

**LA SOSTENIBILIDAD FISCAL, EL TRIUNFO DEL MERCADO SOBRE  
LOS DERECHOS**

**THE FISCAL SUSTAINABILITY, THE TRIUMPH OF THE MARKET OVER  
THE RIGHTS**

**JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ CASALLAS**

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL  
ROSARIO  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA  
BOGOTÁ, COLOMBIA.2014**

LA SOSTENIBILIDAD FISCAL, EL TRIUNFO DEL MERCADO SOBRE LOS  
DERECHOS

THE FISCAL SUSTAINABILITY, THE TRIUMPH OF THE MARKET OVER  
THE RIGHTS

Monografía de grado

Presentado como requisito de grado para optar por el título de

Abogado

En la facultad de jurisprudencia

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por

José Luis Rodríguez Casallas

Dirigida por

Luis Fernando Sánchez Huertas

Semestre II, 2014

Palabras clave: Estado, Sostenibilidad Fiscal, neoliberalismo, globalización económica, congreso, FMI, BM.

La modificación a la Constitución Política de Colombia, que agregó el criterio de sostenibilidad fiscal, que tendrá que ser aplicado en todas las actuaciones del Estado, se implementó como forma de aplacar el gasto del Estado con miras a lograr dos objetivos que son: el de mantener el estado de la deuda pública a topes manejables, es decir, reducir la deuda y poder tener una estabilidad macroeconómica; según el gobierno nacional con estos dos pilares se asegurará un clima estable para la inversión extranjera en el territorio nacional augurando un auge económico sostenido y el bienestar general de los nacionales a futuro. En la presente monografía se realiza un análisis juicioso de dicho criterio, sus motivaciones económicas, la forma de su aprobación en el congreso de la república y el papel del Estado colombiano en la formulación del acto legislativo, así como las consecuencias que se suscitan en este una vez aprobado el criterio de sostenibilidad fiscal. En el transcurso de la monografía se podrá entender que es el criterio de sostenibilidad fiscal consecuencia de un proceso de globalización económica y una medida que inserta a la economía colombiana en esa tendencia mundial de libre flujo de bienes, capitales y servicios, que ha demostrado sólo beneficiar a grandes emporios económicos, multinacionales, transnacionales y sectores productivos de países potencias en detrimento de sectores económicos de los otros países, se concluye así que el criterio de sostenibilidad fiscal no es una buena decisión e implica un cambio fundamental del modelo de Estado que

hace colapsar la economía nacional y de paso se da un golpe de gracia al cumplimiento de derechos fundamentales.

The amendment in the Colombians Constitution, adding fiscal sustainability criteria that must be applied to all actions of the State, was implemented as a way to placate the state spending for to achieve two objectives that are to maintain the state of public debt to manageable stops, that is to say, reduce debt and have macroeconomic stability, according to the national government with these two pillars a stable climate for foreign investment will ensure the country predicting and economic boom sustained and general welfare of the national future. In this paper has a judicious study of this criterion, their economic motivations, how to congressional approval of the republic and the role of the Colombian State in the formulation of legislation and the consequences that arise in this is done once approved the criterion of fiscal sustainability. In the course of the essay will would understand that the criterion of sustainability tax is consequence of a process of economic globalization and a measure that inserted to the Colombian economy in the global trend of free flow of goods, capital and service, it has shown just economic benefit large, multinational, transnational and productive sectors of power countries at the expense of economic sectors in other countries, and concludes that the criterion of fiscal sustainability is not a good decision and involves a fundamental change in the model of the state that has been collapse of the national economy and gives way to a knockout enforcement of fundamental rights.

*A mis abuelos porque no vieron culminar una carrera que ellos propusieron*

*A mis padres por toda la confianza y paciencia durante la carrera y la construcción  
de este trabajo*

*A mi director de investigación por su gran ayuda, sabios consejos y su amistad*

*A quién me espera*

## Agradecimientos

En primer lugar, es necesario agradecer a todas las personas que a través de la carrera me han sabido exponer sus ideas y han escuchado mis argumentos en cuanto a concepción del mundo y al modelo de país, sin ellos no hubiese podido consolidar mis ideas. También tengo que agradecer a toda la gente sencilla que de uno u otro modo, a través de sus vivencias, me han hecho comprender lo obsoleto del libre mercado y el neoliberalismo, a mis padres quienes no han ahorrado esfuerzo en cuanto a educación se refiere, a mi director de investigación, por su interés, paciencia, consejos y recomendaciones que han traspasado lo académico y me han servido para la vida, a mi abuela quién siempre ha creído en mí y a quién me espera. Sin ustedes este trabajo no hubiese sido posible

## Índice

1. INTRODUCCIÓN	Pág. 09
2. LA SOSTENIBILIDAD FISCAL: ¿Estrategia idónea para el desarrollo económico y social de Colombia?	Pág. 17
2.1 <i>Inequidad en la globalización económica</i>	Pág. 17
2.2 <i>¿Inflación, para qué y para quién?</i>	Pág. 20
2.3 <i>Inversión Extranjera ¿la solución?</i>	Pág. 22
2.4 <i>¿Privatización?</i>	Pág. 24
2.5 <i>¿Dónde nace la Sostenibilidad Fiscal?</i>	Pág. 25
2.6 <i>panorama económico de Colombia</i>	Pág. 27
2.7 <i>La Deuda Pública</i>	Pág. 37
3. SOSTENIBILIDAD FISCAL ¿una medida soberana?	Pág. 43
3.1 <i>El Estado, como institución jurídica</i>	Pág. 43
3.1.1 <i>Estados Inclusivos: Característica</i>	Pág. 49
3.1.2 <i>Estados Extractivos: Característica</i>	Pág. 50
3.2 <i>Estado Neoliberal, características y cambios</i>	Pág. 55
3.3 <i>¿Qué son las entidades supranacionales?</i>	Pág. 60
3.4 <i>Sostenibilidad Fiscal en el Estado Neoliberal</i>	Pág. 66
3.5 <i>Estado Colombiano ¿Institución Inclusiva o Extractiva? Efectos de la sostenibilidad fiscal</i>	Pág. 73
4. LA SOSTENIBILIDAD FISCAL EN LA LEGISLACIÓN COLOMBIANA	Pág. 78
4.1 <i>El congreso, órgano de toma de decisiones: ¿cómo se toman las decisiones?</i>	Pág. 81
4.2 <i>El ejecutivo y el congreso ¿Cuál es su relación?</i>	Pág. 85
4.3 <i>Presidencialismo exacerbado</i>	Pág. 91
4.4 <i>¿Qué fue lo que se cambió? Corte Constitucional y Tutela</i>	Pág. 94

5. CONCLUSIONES

Pág. 103

6. BIBLIOGRAFÍA

Pág. 108

## 1. INTRODUCCIÓN

El costo financiero de los derechos, (que es un planteamiento que de por sí implica una limitación del cumplimiento de los mismos), es un debate reciente en Colombia y en el mundo en razón a la crisis que viven países como España, Italia, Grecia y Portugal, entre otros; el debate se suscita porque muchos de esos países encuentran la salida de la crisis en los recortes al gasto público. Esta actuación Estatal de recorte, merma la garantía de los derechos a sus ciudadanos con el único fin de reducir los altos niveles de deuda pública que estos tienen<sup>1</sup>. La tesis mayoritaria indica que al no controlar el gasto público se pone en riesgo el cumplimiento del pago de pasivos a cargo del Estado, y además, se genera un estancamiento en el crecimiento económico, lo que inevitablemente produce una crisis económica interna y externa. Colombia, acogiendo dicha tesis mayoritaria, optó por incluir el principio de *sostenibilidad fiscal* en la Constitución con el fin de controlar el gasto público que se producía en aras de hacer “efectivos los derechos fundamentales”. En esta monografía se realizará un análisis del acto legislativo de *sostenibilidad fiscal* y su inclusión como criterio en la Constitución Política Nacional, la modificación pretende sujetar los cumplimientos de los derechos que se consagran en la Constitución a un tema de equilibrio en las finanzas públicas y niveles de deuda externa manejables, que pone en entre dicho la efectividad del bloque de constitucionalidad y frena actuaciones en procura de prevenir o hacer cesar violaciones de derechos fundamentales, lo que *in extremis*, haría de la Constitución Política colombiana una Constitución nominal.

---

<sup>1</sup> “Dos días después de que el *Tigre Celta (Irlanda)* fuese intervenido con una infusión financiera por Europa, el contagio se extiende por sus dos víctimas más débiles: Portugal y España. Portugal tiene una equis en todas las apuestas de los analistas para ser el próximo país rescatado. En esos altares se ponen siempre las mismas ofrendas: bajadas de las pensiones, subidas de impuestos, recortes de ayudas públicas, despidos de miles de funcionarios, retirada de las inversiones, incrementos de la edad de jubilación... los templos europeos rebosan hasta el *overbooking*. Así, Reino Unido recortará 95.000 millones de euros en sus presupuestos; Italia, 24.000 millones de euros; Grecia, otros 30.000 millones; España, 15.000 millones; Irlanda otros 15.000 millones, etc. La lista es interminable.” (Vélez Uribe, Enríquez Maya, & Giraldo, 2010)

El acto legislativo de *sostenibilidad Fiscal* (A.L. 03/2011) es una medida propuesta por los Gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2006-2010 segundo mandato) y de Juan Manuel Santos (2010-2014)<sup>2</sup>; aprobada por el congreso y declarada exequible por medio de sentencia C-288/12. Con esta enmienda se modificaron los artículos 334, 339 y 346 de la Constitución Política, que tratan el papel del Estado en la economía nacional; este acto legislativo introdujo a la interpretación de la Constitución, así como al diseño de las distintas políticas públicas que ordenan gasto por parte del Estado, el criterio de *sostenibilidad fiscal*. La reforma de *sostenibilidad fiscal* no es la primera en su tipo, es necesario mencionar que una enmienda anterior (A.L. 01/2005) sujetó el régimen pensional a la sostenibilidad financiera del Estado, cuyo propósito es el de regular un tema de política pública que generaba gastos al gobierno nacional, lo que permite inferir que la introducción de conceptos económicos a la Constitución tiende a ser una tendencia.

El acto legislativo de *sostenibilidad fiscal*, se planteó con fines específicos que fueron expuestos por el Ministerio de Hacienda de la siguiente manera:

Esta vez, la propuesta que el Gobierno Nacional presenta a consideración del Congreso de la República consiste en adoptar un derecho<sup>3</sup> que contribuye a proteger a todos los demás

---

<sup>2</sup> Se nombran dos gobiernos ya que el gobierno del expresidente Uribe dejó radicado el proyecto de acto legislativo de *sostenibilidad fiscal* (20 de julio de 2010) y su ministro de hacienda Oscar Iván Zuluaga aparece como autor de dicho acto, en el gobierno del presidente Santos se le dio trámite y se aprobó la enmienda a la Constitución.

<sup>3</sup> El acto legislativo de *sostenibilidad fiscal*, pasa de ser un derecho como inicialmente se radicó, a ser un criterio:

En términos de la intervención, la SF, “... *por definición, no se opone sino que refuerza los mecanismos constitucionales para la protección de los derechos fundamentales y, por lo mismo, no limita los derechos fundamentales ni limita su ejercicio. Es un criterio que debe guiar la actuación de las autoridades públicas con el fin de asegurar las condiciones para garantizar plenamente el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución. Dado que la sostenibilidad fiscal es condición y consecuencia de los postulados del Estado Social de Derecho, refuerza los mecanismos constitucionales para la protección de los derechos fundamentales y, por lo mismo, no limita los derechos fundamentales ni limita su ejercicio. Es un criterio que debe guiarla actuación de las autoridades públicas con el fin de asegurar las condiciones para garantizar plenamente el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución. Dado que la sostenibilidad fiscal es condición y consecuencia de los postulados del Estado Social de Derecho, todas las ramas y*

y a darles continuidad bajo las diferentes condiciones que enfrente la economía para atender sus deberes sociales. De este derecho se deriva el deber de todas las ramas y órganos del poder público para que sus decisiones sean acordes con la *sostenibilidad fiscal* para realizar los propósitos del Estado Social de Derecho (Zuluaga & Piedrahita Uribe, 2010, Pág.3).

Sin embargo, el fin fundamental que se logra vislumbrar, es el del control del ejecutivo a las sentencias que emanen de las altas Cortes, especialmente la Corte Constitucional, ya que ésta, en su función constitucional asignada, ha desarrollado jurisprudencia que la ha convertido para algunos en ordenadora de gasto, siendo esta facultad un caso *sui géneris* en la legislación nacional.

Pese a los distintos esfuerzos realizados por el gobierno nacional para reducir el gasto público, el ejecutivo enfrascó al Estado Colombiano en la lógica de menos inversión en la economía y en inversión pública con el propósito de reducir los déficits que se presentan en cuanto al erario se refiere, y a pesar de obtener buenos resultados en cuanto a disminución que existe entre ingresos y egresos no financieros del Estado, las Cortes (Consejo de Estado y Corte Constitucional) hacían que ese objetivo del gobierno no fuera sobresaliente, ya que éstas generan un gasto importante del fisco y hacen imposible alcanzar un equilibrio fiscal en el Estado.

Durante la última década los indicadores fiscales de Colombia registraron un mejoramiento sustancial. El balance fiscal del sector público no financiero (SPNF) pasó de un déficit de 4,9% del PIB en 1999 a una situación de equilibrio en 2008. Este resultado incluye los balances del Gobierno Nacional Central (GNC), de los gobiernos territoriales, las entidades descentralizadas y las empresas públicas. Durante dicho período el déficit del GNC se redujo de 6% a 2,3% del PIB, mientras que, en conjunto, el resto del SPNF registró balances superavitarios que compensaron parcialmente el desequilibrio de la administración central. (INTERINSTITUCIONAL, 2010, Pág. 23)

---

*órganos del poder público deben colaborar armónicamente, dentro de sus competencias, para hacerlo efectiva.” (Corte Constitucional de Colombia, 2012, Pág. 27)*

De otro lado, entre 2010 y 2012 aumentarán los gastos en formación bruta de capital fijo de 0,7% a 1,1% del PIB. En salud, por el efecto de los costos derivados de la jurisprudencia y la evolución del sistema (fallos de la Corte y los jueces y de las necesidades de universalización del acceso a los servicios de salud, unificación de los paquetes de beneficios y los cambios demográficos), se prevé un aumento del gasto de 1,2% a 1,5% del PIB entre 2010 y 2015. En atención a desplazados, los compromisos de gasto aumentan desde 0,3% del PIB a 0,5% entre 2010 y 2013, y permanecen en este nivel en los años posteriores. (INTERINSTITUCIONAL, 2010, Pág. 40).

Las sentencias de la Corte Constitucional que condenan a la nación, responden a problemas estructurales del Estado Colombiano que lo llevan a no cumplir sus funciones constitucionales, gran parte de éstas condenas se producen especialmente cuando se deciden hechos sujetos de acción de tutela; el uso de esta acción se presenta con el fin de proteger uno o varios derechos fundamentales que se encuentran vulnerados, o porque existe una posible vulneración de uno o varios derechos fundamentales, lo que ha generado gastos imprevistos para el gobierno nacional. La Corte ha construido por medio de jurisprudencia el concepto de *estado de cosas inconstitucional*, que es una forma de abordar y solucionar problemas *inter comunis*, es decir, problemas de una cantidad plural de gente determinada que sufren una violación por uno o varios agentes a uno o varios derechos fundamentales (o que están en peligro de ser vulnerados), sean accionantes las víctimas o no (siempre y cuando tengan las mismas situaciones fácticas), esta figura jurídica implica que en las sentencias de la Corte Constitucional no sólo se condene al Estado, sino que también se den orientaciones a distintas instituciones del Estado, generando una actividad estatal o una política pública en aras de solventar las situaciones objeto de un *estado de cosas inconstitucional*.

El acto legislativo de *sostenibilidad fiscal*, propone una disciplina en las finanzas del Estado, esto requiere que el gasto se limite al ingreso no financiero que el Estado tiene por distinto concepto, y a futuro se logren generar superávits que según la ley

1473 de 2011 se enviarán a un “FONDO DE AHORRO Y ESTABILIDAD FISCAL Y MACROECONÓMICA”, que se usará para regular el ciclo económico, o para el pago de la deuda externa. Esta medida se traduce en una contracción de los aportes del Estado en épocas de normalidad económica (intervenciones pro cíclicas) con el fin de realizar inversiones en épocas de crisis económicas (contra cíclicas)<sup>4</sup>, sin dejar de honrar el pago de la deuda externa.

Ahora bien, la colaboración armónica que se presenta entre las altas Cortes y el ejecutivo consta de una herramienta jurídica (propuesta en el A.L. 03 de 2011) que le permitirá al ejecutivo intervenir en las sentencias del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional en aras de evitar alteraciones serias en la sostenibilidad fiscal, la herramienta jurídica se llama *Incidente de Impacto Fiscal*, que se podrá interponer por parte del Procurador General de la Nación o cualquiera de los ministros que conformen el gabinete; sin embargo, lo que se aprobó no muestra una coordinación sino más bien una cooptación de poderes por parte del ejecutivo, ya que el ejecutivo si bien presenta el incidente en cuestión ante las altas Cortes, éstas tienen que aceptarlo y acoplarse al plan que el ejecutivo tenga diseñado para cumplir según los planes presupuestales que a discreción plantee, se menciona que tienen que aceptar el incidente las altas Cortes excluyendo una posible negativa, porque según el acto legislativo el objeto de dicho incidente es “evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal”, (siendo el ejecutivo el que hará las proyecciones de ingreso, egreso y superávit de la sostenibilidad fiscal, además, decidirá que es una afectación seria a la sostenibilidad fiscal) poniendo en entredicho una posible negativa al momento de aceptar el incidente por parte de las altas Cortes, privilegiando cuestiones financieras sobre los derechos fundamentales violados o que estén en

---

<sup>4</sup> La explicación del equilibrio fiscal y la intención de generar superávits tiene un matiz:

Las circunstancias fiscales hicieron imperativo el diseño de un período de transición para la regla entre 2011 y 2015, con el fin de garantizar su viabilidad. El menor esfuerzo fiscal durante este período se compensará entre 2016 y 2020. (COMITÉ TÉCNICO INTERINSTITUCIONAL, 2010)

inminente peligro de ser violados y que además necesiten de inversiones inmediatas, a corto o mediano plazo.

El problema central que se vislumbra en la lógica del acto legislativo de sostenibilidad fiscal enunciado en los apartados anteriores, es en primer término una concentración de poder en el ejecutivo, ya que si bien está en la obligación de responder por lo que se le halle responsable, éste cumplirá las sentencias con un plan diseñado por él mismo y con el objetivo de no violar los límites impuestos por los planes económicos que esta rama del poder público diseña, constituyendo una violación frente a los derechos de los litigantes que ganan pleitos contra el Estado y sujetando a dicha disciplina fiscal, las medidas emanadas de la Corte Constitucional que propendan por la no violación de derechos fundamentales, por otro lado, se podría entrever *in extremis* que el Estado va a privilegiar el pago de la deuda externa sobre el cubrimiento de necesidades y atenciones básicas de los que habitan en el territorio nacional, como si no fuese suficiente, se le pone un límite al ejercicio de la acción de tutela ya que ésta debe acoplarse a la disciplina fiscal ya reseñada.

El estudio que se puede realizar del A.L. 03 del 2011, brinda distintos puntos de vista y se puede analizar desde varias disciplinas, desde el derecho, se puede realizar un análisis de los cambios estructurales que se van a realizar en el ordenamiento jurídico interno, lo cual si bien nos hace ver consecuencias jurídicas de la enmienda, no nos ayuda a entender todo lo que conlleva la *sostenibilidad fiscal*, por eso, en esta oportunidad se hace un estudio multidisciplinar que resultará bastante provechoso y expondrá mejor las dimensiones del acto legislativo.

El tema en estudio (el acto legislativo de *sostenibilidad fiscal*) de esta monografía se abordará desde tres distintas perspectivas, divididas de la siguiente manera:

Se realizará un análisis económico del acto, que responderá las preguntas ¿bajo qué modelo económico se envuelve esta medida gubernamental? Y ¿Cuál es su motivación económica?, con estas preguntas podremos comprender para qué es el

acto legislativo, sus verdaderos intereses económicos, y cómo esta enmienda responde a una lógica económica global denominada neoliberalismo.

También, se trabajara bajo las preguntas, ¿La sostenibilidad Fiscal, una medida soberana? Y ¿cuál es el papel del Estado en la globalización actual? Que básicamente arrojará nociones de una nueva configuración del Estado en el escenario global, y cuál es el cambio de rol que sufre a partir de la implantación del modelo económico mencionado en el párrafo anterior.

Por último, se responde a la pregunta de ¿qué efectos tiene el acto legislativo en el marco legal colombiano? Donde se podrá entender el impacto que generará en el ordenamiento interno el acto legislativo aprobado, haciendo notar los cambios estructurales que se empezarán a presentar en el Estado colombiano con especial énfasis en la tutela, y las acciones de alto impacto en inversión social que ha llevado a cabo la Corte Constitucional.

El estudio que se realiza en esta monografía es relevante ya que al modificarse la Constitución, y agregar el criterio de sostenibilidad fiscal, el tema del pago de la deuda, el equilibrio fiscal y la estabilidad macroeconómica, cambia en esencia el papel que el constituyente del 91 le asignó al Estado para actuar en la economía y suscita el debate acerca de la efectividad de los derechos de las personas al adoptar una medida que se puede tomar como de austeridad. En ese sentido, es necesario su estudio por parte de los estudiantes de derecho y de otras disciplinas para establecer los distintos efectos de esta modificación a la Constitución y el impacto que pueda tener en la vida nacional.

La pertinencia de la presente monografía se encuentra en lo relevante que será siempre una reforma constitucional, y en especial, el cambio que se da en cuanto a interpretación de la carta magna se refiere, lo que directamente influirá en las funciones y decisiones de la Corte Constitucional; ya que si bien es cierto que existe el criterio de la ponderación de derechos y un test de ponderación de derechos para

tomar decisiones en el alto tribunal, a ésta se suma el criterio de sostenibilidad fiscal, lo que nos permite aseverar que se le da un cambio radical a los criterios de interpretación y a la materialización de los derechos consagrados en la Constitución, en otras palabras, como lo logra sintetizar el profesor Luis Fernando Sánchez “convirtiendo la ponderación de derechos en una medida con una báscula alterada”.

## 1. LA SOSTENIBILIDAD FISCAL: ¿Estrategia idónea para el desarrollo económico y social de Colombia?

### 2.1 *Inequidad en la globalización económica*

La globalización económica<sup>5</sup> envés de aportar progreso económico a todas las naciones del mundo, modificó el orden global, teniendo como base la división del trabajo soportado por el dogma de las ventajas comparativas, seguido del poco uso del capital variable; se forjó una división mundial de producción que ahonda las desigualdades sociales entre naciones.

La creciente división entre los poseedores y los desposeídos ha dejado a una masa creciente en el Tercer Mundo sumida en la más abyecta pobreza y viviendo con menos de un dólar por día. A pesar de los repetidos compromisos sobre la mitigación de la pobreza en la última década del siglo XX, el número de pobres ha aumentado en casi 100 millones. Esto sucedió al mismo tiempo que la renta mundial total aumentaba en promedio un 2,5 por ciento anual (Stiglitz, 2002, Pág.29).

Al cumplir con los designios del libre mercado, las fronteras nacionales de los países cuyos gobiernos son neoliberales han venido perdiendo eficacia jurídica, pasando de ser una forma de protección de la economía local a ser una figura inerte que permite la entrada de productos foráneos a bajos costos al territorio nacional, lo que hace de los países que apuestan a una ventaja comparativa en concreto, ejemplos claros de territorios con mercados internos colapsados y con perspectivas de crecimiento (nacional) disminuidas, dejando a su economía con una sola vía de desarrollo económico insuficiente para solventar las necesidades de sus nacionales.

---

<sup>5</sup>¿Qué es éste fenómeno de la globalización, objeto simultáneo de tanto vilipendio y tanta alabanza? Fundamentalmente, es la integración más estrecha de los países y de los pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes y servicios, capitales, conocimientos y (en menor grado) personas a través de las fronteras (Stiglitz, 2002,Pág. 34).

Como el objetivo primordial de la globalización económica es el de integrar el mercado mundial por encima de salvaguardas jurídicas e intervenciones estatales, las políticas que se han dictaminado se basan en tres pilares fundamentales, que son: el control de la inflación, el auge e incentivo para la inversión extranjera y la privatización sin control de las entidades o empresas estatales; es bajo estos parámetros que se ha guiado a más de un país económicamente con el propósito de alcanzar el desarrollo económico.

La globalización ha tenido ciertos sectores económicos que se han beneficiado; partimos de la base de que si genera inequidad como se mencionó en el primer párrafo, existen perdedores, y sí existen perdedores, han de existir ganadores. Estos ganadores son como bien lo señala el economista Stiglitz son los bancos occidentales, quienes han fungido como móviles para insertar al mundo en ésta acelerada globalización económica; así como los países que los representan:

Los bancos occidentales se han beneficiado por la flexibilización de los controles sobre los mercados de capitales en América Latina y Asia, pero esas regiones sufrieron cuando los flujos de dinero caliente especulativo (dinero que entra y sale de un país, a menudo de la noche a la mañana, y que no suele ser más que una apuesta sobre si la moneda va a apreciarse o a depreciarse) que se habían derramado sobre los países súbitamente tomaron la dirección opuesta (2002, Pág.32).

La otra cara de la moneda, es decir, los que pierden, son los sectores económicos que no pueden competir frente a los intereses extranjeros, sean éstos empresariales, bancarios (cuando son estos pequeños) o agrarios como se verá más adelante.

Para esa empresa globalizadora, los entes financieros internacionales se vieron inmersas en el control global de las economías nacionales, instituciones como el FMI y el BM que a pesar de ser estructuras organizativas con injerencia en las políticas económicas de todos los países (y a su vez financiada por estos) en pro de bregar por el progreso económico mundial, se han consolidado con una composición

antidemocrática (atribuyendo a un grupo reducido de naciones o de técnicos la fuente de verdad absoluta en cuanto a desarrollo económico y desarrollo social) y producto de la ausencia de democracia, actúan en conveniencia de la élite global, es decir, en beneficio del sector financiero que bajo las premisas de baja inflación, el culto al equilibrio del mercado (entendido este como, un balance natural entre mercado y empleo) y las políticas en pro de la reducción de la deuda pública, encaminan a cada una de las naciones en el cumplimiento de cada una de esas variables. El sometimiento a estas organizaciones, varía desde la incertidumbre que genera en los mercados una mala opinión de estas, hasta el no desembolso de los préstamos que el país necesite con el agravante de que algunos de estos últimos necesitan el préstamo para contener situaciones de crisis (en este caso, los préstamos se sujetan a condiciones que las naciones sí o sí deben aceptar).

Al corresponder a intereses concretos que distan de ser los intereses de las naciones, no cabe opinión adversa al recetario que se impone; las vías alternas que han dado resultado no son bien vistas, y las organizaciones anteriormente mencionadas, aplican modelos uniformes a todos los países sin atender a las necesidades o potencialidades que tiene cada nación; tampoco se tiene en cuenta el descontento social ni las brechas de desigualdad que generan sus políticas, olvidando que verdades relativas como la inflación controlada, la reducción de la deuda pública a costa de los derechos sociales como forma de desarrollo, los mercados como simetrías perfectas que se ven perjudicadas por el actuar del Estado en la economía y la inversión extranjera directa como forma de generar empleo y garantizar un desarrollo sostenido, no son del todo ciertas y parten de teorías politizadas que responden a beneficios particulares.

A continuación, en forma breve explicaremos los tres pilares fundamentales de la globalización económica que nos servirá para saber los efectos que se presentan con su aplicación a Colombia.

## 2.2 *¿Inflación, para qué y para quién?*

El control de la inflación o la pérdida del poder adquisitivo de una moneda dejó de ser un medio para un fin y se convirtió en un fin en sí mismo, la función de los bancos centrales en la mayoría de los países (como máxima autoridad monetaria) se centra en el control de la inflación actuando con independencia del gobierno, traduciéndose esto en poco margen de maniobra para la inversión por parte del Estado en áreas neurálgicas de la economía y la inversión social, en consecuencia, se impide la toma de medidas que puedan generar una inflación algo elevada y servir para el auge económico del país; situación que se ha visto en varios países y del cual son las entidades supranacionales sus principales promotoras, verbigracia, en el ámbito mundial el FMI como institución supranacional se consolidó como una entidad para supervisar cuestiones macroeconómicas, como la inflación, pero al tener en sus manos esa función, y suponiendo que cualquier actividad estatal que pretenda generar impactos en la economía influye en indicadores como la inflación, dicha entidad entró a los países en vías de desarrollo a decidir donde se tenía que invertir o que no se podía invertir y a darle aval de seguridad a países con baja inflación, pero con niveles de desempleo altos y con un crecimiento económico nulo, dando expectativas de un saneamiento económico que no correspondía a las vivencias de los nacionales y a países al borde del colapso económico (caso Argentino):

El FMI tiene un papel definido en la asistencia internacional. Se supone que analiza la situación macroeconómica de cada país receptor y asegura que el país está viviendo de acuerdo con sus posibilidades. Si tal no es el caso, inevitablemente aparecen los problemas. A corto plazo, un país puede vivir por encima de sus posibilidades endeudándose, pero a la hora de la verdad eventualmente llega y estalla una crisis. Al FMI le preocupa particularmente la inflación. Los países cuyos gobiernos gastan más de lo que recaudan en forma de impuestos y ayuda exterior a menudo padecen inflación, especialmente si financian sus déficits con emisión monetaria. Existen por supuesto otras dimensiones de una buena política macroeconómica además de la inflación. El elemento

“macro” se refiere al comportamiento agregado, a los niveles totales de crecimiento, paro e inflación, y un país puede tener una inflación baja pero ningún crecimiento y un desempleo elevado. Para la mayoría de los economistas, ese país tendría un esquema macroeconómico desastroso. Para la mayoría de los economistas la inflación no es tanto un fin en sí mismo sino un medio para un fin: como la inflación excesivamente elevada con frecuencia conduce a un crecimiento reducido, y éste a un paro elevado, la inflación es objetada. Pero el FMI parece a menudo confundir los medios con los fines y pierde de vista lo que en última instancia debe preocupar. Un país como la Argentina puede obtener un grado “A” aunque su desempleo sea de dos dígitos durante años ¡siempre que su presupuesto parezca equilibrado y su inflación bajo control! (Stiglitz, 2002, Pág. 53).

Ahora bien, es cierto que la inflación afecta las variables macroeconómicas de un país de manera grave si su aumento porcentual es demasiado alto, y un efecto no menos importante es su impacto en el libre flujo de capitales, que se basa en la manera de conversión de monedas de distintos países vital para la inversión de capitales extranjeros en un país. La relación directa entre inflación y la tasa de cambio radica en que cuando la inflación sube, la tasa de ganancia por el capital en moneda extranjera baja, lo que hace que los inversores realicen un préstamo al Estado o una inversión en algún sector productivo a pérdidas, “Para el financiero que ha prestado su dinero a largo plazo, el riesgo real es la inflación. La inflación puede significar que los dólares que cobre valgan menos que los dólares que ha prestado.” (Stiglitz, 2002, pág. 272) lo que explica la elevada preocupación de los Estados neoliberales y de entidades supranacionales por mantener la inflación a bajos niveles, se comprende así la naturaleza de la globalización económica consistente en el beneficio de grandes grupos de inversión y multinacionales por parte de entes supranacionales que regulan o aparentan regular la economía mundial impulsada por la ganancia como piedra angular de toda guía económica, unidas a bancos centrales que su función última consiste en mantener una inflación lo menos alta posible.

### *2.3 Inversión Extranjera ¿la solución?*

La inversión extranjera, se ha convertido en un pilar fundamental de la globalización económica mundial, y se receta como una vía importante para el crecimiento económico de naciones que aspiran cambiar su suerte, generar prosperidad y mejorar la calidad de vida de sus nacionales. La inversión consiste en la entrada de dinero del extranjero que cree empresas y reactive económicamente algunas ramas de la producción, ya que la producción interna privada o pública y el ahorro interno privado no alcanzan a desarrollarlas, otra forma de inversión es prestando capital al país directamente dándolo al banco central para que el Estado pueda realizar las actividades que desee impulsar, en consecuencia, una entrada de capitales en un país puede ser beneficiosa en cuanto a que desarrolla áreas económicas que ni el Estado ni el mercado interno puede desarrollar.

La inversión extranjera no es uno de los pilares del Consenso de Washington, pero es una parte clave de la nueva globalización. Según el Consenso de Washington, el crecimiento tiene lugar merced a la liberalización, “destrabar” los mercados. Se supone que la privatización, la liberalización y la macroestabilidad generan un clima que atrae la inversión, incluyendo la extranjera. Esta inversión produce crecimiento. Las empresas extranjeras aportan conocimientos técnicos y acceso a los mercados exteriores, y abren nuevas posibilidades para el cambio. Dichas empresas cuentan también con acceso a fuentes de financiación, especialmente importantes en los países subdesarrollados con instituciones financieras locales débiles (Stiglitz, 2002, Pág.76).

Pero la verdad sea dicha, hay que reconocer que las inversiones siempre se hacen con un objetivo que es el de obtener ganancias (la mayor que se pueda obtener), si un país restringe mucho la salida de capitales o retiene vía impuestos, tributos o cánones gran parte de las ganancias producto de la explotación en la cual se ha hecho la inversión, lo más natural es que los dueños de esos capitales no inviertan en ese país, la cuestión de cuántos impuestos se van a cobrar o cuánta ha de ser la tasa de ganancia del inversor depende de cómo se regule esa interferencia estatal en la ganancia, según

esa relación que tiene de un lado al Estado y al otro al inversor, se tendrá más o menos inversión extranjera, tema que trata del juego en la negociación del que no hablará esta monografía.

Pero es necesario hacer mención de esto ya que la inversión extranjera tiene consecuencias directas en las inversiones internas que se han consolidado, el juego actual de la negociación para permitir la entrada de inversión extranjera en Colombia da amplias favorabilidades a los inversores extranjeros, tan así que para incentivar la inversión extranjera se trata de generar una macro estabilidad o una estabilidad macro económica condición elemental para que las inversiones entren al país, tema del que habla el acto legislativo de sostenibilidad fiscal (es decir, proteger la inversión de foráneos por medio de una enmienda a la Constitución). Una consecuencia de la entrada de capitales (o productos) de economías fuertes, es que las empresas nacionales vayan inminentemente a la quiebra, “Dicho esto, hay aspectos negativos reales. Cuando llegan las empresas extranjeras a menudo destruyen a los competidores locales, frustrando las ambiciones de pequeños empresarios que aspiraban a animar la industria nacional.”. (Stiglitz, 2002, Pág.97), esto se suscita por diferencias de precios en lo que se produce, es decir, si se dan opciones de productos más económicos que los que se producen en el mercado local, el consumo se va a enfocar en los productos más baratos que satisfagan la necesidad del consumidor o si el inversor ostenta un gran capital puede ofrecer servicios que a bajo costo obviamente preferirán los consumidores.

¿En que termina la eliminación de los competidores locales?, lo más normal es que termine en ciertas desventajas para los consumidores, porque si se eliminan a los demás contrincantes económicos, se estaría en frente de un monopolio:

En ausencia de leyes estrictas sobre la competencia –o de una aplicación efectiva de las mismas-, una vez que la empresa internacional expulsa a los competidores locales, emplea

su poder monopólico para subir los precios. Los beneficios de los precios bajos fueron efímeros (Stiglitz, 2002, Pág.97).

Adicionado a lo anterior, es acertado decir que la ganancia no se queda en el país, y si la ganancia no se queda en el país, el ahorro en Colombia no es posible, limitando el crecimiento económico real de producción nacional y como efecto secundario limitando el ahorro económico propio.

#### 2.4 *¿Privatización?*

La privatización fue uno de los pilares del consenso de Washington para poder sacar de la crisis a la mayoría de países latinoamericanos y del caribe en los años 80s, se presentó por el gigantismo estatal que se desarrolló en los países que se ubican en el área ya mencionada, ese gigantismo produjo principalmente niveles de inflación inmensos a falta de competencia e ineficiencia en la prestación de los servicios para los consumidores. Lo que se vio en las épocas de 1990 hasta hoy en día en Colombia era que se privatizaran las empresas que estaban a cargo del Estado y se las dieran a privados que pudiesen mejorar el servicio, aumentar la competitividad y así reducir de paso la inflación.

El resultado de la privatización, es que muchos empleos que antes los ocupaban nacionales en las empresas estatales, se perdieron y que las privatizaciones se vieron acaparadas por prestadores de servicios que no eran los adecuados faltando a las promesas realizadas de revitalización de la economía nacional, “Como consecuencia, la privatización muchas veces no logró los beneficios augurados. Las dificultades derivadas de esos fracasos han suscitado antipatía hacia la idea misma de la privatización.” (Stiglitz, 2002, pág.82).

Ahora bien, un Estado que privatiza una empresa que le produce activos fijos, es un activo que se pierde y si privatiza la mayoría de empresas que tiene a su cargo, son muchos activos que se pierden, lo que reduce sus ingresos a la tributación ya sea a

personas naturales o jurídicas de distintas formas, es decir, que a más necesidades de gasto público por parte del Estado, en un escenario de mucha privatización, sólo se solventa con subidas de impuestos o contribuciones (entre otros) y, en el escenario económico actual, con préstamos que se convierten en pasivos futuros lo que genera un Estado sumamente vulnerable económicamente.

### 2.5 ¿Dónde nace la Sostenibilidad Fiscal?

La sostenibilidad fiscal, no es ajena a los temas que se tocaron anteriormente, de hecho es un concepto que empieza a manejar el FMI como una solución a las distintas crisis sistémicas que se podían producir, el continuo aumento de políticas pro cíclicas o expansionistas que para dicha entidad genera una inflación alta<sup>6</sup> producen una reducción del sector privado en la economía interna (y más importante aún para el FMI la reducción de las inversiones de los sectores que representa), situación que complica el tema de las deudas soberanas, aumentando el riesgo de caer en *default*, lo que genera inmediatamente una crisis global.

¿Cuál es la postura del FMI? Al evaluar la situación macroeconómica de un país, el FMI acepta la posibilidad de crear espacio fiscal mediante un incremento de las donaciones externas para financiar el gasto en infraestructura o programas sociales, pero expresaría su inquietud si el aumento del gasto compromete la estabilidad macroeconómica o la sostenibilidad de la deuda (Heller, 2005, Pág.32).

---

<sup>6</sup>A los ojos del FMI se produce una inflación alta, hecho que es rebatido por la actuación de la Fed : “**El presidente de la Reserva Federal de EE.UU.** (Fed, banco central), Ben Bernanke, rechazó que la agresiva política de estímulo monetario en el país haya generado presiones inflacionarias, al señalar que no es un riesgo "significativo", y volvió a defender su efectividad.”, “**Los precios que pagan los consumidores en Estados Unidos** aumentaron un 1,5 % en 2013, el menor incremento en tres años, según informó el Departamento de Trabajo.”, y explica lo que para el FMI puede ser el verdadero riesgo: “El principal riesgo que considero creíble es la potencial **inestabilidad financiera**, pero somos extremadamente sensibles a ese tema tras los últimos años”, respondió el presidente de la Fed, quien ha estado al frente de la institución desde 2006.”.(EFE, 2014)

La anterior cita permite ilustrar que el Estado puede usar dinero en el mercado, sí y sólo sí, las variables macroeconómicas no se vean en riesgo o en concreto no se vea en riesgo la sostenibilidad de la deuda.

Así pues, la sostenibilidad fiscal como criterio que se suma a la Constitución Política colombiana, es un mecanismo de seguro que permite una inversión pública limitada (o nula) en tiempos de normalidad económica y genera confianza por el hecho de asegurar el pago de la deuda pública, restringiendo en épocas de ciclo positivo la inversión de dineros públicos para gastarla en épocas de recesión sin dejar de pagar dicha deuda, por lo tanto, la sostenibilidad fiscal es una manera de contención de gasto público y de manejar las finanzas saneadas según criterio internacional, en otras palabras, más confianza para los inversionistas de que las deudas que contraiga el Estado se honrarán y además, una preservación del ambiente económico para una eventual inversión extranjera.

¿Con que fin?, el fin último de poder tener una deuda soberana a topes manejables es el de mejorar la calificación que emiten las calificadoras de riesgo internacionales, lo que podría abrir préstamos futuros al gobierno central a bajos costos de interés y mandar un mensaje positivo a los inversionistas privados, es decir, tener el poder de hacer viable una inversión extranjera según su opinión o su calificación; se suma así otra entidad supranacional a los mecanismos de presión para que los países adopten medidas aperturistas, esto porque brindarán mejores calificaciones a países que apliquen el programa globalizador económico y a su vez menores calificaciones para los que no se ajusten a dicho programa.

Standard and poor's una calificadora de riesgo internacional, establece su metodología de calificación de gobiernos soberanos de la siguiente manera:

La metodología para calificar gobiernos soberanos ("criterios" y "metodología" se usan en el presente documento de manera indistinta) incluye los factores que afectan la voluntad y capacidad de un gobierno soberano para cumplir en tiempo y forma con el pago de su

deuda. El análisis se centra en el desempeño de un soberano durante los ciclos económicos y políticos previos, así como los factores que indican una mayor o menor flexibilidad fiscal y monetaria durante el curso de los ciclos económicos futuros (2011, Pág.2).

Y en uno de sus criterios para evaluar estados soberanos se destaca lo siguiente: “Desempeño y flexibilidad fiscal, así como nivel de deuda, que se reflejan en la puntuación fiscal.”(Standard and poors, 2011, Pág.2)

En una noticia del portal web América economía, se anotó que el acenso en la nota de calificación de Colombia, se atribuía al control fiscal del Estado colombiano:

Más allá del potencial crecimiento a la baja de su economía, Colombia ha conseguido contener las presiones en sus cuentas fiscales. Además, las reformas de la actual administración para fortalecer las finanzas públicas, como la regla fiscal y la Ley de Sostenibilidad, reducen el riesgo de sufrir déficits en esta área en el largo plazo, anotó la calificadora (Redacción Negocios, RN 2013).

Es decir, que se pasó de una calificación BBB- a BBB lo que significa un grado mayor de confianza inversionista.

La buena dinámica del país en el cumplimiento de sus obligaciones crediticias, al igual que el adecuado manejo de sus finanzas internacionales, fueron los principales motivos que llevaron a la agencia a elevar la nota de la deuda colombiana de BBB- a BBB.(RN, 2013)

Lo que en palabras del gobierno significa: “Para Mauricio Cárdenas, ministro de Hacienda, la decisión crediticia supone un mensaje renovado para fortalecer la llegada de capitales extranjeros al mercado local.” (RN, 2013) pronunciamiento que concatena la sostenibilidad fiscal en un proceso de consolidación institucional con el objeto de atraer inversión extranjera y cumplir con los designios del libre mercado.

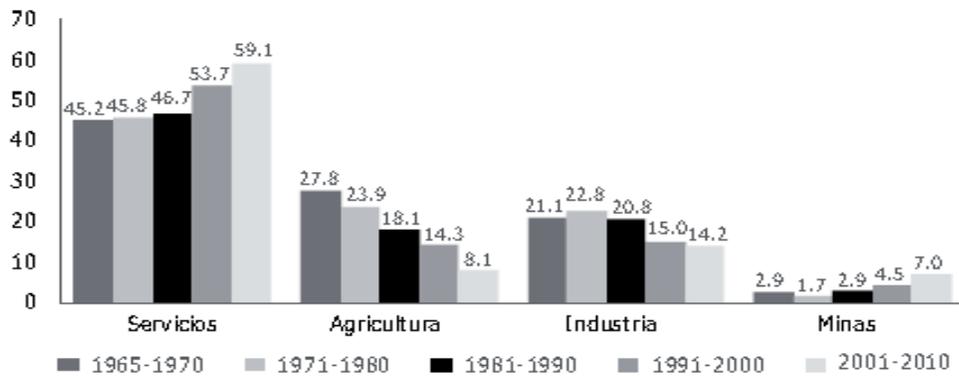
## *2.6 panorama económico de Colombia*

Colombia, en el sistema de producción global, posee una ventaja comparativa en cuanto a recursos minero energéticos se refiere, lo cual le permite ser un país potencialmente atractivo para invertir por la demanda que existe actualmente de las materias primas que tiene. Bajo la premisa del libre flujo de capitales, es frecuente que los excedentes de gobiernos extranjeros, fondos de pensiones foráneos o de magnates que habitan el orbe sean invertidos en áreas estratégicas de la economía con el fin de aumentar sus ganancias en territorios donde haya estabilidad jurídica, además de pocas restricciones para el ingreso del capital y el retiro del mismo con sus respectivos excedentes, es así como en Colombia al adoptar un modelo económico que también consagra la reducción del Estado, los que explotan la ventaja comparativa son los inversionistas privados en su mayoría extranjeros.

La minería así como la extracción de petróleo y gas tiene la característica de demandar poca mano de obra, como lo señala la siguiente cita, a propósito del caso colombiano:

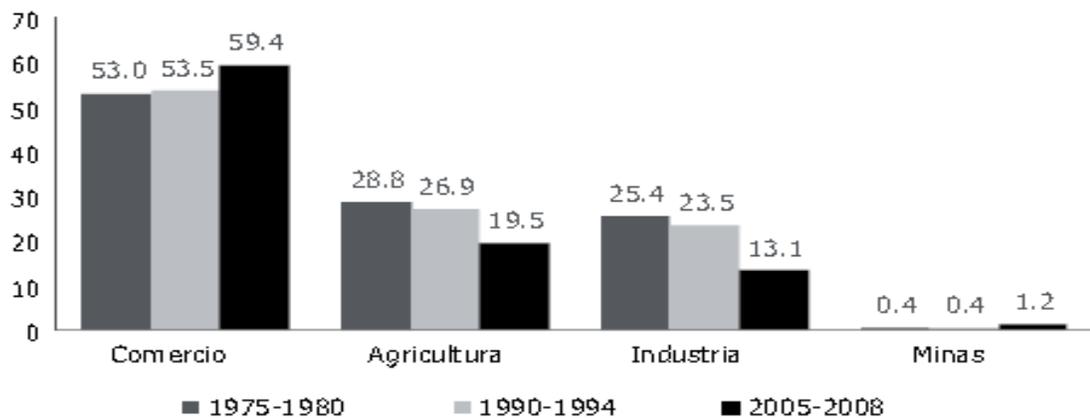
Es importante anotar cómo el empleo perdido por estos dos sectores agricultura e industria *en 2005-2008* (21.6 puntos porcentuales) no fue del todo compensado por la creación de empleo en los sectores de servicios y minas, los cuales, entre los períodos antes mencionados, incrementaron su participación en el empleo total en sólo 7.2 puntos porcentuales. Nótese que el empleo minero pasó de representar el 0.4% del empleo total al 1.2%, mientras que la participación en la producción de ese sector se incrementó más que proporcionalmente pasando del 2% al 7% del PIB en el mismo período, confirmando que éste no es un sector intensivo en mano de obra.(Clavijo, Vera, & Fandiño, 2012, Pág.41) bastardilla fuera del texto. (Observar gráfico 5 y gráfico 6)

**Gráfico 5. Colombia: participación sectorial dentro del PIB**



“Fuente: cálculos Anif con base en datos del Dane”(Clavijo et al., 2012, Pág.40)

**Gráfico 6. Colombia: composición sectorial del empleo (1975-2008)**



”Fuente: cálculos Anif con base en datos del Dane”(Clavijo et al., 2012, Pág.40)

Además de observar las cifras y los cuadros anteriores, resulta necesario estudiar la vinculación de este sector de la economía con otras ramas de la misma ya que al no poder operar aisladamente de otras cadenas económicas, les da un impulso inherente a su actividad, lo que aparentará ser una posibilidad de crecimiento de la industria nacional y por ende un crecimiento en el empleo:

Los encadenamientos entre los sectores productivos pueden ser de dos tipos: hacia atrás, cuando se consideran todos los insumos necesarios para la producción de un determinado sector (demanda); y hacia delante: cuando se determinan todos los sectores que utilizan el producto del sector respectivo como insumo (oferta). Al utilizar este criterio se identifica que el sector de petróleo y gas tiene mayor número de encadenamientos hacia atrás (químicos, cauchos y plásticos, maquinaria, obras civiles, otras industria y servicios), que hacia delante (electricidad y gas, y refinación de petróleo). Para el sector carbón los encadenamientos son numerosos en ambas direcciones. Con base en esto se calcularon multiplicadores directos e indirectos que muestran, por ejemplo, que por cada \$1 que crezca la producción de petróleo y gas, tanto la oferta como la demanda crecen en \$1,9. En el caso del sector carbón, por cada \$1 que crezca la producción, la oferta se incrementa en \$1,1 y la demanda crece en \$1,9. Esto muestra la importante magnitud del impacto que cambios en la producción de estos sectores pueden tener sobre el resto de la economía.(Comité Técnico Interinstitucional, 2010, Pág.65).

Pero el encadenamiento normal ilustrado por la cita anterior, se ha de encontrar con una industria nacional en destrucción lo que hace que los encadenamientos se den con industrias internacionales, no con las nacionales; soporta este argumento la siguiente cita:

Durante los años 1975-2012, Colombia ha venido experimentando un proceso de desindustrialización a través del cual su relación Valor Agregado Industrial/PIB ha venido descendiendo de niveles del 24% hace tres décadas a uno del 15% hace una década y actualmente se perfila hacia tan sólo un 9% - 12% en dicha relación hacia el período 2012-2020. En términos de generación de empleo, la industria aportaba cerca del 25% del total de empleo hace tres décadas, hace una década aportaba el 23%, pero actualmente sólo contribuye con el 13%.(Clavijo et al., 2012, Pág.11).

La destrucción industrial se presenta debido al auge del sector de explotación de los recursos naturales y que a causa de la apertura económica los productos extranjeros son más económicos que los que produce la industria nacional.

La sustitución que existe de producción interna a inversión extranjera cambia la base económica del país ya que la generación de riqueza no se centra en la acumulación de capital interno sino por las ganancias vía regalías e impuestos que no ha sido fuente de progreso en ningún país del mundo, además de esto, la inversión extranjera entra a distintos países compitiendo deslealmente con los competidores locales ya que según denuncias mundiales a este tipo de inversión tienen privilegios tributarios que son arrancados o pactados con los gobiernos locales:

La lista de las legítimas reclamaciones contra la inversión extranjera directa tiene más aspectos. Dicha inversión a menudo sólo florece merced a privilegios especiales arrancados a los Estados. La economía convencional se centra en las distorsiones de incentivos a que dichos privilegios dan lugar, pero hay una faceta aún más insidiosa: esos privilegios con frecuencia son el resultado de la corrupción, del soborno a funcionarios del gobierno. La inversión extranjera directa sólo llega al precio de socavar los procesos democráticos. Esto es particularmente cierto en las inversiones en minería, petróleo y otros recursos naturales, donde los extranjeros tienen un incentivo real para obtener concesiones a precios bajos. (Stiglitz, 2002, Pág.101).

Colombia, al estar enmarcada en el modelo económico global de privatización e inversión extranjera directa para alzar la producción (y casualmente en los casos extractivos que señala Stiglitz), no es ajeno a los beneficios a los grandes inversores o productores foráneos:

Los impuestos están sirviendo para enriquecer al intermediario y dar facilidades a la industria extranjera, generando trabajo fuera de estas fronteras y provocando que a mediano plazo la industria local tenga que botar miles de empleados. Veremos cómo luego esos empleados pagan sus créditos hipotecarios, se va a transformar en una bola de nieve. Será un país muy pobre laboralmente. (Hernández, 2013).

Sumado a lo anterior, y reforzando el argumento de la desindustrialización del país las cifras reflejan a un sector que no levanta cabeza desde hace ya un tiempo:

El Dane informó que la producción industrial en el noveno mes del año cayó 1,8% con respecto al mismo periodo de 2012. 28 de los 48 subsectores registraron una disminución en la producción, siendo las industrias de vehículos el que tuvo el mayor descenso.(Sánchez, 2013)

Lo que permite concluir que en efecto, los impuestos, sólo están y recaerán en cabeza de los nacionales, hecho que reduce aún más la recaudación para el fisco y lo más razonable es que ni siquiera éstos puedan soportar las cargas tributarias demandadas por el Estado en razón de la disminución del empleo, efecto directo de la desindustrialización del país. Este fenómeno arroja la siguiente conclusión: el desarrollo de un país se mide por lo que produce en términos de bienes terminados, que generan valor agregado por la fuerza del trabajo que ha sido impreso en el bien, no es la explotación de los recursos naturales con presencia mayoritaria de la inversión extranjera una forma idónea de desarrollo para Colombia, ni mucho menos la idea de brindar gabelas a estas apretando los pocos ingresos que tienen los nacionales.

Resaltado ya el auge que tiene la demanda de metales preciosos (a nivel global) y las alzas en el precio del crudo en cuanto a petróleo se refiere (y las bajas), se plantea una disciplina gubernamental que racionaliza el gasto de los recursos para inversión de las ganancias que se obtengan por el auge minero energético, la idea parte de saber que el recurso a explotar es limitado y que se tiene que optimizar el uso de los activos que provengan de dicha explotación:

El mayor desafío para un país productor de petróleo consiste en saber usar sus riquezas petrolíferas de forma racional, sin derrochar lo recaudado. El petróleo no es ilimitado, y por lo tanto sabemos que el ingreso petrolero algún día se terminará. Por consiguiente, un reto esencial a largo plazo para la política fiscal es decidir de qué modo asignar la riqueza pública (incluida, particularmente, la petrolífera) entre las generaciones.(Barnett & Ossowsky, 2003, pág 37).

Al apartar este rubro del gasto que debe realizar el gobierno central, en momentos de auge económico, se infiere que habrá recortes en los programas sociales, en los subsidios para la industria, en otras palabras se alejará el papel del Estado en cuanto al cumplimiento de sus fines<sup>7</sup> y la efectividad de los derechos, por consiguiente, el Estado como institución jurídica y política deja de tener su papel de prestador de servicios, dejando estos en manos de privados, en consecuencia, se sufre un cambio institucional, ya que se pasa del Estado Social de Derecho<sup>8</sup> donde se garantizan unos

---

<sup>7</sup> ARTICULO 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. (Asamblea Nacional Constituyente, 2009).

<sup>8</sup>) [I]a fórmula política del Estado Social de Derecho surge en la postguerra europea como una forma de organización estatal que pretende corregir las limitaciones de la concepción clásica del Estado de Derecho, expresión política de una sociedad compuesta por individuos concebidos abstractamente como libres e iguales. La teoría del estado del siglo XIX y principios del XX partía de la idea del ciudadano como persona adulta, letrada, propietaria, generalmente masculina, y libre frente al poder público. La sociedad era autónoma para el aseguramiento de su reproducción material y cultural, por el Estado estaba prioritariamente destinado a proteger a las personas frente a peligros internos y externos por medio de la policía, el ejército y la justicia. No obstante, la recesión económica de la primera posguerra y la expansión de las ideas socialistas, acompañadas de reacciones de corte igualitario dentro de las doctrinas liberales y conservadoras, así como la creciente industrialización y tecnificación de las sociedades, vinieron a dejar en claro hasta qué punto el ser humano no es realmente libre e igual debido a limitaciones naturales y sociales, dentro de las cuales sobresalen las económicas. Es por ello que se acepta que, en muchos casos, la libertad y la igualdad requieren para su realización de medidas, acciones, prestaciones, servicios, que la persona, por sí misma, no puede asegurar. El Estado de derecho evolucionó así, de un estado liberal democrático a uno social, también democrático, animado por el propósito de que los presupuestos materiales de la libertad y la igualdad para todos estén efectivamente asegurados. El surgimiento histórico de este modelo de organización, identificado ahora como Estado Social de Derecho, muestra, entonces, la convergencia de las ideas socialistas, de la tradición liberal y del pensamiento social cristiano. En la segunda mitad del siglo XIX, la preocupación por la “cuestión social” llevaría inicialmente a la adopción de leyes sociales de protección a las personas frente a situaciones de grave y urgente necesidad. Pero no sería sino después de las dos guerras mundiales que ella vendría a plasmarse en la propia configuración del Estado. Pese a que el Estado interviene ampliamente en la vida social y económica en las primeras décadas del siglo XX, para corregir las disfunciones originadas en el modelo económico y político, en la Constitución de Weimar (1919), las normas sociales relativas al derecho al trabajo, a la seguridad social, a la asistencia pública, etc., sólo tendrían un carácter programático. Lo mismo puede decirse en nuestro continente de la Constitución de México (1917) proclamada una vez terminada la revolución. Dentro del mismo espíritu se destaca en nuestra historia constitucional la Reforma de 1936 adoptada como parte de la

mínimos básicos a la totalidad de la población a un Estado Fiscal de Derecho donde el objetivo de éste, será el de equilibrar el gasto público, pasando así de una política que tiene como objeto el bienestar general a una política cuyo objetivo principal es el manejo de la deuda pública y la estabilidad macro económica en épocas de crisis, que no es un tema atinente solamente a Colombia sino que constituye una tendencia que se viene presentando a nivel mundial:

Así mismo, es posible realizar un análisis paralelo sobre los ministerios de economía (o el Tesoro de los Estados Unidos), que han debido imponer políticas fiscales que reducen los costos sociales del Estado, otro de los requisitos que plantea la globalización económica.(Sassen, 2007, Pág.30).

El ahorro que se plantea para aprovechar el auge en el sector minero energético se empleará en el mercado con cláusulas de escape para usarse en épocas de crisis económica, es decir, se propende por un uso contracíclico de lo ahorrado en momentos de recesiones económicas, esto con el fin de estabilizar el mercado interno cuando se prevea que el PIB vaya a caer por debajo del 2% según lo proyectado por el gobierno nacional (tal cuál versa en la ley de la regla fiscal), con esto se obtendrá un crecimiento sostenido del PIB y se incentivará el crecimiento económico, lo cual es una idea errada, ya que el Estado tiene que intervenir con fuerza para no dejar contraer la producción interna, es decir, se pone en peligro la reactivación económica en épocas de crisis para cumplir con pagos al servicio de la deuda y asegurar el

---

“revolución en marcha”. En los Estados Unidos, sin reforma al texto constitucional, los cambios jurisprudenciales después de una crisis institucional profunda le abrieron paso al “New Deal”. Ahora, en la tradición romano-germánica, es el teórico alemán Herman Heller quien vendrá a conceptualizar la incidencia de lo social en la teoría del Estado y a acuñar la idea misma del “Estado social de derecho”. Alemania tendría que superar primero la dictadura nazi para finalmente acoger la forma de Estado social de derecho en la Constitución de Bonn de 1949. Luego sería España quien acogería esta forma de Estado en la Constitución de 1978, en un país cuya Fundamental de 1931 fue también innovadora en lo social. En la Constitución colombiana de 1991 la fórmula del Estado Social de Derecho acogida como primera oración del articulado constitucional, refleja también el consenso de las diversas tendencias, fuerzas y grupos políticos representados en la Asamblea Nacional Constituyente en el sentido de orientar al Estado de derecho de conformidad con los derechos, objetivos y principios sociales reconocidos en la Constitución. (Corte Constitucional de Colombia, 2001. Pág. 32)

ingreso prometido a los inversores extranjeros. (Razón por la cual USA rechazó la idea de fijar una disciplina fiscal férrea en su Constitución como se verá más adelante).

Las economías nacionales, sufren cambios en sus sistemas de producción que se pueden hallar naturales o producidas por decisión secular:

Uno de los principales mensajes de este documento es que la desindustrialización ocurre por dos vías: i) la vía secular resultante de etapas del desarrollo, típicas del mundo desarrollado, y ii) como resultado de los choques externos que mejoran los volúmenes y los precios de los commodities, procesos típicos del mundo emergente, donde su efecto último dependerá de la forma en que se enfrente la llamada EH<sup>9</sup>.(Clavijo et al., 2012, Pág.15)

Este argumento lo desarrollan (Clavijo et al., 2012) de la siguiente manera: el cambio en el sector de producción se soporta en la evolución que tienen los modos de producción a través del tiempo, así podemos observar que, con la implantación del feudalismo en el mundo y en las etapas del capitalismo temprano, la producción de riqueza o el mayor porcentaje en la producción pertenecía a la agricultura, así como la mayor cantidad de empleos, una vez entra en escena la revolución industrial, la industria toma el puesto de la agricultura en los dos puntos reseñados anteriormente, y viendo los últimos años donde se habla de la revolución tecnológica ésta ha empezado a desplazar la producción industrial, digamos que después de una etapa de desarrollo la producción tiende a cambiar de prioridad, este es el ejemplo del primer caso, el secular, típicas del mundo desarrollado.

En Colombia como lo señalan (Clavijo et al., 2012), la historia económica varió en el rumbo anteriormente descrito, en cuanto a que los niveles de industrialización no fueron los esperados para pasar a otro escalón de la producción, pero obviamente no se saltó al sector de la tecnología sino que saltó directamente al sector de los recursos

---

<sup>9</sup> EH: Enfermedad Holandesa

naturales o de la minería, en otras palabras, un salto para atrás (el caso ii de la cita que se encuentra en el párrafo precedente), la migración de personas al sector extractivo desde la industria fue la tendencia, a pesar de que como se señaló anteriormente, la cantidad de empleos que genera la extracción de minerales no es tan importante como la que genera la industria. Además, se tiene que esclarecer que al ser mayoritariamente inversión extranjera la que invertirá en los recursos naturales y ya que se carece de una política que controle la entrada de capitales, la revaluación de la moneda local se sentirá con más fuerza y si esto ocurre, el sector industrial pierde competitividad a nivel internacional y agrario, haciendo de Colombia un claro ejemplo de lo que han catalogado los economistas como la enfermedad Holandesa

Además, dichas inversiones extranjeras padecen otros efectos adversos –y a menudo no promueven el crecimiento-. La renta generada por las concesiones en la minería puede ser cuantiosa, pero el desarrollo es una transformación de la sociedad. Una inversión en una mina –digamos, en una región remota de algún país- apenas colabora en la transformación del desarrollo, más allá de los recursos que genera. Puede contribuir una economía dual –una economía con bolsas de riqueza-. Pero una economía dual no es una economía desarrollada. De hecho, el flujo de recursos puede a veces bloquear el desarrollo, a través de un mecanismo denominado “la enfermedad holandesa”. La entrada de capital lleva a una apreciación de la moneda, que abarata las importaciones y encarece las exportaciones. El nombre proviene de la experiencia de Holanda tras el descubrimiento de gas en el Mar del Norte. Las ventas de gas natural apreciaron la divisa holandesa y perjudicaron gravemente a las industrias exportadoras del país. Para Holanda el problema fue serio pero soluble; sin embargo, para los países en desarrollo puede ser especialmente arduo.(Stiglitz, 2002, Pág.102).

Dicha enfermedad es causada por el cumplimiento de los pilares del libre mercado que han salido avante, y cabe destacar que entidades supranacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han sido las que han impulsado este modelo económico en todos los países del globo. A pesar de ser creados en aras de superar las crisis financieras a nivel global (FMI), y de generar ayudas a los países

que buscan el desarrollo (BM), se ha visto que en su afán por liberalizar los mercados han generado crisis económicas que se hubiesen podido prevenir, dichas instituciones han sido las que han impuesto o han recomendado las bases estructurales de la economía de mercado a distintos Estados como el colombiano que en su caso particular las ha aceptado sin reparo.

### *2.7 La Deuda Pública*

Hilando las apreciaciones descritas a lo largo del capítulo, es un imperativo hablar de un tópico que es necesario esclarecer para la evaluación del tema en concreto, y es rebatir el tema del pago de la deuda pública en detrimento de los derechos de los nacionales como forma de progreso económico, dejando al lado el tema de la inflación y de la perfección de los mercados.

Los países que enfrentan recesiones, tienen grandes déficits presupuestarios y obligaciones a cumplir que tienden a no ser satisfechas por el hueco fiscal, al no poder cumplir con las obligaciones a que se hizo acreedor, pone en inminente riesgo a las entidades prestatarias y generan incertidumbre en el mercado mundial; el sentimiento de incertidumbre es importante destacarlo ya que en virtud de esta, los inversionistas que en épocas de crisis retiran las inversiones realizadas y lo hacen en razón a que en cualquier momento sus capitales pueden desaparecer, en esa lógica, los recursos son sacados de mercados no tan fiables para invertirse en mercados más estables afectando las economías que venían impulsando, agravando la situación de países en crisis; pero no sólo los inversionistas privados tienden a sentir los efectos de la incertidumbre, las entidades prestatarias ven también en riesgo los futuros préstamos, es por esto que los intereses tienden a crecer, lo que agudiza la situación de países en crisis, que tienden a aumentar su deuda externa sujetándose a altos intereses y a condiciones que la entidad prestataria a discreción plantee, haciendo de las desgracias de los países y sus nacionales un gran negocio para ellas.

En épocas de crisis las entidades encargadas de llevar a cabo los rescates o las formas de salir de la crisis son el Banco Mundial y el FMI que prestan el dinero si el país en crisis atiende a las condiciones que estos les proponen (condiciones que serán explicadas en el siguiente capítulo), que giran en torno a los pilares atrás reseñados (estabilización de la inflación, el pago de la deuda, y la liberalización del mercado de capitales), el plan de ajuste tiene consigo la disminución del gasto público y una vez hecho, se ve como buena señal, y es ahí donde se procede a dar rescates económicos para que el país reactive su economía.

El tema de la deuda pública, es de vital importancia para el FMI ya que se dice que un país sin una deuda pública grande o con tamaños manejables podrá aumentar su PIB y en consecuencia aumentar su riqueza, estos países con deuda baja o manejable dan la impresión de que tienen sistemas fiscales responsables, su producción interna crece (no en todos los casos) de manera sostenida y en consecuencia crean grandes cantidades de riqueza. Colombia con una deuda externa de 83.315 millones de dólares a mayo de 2013, pretende con la disciplina fiscal impulsada en el acto legislativo de sostenibilidad fiscal y la regla fiscal dar un norte primordial a los gastos del Estado que es bajar la deuda externa a topes manejables, la teoría indica que a bajos niveles de deuda pública mayor crecimiento económico, esa es la lógica en que se enrutaban a los países en recesión y los países con deudas externas grandes.

Pero tal premisa, resulta ser un camino erróneo que no hace realidad el desarrollo económico de los países sino que persiguen otros objetivos, ya que, se ha demostrado que los países con deuda pública elevada, suelen tener un ritmo de crecimiento del PIB no tan diferente de los que tienen un nivel de deuda inferior porcentualmente, el centro del argumento es de vital importancia ya que a pesar de tener deudas públicas altas, el crecimiento sigue siendo notorio, así lo expuso Thomas Herdon, quién demostró que no existe tal relación de alto nivel de deuda pública con el bajo crecimiento de la economía, poniendo en tela de juicio las políticas de austeridad que

se aplican en Europa y en USA desde hace algún tiempo y que se consolida en Colombia con la consagración de la sostenibilidad fiscal en la Constitución Nacional.

El paradigma ya mencionado que marca la pauta al tratar temas de deuda pública es que a mayor deuda pública menor crecimiento económico, existe un estudio en particular que señala esta tesis:

A well-known study completed by economists Ken Rogoff and Carmen Reinhart confirms this common-sense conclusion. The study found conclusive empirical evidence that gross debt (meaning all debt that a government owes, including debt held in government trust funds) exceeding 90 percent of the economy has a significant negative effect on economic growth. (Ryan 2013 p. 78). (Herdon, Ash, & Pollin, 2003, Pág.4)

Dicho documento fue objeto de estudio por parte de Thomas Herdon donde el ejercicio académico consistía en realizar las mismas operaciones que arrojaba la conclusión anteriormente citada, en este caso la conclusión de que a mayor deuda pública menor crecimiento económico. La conclusión que se encuentra en su estudio permite ver errores en los cálculos que alteran los resultados finales:

A necessary condition for a stylized fact is accuracy. We replicate RR and find that coding errors, selective exclusion of available data, and unconventional weighting of summary statistics lead to serious errors that inaccurately represent the relationship between public debt and growth among these 20 advanced economies in the post-war period. Our most basic finding is that when properly calculated, the average real GDP growth rate for countries carrying a public debt-to-GDP ratio of over 90 percent is actually 2.2 percent, not -0.1 percent as RR claims. That is, contrary to RR, average GDP growth at public debt/GDP ratios over 90 percent is not dramatically different than when public debt/GDP ratios are lower.(Herdon et al., 2003, Pág.2).

Con la anterior cita, se logra rebatir la tesis de que a mayor deuda menor crecimiento, argumento que ha fungido como dogma para hacer injerencia por parte de entidades supranacionales en países con deudas altas.

El autor ilustra que el documento objeto de estudio y que arrojó conclusiones erróneas sirvió para tomar medidas legislativas en aras de contrarrestar un aumento de la deuda pública con la firme convicción de que la deuda afectaría el crecimiento económico de sus naciones:

RR have clearly exerted a major influence in recent years on public policy debates over the management of government debt and fiscal policy more broadly. Their findings have provided significant support for the austerity agenda that has been ascendant in Europe and the United States since 2010.(Herdon et al., 2003, Pág.4)

Y el mismo autor asevera una vez encontrado el error lo siguiente:

RR's incorrect stylized fact has contributed substantially to ensuring that "traditional debt management issues should be at the forefront of public policy concerns" (RR 2010a p. 578). Specifically, RR's findings have served as an intellectual bulwark in support of austerity politics. The fact that RR's findings are wrong should therefore lead us to reassess the austerity agenda itself in both Europe and the United States.(Herdon et al., 2003, Pág.15).

Lo que demuestra que no es una verdad absoluta realizar recortes del gasto público para tener un crecimiento económico, es decir, que no se necesita recortar el gasto enfocado a hacer efectivos los derechos de los nacionales para garantizar un progreso económico ni mucho menos cuando el fin radica en asegurar el pago de la deuda pública, premisa que sirvió para que muchos países que caían en crisis impulsaran reformas institucionales para recortar inversión pública.

Concluyendo, se pueden extraer aportes importantes a nivel económico para la comprensión del acto legislativo de sostenibilidad fiscal en Colombia, se puede iniciar mencionando que dicho acto legislativo se enmarca en una avanzada que sumerge al mundo en una globalización económica en la que inevitablemente los Estados se ven inmersos en mayor o menor medida; la globalización enunciada corresponde a una lógica de intereses donde prima la concentración de la riqueza en

manos de magnates internacionales, fondos de inversión o emporios multinacionales o transnacionales en contravía de circuitos económicos nacionales que se han venido consolidando desde el nacimiento del Estado-nación, arrojándolos a una destrucción inaplazable y teniendo como efecto colateral subidas de desempleo junto con cifras altas de pobreza; además, el acto legislativo aprisiona al Estado en cuanto a su intervención en la economía se refiere, dejando que el mercado interno se guíe por premisas básicas como lo son el control de la inflación, la inversión extranjera y la privatización, premisas que son verdades relativas y que ahondan a Colombia en una vía económica que no será su salvación económica ni la ruta segura para generar bienestar a su población ni un crecimiento sostenido de su PIB con producción nacional.

La avanzada económica plantea erróneamente la tesis de que un país con deudas públicas altas no tiene crecimiento económico, por ende la enmienda constitucional de sostenibilidad fiscal tiene como objetivo asegurar el pago de la deuda pública se encuentre Colombia en épocas de recesión económica o en épocas de normalidad económica, la enmienda hará cohibir la acción del Estado frente a demandas de inversión social, es decir, tendrá focos de inversión flexibles y pretenderá un ahorro a largo plazo que permita mantener una estabilidad macroeconómica, condición indispensable para la entrada de la inversión extranjera. Siendo este el móvil económico del acto legislativo, con la enmienda en la Constitución, el Estado no realizará inversión ya que según entidades internacionales genera incertidumbre en los inversores extranjeros y hace que no haya una estabilidad macroeconómica propicia para la entrada de capitales, perjudicando directamente los intereses que estas entidades están representando, lo que nos permite concluir que el acto legislativo es un grado más de inmersión en un mercado global que ha dejado serias dudas en cuanto a crecimiento sostenido de los distintos países del orbe se refiere y a lo atinente a la veracidad de sus tesis económicas.

Con este capítulo se puede entender el sentido del económico del acto legislativo ya aprobado y ya insertado en la Constitución política nacional que pone a una economía nacional en declive y a sus recursos naturales en el campo de intereses de inversionistas privados internacionales condenando a sus nacionales a una pobreza que cada día es más notoria o a buscar oportunidades en otros países.

### 3. Sostenibilidad Fiscal ¿una medida soberana?

#### 3.1 *El Estado, como institución jurídica*

La organización del poder público varía en su composición y funcionamiento según sea el momento histórico en el que tiene origen, al estar ésta ligada con la historia y al ser la historia voluble, resulta inevitable que se susciten algunos cambios en dicha organización, si no se dan los cambios para su adaptación inevitablemente cae para darle paso a otra organización que se adapte al cambio. El Estado-Nación, es la forma más reciente de organización del poder público que en palabras de la académica Hanna Arendt tiene 3 elementos que lo constituyen: “El Estado nacional europeo, heredero del absolutismo, se sustenta sobre la trinidad constituida por el pueblo, el territorio y el Estado” (Estado Nacional y Democracia, 2010, pág. 191); esta forma de organización del poder se ha mantenido a pesar de todos los cambios sociales que se han presentado, cambios que se originan según el contexto socioeconómico mundial y por intereses de los nacionales o parte de los que son sus nacionales, entonces, si se analizan los Estados en el marco del contexto socioeconómico actual se podrá establecer si los cambios que se han realizado los vuelven democráticos o antidemocráticos.

La importancia de estudiar al Estado radica en que es la tribuna que por legitimidad aplica las políticas que han de aceptar los que son sus ciudadanos; aunque a pesar de que tiene la atribución de hacer cumplir los mandatos que tengan los requisitos de procedimiento que se demanden, no puede por sí sólo emitir ordenes ni leyes, los cambios que se susciten en este o en sus funciones, su tamaño o su política fundamental responde a decisiones humanas sobre situaciones concretas o presiones que hacen los cambios en este, es decir, al ser el Estado una creación humana, es el

hombre y su visión del mundo el que hará que este adopte medidas en una u otra dirección según las eventualidades, deseos, o necesidades que existan.

Tras el ascenso de la burguesía al poder, se suscitaron cambios importantes en la composición del orden social, siendo uno de los principales cambios la participación en las actuaciones del Estado naciente por parte de esta clase, con ésta tesis y con el auge del capitalismo como forma de producción, surgieron las distintas ideas liberales como por ejemplo la división del poder en ramas que permitieran garantizar la libertad como valor supremo evitando la arbitrariedad en las decisiones de quién ostentara el poder, así como la idea de una participación democrática en las instancias de decisión que afectara al conjunto de la sociedad (democracia que fue exclusiva pero que ha venido cediendo terreno).

A propósito del Estado liberal, Norberto Bobbio lo define de la siguiente manera: "..., por "Liberalismo" se entiende una determinada concepción del Estado, la concepción según el Estado tiene poderes y funciones limitados, y como tal se contrapone tanto al Estado absoluto como al Estado que hoy llamamos social;". (1993, Pág. 7), que en consecuencia es un Estado acorde al sentimiento burgués que se hacía al poder, ya que ilustraba de manera radical sus pensamientos y su forma de concebir la organización del poder, es decir, un poder limitado.

Una de las muchas características que trajo consigo las reformas mencionadas en el marco del Estado liberal fue la de crear las bases necesarias para que el capitalismo se desarrollara, las bases consistieron en instaurar la libertad económica como piedra angular de la sociedad, y convertir en derecho la tenencia de la propiedad, lo que da pie para hablar de la supremacía del derecho privado sobre el público y de un Estado mínimo que fungiera como garante de las obligaciones nacidas de la libre concurrencia de las voluntades.

La supremacía del derecho privado se afirma a través de la difusión y recepción del derecho romano en Occidente: el llamado derecho de las pandette es en gran parte derecho

privado, cuyos institutos principales son la familia, la propiedad, el contrato y los testamentos. En la continuidad de su duración y en la universalidad de su extensión el derecho privado romano adquiere el valor de derecho de la razón, es decir, un derecho cuya validez es reconocida independientemente de las circunstancias de tiempo y lugar que la originaron y está basada en la “naturaleza de las cosas” a través de un proceso semejante a aquel por el que, muchos siglos más tarde, la doctrina de los primeros economistas, posteriormente llamados clásicos (al igual que fueron llamados clásicos los grandes juristas de la época de oro del derecho romano), será considerada como la única economía posible porque descubre, refleja, describe, relaciones naturales (propias del dominio de la naturaleza o fisiocracia) (Bobbio, 1989, Pág. 22).

La supremacía del derecho privado surge de la dicotomía esencial entre el derecho público y el derecho privado que propone Norberto Bobbio, según plantea el autor la disyuntiva ha sido una constante en el pensamiento jurídico mundial y busca dar explicación a las dos esferas del derecho, la contradicción entre uno y otro, y cuál de las dos es la mejor forma de alcanzar el bienestar general de la población, sin olvidar, que son las personas quienes adoptan una postura entre las dos, guiando así las actuaciones del Estado.

Cualesquiera que sean el origen de la distribución y el momento de su nacimiento, la dicotomía clásica entre derecho privado y derecho público muestra la situación de un grupo social en el que se manifiesta ya la distinción entre lo que pertenece al grupo en cuanto tal, a la colectividad, y lo que pertenece a los miembros específicos, o más en general entre la sociedad global y grupos menores (como la familia), o también un poder central superior y los poderes periféricos inferiores con respecto a él gozan de una autonomía relativa, cuando dependen totalmente de él.(Bobbio, 1989, Pág.13).

Cuando se habla de una dicotomía entre dos formas normativas que regulan actuaciones aisladas pero que a su vez tienen una interdependencia, se debe mencionar que estos dos grandes grupos del derecho tienen origen en la regulación de conductas para dos escenarios distintos o dos tipos de sujetos determinados por sus

condiciones y sus posiciones dentro de una sociedad, esta condición o posición suele variar según la relación que se presente entre individuos, siendo estos de dos tipos, entre iguales o entre desiguales.

Al ser el derecho un ordenamiento de relaciones sociales, la gran dicotomía público/privado se duplica primeramente en la distinción de dos tipos de relaciones sociales: entre iguales y desiguales. El Estado, y cualesquiera otra sociedad organizada donde hay una esfera pública, no importa si es total o parcial, está caracterizado por relaciones de subordinación entre gobernantes y gobernados, esto es, entre detentadores del poder de mandar y destinatarios del deber de obedecer, que son relaciones entre iguales: la sociedad natural como fue descrita por los iusnaturalistas, o bien la sociedad de mercado en la idealización de los economistas clásicos, en cuanto son tomadas normalmente como modelos de una esfera privada contrapuesta a la esfera pública, están caracterizadas por relaciones entre iguales o de coordinación.(Bobbio, 1989, Pág. 15).

En la academia se acepta la validez de un sistema mixto, integrado actualmente por el derecho público que maneja su esfera y se encarga de lo atinente a la *res pública*, y el derecho privado que regula las relaciones entre individuos donde prima la autonomía de la voluntad, si bien es cierta la afirmación anterior, se presenta una unión por el hecho de que es el Estado el que administra justicia y el que decide qué temas o conductas pertenecen al derecho público o al derecho privado. A pesar de que se crea en una mixtura entre las dos formas jurídicas, la lucha constante entre una y otra siempre está representada en las personas que componen los gobiernos junto a situaciones fácticas que hacen que una prime sobre la otra, si prima el derecho público se verá a un Estado que interfiere más en la economía así como en distintas actividades de la vida en sociedad, si prima el derecho privado, se verá al Estado como un privado más y será menos proclive a la participación en las distintas actividades de la sociedad (o compite bajo las leyes del mercado), es decir, un Estado Liberal o como actualmente se le llama, un Estado Neoliberal, que para efectos

conceptuales encuentra sustento o fundamento teórico en la obra “Anarquía Estado y Utopía” del autor Robert Nozick, donde asevera que:

Mis conclusiones principales sobre el Estado son que un Estado mínimo, limitado a las estrechas funciones de protección contra la violencia, el robo y el fraude, de cumplimiento de contratos, etcétera, se justifica; que cualquier Estado más extenso violaría el derecho de las personas de no ser obligadas a hacer ciertas cosas y, por lo tanto no se justificaría; lo que el Estado mínimo es inspirador, así como correcto.<sup>10</sup> (2012, pág. 7).

El trasegar histórico ha constituido distintos centros de poder o sujetos históricos que permiten la generación de desarrollo en distintas facetas de la vida en sociedad, sean estos públicos o privados. Estos sujetos históricos se manifiestan creando formas de conducta, modelos de desarrollo culturales y económicos que propenden por un bienestar colectivo o individual, invenciones tales como el derecho privado y el público, la máquina de vapor, la impresión, la democracia, entre otras, son resultados históricos que van evolucionando y encontrando adaptaciones para las distintas necesidades que las sociedades o los individuos tienen, en consecuencia estas innovaciones sólo tienen viabilidad si son apoyadas por un sujeto histórico que resulta cambiante porque se guía por intereses.

El Estado como sujeto histórico, sufre cambios esenciales en su función de dirigir el desarrollo de una nación (lo que de antemano supone una supremacía del derecho público sobre el privado), a partir del triunfo de la revolución americana y la revolución Francesa, el Estado ha cumplido un papel principal en el desarrollo económico de todas las naciones que han alcanzado el progreso económico, en dichos países se consolidó la idea de que es con ayuda de éste que las naciones pueden convertirse en sitios prósperos y en centros de bienestar social, todo depende de los

---

<sup>10</sup> El libro “camino de servidumbre” de Friedrich A. Hayek propone la retoma de las ideas liberales en todos los ámbitos de la vida en sociedad en momentos de desprecio por esta, ya que la planificación centralizada de la vida en sociedad cobra vital importancia para el desarrollo de los países; para tener una mayor claridad conceptual recomiendo la lectura de estas dos obras sin desconocer que existen otros autores que tratan el mismo concepto.

incentivos que se brinden para que se produzca y para que la gente tenga rentabilidad a la hora de hacer inversión; se puede afirmar a propósito de Estado que:

A pesar de sus distintos orígenes y temporalidades históricos a través del mundo, es posible definir la historia del Estado moderno como el proceso de nacionalización de prácticamente todos los rasgos esenciales de la sociedad: la autoridad, la identidad, el territorio, la seguridad, la ley y la acumulación económica.(Sassen, 2007, Pág. 26).

Por otro lado, la democracia entendida como forma de toma de decisiones colectivas que convoca la participación y el beneficio de la mayor parte de la sociedad o en palabras de Norberto Bobbio

... por “democracia”, una de las tantas formas de gobierno, en particular aquella en la cual el poder no está en poder de uno o de unos cuantos sino de todos, o mejor dicho de la mayor parte, y como tal se contrapone a las formas autocráticas, como la monarquía y la oligarquía (1993, Pág. 7).

Tiende a repercutir positivamente en la vida de ésta, ya que hace de las medidas adoptadas por una sociedad decisiones que solventen y brinden oportunidades para el grueso de la población.

La democracia es un bastión importante para el impulso económico de un país en cuanto a que asegura la participación y el beneficio de la mayor parte de sus nacionales, y ya afirmada la tesis de que un Estado es el soporte necesario para el desarrollo económico de sus sectores productivos y el bienestar general de sus nacionales, la conclusión lógica es que un Estado que no sea democrático no puede ser el móvil del desarrollo nacional porque no logra dar oportunidades al grueso de la población, caso contrario ocurriría en el Estado democrático que adoptará propuestas que beneficien a la mayoría de los suyos y también al desarrollo económico del país, la aclaración es importante dado que un Estado Liberal o neoliberal no es por antonomasia democrático, como lo explica el académico Norberto Bobbio:

Un Estado liberal no es por fuerza democrático: más aún, históricamente se realiza en sociedades en las cuales la participación en el gobierno está muy restringida, limitada a las clases pudientes. Un gobierno democrático no genera forzosamente un Estado liberal: Incluso, el Estado liberal clásico hoy está en crisis sobre el avance progresivo de la democratización, producto de la ampliación gradual del sufragio hasta llegar al sufragio universal. (1993, Pág. 7.)

Con las aclaraciones anteriores frente a Estado Liberal Y democracia podemos clasificar la clase de Estado en dos grupos que son Estados Inclusivos los Estados Democráticos y son Estados Extractivos los que no son democráticos.

### 3.1.1 *Estados Inclusivos: Característica*

Instituciones inclusivas es un concepto formulado en el libro *por qué fracasan los países* que lo define de la siguiente manera:

Las instituciones económicas inclusivas, como las de Corea del Sur o las de Estados Unidos, posibilitan y fomentan la participación de la gran mayoría de personas en actividades económicas que aprovechan mejor su talento y sus habilidades y permite que cada individuo pueda elegir lo que desea. Para ser inclusivas, las instituciones económicas deben ofrecer seguridad de la propiedad privada, un sistema jurídico imparcial y servicios públicos que proporcionen igualdad de condiciones en los que las personas puedan realizar intercambios y firmar contratos; además de permitir la entrada de nuevas empresas y dejar que cada persona elija la profesión a la que se quiere dedicar.(Acemoglu & Robinson, 2012, Pág.96).

Los pilares resaltados en la cita anterior que para los autores son necesarios para la prosperidad económica, apuntan al Estado como institución radicalmente importante, ya que es éste el que ha de regular el tema de servicios públicos, asegurar un sistema judicial, y velar por la protección de la propiedad privada, la función del Estado como institución inclusiva entonces ha de ser la de brindar iguales condiciones a todos para que exista una sana competencia, lo que es en términos generales funciones

inherentes a los Estados. También un elemento esencial que caracteriza al Estado como institución económica inclusiva es la actuación de esta institución para incluir por medio de la ley beneficios *erga omnes*, ya que sin motivaciones u oportunidades para las mayorías plasmadas en la ley no es posible la prosperidad general, así se manifiesta en el ya nombrado libro: “Las instituciones económicas inclusivas implican la existencia de derechos de propiedad seguros y oportunidades económicas no solamente para la élite, sino también para la mayor parte de la sociedad.”. (Acemoglu & Robinson, 2012, Pág.97)

Concluyendo, el Estado como institución funge a modo de aparato de toma de decisiones colectivas, además, es una entidad que asegura el orden dentro de un territorio, es decir, fija las reglas básicas de convivencia o conducta dentro de una sociedad determinada, esta institución tiene la característica de ser inclusivo, adjetivo que se le asigna, porque las tomas de decisiones tienden a ser democráticas, es decir, que las leyes que se promulgan benefician a la mayoría de los nacionales o son imparciales aumentando la sana competencia; si estas leyes o decisiones se presentan, lo normal es que los adscritos al Estado, sean prósperos, logren potencializar sus habilidades, y hagan de esas habilidades la forma idónea de creación e innovación con el fin de sustentar sus necesidades y desarrollar al país.

### 3.1.2 Estados Extractivos: Característica

A su vez, las instituciones extractivas es un concepto también formulado en el libro *por qué fracasan los países*, que lo define de la siguiente manera: “...denominamos instituciones económicas extractivas a las que tienen propiedades opuestas a las instituciones inclusivas. Son extractivas porque tienen como objeto extraer rentas y riqueza de un subconjunto de la sociedad para beneficiar a un subconjunto distinto.” (Acemoglu & Robinson, 2012, Pág.98), entonces, un Estado es una institución económica extractiva, si no cumple sus funciones inherentes, es decir, no tiene las condiciones básicas para la sana competencia, pero además, en esta institución se

presenta el dominio de un grupo social determinado y se aprovecha de ese dominio con el fin de extraer riqueza, sometiendo al resto de la población a una renta baja y obviamente a condiciones de pobreza sin ninguna forma de alcanzar el progreso económico, en consecuencia los Estados que son extractivos, en contraposición de los Estados inclusivos hacen leyes que benefician a pocos sectores de la sociedad, en concreto a los que gobiernan, no permiten el auge económico interno ni le permiten a sus ciudadanos el desarrollo pleno de sus habilidades, lo que degenera en poca innovación y poblaciones sumidas en la pobreza.

Una vez definidas las dos clases de instituciones, es necesario revisar las Constituciones Políticas de las sociedades modernas que suelen tener consagraciones de derechos y obligaciones de sus nacionales, y es en ese texto donde se formulan procedimientos de toma de decisiones colectivas junto con la organización del Estado, en este documento formal que es la Constitución, se establecen las reglas de juego para la tramitación de proyectos de ley, que son en últimas las que promoverán el desarrollo o el anquilosamiento de un país.

Desde el punto de vista del derecho, el Estado, es una institución que es analizada desde el punto de vista normativo, ya que depende de los lineamientos legales las posibilidades de su actuación y es la ley la que marca la pauta para poder establecer qué campo de acción tiene el Estado frente a los particulares. Las instituciones que componen al Estado revisten una vital importancia ya que son éstas las que han de responder a las demandas de los sectores sociales que tienen a su merced y también, cumplir los pilares básicos que se señalan en los fines del Estado, por lo tanto, es a través del estudio de sus producciones normativas donde se podrá identificar qué tan inclusivo o extractivo es una institución como lo es el Estado. ¿Por qué la ley y no el Estado es el que define tal característica? Porque el Estado responde a modelos ideales, es el aparato a usar para cerrar brechas entre iguales o para ahondarlas, la ley, al ser la decisión colectiva de un país por excelencia, y al ser ésta compuesta por una

pluralidad de personas (en la mayoría de los casos) son las que hacen que un Estado sea económicamente inclusivo o extractivo.

La tesis principal de este capítulo, girará en torno a la institución llamada Estado como aparato capaz de desarrollar un país, así como puede ser el destructor del mismo, se demostrará como las políticas emanadas de éste pueden promover un desarrollo equitativo en un país, así como la aniquilación del mismo en el marco de la sostenibilidad fiscal, consistente éste en un Estado que no representa ya los intereses de sus ciudadanos sino que su recaudo se enmarca en garantizar el pago de la deuda externa y la estabilidad macroeconómica. Con el ejercicio planteado, se entablará la relación que existe entre Estado y los intereses de las personas que ostentan el poder como el motor del progreso en un país o el conducto por el cuál las naciones verán la pobreza en sus territorios, tomando como base el Estado colombiano, a quién además se le hará la clasificación de institución inclusiva o extractiva.

El Estado Colombiano está descrito en la Constitución política como un “Estado social de derecho”, lo que indica que se concibe y defiende la concepción de Estado como órgano supremo de la sociedad sujeto a unas regulaciones legales que limitan su actuar o su proceder (principio de legalidad), y además, se resalta su ingrediente social ya que propende por dar unos mínimos vitales a la totalidad de la población. La regulación legal que tiene el Estado en su actuar está dada por la misma Constitución, allí se especifica que dicho Estado está organizado en forma de “república unitaria” lo que instituye una forma de toma de decisiones colectiva que se encuentran concentradas bajo un solo centro de poder no obstante exista descentralización administrativa en algún grado con autoridades territoriales, por lo tanto, Colombia se ha constituido por medio de mandato legal como un Estado, limitado en sus funciones al mandato legal, para salvaguardar derechos que se han entendido como inalienables a las personas, desde un centro de poder que gira en torno al presidente de la república.

La visión jurídica del Estado, permite una visión dinámica del mismo desde el punto estrictamente legal, en su obra, la teoría general del Estado, Kelsen atribuye en el positivismo jurídico que el Estado tiene dominio sobre las conductas de las personas, las acciones que están tipificadas en la norma y además que están previstas con una coacción, pero, ¿hasta qué punto sólo se limita a esto el Estado?, es cierto que la conducta imputada a una persona puede ocurrir por acción u omisión, creo que el punto no se centra en este tema, ya que, las leyes pueden ser armónicas, lo que pasa por alto el autor, es el tema del espíritu de las leyes, de donde provienen las leyes, y que funcionamiento o injerencia en la vida del progreso nacional debe tener o puede tener el Estado ¿por qué se realizan los cambios normativos y porqué el Estado cambia de conductas? Y ¿a quién benefician las leyes y por consiguiente el actuar del aparato estatal?, lo que se intenta demostrar a ciencia cierta en el transcurso de esta monografía es resaltar lo imposible de analizar una ley (o un acto legislativo, o un proyecto de ley) teniendo en cuenta distintas variables, lo que elimina la posibilidad de tratar el tema con la teoría pura del derecho.

El marxismo, teoría desarrollada por Carlos Marx incluye al Estado en su estudio como una forma que adopta la superestructura, y que nace producto de las relaciones de producción y las fuerzas productivas, el desarrollo histórico hace que exista un divorcio entre clases sociales que desarrollan una estructura estatal como reflejo de esa unión irreconciliable entre las clases en disputa. En ese sentido es natural entender que el Estado corresponda a intereses de las clases que dominan y que a medida que crezcan esas contradicciones el Estado se eleve y se aparte de esa realidad social, que se constituya como un aparato de acción con el monopolio legal de la fuerza que se empleará de acuerdo con las clases que la dominan. Entendiendo esta concepción, pero sin encasillarla en el conflicto clasista entre obreros y patronos (o burgueses), sino trasladándola al contexto actual, es necesario resaltar las relaciones de dominación que existen pero extendiéndolas a más clases sociales frente a una antítesis que ha crecido y se ha robustecido por su poder económico

mundial que son el sistema financiero mundial junto a las grandes empresas consolidadas en los países potencia; siendo estos defendidos por dichos Estados que se convierten en representantes de intereses, y que además por su condición económica y militar hacen valer los intereses de sus sectores productivos; se explicará así la función del Estado en la globalización, su papel en dicho sistema y la sostenibilidad fiscal como consecuencia de esa contradicción.

Una interpretación adecuada acerca de lo afirmado en el párrafo precedente puede ser la tesis neo-marxista del autor Antonio Negri<sup>11</sup> en su obra “imperio” donde desarrolla la alineación que se genera entre las políticas nacionales y los intereses foráneos, tema que desarrollo a lo largo de la monografía; la siguiente cita ilustra la tensión que se forma entre capas explotadas, capital y su lógica:

Los flujos financieros y monetarios siguen más o menos los mismos patrones globales de la organización flexibilizada de la fuerza de trabajo. Por un lado, el capital financiero y especulativo va adonde el valor de la fuerza de trabajo es menor y donde la fuerza administrativa que garantice la explotación sea mayor. Por otro lado, los países que aún mantengan las rigideces del trabajo y se opongan a su plena flexibilización y movilidad son castigados, atormentados y finalmente destruidos por los mecanismos monetarios globales. El mercado accionario cae cuando la tasa de desempleo cae, o, dicho de otro modo, cuando se eleva el número de trabajadores que no están inmediatamente flexibilizados y móviles. Lo mismo sucede cuando las políticas sociales de un país no se acomodan por completo al mandato imperial de flexibilidad y movilidad-es decir, cuando algunos elementos del Estado de Bienestar son preservados como signo de persistencia del Estado-nación. Las políticas monetarias refuerzan las segmentaciones dictadas por las políticas laborales. (Antonio Negri, 2000, pág. 287).

---

<sup>11</sup> A pesar de que me apoyo en este autor que se ha catalogado como neo-marxista, que es la aplicación que se da a conceptos Marxistas después de Marx y que se usan de distinta forma. Aunque no comparto su posición biopolítica con fervor ciego ni su tesis central de la consolidación de un Imperio ni la consolidación de una resistencia global, considero que tiene aportes interesantes, que es necesario rescatar; para efectos netamente referenciales (con las resistencias ya mencionadas) coloco como referencia neo-marxista la obra mencionada.

### *3.2 Estado Neoliberal, características y cambios*

El creciente desarrollo del capitalismo en algunos países desde la revolución industrial a nuestros días, los convirtieron rápidamente en potencias imperialistas capaces de someter a países de poco desarrollo económico anquilosando el desarrollo del capitalismo en estos y acabando con el pequeño circuito económico que habían alcanzado en procura de poder servir sus necesidades, hacia los años 80s y los 90s, el termino globalización se inmescuyo en el mundo proclamando la política aperturista en todos los ámbitos sociales.

Durante los últimos cien años, el sistema interestatal fue la forma organizativa dominante de los flujos transfronterizos en la mayor parte del mundo, y los estados-nación fueron actores clave en ese marco. Ahora bien, esta condición ha sufrido cambios drásticos a partir de la década de 1980, con una modificación vertiginosa en la década de 1990 gracias a las privatizaciones, la desregulación, las nuevas tecnologías de la información, la apertura de las economías nacionales y la creciente participación de los actores económicos nacionales en los mercados globales. La arquitectura organizativa de los flujos transfronterizos surge de estos reposicionamientos y articulaciones que sólo se adapta en parte al sistema interestatal, y a menudo, y cada vez con mayor intensidad, se aparta de él. En la actualidad, la función de articulación no la cumplen sólo los estados-nación, sino también las empresas y los mercados cuyas operaciones globales se ven posibilitadas por las nuevas políticas y normas transfronterizas que dictan dichos estados, a veces voluntariamente a veces no tanto...(Sassen, 2007, Pág. 41).

Lo que no se entendió (o se aparentó no entender) es que el desarrollo desigual del capitalismo llenó de privilegios a los países potencia frente a los países que carecían dicho desarrollo y sirvió para que los que tuviesen riquezas, acomodaran dicha globalización en su beneficio, tal globalización generó formas de integración preestablecidas con intereses concretos, a las cuales la mayoría de Estados a nivel global tuvieron o tienen que acceder, es así como se empieza la modificación del papel del Estado a nivel global, es decir, la globalización se muestra como una forma

de organización mundial preestablecida, con intereses marcados a los cuales los Estados se tienen que sujetar según su posicionamiento en el escenario internacional:

El planteo principal aquí es que dicha inserción genera una variedad de negociaciones, en tanto algunas estructuras específicas de lo global habitan lo que históricamente se concibe e institucionaliza como lo nacional, y contribuyen en parte a constituirlo. En la actualidad, un resultado evidente de estos fenómenos es la desnacionalización incipiente, parcial y sumamente especializada de determinados componentes del Estado-nación. Análisis de este tipo traen a primer plano las particularidades de cada Estado en materia de su interacción en las fuerzas de la globalización. Aunque la mayoría de los gobiernos han terminado ejecutando políticas que facilitan la globalización económica, esto no implica que existan diferencias institucionales en el proceso de adaptación, y es esta la particularidad que se desea resaltar aquí. Algunos Estados, por ejemplo, presentan cierta resistencia, mientras que otros asientan sin demora. (Sassen, 2007, Pág. 60).

Las naciones influyentes en el escenario Internacional, a pesar de ser los propulsores fuertes de las políticas globalizadoras, actúan con matices en la aplicación de las políticas que predicán para otros países:

Incluso cuando occidente no fue hipócrita, marcó la agenda de la globalización, y se aseguró de acaparar una cuota desproporcionada de los beneficios a expensas del mundo subdesarrollado. No fue sólo que los países industrializados se negaron a abrir sus mercados a los bienes de los países en desarrollo –por ejemplo, mantuvieron frente a una multitud de bienes, desde los textiles hasta el azúcar- aunque insistieron en que éstos abrieran los suyos a los bienes de las naciones opulentas; no fue sólo que los países industrializados continuaron subsidiando la agricultura y dificultando la competencia de los países pobres, aunque insistieron en que éstos suprimieran los subsidios a sus bienes industriales. Los “términos del intercambio”- los precios que los países desarrollados y menos desarrollados consiguen por las cosas que producen- después del último acuerdo comercial de 1995 (octavo) revelan que el efecto neto fue reducir los precios que algunos de los países más pobres del mundo cobran con relación a lo que pagan por sus

importaciones. El resultado fue que algunas de las naciones de la Tierra empeoraron aún más su situación.(Stiglitz, 2002,Pág. 31).

Su poder y su influencia en el mundo los lleva a poder tomar decisiones que se apartan del rumbo que ellos mismos proponen, mostrando en el escenario global dos tipos de Estados, uno que reafirma el papel del Estado en cuanto a promotor de la seguridad y el bienestar de sus nacionales o por lo menos a los intereses de los grupos de poder internos que se toman el Estado y otro que se sujeta a lo que demanden o lo que impongan los países con gran influencia, o los entes supranacionales, incapaces de responder a los intereses de los nacionales y que benefician a sólo un reducido conjunto de la sociedad.

Los críticos de la globalización acusan a los países occidentales de hipócritas, con razón: forzaron a los pobres a eliminar las barreras comerciales, pero ellos mantuvieron las suyas e impidieron a los países subdesarrollados exportar productos agrícolas, privándolos de una angustiosamente necesaria renta vía exportaciones. EEUU fue, por supuesto, uno de los grandes culpables, y el asunto me tocó muy de cerca. (Stiglitz, 2002,Pág. 317).

Como el papel del Estado a raíz de la crisis del 29 se caracterizó por intervenir en la economía de su territorio, una vez planteada la teoría de la globalización económica fue menester cambiar el papel del Estado, el cambio se suscita ya que con dicha globalización vino el dogma neoliberal que erige el culto al libre mercado que como consecuencia revive la teoría de la mano invisible de Adam Smith (con ciertos matices, concepto que se convierte en sinónimo de globalización), una vez erigido el dogma, el Estado pasó de ser un prestador de servicios a ser un regulador de los mismos, y con el panorama económico mundial globalizado se hace de sus actuaciones un botín para los intereses internacionales que bajo su conveniencia particular fomentó la creación de un nuevo orden jurídico y además, contó con entes supranacionales que relevan en parte al Estado de su función antes concebida de regular conductas, es así como los intereses privados internacionales se tomaron distintos territorios, aunque:

Esto no significa que las viejas jerarquías hayan desaparecido, sino que junto a las anteriores surgen nuevas escalas, y que con frecuencia éstas pueden vencer a aquellas. Las jerarquías anteriores, constituidas como parte del desarrollo del Estado-nación, siguen funcionando, pero en un campo mucho menos exclusivo que en el pasado reciente. (Sassen, 2007, Pág. 26).

La toma de decisiones colectivas de una sociedad se da por medio de la organización que adopte (como se revisará al inicio del siguiente capítulo), la toma de decisiones colectiva es la manera como los países adoptan una u otra política económica, lo atinente a este capítulo es que las decisiones que se adoptan en un país ya no sólo está sujeto a presiones de sus nacionales en cuanto a que está inmerso en la globalización económica, es decir, que con el avance de la globalización económica también está sujeto a presiones por préstamos (entre otros) de entidades supranacionales o con Estados potencias, estos préstamos tienen inmersos objetivos que el país prestatario tiene que cumplir, estas presiones internacionales que eran normales de un tiempo para acá han tomado una injerencia en las decisiones de los países que antes no se veían, siendo estas hoy en día más agresivas, dando orientaciones que pasan del ámbito económico al ámbito político poniendo en tela de juicio el papel del Estado como ente soberano en cuanto a que aplica políticas transnacionales o globalizantes en contravía de las demandas internas, con el soporte de élites nacionales que se benefician de dichas decisiones encasillando al Estado como un mero ente administrativo de aplicación de disposiciones que rigen a nivel mundial.

¿Cómo manejan los estados esta participación en el proceso global? Un elemento fundamental del análisis que aquí se presenta es que el consenso creciente, y con frecuencia impuesto, que se da en la comunidad de estados con respecto a estas políticas desnacionalizadoras no es una mera decisión política, sino que supone un tipo de labor específica por parte de esos estados. El consenso obliga a los estados a realizar determinadas labores. No se trata de una simple decisión. Es más, esta tarea de los estados tiene un resultado paradójico, ya que su componente es la desestabilización de algunos componentes del poder estatal. Se observa que el Estado incorpora el proyecto

global a través de la disminución de su propia intervención en la regulación de las transacciones económicas en su territorio y en sus fronteras. Así, es posible concebir al Estado como una capacidad técnica administrativa que, por ahora, ninguna otra institución logra generar. Es más, se trata de una facultad respaldada por el poder militar, que en el caso de algunos Estados es un poder global. Desde la perspectiva de las empresas multinacionales, su objetivo es garantizar que las funciones tradicionalmente ejercidas por el estado en el ámbito nacional de la economía –como la protección del derecho de propiedad y de los derechos contractuales- se hagan extensivas a las empresas extranjeras que logren acceso a ese territorio. Existen varias opciones para alcanzar este objetivo. En cierta medida, la función de ofrecer garantías está comenzando a privatizarse, como se advierte, por ejemplo, en el crecimiento del uso del arbitraje (privado) internacional en el ámbito comercial, así como en el desarrollo de nuevos órdenes institucionales privados que hoy se encargan de aspectos que en un pasado reciente eran función del Estado. Como poder hegemónico de este período, el gobierno de los Estados Unidos ha conducido o forzado a otros estados a adoptar las obligaciones, ya mencionadas, con el capital global y, como consecuencia, ha contribuido a intensificar las fuerzas que pueden amenazar o desestabilizar aquello que históricamente se entiende por poder estatal.(Sassen, 2007, Pág. 53).

Una manera de hacer presión sobre los Estados son los denominados “objetivos”, estos se plasman en los documentos que soportan los préstamos hechos a los países que acceden a créditos con entidades supranacionales:

Tales objetivos reciben el nombre de “condiciones”, y la “condicionalidad” es un asunto vivamente debatido en el mundo subdesarrollado. Cada documento de préstamo especifica naturalmente unas condiciones básicas. Como mínimo un acuerdo de préstamo afirma que éste es concedido a condición de que será reembolsado, normalmente son un calendario de pagos adjunto. Muchos préstamos imponen condiciones diseñadas para incrementar la probabilidad de su liquidación. La “condicionalidad” se refiere a condiciones más rigurosas, que a menudo convierten el préstamo en una herramienta de política... (Stiglitz, 2002, Pág. 71).

### 3.3 *¿Qué son las entidades supranacionales?*

En la globalización, las entidades supranacionales pretenden dictaminar buenas medidas en pro del desarrollo económico internacional y nacional, dichas entidades son el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (entre otras), que a pesar de ser creadas para superar crisis sistémicas y fomentar el desarrollo global, se han convertido en prestamistas internacionales que bajo “objetivos o condiciones” hacen efectivos los préstamos que se ha convertido en una forma de introducir políticas neoliberales o globalizadoras auspiciadas por emporios financieros o por Estados que los representan.

El FMI y el BM, nacen en procura de salvaguardar al mundo de problemas que se puedan presentar a futuro, tras la prueba del colapso de la economía originada por la crisis del 29 (la gran depresión), Keynes propugnó la creación de un ente integrador que mediante la presión internacional y la acción colectiva pudiesen afrontar las fluctuaciones negativas que se pudiesen presentar en el futuro en vista de las deficiencias que tiene la economía de mercado, así se dio el inicio del FMI, aunque al pasar de los años se ha tornado en una entidad cuestionada por sus recomendaciones y por su injerencia en las políticas internas de los países que se ven sujetos a su ayuda para financiar diversos programas.

El FMI surgió de la creencia en la necesidad de una acción colectiva a nivel global para lograr la estabilidad económica, igual que la ONU surgió de la creencia en la necesidad de una acción colectiva a nivel global para lograr la estabilidad política. El FMI es una institución pública, establecida con dinero de los contribuyentes de todo el mundo. Es importante recordar esto, porque el Fondo no reporta directamente ni a los ciudadanos que lo pagan ni a aquellos cuyas vidas afecta. En vez de ello, reporta a los ministros de Hacienda y a los bancos centrales de los gobiernos del mundo. Ellos ejercen su control a través de un complicado sistema de votaciones basado en buena medida en el poder económico de los países a finales de la II guerra Mundial. Desde entonces ha habido algunos ajustes menores, pero los que mandan son los grandes países desarrollados, y uno

solo, los Estados Unidos, ostenta un veto efectivo (en ese sentido es similar a la ONU, donde un anacronismo histórico determina quién ejerce el veto –las potencias victorias de la II Guerra- pero al menos halló ese poder de veto es compartido entre cinco países) (Stiglitz, 2002, Pág. 37).

Con el paso de los años, el FMI y el BM han unido su quehacer a intereses de grandes empresarios y banqueros, resultado producido por la participación de su gobierno en la financiación de estas entidades que hacen que su participación o su toma de decisiones sea un ejemplo de lo que es la no democracia, es así como logran entrar a distintas economías, por medio de tratos de financiación a los que tienen que acceder algunos países.

El FMI ha cambiado profundamente a lo largo del tiempo. Fundado en la creencia de que los mercados funcionan muchas veces mal, ahora proclama la supremacía del mercado con fervor ideológico. Fundado en la creencia de que es necesaria una presión internacional sobre los países para que acometan políticas económicas expansivas –como subir el gasto, bajar los impuestos o reducir los tipos de interés para estimular la economía- hoy el FMI típicamente aporta dinero sólo si los países emprenden políticas como recortar los déficits y aumentar los impuestos o los tipos de interés, lo que contrae la economía. Keynes se resolvería en su tumba si supiese lo que ha sucedido con su criatura.(Stiglitz, 2002,Pág. 37)

En esta lógica de integración, es posible ver cómo lo nacional tiende a dejar de ser tal y pasa a ser regulada en áreas estratégicas por leyes o instituciones internacionales.

La idea principal en esta instancia es que, en tanto ciertas estructuraciones de lo global habitan lo que históricamente se ha concebido e institucionalizado como territorio nacional, esto genera la necesidad de una variedad de negociaciones. En la actualidad, uno de los resultados más evidentes de este fenómeno es la desnacionalización insipiente, parcial y sumamente especializada de algunos componentes específicos del Estado-nación. Pág. 33(Sassen, 2007).

Haciendo cohibir al Estado de actuaciones que vayan en contra vía de dichas normas, es decir, sin poder emanar regulaciones con el objetivo de proteger áreas importantes o sectores sociales que se ven atropellados por la internacionalización económica.

Los Estados nacionales que se han consolidado respondiendo a los reclamos de la población que las legitima, actuaban satisfaciendo sus necesidades y creando condiciones óptimas para el desarrollo económico de sus nacionales, ahora con Estados supeditados a los pactos internacionales o a recomendaciones de los entes supranacionales, actúan según lo pactado con estas, cambiando el enfoque de su función primaria y poniendo en práctica lo que Saskia Sassen referencia como “corporate governance”,

Una de las funciones del Estado ante la internacionalización económica ha sido negociar la intersección entre el derecho nacional y las actividades de los actores económicos extranjeros (empresas, mercados y organizaciones supranacionales) en el territorio nacional así como las actividades de sus propios actores económicos en el extranjero. En el caso de los Estados Unidos, por ejemplo, el gobierno ha emitido medidas legislativas, decretos presidenciales y resoluciones judiciales que les permiten a las empresas extranjeras operar en su territorio y a los mercados nacionales que se vuelvan internacionales.(Sassen, 2007, Pág. 50).

En ese sentido, el aparato productivo del país subdesarrollado al encontrarse con un Estado que no fomenta su crecimiento, y estando este sujeto a compromisos internacionales que no le son favorables a sus nacionales, condena a la desaparición de su sistema productivo en virtud de la competencia con las grandes industrias internacionales, reduciendo al país en vías de desarrollo a métodos económicos no tradicionales como el de exportación de mano de obra barata, o el turismo sexual:

Cuando la producción industrial y agrícola deja de funcionar como fuente de empleo, de renta y de ingresos fiscales, lo que antes era una forma marginal de obtener ganancias, renta y fondos públicos adquiere una relevancia mucho mayor. El aumento en la

importancia de esos sectores para el desarrollo tiene efectos secundarios cada vez mayores. Por ejemplo cuando el FMI y el Banco Mundial presentan al turismo como una solución para algunas situaciones de estancamiento en muchos países pobres y ofrecen préstamos para incentivar esa actividad, bien podrían estar contribuyendo a la conformación de un ámbito institucional más amplio para la expansión de la industria del ocio, lo que conllevaría de manera indirecta un crecimiento del comercio sexual. Este vínculo con las estrategias de desarrollo indica que en el futuro será muy probable observar una mayor expansión de la trata de mujeres. (Sassen, 2007, Pág. 202)

Dados los anteriores argumentos es posible detectar y resaltar la tesis enunciada, que saca a la luz una política económica diseñada para todos los países que tiene un único benefactor que son las entidades financieras y los países potencia que al proteger sus sectores productivos se niegan a aplicar las políticas que recomiendan a sus pares, los distintos organismos económicos y políticos se encuentran condicionados y diseñados en pro de los intereses de los sectores que se mencionaron anteriormente aunque éstas se hallen circunscritas a un territorio determinado, en otras palabras una dominación internacional que no deja de tener un marcado anclaje en lugares específicos.

Aunque las redes se encuentran parcialmente insertas en los territorios nacionales, ello no implica que los marcos reguladores existentes a nivel nacional puedan regularlas. Las funciones de regulación se están transfiriendo cada vez más a un conjunto de redes reguladoras transfronterizas emergentes o fortalecidas, lo que se ve acompañado por el desarrollo de una amplia gama de normas que organizan el comercio mundial y el sistema financiero global. Funciones que antes correspondían exclusivamente a los marcos jurídicos nacionales están comenzando a desplazarse a ciertos organismos reguladores semiautónomos que forman redes transfronterizas especializadas, a menudo semiprivadas, cuyas normas empiezan a reemplazar las reglas del derecho internacional. (Sassen, 2007, Pág. 43).

Se manifiesta ya la tendencia de la inserción al sistema bancario de varios sectores como los industriales y agrarios en países subdesarrollados, esto para beneficiar al sector financiero mundial insertando el concepto de la bancarización de la economía,

que da a entender que el sector financiero tiene una participación amplia en la vida económica de un país, fenómeno que se presenta bajo la presión a los países que por sus limitaciones dependen del visto bueno del FMI lo que se traduce en la no generación de una incertidumbre en su mercado interno; *contrario sensum*, los países con el poder suficiente para no aplicar las políticas neoliberales como lo ha hecho Estados Unidos de Norte América adoptando decisiones con miras a impulsar el desarrollo económico de su economía:

Estados Unidos no hizo caso al FMI. Ni la administración Clinton ni la Reserva Federal le prestaron mucha atención. Estados Unidos podía hacerlo puesto que no necesitaba la ayuda del FMI ni de ningún otro donante, y sabíamos que el mercado le prestaría casi tan poca atención como hicimos nosotros. El mercado no nos castigaría por desdeñar sus consejos ni nos premiaría por seguirlos. Pero los países pobres de la Tierra no tienen tanta suerte: si no hacen caso al Fondo pueden correr riesgos. (Stiglitz, 2002, Pág. 76).

Este riesgo se convierte en un arma de doble filo ya que adopten o no las políticas de entes supranacionales, los países sujetos a su visto bueno se atienen a las consecuencias de una mala calificación perdiendo la autonomía para tomar sus propias decisiones, o las aceptan y tienen que caminar por el sendero de la extinción de su aparato productivo, se encuentra así la validez de la antítesis planteada, entre diversos sectores de la producción a escala global contra los distintos emporios industriales, agrarios y financieros de países con poder económico y militar, en ese sentido los Estados no desarrollados son concebidos como meras entidades técnicas administrativas como lo expone Saskia Sassen : “Entonces, puede concebirse el Estado como la representación de una facultad técnica administrativa que posibilita la implantación de la economía global corporativa.” (Sassen, 2007, Pág. 70)

¿Cuáles intereses son los que priman y los que son implementados de forma autoritaria en los países que tienen poca influencia o poderío en el contexto internacional? y ¿Dónde está la contradicción en términos marxistas planteados entre los que ganan y los que pierden?, En el proceso de consolidación del capitalismo en

los países potencia, se fue desarrollando una figura empresarial objeto del derecho mercantil con intenciones de expandir sus relaciones comerciales más allá de los países de donde fueron creados, éstas empresas son el motor de la globalización ya que son propuestos como forma indiscutible de alcance del desarrollo para los países con poco desarrollo, haciendo que los Estados permitan su entrada a los territorios y exploten lo que por vía nacional no se “pueda” explotar; en ese sentido para su actuar, encontramos formaciones de derecho internacional que tienen necesariamente que aterrizar en el ámbito nacional.

El proyecto global de las grandes empresas, las nuevas capacidades que resultan de la tecnología de la información y las telecomunicaciones y el crecimiento de componentes supranacionales en la labor del Estado, en conjunto, comienzan a constituir escalas estratégicas que van más allá de lo nacional. Entre ellas pueden mencionarse la escala subnacional -como la de los mercados globales-. Estas prácticas y procesos desestabilizan parcialmente la jerarquía de escalas que era expresión de las relaciones de poder y la economía política del período anterior. Dicha jerarquía estaba organizada en función del alcance institucional y del tamaño territorial, y en gran medida lo sigue estando: se descende desde lo internacional hasta lo nacional, de allí a lo regional, lo urbano y, finalmente, lo local, con cierta centralidad de lo nacional como agente articulador de esta configuración.(Sassen, 2007,Pág. 26).

La transformación que hoy en día estamos presenciando corresponde a un nuevo paradigma en la concepción del Estado, lo que nos hace adoptar la misma postura que la académica Saskia Sassen ha expuesto para significar cuándo estamos presenciando el cambio de rol del Estado:

Por un lado, existe un conjunto de leyes bien desarrolladas, redactadas en gran medida durante los últimos cien años para garantizar la autoridad territorial exclusiva de los estados-nación en un nivel nunca visto en los siglos anteriores. Por otro lado, especialmente durante la década de 1990, tiene lugar una institucionalización considerable de los “derechos” de las empresas multinacionales, la desregulación de las

operaciones transfronterizas y el aumento del poder o la influencia de algunas organizaciones supranacionales. Si al garantizar estos derechos, esas facultades y esos poderes se produjo una renuncia, aunque sea parcial, a ciertos elementos de la autoridad estatal construida en el siglo anterior, entonces es posible afirmar que están dadas las condiciones para una transformación del rol de estado.(2007, Pág. 48)

Finalizando, podemos ver que son los bancos occidentales privados, las industrias desarrolladas de los países potencia y los agentes del neoliberalismo los que se benefician de la globalización económica que está imperando actualmente y los que se ven derrotados son los sectores económicos que no pueden competir con emporios internacionales ubicados en países con bajo desarrollo económico, y que ya no tienen en el Estado una institución que les permita desarrollarse y generar un bienestar social, sino simplemente un Estado que promulga leyes en pro de la globalización que necesariamente van en contra de los mercados internos, y no es extraño observar que también pasen por encima de formas de materialización de derechos que benefician a ciudadanos nacionales.

#### *3.4 Sostenibilidad Fiscal en el Estado Neoliberal*

Los Estados en vías de desarrollo y Colombia como una especie del género, al carecer de un sector industrial desarrollado y acumulación de capital por la transformación de materias primas a mercancías, hacen del crédito el motor principal para financiar los proyectos que pretenden ejecutar, convirtiéndose en un espacio para especular y para fomentar la participación de grupos de inversión en los estados nacionales. Para el pago de estas, los impuestos se han focalizado principalmente para el pago de la deuda externa, haciendo cambios a nivel legislativo con el fin de asegurar el cumplimiento de los pagos a los distintos prestatarios, ampliando la contribución de personas naturales y no de personas jurídicas. En ese sentido lo que se configura es un cambio en el concepto de Estado social de derecho a un nuevo concepto de Estado, que denominamos como el Estado Fiscal de Derecho en el

capítulo anterior, que es aquel Estado que focaliza sus recursos con el único fin de pagar a los prestatarios limitando el gasto público y por ende la inversión en economía (subsidios), prestación de servicios y la garantía de los derechos de sus nacionales.

El cambio que se presenta en los cimientos del Estado colombiano radica en la función de éste como poseedor del impulso de políticas y estímulos para el desarrollo de un país, ya que es la única institución capaz de imponer y defender lo que en cierto aspecto ya está en manos del derecho internacional, cambia porque al tener las funciones ya mencionadas se convierte en un creador o integrador de las normas que hacen posible la integración global de las naciones como autoridades locales con cargos especiales.

Resulta esencial reconocer la especificidad de las prácticas actuales y de las capacidades que posibilitan estas prácticas. Dicha especificidad está dada, en parte, porque las espacialidades transfronterizas de la actualidad deben producirse en un contexto en el que la mayor parte del territorio se encuentra encerrado en un marco nacional altamente formalizado y con una densidad pronunciada, cuya autoridad exclusiva es el Estado-nación. La preeminencia de la escala nacional ya de la autoridad exclusiva del estado sobre su territorio- contexto clave en la etapa actual de la globalización- trae aparejada la participación necesaria de los estados-nación en la formación de los sistemas actuales.(Sassen, 2007,Pág. 23).

Si bien es cierto que los Estados cambian de enfoque en materia de regulación de conductas dentro de un territorio y “participan” en la construcción de escenarios globales, es evidente que el cambio radica esencialmente en el ámbito económico de la globalización donde las dinámicas necesitan romper los Estados nacionales y avanzar hacia una consolidación mundial de “regulación” socavando derechos de los nacionales:

Ya sea que el análisis se concentre en los estados individuales o en el consenso creciente dentro de la comunidad de estados, puede afirmarse que ha comenzado a funcionar un conjunto de dinámicas estratégicas y de transformaciones institucionales. Es posible que éstas incorporen un pequeño número de organismos y unidades estatales, algunas propuestas legislativas y decretos ejecutivos, pero aun así tienen el poder para instituir una nueva normatividad en el seno del Estado; este poder es, en parte la resultante de que dichos sectores estratégicos entran en interacciones complejas con otros actores poderosos, privados y transnacionales. El fenómeno ocurre en distinta medida en un número creciente de países incluso sin una modificación importante del aspecto formal del aparato institucional de los estados.(Sassen, 2007,Pág. 54.)

En la lógica del párrafo precedente, donde los Estados asumen un rol de reguladores e integradores del mercado global, la sostenibilidad fiscal, es un criterio instaurado en la Constitución Política colombiana con el fin de asegurar un manejo equilibrado en las finanzas públicas, es decir, que se limite los gastos del Estado al ingreso que este tiene por diferentes conceptos, lo que generaría en principio un Estado fiscalmente sostenible.

Pero sostenible ¿para qué? Y ¿para quién?, si se miran ejemplos internacionales como EEUU, que no ha sido ajeno al tema en cuestión, ha tomado un rumbo contrario al que tomó el Estado Colombiano, rechazaron la idea de limitar los gastos a los ingresos que obtuviera el Estado, desde el punto de vista del FED y el gobierno Clinton:

Yo tenía fuertes convicciones sobre este asunto del presupuesto equilibrado. Cuando estaba en el Consejo de Asesores Económicos, una de nuestras grandes batallas se libró en torno a la enmienda de la Constitución para incluir el presupuesto equilibrado. Esta enmienda habría exigido al Gobierno Federal que ajustara sus gastos a sus ingresos. Nosotros, y el tesoro, nos oponíamos porque pensábamos que era una mala política económica. Ante una recesión habría sido más difícil recurrir a la política fiscal para ayudar a la recuperación de la economía. Cuando la economía entra en recesión, la recaudación fiscal cae, y la enmienda habría requerido al Gobierno que recortase los

gastos (o aumentase los impuestos), lo que hubiese deprimido la economía aún más. Aprobar la enmienda habría equivalido a que el Gobierno abdicase de una de sus responsabilidades cruciales: mantener la economía en pleno empleo. A pesar del hecho de que la política fiscal expansiva era una de las pocas vías para salir de la recesión, y a pesar de la oposición de la Administración a la enmienda del presupuesto equilibrado, el Tesoro de EEUU y el FMI abogaron por algo parecido a una enmienda del presupuesto equilibrado para Tailandia, Corea y otros países del Este de Asia. (Stiglitz, 2002, Pág. 141).

Los Estados Unidos de Norteamérica ha tenido la capacidad de formular políticas en contra de las opiniones de organizaciones supranacionales, maniobrando a favor de su propia economía, la Reserva Federal (las veces de Banco Central en otros países) tiene una política de pleno empleo, objetivo que formalmente pretende velar por la ocupación de cada uno de sus ciudadanos en sectores productivos nacionales, sin que eso lo exculpe por las políticas perjudiciales que aplica o hace aplicar a los estados que no tienen el mismo poderío económico ni la misma autonomía para tomar decisiones o a veces aplicando medidas que van en contra de sus mismos nacionales, pero aun así tiene la autonomía para tomar decisiones contrarias a las que se le receta como lo vimos en el mes de octubre cuándo a poco tiempo de que entrara en *default*, no tuvo problema en subir el techo de la deuda para ampliar el margen de tiempo y de tope para endeudarse por un periodo prudencial

La propuesta del Senado eleva el techo de endeudamiento de Estados Unidos hasta el 7 de febrero y desbloquea el presupuesto federal para reabrir la Administración, paralizada parcialmente desde el 1 de octubre, hasta el 15 de enero, dando tiempo a que el Congreso inicie un debate sobre el gasto y reducción del déficit. (ESPECTADOR, 2013).

En Colombia, si se revisa el artículo 371 de la Constitución política no se logra entrever el principio o la misión de mantener el pleno empleo de los nacionales en el sector productivo por parte del Banco Central, a ojos del economista Eduardo Sarmiento el banco central se dedicó a otros objetivos:

En las últimas tres administraciones (2003-2011) el Banco ha sido parte del andamiaje de la locomotora de la minería, inversión extranjera, firmas de TLC, baja de aranceles y revaluación. El modelo provocó la entrada de divisas, el abaratamiento de las importaciones y el aumento del déficit en cuenta corriente, que en un principio se contrarrestó con la burbuja de explosión del crédito y elevación de los precios de los activos. La economía alcanzó en algunos años elevadas tasas de crecimiento, que no eran sostenibles y presagiaban su pronta caída. En el último año y medio la burbuja se quebró, ocasionando una fuerte contracción de la demanda que sumió la industria en recesión y redujo el crecimiento a menos de 3%.(2013)

Hechos denunciados por el columnista que son producto de hacer del banco de la república un órgano independiente del gobierno y fruto del Consenso de Washington, que ha seguido con las directrices económicas que se rebatieron en esta monografía y ha sido una herramienta estatal en procura de cumplir los designios del FMI y los entes supranacionales que han hecho de su actuar un intento por hacer del mundo un mercado con menos regulaciones:

La lección es clara. En los veinte años del funcionamiento del Banco de la República el país registró los peores índices de desempeño del siglo. Las causas de los insucesos no están en la institución del banco central, sino en que sus poderes e independencia giran en torno a teorías que han sido controvertidas por los hechos y resultan contrarias al interés público.(Sarmiento, 2013).

No se debe tratar como una cuestión sin relevancia el tema que expone el economista Eduardo Sarmiento cuando advierte que el Banco Central fue concebido bajo los parámetros del Consenso de Washington, con este consenso el desempeño del Banco Central colombiano, su independencia y sus funciones, se convirtieron en catalizadores del proceso de la globalización adquiriendo una independencia del gobierno y donde se estableció como objetivo central del banco central el control de la inflación:

La nueva condicionalidad de este sistema económico global, cuyos requisitos deben cumplirse para que un país se integre al mercado global de capitales (y para globalizar ese mercado), tiene como elemento clave la autonomía de los bancos centrales. Esto facilita la tarea de instituir cierto tipo de políticas monetarias que, por ejemplo, privilegian el control de la inflación sobre la creación de empleos, incluso en los casos en que el presidente prefiere lo contrario, sobre todo cuando busca ser reelecto. (Sassen, 2007, Pág. 51)

Para Junio de 2014 la deuda externa Colombiana donde confluye la deuda que tienen las entidades públicas e inexplicablemente las privadas suma ya 83.888 millones de dólares (con un aumento de 573 millones de dólares en la medición hecha a mayo de 2013 “**La deuda externa del país llegó a los 83.315 millones de dólares** al finalizar el quinto mes de 2013, informó el Banco de la República en su informe mensual.” (Espectador, 2013b)),

La más reciente medición realizada por el Banco de la República sobre la deuda externa de Colombia concluyó que a junio de este año esta ascendía a 83.888 millones de dólares, monto que representa el 21,6 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) del país.” (PORTAFOLIO, 2013).

Alza que se presenta no por el gobierno central en concreto debido a las políticas contractivas del Estado, sino porque los privados siguen pidiendo préstamos:

Aunque en enero de este año la deuda pública se ubicó por encima de los 47.000 millones de dólares, en los meses siguientes bajó y se ha mantenido en los 46.000 millones. Por otra parte, la deuda privada creció de 33.806 millones de dólares que marcaba en enero, a 37.344 millones de junio, según señala el reporte del Emisor.(PORTAFOLIO, 2013).

La deuda privada que son los préstamos que consiguen entidades privadas con prestamistas internacionales, se ha aumentado lo que da a entender una elevación de la capacidad de deuda de los colombianos que se ven reflejados en la compra de distintos bienes.

Ahora bien, el gobierno pretende invertir el presupuesto aprobado de la siguiente manera

El presupuesto total del año próximo crece 7,4% respecto al vigente para 2013, pasando de 189 billones a 203 billones de pesos. De este total, 113,8 billones de pesos (56,1%) corresponden a gastos de funcionamiento; 42,5 billones de pesos (20,9%) al pago del servicio de la deuda y 46,7 billones de pesos (23%) a inversión.(Espectador, 2013a).

El principal monto que se pretende destinar es el de funcionamiento, donde el énfasis se va a hacer según expuso el ministro de hacienda Mauricio Cárdenas de la siguiente manera:

Dijo que para el fortalecimiento de la seguridad en Colombia se respaldará con un presupuesto de 7 billones de pesos lo que permitirá aumentar en 15.000 policías adicionales la fuerza pública para dar más seguridad en las ciudades del país.(Espectador, 2013a).

Lo que acierta el argumento del Estado que cumple una labor netamente administrativa en virtud del obvio levantamiento de personas de todos los sectores económicos en proceso de quiebra por el modelo económico aperturista.

No sobra explicar que el aumento del presupuesto para el próximo año, según el ministro de hacienda, “indicó que los recursos para inversión se consiguen debido a que las cuentas claras han permitido rebajar los intereses sobre la deuda. **Esos recursos los liberamos para ser más inversión social, dijo Cárdenas.**” (Espectador, 2013a), cita que refuerza nuestro argumento que se ha manifestado de la consolidación del Estado Fiscal de Derecho, que pretende tener como prioridad el pago de la deuda externa y si ésta lo permite, realizar desembolsos con el fin de generar “equidad”, el rubro que sobra o que permite gastar la deuda pública será llevado a inversión en infraestructura más exactamente a vivienda y medidas a todas veras asistencialistas y coyunturales, ya que se hacen en el marco de una eventual reelección del actual presidente Juan Manuel Santos, siendo una medida temporal

dejando a un lado el incentivo al sector productivo nacional, lineamiento básico del Estado neoliberal, es decir, el Estado mínimo, o en otras palabras, la primacía del derecho privado sobre el público.

### *3.5 Estado Colombiano ¿Institución Inclusiva o Extractiva? Efectos de la sostenibilidad fiscal*

Después de poder poner al descubierto la esencia misma que motivó al Estado Colombiano de enmendar la Constitución en busca de obtener una sostenibilidad fiscal, en un marco de globalización económica rampante, no nos es posible argumentar de ninguna manera que Colombia pertenezca a una institución inclusiva, sino a una institución más bien extractiva, toda vez que en este país no priman los intereses de las grandes mayorías nacionales, sino más bien los intereses de las grandes multinacionales y las entidades financieras internacionales y nacionales, así como sectores productivos de distintos países, en un directo detrimento de sectores de vital importancia como lo son el sector industrial, el sector agropecuario, el sector empresarial, el empleo de los nacionales y los derechos de los mismos.

Examinando los derechos de los ciudadanos, se puede revisar y encontrar un fuerte golpe al derecho a la salud, donde por falta de regulación en las leyes, por vacíos que se encontraban en las mismas o movimientos “legales de las empresas prestadoras de salud” la prestación del servicio de salud no se prestaba cuándo ni cómo se debía prestar. La tutela, una forma expedita para hacer efectiva la protección de los derechos fundamentales consagrada en el artículo 86 de la Constitución política nacional sirvió como forma de adquirir el goce del derecho a la salud por vía judicial, en consecuencia, la Corte Constitucional, se convirtió en una entidad que no sólo pretende ser garante de los derechos de los que pisan suelo nacional sino que hace efectivos esos derechos por medio de sentencias que tiene que hacer efectivo el gobierno central, convirtiéndose así en uno de los “desfases” en el gasto del gobierno, lo que viola directamente el principio de sostenibilidad fiscal.

La lógica que se manejó para el trámite de la enmienda la relata de la siguiente manera el columnista Rodolfo Arango:

Bajo la hipótesis democrático-deliberativa en el trámite del incidente fiscal, la Corte Constitucional aprobó la reforma constitucional al artículo 334 de la Carta Política, corazón del modelo económico colombiano. Las sentencias de tutela estarían a salvo porque el incidente fiscal dejaría la última palabra sobre la vigencia efectiva de los derechos fundamentales a los mismos jueces, en particular a la justicia constitucional.(2013)

A continuación se señalará algo sumamente importante en el trámite de la enmienda, que la hace no democrática, característica que hace del acto legislativo una medida netamente exclusiva y pone al Estado en la misma vía con un agravante y es la cooptación de poder en manos de ejecutivo para cumplir con los mandatos de las altas Cortes:

En la noche del martes la plenaria del Senado aprobó una proposición modificatoria en la que se establece que el Ejecutivo, encabezado por su ministro de Hacienda, si considera que la decisión vulnera la sostenibilidad fiscal “acatará el fallo en los términos contenidos en el plan de cumplimiento” presentado por el propio Gobierno para sustentar el incidente fiscal, incluso si los magistrados rechazan la solicitud de modular, modificar o diferir los efectos de su providencia. En plata blanca, todo el proceso deliberativo ante las altas cortes se torna un saludo a la bandera: el Gobierno impone su criterio al de los jueces, haciendo volar por los aires la separación de poderes, la independencia judicial y el Estado social de derecho. Será este el adiós a sentencias de tutela como las adoptadas en casos de desplazamiento forzado, hacinamiento carcelario o ajuste económico estructural.(Arango, 2013)

Y si bien es cierto que la reforma constitucional le da la potestad al ejecutivo para honrar sus obligaciones, a su arbitrio que de por sí es grave, tal reforma empieza a tener un efecto en todas las leyes que propenden un gasto por parte del Estado, por ejemplo, la nueva ley estatutaria de salud, que se encuentra en estudio para su

evaluación de constitucionalidad en la Corte Constitucional en su artículo sexto, titulado “*Elementos y principios del derecho fundamental a la salud.*”, se encuentra el siguiente enunciado: “ i) **Sostenibilidad.** El Estado dispondrá, por los medios que la ley estime apropiados, los recursos necesarios y suficientes para asegurar progresivamente el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, de conformidad con las normas constitucionales de sostenibilidad fiscal”(Velasco, Benedetti, Corzo, Franco, & Rodríguez, 2013)

Lo que sujeta el gasto a la sostenibilidad fiscal que ha de hacer el gobierno, dicho de paso, que debe hacer constitucionalmente ya que, como lo señala el parágrafo del mismo artículo: “Los principios enunciados en este artículo se deberán interpretar de manera armónica sin privilegiar alguno de ellos sobre los demás.”(Velasco et al., 2013)

Casos similares se deberán observar en las demás leyes que incluyan un gasto público, como la inversión en educación, una posible reforma agraria, una política para reactivar la industria entre otras, lo que da clara muestra de una política de Estado que apuntala a garantizar el balance en sus finanzas por encima de los derechos básicos de sus ciudadanos.

Cuando un Estado no prevé servicios básicos, obviamente se destacará por no realizar una intervención en la vida económica del país en procura de garantizar derechos mínimos que le permitan a sus nacionales generar progreso y si esto ocurre, es improbable que el país logre progresar en el ámbito económico, es necesario para sentar las bases de un capitalismo que en un país el Estado interfiera en la economía y ponga reglas de juego claras para guiar la economía interna, a propósito de las referencias que hace de USA cuándo éste edificaba apenas su sistema económico:

La experiencia estadounidense en el siglo XIX constituye un buen paralelo de la globalización actual, y el contraste ilustra los éxitos del pasado y los fracasos del presente. Durante el siglo XIX, cuando los costes de transporte y comunicación cayeron y los

mercados antes locales se expandieron, se formaron nuevas economías nacionales y con ellas llegaron empresas nacionales que hacían sus negocios en todo el país. Pero los mercados no se desarrollaron libremente por sí mismo: el Estado desempeñó un papel crucial y moldeó la evolución de la economía. El Gobierno de los EE UU conquistó amplios grados de intervención económica cuando los tribunales interpretaron de modo lato la disposición constitucional que permite al Gobierno Federal regular el comercio interestatal. El Gobierno Federal empezó a regular el comercio interestatal. El Gobierno Federal empezó a regular el sistema financiero, fijó salarios mínimos y condiciones de trabajo y finalmente montó sistemas que se ocuparon del paro y el bienestar, y lidiaron con los problemas que plantea un sistema de mercado. El Gobierno Federal promovió también algunas industrias (la primera línea de telégrafo, por ejemplo, fue tendida por el Gobierno Federal entre Baltimore y Washington en 1842) e incentivó otras, como la agricultura, no sólo ayudando a establecer universidades que se encargaran de la investigación, sino aportando además servicios de divulgación para entrenar a los agricultores en las nuevas tecnologías. El Gobierno Federal cumplió un papel central no sólo en el fomento del crecimiento norteamericano. Aunque no emprendiera políticas activas de tipo redistributivo, al menos acometió programas cuyos beneficios fueron ampliamente compartidos –no sólo los que extendieron la educación y mejoraron la productividad agrícola, sino también las cesiones de tierras que garantizaron un mínimo de oportunidades para todos los estadounidenses-. (Stiglitz, 2002, Pág. 46).

Todo lo anterior, permite entender y concluir que en Colombia se presencia el triunfo del mercado internacional sobre el Estado Social de Derecho colombiano y la conversión de éste en un ente administrativo o Estado Fiscal de Derecho por no tener un buen posicionamiento en el panorama global y porque los gobiernos han aceptado gustosamente de las distintas medidas que emanan de las entidades supranacionales, desregulará lo que pida el mercado y se concentrará en darles ventajas jurídicas a las acciones o propiedades de los inversores internacionales sobre las necesidades de los nacionales, es entendible que en este nuevo rol, se agrande o se mantenga un fuerte crecimiento en cuento a fuerzas armadas o de policía se refiere ya que los sectores

llevados a la quiebra que cobija a gran parte de la población colombiana manifestarán su descontento de distintas formas.

Como bien se mencionó, se puede entender que el acto legislativo de sostenibilidad fiscal, es una consecuencia de una nueva reorganización mundial, se puede ver que dicho acto es promovido por la influencia de intereses corporativos, apoyados por el Estado colombiano, en detrimento de la acción de tutela, forma democrática que ha sido salvación de los que habitan suelo nacional en aras de proteger sus derechos fundamentales, en otras palabras, con el nuevo rol del Estado, la sostenibilidad fiscal es una de las consecuencias del momento globalizante que se vive hoy en día, que entra en la dinámica del modelo de Estado en la comunidad global y no es una mera enmienda constitucional que pretende hacer próspero al país.

#### 4. LA SOSTENIBILIDAD FISCAL EN LA LEGISLACIÓN COLOMBIANA

La consolidación de los Estados nación trajo consigo atribuciones de distinta índole para esta institución, la más importante ya que le da la legitimidad al Estado es la de regular conductas en determinado territorio, labor que le confieren todos los que se cobijan bajo su mandato mediante la construcción de una norma denominada Constitución. En este documento se consagran los distintos principios y derechos que el Estado ha de respetar y hacer valer, así como sus funciones, procedimientos internos, entre otras tantas funciones.

La Constitución como norma jurídica fundante, es decir, la que le da validez al ordenamiento jurídico interno y consagra las atribuciones del Estado, ha de tener tres elementos a saber, en primera instancia una legitimidad en mayor o menor medida, herramientas que solucionen conflictos y principios que se puedan aplicar por medio de los órganos o ramas constituidas. La construcción de dicha norma, es un resultado histórico, producto de varios diseños anteriores, pero además, es consecuencia inherente del modelo económico que se pretenda implantar, es decir, es la implantación de un nuevo poder, no simplemente la consagración de libertades individuales:

Por ello, según Madison, “es de suma importancia en una república, no sólo mantener a la sociedad a salvo de la opresión de sus gobernantes, sino mantener a cada sector de la sociedad a salvo de las injusticias de los restantes”, conservar a salvo “los derechos de los individuos o de la minoría (...) frente a las cábalas de los intereses de la mayoría”. Aunque no hubiera habido otro motivo, lo anterior exigía la constitución de un poder público, gubernamental, cuya razón de ser nunca podía derivarse de algo que es simplemente negativo, esto es, un gobierno constitucional limitado, aunque los autores de constituciones y los constitucionalistas europeos lo consideraran como la quintaesencia de las virtudes de la Constitución americana. Lo que ellos admiraban, y no les faltaba razón

desde el punto de vista de la historia del continente, eran los beneficios que se derivaban de un “gobierno temperado” según se había desarrollado, en forma orgánica, a partir de la historia de Inglaterra; debido a que en todas las constituciones del Nuevo Mundo no sólo habían incorporado estos beneficios sino que, además, la mayor parte de ellas los interpretaron como derechos inalienables de todos los hombres, fueron incapaces de comprender, de una parte, la enorme y extraordinaria importancia de la fundación de una república y de otra, que el contenido real de la Constitución no significaba en modo alguno la salvaguardia de las libertades civiles, sino el establecimiento de un sistema de poder enteramente nuevo. Pág. (Arendt, H, 2006, 197-198)

Como norma fundante, la Constitución, implanta consensos políticos u objetivos que dan la ruta hacia donde tendrá que apuntar el orden jurídico interno, suele construirse la constitución por medio de la participación del constituyente primario (el pueblo) quién delega la construcción de la Constitución al constituyente secundario y éste tendrá la tarea de fijar los lineamientos generales hacia donde habrá o tendrá que apuntar una sociedad, a propósito de la construcción de la Constitución (y a propósito de la constitución colombiana sus reformas, papeletas y avatares) ilustra la politóloga Hannah Arendt:

Si echamos una ojeada al destino que han corrido los gobierno constitucionales en los países no anglosajones, o que escapan a su esfera de influencia, estaremos en condiciones de comprender la enorme diferencia de poder y autoridad que existe entre una Constitución impuesta por el gobierno sobre el pueblo y la Constitución mediante la cual un pueblo constituye su propio gobierno. Todas las constituciones que fueron obra de expertos en los países europeos tras la Primera Guerra Mundial se basaron en buena medida en el modelo de la Constitución americana y, consideradas en sí mismas, no hay razón para que hubieran funcionado bien. Sin embargo, lo cierto es que siempre han suscitado una gran desconfianza en los respectivos pueblos, como también es cierto que, quince años después de la caída de los gobiernos monárquicos en el continente europeo, más la mitad de Europa vivía bajo algún tipo de dictadura, en tanto que los gobiernos constitucionales restantes, con la notable excepción de los países escandinavos y de

Suiza, adolecían de la misma falta de poder, autoridad y estabilidad que, ya entonces, eran rasgos característicos de la Tercera República francesa. (Arendt, H. 2006, Pág. 195-196)

La Constitución colombiana como norma suprema, contiene regulaciones de tipo dogmático y a su vez una parte orgánica, la parte dogmática es la que define los principios generales que guiarán el ordenamiento jurídico, también, se plasman los derechos y los deberes que tienen los ciudadanos que habitan en el territorio del Estado, se encuentran también los principios que resumen posiciones filosóficas que se han de respetar y que el Estado tiene el deber de promover, siguiendo lo consagrado en la Constitución política. Con las anteriores consagraciones, el ordenamiento jurídico así como el país toma un camino definido en aras de garantizar y respetar los derechos consagrados de sus nacionales. Por otro lado está la parte orgánica que es la forma de organización que adoptará el Estado, en otras palabras, es la forma de organización que se empleará para la toma de decisiones colectivas que adoptará el Estado para poder regular conductas y actuar en la vida nacional, así como la forma adecuada para la resolución de conflictos.

La Constitución es siempre entendida como una disposición que puede tender a quedar obsoleta o por la evolución del pensamiento humano o porque debido a la condición humana se dejó de regular algo, es por esto que la Constitución Colombiana prevé en sí misma una posibilidad de modificarse, modificación que debe tener como todas las leyes, iniciativa regulada y una discusión obligatoria, en este caso por el congreso en 8 debates, trámite largo que se impone al ser éste una enmienda a la carta magna lo cual, como es natural, suscita muchos debates y amplias discusiones democráticas con el fin de validar y legitimar la enmienda, dicha forma de modificación se le llama acto legislativo.

Es importante entender ésta forma de modificar la Constitución como una cláusula de escape que permite cambiar una disposición en aras de contemporizar la Constitución

Colombiana, o poder plantear objetivos nuevos al país en cuestión; para poder hacer uso de esta cláusula de escape en la misma carta los constituyentes plantearon una forma de toma de decisiones que es la que mejor se adecúa al sistema democrático, que es la de la regla de la mayoría, esta decisión se toma en el congreso de la república que toma decisiones en representación de las mayorías del país, la elección que hace esta entidad que compone el Estado gira en torno a qué se colocará en la esfera pública (que hará parte de la elección colectiva) y que se mantendrá en la esfera privada (elección individual), es decir, son los representantes elegidos por voto popular, quienes modificarán la Constitución y decidirán que entra a la esfera de lo público o que se quedará en el ámbito privado :

Las áreas de la actividad humana que el individuo razonablemente inteligente optará por colocar en el ámbito de la elección colectiva dependerán en gran medida de cómo el calcula que vayan a funcionar los procesos de elección. Por otra parte, puesto que la regla de la mayoría tiene un lugar tan predominante en la teoría y práctica democrática moderna, cualquier teoría de la Constitución sería poco más que una cáscara vacía sin un análisis cuidadoso de la regla de la mayoría.(Buchanans & Tullock, 1993, Pág. 34)

#### *4.1 EL CONGRESO, ÓRGANO DE TOMA DE DECISIONES: ¿Cómo se toman las decisiones legislativas?*

En la organización del Estado Colombiano, se asigna como en la mayoría de los países a un órgano llamado congreso, elegido por voto popular, la promulgación de las leyes; tiene este la característica de ser un estamento bicameral en Colombia, unos congresistas son elegidos por circunscripción nacional y otros son elegidos por circunscripciones departamentales con algunos casos especiales, su organización está dada por la ley 5 de 1992, donde se dan los parámetros de organización interna y la forma en que se deben tramitar los distintos proyectos de ley.

El congreso como es natural está compuesto por representantes que el pueblo elige por intermedio del voto popular, y éstos al estar en un órgano estatal están en una

situación privilegiada para la toma de decisiones que conducirán el orden del Estado, ahora bien, el móvil de este capítulo será entender ¿Por qué el congreso aprobó la reforma constitucional de sostenibilidad fiscal? Y ¿cómo se afecta la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución a los ciudadanos Colombianos?

El individuo representativo de nuestros modelos puede ser egoísta o altruista o cualquier combinación de esto. Nuestra teoría es “económica” sólo en tanto que supone que los distintos individuos son individuos diferentes, y, como tales, probablemente tienen distintos objetivos y propósitos con respecto a los resultados de la acción colectiva. En otras palabras, nosotros suponemos que los intereses de los hombres discrepan por otras razones distintas de la ignorancia. (Buchanans & Tullock, 1993, Pág. 30).

Bajo esta afirmación, se debe entender que los congresistas al momento de votar algún proyecto de ley se inclinarán por los intereses que tengan ellos individualmente o los del grupo representativo que les dio la posibilidad de entrar en el congreso de la república, por ello, es normal que existan disensos así como consensos frente a políticas o leyes que se pretendan implementar, dichos disensos o consensos son la unión de los distintos puntos de vista de los representantes, por lo que no es posible concebir un representante que no sepa que está votando, así no entienda enteramente cuál es el trasfondo político o económico a lo cuál va a apoyar o va a “hundir”, ya sea por convicción o por que la medida lo beneficia o no, así como puede beneficiar o no beneficiar al grupo que él representa o puede existir una decisión individual consistente en la transacción de su voto.

Ahora bien, los proyectos de ley se aprueban o se “hunden”, depende esto de la cantidad de votos que se necesiten en el legislativo y cabe resaltar que las personas que están ahí actúan según su desenvolvimiento en las relaciones económicas en las que se ven enmarcadas diariamente

... el mismo tipo de personas que actúan en un ámbito privado del mercado son las que intervienen en el ámbito público de la política, y que en ambas circunstancias, sus

motivaciones y esquemas de comportamiento son en última instancia análogos (Buchanans & Tullock, 1993, Pág. 11).

Lo que nos da una idea de que el parlamentario actuará según sus propios intereses o los intereses de los grupos que lo apoyaron para ocupar su curul, es decir, que esa decisión se tomará con el fin de potencializar sus propios intereses o sus utilidades o los intereses o utilidades de grupos definitivos que representa “Reducida a sus esencias más escuetas, la hipótesis económica consiste sencillamente en que el individuo representativo o medio, cuando se enfrente con una elección real en el intercambio, elegirá “más” en vez de “menos””. (Buchanans & Tullock, 1993, Pág. 43)”, o en otras palabras

supone que el individuo, en tanto en cuanto participa en las decisiones colectivas, está guiado por el deseo de maximizar su propia utilidad y que los distintos individuos tienen distintas funciones de utilidad. El segundo enfoque supone que el individuo está motivado por su posición o status social en el proceso de producción (Buchanans & Tullock, 1993, Pág. 52).

o lo que es lo mismo, decisiones en concordancia con el ejecutivo siempre y cuando exista un beneficio asegurado al parlamentario.

La unión de diversas voluntades o el desacuerdo de las mismas van a permitir que los diversos proyectos de ley puedan tener vigencia en el ordenamiento jurídico Colombiano o no, “La teoría de elección colectiva puede, en el mejor de los casos, permitirnos hacer algunas predicciones muy rudimentarias en cuanto a las características estructurales de las decisiones de grupo” (Buchanan & Tullock, 1993, Pág. 31), dicha voluntad general o decisión colectiva emanada del congreso al aprobar un proyecto de ley o al “hundirlo” parte de la base de que tan necesarias o convenientes pueden ser las cosas que se sometan al dominio público, es decir, las cosas que pasan a ser intervenidas por el Estado “Los individuos no pueden optar competentemente entre la acción colectiva y la privada en un área particular hasta que

se analicen los resultados de las alternativas.” (Buchanan & Tullock, 1993, Pág. 32), la decisión colectiva, en este caso la decisión del congreso, se presenta en dos vías, una que es pasar ciertas actividades de la esfera pública a la esfera privada o viceversa, el análisis que se hace es que si una actividad es demasiado costosa o sus condiciones no son atractivas para el desarrollo por parte de los privados, es mejor o más viable que entre a la cuestión pública y se decida colectivamente el desarrollo de dicha actividad, si no resulta ser complicado desarrollar la actividad con iniciativa individual es menester dejarlo en manos de los particulares, en principio la toma de decisiones se puede enmarcar en un primer aspecto que es la de evaluar en la Constitución que es lo que va a pertenecer al dominio de la esfera pública o a la esfera privada, además, en esta toma de decisiones colectivas se debe sumar la oportunidad del trámite de los proyectos legislativos, ya que no es conveniente votar iniciativas que pueden tener mal aceptación entre la población si se acercan elecciones parlamentarias, entonces se debe considerar la *oportunidad* como un factor importante para la toma de decisiones en un órgano colegiado sujeto a elección popular.

La toma de decisiones colectivas debe ser vista como la manera en que los individuos se asocian para llevar a cabo una empresa “Tanto en la relación económica como en la política representan cooperación por parte de dos o más individuos. Tanto el mercado como el Estado son mecanismos a través de los cuales la cooperación se organiza y se hace posible.” (Buchanan & Tullock, 1993, Pág. 44), se puede decir que esa forma de elección permitirá alcanzar ciertos objetivos, para ello es necesario que los congresistas logren un consenso, ¿para qué?, al ser el legislativo el sitio donde han de pasar todos los proyectos legislativos que dirigirán en esencia las regulaciones de las actividades que podrán o no hacer los ciudadanos individualmente al igual que el Estado, da por sentado que el legislativo debe ser un aliado para llevar a cabo programas de gobierno que están en cabeza del ejecutivo

La acción colectiva es vista como la acción de los individuos cuando optan por cumplir determinados objetivos colectivamente en vez de individualmente, y el Estado se ve nada más que como el conjunto de los procesos, la máquina que permite que tal acción colectiva tenga lugar. Este enfoque sitúa al Estado en algo que es construido por hombres, un instrumento..(Buchanan & Tullock, 1993.Pág. 39)

¿Es el congreso el órgano Estatal que toma buenas o malas decisiones para sacar un país adelante o para condenarlo a un fracaso? Sí, el congreso es aquel órgano que logra dictaminar de qué manera se regirá un Estado, en todos sus niveles, que modelo económico se adoptará, que posición asume al Estado frente a los problemas sociales que se vienen presentando, en pocas palabras, regula por medio de la ley el cómo funcionará la sociedad y la relación del Estado con los ciudadanos, por consiguiente, es el congreso el que se acopla a las decisiones que el ejecutivo desea implementar en Colombia y decide que entra o no entra en el ámbito colectivo.

#### *4.2 EL EJECUTIVO Y EL CONGRESO ¿Cuál es su relación?*

Contando ya con que el congreso es aquél que puede modificar la Constitución, que es el tema en el que se centra el estudio de ésta monografía, es entendible que exista una relación entre el ejecutivo y el legislativo, ésta relación tiene que darse para no tener una crisis institucional donde por un lado el ejecutivo se encuentre en una situación de dificultad para cumplir los objetivos que pretenda sacar adelante, así como se vería afectado el legislativo para poder impulsar políticas, sobre todo las económicas para los intereses que cada parlamentario está representando (o la suya propia).

El ejecutivo es primordial en esta monografía porque demuestra la conexión que se da entre la globalización explicada anteriormente, y es el artífice para poder adecuar el modelo de Estado explicado en el capítulo inmediatamente anterior, éste ha tenido el deber en Colombia de introducir los designios del libre mercado y sus pilares fundamentales desde 1991, el acto que nos acercamos a analizar está enmarcado en

ésta lógica porque ayuda a la estabilidad macroeconómica del país, siguiendo los lineamientos generales de los entes supranacionales

Las organizaciones multilaterales felicitaron al gobierno del Presidente Santos por sus políticas macroeconómicas prudentes y reiteraron su compromiso de seguir apoyando las iniciativas de desarrollo y las reformas estructurales tendientes a reducir la desigualdad a incrementar el crecimiento a largo plazo. (ElColombiano.com, 2013a)

El ejecutivo tiene la potestad de nombrar ciertos cargos públicos denominados legalmente como “cargos de libre nombramiento y remoción”, lo que infiere un poder burocrático amplio para poder entrar a ocupar espacios y negociar con los distintos partidos políticos del congreso colombiano con el fin de lograr hacer una relación armónica en la promoción de las políticas gubernamentales y demás, la certeza de que las leyes no cambien su esencia en los debates que se puedan dar dentro del recinto del congreso, de ésta manera el acto legislativo de sostenibilidad fiscal vio luz verde ante el congreso.

La posición ministerial es bastante importante en la vida de un país, han de ser responsables directos de las distintas ramas que conducen y atienden directrices que el presidente emana para todas las reformas que se plantean implantar en un país, en éste caso Colombia, pero pasa una cosa particular en esta parte concreta del tema que se está evaluando y es que son ministros que tienden a ser personas que han estado vinculados con las entidades supranacionales mencionadas en los capítulos precedentes o afines a sus intereses, es decir, con sectores extranjeros que representan parte vital de la inversión extranjera directa o grandes intereses corporativos nacionales que se han beneficiado del modelo económico imperante en Colombia desde el año 1991 hasta nuestros días

Los problemas también derivan de quien habla en nombre del país. En el FMI son los ministros de Hacienda y los gobernadores de los bancos centrales. En la OMC son los ministros de Comercio. Cada uno de estos ministros se alinea estrechamente con grupos

particulares en sus propios países. Los ministros de comercio reflejan las inquietudes de la comunidad empresarial, tanto los exportadores que desean nuevos mercados abiertos para sus productos como los productores de bienes que compiten con las importaciones. Esos grupos, por supuesto, aspiran a mantener todas las barreras comerciales que puedan y conservar todos los subsidios cuya concesión hayan obtenido persuadiendo al Congreso (o sus parlamentos). El hecho de que las barreras comerciales eleven los precios pagados por los consumidores o que los subsidios impongan cargas a los contribuyentes es menos importante que los beneficios de los productores –y las cuestiones ecológicas o laborales son aún menos importantes, salvo como obstáculos que han de ser superados-. Los ministros de Hacienda y los gobernadores de los bancos centrales suelen estar muy vinculados con la comunidad financiera; provienen de empresas financieras y, después de su etapa en el gobierno, allí regresan.(Stiglitz, 2002, Pág. 44)

La anterior cita hace innegable el olvido que se tiene del concepto planteado por Cicerón de *Res Pública*<sup>12</sup>, el que prima para hacer del aparato estatal y dentro de éste de la promulgación de las leyes, un mecanismo idóneo para promover intereses individuales y no la utilidad común, un espacio para ascender verticalmente en la sociedad bajo premisas económicas evaluadas a lo largo de esta monografía.

Con el panorama anteriormente descrito es totalmente adecuado citar a Samuel Huntington, autor que explica el porqué del creciente interés de aspirar a cargos públicos con el fin de alcanzar una movilidad vertical en la sociedad que no tiene un desarrollo económico destacado:

En los países en proceso de modernización se da habitualmente la situación inversa. Las oportunidades para la acumulación de riqueza por medio de la actividad privada se encuentran limitadas por las normas tradicionales, el monopolio de los resortes económicos por minorías étnicas o el dominio de la economía por compañías o inversores

---

<sup>12</sup>“no debe olvidarse la célebre definición ciceroniana de *res publica*, de acuerdo con la cual es una “cosa del pueblo” cuando por “pueblo” no se entiende cualquier agregación de hombres sino una sociedad que se mantiene integrada no sólo por los vínculos jurídicos, sino por la “*utilitatis comunione*”, [utilidad común], [*De re publica*,I, 41, 48].” Pág. 13 (Bobbio, 1989)

extranjeros. En tal sociedad, la política se convierte en el camino a la riqueza, y las ambiciones y talentos emprendedores que no pueden encontrar lo que quieren en los negocios pueden hacerlo en la política. En muchos países en proceso de modernización, a un joven capaz y ambicioso le resulta más fácil convertirse en ministro del gabinete por medio de la actividad política, que hacerse millonario por medio de los negocios.<sup>13</sup> (1997, Pág. 69).

La cita permite explicar la anterior visión de composición y lógica en el Estado que se ha convertido en una lógica de intereses individuales, ahora bien, si el acápite anterior es cierto, lo más normal es que ocurran hechos catalogados como corruptos “La corrupción, como la violencia, aparece cuando la ausencia de oportunidades fuera de la política, junto con la falta de instituciones políticas fuertes y flexibles, canaliza las energías hacia comportamientos políticos derivados.” (Huntington, 1997, Pág. 69) o como lo exponen James M. Buchanan Y Gordon Tullock “En un sentido genuino, la teoría económica es también una teoría de la elección colectiva, y, como tal nos proporciona una explicación de cómo los distintos intereses del individuo son reconciliados a través del mecanismo del comercio y el intercambio.”. (1993, Pág. 30), es decir, el intercambio que puede existir entre los representantes para poder llegar a consensos o satisfacer sus propios intereses o los de su grupo (en este caso beneficios pequeños, o soluciones a corto plazo).

Para corroborar el ejemplo anterior acerca del olvido de la *res publicae* se puede exponer el caso del ministro de Hacienda y crédito público, el continuador Juan

---

<sup>13</sup> Otra cita que explica la misma situación:

El predominio de intereses extranjeros en un país determinado tiende a promover la corrupción, porque los extranjeros tienen menos escrúpulos para violar las normas de la sociedad, y porque su control sobre importantes fuentes de bienestar económico impulsa a empresarios nativos en potencia a tentar fortuna por medio de la política. No cabe duda de que la descripción que hace Taylor de las Filipinas, tiene gran aplicación entre los países en vías de modernización: “La política es una importante industria para los filipinos; es un estilo de vida. La política es la principal ruta hacia el poder, y éste, a su vez, el mejor medio para obtener riquezas... Se puede ganar más dinero en menos tiempo, con ayuda de la influencia política, que de cualquier otra forma”. El uso de la función pública como medio para enriquecerse implica una subordinación de las instituciones y los valores políticos a los económicos. El principal objetivo de la política deja de ser el logro de metas públicas, y es sustituido por la promoción de intereses individuales. (Huntington, 1997, Pág. 69)

Carlos Echeverry (2010-2012) de la reforma constitucional de sostenibilidad fiscal, ya que da clara muestra de la afinidad en cuanto a política económica se refiere con entes supranacionales mencionados, que materializa la construcción de la ley de sostenibilidad fiscal en la lógica global explicada. En una noticia de la silla vacía se mencionó que:

El nombramiento de Echeverry, de 44 años, fue muy bien recibido por los mercados internacionales pues desde Latin Source y su firma Econcept presta asesorías económicas sobre Colombia a los principales bancos de inversión y 'hedge funds' en Wall Street. También es miembro de la junta directiva de la firma comisionista Interbolsa.(León, 2010)

Bajo la anterior cita se logra ver su concordancia con el sector financiero nacional e Internacional, a raíz de la sensación producida en los mercados internacionales cuando recién se nombraba para ocupar el Ministerio.

Echeverry era la escogencia lógica de Santos por su formación y experiencia y porque habían sido cercanos desde que compartieron gabinete durante el Gobierno de Andrés Pastrana, Echeverry desde la dirección de Planeación Nacional y Santos desde el Ministerio de Hacienda. Juntos sacaron adelante la reforma del sistema de transferencias que fue vital para evitar la quiebra del país, y también las reformas laboral, tributaria y pensional. Además, uno de los temas fuertes de Echeverry es el del empleo, uno de los ejes del gobierno Santos y le preocupa de verdad la deuda(León, 2010)

Lo que nos lleva a concluir que ha sido uno de los ejes de la estructuración económica de Colombia y la reducción de costos del Estado como lo fueron la reforma del sistema de transferencias y la reforma pensional (donde se incluye por primera vez una especie de sostenibilidad fiscal para el tema pensional), lo que explica la postura de Samuel Huntington que muestra la actividad política como forma de progreso individual.

Una vez terminado el cargo del entonces ministro de hacienda, asumió el cargo de representante de Colombia ante el BID, según, lo mencionó el presidente Santos en

su cuenta de twitter: “El **presidente de la República, Juan Manuel Santos**, confirmó a través de su cuenta de Twitter que Juan Carlos Echeverry fue nombrado como el nuevo representante de Colombia ante el BID, en remplazo a José Roberto Prieto” (ElColombiano.com, 2013b), siendo José Roberto Prieto un colaborador de la campaña política de Juan Manuel Santos “**Prieto fue el director de la campaña política a la presidencia de Santos** en el año 2010, además de jefe de finanzas del partido de la U, y exdirector de la Fundación.”(ElColombiano.com, 2013b). Haciendo de la participación en política una especie de carrera de conveniencia y ascensos, síntoma de un sistema productivo en declive y la imposibilidad de la creación de riqueza en el sector privado, además, de caer en conductas ilegales como lo son el tráfico de influencias y el conflicto de intereses.

Las ansias de progreso de los nacionales es un efecto que se produce por el mismo desarrollo de las sociedades, puede que en sociedades primitivas donde el ascenso social estaba enmarcado por cuestiones netamente espirituales o jerárquicas las personas se conformaran con el rol que le era asignado en la sociedad, pero una vez aparece la modernización que es un proceso de desarrollo en la sociedad, es totalmente natural que los ciudadanos aumenten sus expectativas personales así como la idea de un bienestar o de aspiración individual, al no encontrar alguna forma de salir adelante en el sector privado saltan éstos a la política como única forma para poder satisfacer la necesidad creada de cumplir con sus objetivos personales :

En segundo lugar, el desarrollo económico se refiere al crecimiento de la actividad y producción económica total de una sociedad. Se lo puede medir por el producto bruto nacional per cápita, por el nivel de industrialización y el de bienestar individual, calibrados según índices tales como los de expectativas de vida de la población, consumo de calorías, existencia de hospitales y médicos. La movilización social abarca los cambios en las aspiraciones de los individuos, grupos y sociedades; el desarrollo económico implica cambios en sus capacidades. La modernización requiere ambas cosas.(Huntington, 1997, Pág. 41)

En consecuencia, el debate democrático se reduce a las formas de relación y posibilidades de seguir en el juego político, lo que reduce las posibilidades de debates netamente democráticos, salvo los congresistas que por principios políticos, o porque no han entrado a la negociación de cargos con el ejecutivo se declaren en oposición.

#### 4.3 PRESIDENCIALISMO EXACERVADO

Partiendo de la base del capítulo anterior, en el cuál se expuso el nuevo rol del Estado en la globalización económica actual, que catalogó Saskia Sassen como “una capacidad técnica administrativa”, o como un Estado Fiscal de Derecho, lo más normal o su causa más sensata es la concentración del poder Estatal a manos de la rama que regula el gasto público. Si la lógica del mercado global para los países es la reducción del gasto público, para así lograr un grado de inversión alto y la posibilidad de solicitar préstamos a bajos tipos de interés, el ejecutivo ha de controlar todas las formas de gasto que no se tienen planeadas y tiene que ahondar en formas de aprobar por medio de leyes los requisitos que exige la globalización económica para poder integrarse.

¿Por qué se necesita un presidencialismo fuerte?, cómo lo reseñamos en los capítulos precedentes, el objetivo que se enmarca dentro de las regulaciones internacionales está el de mantener el equilibrio fiscal y reducir el gasto público, en éste último tema se ha enmarcado el acto legislativo de sostenibilidad fiscal, ya que a partir de las condenas que profieren las altas Cortes (Consejo de Estado y Corte Constitucional) se ha generado una obligación de gasto por parte del ejecutivo.

En la regulación del tema del acto legislativo de sostenibilidad fiscal, se institucionalizó una herramienta por parte del ejecutivo que se denomina incidente de *impacto fiscal*, que permite modular, modificar o diferir los costos que resultaren de una condena en el que el Estado Colombiano tuviese que gastar, para ello se radicó un proyecto de ley que explicara cómo va a funcionar este recurso propuesto en la enmienda sujeta a estudio.

El proyecto de ley fue presentado por el ministro de hacienda Mauricio Cárdenas, y según el proyecto de ley define donde procederá de la siguiente manera:

Artículo 2°. Procedencia. El Incidente de Impacto Fiscal procederá respecto de todas las providencias de las máximas corporaciones judiciales, incluidas las de tutela. El incidente podrá solicitarse, incluso si la Nación no fue parte en el trámite del respectivo proceso y con independencia de la postura que haya adoptado en el mismo, de la aceptación de responsabilidad o del allanamiento a cargos.

Parágrafo. Cuando el Incidente de Impacto Fiscal se solicite respecto de una sentencia de revisión de tutela, procederá incluso si en el trámite del respectivo proceso ya se había solicitado y tramitado.(república, 2013)

Que de entrada hace claridad acerca del cubrimiento de la sostenibilidad fiscal, incluso en los fallos de tutela, que manifiesta un desmedro en lo que es la protección de derechos de forma inmediata y expedita, porque afecta el equilibrio fiscal.

Por otro lado, en el artículo sexto de dicho proyecto, refuerza la primacía de la situación financiera del Estado por encima de los derechos que se han de cumplir:

Artículo 6°. Contenido del incidente. La sustentación del Incidente de Impacto Fiscal deberá contener lo siguiente:

1. Las posibles consecuencias de la providencia en la sostenibilidad de las finanzas públicas.
2. Las condiciones específicas que explican dichas consecuencias.
3. Los planes concretos para el cumplimiento de la providencia, que aseguren los derechos reconocidos en ella, en un marco de sostenibilidad fiscal.(república, 2013)

El artículo sexto plantea un plan de pagos para cumplir las sentencias de las cortes, es decir, se deja al libre arbitrio del ejecutivo la forma de pago y cómo se ha de pagar,

vulnerando la autonomía de las cortes, lo que no ha dejado a un lado ciertos cuestionamientos por parte de la oposición ya que es evidente el desmedro de la utilidad de la tutela para la efectividad de los derechos vulnerados.

Así lo manifiesta el representante a la Cámara Germán Navas Talero, del Polo Democrático, quien afirma que “no hay forma de explicar cómo se pretende que ahora el Ejecutivo tenga la potestad de acatar a su modo las sentencias, incluidas las de acción de tutela, con el argumento de que no hay plata. Se supone que en un Estado Social de Derecho lo que debe primar es la protección de los derechos”. (Morales, 2013).

Y a ojos de un exmagistrado de la corte constitucional:

“Es un evidente ataque a la acción más popular que tienen los colombianos para hacer valer sus derechos. Es uno de los temas que más les molestan a los gobiernos y por eso se ha tratado de modificar su aplicación de varias formas, pero lo que no reconocen es que la tutela es el principal avance de la Constitución de 1991 en favor de los ciudadanos”, dijo.(Morales, 2013)

Como hasta ahora es un proyecto de ley<sup>14</sup>, puede que se den algunos debates dentro del recinto, propios de presiones que se ejerzan por parte de la ciudadanía o la oposición, pero como se resaltó en el transcurso de éste capítulo la misma lógica de la aprobación de las leyes gubernistas dan la idea de que el objetivo primordial de la ley del incidente de impacto fiscal se apruebe siguiendo el rumbo de cerrar el gasto público y mantener unas finanzas equilibradas, por encima de la independencia que tiene que existir en las ramas del poder público y socavando una forma de participación y reclamación ciudadana para hacer efectivos sus derechos.

La concentración de los poderes en el ejecutivo es la consecuencia natural de un Estado que se somete a las regulaciones internacionales, es decir, a la globalización

---

<sup>14</sup> Proyecto que ya es ley de la república con referencia 1695 del 17 de diciembre de 2013, que como se intuyó en la monografía no sufriría cambios serios. También cabe mencionar que dicha ley fue demandada ante la Corte Constitucional por parte del abogado Rodolfo Arango

ya explicada, no puede existir un gasto que haga un desfase en el equilibrio financiero por todo lo que se explicó a lo largo de la monografía, lo que se espera suceda con la sostenibilidad fiscal, es el detrimento para la mayoría de la población colombiana enmarcada en un sistema económico que no ha generado mayor desarrollo global sino que está en la lógica de aumentar ganancias de sectores que ya han sido mencionados, como bien lo expone Rodolfo Arango:

Las reformas constitucionales al sistema político (reelección) o al sistema de distribución económica (regalías) han aumentado el poder del presidente, interlocutor directo de las potencias mundiales en el ajedrez del comercio y de la política externa. A las reformas económica y política se suma la reforma fiscal, contrariando la tendencia garantista de los derechos humanos y fundamentales iniciada con la Constitución de 1991. La acumulación de poder ejecutivo permite combinar medidas de ajuste estructural, impuestas por organismos y centros de poder internacionales, con paliativos neopopulistas y políticas asistencialistas destinadas a aminorar los efectos socialmente disolventes de la desigualdad, todo dentro de un intrincado aparato de clientelismo y corrupción.(Arango, 2013).

#### *4.4 ¿QUÉ FUE LO QUE SE CAMBIÓ? Corte Constitucional y Tutela.*

La nueva Constitución, redactada y promulgada en 1991 irrumpió con cambios en la estructura del Estado en comparación a la Constitución de 1886, para concretar en el tema planteado de la monografía, se encuentra la Corte Constitucional, que se creó con su propia jurisdicción y tiene por mandato constitucional, la figura del control concreto (por vía jurisdiccional constitucional, revisión de tutelas) y el control abstracto (que constituye la revisión de la constitucionalidad de leyes que tienen validez por demanda ciudadana y el control de leyes que por su condición tiene en su trámite el control automático de constitucionalidad por parte de la corte constitucional), la tutela es una herramienta consagrada en la Constitución como medio expedito para hacer efectivo el cese de la vulneración de un derecho fundamental bajo ciertos supuestos fácticos. Según concepto del Dr. Manuel F.

Quinche Ramírez, la introducción tanto de la tutela como de la corte constitucional, logró introducir un cambio fundamental en la estructura del derecho colombiano:

El punto es que tan solo en 1991, tras la expedición de la Constitución Política de ese año, fue posible restituir el proyecto real de vigencia y protección de los derechos fundamentales en Colombia. En este sentido tuvieron que transcurrir 104 años para que los derechos, las libertades y las garantías individuales pudieran incluirse en el plan de vida de las personas y consistieran en un componente real del proyecto institucional colombiano.

Sin embargo, la simple inclusión nominal de los derechos y garantías en la Carta Política no resultaba suficiente para la cabal asunción de ese proyecto individual y colectivo de restitución de los derechos en Colombia. Por lo mismo y con muy buen criterio, los Constituyentes de 1991 decidieron incluir en el título II de la Constitución un capítulo dedicado a la protección y aplicación de los derechos, en el que se previó la existencia de las acciones constitucionales y dentro de ellas, la acción de tutela.

Además, el título VII del mismo texto previó la existencia de un órgano judicial especializado en las tareas del control abstracto y el control concreto de constitucionalidad, la Corte Constitucional, a la que se le atribuyó como competencia específica la de revisar los fallos de tutela producidos por cualquier despacho judicial en el país.

Los veinte años de existencia de la acción de tutela y de la Corte Constitucional han traído innegables beneficios a un sistema jurídico que como el colombiano, acusó fuertes rasgos de encerramiento y provincialismo, bajo una mentada fidelidad al “paradigma jurídico”. El punto es que como en ninguna otra ocasión, una única institución jurídica, la acción de tutela, ha propiciado progreso y cambio en la totalidad de las instituciones jurídicas y las prácticas sociales.(Quinche, 2011, Pág.1)

Y además, atribuye a la tutela varios avances en cuanto a protección de derechos fundamentales en el diario vivir de los que habitan el territorio nacional:

Entre las muchas contribuciones hechas por la acción de tutela, una de las más relevantes es la relacionada con el develamiento de relaciones de dominio y violación de los derechos fundamentales, que habían sido institucionalizadas. El sometimiento y la indefensión de los usuarios frente a las entidades financieras y las empresas prestadoras de servicios; régimen indigno del recluso ante el sistema penitenciario; abusos de los militares frente a los civiles; las arbitrariedades de la Administración frente a las personas (y no los “administrados”, como algunos nos denominan); el dominio del médico sobre el cuerpo y los pacientes; la injusticia de un sector de los jueces, que convierten al sujeto procesal en víctima procesal; el abuso en los hogares y en los centros educativos, con niños, menores de edad y mujeres bajo el trato de sus propios padres o sus educadores, los indios, las mujeres, los negros y las personas en condición de discapacidad o desplazamiento, son apenas algunos de los escenarios de violación de los derechos fundamentales, que habían crecido calladamente, hasta la aparición de la acción de tutela.(Quinche, 2011, Pág. 2)

En los términos en que el autor citado expone la tutela, trata dicha acción como una medida sumamente democrática que hace efectiva la protección como el cese de la violación del derecho fundamental por parte de una autoridad, la tutela, por tener características de informalidad (es decir, que en la mayoría de las ocasiones no requiere abogado, ni formalidad alguna) se convirtió en una vía jurídica de gran uso, pasando de un total de 42.455 en 1997 a 485.906<sup>15</sup> uso que muestra en primer lugar una opción más viable para los habitantes en Colombia que los distintos procesos judiciales que se pueden accionar para solucionar controversias, y una segunda motivación que es la constante violación de derechos fundamentales, por los cuales los residentes y domiciliados en Colombia hacen uso de la acción de tutela para hacer valer sus derechos fundamentales que les están siendo violentados o que están en grave riesgo de ser violentados, para el caso particular de la salud donde se tiene el registro de que en el año 1999 por este derecho se interpusieron 21.301 tutelas, y para

---

<sup>15</sup> Cifra tomada del libro La acción de tutela, (Quinche, 2011,pág. 28) “Fuente:: Sistema de Información Estadístico de la Rama Judicial (Sierju). División de Estadística.”

el año 2005 subió a 81.017 tutelas<sup>16</sup> teniendo la característica de ser siempre creciente el número de tutelas que se interpone por este tema, señala el doctor Quinche:

Las observaciones contenidas en el estudio, que como se dijo van hasta el año 2005, tienen aún hoy vigencia. Allí se dijo que “los trámites administrativos a que son sometidos los usuarios, las barreras explícitas al acceso y la falta de control y vigilancia por parte de los organismos encargados de esa tarea han llevado a que la acción de tutela para reclamar derechos de salud se convierta en un “prerrequisito del trámite” para las autorizaciones. Desde 1999 hasta el 2005, las solicitudes por este concepto han aumentado cerca del 280%, mientras que el crecimiento general fue del 160% en el mismo periodo. (2011, Pág. 29)

El uso excesivo de la tutela muestra cómo sistemáticamente a pesar de que la Corte constitucional o los jueces de tutela ordenan el cumplimiento de las tutelas que son interpuestas por derechos que están siendo vulnerados o que están en grave riesgo de sufrir afectación por lo general se reiteran, la principal causa de que las tutelas se accionen por las mismas causas parte de que el Estado como se señaló en la cita del párrafo precedente no regula con sus instituciones el cumplimiento de las funciones que se le encomiendan a los privados para prestar servicios que son necesarios para cumplir cabalmente con el fin de hacer efectivos los derechos fundamentales de los que viven en suelo nacional, lo que demuestra que el Estado colombiano omite sus funciones de regulación de distintos servicios que son prestados por particulares que afectan directamente a la población hecho que refuerza la tesis del Estado al servicio de grandes corporaciones en desmedro de los nacionales.

Al estar los nacionales excluidos de las protecciones que el Estado debería dar, la tutela junto a los jueces ha sido el mecanismo de defensa y de exigibilidad de protección y actuación estatal en aras de garantizar derechos a quién los reclame, teniendo esta premisa de base, llegamos al punto central del golpe de la sostenibilidad

---

<sup>16</sup> IBIDEM ““”Fuente: Defensoría del Pueblo, *La tutela y el Derecho a la Salud*. Periodo 2003-2005.”

fiscal a la tutela y por general a las decisiones importantes de la Corte constitucional, ya que esta con la figura de *estado de cosas inconstitucional* ha podido interferir en el diseño de políticas públicas que el Estado o no ha aplicado o no ha sido eficaz en su aplicación para la protección de los derechos fundamentales de los que se ven de alguna manera afectados.

El *estado de cosas inconstitucional* se define según concepto de la Corte constitucional de la siguiente manera:

cuando se constata la vulneración repetida y constante de derechos fundamentales, que afectan a multitud de personas, y cuya solución requiere la intervención de distintas entidades para atender problemas de orden estructural, esta corporación ha declarado la existencia de un estado de cosas inconstitucional y ha ordenado remedios que cobijen no solo a quienes acuden a la acción de tutela para lograr la protección de sus derechos, sino también a otras personas colocadas en la misma situación, pero que no han ejercido la acción de tutela(Quinche, 2011, pág. 287)

Que no deja de ser interesante ya que a pesar de ser la acción de tutela una acción que tiene soluciones *interpartes*, pasa a tener decisiones colectivas que se definiría como efectos *intercomunis* por vía jurisprudencial y cobija a personas que en la misma situación del que ejerce la acción de tutela, sin haberla ellas ejercido, según señala el Doctor Quinche el *estado de cosas inconstitucional* tiene una finalidad

De conformidad con el contenido de los fallos reseñados, el estado de cosas inconstitucional cumple tres finalidad principales, como son la de intentar poner fin a la violación estructural y sistemática de los derechos fundamentales de un número plural de personas, evitar la sobrecarga de la acción de tutela y el vaciamiento de su contenido y colaboración entre las distintas funciones y ramas del poder público, en la búsqueda de solución de problemas estructurales.(Quinche, 2011, Pág. 311)

El enfoque que se hace en torno a las fallas estructurales demuestra la responsabilidad Estatal por acción y por omisión de las distintas formas de violación de derechos

fundamentales ya que éste tiene el deber de regulación, vigilancia y control de los servicios que prestan los privados y que tienen una conexión directa con los derechos fundamentales de las personas y por otro lado, poblaciones que ante la necesidad de intervención Estatal, no encuentra respuesta alguna de fondo para que las violaciones no sean reiterativas.

La figura constitucional que exploramos arroja ciertas consecuencias jurídicas así como órdenes a autoridades públicas con la intención de cumplir los objetivos que ya se mencionaron,

En esta oportunidad la Corte, tras la experiencia y desarrollo de la sentencia T-025 de 2004, concibió conceptualmente el estado de cosas inconstitucional como la concurrencia de un conjunto de situaciones que atentan sistemáticamente contra la supremacía de la Constitución y los derechos fundamentales, de manera que para su efectiva protección resulta precario adoptar medidas *inter partes*, dada la entidad y trascendencia de los hechos transgresores frente a los cuales las medidas deben tener mayor espectro. Por la misma razón, según la Corte, la declaratoria de dicho estado “viene necesariamente acompañado del despliegue de acciones estructurales dirigidas a encausar la situación anómala dentro los linderos de la Carta; en tales eventos el fallo no restringe sus efectos a aquellos que acuden a la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales, sino que los extiende a un número indeterminado de personas que se encuentran en las mismas circunstancia de los tutelantes e irradia sus órdenes y efectos a aquellas personas o entidades que tienen en sus manos la facultad o el poder de conjurar la particular situación vulnerante, de forma tal, que la providencia tiene *efecto inter comunis*(Quinche, 2011, Pág. 310)

Resulta importante ver como una forma de actuación estatal en cabeza de la Corte Constitucional hace mover al Estado en su conjunto con el fin de solventar las necesidades de la población.

Si la Corte Constitucional, en medio de sus sentencias ordena a una pluralidad de entidades administrativas (sean estas públicas o privadas) para que se ejecuten

mejoras en los planes de gobierno que muestran deficiencias en el cubrimiento de servicios necesarios para proteger los derechos fundamentales, inmediatamente la Corte se convierte en un caso *sui generis* ya que pone en funcionamiento al Estado en procura de solventar problemas estructurales que vulneran derechos fundamentales y si traemos a colación el tema del Estado Neoliberal es ahí donde la regla fiscal tendrá su efecto notorio en cuanto al tema de tutela se refiere, de hecho, en un estudio que se hizo por parte del comité intersectorial a propósito del acto legislativo en cuestión, se establece que uno de los problemas de gasto público es el de la salud, por el tema de las decisiones judiciales y la jurisprudencia constitucional:

Entre 2010 y 2012 aumentarán los gastos en formación bruta de capital fijo de 0,7% a 1,1% del PIB. En salud, por el efecto de los costos derivados de la jurisprudencia y la evolución del sistema (fallos de la Corte y los jueces y de las necesidades de universalización del acceso a los servicios de salud, unificación de los paquetes de beneficios y los cambios demográficos), se prevé un aumento del gasto de 1,2% a 1,5% del PIB entre 2010 y 2015. En atención a desplazados, los compromisos de gasto aumentan desde 0,3% del PIB a 0,5% entre 2010 y 2013, y permanecen en este nivel en los años posteriores. (Comité Técnico Interinstitucional, 2010, Pág.40.).

Al ser ya obligaciones adquiridas con anterioridad a la entrada en vigencia del acto legislativo de sostenibilidad fiscal se dará un periodo de transición para cumplir con los mandatos de la Corte violando los toques que se impondrán en el marco de mantener la disciplina fiscal “Las circunstancias fiscales hicieron imperativo el diseño de un período de transición para la regla entre 2011 y 2015, con el fin de garantizar su viabilidad. El menor esfuerzo fiscal durante este período se compensará entre 2016 y 2020.” (Comité Técnico Interinstitucional, 2010, Pág.40).

Si miramos la herramienta jurídica denominada incidente de impacto fiscal que pretende aprobar el ejecutivo con ayuda del congreso, observaremos la supeditación de los recursos del Estado para el cumplimiento de las obligaciones emanadas de sentencias judiciales, esto en la lógica económica y del modelo de Estado expuesto en

los capítulos anteriores, obteniendo metas de baja inflación, y una mayor confianza de los inversionistas privados en el territorio nacional con las consecuencias que trae, por encima de los cumplimientos de órdenes judiciales que pretenden solventar problemas que se presentan en cuanto a derechos fundamentales se refiere de la población que los legitima.

La producción normativa, en un marco de política de globalización económica y cumplimiento de los pilares fundamentales del consenso de Washington sumado al nuevo orden global donde los Estados deben amoldarse a lo que demandan los centros de poder de dicha globalización, deja como consecuencia una producción normativa antidemocrática en esencia, ya que es el ejecutivo, el enlace directo del escenario internacional con el nacional, el que propone los proyectos de ley que insertan al país en esa desventajosa globalización; en un país como Colombia donde no existe posibilidad real de generar riqueza en el ámbito privado es natural que la mayoría de los que aspiran a ser elegidos a cargos de elección popular (congreso) aprovechen su investidura para poder alcanzar el éxito individual que no encontrarán en el ámbito privado, generando en consecuencia un congreso que se caracterizará por aprobar los proyectos de ley que envíe el ejecutivo sin una discusión seria ni juiciosa acerca de si es conveniente o no un proyecto de ley para el futuro del país, por lo tanto el proyecto de ley que presenta el ejecutivo terminará siendo ley de la república.

Una vez entendido ese papel del congreso, el Estado se convertirá en un ejemplo de tráfico de influencias y de conflictos de intereses que facilitará la integración económica colombiana con el mundo y se separará de los intereses de los nacionales, convirtiéndose en un escenario de decisión sumamente impopular y tomando el rol de en un apéndice de la rama ejecutiva, es decir, en un sitio de negación de derechos de los nacionales para convertirse en fiel servil del ejecutivo.

Encontrada la razón de la forma de actuar del congreso colombiano y de cómo se aprobó el acto legislativo de sostenibilidad fiscal, es sensato afirmar que lo que primó al aprobarse el acto fue un escenario de total antidemocracia, además, podríamos predecir que todo en cuanto a se refiera a leyes que sean impulsadas por gobiernos adeptos a la globalización y estas versen de la inserción del país en el modelo económico aplicado, se aprobará sin mayor inconveniente, aún si éstas atentan contra herramientas democráticas como lo es la acción de tutela.

## 5. CONCLUSIONES

Examinada desde distintas disciplinas la lógica en que se enmarca el acto legislativo de sostenibilidad fiscal y su efecto en la legislación colombiana, es posible extraer algunas conclusiones que son obtenidas del estudio realizado en esta monografía, con estas conclusiones o ideas resultado del análisis hecho se podrán identificar cambios que son notorios en el modo de operar del Estado, así como se podrá proveer cuál será el contenido de las futuras leyes que haga aprobar el gobierno que desea seguir implantando las políticas neoliberales teniendo la dirección del Estado, a continuación se enunciarán las ideas centrales de la monografía:

- El acto legislativo, es una secuela o el resultado lógico de un modelo económico imperante, es la consecuencia de la decisión de globalizar la economía y de hacer de distintos países, entre ellos Colombia, territorios de libre flujo de capitales y de libre inversión; esta política económica es impulsada desde centros de poder que son influenciados por intereses de grandes emporios económicos; estos centros de poder pueden ser Estados potencia o entidades supranacionales que con su influencia o sus medios de intervención hacen que Estados débiles adopten las medidas que tienen un único benefactor, profundizando brechas de desigualdad y convirtiendo a Colombia en un país donde va a primar la pobreza.
- Colombia al ser un país que no alcanza el desarrollo económico que alcanzan países potencia, pretende hacer su camino de progreso económico con una política netamente extractivista, haciendo de este país un ejemplo formidable de lo que es la enfermedad holandesa; con el acto legislativo de sostenibilidad

aprobado, la actuación del Estado colombiano en la economía se verá reducida, sin posibilidad de hacer inversión para reanimar distintos sectores de su economía, haciendo de la economía colombiana un claro ejemplo de monocultivo con todo lo que esto implica.

- En un escenario de globalización económica que ha sido introducida en Colombia por parte de gobiernos como el de Cesar Gaviria, Ernesto Samper, Andrés Pastrana, Álvaro Uribe y actualmente Juan Manuel Santos donde se ha aceptado dicho modelo de integración, convirtieron al Estado colombiano en una institución netamente técnico administrativa, es decir, que se limita a aprobar medidas que son emanadas de entidades internacionales que por su naturaleza van en contravía de los intereses de sus propios nacionales; es característica de este Estado adoptar medidas a corto plazo que logren atenuar los descontentos sociales producidos por las políticas globalizadoras aclarando que son medidas temporales, se configura así un Estado que aplica medidas o recomendaciones internacionales lo que también le asigna la función de contenedor de descontentos sociales.
- Con el principio adoptado de sostenibilidad fiscal, cambia el Estado Social de Derecho en Colombia a ser un Estado Fiscal de Derecho, esto significa que la modificación constitucional hará del Estado colombiano una entidad que ya no ahondará en esfuerzos para brindar condiciones mínimas de vida o pretenda hacerlas posibles para sus nacionales, sino un Estado que sea un bastión de la inversión extranjera, el libre flujo de capitales y el control de la inflación, cuya estrategia económica de desarrollo consiste en el pago de la deuda externa y la cohibición de hacer inversión pública salvo si el país se encuentra en una situación inminente de crisis económica, ahondando así un

modelo económico que reporta pocos beneficiados, o lo que es lo mismo, genera una inevitable concentración de la riqueza.

- Otra modificación que cabe resaltar es la concentración o cooptación de poder en la rama ejecutiva del poder público poniendo en entre dicho la división del poder, el acto objeto de estudio produce la cooptación de la rama judicial por parte del ejecutivo, poniendo en entredicho la independencia de las altas Cortes y junto a esto, la posibilidad de realizar dentro del país reformas o políticas públicas que la Corte Constitucional ha venido realizando con el fin de hacer efectivos derechos fundamentales, y se cambia su función constitucional ya que está obligada a poner por encima de los derechos de los nacionales medidas netamente técnicas en aras de mantener altos niveles de inversión extranjera.
- La concentración de poder en el ejecutivo también se logra demostrar por su injerencia en cuestiones de la rama legislativa, situación que se presenta por dos razones fundamentalmente, la primera radica en que al ser el ejecutivo el que enlaza las políticas internacionales en la agenda nacional, ha de tener un control del legislativo evitando así distorsiones que puedan presentarse y desvirtúen en esencia lo que el mercado internacional desea que se apruebe; la segunda radica en la debilidad del legislativo de mantener su independencia, esto se suscita porque, al carecer en Colombia de un aparato productivo propio, la generación de riqueza por parte de los nacionales es reducida, lo que hace de la actividad estatal una forma de progreso privado de fácil cooptación por parte del ejecutivo ya que no se decide por el bienestar de la población sino que las decisiones radican en la satisfacción de intereses personales de los congresistas por parte del ejecutivo, reduciendo el debate democrático del congreso a trámite de conveniencias parlamentarias; es así,

entre este mar de influencias y conflictos de intereses que el acto legislativo de sostenibilidad fiscal se introdujo al marco legal colombiano.

- El nuevo criterio instaurado en la Constitución hará que el gasto del Estado en épocas de crisis económicas así como en épocas de normalidad económica esté limitado, la idea es generar buen clima inversionista y mantener la deuda pública a topes manejables, esto quiere decir, que el Estado ahorrará y no invertirá, a menos de que sea para mantener la estabilidad macroeconómica y el pago de deuda, entonces, se verán las nuevas leyes así como decisiones de las Cortes sujetas a la disciplina fiscal planteada, poniendo en tela de juicio el cumplimiento de derechos e insertando más a Colombia en el modelo económico global actual.

Las perspectivas que tiene la vida del país con éste nuevo principio que se encuentra en la Constitución no son del todo alentadoras, al término de este trabajo de grado, se han registrado distintas manifestaciones de sectores productivos que no encuentran modo de desarrollo alguno así como distintos sectores del país como lo son el sector industrial, el sector agrario, todo lo que tiene que ver con salud, desplazamiento, entre otros, que manifiestan de distintas formas su repulsa a las distintas inversiones extranjeras que se planean hacer en el territorio nacional, la reducción del Estado y su consolidación en una institución extractiva que obviamente genera descontento social y limitaciones en oportunidades para los nacionales.

La conversión que se presenta en el Estado, y en las políticas que impulsa es el resultado del empoderamiento de intereses privados internacionales, lo que dará como resultado un crecimiento de las empresas privadas foráneas a todo nivel, ya sean en alianzas público privadas, en iniciativas netamente privadas o con adquisiciones ya sea por medio de privatización o por compras de empresas nacionales, en contraposición, las empresas nacionales no tendrán oportunidad alguna

y tenderán a desaparecer, si esto ocurre, el crecimiento del PIB no será impulsado por la industria ni por el agro sino por las ganancias o la creación de riqueza de empresas internacionales agravando la situación de varios circuitos productivos nacionales.

Uno de los resultados va a ser el aumento del desempleo y con este el crecimiento del trabajo informal así como la industria del ocio, al no contar con incentivos ni con políticas traducidas por leyes que permitan el renacimiento del sector industrial o el agrario, que no se debe entender aislado de una avanzada mundial que parcializa las decisiones nacionales. el ejercicio de la monografía se encargó de revisar el acto legislativo desde sus razones globales y locales encontrando que todos los síntomas que se ve en la nación como el empobrecimiento, la quiebra de la industria, así como el acto legislativo de sostenibilidad fiscal y su aprobación responde a intereses internacionales (y en algunos casos de nacionales poderosos) que logran con su poder apropiarse de algunos Estados y dirigir la política económica que les beneficie.

Finalizando, el acto legislativo estudiado en el transcurso de este trabajo de grado permite caracterizarlo como un seguro de no injerencia en el mercado a favor del más fuerte, en detrimento de los nacionales, es decir, es un seguro de no intervención en la economía de mercado, en aras de consolidar el pago de la deuda externa y mantener la estabilidad macroeconómica, por encima del cumplimiento de derechos fundamentales de los colombianos y de la promoción de condiciones mínimas de vida para toda su población.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

### 1. INTRODUCCIÓN

Colombia, C. C. d. (2012). Sentencia C 228/12.

INTERINSTITUCIONAL, C. T. (2010). *REGLA FISCAL PARA COLOMBIA*, Recuperado de: [www.banrep.gov.co](http://www.banrep.gov.co)

Vélez Uribe, J. C., Enríquez Maya, E., & Giraldo, G. L. (2010). *PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 19 DE 2010 SENADO*, 016 DE 2010 CÁMARA, Recuperado de: [www.icdt.org.co](http://www.icdt.org.co)

Zuluaga, O. I., & Piedrahita Uribe, E. (2010). *PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO*. Recuperado de: [www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)

### 2. LA SOSTENIBILIDAD FISCAL: ¿Estrategia idónea para el desarrollo económico y social de Colombia?

Barnett, S., & Ossowsky, R. (2003). *Todo lo que sube... Por qué los Estados productores de petróleo tienen que administrar bien sus recursos*. Recuperado de: <https://www.imf.org>.

Clavijo, S., Vera, A., & Fandiño, A. (Producer). (2012). *LA DESINDUSTRIALIZACIÓN EN COLOMBIA, análisis cuantitativo de sus determinantes*. Recuperado de: <http://anif.co/>

Constitucional, C. (2001). *Sentencia C1064/01*. Bogotá, Colombia: Corte Constitucional.

Constituyente, A. N. (2009). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá, Colombia: Legis.

EFE. (2014). *Estímulo monetario en EE.UU. es efectivo y no trajo inflación: Bernanke*. El Espectador, Recuperado de: <http://www.elespectador.com.co>

Heller, P. (2005). *Vuelta a lo esencial el Espacio Fiscal*. Recuperado de: <http://www.imf.org>.

Herdon, T., Ash, M., & Pollin, R. (April, 15 2003). *Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff*. Working Paper Series Amherst, Number 322.

Hernández, S. (2013). *“Los impuestos están sirviendo para enriquecer a los extranjeros”*. La República. Recuperado de: <http://www.larepublica.co>

INTERINSTITUCIONAL, C. T. (2010). *“REGLA FISCAL PARA COLOMBIA.”* Recuperado de: [www.banrep.gov.co](http://www.banrep.gov.co)

poors, s. a. (2011). *Metodología y supuestos para calificar Estados soberanos*. Recuperado de: [www.standardandpoors.com](http://www.standardandpoors.com).

Sassen, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires, Argentina: Katz.

Stiglitz, J. E. (2002). *El malestar en la globalización*. Bogotá, Colombia: Taurus.

Sánchez, M. A. (2013). *Producción industrial cayó 1,8% en septiembre: Dane*. La República, <http://www.larepublica.com>

Redacción Negocios. (2013). *Fitch Ratings mejora la calificación colombiana*, El espectador. <http://www.elespectador.com>

Redacción Negocios. (2013). *fitch ratings mejora la calificación colombiana*. América Economía.com. <http://www.americaeconomia.com>

### 3. SOSTENIBILIDAD FISCAL ¿una medida soberana?

Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *POR QUÉ FRACASAN LOS PAÍSES*. Bogotá, Colombia: Editorial Planeta.

Negri, A. & Hart. M, (2000). *Imperio*. Cambridge, Massachussets: Harvard University Press.

Arango, R. (2013). *Adios a la tutela*, El Espectador. Recuperado de: <http://www.elespectador.com.co>

Arendt, H. (2010). *Estado Nacional y Democracia*. *Arbor, Ciencia, Pensamiento y Cultura*, 191-194.

Bobbio, N. (1989). *Estado, Gobierno y sociedad Por una teoría general de la política*. Ciudad de México, MEXICO: Fondo De Cultura Económica.

Bobbio, N (1993) *LIBERALISMO Y DEMOCRACIA*. Santafe de Bogotá, Colombia: Fondo de Cultura Económica.

Espectador, El. (2013a). *Congreso aprueba presupuesto para 2014 de \$ 203 billones*. *El Espectador*, Recuperado de: <http://www.elespectador.com.co>

Espectador, El. (2013b). *Deuda externa de Colombia asciende a US\$ 83.315 millones a mayo*. *El Espectador*, Recuperado de: <http://www.elespectador.com.co>.

Espectador, El. (2013). *Senado de EE.UU. alcanza acuerdo para elevar techo de deuda y reabrir Gobierno*. *El Espectador*. Recuperado de: <http://www.elespectador.com.co>.

PORTAFOLIO. (2013). *Deuda Externa subió US\$ 4837 millones a Junio*. Portafolio. Recuperado de: <http://www.portafolio.com.co>

Nozick, R. (2012). *Anarquía, Estado y Utopía*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Sarmiento, E. (2013). *Noventa años del Banco de la República*. *El Espectador*. Recuperado de: [www.elespectador.com.co](http://www.elespectador.com.co)

Sassen, S. (2007). *Una sociología de la globalización*, Buenos Aires, Argentina: Katz

Stiglitz, J. E. (2002). *El malestar en la globalización* (C. R. Braun, Trans. T. S.A. Ed.). Bogotá, Colombia: Taurus.

*TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 209 de 2013 SENADO – 267 de 2013 CÁMARA* (2013). Recuperado de: [www.consultorsalud.com](http://www.consultorsalud.com)

#### 4. LA SOSTENIBILIDAD FISCAL EN LA LEGISLACIÓN COLOMBIANA

Arango, R. (2013). *Más poder ejecutivo, menos república*. *El Espectador*. Recuperado de: [www.elespectador.com.co](http://www.elespectador.com.co).

Arendt, H. (2006). *Sobre la revolución*. Madrid, España: Alianza Editorial, S.A.

Bobbio, N. (1989). *Estado, Gobierno y sociedad Por una teoría general de la política*. Ciudad de México, MEXICO: F. D. C. ECONOMICA

Buchanan, J., & Tullock, G. (1993). *EL CALCULO DEL CONSENSO*. Barcelona, España: ESPASA-CALPE, S.A.

ElColombiano.com. (2013a). *BID Y FMI reconocen política económica de Santos en USA*. *El Colombiano*. Recuperado de: <http://m.elcolombiano.com>

ElColombiano.com. (2013b). *Juan Carlos Echeverri es el nuevo representante de Colombia ante el BID. El Colombiano.* Recuperado de: <http://www.elcolombiano.com>

Huntington, S. (1997). *EL ORDEN POLITICO EN LAS SOCIEDADES EN CAMBIO.* Buenos Aires, Argentina: Paidós

INTERINSTITUCIONAL, C. T. (2010). *REGLA FISCAL PARA COLOMBIA.* Recuperado de: [www.banrepublica.gov.co](http://www.banrepublica.gov.co)

León, J. (2010). *Los tres Juan Carlos De Santos. La Silla Vacía.* Recuperado de <http://lasillavacia.com/historia/16193>

Morales, M. F. (2013). *¿Finanzas por encima de derechos? El Espectador.* Recuperado de [www.elespectador.com.co](http://www.elespectador.com.co)

Quinche, M. F. (2011). *La acción de tutela.* Bogotá, Colombia: TEMIS.

república, C. d. l. (2013). *ley, 1695.* Bogotá, Colombia *Gaceta del congreso.*

Stiglitz, J. E. (2002). *El malestar en la globalización.* Bogotá, Colombia. Taurus