

La Regla Fiscal como Instrumento de Intervención Estatal para la Eficacia del Estado Social de Derecho*

The Fiscal Rule as an Instrument of State Intervention for the Effectiveness of the Social State of Law

Mauricio Antonio Torres Guarnizo**

Maryuri García Pabón***

Cómo citar este artículo: Torres Guarnizo, M. y García Pabón, M. (2021). La Regla Fiscal como Instrumento de Intervención Estatal para la Eficacia del Estado Social de Derecho. *Verba Iuris*, 17(46), pp. 193-212.

Resumen

Este estudio tiene como objetivo el análisis de la institución de la Regla Fiscal como instrumento para la materialización de los fines del Estado, dentro del marco de un Estado Social de Derecho, partiendo de sus principios y de la Economía Social de Mercado, como fundamento para la intervención en la economía materializada en el instrumento de la Regla Fiscal, centrándose en la necesidad de esta, en sus objetivos, aplicación y la actualidad de la misma en Colombia. En tal sentido es necesario abordar el concepto de Sostenibilidad Fiscal y su relación con la eficacia del Estado Social de Derecho.

Palabras Clave: Estado Social de Derecho, Sostenibilidad Fiscal, Regla Fiscal, déficit fiscal, Gasto Público.

Fecha de Recepción: 02 de febrero de 2021 • Fecha de Aprobación: 25 de mayo de 2021

Reception date: February 02 of 2021 • Approval date: May 25 of 2021

* El presente artículo es un producto de investigación del Semillero en Análisis Económico del Derecho, del grupo de investigación en Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás y constituye el trabajo de investigación para optar al título de abogada.

** Administrador de Empresas de la Universidad Militar Nueva Granada; Abogado de la Universidad Santo Tomás; Legum Magister - LLM de la Universidad de Konstanz (Alemania); Director del Semillero de Investigación "Análisis Económico del Derecho" e Investigador del grupo de Derecho Público "Francisco de Vitoria" de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás. CvLAC: <https://cutt.ly/cWZR6N>. ORCID: <https://cutt.ly/SWZRLj6>. Google Académico: <https://cutt.ly/bWZRcFa>.

*** Egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás con profundización en Derecho Público.

* This article is the production of the research group of analysis of economics and Law, from the research in Public Defence by the Law department from de Universidad Santo Tomás. This Article is the submission for the merits to the title of Lawyer.

** Business Administrator from the Nueva Granada Military University; Lawyer from the Universidad Santo Tomás; Legum Magister - LLM of the University of Konstanz (Germany); Director of the Research Seedbed "Economic Analysis of Law" and Researcher of the Public Law group "Francisco de Vitoria" of the Faculty of Law of the Santo Tomás University. CvLAC: <https://cutt.ly/cWZR6N>. ORCID: <https://cutt.ly/SWZRLj6>. Google Scholar: <https://cutt.ly/bWZRcFa>.

*** Lawyer From Universidad Santo Tomás with a focus on Public Defense.

Abstract

The objective of this study is to analyze the institution of the fiscal rule as an instrument for the realization of the purposes of the State, within the framework of the Social State of Law, based on its principles and the Social Market Economy, as a basis for the intervention in the economy embodied in the instrument of the fiscal rule, focusing on the need for this, its objectives, its application and the current state of affairs in Colombia. In this sense, it is necessary to address the concept of fiscal sustainability and its relationship with the effectiveness of the Social Rule of Law.

Keywords: Social Rule of Law, fiscal sustainability, fiscal rule, fiscal deficit, public expenditure.

Introducción

La adopción por parte de los estados de políticas y normas que regulen su endeudamiento tuvo origen en las crisis económicas mundiales. El país pionero en la adopción de reglas de programación financiera fue Alemania, que luego de afrontar las consecuencias de la derrota de dos Guerras Mundiales y además verse afectado por las crisis económicas globales, como la burbuja financiera de 1929 y la burbuja inmobiliaria de 2008, tuvo la necesidad de reestructurar su política de gasto, buscando una estabilidad económica que no estuviera sujeta a la deuda pública. Estas políticas también tuvieron respaldo en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea, a través del cual los países miembros, comprometieron a mantener el déficit público en un valor máximo del 3% del PIB y la deuda pública en máximo un 60% del PIB.

La adopción de esta Regla de Oro por parte de la República Federal Alemana, y la expansión de estas políticas hacia los demás miembros de la UE, difundió también a Latinoamérica la idea de implementar políticas de Sostenibilidad Fiscal.

En el caso de Colombia, además de las crisis económicas de nivel global, también ha tenido que enfrentar sus propias dificultades y desbalances económicos. La promulgación de la Constitución de 1991 trajo consigo nuevos compromisos para el Gobierno Nacional, que

desde luego significaron el aumento del Gasto Público y junto con ello el aumento del déficit fiscal. En la primera década de los 2000 se presentaron crisis derivadas de los Títulos de Deuda Pública (TES), de la captación masiva de dinero a través del esquema Ponzi, y por supuesto los efectos de la crisis del 2008. En la segunda década de los 2000, se vivieron crisis como la de Interbolsa S.A. en el 2012, y entre la segunda mitad del 2014 y en el 2015, el país enfrentó la caída de los precios del petróleo; es decir, la caída del sector más importante de la economía nacional, lo que puede entre otras cosas causar la reducción del ingreso nacional, la disminución de la inversión, el incremento del riesgo y la desconfianza en el mercado y la disminución del valor de la moneda, etc. (Toro, Garavito, López & Montes, 2015, p. 3).

Dichas crisis además de generar graves contratiempos macroeconómicos agudizaron las problemáticas económicas y sociales ya existentes, lo que se tradujo para el Estado en el aumento del Gasto Público y el déficit fiscal y para la sociedad en el incremento de la pobreza, la desigualdad, el desempleo, y el desmejoramiento de la calidad de vida.

La inestabilidad de la economía colombiana es una problemática que impide el cumplimiento de los Derechos reconocidos en la Constitución Política; sin embargo, el Estado no puede desconocer su obligación de asegurarlos. Así lo ha señalado la Corte Constitucional:

El principio de progresividad de los derechos sociales consiste en la obligación del Estado de “seguir hacia adelante” en la consecución del goce pleno de estas garantías. Quiere esto decir que los Estados no pueden quedarse inmóviles ante la satisfacción de los mismos, sino que deben propender por el aumento de la cobertura y de las garantías que le son propios, hasta el máximo posible, a través del establecimiento de medidas legislativas y de cualquier otra índole (Corte Constitucional, 2012, Sentencia C-288).

Es claro entonces, que el Estado no puede detener los esfuerzos para la obtención de sus fines, por ende, debe propender por la búsqueda de herramientas que faciliten el cumplimiento de sus objetivos, a pesar de cualquier circunstancia. En consecuencia, Colombia tuvo que establecer políticas de Gasto Público controlado, a través de una reforma constitucional, mediante la cual se incluyó la Sostenibilidad Fiscal como el instrumento para el logro de los objetivos fijados por el constituyente (Corte Constitucional, 2012, Sentencia C-288).

De este modo, en el año 2010, se presentó un proyecto de Acto Legislativo ante el Congreso de la República, cuyo objetivo fue la inclusión de la Sostenibilidad Fiscal en la Constitución Política de Colombia de 1991. Se argumentó que esta medida era necesaria para el cumplimiento de los fines del Estado, pues con su inclusión se establecían límites al endeudamiento público, con lo cual, a largo plazo, disminuiría el porcentaje de recursos destinados al servicio de la deuda pública y aumentaría el porcentaje de recursos destinados para la inversión social, lo que a su vez se traduciría en la disminución del riesgo de inversión y transmitiría confianza a los mercados extranjeros.

Por lo anterior fue necesario que el Legislador además del Acto Legislativo 03 de 2011, expidiera también la Ley 1473 de 2011 a través de la cual *“se establece una Regla Fiscal y se dictan*

otras disposiciones”, como instrumento para la materialización la Sostenibilidad Fiscal. En este sentido, la Regla Fiscal en el ordenamiento jurídico colombiano tiene un carácter legal en vez de constitucional. Respecto a la Regla Fiscal, la jurisprudencia de la Corte Constitucional (2013) ha manifestado que *“a través de la estabilidad y la sostenibilidad, que se realiza a través de la Regla Fiscal, se busca mantener el equilibrio de las finanzas lo cual se traduce en la posibilidad de disponer de los recursos necesarios para sufragar los gastos del Estado”* (Corte Constitucional, 2013, Sentencia C-753).

Sin embargo, los resultados de la materialización de la Sostenibilidad Fiscal a través de la Regla Fiscal, tal y como fue diseñada en la Ley 1473 de 2011, no han sido los esperados, más bien, no han permitido el cumplimiento eficiente de la finalidad por la que esta fue creada. Lo anterior se evidencia, en el incumplimiento de las metas que desde un principio se propuso el Legislador en materia de déficit estructural en el presupuesto de la Nación.

Así las cosas, esta situación se podría, como mínimo, analizar desde dos perspectivas. Desde una perspectiva normativa, en virtud de la cual, el diseño mismo de la Regla Fiscal no genera la eficacia esperada en la misma de acuerdo con la realidad del Estado. Pero también, desde la perspectiva positiva, según la cual, a pesar de que su diseño sea el adecuado, ha habido factores que han impedido que de los resultados esperados.

Hechos los anteriores apuntes, es necesario indagar, si en el marco del modelo económico colombiano, ¿la Regla Fiscal es eficiente como instrumento de intervención de Sostenibilidad Fiscal, para la materialización del Estado Social de Derecho?

Para resolver esta pregunta es necesario, en primer lugar, (i) establecer la relación entre el Estado Social de Derecho y la Economía Social de Mercado; en segundo lugar, se debe (iii) analizar el criterio de Sostenibilidad Fiscal y la Regla Fiscal

como instrumentos de materialización de intervención económica, para finalmente, desde una perspectiva comparativa de los tipos de reglas fiscales (iii) determinar si en Colombia, la Regla Fiscal es un instrumento efectivo para garantizar el cumplimiento de los fines del Estado.

Estado Social de Derecho y Economía Social de Mercado

El Estado Social de Derecho, es una forma de estado que surgió en Europa, tiene origen específicamente en la ideología social y política alemana, así pues, luego de un largo periodo de constitucionalismo liberal, la Constitución de Weimar (1919) fue una de las primeras en ser considerada dentro del modelo del “*constitucionalismo social*” (Silva, 2012, p 149). Este modelo se inspiró en ideas neoliberales, socialistas modernas, solidaristas y social cristianas (Naranjo, 2003, p 48); pero, sobre todo, en el pensamiento social de la Iglesia, que fue particularmente crítico con las injusticias y miserias, padecidas a causa del poder hegemónico que se había constituido.

El jurista alemán Hermann Heller (1891-1933), aportó las ideas en la definición y fundamentación del concepto Estado Social de Derecho (ESD). En 1930 formuló una *Teoría del Estado*, en la que establece esta forma de organización como alternativa al Estado de Derecho y a la Dictadura. De acuerdo con su tesis, se considera insuficiente al Estado de Derecho para garantizar el Principio de Igualdad, debido a que, en éste, el legislador no tiene en cuenta las relaciones sociales de poder, de modo que el derecho se convierte en una expresión de los más fuertes, mientras que, por el contrario, en el Estado Social de Derecho se propende por el favorecimiento de la igualdad social real (Villar, 2007, pp. 87-88).

Este concepto es producto del constitucionalismo alemán de la posguerra, toda vez que, como consecuencia de los antecedentes establecidos a partir de la Primera y la Segunda guerras

mundiales, el constituyente alemán debía evitar que el ordenamiento jurídico y la forma de Estado permitieran nuevamente abusos de poder que desencadenaran nuevos conflictos y devolvieran al país a un estado de miseria y degradación.

Tras la crisis a la que se enfrentaba el constitucionalismo liberal y como consecuencia se enfrentaba también el mismo Estado, se hizo necesario implementar principios que reflejaran las necesidades de una sociedad en desarrollo, como la intervención del Estado en la economía, o la prevalencia del interés general sobre el particular. Estos principios fueron incluidos en la posterioridad a los textos constitucionales como derechos, siendo conocidos como derechos de segunda generación (Naranjo, 2003, p. 49).

La Teoría de Herman Heller supone entonces, una nueva concepción del individuo, que no solo acoge la esfera política y jurídica, sino que también integra la esfera económica, social y cultural, para sentar sobre estas, la base de la estabilidad del Estado y la democracia. El ESD trae consigo la inclusión de normas intervencionistas y los conocidos Derechos Sociales, lo que supone la modificación a los límites de los Derechos Fundamentales, propia del individualismo clásico (Gómez, 2006, p. 80).

Sobre esta base, se puede definir como Estado Social de Derecho, a cualquier Estado que incorpore en su orden jurídico y Constitución, Derechos Sociales Fundamentales junto a los Derechos Clásicos. Sin embargo, debe resaltarse que el mero reconocimiento de estos derechos de Segunda Generación no es suficiente para que se establezca efectivamente un ESD. En este sentido, el autor Manuel García Pelayo (1995) plantea que “*el Estado Social se refiere a los aspectos totales de una configuración estatal típica de nuestra época*” (p.14). Por lo anterior, puede decirse que el ESD empieza con el reconocimiento formal dentro del orden jurídico de prestaciones a favor del individuo y a cargo del Estado y continúa con el establecimiento de órganos e instituciones inspi-

radas en estas prestaciones, con el fin de lograr la materialización real de los Derechos Sociales.

En este mismo sentido, en cuanto al marco funcional, el cambio del Estado consiste en pasar del Estado, “*laissez faire, laissez passer*” a un Estado con un papel activo en la intervención en la economía, así entonces, se deriva de esta injerencia, un replanteamiento de las instituciones que hacen parte del Estado y de su funcionamiento.

El reconocimiento de este nuevo modelo de Estado en Colombia se llevó a cabo en 1991, como quedó inscrito en el artículo 1º. de la Constitución Política, que estableció de forma expresa “*Colombia es un Estado Social de Derecho (...)*”.

De este modo el ordenamiento jurídico, debe ser interpretado sobre la base del Principio de Estado Social de Derecho, el cual ha sido señalado, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional (2003), como “*un principio cardinal dentro de nuestro ordenamiento jurídico, que le imprime un carácter, un sentido y unos objetivos específicos a la organización estatal en su conjunto*” (Corte Constitucional, 2003, Sentencia T-722).

Como se ha señalado, no basta un reconocimiento teórico y formal del sentido social del Estado, sino que se requiere del establecimiento institucional y funcional inspirado en este sentido social. Por ello, la Corte Constitucional en esta misma providencia, reconoce la transformación del modelo de Estado y enfatiza en su carácter pragmático más allá del puramente simbólico, al señalar que este principio desde luego resulta vinculante para las autoridades quienes deben guiar sus actuaciones a la materialización de los fines como la promoción de condiciones de vida dignas para todas las personas y la solución de las desigualdades reales que se presentan en la sociedad, con miras a instaurar un orden justo.

En este sentido y dentro de este marco institucional, se determina el sistema económico que adopta el Estado como instrumento para la mate-

rialización de sus fines. La referencia al Estado Social de Derecho implica que, dentro de las funciones del Estado, no solo se halla la regulación de los procesos económicos, sino también la satisfacción de las necesidades vitales básicas de los individuos, sobre todo de los menos favorecidos (Cárdenas 2020, p. 102).

La Economía Social de Mercado (ESM) también llamada *ordoliberalismo*, es el modelo económico enmarcado en la Constitución de Colombia de 1991. Este concepto, tiene su origen en Alemania en el contexto de la posguerra. Como modelo económico fue mencionado y teorizado por Alfred Müller-Armack (1901-1978), posteriormente defendido por los representantes de la Escuela de Friburgo y, finalmente, aplicado en la práctica de la economía política del Estado por el ministro de Economía Ludwig Erhard y el Canciller Konrad Adenauer (Rivadeneira, 2009, p. 7).

De acuerdo con Resico (2019), la Economía Social de Mercado es al mismo tiempo, una teoría completa de la economía y un modo de organización probado de la economía real (p. 19). Este modelo se basa en la organización de los mercados como un mejor sistema de asignación de los recursos y trata de corregir y proveer las condiciones institucionales, éticas y sociales para su aplicación eficiente y equitativa.

Teniendo en cuenta que no en todas las situaciones de la vida económica la asignación de recursos se produce a través del libre juego de la oferta y la demanda, en el que los demandantes establecen los precios y las cantidades de equilibrio, sino que se parte del supuesto de que el mercado presenta fallos, requiere una participación del Estado para corregir o minimizar los efectos negativos de los mismos (Torres, 2021, p. 198).

Por ende, para que esto sea posible, el modelo combina la iniciativa individual, la productividad, la eficiencia y la auto regulación (ventajas del sistema de mercado clásico), con la equidad, la justicia, la solidaridad y la coopera-

ción (valores del pensamiento social cristiano), generando así un desarrollo económico dentro del marco de la responsabilidad social y personal (Resico, 2019, pp. 107-108).

Alemania puso en práctica un modelo propio, salpicado de liberalismo, pero sin fe ciega en el *laissez-faire*, con fe en los mercados, pero también en el papel regulador, protector del débil y garante de los derechos adquiridos, con oportunidad para las empresas, pero seguridad para los trabajadores (León, 2017, pp. 438-439).

De acuerdo con Cortés (2010), *“los países con regímenes constitucionales poseen constituciones valorativas y normativas, cuyas disposiciones imponen límites a la política económica, lo cual no implica constitucionalizar un modelo económico, pero sí que la política económica tenga algunas restricciones normativas”* (p. 7).

Este es precisamente el caso de Colombia, aunque el Constituyente de 1991 no consagró en el compendio constitucional un sistema económico en específico, sí se tomó la tarea de establecer múltiples normas con carácter económico, dentro de las cuales se fijan límites a la actividad económica y se reconoce la dirección e intervención de la economía a cargo del Estado.

Lo que se conoce como Constitución Económica, en el ordenamiento colombiano comprende un conjunto de disposiciones que consagran junto a las libertades propias del sistema de economía de mercado, un conjunto de funciones sociales y límites impuestos por el Estado. Así también lo ha interpretado la Corte Constitucional, al señalar lo siguiente.

Nuestra economía con sujeción a las disposiciones de la Carta Fundamental se regula bajo las premisas de la denominada “economía social de mercado”, según la cual las reglas de la oferta y la demanda deben estar al servicio del progreso y desarrollo económico de la Nación (Corte Constitucional, 2004, Sentencia C-865).

Señala Alarcón (2018) que la Constitución contempla un marco económico de doble perspectiva; en primer lugar, una garantista, de protección y promoción de las libertades económicas; en segundo lugar, una correctora, como instrumento para alcanzar el bienestar social e individual, sobre la base de la igualdad, la solidaridad, la justicia y la paz social (p. 153).

Como se señala, la tarea del Estado es la de crear las condiciones propicias para que sus valores y principios se materialicen, alejado del proteccionismo, el actuar del Estado debe enfocarse en permitir que se desarrollen los proyectos individuales de sus miembros, en armonía con el componente social. Los ciudadanos tienen libertad y capacidad de satisfacer por sí mismos sus necesidades y cumplir sus responsabilidades, es labor del Estado no obstaculizar los propósitos, sin embargo, debe también verificar que estos objetivos no menoscaben los proyectos de los demás.

Para ello se requiere instituir a través del Estado un orden económico que asegure el éxito económico y la justicia social. Para que esto sea posible es necesario que dicho orden si bien tiene un objetivo claro, también debe guardar márgenes de flexibilidad que le permitan adaptarse a constantes cambios y coyunturas que se presenten en la realidad (Rivadeneira, 2009, p. 8).

Ahora bien, los compromisos económicos adquiridos en 1991 fueron un aumento constante del Gasto Público social, la privatización de algunas empresas del Estado, la descentralización relativa, una mayor libertad económica y la reducción de la inflación como tarea principal del Banco Central (Kalmanovitz, 2001, p.1).

Esto indiscutiblemente supone que el Estado garantice una adecuada asignación de los recursos, la igualdad, la equidad y la redistribución de oportunidades. De este modo, el Estado tiene una tarea económica encaminada a intervenir políticamente en la economía, con dos finalidades la primera, corregir las fallas del

mercado, y la segunda, garantizar la equidad a través de la redistribución de oportunidades, bienes, servicios, ingresos y riquezas.

Es decir, que el mercado por sí solo no es eficiente y por lo tanto una adecuada intervención puede mejorar la situación de todos (Cárdenas, 2020, p. 13). Por ende, la intervención se ha vuelto fundamental para intentar alcanzar los fines que la Constitución de 1991 fijó para Colombia sobre la base del principio de Estado Social de Derecho (López, 2017, p. 152).

La ESM actúa en la búsqueda de un fin en específico, el bien común; el cual, de acuerdo con Rivadeneria (2009) debe garantizarse en dos horizontes: el primero de ellos es el individual, en el que se aseguran las libertades económicas para que los individuos progresen y en el que el Estado interviene a través de medidas redistributivas de la riqueza para corregir los casos en los que se presente desigualdad; el segundo horizonte es el social, y en este sentido se determina que aunque el Estado proteja las libertades económicas, las oportunidades de progreso individual no son una garantía absoluta, de modo que podrán encontrarse sectores de la sociedad menos favorecidos y sobre los que se deberán aplicar con mayor eficacia las medidas redistributivas (p. 18).

En este sentido, Ludwig Erhard resumió la relación entre la Economía Social de Mercado y el Estado Social de Derecho cuando pronunció: *“quiero probar mis propias fuerzas, quiero hacerme cargo yo mismo de los riesgos que enfrento en mi vida, quiero ser responsable de mi destino. Te encargo a ti, Estado, crear las condiciones para que pueda hacerlo”* (Erhard, como se citó en Resico, 2019).

En conclusión, se evidencia que el Estado Social de Derecho y la Economía Social de Mercado, están directamente relacionados como herramientas para alcanzar de manera efectiva el cumplimiento de los fines del Estado, pues ambos orbitan sobre principios comunes orientados a la consecución del bien común,

sin embargo, también es cierto, que estas herramientas presentan algunas dificultades en su aplicación, principalmente la crisis entre gobernabilidad y política fiscal. En este orden de ideas, estas herramientas deben fortalecerse a través de instituciones que mejoren la eficacia del cumplimiento de los objetivos sociales y económicos del Estado.

La Intervención del Estado en la Economía a través de la Sostenibilidad Fiscal y la Regla Fiscal

Sobre la base del Estado Social de Derecho y la Economía Social de Mercado se ha fundamentado la intervención del Estado dentro de la economía. Las fórmulas mixtas de estos modelos, en las que se entremezclan las libertades individuales con los derechos sociales, posibilitaron un marco de intervención no solo para garantizar el suministro de bienes colectivos, sino también en pro de la redistribución, la estabilidad y el desarrollo económico (Restrepo, 2015, p. 9).

La Corte Constitucional ha señalado en la providencia C-150 de 2002 que *“en un sentido amplio, todas las decisiones del Estado respecto del funcionamiento de la economía y la organización de la sociedad constituyen una forma de regulación económica y social”* (Corte Constitucional, 2002, Sentencia C-150).

Esta intervención, se realiza principalmente a través de la política económica del Estado, mediante la cual se determinan las acciones que se deben realizar en materia monetaria, cambiaria, comercial y fiscal. En cuanto a la última, la política fiscal es el instrumento de intervención del Estado a través de las finanzas públicas.

La intervención en materia fiscal pretende introducir instrumentos y políticas que procuren en primer lugar, una mejor redistribución de la renta global del país, en segundo lugar, una

mejora relativa en los sectores más pobres de la sociedad con el fin de propiciar la equidad y, en tercer lugar, una redistribución de los ingresos de los grupos más fuertes de la población sobre la base del Principio de Progresividad (Restrepo, 2015, pp. 16).

La intervención del Estado en la economía repercute en el Gasto Público, ya que este es fundamental en el papel de intervención del Estado, debido a que el gasto es un elemento indispensable para asegurar una buena gestión fiscal, pues se ha constatado que los problemas fiscales no son tanto un asunto de carencia de recursos sino de ineficiencia en la asignación de los mismos (Restrepo, 2015, pp. 41-42).

Luego de la transición del Estado liberal hacia el Estado de Bienestar, se presentó un aumento generalizado en el Gasto Público de los estados. De acuerdo con Gómez (2006), la socialización del Estado trajo como consecuencia un dilema entre la Estabilidad Fiscal y la Estabilidad de la Gobernabilidad (p. 78). Esta tendencia hacia el aumento del Gasto Público, que se presentó tras la finalización de la Primera y, sobre todo, la Segunda Guerra Mundial se ha mantenido vigente, lo que ha dejado como consecuencia el aumento del porcentaje de déficit fiscal, convirtiéndose a largo plazo en crisis fiscales.

Como se ha señalado, en Colombia la Constitución de 1991 causó un aumento considerable en el Gasto Público como consecuencia de los múltiples Derechos que el Estado está comprometido a garantizar. La década de los noventa finalizó con una crisis de las finanzas públicas que llevó a la pérdida de la calificación del grado de riesgo de inversión en 1999 (Cárdenas, 2020, p. 211).

De acuerdo con Juan Camilo Restrepo (2015) el Gasto Público en sí mismo no es malo; lo que puede resultar negativo e inconveniente es el financiamiento inadecuado de este. Pues, cuando el gasto es financiado a través de una exagerada presión tributaria o mediante altos niveles de endeudamiento del Estado, suele tener efectos

negativos como el desaliento por el ahorro y la inversión, el aumento de las tasas de interés y/o la desconfianza internacional (p. 50).

Por lo tanto, el Estado debe intervenir para eliminar o reducir las consecuencias de estos y otros efectos negativos, por ello, se ha focalizado en la posibilidad de limitar el nivel de gasto y endeudamiento, ya sea en el nivel local o en el nacional.

Esta limitación ha sentado su base sobre el criterio de la Sostenibilidad Fiscal. Este concepto es entendido, desde la economía, como el equilibrio a largo plazo que debe existir entre los ingresos y los gastos del Estado, de modo que garantice que los primeros sean suficientes para cubrir los segundos (Gómez Fajardo, 2015, p. 6). En términos más técnicos, este principio se refiere a “*las restricciones de largo plazo que enfrenta la política fiscal, asociadas básicamente con la dinámica de la relación entre la deuda pública y el PIB*” (Alonso *et al.*, 1998, p. 29). Dichas restricciones se materializan por medio de límites que se fijan a la discrecionalidad del gobierno en las decisiones que comprometen las finanzas.

Por su parte la Corte Constitucional, también coincide en la descripción de este criterio al señalar que está orientado a “*disciplinar las finanzas públicas, de manera tal que la proyección hacia su desarrollo futuro reduzca el déficit fiscal*” (Corte Constitucional, 2012, Sentencia C-288).

Sin embargo, la Sostenibilidad Fiscal ha sido bastante cuestionada, pues se señala que la limitación en la discrecionalidad del ejecutivo y el legislativo en la toma de decisiones económicas y financieras, representa una afectación al principio de progresividad del cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), toda vez que supone un límite en el Gasto Público (Guerrero, 2012, pp. 89-90). Además, algunos autores como Barbosa Delgado (2014) han planteado que la inclusión de este criterio en la Constitución supone una sustitución de la misma (p. 9).

Sin embargo, de acuerdo con Ramírez (2012) la Sostenibilidad Fiscal es un criterio que reconoce la escasez de los recursos públicos, pero a pesar de ello, pretende garantizar las condiciones para el cumplimiento de los derechos reconocidos en la Constitución. Este criterio se trata de una herramienta para la realización sostenible y eficiente del Estado Social de Derecho, a partir de la cual se hace posible la fijación de prioridades y la adopción de políticas públicas para lograr las metas trazadas, sin desconocer, en ningún caso, los derechos reconocidos por la Constitución (p. 150).

La Sostenibilidad Fiscal es entonces, el criterio orientador al que acude el Estado con miras a garantizar el cumplimiento de sus fines en el mediano y largo plazo, puesto que arriesgarse a gastar sin fijar límites, implica endeudamiento y desestabilidad económica, por ello la necesidad de implementar este criterio como un mecanismo de control fiscal (Aguilera, 2014, p. 95). Este criterio es además un asunto que repercute en la estabilidad macroeconómica de un país, en su crecimiento a largo plazo y también en su capacidad para asumir su deuda pública. La Sostenibilidad Fiscal exige que el gobierno sea solvente, es decir, que pueda rembolsar su deuda en algún momento en el futuro (Ramírez, 2012, p. 150).

A pesar del debate, este criterio fue incluido dentro de la Constitución Política mediante el Acto Legislativo 03 del 2011, el cual modificó los artículos 334, 339 y 346 superiores. En concreto, estas modificaciones consistieron en: (i) limitar la discrecionalidad de las ramas y órganos del poder público señalando su deber de actuar orientadas por la Sostenibilidad Fiscal; (ii) incluir una novedosa figura jurídica conocida como incidente de impacto fiscal; y (iii) determinar que la formulación, presentación y aprobación del Presupuesto General de la Nación, la Ley de Apropiações y el Plan Nacional de Desarrollo deberá realizarse dentro de un marco de Sostenibilidad Fiscal.

De acuerdo con Ramírez (2012), la Sostenibilidad Fiscal es importante para el progreso

económico y social de un país ya que, para alcanzar importantes objetivos públicos en el mediano y largo plazo como la reducción de la pobreza, la desigualdad, la equidad intergeneracional, y un crecimiento económico estable, la política de gasto debe mantenerse o sostenerse en el tiempo. De modo que, en un contexto en el que el sector público tenga una capacidad limitada para recaudar impuestos o acceder a recursos de financiación, este pueda continuar con el cumplimiento de sus objetivos (p. 152).

La Sostenibilidad Fiscal es entonces una forma de intervención del Estado en la economía, a través de las finanzas públicas, específicamente en el Gasto Público de la nación. La materialización de esta intervención se realiza con la imposición de límites al monto del Gasto Público con relación al porcentaje del PIB, esto es lo que dentro de la doctrina se conoce como Regla Fiscal. En este sentido, el criterio de Sostenibilidad Fiscal se tradujo en un instrumento conocido como Regla Fiscal que, en estricto sentido, es una norma relacionada con la política fiscal como parte de la política económica, y que a través del presupuesto interviene específicamente en la planeación, la aprobación y la ejecución de los recursos financieros públicos (Restrepo, 2015, p. 553).

La Regla Fiscal es un instrumento de programación financiera, implementado en los Estados, por medio de normas ya sean de carácter constitucional o legal, y mediante las cuales se determinan los lineamientos a seguir por los gobiernos en materia presupuestal, es una restricción a la política fiscal ya sea a través del déficit, la deuda pública, el Gasto Público o los impuestos (García, 2004, p. 22). Con relación a la Regla Fiscal, la Corte Constitucional ha sostenido lo siguiente.

La Regla Fiscal ha sido entendida como un instrumento de política que promueve la disciplina fiscal y la estabilidad macroeconómica para asegurar la sostenibilidad de la deuda pública, permitir el manejo contra cíclico de la política fiscal y garantizar la coordinación

fiscal y monetaria en el diseño de la política económica (Corte Constitucional, 2013, Sentencia C- 753).

Históricamente la adopción de reglas fiscales ha obedecido a situaciones económicas particularmente complejas tanto a nivel estatal como a nivel global. En Alemania, por ejemplo, tras finalizar el periodo de guerras mundiales, se adoptó la conocida Regla de Oro, con la que se limitó el endeudamiento del Estado, a fin de disminuir la deuda pública y en el mismo sentido, el porcentaje de recursos destinados a esta, disminuir los recursos destinados al gasto de la deuda pública significa aumentar los recursos destinados a la inversión social y el mejoramiento de la calidad de vida. En 1985 había 6 Reglas Fiscales en el mundo, al 2005 la cifra aumentó significativamente a 72, y en el 2015 se registraron en total 92. En cuanto a América Latina, en 2005 había 12 Reglas Fiscales, y al 2015 esta cifra ascendió a 17 (Velandia y Ghio, 2019, p. 5).

Sin embargo, si bien es cierto que las finanzas públicas insostenibles son consecuencia de los compromisos adquiridos por el Estado Social de Derecho y las crisis a las que este se pueda enfrentar, también es cierto que son consecuencia de la incapacidad de gestión en la administración de los recursos que ha demostrado todo el aparato del Estado (Restrepo, 2012, p. 554).

Por lo anterior, las reglas fiscales regulan la discrecionalidad de los gobiernos en el manejo de la política fiscal, lo que genera mayor disciplina fiscal y compromiso institucional, evitando que el gasto excesivo durante el corto plazo se traduzca en el desfinanciamiento a largo plazo, entendiendo que las decisiones de política pública tomadas por los gobiernos deben consultar las capacidades fiscales de la nación (Cárdenas, 2020 p. 102).

En este orden de ideas, la Sostenibilidad Fiscal es el fundamento de normas que buscan propiciar la prudencia, la moderación, evitar el excesivo déficit o endeudamiento de las instancias de las entidades estatales (Restrepo,

2015, p. 564). Por ello, la Regla Fiscal es en sí misma un instrumento de materialización de los principios de estabilidad macroeconómica y Sostenibilidad Fiscal y en un sentido amplio del Estado Social de Derecho.

El objetivo de la Regla Fiscal es como señalan Eyraud (*et al*, 2018) reducir la discrecionalidad y promover la disciplina fiscal, al tiempo que comprometen al gobierno con la Sostenibilidad Fiscal, reforzando la transparencia de las cuentas públicas y enviando señales a los mercados sobre la dirección de la política fiscal (p. 7).

Análisis de la Regla Fiscal y de su Efectividad como Instrumento de Materialización del Estado Social de Derecho

Lo más importante en la implementación de una Regla Fiscal es su diseño, ya que, para lograr el cumplimiento de los objetivos anteriormente señalados, la regla debe estar formulada de acuerdo con las necesidades del Estado, las particularidades de su economía y los objetivos de la política fiscal.

En este sentido Velandia y Ghio (2019) sostienen que “*la efectividad de estas herramientas de política económica depende principalmente de su diseño e implementación, elementos que determinan la estructura de incentivos, y, por consiguiente, su desempeño final*” (p. 5).

Las reglas fiscales cumplen de manera general con algunas características que fortalecen su eficacia, de acuerdo con Kopits y Seymansky (1998) las buenas reglas fiscales son simples, flexibles y exigibles, características que aseguran su sostenibilidad, permiten la estabilización económica y corrigen el sesgo al déficit fiscal (p. 18).

El diseño también debe proveer los requisitos institucionales y jurídicos a través de los cuales se desarrolle su operatividad, seguimiento y cumplimiento. Así pues, en cuanto al marco institucional,

Barreix (*et al.*, 2019) señalan que la efectividad de las reglas fiscales se fortalece dentro de un marco sólido de instituciones fiscales, conformado por un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y un Consejo Fiscal Independiente (CFI).

De otro lado, el diseño jurídico de la regla, conviene que obedezca al de una ley orgánica, a fin de garantizar su alto nivel de jerarquía frente a las demás leyes (Comité Técnico Interinstitucional, 2010, p. 45). Además, esta ley debe contener los mecanismos de vigilancia y control, así como las posibles sanciones en caso de incumplimiento (García, 2004, p27).

En cuanto al diseño técnico, la Regla Fiscal puede clasificarse en cinco categorías, que de acuerdo con Velandia y Ghio (2019) se diferencian en la variable o agregado fiscal sobre la que se aplican (p. 6) (ver Tabla 1).

Estas reglas en términos generales buscan sacrificar discrecionalidad y flexibilidad en la Política Fiscal para ganar consistencia temporal y credibilidad (Lozano *et al.*, 2008, p. 4). Cabe destacar que la Política Fiscal puede y con frecuencia adopta fórmulas que combinan varios tipos de reglas fiscales, con el fin de mejorar o aumentar su efectividad. Algunas experiencias interesantes de la adopción de la Regla Fiscal y del diseño escogido se han presentado en Alemania, Chile y El Salvador.

Así pues, en Alemania, la Regla Fiscal esta elevada en el nivel de jerarquía constitucional, a través de la reforma a los artículos 109 y 115 de la Ley Fundamental Alemana del año 2009, en la que se implementó de manera precisa una Regla Fiscal o “Regla de Oro”.

Estos artículos señalan en primer lugar que podrá incurrirse en un déficit estructural del 0,35% del PIB, porcentaje que en caso de recepción podrá aumentar. En segundo lugar, se determinó que los presupuestos de la Federación y los Länder deben elaborarse en principio excluyendo los recursos procedentes del crédito, sin embargo, excepcionalmente puede acudir

a ellos siempre que no superen el 0,35% del PIB para el caso de la Federación, entre tanto los Länder no pueden incluir partidas crediticias en la elaboración de sus presupuestos. (Fernández & Wulf, 2012, pp. 20-24)

Ahora bien, en los casos de emergencia y con aprobación del *Bundestag*, la Federación puede aumentar el porcentaje de recursos crediticios y los *Länder* pueden incluir en su presupuesto recursos provenientes de crédito. Empero, la excepción quedó condicionada a que, una vez superada la situación y frente a una recuperación o auge económico, los esfuerzos deben centrarse en reducir o amortizar el crédito (Fernández, 2012, pp. 20-24). Lo anterior podría definirse como una fórmula de política fiscal que combina la regla de balance estructural con la regla de deuda.

Adicionalmente, la Regla Fiscal alemana establece excepciones como cláusulas de escape para los casos de emergencia y con un procedimiento formal de *enforcement*, es decir, que obliga al cumplimiento de la Regla Fiscal (Grünwald, 2018, p. 12).

En cuanto a la institucionalidad, Alemania tiene un Consejo de Estabilidad que tiene como función prever emergencias presupuestarias a partir del monitoreo de la evolución de las cuentas fiscales (Grünwald, 2018, p. 12).

En Alemania la implementación de la Regla Fiscal con el objetivo de sanear las finanzas públicas tuvo los efectos positivos esperados, tan es así, que la inclusión de esta “Regla de Oro”, desató una ola de reformas constitucionales del mismo carácter en los países europeos. Por su parte, Arrollo & Giménez (2013) han señalado que es clara la capacidad de influencia de la República Alemana en la Unión Europea, ya que esta está posicionada como uno de los países con prevalencia económica dentro de la UE, de tal modo que su papel es fundamental en la adopción de los distintos mecanismos de rescate financiero de los países miembros (p. 152).

Tabla 1. *Tipos de reglas fiscales, diseño, ventajas y desventajas.*

Tipos de reglas fiscales	Ventajas	Desventajas
<p>De ingreso:</p> <p>limita la posibilidad de establecer ingresos extraordinarios en épocas de bonanza económica</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Permite incrementar la recaudación y/o limitar la carga fiscal • Previene la política procíclica, dado que restringe el uso de ingresos extraordinarios. • Evita cargas tributarias excesivas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Carece de vinculación directa con la sostenibilidad fiscal y la deuda. • No tiene carácter anticíclico. • Su monitoreo depende en de la capacidad de la administración tributaria, por ende, no es recomendable en países con administraciones débiles
<p>De gasto:</p> <p>establece restricciones al gasto público primario, total o corriente, tales límites pueden fijarse en términos de tasas de crecimiento, términos absolutos o porcentaje del PIB.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Provee una guía operacional de fácil comprensión. • Permite la estabilización económica sin restringir la acción de los estabilizadores automáticos. • Facilita la comunicación y el seguimiento sencillo y accesible. • Controla la principal fuente de déficit fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> • Puede generar modificaciones no deseadas en la composición o distribución del gasto público, alterando categorías de gasto no cubiertas por la regla para asegurar su cumplimiento. • Carece de una relación directa con la sostenibilidad de la deuda.
<p>De balance fiscal:</p> <p>establece límites en los ingresos y en el gasto público del Estado</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ofrece una guía operacional clara. • Tiene una estrecha relación con la sostenibilidad de la deuda. • Permite un sencillo monitoreo y comunicación 	<ul style="list-style-type: none"> • No tiene un carácter estabilizador. • Puede ser procíclica. • Es más sensible a eventos que están fuera del control del Gobierno como fuertes desaceleraciones económicas.
<p>De balance estructural:</p> <p>estima los ingresos del gobierno ajustados por el ciclo económico y, de acuerdo a este ajuste autoriza un gasto público afín a los ingresos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalece la estabilidad económica al prever los shocks económicos. • Vincula puntualmente la sostenibilidad de la deuda. • Ofrece una guía operacional relativamente clara • Incluye Fondos de Estabilización. • Permite contabilizar factores temporales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Debido a la complejidad de su diseño se impide la sencillez en su comunicación y monitoreo. • Requiere de un Consejo Fiscal Independiente
<p>De deuda:</p> <p>establece límites al monto de la deuda pública como porcentaje del PIB.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tiene relación directa con la sostenibilidad de la deuda. • Permite la sencillez en su monitoreo y comunicación 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor complejidad de la guía operacional en el corto plazo. • Carece de estabilizadores económicos. • Tiende a ser procíclica. • Mayor vulnerabilidad a los shocks que estén fuera del control del gobierno.

Fuente: Velandia y Ghio (2019) y Barreix et al. (2019).

Ahora bien, la experiencia en el caso de Chile inició en el año 2001, cuando comenzó a aplicarse la Regla Fiscal como mecanismo de corrección del déficit fiscal. De acuerdo con Cerda & Larraín (2019), la Regla Fiscal chilena está diseñada como una regla de balance estructural, a través de la que se pretende incentivar el ahorro de los ingresos durante los periodos de elevación del ciclo económico y fomentar el gasto en los periodos de retracción del ciclo económico (p. 63).

Chile depende en buena medida de los ingresos obtenidos de las exportaciones del cobre, por lo que la Regla Fiscal debe tener en cuenta las variaciones del ciclo económico del sector, de modo que se hace una estimación de su precio a mediano plazo para calcular los ingresos estructurales.

La meta de la regla fue inicialmente de un superávit del 1% del PIB para un nivel de deuda del 11% del PIB, posteriormente la deuda disminuyó a 6,6% del PIB, y la meta de superávit disminuyó al 0,5% del PIB a partir del año 2008, luego en el contexto de la crisis internacional, en el 2009 la meta se redujo al 0% del PIB con el fin de incentivar el gasto y dinamizar la economía. Sin embargo, el balance estructural no fue el esperado y terminó con un déficit del 3,1% del PIB (Cerda & Larraín, 2019, pp. 65-66).

Como consecuencia de este desempeño, se tomaron nuevas medidas para retornar al balance estructural, así pues, se estableció como meta el decrecimiento progresivo del déficit fiscal hasta alcanzar el -1% del PIB, en el año 2013 el déficit fiscal estructural fue de 0,5% del PIB y a partir del 2014 se determinó una meta anual de disminución del déficit fiscal del 0,25% del PIB.

En este diseño los fondos de estabilización tienen un papel fundamental, en el caso en particular de Chile se crearon dos fondos, el primero de ellos, es el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) cuyo objetivo es acumular ahorros que puedan utilizarse para el pago de pensiones en el futuro, por lo que se deposita 0,2% del PIB,

porcentaje que deberá aumentar hasta máximo 0,5% en la medida que aumente el superávit. El segundo, es el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) en el que se deposita el resto del superávit fiscal, que se destinará a cubrir los gastos en casos de emergencias económicas¹.

En general, la eficacia de la Regla Fiscal chilena ha sido sobresaliente desde el inicio de su aplicación, aumentando el ahorro público y disminuyendo el nivel de la deuda de un 15,7% del PIB en el 2002 a un 4,9% del PIB en 2008, también ha logrado incrementar los activos financieros y además mejoró la calificación del riesgo (Cerda & Larraín, 2019, p. 69). La efectividad de la política fiscal cumple con su función anticíclica y eso se debe no solo a la regla sino también a la institucionalidad fiscal chilena.

En cuanto a la experiencia de El Salvador, cabe destacar que esta es aún reciente, pues fue hasta el año 2016 que el país adoptó la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social, la cual ya fue reformada en el año 2018.

La Regla Fiscal adoptada obedece a una combinación entre una regla de ingresos, una regla de gasto (generando indirectamente una regla de balance) y una regla de deuda. Esta combinación se debe a que vincula directamente el comportamiento del déficit con un objetivo de sostenibilidad de la deuda, lo que brinda instrumentos más efectivos para alcanzar las metas de deuda (Cerda *et al.*, 2019, p. 158.).

La discrecionalidad del Gobierno está limitada en primera medida por los ingresos, que deben ser iguales o mayores al 18,5% del porcentaje del PIB al finalizar el 2021, en segundo lugar, por los gastos de consumo que a partir del 2021 deberán

¹ En el 2008, por ejemplo, el recaudo de estos fondos alcanzó los US\$22.200 millones, que posteriormente sirvieron para cubrir el déficit fiscal causado por la crisis de 2009, para lo que se retiraron US\$9.000 millones del FEES (Cerda & Larraín, 2019, pp. 67-68).

ser menores o iguales al 14% del PIB, y en último término, en la deuda incluyendo la pensional que tendrá que ser igual o menor al 60% del PIB a partir del año 2030.²

Además, el diseño de estas reglas fiscales contempla una cláusula de escape para los casos extraordinarios como shocks económicos o emergencias nacionales. En todo caso, el Ministerio de Hacienda deberá presentar el plan de medidas dentro de un plazo razonable para retomar las metas establecidas en el MFMP.

En términos de eficacia, la LRF del Salvador ha tenido un buen desempeño pese a su reciente adopción, con relación al aumento de la recaudación tributaria, la disminución del porcentaje del gasto y del porcentaje de la deuda, que ha mostrado cifras positivas y alineadas a las metas establecidas (Cerdea *et al.*, 2019, p. 154).

En el caso de Colombia, la Regla Fiscal se adoptó mediante la Ley Orgánica 1473 de 2011, que de acuerdo con el indicador fiscal que se aplica, corresponde al diseño de una regla de balance estructural, la cual señala que: “*el gasto estructural no podrá superar al ingreso estructural, en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido*” (Congreso de la República, 2011, Ley 1473, art. 5).

En esta norma, se fijó como meta fiscal de mediano plazo un déficit estructural del Gobierno Nacional Central del 1% del PIB a partir de 2022, y además se fijaron valores porcentuales progresivos (2,3% del PIB o menos en 2014, de 1.9% del PIB o menos en 2018 y de 1.0% del PIB o menos en 2022) para alcanzar la meta principal. Estos valores además están establecidos para los años

correspondientes a elecciones presidenciales (Cárdenas, 2020, p. 12).

La cobertura institucional de la regla es de carácter nacional, por lo cual se aplica en las operaciones fiscales del Gobierno Nacional Central, debido a que este es el nivel en el que se toman las decisiones económicas de mayor impacto y en el que el balance refleja la eficacia de la autoridad fiscal (Comité Técnico Interinstitucional, 2010, p. 29).

Entre las razones por las que se escogió el balance estructural como indicador de la Regla Fiscal se destacan, su carácter anticíclico, además de permitir un manejo más flexible y coherente del ciclo y desde luego la experiencia favorable del caso chileno (Benítez *et al.*, 2019, p.122).

El caso de Colombia se asemeja al de Chile por su dependencia de un producto, en este caso, a las exportaciones de petróleo, que son determinantes para la economía, debido a que el mercado es atractivo para la inversión, genera recursos a través de los impuestos de renta y también, porque el Estado es agente económico en este mercado, por lo que los dividendos generados a través de Ecopetrol representan otra parte significativa de ingresos provenientes del sector minero energético.

Sin embargo, es precisamente la dependencia a este sector la mayor causa de volatilidad macroeconómica, por lo que cambios abruptos en el mercado petrolero afectan directamente la aplicabilidad de la regla, ya sea por el auge del sector que se traduce en aumento permanente del Gasto Público, o, por la caída del mismo (Comité Técnico Interinstitucional, 2010, pp. 51-52).

Por lo anterior, la Ley 1473 contempló en su artículo 15, la creación del Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica financiado con los superávits del Gobierno Nacional central, cuya función es contribuir a la estabilidad fiscal y macroeconómica del país, bajo la misma lógica del caso chileno: aprovechar las bonanzas

² De acuerdo con cifras del Banco Central y el Ministerio de Hacienda para el año 2018, el cumplimiento de estas metas ha mostrado avances significativos, así pues, la carga tributaria como porcentaje del PIB es de 18,6%, los gastos de consumo para ese año tuvieron una cifra de 14,7% y la deuda del sector público no financiero incluyendo las pensiones fue del 71,6% del PIB (Cerdea *et al.*, 2019, p. 153).

para ahorrar recursos que luego puedan servir para estabilizar la economía durante los periodos de crisis o para amortizar la deuda (Benítez *et al.*, 2019, p. 125).

En cuanto a las cláusulas de escape, la Ley señaló en el artículo 11 que, excepcionalmente, en los casos extraordinarios que comprometan la estabilidad macroeconómica del país, y previo concepto favorable del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), puede suspenderse la aplicación de la regla. Así mismo, el artículo 6 determinó que cuando el crecimiento del PIB sea de un 2% por debajo del porcentaje estimando a largo plazo y la brecha del producto sea negativa, se contempla la posibilidad de acudir a un gasto contracíclico de hasta el 20% de la brecha del producto estimada. En todo caso este gasto es de carácter temporal y deberá ser desmontado dentro de los dos (2) años siguientes, siempre que en el primer año el crecimiento real sea superior al de largo plazo. Con relación al cumplimiento, el Gobierno presenta anualmente en el mes de junio a las comisiones económicas del Congreso, informes detallados del cumplimiento de la regla y cuando se presente un incumplimiento, el Gobierno debe explicar de manera detallada las razones y establecer metas y objetivos que aseguren el cumplimiento de la misma.

Ahora bien, los órganos fiscales son, el CONFIS y el Comité Consultivo de la Regla Fiscal (CCRF), un órgano técnico e independiente encargado de pronunciarse acerca de la metodología y parámetros de la regla, las propuestas de cambios metodológicos, los informes de cumpli-

miento y la suspensión de la regla. En general, la institucionalidad fiscal como el MFMP, el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto General de la Nación deben cumplir con los lineamientos establecidos en la regla, siendo esta el instrumento rector de la política fiscal (Benítez, *et al.*, 2019, p. 125). Sin embargo, la regla colombiana tiene algunas desventajas que obstaculizan su eficacia como el hecho de que el CONFIS, órgano encargado de pronunciarse sobre la favorabilidad de la suspensión de la regla y de entregar los indicadores utilizados para calcular el balance, carece de independencia, ya que está presidido por el ministro de Hacienda. En el mismo sentido el CCRF toma sus decisiones partiendo de la información suministrada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), lo que dificulta que las decisiones partan de la base de información objetiva.

Por otra parte, la regla también carece de un procedimiento claro y formal para asegurar su cumplimiento (Grünwald, 2018, p. 11). Además, una Regla Fiscal de balance estructural tiene inconvenientes como la inflexibilidad y contra ciclicidad limitada por el estabilizador automático. Igualmente, este tipo de reglas tiene dificultad para su implementación, seguimiento y monitoreo (Rincón, H., 2010, p. 6). En el mismo sentido, desde la aprobación de la regla en 2011, no se ha revisado ni calibrado su meta, lo cual sería oportuno para determinar las condiciones actuales del Gobierno para cumplir los compromisos (Velandia & Ghio, 2019, pp. 28-29).

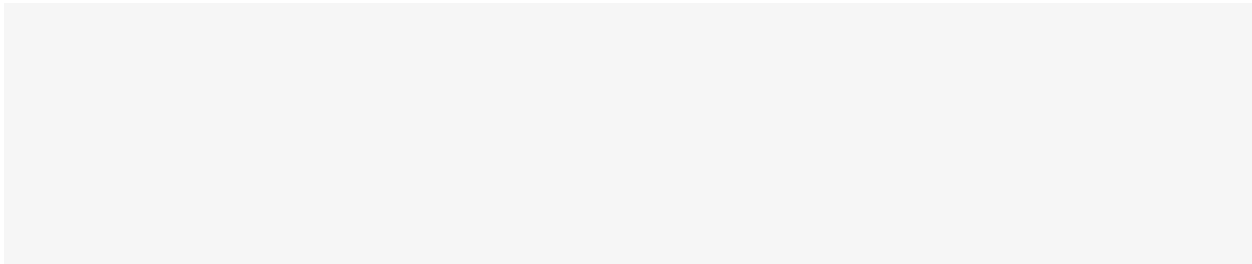
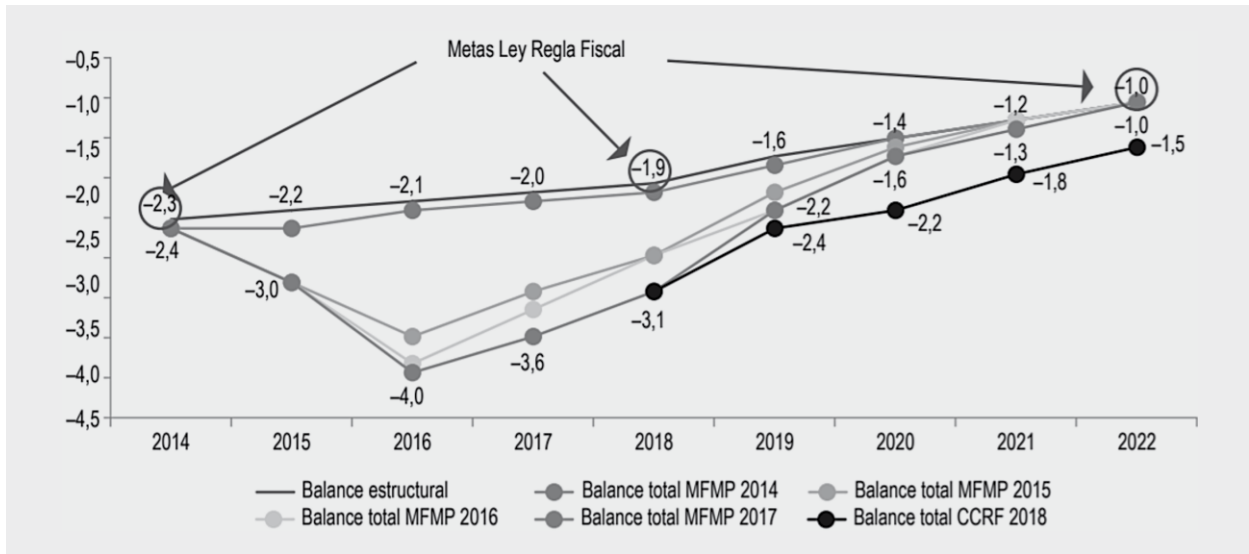


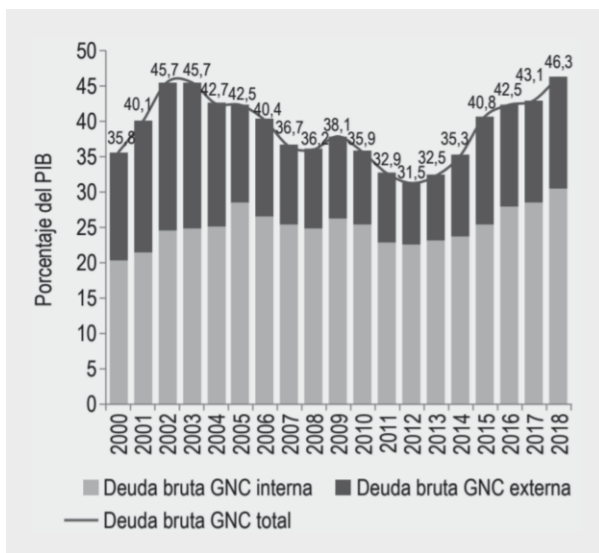
Figura 2. *Cumplimiento Regla Fiscal.*



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, al hablar del desempeño de la Regla Fiscal en Colombia, debe tenerse en cuenta que la economía del país ha tenido que afrontar shocks relacionados principalmente con el sector minero energético entre los años 2014 y 2015, así como la devaluación monetaria, lo que causó un aumento de la deuda pública que pasó del 35% del PIB en el 2014 al 47% del PIB en el 2018.

Figura 3. *Comportamiento Deuda Pública Gobierno Nacional Central*



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Lo anterior, demuestra claramente el fracaso de la Regla Fiscal en Colombia, ya que no solo no se cumplieron las metas previstas, sino que su fin ulterior de estabilizar la economía, reflejado en una disminución de la deuda, no se cumplió de ninguna manera. A pesar de ello, no todo en torno a la Regla Fiscal en Colombia ha sido negativo, ya que, de una u otra manera, ha fortalecido la política fiscal al ser el pilar fundamental de esta. Las discusiones en materia fiscal como las reformas fiscales se han centrado en los cambios necesarios para asegurar el cumplimiento de la regla, también ha servido como ancla del Gasto Público sobre todo en las discusiones anuales del presupuesto y las negociaciones del gobierno con sindicatos de diferentes sectores. En este sentido, la regla también aportó credibilidad a la política fiscal. Así las cosas, el trabajo del Comité Consultivo de la Regla Fiscal no solo es técnico, sino que ha demostrado independencia, lo que genera credibilidad institucional y una base confiable sobre la cual tomar decisiones (Benítez *et al.*, 2019, pp. 130-131).

Además, cabe señalar que la cobertura institucional de la regla es adecuada puesto que ya existían límites fiscales en el nivel territorial, por

lo que se requería cobertura en el nivel central para fortalecer la Sostenibilidad Fiscal. También se destaca el diseño de las cláusulas de escape que se prevén para evitar que la rigidez de la regla tenga efectos negativos en la estabilidad macroeconómica y los mecanismos de monitoreo y seguimiento (Velandia & Ghio, 2019, p. 28). En este punto, la eficacia de la regla dependería de un rediseño de la Regla Fiscal, del fortalecimiento de la independencia institucional, de la claridad en las consecuencias de su incumplimiento y del procedimiento para retornar a ella.

Así las cosas, siguiendo las experiencias internacionales, es probable que una combinación entre una regla de balance estructural y una regla de deuda podría mejorar su eficacia y garantizar la Sostenibilidad Fiscal, al incluir una regla directamente relacionada con la disminución del nivel de la deuda pública, con el establecimiento de límites definidos en torno al endeudamiento (Benítez *et al.*, 2019, p. 134), con cláusulas de escape temporales, contra cíclicas, pero con un procedimiento claro para el retorno a las metas inicialmente planteadas. Finalmente, a pesar que en países como Chile, en los que la regla depende del mercado del cobre, en Colombia, sería procedente desvincularla del mercado de petróleo, por dos razones principales; la primera, por la volatilidad que caracteriza el mercado a nivel internacional y, la segunda, por la naturaleza misma del producto, al ser un recurso natural no renovable.

Conclusiones

El Estado Social de Derecho requiere de una serie de herramientas que permitan su adecuado desarrollo y el cumplimiento de sus fines. Como se ha evidenciado el Estado Social de Derecho y la Economía Social de mercado tienen una relación intrínseca, que ha permitido el trabajo en conjunto en pro de alcanzar objetivos en materia económica y social, y que además ha sido la base sobre la cual se ha sentado el fundamento para

la adopción de las herramientas que requiere el Estado para la materialización de sus fines.

Dentro de las herramientas a las que el Estado colombiano ha logrado acudir, auspiciado por el sistema económico enmarcado en la Constitución Política de 1991, se encuentra la intervención económica a cargo del Estado. Este instrumento le ha permitido tener un papel activo en el desarrollo económico, con miras a adoptar decisiones consientes de los compromisos mismos del Estado, pero sanas para sus finanzas públicas. Unas finanzas públicas sólidas son el primer paso para recuperar la confianza en la capacidad del Estado para actuar y son fundamentales en el crecimiento a largo plazo, así como en la creación de condiciones favorables de empleo (Fernández, 2012, p. 4).

De este modo se incorporó al orden constitucional el criterio de la Sostenibilidad Fiscal, que como se ha señalado tiene como objetivo el desarrollo eficiente y sostenible del Estado. Para lo cual este criterio permite al Estado intervenir en la economía a través de la fijación de limitaciones a la discrecionalidad del poder ejecutivo y del poder legislativo en la toma de decisiones que comprometan las finanzas públicas. En concreto, estas limitaciones se han materializado en una Regla Fiscal, contenida en la Ley 1473 de 2011, y la cual estableció metas progresivas para sanear las finanzas del Estado colombiano. Ahora bien, desde un análisis comparativo de la experiencia internacional frente a la colombiana, se ha podido evidenciar que la efectividad de la Regla Fiscal supone además de su incorporación en el ordenamiento jurídico, otra serie de medidas que están directamente relacionadas con su desempeño y que son transcendentales para su eficacia. En este sentido, se concluye que la Regla Fiscal es un instrumento necesario y adecuado para sanear las finanzas públicas, pero que debe diseñarse de manera correcta, teniendo en cuenta los factores técnicos, políticos y económicos que impactan las finanzas de un Estado.

La favorabilidad de la adopción la Regla Fiscal en Colombia debe respaldarse en una serie de medidas para su fortalecimiento y el mejoramiento del cumplimiento de sus objetivos pues, como se evidenció, aunque la Regla Fiscal ha permitido algunos avances en la Política Fiscal, estos no han sido suficientes para cumplir las metas progresivas establecidas por el Legislador en la Ley 1473 de 2011. Es decir que, de acuerdo al desempeño fiscal del país, la Regla Fiscal no alcanzó las metas fijadas para la materialización de la Sostenibilidad Fiscal, y por ende no tiene la eficacia suficiente que el Estado requiere para la materialización de sus fines.

Una correcta implementación de este mecanismo puede no solo estabilizar las crisis económicas, hacer sostenibles las finanzas, y recuperar la confianza del mercado internacional, sino que también puede crear hábitos fiscales idóneos que generen mayor una mayor inversión del presupuesto en el gasto social y en consecuencia un mejoramiento de la calidad de vida. Aunque Colombia ha tomado acciones encaminadas al fortalecimiento de la Sostenibilidad Fiscal, es necesario continuar con los esfuerzos tendientes al cumplimiento de los compromisos adquiridos, como el fortalecimiento institucional, la revisión de las metas fiscales, y la implementación de objetivos directamente vinculados con la deuda.

Referencias Bibliográficas

- Aguilera, J. (2014). *Límites y Alcances del Principio de Sostenibilidad Fiscal en el Estado Social de Derecho*. Bogotá. Ed. Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10654/11968>.
- Alarcón, A. (2018). Economía Social de Mercado como sistema constitucional económico colombiano. Un análisis a partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. *Estudios constitucionales*, 16(2), 141-182.
- Alonso, J., Olivera, M. & Fainboim, I. (1998). *La Sostenibilidad de la Política Fiscal en América Latina: El Caso de Colombia*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Barbosa, F. (2014). La Sostenibilidad Fiscal: Desafío al Estado Social de Derecho en Colombia. *Derecho Público*, (33), 8.
- Barreix, A., Corrales, L., Benítez, J., Garcimartín, C., Ardanaz, M., Díaz, S., & Arango, A. (2019). *Reglas Fiscales Resilientes en América Latina* (Vol. 767). Inter-American Development Bank.
- Benítez, C., Corrales, F. & Gracimartín, C. (2019). La Regla Fiscal de Colombia: Antecedentes, Desempeño y Perspectiva. *Reglas Fiscales Resilientes en América Latina* (Vol. 767). Inter-American Development Bank. Ed. Barreix, A. & Corrales, L.
- Cerda, R. & Larraín, F. (2019). La Regla Fiscal de Chile: 16 años de Experiencia. En Banco Interamericano de Desarrollo (2019). *Reglas fiscales resilientes en América Latina* (Vol. 767). *Inter-American Development Bank*. Ed. Barreix, A. & Corrales, L.
- Cerda, R., Larraín, F. & Peña, S. (2019). La adopción de reglas fiscales en El Salvador. En Banco Interamericano de Desarrollo (2019). *Reglas Fiscales Resilientes en América Latina*. Ed. Barreix, A. & Corrales, L.
- Cortés, S. (2010). El Estado, la Constitución y la Economía de Mercado. *Vía Inveniendi Et Iudicandi*, 5(1), 1-44.
- Cárdenas, M. (2020). *Introducción a la Economía Colombiana*. (4ta Ed). Bogotá. Ed. Alfaomega.
- Eyraud, L., Debrun, X., Hodge, A., Lledó V., & Pattillo, C. (2018). *Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability*. Washington, D.C. International Monetary Fund.
- Fernández, P. (2012). *Límites constitucionales al Gasto Público* *Gasto Público: Suecia, Reino Unido, Suiza, Chile y Alemania*. Enero, Fedea.

- García, A. (2004). Teoría General Sobre Reglas Fiscales. *Quaderns de Política Económica. Revista electrónica*. Vol. 8.
- García, M. (1995). *Las Transformaciones del Estado Constitucional*, Madrid, Alianza universitaria, (reimp.), p. 14.
- Gómez, M. (2006). La Historia del Estado Social de Derecho. *Estudios de Derecho*, 63(141), 73-99.
- Gómez, J. (2015). El criterio de Sostenibilidad Fiscal: Un Cuestionamiento sobre los Efectos del Acto Legislativo 03 de 2011. *Derecho Público*, (35), 7.
- Grünwald, C. (2018). Regla Fiscal y su Evolución. *Serie Informe Económico*, 269.
- Guerrero, Á. (2012). Sostenibilidad Fiscal y Principios en el Estado Social de Derecho. *Criterio jurídico*, 12(1).
- Interinstitucional, C. T. (2010). Regla Fiscal para Colombia. Banco de la República*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, DC, 7, 1-135.
- Kalmanovitz, S. (2001). *Constitución y Modelo Económico*. Memorias: Seminario de Evaluación de los Diez Años de la Constitución de 1991.
- Kopits, M. & Symansky, M. (1998). *Fiscal Policy Rules* (Núm. 162). Washington, D.C.: FMI.
- León, G. (2017). El milagro alemán. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, (50), 433-444.
- Lozano, I., Rincon, H., Sarmiento, M., Ramos, J., (2008). Regla Fiscal Cuantitativa para Consolidar y Blindar las Finanzas Públicas de Colombia. *Borradores de Economía*; No. 505.
- Martín, S. (2011). Los Fundamentos Sociales, Políticos y Jurídicos del 'soziale Rechtsstaat'. Una Relectura de Hermann Heller (1891-1933). *Res Publica. Revista de Filosofía Política*, 25, 151-176.
- Naranjo, V. (Ed.) (2003). *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. (9ª ed.) Bogotá. Ed. Temis.
- Ramírez, J. (2012). Sostenibilidad Fiscal en Colombia Fiscal. *Revista Jurídica Piélagus*, 11, 149-165.
- Resico, M. (2019). *Introducción a la Economía Social de Mercado*. Buenos Aires. Ed. Fundación Konrad Adenauer.
- Restrepo, J. (2015). *Hacienda Pública*. Bogotá. (10ª ed.) Ed. Universidad Externado de Colombia.
- Rincón, H. (2010). Un análisis Comparativo de Reglas Fiscales Cuantitativas. *Borradores de Economía*; No. 617.
- Rivadeneira, J. (2009). *Economía Social de Mercado*. Fundación Konrad Adaneuer. Quito, Ecuador.
- Silva, J. (2012). Evolución y Origen del Concepto de "Estado Social" Incorporado en la Constitución Política Colombiana de 1991. *Ratio Juris UNAULA*, 7(14), 141-158.
- Toro, J., Garavito, A., López, D., & Montes, E. (2015). El Choque Petrolero y sus Implicaciones en la Economía Colombiana. *Borradores de Economía*, 906, 1-65.
- Torres, M. (2021). *Análisis de las Libertades Económicas y la Economía Social de Mercado en la Pandemia e COVID-19 En Colombia*. En Stöber M. & Barreto, G. (Ed.) (2021). La legislación Covid-19 en Alemania y en Colombia. Bogotá. Ed. Ibáñez.
- Velandia, J., & Ghio, R. (2019). *Regla Fiscal para el gobierno central en Colombia*.
- Villar, L. (2007). Estado de derecho y Estado social de derecho. *Rev. Derecho del Estado*, 20, 73.

Jurisprudencia

- Corte Constitucional. Colombia. (18 de abril de 2012) Sentencia C 288 de 2012. [M.P. Luis Ernesto Vargas Silva].
- Corte Constitucional. Colombia. (30 de octubre de 2013) Sentencia C 753 de 2013. [M.P. Mauricio González Cuervo].
- Corte Constitucional. Colombia. (20 de agosto de 2003) Sentencia T 722 de 2003. [M.P. Álvaro Tafur Galvis].

Corte Constitucional. Colombia. (07 de septiembre de 2004) Sentencia C 865 de 2004. [M.P. Rodrigo Escobar Gil].

Corte Constitucional. Colombia. (25 de febrero de 2002) Sentencia C 150 de 2002. [M.P. Manuel José Cepeda Espinosa].

Normatividad

Congreso de Colombia. (01 de julio de 2011). Acto Legislativo 03 de 2011. D.O: 48.117.

Congreso de Colombia. (05 de julio de 2011). Ley Orgánica 1473 de 2011. D.O: 48.121.