

RECIBIDO EL 22 DE AGOSTO DE 2021 - ACEPTADO EL 23 DE NOVIEMBRE DE 2021

EL COSTO DE LOS DERECHOS EN EL ESTADO COLOMBIANO¹

THE COST OF RIGHTS IN THE COLOMBIAN STATE

Pedro Alfonso Sánchez Cubides²

Segundo Abrahán Sanabria Gómez³

Fernando Guío Guerrero⁴

Colombia

RESUMEN

El Estado social de derecho tiene como presupuesto la dignidad humana, cuya materialización implica el reconocimiento de derechos y garantías mínimas por parte del Estado, situación que le implica asignar cuantiosos recursos y fortalecer las políticas

¹ Este artículo es un producto del proyecto institucional de investigación no financiado de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), titulado *problemas modernos de economía política. Desafíos para la economía colombiana*.

² Posdoctor en Educación, Ciencias Sociales e Interculturalidad; Doctor en Ciencias de la Educación, Magister en Gobierno Municipal, Especialista en Gobierno y Políticas Públicas, Especialista en Planeación y Gestión del Desarrollo Territorial, Administrador Público. Docente del Programa de Derecho, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja, Colombia. Correo: pedro.sanchez02@uptc.edu.co, Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7484-4607>

³ Doctor en Ciencias Económicas, Magister en Ciencias Económicas, Economista. Docente del Programa de Economía, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja, Colombia. Correo: segundo.sanabria@uptc.edu.co, Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2480-7701>

⁴ Magister en Administración Pública, Abogado, Administrador Público. Abogado del Ministerio de Transporte, Bogotá, Colombia, Correo: fernandoguio9505@gmail.com, Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8594-8903>

sociales con el fin de reducir la pobreza y la desigualdad, a la vez que se hacen efectivos los derechos. Este artículo aborda esta temática y se propone como objetivo explicar la relación que subyace entre el gasto público y el costo de los derechos en el Estado colombiano. La metodología utilizada consiste en partir de unos referentes teóricos y conceptuales sobre Estado social de derecho, el costo de los derechos y gasto público, para luego presentar la forma como se financian los derechos en Colombia, haciendo énfasis en los costos de algunos derechos, para lo cual se consulta jurisprudencia, doctrina y normas jurídicas que soportan el costo de los derechos en Colombia. El documento concluye que para hacer efectivos los derechos, se requiere de la intervención del Estado, especialmente a través de la asignación de recursos para proveer bienes y servicios, lo que implica incrementar el gasto público. Tal asignación de recursos debe ser efectiva, expresada en servicios públicos de calidad, con coberturas, productividad y lucha contra la corrupción.

PALABRAS CLAVE: derechos, Estado social de derecho, costo de los derechos, gasto público, Presupuesto General de la Nación.

ABSTRACT

The social State of law has human dignity as a presupposition, whose materialization implies the recognition of rights and minimum guarantees by the State, a situation that implies allocating substantial resources and strengthening social policies in order to reduce poverty and inequality, while rights are enforced. This article addresses this issue and aims to explain the underlying relationship between public spending and the cost of rights in the Colombian State. The methodology used consists of starting from some theoretical and conceptual references on the social state of law, the cost of rights and public spending, and then presenting the way in which rights are financed in Colombia, emphasizing the costs of some rights, to which consults jurisprudence, doctrine and legal norms that support the cost of rights in Colombia. The document concludes that to make rights effective, State intervention is required, especially through the allocation of resources to provide goods and services, which implies increasing public spending. Such allocation of resources must be effective, expressed in quality public services, with coverage, productivity and fight against corruption.

KEYWORDS: rights, social rule of law, cost of rights, public spending, General Budget of the Nation

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de 1991 consignó que Colombia es un Estado social de derecho. Este modelo de Estado establece y garantiza los derechos de sus ciudadanos sobre principios fundamentales del ser humano para salvaguardar su dignidad, sus libertades y su protección. Así,

es deber y obligación del Estado proteger y garantizar los derechos de todos los miembros de la sociedad. Sin embargo, para garantizar la efectividad de los derechos, el Estado requiere de significativos recursos y bienes intermedios; tales como, recursos tecnológicos, humanos, financieros, información, infraestructura y capacidades científicas.

La creación, reproducción y acceso a esta diversidad de recursos y medios por parte del Estado, constituye una condición que puede poner en dificultades al Estado para garantizar la efectividad de los derechos. Por un lado, si el Estado, en el marco de sus facultades y del uso legítimo de la coerción, logra conseguir los recursos necesarios y suficientes para garantizar los derechos; lo que en el fondo hace es trasladar los costos de los derechos a terceros, que son quienes crean, producen y distribuyen los diferentes recursos, y que el Estado sustrae por medios legítimos. De otro lado, cuando el Estado obtiene los recursos que necesita, pero no los asigna y ejecuta de manera eficiente y eficaz, no logrará garantizar los derechos, aunque los ciudadanos ya pagaron los costos de los derechos. Esta es una de tantas formas en que se expresa la corrupción pública. Finalmente, cuando la sociedad no tiene las capacidades para financiar los derechos, el Estado termina incumpliendo su deber de garantizarlos.

Esta problemática que conecta las ciencias políticas, jurídicas y económicas, motiva el análisis que se recoge en este artículo. Su objetivo es explicar, de manera sencilla, la relación que subyace entre el gasto público y el costo de los derechos en el Estado colombiano. El documento se estructura a partir de unas consideraciones teóricas y conceptuales que buscan delimitar el objeto de análisis en el Estado social de derecho. Luego presenta un marco conceptual sobre los costos de los derechos, su naturaleza jurídica y su marco institucional. En seguida se examina el marco institucional y

jurídico del gasto público, donde se describe su estructura funcional y administrativa. Finalmente, se presenta la forma como se financian los derechos en Colombia, haciendo énfasis en los costos de algunos de ellos. El documento cierra con unas conclusiones y las referencias.

2. CONSIDERACIONES TEÓRICAS Y CONCEPTUALES

2.1. Estado social de derecho

La Constitución Política de Colombia no señaló el concepto de Estado social de derecho. Sin embargo, la definición se ha consolidado a través de normas jurídicas, doctrina y, fundamentalmente, jurisprudencia de la Corte Constitucional. El principio fundamental que subyace a este modelo de Estado es la noción de dignidad humana como valor básico y fundamental de los derechos humanos, entendidos como atributos inherentes a la persona humana que se afirman frente al Estado. La dignidad humana se expresa en el reconocimiento de derechos y garantías mínimas. Por lo tanto, la materialización de dichas garantías pasa por la intervención del Estado en problemáticas sociales, tales como la reducción de desigualdades existentes frente al goce de los derechos establecidos, promoción de la inclusión y la participación. En este sentido se pronunció la Corte Constitucional en la Sentencia C-1064 de 2001, en donde se intentó desarrollar y consolidar el Estado social de derecho en Colombia.

Además de la dignidad humana, la Sentencia T-622 de 2016 de la Corte Constitucional señaló algunos principios fundamentales del Estado social de derecho, entre los que resaltamos: justicia social y distributiva, solidaridad, prevalencia del interés general y bienestar general. La justicia social requiere la intervención del Estado para crear condiciones generales de equidad a través de políticas públicas y planes

de desarrollo incluyentes y efectivos con el fin de hacer realidad los derechos fundamentales. La justicia distributiva hace alusión a la asignación de recursos económicos de una sociedad que reconozca a los sectores menos favorecidos en el acceso a la riqueza creada en el país. De esta manera, la intervención del Estado se expresa ampliamente en la gestión de las finanzas públicas.

Así mismo, la solidaridad forma parte de los postulados básicos del Estado social de derecho, entendida como la comunidad de intereses, sentimientos y aspiraciones, de la cual emana un acuerdo de mutua ayuda y una responsabilidad compartida para la satisfacción de necesidades individuales y colectivas. El reconocimiento de este principio hace prevalecer el interés general por encima de intereses individuales, siempre y cuando el interés particular no se encuentre amparado por un derecho fundamental. Finalmente, el bienestar general se orienta a la responsabilidad del poder público de garantizar la satisfacción de demandas sociales en relación con un conjunto de necesidades básicas colectivas, las cuales deben tener prioridad en los planes, programas, proyectos y actividades del Estado.

En síntesis, según Villar (2007), la aplicación de Estado social de derecho involucra ámbitos como la dignidad humana, el libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la vida e integridad personal, la igualdad, la prohibición de toda discriminación, la protección del matrimonio y de la familia, los derechos a la vivienda y a la educación, la obligación social de la propiedad, el derecho a un ambiente sano y el derecho a la cultura.

Como se ha señalado, el Estado tiene la responsabilidad de garantizar, proteger, promover y respetar los derechos, pero la pregunta es: ¿qué son los derechos? Se pueden definir como formulaciones declarativas de elevado contenido ético, por lo cual son ideales

éticos o morales de justicia. En tal sentido, los derechos son garantías o potestades que permiten a los seres humanos disponer del disfrute, realización o logro de determinados intereses, valores y fines, con el propósito de alcanzar su desarrollo integral. Es pertinente aclarar que la garantía social tiene una función complementaria al derecho y enfatiza las disposiciones que la sociedad ha creado para realizar tal declaración, mientras que los intereses implican negociaciones y concesiones.

Los derechos se clasifican en morales y jurídicos. Los derechos morales se caracterizan porque no tienen el apoyo de normas jurídicas, mientras que los derechos jurídicos si tiene el soporte en normas jurídicas nacionales e internacionales, las cuales son instrumentos para su respeto e implementación. Los derechos de rango constitucional y, por lo tanto, superiores en el ordenamiento jurídico, son una positivización de las garantías necesarias para el desarrollo de la dignidad humana.

Otra forma de clasificar los derechos es de primera, segunda y tercera generación, tipología soportada por su origen histórico, pero no en su jerarquía, pues todos los derechos constitucionales son iguales y superiores en el ordenamiento, es decir, están reconocidos como tales por un ordenamiento constitucional. Es así como los derechos civiles se desarrollaron en el siglo XVIII, los políticos en el siglo XIX y los sociales en el siglo XX. Los derechos de primera generación, también son conocidos como derechos civiles y políticos o derechos individuales de la libertad, clásicos o libertades fundamentales. Los llamados derechos de segunda generación también son abordados como derechos económicos, sociales y culturales o derechos de la igualdad, la subsistencia o del bienestar social. Los derechos de tercera generación, también conocidos como derechos colectivos y del medio ambiente o derechos de la fraternidad.

Los derechos deben caracterizarse por la interdependencia, en el sentido de que para disfrutar de los derechos civiles y políticos es necesario también de los derechos económicos, sociales y culturales, al igual que de los derechos colectivos y del ambiente, y viceversa. Por ejemplo, para ejercer la libertad de expresión se requieren ciertos niveles de educación. El derecho a la libertad de expresión está consagrado en el artículo 20 de la Constitución Política como la garantía reconocida a toda persona para expresar y difundir libremente su pensamiento y opiniones, informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Sin embargo, el ejercicio de la libertad de expresión de forma indebida puede terminar afectando a otras personas en su derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, de ahí que se garantice el derecho a la rectificación en condiciones de equidad.

La libertad de expresión tiene límites, según lo estableció la Corte Constitucional a través de la Sentencia T-239 de 2018, razón por la cual no aplica en los casos de propaganda en favor de la guerra, la apología del odio nacional, racial, religioso o de otro tipo de odio que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad, la violencia contra cualquier persona o grupo de personas por cualquier motivo, al igual que la pornografía infantil y la incitación directa y pública a cometer genocidio. En síntesis, los derechos implican deberes, al igual que los derechos son poderes y todo poder puede ser mal empleado, según Holmes & Sunstein (2015), razón por la cual el Estado debe regular el ejercicio de derechos.

Los derechos sociales son positivos porque obligan a determinadas prestaciones por parte del Estado o de los particulares, mientras que los derechos civiles y políticos son negativos o de defensa, puesto que se trata de evitar que sean conculcados o desconocidos; es

decir, abordan prohibiciones de hacer algo. Por ello, los derechos negativos protegen la libertad, mientras que los derechos positivos impulsan la igualdad. Sin embargo, todos los derechos que se exigen de manera legal son derechos positivos. Además, los derechos no son absolutos, sentido en el cual, la Corte Constitucional señaló lo siguiente:

Los derechos fundamentales, no obstante, su consagración constitucional y su importancia, no son absolutos y, por tanto, necesariamente deben armonizarse entre sí y con los demás bienes y valores protegidos por la Carta, pues, de lo contrario, ausente esa indispensable relativización, la convivencia social y la vida institucional no serían posibles (Corte Constitucional, Sentencia C- 578 de 1995).

Es por ello que, en ocasiones, las pretensiones de una persona, basadas en sus derechos, deben ceder ante los derechos de otros o ante el interés general. En tal sentido, cuando se persigue un fin de la Constitución Política, se puede limitar un derecho fundamental, siempre que concurra la necesidad de obtenerlo y se utilice el medio idóneo, eficaz y menos lesivo para la obtención del fin. En este contexto, se pueden presentar colisiones entre derechos, como es el caso del derecho a la vida que puede entrar en conflicto con el derecho a la legítima defensa, siempre y cuando se cumplan los requisitos como causal de ausencia de responsabilidad penal, es decir, necesidad de la defensa, defensa de un derecho propio o ajeno, agresión actual o inminente y proporcionalidad entre la agresión y la defensa. Es así como estas situaciones conflictivas se convierten en verdaderos retos para los derechos jurídicos.

2.2. El costo de los derechos

Para hacer efectivos los derechos, los Estados deben asignar cuantiosos recursos, verbigracia

la financiación de los servicios de seguridad y de justicia, en el marco de los derechos civiles. De igual forma, hacer efectivos los derechos sociales a través de los servicios de educación y salud, por ejemplo, es muy costoso, con la aclaración de que los derechos sociales son limitados, razón por la cual no se dirigen a todos los miembros de la sociedad; por ello, tienen prelación en la garantía de este tipo de derechos, las personas excluidas del mercado. Para hacer efectivos los derechos, los Estados dependen de los impuestos, es decir, sin impuestos no hay derechos, por lo tanto, los derechos se asumen como bienes públicos por excelencia, cuyo propósito es mejorar el bienestar colectivo e individual, de tal manera que el gasto público en derechos debe generar externalidades positivas, por consiguiente, el beneficio social es mayor al beneficio privado, lo que implica favorecer a toda o gran parte la sociedad.

Hacer efectivos los derechos implica abordar la escasez de los recursos públicos, situación que reafirma el carácter relativo de los derechos al depender del gasto público. Si los derechos tienen costos, no pueden ser absolutos. Por ello, los jueces deben ponderar la garantía de derechos y las consecuencias económicas de sus fallos. Sin embargo, en la práctica, según Lamprea (2006), el razonamiento jurídico es deontológico, es decir, busca determinar la conformidad de una acción con normas jurídicas, sin tener en cuenta las consecuencias económicas; mientras que el razonamiento económico lleva a construir modelos simplificados de la realidad que permiten establecer las consecuencias económicas de las acciones de los agentes sobre distintas variables.

Para la garantía de derechos se necesita de un Estado fuerte y eficaz, capaz materializar los derechos, puesto que éstos existen si hay autoridades que obliguen su cumplimiento. Además, el Estado debe manejar de manera transparente sus finanzas, lo que implica crear

y recaudar los impuestos. De igual manera, la asignación de recursos públicos, materiales, de información y financieros debe alinearse con los propósitos superiores que consagran los derechos; en tal sentido, la lógica de asignación presupuestal involucra un rango de flexibilidad en los gastos en pro de materializar el goce de derechos. Si se presenta corrupción pública, es decir, el aprovechamiento de los recursos públicos o la condición de servidor público en beneficio particular, la efectividad de derechos tendrá dificultades al disminuir los recursos para la financiación de bienes públicos, a la vez que se debilitan las instituciones, la democracia y la economía, situación que genera las condiciones de un Estado incapaz, el cual no puede proteger las libertades individuales y colectivas.

Se puede decir también que sin Estado no hay derechos, puesto que su efectividad se lleva a cabo sólo si se confiere poder a organismos cuyas decisiones son jurídicamente vinculantes, es decir, la ausencia de Estado significa ausencia de derechos. Sin embargo, ese papel del Estado debe soportarse en el sistema de pesos y contrapesos, puesto que los derechos contraponen un poder a otro poder. En la práctica, el Estado influye en la vida de los seres humanos desde que nacen hasta que mueren. Los niños nacen en una empresa social del Estado o en una institución privada que presta servicios de salud financiados con recursos públicos, como es el caso del régimen subsidiado de salud, luego los niños deben ser registrados en una notaría o en la Registraduría Nacional del Estado Civil, puesto que el registro civil de nacimiento es importante para el ejercicio de los derechos fundamentales de cualquier persona.

Muchos niños y jóvenes reciben atención integral por parte de diferentes entes estatales, como por ejemplo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Además, adelantan su proceso de formación a nivel de educación preescolar, básica, media y superior en instituciones

estatales. Gran parte de los miembros de una sociedad perciben subsidios otorgados por el Estado en materia de servicios públicos domiciliarios, educación, salud y vivienda; al igual que se emplean o contratan con el Estado, se benefician de la provisión de bienes públicos, pero también el Estado les regula sus recursos y actividades, a la vez que les cobra impuestos que es el costo de vivir en sociedad.

El Estado debe intervenir para hacer efectivos los derechos, en el marco de la economía social de mercado, modelo que busca ponderar la libertad económica con la justicia social. La acción estatal se refleja en la promoción de la equidad y materialización derechos, puesto que los derechos no son mercancías que se rigen por el libre juego de la oferta y la demanda. La no intervención del Estado puede generar condiciones para que el mercado establezca incentivos para violar los derechos, o el ineficaz papel del Estado puede llevar a la formación de políticas públicas de mala calidad, desarticuladas y orientadas a beneficiar a unos pocos en detrimento del interés general. Es así como la exigibilidad de derechos se concreta mediante el proceso de formación de buenas políticas públicas, en alusión al conjunto de decisiones y acciones que lidera el Estado, con participación de la sociedad, orientadas a gestionar el conflicto social en procura de materializar la dignidad humana.

Los derechos implican responsabilidades; es decir, hay correlación entre derechos y deberes. Los derechos de unos son los deberes de otros. Por ejemplo, si un empleado tiene derecho a no ser acosado laboralmente, entonces los empleadores, jefes y compañeros de trabajo no deben incurrir en conductas que constituyan dicho acoso. Además, el hecho de que los derechos tengan costos hace que conlleven responsabilidades, las cuales deben ser producto de las normas jurídicas. Sin embargo, en los países en vías de desarrollo,

especialmente, prima la débil cultura de la legalidad, acompañada de la tolerancia por parte de la sociedad, situación que genera incentivos para el fomento de la corrupción y, en general, de actos de irresponsabilidad.

Lo ideal sería que existiera una ponderación entre derechos y responsabilidades, reflejada, por ejemplo, en la efectividad de derechos acompañada del pago de impuestos. En la práctica, muchas personas exigen derechos a la vez que solicitan reducción de impuestos, generando una sensación de que los reclamos en materia de derechos se desarrollan a gran velocidad, mientras que la aceptación de responsabilidades se lleva a cabo a baja velocidad. En este contexto, hay personas que se han convertido en dependientes de la asistencia por parte del Estado de manera permanente, sin asumir responsabilidades orientadas a superar su situación de pobreza, pues prefieren permanecer en su zona de confort.

Los derechos mal entendidos o mal interpretados, pueden fomentar conductas irresponsables, cuando debiese existir complementariedad entre derechos y responsabilidades, en el sentido de que los derechos imponen responsabilidades, así como las responsabilidades dan origen a derechos, generándose así un círculo virtuoso en donde el Estado provee bienes y servicios, al igual que regula actividades en aras de mejorar las condiciones de vida de la población, a la vez que la sociedad corresponde con cooperación para gestionar el conflicto social.

En este contexto, Sandel (2021) señala que oportunidades y responsabilidades van de la mano. Por ello, el Estado debe ofrecer más oportunidades a todos y exigir más responsabilidades a todos. Desde el punto de vista de las oportunidades, el Estado debe garantizar y hacer efectivos los derechos, mientras que la sociedad debe avanzar en responsabilidades en todos los sentidos, lo que

implica que cada ciudadano debe cuidar de sí mismo, sin olvidar los deberes para con su país y para con sus conciudadanos.

2.3. El gasto público

El gasto público juega un papel importante para hacer efectivos los derechos, al igual que tiene como propósito cumplir con los objetivos de la hacienda pública, entre los que se encuentran: distribuir equitativamente el ingreso y la riqueza, estabilizar la economía, propender por el crecimiento económico y asignar los recursos económicos.

El gasto público, como instrumento de dirección económica, contribuye a una buena gestión fiscal, en la medida en que los ingresos públicos son invertidos en la materialización de derechos, para lo cual dicho gasto debe ser asignado y ejecutado de manera eficiente y equitativa, en un contexto de transparencia, de tal manera que sea elemento para estimular el crecimiento económico y proveer bienes públicos.

El gasto público aporta al crecimiento económico al ser un componente importante del producto interno bruto. El Estado adquiere una parte considerable del producto para consumirlo inmediatamente y proveer bienes a la sociedad, además de realizar inversión. Sin embargo, según Melo & Ramos (2020), el aumento del gasto público contribuye al crecimiento económico hasta cierto punto. Luego la expansión del gasto tiene efectos negativos sobre la tasa de crecimiento, además de generar desequilibrios macroeconómicos como el déficit fiscal, inflación e ineficiencias.

De otro lado, el Estado debe proveer, a todos los miembros de la sociedad, bienes públicos puros, como la seguridad y la justicia, caracterizados por ser no excluyentes, no rivales, indivisibles y de consumo colectivo. La no exclusión significa

que es imposible impedir que los utilice o consuma más de una persona, razón por la cual el costo marginal de añadir otro consumidor es cero; mientras que la no rivalidad hace alusión a que el uso o consumo por parte de una persona no limita el uso o consumo por parte de otras personas, es decir, un consumidor adicional no reduce el consumo de otro.

Por las características antes señaladas, los bienes públicos puros se deben financiar con impuestos, situación que implica comparar el beneficio del gasto público con el costo de los impuestos sobre la eficiencia económica. Al incrementar el gasto público materializado en más bienes públicos, se pueden generar pérdidas de bienestar a los contribuyentes.

En el lado opuesto de los bienes públicos puros, se encuentran los bienes privados, caracterizados por ser excluyentes, rivales, divisibles y de consumo individual, cuya gestión, de manera general, corresponde al sector privado. Sin embargo, en medio de los dos extremos, se encuentran los recursos comunes, que son bienes rivales, pero no excluyentes, como es el caso de los bienes de uso público, vale decir, aquellos bienes que pertenecen a todos los habitantes de un territorio, como las vías públicas y los parques, los cuales, de conformidad con el artículo 63 de la Constitución Política son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Otro tipo de bienes que se ubican en el intermedio son los bienes públicos impuros, también conocidos como preferentes, de segundo grado o meritorios, caracterizados por ser excluyentes, pero no rivales, cuya gestión puede ser llevada a cabo por el sector privado, el Estado o el sector público no estatal. Nos obstante lo anterior, el Estado ejerce la regulación, control y vigilancia, independientemente de quien los provea, como es el caso de la educación, la salud y los servicios públicos domiciliarios.

A través de estos bienes se pueden generar efectos redistributivos, cuando el Estado financia su provisión a personas pobres, en el marco de la formulación e implementación de políticas sociales, cuyo propósito es mejorar la calidad de vida de la población con presencia de necesidades básicas insatisfechas, para lo cual se requiere focalización del gasto público.

El gasto orientado a la garantía de derechos económicos, sociales y culturales, se consignó en los artículos 334, 350 y 366 de la Constitución Política, como gasto público social, el cual juega un papel redistributivo, al satisfacer las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, vivienda y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programado tanto en funcionamiento como en inversión, de conformidad con el artículo 41 del Decreto 111 de 1996. Dicho gasto en Colombia ha crecido significativamente. En 1990 representó el 5,7% del producto interno bruto (PIB), mientras que durante la última década fue en promedio del 19% del PIB.

El gasto público social debe ser focalizado hacia las personas pobres sobre la base de subsidios a la demanda, que consisten en financiar el acceso de los pobres a las prestaciones sociales mínimas. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tiene prioridad sobre cualquier otra asignación. Además, el presupuesto de inversión no se puede disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

La asignación de recursos públicos para la financiación de bienes públicos se lleva a cabo a través del subsidio a la oferta y del subsidio a la demanda. El subsidio a la oferta consiste en la predisposición material o de infraestructura que posee el Estado para proveer bienes y de esta

forma satisfacer necesidades de la comunidad, mientras que el subsidio a la demanda se refiere a la financiación de bienes y servicios básicos, por parte del Estado, a personas en condiciones de pobreza, fundamentalmente, a través de subsidios focalizados, directos y temporales, los cuales son gestionados, por lo general, por organizaciones del sector privado.

La asignación de recursos públicos bajo el criterio del mercado, prioriza los subsidios a la demanda, lo que significa financiar a las personas pobres y no financiar a las instituciones estatales para que provean los bienes públicos. El subsidio a la demanda implica autofinanciamiento de las instituciones, y también está relacionado con el concepto de la focalización, es decir, dirigir el gasto público a los pobres, según Giraldo (2005).

Cuando el subsidio es a la oferta, la financiación de los insumos en la prestación de los servicios hace que las instituciones, al no estar expuestas a la competencia y tener el financiamiento asegurado, no hagan una utilización eficiente de los recursos disponibles. No obstante, los puntos tanto a favor como en contra, en Colombia, algunos bienes públicos son prestados a través del subsidio a la demanda como es el caso de la salud mediante el régimen subsidiado, y otros bienes son provistos por medio del subsidio a la oferta, como por ejemplo la educación superior, gestionada a través de instituciones de educación superior estatales.

A partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, el gasto público creció significativamente debido a la materialización de derechos ordenada por la Norma Superior, las mayores transferencias a los entes territoriales y las demandas de bienes públicos que requiere una economía emergente. Para 1990 dicho gasto representó el 17,5% del PIB, mientras que en el año 2000 el peso fue del 26,6%. Durante la última década, el gasto público en Colombia fue en promedio del 30,8% del PIB, cifra que

se puede calificar como relativamente baja con respecto a las economías avanzadas y a varios países de la región, en tanto que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) el gasto público se ubica entre el 40% y el 50% del PIB.

De lo anterior se deduce, que es necesario incrementar el gasto público, muy a pesar de las voces que señalan su reducción en aras de garantizar el equilibrio macroeconómico, puesto que se debe materializar el mandato constitucional de una provisión eficiente y eficaz de bienes públicos e infraestructura, debido a que la inversión pública de Colombia es muy baja, además de la financiación del Acuerdo de Paz firmado entre el Estado y las Fuerzas Armadas Revolucionaria de Colombia, cuyo monto estimado es de 140 billones de pesos durante el periodo 2017-2031, sin incluir el componente rural (224 billones de pesos) y para cubrir la ley de víctimas y restitución de tierras (35 billones de pesos), según Espitia, Ferrari & otros (2019).

Sin embargo, persisten dificultades para incrementar el referido gasto debido al insuficiente recaudo tributario y a la corrupción, entre otros aspectos.

En la práctica, se han establecido límites al crecimiento del gasto público a través de reformas llevadas a cabo en los últimos años bajo denominaciones como responsabilidad fiscal, regla fiscal y sostenibilidad fiscal. En tal sentido, Giraldo (2013) señala que la estabilidad fiscal y macroeconómica es un bien público, razón por la cual hay que ponderarlo frente a otros bienes como los sociales, situación de la cual se deriva la reasignación del gasto a los más pobres mediante la focalización.

La estabilidad relativa del gasto público se debe al efecto combinado de unas reformas que han mejorado las condiciones de la política

fiscal, entre las que se encuentran la Ley 617 de 2000 que estableció límites a los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, la Ley 819 de 2003 sobre transparencia y responsabilidad fiscal, tres reformas pensionales, dos reformas a la Constitución Política que modularon el crecimiento de las transferencias de la Nación a los entes territoriales (Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007, desarrollados a través de las Ley 715 de 2001 y 1176 de 2007, respectivamente) y la adopción de la regla fiscal en el año 2011, mediante la Ley 1473.

Para los años 2020 y 2021, se suspendió el cumplimiento paramétrico de la regla fiscal, situación que facilitó al Gobierno incrementar el déficit fiscal (8,6% del PIB en el año 2021), a través del mayor gasto que ha implicado atender la pandemia del COVID-19 y la reactivación de la economía, luego de la recesión presentada en el año 2020, pues el gasto público se incrementa en la medida en que el Estado adquiere mayores obligaciones y responsabilidades. No obstante, ese mayor gasto se expresa en mayor deuda pública, la cual representó para el año 2020 el 65% del PIB.

De otro lado, los lineamientos de la asignación de recursos públicos tienen su punto de partida en los procesos electorales, mediante la votación que los ciudadanos dan a favor de unos representantes con base en unas propuestas de gobierno limitadas por un marco constitucional y legal, participación que les permite revelar sus preferencias en cuanto a bienes públicos.

Tales representantes, cuando presentan, ante las corporaciones de elección popular, los proyectos de planes de desarrollo y de presupuestos, e igualmente, cuando los miembros de tales corporaciones aprueban los instrumentos de asignación de recursos públicos, deben reflejar las opiniones de los electores, quienes inicialmente tienen una participación directa

limitada a la selección de los representantes, pero cuya decisión se soporta en una teoría conocida como la elección pública que busca articular lo político con lo económico.

Una etapa siguiente de participación de los ciudadanos en la asignación de recursos públicos se lleva a cabo a través del proceso de formulación de los planes de desarrollo, por medio de los consejos de planeación, que tienen carácter consultivo y sirven de foro para la discusión de dichos planes. Una etapa final se puede generar en la elaboración de los presupuestos participativos, en donde la comunidad participa ejerciendo un papel protagónico en el proceso de asignación de recursos públicos, al igual que en el control y fiscalización, lo cual contribuye a consolidar la convivencia democrática. Sin embargo, la asignación de recursos públicos vía presupuestos participativos es muy limitada debido a la alta inflexibilidad del gasto, tanto a nivel nacional como territorial, señalada en la Constitución Política y otras normas jurídicas, el servicio de la deuda, la existencia de rentas de destinación específica y las vigencias futuras, entre otros aspectos.

Finalmente, los presupuestos forman parte del sistema presupuestal, consignado en el artículo 6 del Decreto 111 de 1996, integrado por el plan financiero, el plan operativo anual de inversiones y el presupuesto. El referido sistema hace que el presupuesto no se aborde como rueda suelta. Además, tiene como propósitos propender por el equilibrio entre los ingresos y los gastos, de manera que se genere la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo, la asignación de recursos de acuerdo con las disponibilidades de ingresos y las prioridades de gasto, para así utilizar eficientemente los recursos.

En cuanto a la efectividad del gasto público, es normal que los problemas fiscales se asocien con la escasez de recursos. Sin embargo, a

esa situación hay que sumarle la ineficiencia e ineficacia en el gasto público. Por ello, el gasto público debe mejorar en efectividad, lo que implica gastar mejor los recursos disponibles.

Según el Informe Final de la Comisión del Gasto (2017), casos de ineficiencia del gasto público son las obras inconclusas, los proyectos mal ejecutados y con sobrecostos; los problemas de focalización que permiten favorecer con subsidios a las personas que no son pobres y excluir de este beneficio a quienes sí lo necesitan, los costosos sistemas de subsidios o gasto tributario a personas que no tienen justificación si se comparan con los beneficios que le proporcionan a la sociedad, un régimen pensional que compite entre sí, con altas distorsiones entre regímenes por los subsidios, y un sistema de salud que asume una cantidad de gasto por medicamentos y procedimientos, donde no hay claridad en cuanto a las prioridades de la salud.

La anterior situación es impulsada por el confuso sistema de programación y de presupuestación que no permite saber con claridad en qué, cómo y cuándo se gasta, por lo que se requiere avanzar hacia presupuestos por programas. El estado precario de la evaluación del impacto de los gastos estatales, la falta de transparencia en la información y los frecuentes casos de corrupción en el manejo de los recursos públicos, la influencia del clientelismo y la politiquería en la asignación del gasto y los nombramientos de la burocracia, la fragmentación y falta de flexibilidad en la asignación de los recursos presupuestales que dificultan la orientación del gasto en función de las necesidades reales de la sociedad, la cultura del sector público soportada por fallos judiciales y el régimen de contratación estatal que genera condiciones para incurrir en hechos de corrupción.

No obstante, lo anterior, en los presupuestos se deben incluir indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos,

planes y programas desagregados para mayor control del presupuesto, actividad que debe hacer cada entidad del Estado, a través de los entes de hacienda, planeación y control interno mediante análisis sobre los gastos, de manera previa, perceptiva y posterior, es decir, la materialización del control administrativo. Con respecto a la asignación y ejecución del gasto público, también existen los controles: político (a cargo del Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales), social (ejercido a través de las veedurías ciudadanas, entre otros mecanismos de participación), fiscal y disciplinario. La ineficiencia e ineficacia en el gasto público puede terminar en responsabilidades de carácter penal, disciplinario y fiscal, entre otras.

3. METODOLOGÍA

El artículo recoge elementos teóricos y conceptuales que soportan la explicación de la relación que se deriva entre el gasto público y el costo de los derechos en el Estado colombiano, razón por la cual, el texto se instala en el paradigma interpretativo. El estudio se aborda desde el método documental, consistente en una técnica de selección y compilación de información que permite observar y reflexionar de forma sistemática sobre una realidad teórica, utilizando diferentes tipos de documentos. Por ello, se consultaron jurisprudencia, normas jurídicas y doctrina, como insumos fundamentales que dan soporte a la temática desarrollada.

4. RESULTADOS

4.1. El costo de algunos derechos en Colombia

La realización de derechos depende del gasto público, que para el caso de Colombia, ha presentado un significativo aumento a raíz de

la pandemia de COVID-19, puesto que para mitigar sus efectos en los hogares y empresas, se han requerido medidas fiscales, tales como el fortalecimiento del sistema de salud para atender la referida pandemia, los subsidios a la nómina destinados a preservar los empleos formales y los programas de transferencias monetarias ampliados para apoyar a los hogares pobres y vulnerables, entre otras, situación que ha traído consigo el incremento del déficit fiscal y de la deuda pública.

Antes de la pandemia, la regla fiscal tenía como objetivo llegar a un déficit estructural del 1% PIB de 2022. Sin embargo, debido al gasto de emergencia, el déficit fiscal del Gobierno General (GG)⁵ pasó del 2,6% del PIB en 2019 al 7,2% del PIB en 2020. Según el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2021, se proyecta que el déficit fiscal de 2021 sea del 8,6% del PIB y del 6,8% del PIB en 2022. El déficit fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) pasó del 2,5% del PIB en 2019 al 7,8% del PIB en 2020 y para el 2022 se proyecta que sea del 7% del PIB.

La deuda neta del GG ha tenido un importante incremento al pasar del 37,6% del PIB en 2019 al 49,5% del PIB en 2020. Para el 2021 asciende al 53,4% del PIB y en el 2022 se ubicará en el 55,2% del PIB. La deuda neta del GNC en 2019 fue del 48,3% y para el año 2022 se proyecta que ascienda al 67% del PIB.

Según el MFMP (2021), es necesaria la sostenibilidad de las finanzas públicas a mediano plazo, situación que requiere un

⁵ El Gobierno General se integra por la administración central o Gobierno Nacional Central, la administración descentralizada y las entidades públicas de seguridad social. El Gobierno Nacional Central incluye la presidencia, ministerios, departamentos administrativos, Congreso, Rama Judicial, establecimientos públicos nacionales, órganos de control y el poder electoral.

La administración descentralizada la conforman los gobiernos departamentales y municipales, y los establecimientos descentralizados. Las entidades públicas de seguridad social son aquellas que prestan los servicios de salud y de pensiones. El sector público, además del Gobierno General, se integra por las empresas públicas no financieras, las instituciones financieras públicas y el Banco de la República.

ajuste fiscal derivado de ingresos adicionales permanentes y menores gastos, especialmente en funcionamiento, razón por la cual, el déficit fiscal del GNC presentará una senda decreciente a partir de 2022, llegando a niveles promedio del 2,7% del PIB en el periodo 2026 – 2032. La deuda neta del GG descenderá a partir de 2024, hasta llegar al 48,5% del PIB en 2032.

Expuesto el anterior panorama, a continuación revisamos los gastos en defensa y seguridad, justicia, sistema penitenciario y carcelario, y los gastos de la organización electoral, conducentes a garantizar derechos de primera generación, lo mismo que los gastos en educación, salud, pensiones y vivienda dirigidos a garantizar derechos de segunda generación, teniendo como referente el Presupuesto General de la Nación (PGN) para la vigencia fiscal de 2022, el cual asciende a 350,4 billones de pesos.

El gasto en defensa y seguridad. La defensa es un bien público puro caracterizado por ser no excluyente, no rival, indivisible y de consumo colectivo. La función de defensa es atendida por las Fuerzas Militares (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) que incluye acciones de defensa nacional, mantenimiento del orden público nacional en las fronteras, costas y espacio aéreo; mientras que los servicios de policía se orientan a mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas para asegurar la convivencia de los habitantes de Colombia.

El gasto en defensa y seguridad cubre tanto las Fuerzas Militares como a la Policía Nacional, sector que cuenta con 470.778 cargos entre soldados, policías y personal administrativo. Dicho gasto se incrementó a partir de los años noventa del siglo XX debido al deterioro del orden público como consecuencia del conflicto armado interno, la violencia y la delincuencia, pasando de representar el 1,9 del PIB en 1990 al 3,9 del PIB en el año 2009. Sin embargo, en los últimos años se ha venido reduciendo

levemente, puesto que para 2020 fue del 3,4 del PIB, aunque no se vislumbra en el corto y mediano plazo una disminución significativa.

Según Cárdenas (2020), el mayor gasto en defensa y seguridad se soportó con los ingresos generados por el impuesto al patrimonio establecido en el año 2002. En consecuencia, se incrementó el número de soldados y policías, se mejoraron los salarios, la dotación y la movilidad, situación que representó una reducción de los indicadores del conflicto. En la actualidad se justifican los niveles de gasto público en seguridad y defensa debido a que el país enfrenta amenazas de seguridad ciudadana y, además, cotidianamente emergen nuevos actores que buscan beneficiarse de actividades ilegales. Por ello, para la vigencia fiscal de 2022 el gasto en defensa y seguridad es de 42,6 billones de pesos, según el PGN (2022).

El nivel significativo de gasto público en defensa y seguridad debe reflejarse en la prestación eficiente y eficaz de la seguridad ciudadana. Sin embargo, en la actualidad es preocupante el nivel de inseguridad, situación que requiere con urgencia respuestas de las autoridades públicas competentes, puesto que la no solución de este problema termina amenazando la calidad de la democracia y la gobernabilidad.

El gasto en justicia. La justicia también es un tipo de bien público puro. Para la vigencia fiscal de 2022, se apropiaron 10,5 billones de pesos para la administración de justicia, correspondientes a 5,6 billones de pesos para la Rama Judicial y 4,9 billones de pesos para la Fiscalía General de la Nación, entes que cuentan con 32.781 y 25.969 cargos, respectivamente.

Los recursos asignados a la Rama Judicial se destinan a cubrir los gastos para el funcionamiento de las altas cortes, tribunales y juzgados, ley de víctimas, para extinción de dominio y garantía en la legalidad de las sanciones penales, así

como garantizar el juzgamiento de los delitos contra la vida y la integridad de líderes sociales y defensores de derechos humanos, entre otros.

Los recursos apropiados a la Fiscalía General de la Nación se dedican a apoyar las investigaciones de las acciones penales y de política criminal, drogas ilícitas y demás relacionadas con la asistencia y reparación integral a las víctimas, seguridad ciudadana, desmovilizados, grupos armados organizados al margen de la ley y delitos contra el medio ambiente, economías criminales, extinción de dominio, entre otros, para prevenir, investigar y sancionar las conductas dirigidas a amenazar la paz y la convivencia ciudadana, según el PGN (2022).

No obstante, lo anterior, la administración de justicia en Colombia es altamente ineficiente e ineficaz, situación que termina generando desconfianza de las personas frente al sistema judicial. Se requieren respuestas del Estado en la prestación del servicio de justicia, en donde prime la celeridad, eficiencia y eficacia, de tal manera que brinde tranquilidad a los ciudadanos. Además, el buen funcionamiento de la justicia debe ser factor de progreso de una sociedad. Por ello, es necesario que las instituciones judiciales incrementen la productividad, la eficiencia y combatan la corrupción presente en el sector, entre otros aspectos, puesto que la problemática no se puede soportar solamente en la escasez de recursos.

Gastos en el Sistema Penitenciario y Carcelario. Para la vigencia fiscal de 2022 se asignaron recursos por 3 billones de pesos para la administración y gestión de establecimientos penitenciarios y carcelarios destinados a la detención y rehabilitación de la población privada de la libertad a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), lo mismo que al mantenimiento de los establecimientos de reclusión a nivel nacional,

la construcción, ampliación de la infraestructura para la generación de cupos, la alimentación para los internos y el gasto de los proyectos productivos, entre otras actividades.

A pesar de la importante asignación de recursos para financiar el Sistema Penitenciario y Carcelario, es pertinente señalar que cada persona privada de la libertad le cuesta al Estado colombiano 22 millones de pesos, a precios del año 2020. Además, debido al alto número de personas privadas de la libertad versus la infraestructura disponible, es recurrente la presencia del hacinamiento carcelario, el cual en la última década fue en promedio del 50%, problema que debe ser resuelto con urgencia por parte de las autoridades competentes.

Según el informe estadístico sobre población privada de la libertad del INPEC, correspondiente a febrero de 2021, el total de la población reclusa del país, para esa fecha, fue de 176.688 personas, distribuidas de la siguiente forma: a cargo del INPEC se encontraban 173.493 personas (en establecimiento de reclusión del orden nacional 97.035, en domiciliaria 71.454 y con vigilancia electrónica 5.004), en cárceles departamentales, distritales y municipales se hallaban 2.752 y en establecimientos de la fuerza pública se localizaban 443 personas.

Gastos de la Organización Electoral. La Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral, integran la Organización Electoral. Para la vigencia fiscal de 2022 se programaron recursos por 2,2 billones de pesos, distribuidos de la siguiente forma: para el normal funcionamiento de la Organización Electoral se asignaron 581 mil millones de pesos, los cuales incluyen los recursos destinados para el funcionamiento de los partidos políticos y para atender el Estatuto de la Oposición, así como para el fortalecimiento de la plataforma tecnológica que soporta el sistema de identificación y registro civil del país,

y el sistema de gestión documental, según el PGN (2022).

Además, se programaron 1,6 billones de pesos para la realización de los comicios electorales que se desarrollan durante la vigencia 2022, orientados a la elección de congresistas, presidente y vicepresidente. Señalamos este gasto en particular, con la intención de expresar el alto costo que implica garantizar los derechos políticos. Es este contexto, según cifras de la Registraduría Nacional del Estado Civil (2019), 819.200 millones de pesos fue el costo de las elecciones regionales de 2019 para seleccionar a las autoridades que gobiernan en la actualidad a los departamentos, distritos y municipios.

El gasto en educación. La educación es un derecho de todas las personas y un servicio público que tiene una función social. Además, es un bien meritorio (apreciado), suministrado por el sector privado, el Estado o el sector público no estatal. Sin embargo, el Estado ejerce la regulación, control y vigilancia, independientemente de quien lo provea. El gasto en educación genera externalidades positivas. En tal sentido, el Informe Final de la Comisión del Gasto (2017), señala que la educación inicial y la atención integral a la primera infancia es fundamental en la medida en que los beneficios privados y sociales son mayores entre más temprano se invierte en el capital humano de las personas. Una buena educación preescolar contribuye a aumentar los ingresos futuros de un estudiante que una buena educación superior, puesto que el acceso y permanencia a este tipo de educación depende, en parte, de la calidad de la educación primaria y secundaria.

Como resultado del proceso de descentralización, además de las políticas orientadas a aumentar la cobertura y la calidad, el gasto público en educación se ha incrementado. Es así como para 1985 dicho gasto representó el 2,7 % del PIB, mientras que para el 2019 ascendió

a 4,51 del PIB. Para la vigencia fiscal de 2022 se apropiaron 49,5 billones de pesos para educación, lo que significa el mayor gasto por sectores. El significativo gasto en educación, entre otros aspectos, garantiza los recursos para fortalecer las instituciones de educación superior públicas y la gratuidad de la matrícula de los jóvenes vulnerables de estrato 1, 2 y 3 en la educación superior pública que se ha establecido como política de Estado, lo cual implica su estabilidad en el mediano y largo plazo.

Según el PGN (2022), el gasto en educación preescolar, básica y media representa el 62,3% del total presupuestado, que se financia con los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) para educación. Asimismo, las asignaciones para la educación superior expresan el 20% del total de recursos apropiados. Las asignaciones de educación para el trabajo, desarrollada fundamentalmente por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), representan el 10,8%. Sin embargo, se requiere aumentar el gasto en educación para avanzar en cobertura, eficiencia y calidad (mediante dotación, mejores salarios y capacitación docente), entre otros ámbitos.

En cuanto a la cobertura en educación superior, se espera llegar al 60% en 2022, luego de la regular tasa presentada en 2020 que correspondió al 51,6%. Sin embargo, la participación del Estado en la educación superior es ineficiente, puesto que el año 2020 representó el 51,1% frente al 48,9% del sector privado, según el Sistema Nacional de Información de Educación Superior (SNIES). Situación diferente pasa con la educación preescolar, básica y media, en donde el sector oficial para el año 2020 tuvo una participación del 81,1% versus el 18,9% del sector no oficial.

El gasto en salud. El servicio de salud tiene como propósito garantizar a todas las personas

la promoción, protección y recuperación de la salud. Para tal fin, mediante la Ley 100 de 1993 se creó el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) que opera a través del régimen contributivo, para los trabajadores del sector formal y sus beneficiarios, y del régimen subsidiado para la población pobre. Además de los dos regímenes señalados, existen regímenes especiales para los maestros, Fuerzas Armadas y Ecopetrol, entre otros. Las personas beneficiarias de alguno de los regímenes señalados acceden al servicio de salud a través de las empresas promotoras de salud (EPS), públicas o privadas, que son las responsables de la afiliación y el recaudo de las cotizaciones, a la vez que contratan la prestación de los servicios con las instituciones prestadoras de servicios de salud (IPS), públicas o privadas.

Los entes territoriales tienen la competencia de identificar y seleccionar a la población pobre y vulnerable, contratar con las EPS, administrar los recursos y vigilar el cumplimiento de las responsabilidades de atención, en el caso del régimen subsidiado. Las personas sin afiliación, bajo la condición de vinculados, tienen acceso a servicios ambulatorios y de hospitalización a través de la red de hospitales públicos administrados por los municipios.

Según el Informe Final de la Comisión del Gasto (2017), el régimen contributivo se financia con las cotizaciones, producto del mercado laboral formal. El aporte para salud asciende al 12,5% del ingreso base de cotización, del cual 4 puntos corresponden al empleado y 8.5 puntos al empleador. Sin embargo, los empleadores que reúnan los requisitos establecidos en la ley, están exonerados de la contribución de los 8.5 puntos, para el caso de los trabajadores que ganan hasta diez salarios mínimos mensuales vigentes, aporte que se cubre con un porcentaje del impuesto de renta unificado. Los trabajadores independientes aportan el 12.5% sobre su

ingreso base de cotización, equivalente al 40% de sus ingresos.

El régimen subsidiado tiene varias fuentes de financiación:

- Los recursos del SGP, los cuales se distribuyen mediante un esquema de capitación. La unidad de pago por capitación es el valor anual que se reconoce por cada uno de los afiliados al SGSSS para cubrir las prestaciones del plan de beneficios en salud, en los regímenes contributivo y subsidiado).
- Los recursos de las entidades territoriales provenientes de los impuestos al cigarrillo, tabaco, licores, cervezas y juegos de suerte y azar, llamados rentas cedidas.
- El 1.5% de las contribuciones del régimen contributivo, los aportes del Gobierno Nacional y algunos recursos de las cajas de compensación.

En Colombia, el aseguramiento en salud es significativo. Para el año 2020 la cobertura llegó al 97,78% de la población. Pertenecían al régimen subsidiado 24.027.000 de personas y al régimen contributivo 23.362.000. Sin embargo, la atención en salud es insuficiente e inadecuada para las necesidades de la población, puesto que la baja calidad del servicio conlleva al incremento de la morbilidad (cantidad de personas que enferman en un lugar y en un periodo de tiempo determinados, en relación con el total de la población) y los costos relacionados con la salud.

Expresiones de la atención en salud de baja calidad son los diagnósticos imprecisos, los errores de medicación, los tratamientos inapropiados o innecesarios, las instalaciones o prácticas médicas inadecuadas o inseguras, o los prestadores que carecen de las suficiente y experiencia, situaciones que, además, son el reflejo de la ineficiencia, en el sentido de que se hace uso inadecuado de los recursos asignados a la prestación del servicio de salud, con el

agravante que genera la corrupción presente en el sector.

El gasto público en salud ha tenido un aumento importante en las últimas dos décadas al pasar del 4,31% del PIB en el año 2000, al 5,98% del PIB en el año 2019. Según el PGN, para la vigencia fiscal de 2022 se asignaron 41,9 billones de pesos para salud y protección social destinados a:

- Financiar los aportes patronales para salud de los empleados públicos de las entidades que hacen parte del presupuesto general de la Nación, afiliados al régimen contributivo del SGSSS.
- Financiar la afiliación de la población pobre al régimen subsidiado (subsidio a la demanda).
- Financiar la prestación de servicios de salud a la población pobre no amparada por el régimen subsidiado, a través de los hospitales públicos (subsidios de oferta).
- Atender a las víctimas de eventos catastróficos y víctimas de accidentes de tránsito.
- Atender los planes y programas de salud pública, orientados a la promoción y prevención de la salud y los planes de inmunización de la población, especialmente infantil.
- Financiar la investigación en salud, la inspección y vigilancia y los subsidios a los enfermos de Hansen, entre otros.

El gasto en pensiones. La pensión es el reconocimiento económico que recibe una persona cuando reúne los requisitos de edad y tiempo mínimo de cotización establecidos en la ley. Para adquirir este derecho, las mujeres deben tener 57 años de edad y los hombres 62.

El Sistema General de Pensiones está compuesto por dos regímenes solidarios excluyentes:

- El régimen solidario de prima media con prestación definida, caracterizado porque los recursos van a un fondo común, cuya principal gestión la lleva a cabo la Administradora Colombiana de Pensiones (COLPENSIONES). En este régimen se requiere, como mínimo, de 1.300 semanas cotizadas para que sea otorgado el derecho a la pensión. El referido régimen incluye afiliados a COLPENSIONES y personas vinculadas a regímenes especiales, como es el caso de la policía, militares y magisterio, entre otros. Asimismo, el régimen es criticado por ser inequitativo al requerir subsidiar significativamente las pensiones altas, situación que se expresa en una progresiva crisis fiscal en materia de pensiones, además de empeorar la distribución del ingreso por su alta regresividad.

- El régimen de ahorro individual con solidaridad, administrado por las sociedades administradoras de fondos de pensiones, el cual está basado en el ahorro proveniente de las cotizaciones y sus respectivos rendimientos financieros, la solidaridad a través de garantías de pensión mínima y aportes de patrimonio autónomo. Los recursos se acumulan en cuentas individuales en función de lo que cada persona aporta. En este régimen se requiere, como mínimo, de 1.150 semanas cotizadas para que sea reconocido el derecho a la pensión.

El régimen de ahorro individual con solidaridad es cuestionado por las exageradas comisiones y primas que cobran los fondos privados de pensiones, independientemente de los resultados del manejo de tales recursos, en donde el riesgo del manejo lo asume el cotizante. Esta situación repercute negativamente en las mesadas de quienes logran pensionarse.

El Sistema General de Pensiones, en cualquiera de los dos regímenes, garantiza a sus afiliados y a sus beneficiarios, cuando sea el caso, las siguientes prestaciones económicas: pensión de vejez, pensión de invalidez, pensión de sobrevivientes, indemnización sustitutiva o devolución de saldos y auxilio funerario. Es pertinente aclarar que existe la prohibición de pagar pensiones inferiores a un salario mínimo, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2005.

En ambos regímenes, el aporte para pensión corresponde al 16% del ingreso base de cotización, del cual el empleador paga el 12% y el empleado el 4%. Quienes devengan entre cuatro y dieciséis salarios mínimos, además, deben pagar el 1% del ingreso base de cotización con destino al Fondo de Solidaridad Pensional. Ese porcentaje se incrementa gradualmente para quienes tienen ingresos de más de dieciséis salarios mínimos, hasta llegar al 2% para quienes devengan veinte o más salarios mínimos legales vigentes. Los trabajadores independientes aportan el 16% sobre su ingreso base de cotización, equivalente al 40% de sus ingresos. Los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional se destinan a financiar programas solidarios de apoyo económico a la vejez, como es el caso de Colombia Mayor.

Las sociedades administradoras de fondos de pensiones concentran el mayor número de afiliados. Para el año 2020 contaban con 17.087.932 de personas afiliadas, mientras que COLPENSIONES tenía 6.811.214 de afiliados. Sin embargo, el régimen privado pensiona a menos personas, comparado con el régimen público, puesto que para el año 2020 COLPENSIONES pensionó a 1.433.966 personas, mientras que los fondos privados solo pensionaron a 31.138 personas, esto según la exposición de motivos del proyecto de Acto Legislativo de 2021 que busca modificar el

artículo 48 de la Constitución Política, adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005.

En Colombia, sólo una de cada cuatro personas en edad de jubilación recibe una pensión contributiva, aclarando que el 40% de las personas pensionadas pertenece a los estratos sociales más altos. La baja cobertura en materia de pensiones obedece a la informalidad, la temporalidad de los trabajos y los bajos ingresos, situación que ocasiona que muchas personas cuando llegan a la edad de pensión, no cumplan el requisito de semanas cotizadas. Por ello, la pensión en Colombia es un privilegio, mucho más cuando la población se dirige hacia el envejecimiento, mientras la cobertura no avanza, puesto que la población entre 57 y 80 años, para el año 2020 ascendió a 7.958.654 personas, a razón de 3.608.313 hombres y 4.350.341 mujeres. La población en este rango de edades representó el 16% del total de la población.

Para atenuar la baja cobertura de pensiones, el Estado tiene programas, como es el caso de Colombia Mayor que busca proteger a adultos mayores desamparados, que no cuentan con una pensión, o viven en la indigencia o en la pobreza extrema, por medio de la entrega de un subsidio económico mensual, programa que en 2022 beneficia a 1.705.013 personas. También existe el programa de Beneficios Económicos Periódicos, cuya gestión está a cargo de COLPENSIONES, que como su nombre lo indica, permite otorgar beneficios económicos periódicos, inferiores al salario mínimo a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión. Sin embargo, ante la baja cobertura de pensiones, es necesario adelantar la discusión sobre el ingreso básico para adultos mayores que no cuentan con una pensión y se encuentran en condiciones

de pobreza, con el fin de garantizar unas condiciones de vida dignas a este grupo social.

El gasto público para cubrir el desequilibrio entre las cotizaciones y los beneficios en los diferentes regímenes públicos ha crecido significativamente desde 1990, cuando representó el 0,6% del PIB, en el 2005 ascendió al 3,7% y para 2020 se ubicó alrededor del 4% del PIB. El PGN (2022) asignó 19 billones de pesos para COLPENSIONES, 8,1 billones de pesos para el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y el 11,1 billones de pesos para el Fondo de Pensiones Públicas que incluye las pensiones que estuvieron a cargo de la Caja Nacional de Previsión Social, el Instituto de los Seguros Sociales y la Caja de Previsión Social de Comunicaciones, entre otras.

El gasto en vivienda. Para la vigencia fiscal de 2022, al sector vivienda, ciudad y territorio se le asignaron 5,4 billones de pesos, un monto poco significativo con respecto al déficit habitacional que aún se presenta en el país (alrededor de 5 millones de viviendas). El propósito de este gasto es hacer efectivo el derecho a la vivienda digna, de conformidad con el artículo 51 de la Constitución Política. Por ello, es tarea del Estado garantizar a los ciudadanos el acceso a una serie de bienes que aseguren el bienestar, como los servicios públicos y la seguridad, motivo por el cual los planes de vivienda deben corresponder a planes de desarrollo urbano, según la Sentencia T-585 de 2006. En este sentido, los referidos gastos también incluyen la provisión de servicios complementarios de acueductos y alcantarillados. Además, con respecto a la vivienda digna, es importante señalar:

La “dignidad” en el disfrute real de la vivienda no se reduce a una concepción ideal, pues involucra la noción de “habitabilidad”, en condiciones

de salubridad, funcionalidad, privacidad y seguridad, comportando responsabilidad de calidad, estabilidad y titularidad por parte del Estado y los urbanizadores. (Corte Constitucional, Sentencia T-583, 2013).

En respuesta a lo anterior, el Estado orienta sus esfuerzos a atender a la población más pobre del país, mediante subsidios, a través de los programas de vivienda de interés social (VIS) y de vivienda de interés prioritario (VIP), fundamentalmente. La VIS es la clase de vivienda que reúne los elementos que aseguran su habitabilidad, estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción cuyo valor máximo es de ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), mientras que la VIP es el tipo de vivienda cuyo valor máximo es de setenta SMLMV, según el artículo 2 del Decreto 2190 de 2009. Los anteriores programas son dirigidos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con apoyo de los departamentos, distritos y municipios.

Entre otros requisitos, para acceder a una VIP, las familias deben tener ingresos totales mensuales no superiores a dos SMLMV. En cuanto al programa VIS, las familias deben tener ingresos totales mensuales no superiores a cuatro SMLMV.

Uno de los programas de vivienda es “Mi Casa Ya”, a través del cual los beneficiarios reciben un subsidio para la cuota inicial de VIP o VIS y una cobertura a la tasa de interés. Para el año 2021, el subsidio a la cuota inicial para beneficiarios con ingresos de cero a dos SMLMV fue de treinta SMLMV. Para quienes tuvieron ingresos de dos a cuatro SMLMV, el subsidio fue de veinte SMLMV. La cobertura a la tasa de interés para VIP que no superó los noventa SMLMV fue de cinco puntos porcentuales, y de cuatro puntos

porcentuales para VIS de hasta ciento treinta y cinco SMLMV y de hasta ciento cincuenta SMLMV para aglomeraciones urbanas con población superior a un millón de habitantes.

Al Programa también pueden aplicar hogares con ingresos de hasta ocho SMLMV, pero si los ingresos son superiores a cuatro SMLMV, solo reciben el subsidio a la tasa de interés, beneficio que también aplica para no VIS, subsidio que no requiere límite de ingresos y aplica también para compra de segunda vivienda. El único requisito es que el precio de la vivienda sea superior al tope VIS e inferior a quinientos SMLMV.

5. CONCLUSIONES

- Para materializar el Estado social de derecho, cuyo presupuesto es la dignidad humana, se requiere de la garantía, protección, promoción y respeto de derechos de primera, segunda y tercera generación, abordados como facultades relativas de los seres humanos. Esta característica de los derechos permite la convivencia social y la vida institucional. La efectividad de los derechos requiere de la intervención del Estado, en el marco del modelo de economía social de mercado, cuyas autoridades deben ser capaces de obligar su cumplimiento, de conformidad con lo establecido en las normas jurídicas nacionales e internacionales que los establecen. Además, el Estado debe asignar recursos para financiar los bienes y servicios que generan bienestar colectivo e individual.

- Para avanzar hacia la universalización en materia de derechos, especialmente de segunda generación, los Estados deben incrementar el gasto público con el fin de generar externalidades positivas. Sin embargo, es necesario desarrollar estrategias orientadas a hacer más eficiente y equitativa la asignación y ejecución del gasto público, además de

incrementarlo, toda vez que en los últimos años ha presentado una estabilidad relativa debido a varias reformas tendientes a establecer responsabilidad, regla y sostenibilidad fiscal. Tal aumento del gasto público debe propender por materializar el mandato constitucional de proveer bienes públicos e infraestructura, especialmente en salud, educación, vivienda, pensiones y subsidios, fundamentalmente dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, para lo cual se requiere con urgencia superar las dificultades del ineficiente recaudo tributario y de la corrupción.

- Los derechos de unos son los deberes de otros, razón por la cual, el Estado debe regular el ejercicio de los derechos. Los ciudadanos tienen derechos, pero también tienen responsabilidades, en el sentido de pagar los impuestos, además de hacer gestiones para superar la situación de pobreza y no ser dependientes permanentes de las ayudas del Estado. Por ello, se debe establecer un vínculo entre oportunidades y responsabilidades.

- En cuanto al costo de los derechos en Colombia, 193,3 billones de pesos del presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal de 2022, es decir, el 55%, se destinan a atender gastos en defensa y seguridad, justicia, sistema penitenciario y carcelario, organización electoral, educación, salud, pensiones y vivienda dirigidos a garantizar algunos derechos de primera y segunda generación. A pesar de los recursos asignados para hacer efectivos los derechos en Colombia, aún no hay garantía, preservación y extensión de algunos derechos para parte de la población, debido a ineficiencias en la asignación de recursos, baja calidad en la prestación de servicios públicos, falta de recursos para avanzar en coberturas, bajos niveles de productividad y a la corrupción, entre otros aspectos.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea Nacional Constituyente. (20 de julio de 1991). *Constitución Política de Colombia*. Gaceta Constitucional 116.
- Cárdenas, M. (2020). *Introducción a la economía colombiana*. Bogotá: Alpha Editorial & Fedesarrollo.
- Comisión del Gasto y la Inversión Pública. (2017). *Informe final*. Recuperado de: <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/LIB2017COMISION.pdf>
- Congreso de Colombia. (6 de octubre de 2000). *Ley 617 de 2000*. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. Diario Oficial 44.188.
- Congreso de Colombia. (9 de julio de 2003). *Ley 819 de 2003*. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 45.243.
- Congreso de Colombia. (5 de julio de 2011). *Ley 1473 de 2011*. Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 48.121.
- Congreso de Colombia. (12 de noviembre de 2021). *Ley 2159 de 2021*. Por medio de la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del

- 1 de enero al 31 de diciembre de 2022. Diario Oficial 51.856.
- Congreso de Colombia. (2021). *Exposición de motivos del proyecto de acto legislativo No. 10 de 2021 que modifica el artículo 48 de la Constitución Política adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005*. Recuperado de: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2021%20-%202022/PAL%2010-21%20Ruta%20Reforma%20Pensional.pdf>
- Corte Constitucional de Colombia. (4 de diciembre de 1995). *Sentencia C-578 de 1995*. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Corte Constitucional de Colombia. (10 de octubre de 2001). *Sentencia C-1064 de 2001*. M.P. Manuel José Cepeda.
- Corte Constitucional de Colombia. (27 de julio de 2006). *Sentencia T-585 de 2006*. M.P. Marco Gerardo Monroy.
- Corte Constitucional de Colombia. (10 de noviembre de 2016). *Sentencia T-622 de 2016*. M.P. Jorge Iván Palacio.
- Corte Constitucional de Colombia. (26 de junio de 2018). *Sentencia T-239 de 2018*. M.P. Gloria Stella Ortiz.
- Espitia, J., Ferrari, C. & otros (2019). *El gasto público en Colombia: reflexiones y propuestas*. Bogotá: Revista de economía institucional, volumen 21, número 40.
- Giraldo, C. (2005). *Finanzas públicas en América Latina: la economía política*. Bogotá: Ediciones desde abajo.
- Giraldo, C. (2013). *Política social contemporánea en América Latina: entre el asistencialismo y el mercado*. Bogotá: Ediciones desde abajo.
- Holmes, S. & Sunstein, C. (2015). *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. (2021). *Informe estadístico población privada de la libertad – INPEC, febrero de 2021*. Recuperado de: [file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/INFORME%20ESTADISTICO%20FEBRERO%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/INFORME%20ESTADISTICO%20FEBRERO%20(1).pdf)
- Lamprea, E. (2006). *Derechos fundamentales y consecuencias económicas*. Bogotá: Revista de Economía Institucional, volumen 8, número 21.
- Melo, L. & Ramos, J. (2020). *El gasto público en Colombia: comparaciones internacionales, evolución y estructura*. Bogotá: Revista de economía institucional, volumen 22, número 42.
- Ministerio de Educación Nacional. (2021). *Información estadística de educación superior 2020*. Recuperado de: <https://snies.mineducacion.gov.co/portal/401926>:
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2021). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021*. Recuperado de: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexioContent%2FWCC_CLUSTER165808%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Presidencia de la República de Colombia. (15 de enero de 1996). *Decreto 111 de 1996*. Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Diario Oficial 42. 692.

Presidencia de la República de Colombia. (2009, junio 12). *Decreto 2190 de 2009*. Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3 de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el **Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas**. Diario Oficial 47.378

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2019). ¿Cuál es el costo de las elecciones regionales de 2019? Recuperado de:

<https://www.semana.com/pais/articulo/la-cifra-cual-es-el-costo-de-las-elecciones-regionales-de-2019/275244>

Sandel, M. (2021). *La tiranía del mérito. ¿Qué ha sido del bien común?* Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial.

Villar, L. (2007). *Estado de derecho y Estado social de derecho*. Bogotá: Revista Derecho del Estado número 20.