

EL INCIDENTE DE IMPACTO FISCAL Y LAS DECISIONES DE LAS ALTAS CORTES¹

ANALYSIS OF THE FISCAL IMPACT INCIDENT AND THE DECISIONS OF THE HIGH COURTS

Mayerli Carime Restrepo Carrillo²

Resumen

El presente artículo tiene como propósito analizar algunos de los principales pronunciamientos que, respecto al incidente de impacto fiscal, han proferido los tribunales de cierre de la jurisdicción constitucional y contencioso administrativo. Este incidente es producto de la modificación que, mediante el Acto legislativo 03 de 2011, se hizo al artículo 334 superior.

En consecuencia, el presente escrito aborda desde una investigación de carácter cualitativa y exploratoria se va a esbozar el proceso y la importancia de la regla fiscal, la sostenibilidad fiscal y el incidente de impacto fiscal, como presupuestos y criterios orientadores necesarios en las ramas del poder público, en donde su importancia e implementación abarca pronunciamientos jurisprudenciales, que permiten vislumbrar la homogeneidad o contradicción de posturas frente a una de las figuras jurídicas de mayor expectativa para salvaguardar las finanzas públicas en Colombia.

Abstract

The purpose of this article is to analyze some of the main pronouncements that, regarding the tax impact incident, have been issued by the closing courts of the constitutional and contentious-administrative jurisdiction. This incident is the

¹ El presente artículo es un producto de la Maestría en Derecho público de la Universidad Santo Tomás, hace parte del proyecto EL INCIDENTE DE IMPACTO FISCAL Y LAS DECISIONES DE LAS ALTAS CORTES

² Maestranda en derecho público de la USTA, abogada. Correo electrónico mayekarine2011@hotmail.com
ORCID 0009-0006-5546-4963

product of the modification that, through Legislative Act 03 of 2011, was made to article 334 above.

Consequently, this paper deals with a qualitative and exploratory investigation, which will outline the process and the importance of the fiscal rule, fiscal sustainability and the incident of fiscal impact, as budgets and guiding criteria necessary in the branches of power. public, where its importance and implementation includes jurisprudential pronouncements, which allow us to glimpse the homogeneity or contradiction of positions against one of the legal figures with the greatest expectation to safeguard public finances in Colombia

Sumario: *Introducción I. Concepto, II. Cuál ha sido el papel de la Corte Constitucional en el incidente de impacto fiscal. III. La Sostenibilidad Fiscal y El incidente de Impacto Fiscal en las Decisiones del Consejo de Estado. IV. Conciliación y discrepancia de las Posturas de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. V. Conclusiones.*

Palabras Claves: *Incidente de Impacto Fiscal, Sostenibilidad Fiscal, Constitución Económica, Decisiones Judiciales, Disciplina Fiscal.*

Key Words: *Fiscal Impact Incident, Fiscal Sustainability, Economic Constitution, Judicial Decisions, Fiscal Discipline.*

Introducción

En el contexto actual, y en la inmersión en un mundo de globalización, se hace necesario para los países implementar metodologías para la adopción de políticas fiscales adecuadas y de alivio a la deuda pública que garanticen la estabilidad macroeconómica de los estados, es así que resulta indispensable abordar y observar el buen camino de las medidas de disciplina fiscal en las finanzas públicas de un país.

Para el caso de Colombia este proceso inicia con la Ley 1695 de 2011 que estableció la regla fiscal. Con posterioridad, la ley 1695 de 2013, que desarrolló el artículo 334 constitucional, incorporó el IIF con el propósito de establecer un espacio de dialogo interinstitucional que permita garantizar la estabilidad fiscal de las entidades públicas.

El incidente de impacto fiscal ha sido diseñado como instrumento iniciado por algún Ministro del Despacho o por el Procurador General. La competencia en consecuencia es reducida y limitada. Procede en aquellos casos en que, proferida una decisión judicial por

cualquiera de los tribunales de cierre de jurisdicción que pueda amenazar la sostenibilidad fiscal de una entidad del orden público condenada. La intención de este instrumento es lograr que la corporación modifique, difiera o module los efectos de la sentencia

El Consejo de Estado (Guecha Medina, 2016) y la Corte Constitucional en sus pronunciamientos han expuesto algunos elementos indispensables de su contenido y alcance para la interpretación de este instrumento, no obstante, no es muy clara la obligatoriedad de la aplicación de esta figura jurídica en casos ventilados ante las Altas Cortes y concretamente donde se ha hecho la solicitud del trámite del incidente de impacto fiscal, cuyo propósito final busca y propende por una estabilidad económica del país y cuando los efectos de una decisión judicial ha altera notablemente la sostenibilidad fiscal.

I. Concepto

Previo a explicar los diversos cuestionamientos que se abordan en la actualidad sobre las dificultades, interpretación y conceptos del incidente de impacto fiscal y las posturas de las Altas Cortes en Colombia, nos sumergiremos de forma precedente a otros temas relevantes y necesarios, por ello se acudirá a varios conceptos de apoyo, entre estos, los asuntos sobre el gasto público, los postulados sobre disciplina fiscal, regla fiscal y la sostenibilidad fiscal, para luego conceptuar sobre el IIF. Para lograr este cometido, inicialmente se hará referencia a estas ideas para poder desarrollar con precisión el incidente en cuestión.

Siguiendo el orden enunciado, de forma sucinta se ha explicado que el gasto público, lleva inmerso el concepto de aquello que se destina explícitamente a satisfacer las necesidades colectivas, para el autor Grizzioti *“Los gastos públicos son erogaciones y empleos destinados a la prestación de los servicios públicos que requieren el interés público y que comprende la colectividad y los individuos particulares”* (Troya Jaramillo, 2014, p.7)

Todo lo anterior desde una perspectiva de la hacienda clásica, dicha concepción, que se ha tenido; sobre el gasto público es que se debe poner énfasis en el monto de los gastos, y como, este, se va a gastar, de allí empieza a convertirse en un gran instrumento del

gobierno en la actividad económica, y no solo eso, en un aspecto el cual; incide directamente con las finanzas del estado y su finalidad coadyuva al cumplimiento de los fines, económicos, sociales y administrativos.

Es preciso mencionar que los asuntos sobre el gasto público, algunos autores afirman que es uno de los instrumentos esenciales de alivio en la distribución de la riqueza e ingresos, por ello se explicita: “Uno de los instrumentos de política fiscal más importantes para mejorar la distribución del ingreso y la riqueza es el gasto público” (Low, Gomez,1997, p.244)

Así entonces, el aumento del gasto público se estima ser en un tema recurrente, y su constante aumento, es altamente complejo, de allí que pensar en la disciplina fiscal para el Estado, no es algo menos relevante, por el contrario, abre camino a los grandes desafíos que implica un perfil fiscal de la constitución política en Colombia (Cortés, 2016).

Los problemas del gasto público y su aumento se encuentran enlazados a las dificultades de la deuda pública, por ello en los países latinoamericanos debido a los grandes retos que se generaban de las deudas externas, varios gobiernos iniciaron un proceso de rediseño de las políticas fiscales que condujeran a las finanzas públicas.

Para el caso de Colombia específicamente, se esperaba que una reforma tributaria fuera admisible en el año 2018 y actualmente nos encontramos de cara a un nuevo proyecto de ley que se espera ser aprobado para el 2023, no obstante, debido al auge de la implementación de las medidas de sostenibilidad fiscal en la economía, se empezaron a expedir e introducir en los ordenamientos jurídicos normas que protegieran el equilibrio presupuestal.

En Latinoamérica desde mediados de los años ochenta aproximadamente noventa países, han logrado diseñar en sus legislaciones internas reglas fiscales con el propósito de mejorar el desempeño fiscal en sus finanzas públicas, ello ha marcado una tendencia para otros países y ha conllevado a que sean políticas económicas de adopción más populares, y usuales de lo previsto en años atrás, es así como se puede vislumbrar que no solo han sido procesos y criterios implantados en Colombia, sino también para países del Caribe y América Latina. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019, p.63).

Algunos estados han adoptado reglas más flexibles, otros más rígidas. Lo que ha permitido que si se acierta en la estructura de las mismas, se pueda llegar al mejoramiento de la inversión pública, ya que el diseño de dichos marcos puede añadir la dimensión de mayor crecimiento a los aspectos de sostenibilidad fiscal que han sido típicamente el aspecto principal de las reglas fiscales en el pasado. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019, p.69).

Con las nuevas tendencias en materia fiscal, y la medida necesaria en la gestión presupuestal, fue ineludible generar reformas en la constitución nacional (Rodríguez Villabona, 2016), por ello bajo los presupuestos que la Carta Magna tiene, y su contenido económico, en ella se explica, y se determina el funcionamiento del sistema económico, además de los aspectos importantes del gasto público, y las finanzas públicas (Alarcón Peña, 2020).

Castaño expone; que se debe tener en cuenta siempre que las constituciones políticas consignan un subsistema constitucional económico dotado de unos elementos propios y esenciales que le da identidad a ese sistema. De allí se desprenden todas las instituciones y hasta se podría argumentar que las herramientas que garantizan su funcionamiento, así las cosas, no se podría concebir el criterio de sostenibilidad fiscal o la estabilidad presupuestaria como normas rígidas o enjutas, por el contrario, debe orientarse hacia un objetivo esencial (Castaño, 2020, p.366)

Es aquí donde toma alta relevancia lo establecido en la Constitución política de 1991, cuando tratamos los aspectos económicos del país (Parra Sala, 2020), por ello en el año 2011, se modificó el artículo 334 superior por el AL 03 de 2011, la consecuencia de ello, es la introducción del criterio de sostenibilidad fiscal y a su vez la expedición de Ley 1695 de 2013, que desarrolla el artículo en cuestión y crea el IIF (Sánchez, Ricaurte & Castillo, 2012).

Este incidente está cimentado en el criterio de sostenibilidad fiscal; el cual por disposición legal debe iluminar a todas las ramas y órganos del poder público bajo el principio de colaboración armónica.

Los antecedentes del criterio de sostenibilidad fiscal pueden hallarse en los anales de la reforma constitucional y su acepción comprende; un manejo de las finanzas públicas en donde el gasto público no ascienda más allá de los ingresos, y así se reduzca o se restrinja, el déficit fiscal, con el fin de que la deuda pública del país no sea más exacerbada, así como la capacidad de pago que tiene el estado. (Acosta y Pérez, 2020, p. 4)

Sumado al concepto ya mencionado, la Honorable Corte Constitucional, en Sentencia C-288 del año 2012 ha analizado el concepto de sostenibilidad fiscal, y ha expuesto; este criterio no es nada diferente, a que es un instrumento, que contribuye asegurar la satisfacción de las “obligaciones prestacionales” estatales, mediante criterios de progresividad y gradualidad que garanticen que los recursos públicos sean adecuados, para que el disfrute de los derechos de las generaciones presentes y futuras sea garantizado. La finalidad de este incidente se enmarca en las restricciones del gobierno nacional al momento de tomar decisiones en las políticas económicas de cara alcanzar una disciplina fiscal. Es decir, que el objetivo del criterio de sostenibilidad, está encaminados a lograr la estabilidad macroeconómica de la nación y un adecuado manejo de las cuentas públicas. (Sentencia C-288, 2012, p 27).

Es clara la corte constitucional cuando explica el alcance del criterio y lo subsume en la responsabilidad y el compromiso del Estado de salvaguardar los recursos públicos, en tanto estos, garantizan los derechos de las presentes y futuras generaciones, y su limitación debe entenderse bajo los presupuestos de disciplina fiscal, de esta forma, con la claridad se define el criterio de SF, y su propósito, consecutivamente en el contenido de la misma Sentencia C-288 del año 2012, se pronuncia la Corte sobre el incidente de impacto fiscal como instrumento que coadyuva a la implementación del criterio de SF.

El incidente es un procedimiento de origen constitucional que permite que los ministros o el procurador general puedan promover dicho incidente contra aquellas sentencias emanadas de las altas cortes, en cuanto a su procedimiento; su trámite, es obligatorio y contiene dos etapas, la primera, la exposición completa de los argumentos por quienes lo incoan, las consecuencias de la sentencia en relación a las finanzas públicas y un plan de cumplimiento de la providencia, la segunda etapa comprende; la discusión del incidente y la decisión del Alto tribunal, a fin de la procedencia o no de poder modular o

diferir los efectos de la sentencia, todo en pro de prevenir afectaciones importantes a las sostenibilidad fiscal, haciendo salvedad que su aplicación no podrá en ningún momento afectar lo cardinal de un derecho fundamental. (Sentencia C-288, 2012, p 11).

Adentrándonos en el articulado de la ley 1695 de 2013, y en armonía con lo anterior la competencia del incidente está en titularidad de las salas plenas de los diversos tribunales de cierre de las jurisdicciones. (Ley 1695, 2013, Art 2 - 12)

En cuanto a los términos y las etapas del incidente, una vez es concedido, se sustentará en el término de treinta días. Su presentación se hará en el término de ejecutoria de la sentencia, y una vez verificado el plazo, se procederá a su apertura en el término de 5 días a partir de la solicitud de iniciación. En relación con las etapas en un primer momento procesal se presentan los argumentos de quien lo presenta. Esta carga exige que se pongan de presente las consecuencias de la sentencia en la sostenibilidad de las finanzas públicas, y describir en detalle las mismas. Seguidamente, se realizará una audiencia en donde se presentarán las posibles consecuencias y efectos que la decisión judicial generaría en la mencionada sostenibilidad. Se exige además la presentación de un plan concreto para su cumplimiento. (Ley 1695, 2013, Art 2 - 12)

Finalmente, a los diez días posteriores a la realización de la audiencia de impacto fiscal, según la máxima corporación judicial ante el cual fue solicitado, y se decidirá la procedencia de la modulación, el diferir o modificar los términos de cumplimiento. Esta decisión deberá ser adoptada por la sala plena. En contra de la decisión tomada por la Alta Corte correspondiente procederá el recurso de insistencia que suspenderá los efectos del fallo (Ley 1695, 2013, Art 2 - 12)

Es así, que el incidente de impacto fiscal descrito previamente, emerge como complemento del concepto de sostenibilidad fiscal, regla fiscal, disciplina fiscal, e instrumento material y efectivo en donde ya no sólo las entidades públicas debían contemplar la relevancia de las implicaciones del concepto, sino también el juez al momento de proferir una sentencia, puesto que las decisiones judiciales, también representan grandes impactos en las finanzas del estado y la capacidad fiscal de las entidades públicas en la mayoría de las ocasiones tienen dificultades que obedecen a

múltiples razones, pero que pocas veces gozan de holgura y buen manejo de sus recursos (Ayala, 2016).

El último artículo de la ley 1695 de 2013, precisa con la misma finalidad de soslayar la alteración en la sostenibilidad fiscal, que el juez que mediante sentencia vaya a condenar a una entidad territorial, deberá tener en cuenta su capacidad fiscal, y en cualquier etapa durante el proceso, las Altas cortes podrán indagar al representante legal de la entidad para que emita concepto sobre los efectos que una posible condena generaría en las finanzas públicas (Alarcón Peña & López Oliva, 2023).

Finalmente, la construcción del concepto y contenido del incidente de impacto fiscal se puede sustraer desde lo legal o a través de la Honorable Corte Constitucional que en Sentencia 870 de 2014, recoge en su parte preliminar apartados de las Sentencias C-288 de 2012 y C-1052 de 2012 y define para IIF lo siguiente; en primer lugar, la naturaleza jurídica del incidente de impacto fiscal es “instrumental”, pues es considerado como un espacio de interlocución para que, luego de proferir una sentencia, se reflexione sobre los posibles efectos fiscales de la decisión adoptada.

La regulación de este instrumento, es competencia del congreso según las reglas específicas y particulares que ya fueron desarrolladas en la ley 1695 de 2013, en su trámite si se, opta por hacer uso de las opciones de modular, diferir o modificar los efectos del fallo proferido, este debe ser debidamente motivado, su alcance está estrictamente limitado a los efectos de la sentencia y no a su contenido, garantizándose la materialización y satisfacción del principio de cosa juzgada constitucional.

Por último, se deja explícito, que este instrumento no puede convertirse en subterfugio, o límite para que las Altas Cortes protejan los derechos de las personas, y menos cuando se traten de derechos fundamentales, convirtiéndose y dejando sosegado que operara siempre bajo la regla de que la sostenibilidad fiscal y en ultimas resaltar que es criterio orientador (Alarcón Peña, 2018).

II. Cuál ha sido el papel de la Corte Constitucional en el incidente de impacto fiscal.

La primera oportunidad en que el Tribunal constitucional colombiano adoptó una decisión sobre este instrumento fue en el 2021 mediante la sentencia C-228. Corte Constitucional se pronunció sobre el incidente de impacto fiscal fue en el año 2012 a través de la sentencia C-288. En esta estimó el Alto Tribunal que tres eran los elementos a considerar en este análisis. El primero de ellos reconocía la competencia que al Congreso de la República le asiste para desarrollar, vía legislativa este recurso. En efecto, esta competencia se materializó en la Ley 1695 de 2013 que regula el procedimiento y trámite del IIF.

En segundo lugar, dispuso la Corte la posibilidad que asiste al Ministerio Público y a los Ministros del Despacho para interponer el IIF. En tercer lugar, indicó que se trataba de un espacio de interlocución de los funcionarios antes mencionados y las Altas Cortes para debatir sobre los efectos fiscales que podría generar una decisión con la posibilidad de diferir o modular sus efectos en aras de garantizar sostenibilidad fiscal. En cuarto lugar, precisó que el IIF debe ser motivado en forma adecuada, es decir asiste al peticionario la carga de acreditar la afectación grave en la sostenibilidad de la entidad condenada. En quinto lugar, advirtió que se trata de un trámite regido por el principio de publicidad y que además, su trámite -una vez solicitado- es obligatorio-. En sexto lugar indicó que el IIF se dirige contra la forma de ejecución de la sentencia y no el contenido de la misma. Es decir que este procedimiento no pretende cambiar el sentido y alcance de la decisión sino la forma, plazo o condiciones de cumplimiento. En séptimo lugar indicó que no es obligatorio o imperativo acceder a la solicitud impetrada.

Finalmente, y quizás el punto que mayor debate ha generado radica en la mención expresa que hace el intérprete constitucional de la inexistencia de obligación para los funcionarios judiciales de consultar y considerar los efectos económicos de sus decisiones con antelación a proferirla. Lo contrario instrumentalizaría la administración de justicia al condicionar sus decisiones, reduciría su autonomía, restringiría el principio de independencia entre las ramas y órganos del poder público y, en consecuencia, condicionaría la efectividad de los derechos a criterios económicos (García Lozano & Abondano, 2016). Esta circunstancia se traduciría en el tránsito de un Estado Social de Derecho a un Estado Fiscal, evento que resultaría a todas luces inconstitucional (Alarcón Peña, 2018).

El contenido de esta decisión se reafirma posteriormente en la sentencia C-1052 de 2012. Con posterioridad a esta sentencia, múltiples han sido los pronunciamientos en los que las Corte ha reiterado y enriquecido la interpretación del IIF. Se trata en consecuencia de una postura armónica, coherente y uniforme en la interpretación de la sostenibilidad fiscal como un criterio -y no un principio- y de la procedencia y reglas del IIF.

A través de la Sentencia 584 de 2014, la Corte Constitucional se inhibió de proferir una decisión en relación con la acción pública de inconstitucionalidad que se presentó contra la Ley 1695 de 2013 por ineptitud sustantiva de la demanda. En esta decisión advierte que

asuntos como la compatibilidad entre el incidente y la cláusula de Estado Social de Derecho, el principio de cosa juzgada y la independencia judicial, fueron resueltos por la Corte en dicha sentencia, lo que obligaba a que el actor formulara argumentos que contradijeran las conclusiones ya planteadas en dicho fallo, pues de lo contrario no habrían nuevas acusaciones que pudiesen ser objeto de análisis en esta oportunidad. (Sentencia C-580, 2014,p 6).

De lo anterior se concluye que ante un segundo intento de la ciudadanía por obtener la declaratoria de inexecutable de la Ley 1695 de 2013 -que desarrolla el 334 superior- reincide la Corte en precisar que no se afecta ningún principio constitucional

Todo el proceso argumentativo construido vía jurisprudencia constitucional demuestra que la implementación del incidente de impacto fiscal y el criterio de sostenibilidad fiscal en Colombia, se ciñe a los efectos o consecuencias de una sentencia y por ningún motivo se tiene injerencia en el acto mismo. Se hace salvedad que en ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales, el mandato de progresividad y no regresividad de los derechos económicos, sociales y culturales y aclara que esta figura se convierte en instrumento adecuado para el cumplimiento de los fines del estado social de derecho y modula los grandes efectos que generan las decisiones judiciales en las finanzas públicas.

Asimismo, este incidente se construye como la posibilidad efectiva que permite que después de haberse tomado una decisión, esta se pueda discurrir en el cumplimiento de lo establecido en un proveído que exige pensar sobre el cumplimiento efectivo de dicha decisión en el marco de la sostenibilidad fiscal. En consecuencia, las máximas

corporaciones judiciales deben observar este criterio orientador cuando las órdenes a proferir generen alteraciones a las finanzas públicas. (Sentencia C-870, 2014).

Por otro lado, la Corte constitucional es explícita en advertir que la incorporación del criterio de sostenibilidad fiscal en la Carta Fundamental, tuvo la pretensión de asegurar la teleología del Estado Social de Derecho en el sentido de garantizar que este criterio permita el mantenimiento de la denominada disciplina fiscal que ilumina u orienta -sin el carácter de principio sino con una obligatoriedad menor- el actuar de los órganos y ramas para que los derechos constitucionales puedan realizarse de manera efectiva. No obstante se reitera que la salvaguarda y garantía de aquellos no puede estar condicionada a las condiciones presupuestales.

Entre los diversos pronunciamientos también ha aclarado la Corte que en relación a la Ley 1695 de 2013 esta no tiene aplicación respecto a las sentencias de tutela. En consecuencia, es erróneo sustentar que a través del IIF, se condiciona la función que por revisión de decisiones de amparo constitucional le asiste a la Constitucional. Es mandatorio reconocer que al ser la ley 1695 una ordinaria y no estatutaria, no podría modificar el mecanismo de protección de los derechos fundamentales. Esta circunstancia excluye a la tutela de la posibilidad de que frente a sus decisiones proceda el incidente de impacto fiscal tantas veces mencionado.

Aunque la Corte Constitucional ha explicado en detalle que los posibles cambios que se puedan producir al ser procedente y admisible este instrumento, solo se enfocan en la forma en que se van a cumplir los efectos de la sentencia o decisión -no al sentido de la decisión-, posiciones disidentes sostiene que los efectos de una providencia si tienen relación intrínseca con su acervo, así su contenido también sufriría reforma (Gómez Fajardo, 2015).

Se esboza la necesidad que las sentencias deben estar siempre en firme, cumplirse, y hacerse efectivas en su totalidad, no pueden volverse a discutir ya que son inmutables, y cualquier modificación o modulación que sufran implicaría un cambio, ya sea, que se trate de sus características o del plazo para su ejecución. Es así que la Honorable Corte Constitucional ha sido enfática en precisar que este instrumento no va en contravía del principio de cosa juzgada. Su trámite esta condicionado a la revisión de las condiciones en que se debe cumplir el mandato que consigna la decisión. No se alude al sentido de la

decisión o la sentencia en sí misma, dando claridad sobre la no afectación de los derechos fundamentales. Sin embargo no existe ningún criterio bien fundamentado que permita inferir una dicotomía clara sobre lo que pretende diferenciar la corte, ya que los efectos de la sentencia guardan estrecha relación con la decisión. Es decir que no es posible variar la forma en que se cumple la decisión sin que se afecte el sentido y alcance de la misma (Gaviria, 2018).

Una decisión relevante en el tema que desarrolla este artículo se evidencia en el auto 233 de 2016. Este auto se profiere como consecuencia de la solicitud que presentó el Ministro de Hacienda y Crédito Público contra la sentencia C-492 de 2015. En la decisión el Tribunal constitucional aceptó los argumentos del solicitante y señaló que los efectos de la sentencia deberían diferirse por un periodo gravable más el que la parte resolutive de la sentencia había, inicialmente indicado. Es decir que el cálculo de la renta gravable alternativa para empleados -derivada del IMAN e IMAN-PE- iniciaría en el año 2017. Quizás la consideración más importante que debe hacerse respecto a esta decisión es que constituye la primera adoptada y tiene la pretensión de armonizar dos mandatos de optimización: la eficacia que tienen las decisiones -y que hacen tránsito a cosa juzgada- y la sostenibilidad financiera del Estado (Auto 233, 2016)

En el auto 174 de 2015, la Corte hace un análisis de un incidente presentado por el Procurador General contra la sentencia T-066 de 2015 mediante la cual se ordenaba a la Registraduría Distrital de Bogotá, avanzar en el trámite de revocatoria del mandato contra el entonces alcalde Gustavo Petro Urrego. La cuestión fundamental en esta decisión es que el Tribunal advierte que el IIF no procede para sentencias de tutela debido a la reserva legal que sobre este tipo de medidas de protección de derechos fundamentales exige el artículo 152 constitucional.

Son varios los aspectos que esgrime la honorable Corte Constitucional, en sus pronunciamientos, de ellos se condensa; el criterio de sostenibilidad fiscal, busca que los recursos públicos sean suficientes, en tanto se ven comprometidos los derechos de las futuras generaciones, asimismo se reafirma la obligación del Estado de tener disciplina fiscal. En relación al incidente de impacto fiscal, aclara la corte que es necesario crear para el estado específicamente para los funcionarios, la obligación de poner en consideración los

efectos económicos de las decisiones judiciales cuando por motivos financieros se ponga en riesgo la estabilidad de las cuentas públicas.

Por otro lado, la Corte ha dejado claridad en sus decisiones explicando que el incidente de impacto fiscal, no vulnera el principio de cosa juzgada, ni los postulados del Estado Social de Derecho, ni la progresividad y no regresividad de los derechos económicos, sociales y culturales, ni la autonomía de las entidades, explicando en detalle que en ningún momento se modifica la sentencia con el incidente de impacto fiscal, tan solo sus efectos.

Finalmente, la postura la corte constitucional impulsa a la convicción que lo suscitado por el legislador, implementado en la ley, y materializado en la figura del incidente de impacto fiscal no afecta los derechos humanos a contrario sensu, aporta al cumplimiento de los logros del Estado Social de Derecho y que acudir a este mecanismo requiere de argumentos sólidos y suficientes que permitan su apertura como se puede observar en los autos citados, que algunos fueron rechazados.

III. La Sostenibilidad Fiscal y El incidente de Impacto Fiscal en las Decisiones del Consejo de Estado.

La primera sentencia que se analiza es la que corresponde a la radicación 11001-03-15-000-2016-02220-01(AC), del 02 de febrero de 2017, en la que fungió como consejera Ponente, la Dra. Rocío Araújo Oñate. En esta decisión la Sala decide la impugnación contra decisión del Consejo de Estado, sección cuarta, quien negó solicitud de amparo constitucional invocado contra la Sección Tercera.

El debate se centra en decisión judicial que se produce con ocasión de la investigación por Homicidio que la Fiscalía adelantó contra José Omar Lozada, por su posible participación en los delitos de homicidio agravado y fabricación, tráfico y porte de armas de fuego. En el proceso el ente investigador solicitó medida de aseguramiento privativa de la libertad, y mediante sentencia del 13 de abril de 2007, el Juzgado penal del circuito del Espinal absolvió al encartado detenido.

A partir de esta situación, el ciudadano Lozada y su núcleo familiar, interpusieron acción de reparación Directa contra la Nación- Fiscalía General de la Nación. El Tribunal

Administrativo del Tolima, mediante sentencia del 30 de abril de 2010, negó las pretensiones de la demanda, por ello los accionantes presentaron recurso de apelación ante la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Este revocó la decisión del Tribunal y declaró a la Nación – Fiscalía, administrativa y patrimonialmente responsable.

La sentencia declaró la responsabilidad patrimonial del Estado, específicamente una condena en perjuicios morales por 100 S.M.L.M.V, para el señor José Omar e integrantes de su familia y por perjuicios materiales -lucro cesante- \$7.981.356.

La tutelante adujo que el consejo de Estado erró al no considerar lo establecido por la Corte Constitucional en sentencia C-037 de 1996, que declaró la exequibilidad condicionada del artículo 68 de la Ley 270 de 1996.

En la sentencia C-037 de 1996, la Corte advirtió que la expresión “injustamente” se alude a una actuación flagrantemente desproporcionada y violatoria de los procedimientos legales, por ello la privación injusta de la libertad se torna casi que axiomática y claramente arbitraria, de no ser así, en todos aquellos casos de se prive injustamente a una persona de su libertad y considerase en forma subjetiva, inclusive de mala fe, de forma mecánica sería procedente la reparación de los perjuicios, con una peligrosa afectación del patrimonio público que a la postre resulta de todos .

En el caso en cuestión, el Consejo de Estado determinó que se había incurrido en error por la privación injusta de la libertad de Lozano pues, sin que existieran pruebas suficientes, se desconocieron variados precedentes -además de principios constitucionales como el de Presunción de inocencia- en los que se indicaba que en materia penal ante la falta de material probatorio debe resolverse la duda en favor del procesado.

Así, se argumentó en relación con el criterio de sostenibilidad fiscal que

“la aplicación de un régimen objetivo de responsabilidad en esta materia generó un impacto fiscal de grandes dimensiones, lo que consideró en contravía del criterio de sostenibilidad fiscal que es de rango constitucional”

Para el caso sub examine se estimó que en aquellos casos en los que se está frente a un régimen de responsabilidad objetiva, no se consideró que la condena impuesta al Estado se produjo con independencia de la etapa de investigación en que se adelantó correctamente

la actuación y que la medida de aseguramiento se impuso con todos los requisitos legales y constitucionales.

La cuestión fundamental que se desprende de esta sentencia está dada por la aplicación del régimen objetivo de responsabilidad que, en materia de privación ilegal de la libertad, provoca un impacto fiscal elevado, en clara desobediencia de lo indicado por el Acto legislativo 3 de 2011.

Entre las consideraciones que tuvo en cuenta la Sala se parte del análisis de si fueron tenidos en cuenta por el juez constitucional los argumentos relacionados con el defecto sustantivo y la vulneración del principio de sostenibilidad fiscal. Al respecto señaló la Sala que, aunque se alegó defecto sustantivo este no procede pues el término “injustamente” hace referencia a una actuación abiertamente desproporcionada y violatoria de los procedimientos legales, por ello la aplicación del artículo 90 de la constitución nacional para el Consejo Estado, sección tercera ha hallado que en ciertos supuestos muy particulares el actuar el estado es en sí, desproporcionado y se trata de un régimen objetivo de responsabilidad.

En efecto, de la lectura de la sentencia censurada, la Sala advierte que la autoridad judicial accionada indicó que el régimen de responsabilidad objetiva se debe aplicar en los casos de privación injusta de la libertad cuando i) el hecho no existió, ii) el sindicado no lo cometió, iii) la conducta no constituía hecho punible, o iv) se dio la absolución en razón del principio de in dubio pro reo. En el caso en cuestión, se aplicó el régimen descrito normativamente por lo que no procedía el primer cargo.

Respecto a la vulneración del criterio de sostenibilidad fiscal, la Sala consideró que el argumento no está llamado a prosperar, en primer lugar, por cuanto como lo indica el Acto Legislativo 03 de 2011 solo unos cuantos funcionarios se encuentran legitimados para solicitar la apertura del IIF

La Sala considera en consecuencia que el argumento expuesto por la tutelante para evitar la aplicación del régimen objetivo de responsabilidad en el caso en concreto, no tiene vocación de prosperar. Máxime si se tiene en cuenta que el criterio de la Sección Tercera del Consejo de Estado en relación con los casos de privación injusta de la libertad ha sido desarrollado y expuesto en diferentes sentencias de unificación proferidas por la Sala Plena de dicha Sección, por cuanto son de conocimiento por parte de la Fiscalía General de la Nación. Es decir, aunque la sentencia consigne una condena elevada, esta no podrá ser

desestimada a partir del análisis del criterio en cuestión. Este, aunque es un criterio orientador, de origen constitucional, no puede servir como limitante al momento de proferir decisiones, aunque estas supongan condenas elevadas.

La segunda sentencia revisada es la Sentencia 2012-000 de 2020 en la que demandó al Distrito de Cartagena de Indias y CORVIVIENDA. En este caso se revisaba la omisión que había producido un deslizamiento de tierra en el barrio San Francisco, en el año 2011, como consecuencia de las intensas precipitaciones que, sumadas a una falla geológica generaron perjuicios por cuanto en el sector estaban asentadas comunidades que, a pesar de las condiciones, habían encontrado abierta autorización para ubicarse allí.

La sentencia de primera instancia del Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena el 2 de diciembre de 2016, condenó al Ministerio de Vivienda y al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, por no haber indagado respecto a la estabilidad de esos terrenos y haber permitido asentamientos humanos.

En Segunda Instancia, el Tribunal Administrativo de Bolívar, modificó el fallo de primera instancia, y declaro solidariamente responsable a PAR INURBE, quien fue hallado responsable al no desarrollar los estudios de la zona previos a la urbanización, pese que era su responsabilidad la construcción del Barrio San Francisco.

El Distrito de Cartagena, solicitó la revisión de la sentencia y advirtió que la decisión sentencia de segunda instancia contradice la jurisprudencia del Consejo de Estado teniendo en cuenta que es necesario la exigencia probatoria para el caso de las acciones de grupo especialmente lo que tiene que ver con la carga dinámica de la prueba como requisito para acreditar el daño moral de las personas.

De la misma forma se enunció en la revisión, que la indemnización otorgada por el Tribunal de Bolívar a las personas que conforman el grupo, amenaza la situación financiera de Cartagena. Frente a ello se indicó que el cumplimiento de la condena disminuía el 30% del presupuesto de educación y el apalancamiento de proyectos de inversión en la anualidad de la ciudad. De la misma forma se indicó que la condena, sumada al cumplimiento de obligaciones derivadas de un empréstito desencadenaría en una posible reestructuración administrativa, y en conclusión se afectaría toda la entidad, y la población en general.

Mediante auto del 23 de octubre 2019, el Consejo de Estado, Sección Quina, seleccionó para la revisión la sentencia del 29 de noviembre de 2018, y entre sus consideraciones precisó que el daño moral debe estar acreditado, y que solo en casos puntuales cuando se tratara de derechos fundamentales como la vida, la libertad, la integridad física, producto del análisis y evitar mayores agravios a las víctimas se puede aplicar la presunción. Por consiguiente, al tratarse de afectaciones a bienes es obligación demostrar que el daño moral trascendió a lo material.

En cuanto al criterio de sostenibilidad fiscal como parámetro para modular las condenas, retomó lo expresado por la Corte Constitucional en las Sentencias C-288 de 2012 y C-870 de 2014, y se refirió primero expresamente sobre el criterio de sostenibilidad indicando que a partir la sostenibilidad fiscal no es un criterio uniforme desde la doctrina económica. No obstante esta dificultad, se ha considerado que es preciso que los estados mantengan condiciones de disciplina fiscal que pongan en riesgo la estabilidad macroeconómica. Así señaló que la pretensión de este criterio es consolidar una disciplina en las finanzas públicas que se traduzca en una reducción de déficit fiscal que ajuste la brecha entre gasto e ingreso. Destacó además que por mandato de los artículos 250 y 366 constitucionales, Por otra parte, destacó que en virtud de los artículos 250 y 366 de la Constitución, la sostenibilidad fiscal se encuentra subordinada a una cláusula prohibitiva que advierte que el gasto público tiene un carácter prioritario.

En relación al incidente de impacto fiscal, evoco el Consejo de Estado, que se trata de un “incidente constitucional”, que se suma a otros mecanismos y acciones para la defensa y protección de derechos de índole diversa. Que la simple alusión a la misma no satisface requisitos para su procedencia sino que, en la solicitud de IIF deben precisarse las posibles consecuencias adversas o nocivas para la estabilidad fiscal y las finanzas públicas de tal decisión. De la misma forma, se precisa que debe indicarse un plan de cumplimiento que no haga nugatorio el cumplimiento de la sentencia y, en consecuencia, la satisfacción de los derechos protegidos judicialmente.

De esta forma, resulta esencial que la solicitud se encuentra debidamente acreditada y fundamentada. De la misma forma, el Consejo de Estado fue enfático al indicar que este incidente solo procede frente a decisiones judiciales proferidas por un tribunal de cierre de

jurisdicción y que su conocimiento será del resorte de la Sala plena de la corporación de que haga parte el magistrado que proyectó la decisión.

Sin embargo, el Consejo de Estado precisó que todos los jueces de la Republica Colombiana cuando adoptan decisiones, pueden apelar a la sostenibilidad fiscal considerando el rango que implican las finanzas y el patrimonio público. Acotó que no existe impedimento para aplicar el criterio de sostenibilidad fiscal y que para el caso de la acción de grupo también se debe tener en cuenta por parte de la autoridad judicial si en algún momento puede llegarse a afectar la sostenibilidad fiscal, y equilibrar los derechos del grupo y las finanzas públicas, convirtiéndose en un criterio orientador y facultativo del juez y que en el caso de estudio no se evidencia el desconocimiento de la SF.

En conclusión el presunto desconocimiento del criterio de SF al incluir la sentencia un plazo reducido para el cumplimiento de la condena, no se presentó ya que la autoridad judicial no tenía la obligación de modificar lo establecido en la ley para la ejecución de su decisión por ello el Consejo de Estado determina que el fallo que se revisa sigue el precedente en relación con el principio de sostenibilidad fiscal como directriz para establecer la forma en que se reconoce el cumplimiento de la sentencia que en el marco de una acción de grupo se profiera.

El consejo de Estado, en sus decisiones, reconoce el desarrollo jurisprudencial esbozado por la Honorable Corte Constitucional, sin embargo al momento de dar aplicabilidad en casos concretos, olvida el pasivo contingente del Estado Colombiano, que desborda las cifras cada año, y que son gigantescas, ya lo sostenía de forma sucinta en sus aseveraciones la Fiscalía General de la Nación, para el caso de la primera sentencia, y que en estudios previos Wilmer Jahir Sierra Fagua, ha explicado.

Uno de los principales argumentos que ha sido expuesto en este tema se relaciona con el monto del presupuesto estatal. Para el año 2019 este ascendía a \$ 244.997.305.209.927, sin embargo este monto fue exiguo para cubrir la totalidad de acciones que cursaban en su contra (Sierra, 2020, pág. 219).

De lo anterior se colige, que aunque sean enormes los casos en que se condene al estado, como en la sentencia del señor José Omar Lozada, resulta ineludible apelar al criterio de sostenibilidad fiscal y es que de otra forma no podía resolver el Alto Tribunal, allí se confronta la batalla de lo expuesto en diferentes sentencias de unificación proferidas por la

Sala Plena del Consejo de Estado y un criterio facultativo, ante la magnitud de diversas condenas que afectan y ponen en riesgo los Intereses y Derechos Colectivos.

Para el caso del IIF, en sede del Consejo de Estado, se ha sostenido que su implementación ha sido aciaga, en ambos sentidos, tanto para quienes lo interpelan como un instrumento que protege las finanzas estatales como uno que pone en entredicho la efectividad de los derechos obtenidos en un proceso judicial. En el caso de la condena por el derrumbe del Relleno Sanitario Doña Juana las víctimas, luego de un litigio de 12 años, precisaron esperar dos años más para conocer la decisión del IIF iniciado. Y aunque se reconoció un término adicional, se ordenó una indexación que conllevó un pago adicional de \$13,876,099,906.00. En este sentido, es preciso considerar que las entidades encargadas de este procedimiento deben ponderar con mucho más tino si el trámite de este puede resultar muchísimo más oneroso (2020, pág. 228).

En consecuencia, todo avizora que las figuras y los instrumentos creados para la estabilidad de las finanzas públicas, no han traído las consecuencias que se esperaban y más precisamente en la concreción y protección de las garantías de los ciudadanos y que la jurisprudencia analizada dan cuenta de efectos antagonistas a una verdadera disciplina fiscal en Colombia.

IV. Conciliación y discrepancia de las Posturas de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

Encontramos inicialmente que la Corte Constitucional en sus pronunciamientos, ha querido vislumbrar que las reformas realizadas a la constitución política Colombiana y la incorporación de figuras y mecanismos que encintan las finanzas públicas hacia la disciplina fiscal como lo es el criterio de sostenibilidad fiscal y el incidente de impacto fiscal, han sido decisiones de acierto, teniendo como imperativo fundamental que no se trata de algo lacónico, sino por el contrario dichos instrumentos si, deben implementarse en todas las ramas del poder público , y que su relevancia es tan esencial que contribuye a los postulados de un Estado Social de Derecho, y permea el cumplimiento de sus fines.

El incidente de impacto fiscal, se convierte en un importante mecanismo y procedimiento de dialogo donde los ministros del gobierno y el Procurador General de la Nación, exponen y expresan las razones ante las Altas Cortes del país, sobre los grandes efectos que produce una sentencia, y ¿cuándo se pensó que la discrecionalidad de las

decisiones judiciales no tendrían límites?, y acaso es que no importan los derechos de las futuras generaciones y de las actuales, es ahí donde con ahincó, defiende la Honorable corte, la necesidad de impulsar criterios de proporcionalidad y gradualidad que puedan permitir que el Estado asegure sus propios recursos públicos, porque ya suficiente se tiene con sentencias que se profieren a diario, cuyos efectos terminan afectando las cuentas públicas, y finiquitan desestabilizando las metas macroeconómicas y los objetivos a largo y mediano plazo, solo basta revisar decisiones como las que se describen en las providencias del honorable Consejo de Estado.

Lo controversial de crear una disciplina fiscal, no emana, de lo que atinadamente la corte sostiene y ha defendido, a través de la necesidad del criterio orientador y el incidente, como tampoco de la procedencia, o no, de las modificaciones a la constitución para vernos inmersos en un “Estado Fiscal”, lo realmente relevante, ahora es, como esos postulados que están llenos de propósitos de recuperación y cambio para la salubridad de las finanzas públicas, pueden lograr su efectividad, como se citó precedentemente, será que se requiere del intento de más reformas tributarias y cambios tajantes en las políticas económicas y macroeconómicas, o por el contrario contamos con todos los mecanismos para frenar y limitar el desborde y la inestabilidad presupuestaria que podría afrontar el país, porque la robustez de los recursos que se requieren para cumplir los fallos judiciales generan efectos económicos devastadores.

Se ha olvidado, que el Estado tiene la gran responsabilidad de asegurar a las personas la promoción de un crecimiento económico y un logro pleno del empleo de los recursos públicos y bajo ese intervencionismo estatal, se debe tener en cuenta aspectos primordiales como disciplina y planeación fiscal, por ello lo explica la corte y lo consagra la constitución nacional, en su artículo 339, de allí, que no solo es un capricho la determinación de un presupuesto nacional, que especifique la inversión y el gasto público que conlleve al cumplimiento de los fines del estado social de derecho, sino un mandato constitucional en este sentido se expone:

La planeación económica se establece como canon constitucional. La determinación del presupuesto nacional, indicando fuentes y usos adquiere pleno sentido al ligar las inversiones y el gasto público con los objetivos de desarrollo definidos por los mandatarios

del pueblo, en cumplimiento de los valores superiores consagrados en la Carta Política. (Galvis, 2015, p. 85).

Es así, que, con detenimiento, no solo se debe atender a lo que la Honorable Corte Constitucional expone, reitera y plantea con los instrumentos de sostenibilidad e incidente de impacto fiscal, sino que lo ya decantado, debe verse reflejado en la actividad judicial, porque cuando se da lectura a las decisiones de los incidentes tramitados, solo se avizoran párrafos cortos que refieren lo importante de las figuras desarrolladas en el Acto legislativo 03 de 2011 y nada se profundiza sobre su verdadera aplicación.

El Consejo de Estado, por su parte, en sus decisiones ejemplifica con firmeza, que respeta los pronunciamientos y argumentos de la corte constitucional, sin embargo, para el caso del señor José Omar Lozada, donde se declara la responsabilidad patrimonial, delinea, que la aplicación del régimen responsabilidad objetiva, aunque genera un impacto fiscal, eso no ha de convertirse en excusa para desobedecer y limitar las decisiones judiciales que impongan grandes condenas.

En la revisión eventual del caso del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, aunque se explicó que la condena pondría en riesgo el presupuesto de educación y los proyectos de inversión entre otras afectaciones presupuestarias, expone que la implementación del criterio de sostenibilidad fiscal no lleva intrínseco, un carácter coactivo en su aplicación.

En dos aspectos coinciden los Altos Tribunales, y es desde una visión económica se requiere el concepto de sostenibilidad y disciplina fiscal, con miras a reducir el posible déficit fiscal que se generaría como consecuencia de múltiples factores en el país, no obstante para lo cual si no logra visualizarse hegemonía en las posiciones jurisprudenciales, es en la aplicación imperativa de dichos postulados en los fallos judiciales que terminan afectando las finanzas públicas, de lo que se interpreta, que aunque el gasto público es primordial, al igual que la sostenibilidad fiscal, y la disciplina fiscal, la no procedencia en la modificación, modulación, o prorroga, de una sentencia que puede implicar en el peor de los casos procedimientos de indexación, no desconocen lo expuesto y analizado por la Honorable Corte Constitucional, de esta forma el Consejo de Estado se libra de lo que le corresponde y continua con sus posiciones jurisprudenciales olvidando las inmensas cifras por condenas contra el Estado que hacen infrenable el déficit fiscal en

contravía de los cambios procurados con el incidente de impacto fiscal (Zuluaga, Carreño y Torregrosa, 2020)

De este modo se observa que la interpretación para la Corte Constitucional resalta la aplicación necesaria de un criterio de sostenibilidad fiscal en todas las ramas del poder público donde el Estado se convierte en un agente responsable de un equilibrio continuo de las finanzas públicas, propugnando por el uso efectivo y permanente del incidente de impacto fiscal, en cambio el Consejo de Estado, aunque reconoce que es necesario creer en los instrumentos incorporados en la reforma constitucional, estos, aunque son importantes no terminan siendo de obligatoria aplicación por el contrario se convierten en facultativos (Moreno, 2019).

V. Conclusiones

El incidente de impacto fiscal fue creado como una herramienta para cumplir con la necesidad que tiene el estado que sus recursos sean sostenibles, permitiendo que las sentencias de los Altos Tribunales (Consejo de Estado y Corte Constitucional), puedan diferirse, modificarse o modularse, en pro de no generar grandes impactos fiscales.

El incidente de impacto fiscal, no vulnera la cosa juzgada, ni el núcleo esencial de los derechos fundamentales, ni el mandato de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales, por el contrario, contribuye a los fines esenciales del Estado Social de Derecho, protegiendo los derechos de las futuras generaciones.

La corte constitucional expone e interpreta que es primordial que los funcionarios judiciales consideren y analicen en sus providencias los efectos económicos que estas generan, asimismo lo importante de dar aplicación al criterio de sostenibilidad fiscal, cuyo propósito es frenar la discrecionalidad del Estado en la toma de decisiones y reforzar el propósito de disciplina fiscal.

El Consejo de Estado, explica e interpreta en el contenido de sus pronunciamientos, en una acción de reparación directa y en una revisión eventual, que existe una necesidad que los estados forjen y mantengan una disciplina fiscal, sin embargo el concepto de sostenibilidad fiscal, no es uniforme, no es vinculante, no es obligatorio, por su parte el incidente de impacto fiscal ha sido inocuo en su implementación por cuanto puede

apreciarse que pocas veces no es procedente por no acoplarse a sus requisitos, por falta de sustentación o porque su aplicación no es fructuosa.

Los dos Altos Tribunales, coinciden en su interpretación frente a la necesidad del Estado de salvaguardar y proteger la estabilidad de las finanzas públicas, pero difiere el Consejo de Estado, en que los postulados y las herramientas para la conseguir los fines de una disciplina fiscal, no pueden convertirse en excusa para diferir, modificar o modular la actividad judicial, ya que el principio de sostenibilidad fiscal es facultativo.

Referencias Bibliográficas

Alarcón Peña, A (2018) Origen y Características del Modelo de la Economía Social de Mercado. *Principia iuris* (27). 98-117

Alarcón Peña, A., & López Oliva, J. . (2022). Estado Social de Derecho y criterio de sostenibilidad fiscal. *Dictamen Libre*, (31), 45–55. <https://doi.org/10.18041/2619-4244/dl.31.9770>

Alarcón Peña, 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. doi:10.4067/S0718-52002018000200141.

Alarcón Peña, A. (2020). Constitución económica y sistema económico. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.

Ayala Reyes, S. (2016). El estado social de derecho y la sostenibilidad fiscal en Colombia. Universidad Santo Tomás. <http://dx.doi.org/10.15332/tg.mae.2016.00257>

Castaño Peña, J., 2020. *Las cláusulas de disciplina fiscal en las constituciones del estado social de derecho*. 1ra ed. Bogotá Colombia, p.366.

Galvis Cote, J., 2015. *El Derecho Económico y Financiero, en las actividades empresariales*. 1ra ed. Bogotá Colombia, p.85.

Sánchez, D., Ricaurte, S. y Castillo, D. (2012). Compatibilidad del principio de sostenibilidad fiscal y Estado Social de Derecho. *In vestigium ire*. (5) pp 85 - 94

Low Murtra, E. y Gómez Ricardo, J., 1997. *Teoría Fiscal*. 3ra ed. Bogotá Colombia, p.244.

Troya Jaramillo, J., 2014. *El Derecho del gasto público especial referencia a los derechos económicos, sociales y políticos*. 1ra ed. Bogotá Colombia.

Rivero Ortega, R., 2014. *Derecho administrativo económico*. 6ta ed. Bogotá Colombia, p.41.

Arango Rivadeneira, R. (2011). *Sustitución del Estado Social de Derecho por un Estado fiscal*. *Revista Zero Universidad Externado de Colombia*, 27(13), 70-72.

González, J.I. (2011). *La sostenibilidad fiscal y la regla fiscal: un duo perverso*. *Foro Revista de Derecho* (74), 115-121

Sierra Fagua, W. (2020). *El Incidente de Impacto Fiscal en la Jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado*. *Misión Jurídica*, (19), 1-47.

Banco Interamericano de Desarrollo, Cavallo, E., & Powell, A. (2019). *Construir oportunidades para crecer en un mundo desafiante*.
https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe_macro economico_de_America_Latina_y_el_Caribe_2019_Construir_oportunidades_para_crecer_en_un_mundo_desafiante.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo, Nuguer, V., & Powell, A. (2020). *Políticas para combatir la pandemia*. <https://flagships.iadb.org/es/MacroReport2020/Politicasy-para-combatir-la-pandemia>

Cabrera, L. (2018). *El Significado Real de que Colombia sea un Estado Social de Derecho*. *DiXi*, 20(27), 1-15. <https://doi.org/10.16925/di.v20i27.2390>

Charry, M, (2016). *El incidente de impacto fiscal en el marco de la sostenibilidad financiera dentro el estado social de derecho*. (Trabajo de grado). Universidad Santo Tomás, Bogotá D.C., Colombia.

Cortes Zambrano, S. (2016). El estado, la constitución y la economía de mercado. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 5(1), 118–162. <https://doi.org/10.15332/s1909-0528.2010.0001.04>

García, M. (2006). *El desarrollo en la encrucijada*. *Economía y Desarrollo*, 139(1), 34-59. <https://www.redalyc.org/pdf/4255/425541309002.pdf>

García Lozano, L., & Abondano Lozano, C. (2016). Independencia judicial en el estado social de derecho: aproximaciones a un estado del arte sobre el tema. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 5(2), 96–112. <https://doi.org/10.15332/s1909-0528.2010.0002.05>

Gaviria, A. (2018). Sentido y alcance del incidente de impacto fiscal en Colombia. *Revista de Derecho Privado*, 35, 391-407. <https://doi.org/10.18601/01234366.n35.15>

Gómez Fajardo, J. C. (2015). El criterio de sostenibilidad fiscal: un cuestionamiento sobre los efectos del Acto legislativo 003 de 2011. *Revista Derecho Público*, 2-31. DOI: <http://dx.doi.org/10.15425/redepub.35.2015.12>.

Gómez Montañez, J. (2011). *Estado social de derecho y derechos sociales fundamentales*. *Academia & Derecho*, (2), 17-25. <https://doi.org/10.18041/2215-8944/academia.2.2377>

Guerrero, A. (2012). *Sostenibilidad fiscal y principios en el Estado Social de Derecho*. *Criterio Jurídico*, 12(1). <https://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/criteriojuridico/article/view/584>

Guecha Medina, C (2016). La jurisdicción de lo contencioso administrativo en Colombia: una expresión de existencia del Consejo de estado. En Peña *et al. Tendencias jurídicas del derecho público* (39-89). Editorial Ibáñez

Hernández Sampieri, R. Baptista Lucio, P. y Fernández Collado, C. (2006). *Metodología de la investigación* (4a. ed.). McGraw-Hill Interamericana. <https://elibro.net/es/lc/usta/titulos/73662>

Narváez Ricaurte, L. y Riofrio, J. C. (2007). *Seguridad jurídica*. Corporación de Estudios y Publicaciones. <https://elibro.net/es/lc/usta/titulos/116539>

Monroy, A, (2014). *Interpretación jurídica que sustentaría un incidente de impacto fiscal frente a la posición jurídica del Consejo de Estado del 4 de agosto de 2010, respecto de la liquidación de las pensiones del sector público*. (Trabajo de grado). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C., Colombia.

Monroy, A. (2015). *Los Techos Fiscales: Némesis de los derechos*. Dialnet, 42, 141-160. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5479852>

El equilibrio de poderes y la autonomía del campo jurídico en Colombia en la era neoliberal. En Motta Vargas, *et al.* *Perspectivas del derecho constitucional en Colombia*. 240-255 Ediciones Nueva Jurídica y Corporación Universitaria Republicana.

Parra Salas, D (2020). De las sociedades cerradas al pluralismo político: Retos de la justicia social. En N. Torregrosa, *Pluralismo jurídico, economía, desarrollo digital: Nuevos desafíos de la investigación en derecho* (51-87) Ed. Corporación Universitaria Republicana

Quinche, M (2015). *Derecho constitucional colombiano*. Bogotá: Editorial Temis.

Ramírez, J. (2012). *Sostenibilidad Fiscal en Colombia*. Revista Jurídica Piélagus, 11(1), 149-165. <https://doi.org/10.25054/16576799.644>

Rodríguez, M. E. (Coord.), Llamazares, M. C. (Coord.) y Abad, M. (Coord.). (2016). *Políticas económicas y derechos sociales*. Dykinson.
<https://elibro.net/es/lc/usta/titulos/96898>

Rodríguez Villabona, A (2016) La constitución y el constitucionalismo: su diversidad conceptual, histórica y social. En Peña *et al.* *Tendencias jurídicas del derecho público* (167-236) Editorial Ibañez.

Sánchez, C. (2013, 13 junio). *El incidente de impacto fiscal*. Portafolio.
<https://www.portafolio.co/opinion/camilo-sanchez/incidente-impacto-fiscal-67654>

Sánchez, D., Ricaurte, S., & Castillo, D. (2012). *Compatibilidad del principio de sostenibilidad fiscal y el concepto de Estado Social de Derecho en Colombia*. In Vestigium Ire, 5, 85-94. <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/ivestigium/article/view/607>

Sarmiento, M. (2006). *La sostenibilidad fiscal en Colombia: un enfoque desde las reglas fiscales*. Planeación & Desarrollo, XXXVII, (2), 77-109.
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/RevistaPD/2006/pd_vXXXVII_n2_2006_art.3.pdf

Zuluaga, MT, Carreño, D & Torregrosa, N (2020) Estado del arte el control fiscal en Colombia. En Carreño Dueñas, *et al.* *Control fiscal En el ordenamiento jurídico Colombiano*. (43-94) Corporación Universitaria republicana y Ediciones Nueva jurídica.