Imprimir

En el Proyecto de Ley "*Por la cual se adoptan disposiciones de Ordenamiento Social de la Propiedad y Tierras Rurales y se dictan otras disposiciones*" en los principios a ser tenidos en cuenta para su aplicación se define la "*Reserva de lo posible*" en los siguientes términos (Principio # 11): "El deber de garantizar el acceso progresivo a la propiedad a los trabajadores agrarios, se realizará conforme a estándares fijados a partir de la capacidad presupuestal para atender la demanda de tierras. En tal orden, para todos los procesos de acceso y formalización de tierras deberá garantizarse previamente la respectiva disponibilidad presupuestal para cubrir los derechos que se reconocen".

Sin embargo, en el articulado adicional, no aparece la forma como se debe ser probada tal situación por parte del ejecutivo, o verificable por los organismos de control, la Corte Constitucional o la misma sociedad civil tal situación, que lo lleva a no cumplir con las obligaciones contenidas en la norma; tal y como lo enseña la experiencia de, tal principio, en Alemania, Brasil o España.

El objetivo de estas líneas es discutir tal situación con otras categorías y en el marco de los Acuerdos de La Habana y la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011).

Confianza

Confianza significa seguridad o creencia absoluta. Hay quienes consideran que la confianza es racional. Piensan que los agentes utilizan la información que tienen para realizar pronósticos racionales y con base en ellos tomar decisiones racionales: "la palabra fe

significa en realidad que sobrepasa lo racional". La confianza cambia con el tiempo. Cuando hay confianza se toman decisiones de manera espontánea, "suprimen temporalmente sus recelos". "Mientras se conserve la confianza, su impulsividad no será evidente". "Si la confianza se esfuma, las cosas cambiaran y sus decisiones se pondrán de manifiesto en toda su desnudez"[1].

Adicionalmente, la confianza tiene su efecto multiplicador, que se corresponde con el cambio en el ingreso que se obtiene al presentarse un cambio de una unidad en la confianza, sin embargo lo más interesante en ella es la retroalimentación. En palabras de Akerlof y Shiller (2009) significa: "Los cambios de la confianza producirán cambios de la renta y la confianza en la fase siguiente, y cada uno de estos cambios afectará a su vez a la renta y a la confianza de las fases posteriores" (Pág. 39).

El Acuerdo

El Acuerdo Final contiene los siguientes puntos que pretenden contribuir a las transformaciones necesarias para sentar las bases de una paz estable y duradera; las cuales tienen como fundamento conceptual la *"Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia"* elaborado por la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas en febrero de 2015; donde se señala dentro de los factores del conflicto: el problema agrario; las problemáticas del acceso a la tierra y el desarrollo rural; el narcotráfico; la exclusión social y las restricciones a la participación política de la ciudadanía; la fragmentación institucional y territorial del Estado, entre otros.

Punto 1. “Reforma Rural Integral”.

Los programas y proyectos de inversión emprendidos por las entidades del Estado (Gobierno Nacional y Entidades Territoriales –departamentos y municipios- de cualquier orden) en esta línea, deben de contribuir a la “transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural”; además de “integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía”; y, de esta manera, eliminar las “condiciones objetivas” de la guerra, o en palabras del Acuerdo garantizar “la no repetición del conflicto y la erradicación de la violencia”.

Para avanzar en la transformación estructural del campo, en la reducción de la pobreza, en el cierre de las brechas, es necesaria la provisión de bienes públicos esenciales tales como “educación, salud, recreación, infraestructura, asistencia técnica, alimentación y nutrición, entre otros”. Este conjunto de bienes públicos esenciales los debe proveer el Gobierno Nacional con los recursos del Presupuesto General de la Nación; así como el acceso a la tierra como factor productivo y fuente generadora de ingresos.

No sobra señalar, en este punto, que si bien muchos de los bienes públicos esenciales son de carácter universal y se les debe proveer a todos los ciudadanos independientemente del sexo, raza, origen étnico, religión, lugar de residencia, entre otros, su ejecución debe priorizar “la población y los territorios más necesitados y vulnerables, y las comunidades más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto”, entre otros (Principio de priorización).

Punto 2. “Participación política: Apertura democrática para construir la paz”.

Varios estrategas militares llaman la atención entre guerra y política. “La guerra es la continuación de la política por otros medios”, señalaba Mao Zedong. Así pues, el Acuerdo es el mecanismo mediante el cual las FARC-EP abandona las armas como medio de hacer política; y, por tanto, es necesario otorgar las garantías que les permita surgir como una nueva fuerza política en el escenario local y nacional.

Las intervenciones públicas, en esta línea, deben tener por objeto “la ampliación y profundización de la democracia”, “la proscripción de la violencia como método de acción política”, plenas garantías para que todas las fuerzas políticas puedan participar, en pie de igualdad, en la competencia política, así como apertura de “nuevos espacios para la participación”; sin olvidar la concepción moderna de la seguridad base del nuevo “Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política”.

Punto 3. “Fin del Conflicto”.

El objetivo es la terminación definitiva de las acciones armadas entre la Fuerza Pública y las FARC-EP, así como crear las condiciones para el inicio de la implementación del Acuerdo, la dejación de las armas, preparar la institucionalidad y, al país, para la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil. En este punto, se deben sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera con la reincorporación de las FARC-EP a la vida social, económica y política del país.

Para el logro de dicho objetivo, se incluye en el Acuerdo “Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atentan contra defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y la persecución de las conductas criminales que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz”.

Los programas y proyectos de inversión del Gobierno Nacional, que debe garantizar este tipo de intervenciones para el logro del objetivo central en este componente, se relacionan con la logística de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización y, con los componentes asociados con su seguridad.

De igual manera, se contemplan las garantías para el nuevo movimiento político, tales como la Personería Jurídica, la financiación del movimiento político[2], las cuales impactan puntualmente el Presupuesto General de la Nación en cerca de $230 millones, sobre la base de 10.000 ciudadanos miembros de las FARC-EP que se desmovilizan (Cuadro 1).

Cuadro 1. Costeo de las Garantías para la incorporación. Pesos de 2017

Acuerdo	Cálculo. Escenarios
Renta Básica. Cada uno de las personas pertenecientes a las FARC-EP a partir de la terminación de las ZVTN y durante veinticuatro (24) meses, recibirán una renta básica mensual equivalente a 90% del SMMLV (0.9*$737.717=$663.945.3) (Acuerdo. Pág. 75)	Ciudadanos de las FARC: 15.000=> $240.000 Millones 10.000=> $160.000 Millones 5.000=> $80.000 Millones. 1.000=>$16.000 Millones

Cuadro 1. Costeo de las Garantías para la incorporación. Pesos de 2017

Acuerdo	Cálculo. Escenarios
Asignación de Normalización. Cada uno de los ciudadanos hoy pertenecientes a las FARC-EP, al momento de la terminación de las ZVTN, recibirá una asignación única de normalización equivalente a 2 millones de pesos. (Acuerdo. Pág. 76)	Ciudadanos de las FARC: 15.000=> $30.000 Millones 10.000=> $20.000 Millones 5.000=> $10.000 Millones. 1.000=>$2.000 Millones
Seguridad social. Las sumas correspondientes a los pagos por concepto de seguridad social en salud y pensiones de acuerdo con la normatividad vigente para quienes no se encuentren vinculados a actividades remuneradas, serán garantizadas por el Gobierno Nacional, quien constituirá un encargo fiduciario para la realización de los pagos durante 24 meses. (Acuerdo, Pág. 76) En este cálculo no se contabilizan los gastos excepcionales, para cubrir las enfermedades graves de alto costo, y para la rehabilitación de lesiones derivadas del conflicto, donde se le comprometió al Gobierno a establecerá un sistema especial con la cooperación nacional e internacional, en el marco del CNR, para su atención durante 36 meses.	Ciudadanos de las FARC: Salud 15.000=> $32.000 Millones 10.000=> $21.000 Millones 5.000=> $11.000 Millones. 1.000=>$2.100 Millones Pensiones 15.000=> $42.000 Millones 10.000=> $28.000 Millones 5.000=> $14.000 Millones. 1.000=>$2.800 Millones

Fuente. Acuerdo. Cálculos del autor

Punto 4. “Solución al Problema de las Drogas ilícitas”.

Una de las variables que mayor impacto tiene sobre la seguridad, está asociada con los cultivos ilícitos. De ahí, que la premisa del Acuerdo, “Para construir la paz es necesario encontrar una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, incluyendo los cultivos de uso ilícito y la producción y comercialización de drogas ilícitas” sea sumamente importante; sin desconocer cuan complejo es éste problema.

No se puede desconocer que las intervenciones del Estado colombiano en este campo, están permeadas por el contexto internacional, en especial, las relaciones con los Estados Unidos de América y su política en este ámbito.

Punto 5. “Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto”.

Las víctimas del conflicto armado bordean cerca del 18% de la población colombiana. Si bien desde el año 2011 se tiene una Ley para ellas, es claro que “el resarcimiento de las víctimas debería estar en el centro de cualquier acuerdo”.

A pesar de lo anterior, es importante que el Acuerdo cree el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, pues en esta área muy poco se ha avanzado, a pesar de ser parte de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448/2011); así como que se impulse la restitución de tierras a las víctimas del despojo y del desplazamiento forzado y a

las comunidades sus derechos sobre la tierra, y que se produzca el retorno voluntario.

Punto 6. “Mecanismos de implementación y verificación”.

El Gobierno Nacional y las FARC-EP, crearon la “Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final”, para hacer seguimiento a cada uno de los componentes del Acuerdo y verificar su cumplimiento. En este orden, resulta importante, mencionar el Artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016 (Recuadro 1).

El Artículo 3 del Acto Legislativo.

El Congreso de la República aprobó el Acto Legislativo 01 de 2016, y hay necesidad de hacer explícito lo siguiente en cuanto al Artículo 3:

1. El Plan Nacional de Desarrollo y su Plan Plurianual de Inversiones deben de tener un componente específico para la paz;
2. Los proyectos y programas de inversión del componente para la paz deben priorizar las entidades territoriales (municipios y departamentos) más afectados por la pobreza rural; las economías ilegales; la debilidad institucional (p.e. capacidad fiscal, capacidad administrativa); y, el conflicto armado, además, de buscar cerrar las brechas en dichas entidades territoriales;

Recuadro 1. Artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016.

Artículo 3°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:

Artículo transitorio. Plan de Inversiones para la Paz. El Gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado.

Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales. El gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones.

Las autoridades departamentales, municipales y distritales tendrán la facultad de hacer los ajustes necesarios a sus planes de desarrollo para adecuarlos al Plan de Inversiones para la Paz *durante los seis meses* siguientes a la adopción de este.

Al inicio de cada legislatura el Presidente de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo presentarán al Congreso un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones.

Fuente: Acto Legislativo 01 de 2016.

3. Los recursos del Plan Plurianual de Inversiones para la Paz deben ser recursos adicionales a los ya programados en los diferentes niveles de gobierno. En este aspecto, se espera cerrar el paso a la contabilidad creativa en el ámbito presupuestal, donde las Administraciones reclasifican los gastos de inversión, sin que existan claramente nuevos programas y proyectos de inversión con recursos frescos.
4. Los diferentes niveles de gobierno deben ajustar su Plan de Desarrollo y, por tanto, su Plan Plurianual de Inversiones dentro de los seis meses siguientes a la aprobación del Acto Legislativo. Estamos ad-portas que el Gobierno Nacional presente su Plan Plurianual para la Paz.
5. Los organismos de control deben presentar un Informe al Congreso de la República sobre la ejecución de cada uno de los proyectos y programas de inversión, de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Este Informe debe evaluar la gestión e impacto de los proyectos y programas de inversión ejecutados por las entidades del orden nacional, departamental y municipal, programados en el Plan Plurianual de Inversiones.

Corte Constitucional; desplazamiento forzado y Ley de Víctimas

Son varias las enseñanzas que la Sociedad Civil colombiana deben extraer desde la sentencia T-025 de 2004, mediante la Corte Constitucional declaró que la población desplazada por la violencia se encuentra afectada por un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), una vez verificada la falta de correspondencia entre, de una parte, los esfuerzos y las capacidades presupuestales e institucionales dispuestas por el Estado colombiano para atender a esta población y, de la otra, la situación grave, masiva y sistemática de vulneración de sus derechos fundamentales; hasta hoy.

1. Resaltar el esfuerzo presupuestal realizado para atender las demandas de los ciudadanos víctimas del conflicto armado; a pesar que el mismo se encuentra soportado en lo fundamental (más del 50%) en los recursos del Sistema General de Participación (SGP), los cuales son unos recursos constitucionalizados para proveerle a la ciudadanía colombiana bienes públicos esenciales tales como educación primaria; educación secundaria; salud; agua potable; y, saneamiento básico; sin importar su credo, raza, ubicación espacial (Cuadro 2).

   La constitucionalización de los recursos del Sistema General de Participación (antes Situado Fiscal y Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación) se dio en el momento en que se reconoce que el Estado le debe garantizar estos derechos a todos sus ciudadanos.

Cuadro 2. Presupuesto de Víctimas por medidas y Componentes de la Ley 1448 2012-2016

Miles de Millones de pesos de 2015

		2012-2016	2015 (%)	2016 (%)	2012-2016 (%)
ASISTENCIA	Asistencia Judicial	177	0.40	0.39	0.40
	Identificación	20	0.05	0.05	0.05
	Salud-RSS	10,583	24.74	24.99	24.18
	SGP-Educación	11,366	26.14	27.87	25.97
	TOTAL	22,147	51.33	53.30	50.60

Cuadro 2. Presupuesto de Víctimas por medidas y Componentes de la Ley 1448 2012-2016

Miles de Millones de pesos de 2015

ATENCIÓN	Atención Humanitaria	8,318	20.29	18.73	19.00
	Centros Reg. de Reparación	93	0.24		0.21
	Retornos	553	1.44	1.65	1.26
	TOTAL	8,962	21.98	20.38	20.47
REPARACIÓN	Educación Superior	153	0.16	0.74	0.35
	Garantía de No Repetición	110	0.30	0.25	0.25
	Generación de Ingresos	1,370	2.54	2.49	3.13
	Indemnización	3,681	6.73	6.63	8.41
	Medidas de satisfacción	190	0.42	0.41	0.43
	Reparaciones colectivas	138	0.31	0.38	0.32
	Restitución de Tierras	591	1.64	1.58	1.35
	Vivienda	3,032	6.97	6.63	6.93
	TOTAL	9,266	19.08	19.11	21.17

Cuadro 2. Presupuesto de Víctimas por medidas y Componentes de la Ley 1448 2012-2016					
Miles de Millones de pesos de 2015					
OTROS	Coordinación Nación-Territorio	86	0.19	0.17	0.20
	Enfoque diferencial	338	1.32	0.85	0.77
	Fortalecimiento Institucional	2,975	6.11	6.19	6.80
	TOTAL	3,398	7.62	7.21	7.76
Total General		43,772	100.00	100.00	100.00

Fuente: MFMP 2015 y Proyecto de Presupuesto 2016.

2. La Ley 1448 esta desfinanciada. A pesar de reconocerse el esfuerzo presupuestal realizado hasta ahora, la Ley de víctimas y restitución de tierras se encuentra desfinanciada en cerca de $57 billones en tan sólo dos medidas: $35 billones para atender las necesidades de vivienda de la población víctima del conflicto armado; y, en $22 billones para indemnizar a las familias víctimas de desplazamiento forzado (2.000.000 de hogares menos 210.414 indemnizadas entre 2009-2016 a 17 SMLV).

3. La capacidad institucional y las restricciones presupuestales se retroalimentan. Las bajas coberturas que presentan las intervenciones públicas para atender las obligaciones legales con las víctimas del conflicto armado, así como el bajo grado de satisfacción de sus derechos

tienen como base dos problemas estructurales de Estado: la capacidad institucional y las asignaciones presupuestales.

En el marco de la capacidad institucional se encuentran problemas de coordinación entre niveles de gobierno (Nación–Territorio) e incluso al interior de los mismos niveles de gobierno (Nación–Nación); entre las unidades sectoriales de política con la coordinadora del *Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas* (*SNARIV), quien además, en muchos de los casos se encuentra en un nivel inferior en la jerarquía burocrática.*

En lo presupuestal, además de la desfinanciación que presenta la Ley y la contabilidad creativa (reclasificación discrecional de rubros presupuestales de gastos de inversión y de funcionamiento) a efecto de inflar las asignaciones de política, se encuentra que las ineficiencias asignativas se retroalimentan con las baja capacidad administrativa que presentan las entidades gubernamentales nacionales y territoriales; además de presentarse apropiaciones presupuestales que no guardan relación con los destinos acordados en los documentos de política pública.

4. Se debe definir una fuente de financiación de la Ley de víctimas y restitución de tierras. A efecto de hacer frente a las situaciones antes planteadas, es necesario que se asigne una fuente de financiamiento fija para atender la Ley 1448 de 2011; y más aún el Acuerdos alcanzado en el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Los avances que el gobierno presenta en materia de educación y salud obedece básicamente a que la provisión de dichos bienes esenciales tienen una fuente de financiamiento preestablecida constitucionalmente; y no se encuentran al vaivén de las restricciones presupuestales y políticas, ni del ciclo económico; como desde hace un buen tiempo se viene impulsando a nombre de la sostenibilidad fiscal y, ahora, de la “reserva de lo posible”. “Principios” estos que se aducen permanentemente en

el marco de las políticas sociales en momentos de crisis económica o para atender los compromisos de política. Adicionalmente, si se desea ajustar la intervención para hacer frente a los Acuerdos de La Habana y de la Ley de víctimas al ciclo económico, la regla debe ser establecida con claridad, a efecto de fortalecer la confianza entre las partes.

Hay políticas de intervención que necesariamente se ven afectadas por el ciclo económicos como es la de generación de ingresos, la de empleo, entre otras; y este elemento debe estar presente a la hora de definir la política como de realizar su monitoreo y seguimiento.

5. Mejorar la eficiencia, eficacia y efectividad del gasto público. Los recursos son escasos y más en una situación donde el ciclo económico no nos favorece; así pues, es necesario que las intervenciones públicas para la provisión de los bienes y servicios que requiere la población víctima del conflicto armado como los acordados en La Habana tengan la calidad necesaria de tal manera que el Estado, como un todo, para lograr cumplir mejor con las responsabilidades que le competen en el proceso de desarrollo de los Acuerdos como de la Ley de víctimas y restitución de tierras, de tal manera que se asegure la eficiencia de la provisión como de la asignación, así como la máxima eficacia y efectividad de los derechos fundamentales sociales; y no hacer uso de categorías como la “reserva de lo posible” para desprenderse de tales responsabilidades.

Reserva de lo posible

Llama la atención que el Gobierno Nacional en el Proyecto de Ley “*Por la cual se adoptan disposiciones de Ordenamiento Social de la Propiedad y Tierras Rurales y se dictan otras disposiciones*” en los principios a ser tenidos en cuenta para la aplicación de la Ley (Artículo

4) define la “Reserva de los posible” en los siguientes términos (Principio 11): “El deber de garantizar el acceso progresivo a la propiedad a los trabajadores agrarios, se realizará conforme a estándares fijados a partir de la capacidad presupuestal para atender la demanda de tierras. En tal orden, para todos los procesos de acceso y formalización de tierras deberá garantizarse previamente la respectiva disponibilidad presupuestal para cubrir los derechos que se reconocen”.

Sin embargo, en el resto del articulado, por ningún lado aparece la forma ni el mecanismo cómo se debe probar por parte del ejecutivo, o verificar por parte de los organismos de control o la Corte Constitucional o la misma sociedad civil tal situación que conlleva el no cumplimiento de las obligaciones contenidas en la norma, como si sucede en el contexto internacional.

El Profesor Sarlet (2012) comienza su disertación en “Los derechos sociales a prestaciones en tiempos de crisis” con algo básico: “los derechos sociales como un elemento jurídico común de la humanidad”. Pareciera jocoso tal subtitulo, pero no, los derechos sociales parecen diluirse en tiempo de crisis fiscal en los países. Claro está, en algunos más que en otros, en aquellos que han logrado un mayor consenso social, los mismos se han resguardado, mientras que en otros, se discute su derecho sobre la base de la capacidad fiscal para su atención, no de la obligatoriedad de su cumplimiento. Por esta última razón, resulta necesario el activismo judicial de los agentes sociales para resguardar sus derechos económicos sociales y culturares reconocidos por la humanidad.

Cuando Sarlet (2012[3]) habla de “reserva de lo posible” lo relaciona con la “escasez y/o falta de disponibilidad de recursos”. Señala que el concepto tiene su origen en el derecho alemán a comienzo de los setenta. “De acuerdo con esa noción, la efectividad de los

derechos sociales a prestaciones materiales estaría condicionada por las capacidades financieras del Estado, dado que serían derechos fundamentales dependientes de prestaciones sufragadas por el erario público. Desde entonces, la "reserva de lo posible" (Der Vorbehalt des Möglichen) pasó a significar, tanto para la doctrina mayoritaria como para la jurisprudencia constitucional alemana, que los derechos sociales a prestaciones materiales dependen de la disponibilidad real de recursos financieros por parte del Estado, estando situada en el campo discrecional de las decisiones gubernamentales y parlamentarias que se sintetizan en el presupuesto público".

"Tales nociones fueron acogidas y desarrolladas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal, que, desde el paradigmático caso numerus clausus sobre el derecho de acceso a la enseñanza superior, asumió la idea de que la prestación reclamada debe corresponder a lo que el individuo puede razonablemente exigir de la sociedad, pues aunque el Estado disponga de recursos y pueda disponer de ellos no se puede hablar de la obligación de prestar algo que exceda los límites de lo razonable. Así, se puede sostener que no se puede imponer al Estado la prestación de asistencia social a una persona que efectivamente no tenga derecho al beneficio por disponer de recursos suficientes para su sustento. Lo que, con todo, es razonable también depende -de acuerdo con la sentencia referida y buena parte de la doctrina alemana de la ponderación por parte del legislador".

Así pues, la reserva de lo posible presenta una triple dimensión, las cuales se relacionan entre sí: i) la disponibilidad fáctica de los recursos para hacer efectivos los derechos fundamentales; ii) la disponibilidad jurídica de los recursos materiales y humanos, que guarda íntima conexión con el reparto de las competencias tributarias, presupuestarias, legislativas y administrativas, entre otras; iii) en la perspectiva del eventual titular de un derecho a prestaciones sociales, la reserva de lo posible incluye el problema de la proporcionalidad de la prestación, en especial en lo tocante a su exigibilidad y, en este

ámbito, también a su razonabilidad (Sarlet, 2012, pág. 32 y 33).

Con base en lo anterior, la objeción de “reserva de lo posible” en los marcos constitucionales internacionales (Alemania, Brasil, España, entre otros) si bien es un límite jurídico y fáctico de los derechos fundamentales, es, a su vez, una garantía para ellos, al presentarse conflicto entre dos derechos salvaguardándose el núcleo esencial de otro derecho fundamental.

La parte del ciclo económico que afecta negativamente los recursos fiscales, impone un debate juicioso sobre su uso, lo que conlleva al fortalecimiento de la gestión democrática del presupuesto y sus políticas públicas, lo que necesariamente no limita la acción judicial como mecanismo a salvaguardar los derechos económicos, sociales y culturales a los cuales está comprometido el Estado con sus conciudadanos.

Esto último, ha beneficiado en buena medida a la población víctima del conflicto armado, pues la postura proactiva de la Corte Constitucional para asegurar la efectividad de sus, ha obligado al ejecutivo a tener intervenciones positivas para ellos.

En suma…

La categoría de “reserva de lo posible”, que aparece por primera vez en el marco normativo colombiano en el Proyecto de Ley “Por la cual se adoptan disposiciones de Ordenamiento Social de la Propiedad y Tierras Rurales y se dictan otras disposiciones”, debe considerar la experiencia internacional para que su aplicación fortalezca la confianza de los ciudadanos en

el Estado y no como el mecanismo mediante el cual el Estado le piensa hacer conejo a las obligaciones pactadas en La Habana en cuanto a la provisión de los derechos económicos, sociales y culturales a los que está obligado a cumplir; pues “la “reserva de lo posible” significa también, especialmente que le compete al poder público la carga de demostrar la falta efectiva de recursos indispensables para la satisfacción de los derechos a prestaciones, así como de la eficiente aplicación de los gastos”[4].

[1] Akerlof, George; y Robert Shiller. 2009. Animal Spirits. Capítulo 1. La confianza y sus multiplicadores. ISBN: 978-84-9875-039-3. Grupo Planeta.

[2] El movimiento político que se constituyan recibirá anualmente, entre la fecha del registro y el 19 de julio de 2026, una suma equivalente al promedio que recibieron los partidos o movimientos políticos con personería jurídica para su funcionamiento en las elecciones previas a la firma del Acuerdo Final; así como el 7% anual de la apropiación presupuestal para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos entre la fecha del registro y el 19 de julio de 2022 para financiar el Centro de pensamiento y formación política, así como la difusión y divulgación de su plataforma ideológica y programática. Para las elecciones Presidenciales y de Senado de 2018 y 2022 tendrán financiación estatal con base en las siguientes reglas: i) Para las campañas presidenciales se les reconocerá la financiación estatal que corresponda a los candidatos que reúnan los requisitos de ley, de conformidad con las disposiciones aplicables a dichas campañas; ii) Para Senado, recibirán financiación estatal anticipada equivalente al 10% del límite de gastos fijados por la autoridad electoral; y, iii) la financiación estatal previa no estará sujeta a devolución.

[3] Sarlet, Ingo. 2012. Los derechos sociales a prestaciones en tiempos de crisis. En Crisis económica y atención a las personas y grupos vulnerables. Coordinador Miguel Angel Presno Linera. Procura N°2.

[4] “La “reserva de lo posible” es, pues, una categoría que opera como una especie de

mandato de optimización de la eficacia de los derechos sociales, imponiendo al Estado el deber de promover las condiciones óptimas para asegurar la efectividad de las prestaciones públicas y tratando de preservar los niveles de protección ya alcanzados. Aspecto que conecta con otro problema, el del retroceso o no de las conquistas sociales, el de la reversibilidad o no de las normas reconocedoras de derechos sociales". Delgado del Rincón, Luis. 2013. El Estado social y la fragilidad de los derechos sociales en tiempos de crisis económica. Estudios de Deusto. ISSN: 0423 – 4847, Vol. 61/2, Bilbao, Julio-Diciembre 2013, págs. 43-68.

Jorge Espitia. Abril 25 de 2017