

## UNA APROXIMACIÓN A LA NATURALEZA JURÍDICA DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD ECONÓMICO A PARTIR DE LA INTERRELACIÓN DE LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS Y LOS DERECHOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y CULTURALES

*María Alejandra Orjuela Ramírez\**

### RESUMEN\*\*

La Constitución por definición es un consenso político que da nacimiento a todo el marco normativo, este se compone en las democracias constitucionales modernas por principios, reglas y valores, en los cuales se expresan los mandatos jurídicos, los dogmas fundamentales y los parámetros axiológicos considerados como los más preciados para una comunidad, pero la naturaleza de estos debe ser concebida tan dinámica como la comunidad misma, pues podrán perseguirse tanto por medio de deberes de respeto y abstención públicas como por mandatos de desarrollo enmarcados en el criterio de la no abstención. En búsqueda de los objetivos constitucionales no debería preconcebirse un dogma inequívoco como esencia constitucional. Tal naturaleza del sistema constitucional se verá reflejada en virtud de los derechos y deberes de carácter económico.

*Estudiante de VI semestre de Derecho Universidad Santo Tomás Serónal Tunja email: aleja1333@hotmail.com*

*Artículo de investigación producto del Proyecto de Investigación "Control Constitucional Comparado", adscrito a la línea de investigación en Derecho Constitucional y Constitución Democrática. Centro de Investigaciones Jurídicas y Socio-Jurídicas de la USTA Tunja.*



## **PALABRAS CLAVE**

Filosofía política, derechos civiles y políticos, derechos sociales, económicos y culturales, política económica y control de constitucionalidad.

## **ABSTRACT**

The constitution, as definition, it's the political consensus, it gives rise to all legal system, in modern constitutional democracies, the legal system agreed in rules compounds by principles and values, which express the fundamental tenets legal mandates and axiological parameters considered the most valuable to the community, but the nature of these principles and values, must be conceived as the same dyna-

mic like the community itself, may be pursued by rights like as obligations to respect and restraint mandates, or right like as researches to development (non abstinence approach), but even more in search of the constitutional objectives it shouldn't be preconceive constitutional unequivocal essence. That nature of the constitutional legal system will be reflected under the rights and terms of an economic nature.

## **KEY WORDS**

Political philosophy, civil and political rights, social, economic and cultural rights, economic policy and judicial review

## **1. INTRODUCCIÓN**

La constitucionalización de los derechos civiles y políticos y de los derechos sociales, económicos y culturales de forma concurrente, ha sido tema de discusión habitual; la idea de un origen ideológico incompatible y la naturaleza y estructura aparentemente diferentes, han sido su sustento. Que los primeros provengan de una concepción liberal propia del pensamiento Burgués en el cual se exige del Estado un mínimo de intervención, y los segundos, por el contrario, demanden del Estado esa intervención criticada por los primeros, parece soporte suficiente para señalar la significativa contracción que se puede presentar en el desarrollo de políticas económicas que pretendan satisfacer unos y otros. Desde este punto de vista, el desarrollo de las obligaciones derivadas de

una u otra categoría derechos implica el predominio de la filosofía política que los privilegie— sea de corte liberal o intervencionista— materializada en un marco regulatorio de actuación del Estado, que procura la realización de los derechos mediante políticas económicas sustentadas ideológicamente.

No obstante una mirada a la compleja realidad histórica, a partir de una perspectiva estrecha como la anterior, constituye un error innegable pues obliga a entender el concepto de "derechos fundamentales" de forma limitada, condicionada a un contexto histórico y a las circunstancias coyunturales en que tuvo origen la categorización de los derechos y discordantes con el contexto y las circunstancias en que actualmente se desenvuelven. Hoy es incorrecto plantear que los derechos civiles y políticos son simples



derechos de defensa, de abstención - a las cuales subyacen prohibiciones de lesión que exigen un Estado mínimo, garante del orden público interno y la defensa exterior - por una parte, puesto que su estructura no puede caracterizarse por comprender solamente obligaciones negativas por parte del Estado ya que, a efectos de garantizar la autonomía individual e impedir su afectación por particulares el Estado debe realizar una serie de funciones las cuales reflejan la existencia de obligaciones positivas.

Las necesidades del hombre actual no se limitan a las necesidades del hombre burgués, para quien estas subyacen, en forma prioritaria, en el ejercicio de la libertad y la cooperación política con los demás individuos y cuyo fundamento es imponer límites al poder público; sino que sobreviene la exigencia de satisfacer necesidades materiales, vitales y físicas, que propenden satisfacer los derechos sociales, con fundamento, entre otras circunstancias, en superar las disfunciones del esquema liberal. Es preciso entonces que, el ejecutivo, el legislativo y el poder judicial en el desarrollo de las funciones que derivan del cumplimiento de las obligaciones resultantes de la garantía de los derechos civiles y políticos así como de los derechos sociales, económicos y sociales, prioricen su garantía y no la concreción de una u otra filosofía política, dado que estas generalmente no abarcan la complejidad de la realidad.

Ahora bien, la realización de los derechos civiles y políticos y de los derechos sociales, económicos y culturales exige su concreción en leyes, dado

que las disposiciones que los contienen son indeterminadas, "en el sentido en que no especifican con claridad el conjunto de las prohibiciones, mandatos, permisos y competencias que prescriben" (Bernal Pulido, 2005); si bien en la mayoría de los casos es necesario un desarrollo legislativo ello no significa que las disposiciones que prescriben derechos no sean directamente aplicables. De esta manera el legislador es a quien, en principio, le corresponde su regulación dentro del marco Constitucional, por tanto debe respetar su contenido esencial, lo cual se encarga de controlar la Corte Constitucional como garante de la Carta Fundamental.

## 2. ¿CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA UNA FILOSOFÍA POLÍTICA ESPECÍFICA A PARTIR DEL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS Y DE LOS DERECHOS SOCIALES Y ECONÓMICOS?

Partiendo de la condición de que una filosofía política debe tener sustento en un marco de regulación jurídico que la materialice, direccionando la acción del Estado y las funciones que éste debe asumir hacia una mayor o menor intervención en la esfera individual; la tesis acerca de la existencia de un paradigma que influya de manera determinante en la Constitución de 1991 cobra vida, sin embargo, en palabras de Abramovich y Courtis (2004): "es evidente que la construcción de tipos ideales no puede ser más que una generalización gruesa, que permite explicaciones a grandes rasgos a costa de sacrificar matices y par-



ficularidades"; aunque puede resultar útil a efectos analíticos.

Consideremos la existencia una diferencia estructural absoluta entre los derechos civiles y políticos y los derechos sociales y económicos – en otras palabras, los primeros concebidos como meros derechos abstención y los segundos como derechos de prestación – sobre este supuesto, el desarrollo de una política económica, (sustentada en una filosofía política concreta), que busque su satisfacción conjunta, resultaría incompatible, por cuanto al centrarse estas en la consecución fines diferentes, a través de medios diferentes (intervencionista o no intervencionista), se terminaría privilegiando la satisfacción de unos por encima de los otros. Sin embargo, la Constitución Política de Colombia, en un sentido formal, reconoce la existencia de principios de carácter liberal y de carácter social, matizados hoy por un concepto de interdependencia y entendidos como fuente de obligaciones tanto negativas como positivas.

La discusión acerca de la existencia de una filosofía política determinada prescrita por la Constitución de 1991 resulta interesante, a efectos de determinar la fuerza vinculante de la Carta en el desarrollo de políticas públicas de carácter económico y social; no se descarta la contradicción de disposiciones constitucionales y su materialización en la ley, que si bien es fruto del debate político, no significa que no

pueda llegar a desbordar el marco que la Carta señala, por ejemplo, privilegiando el desarrollo de los derechos civiles y políticos en desmedro de los derechos sociales y económicos; caso en el cual es deber de la Corte Constitucional pronunciarse. Al respecto encontramos a quienes consideran que la Constitución es neoliberal por un lado; por otro, aquellos que la consideran socialdemócrata. Entre aquellos que la consideran socialdemócrata se encuentran los economistas ortodoxos, quienes le atribuyen a la carta y a su garante, la Corte Constitucional, parte del descalabro económico del país por ampliar el ámbito de prestaciones sociales (Arango, 2004), sin detenerse a analizar las consecuencias o viabilidad de sus decisiones.

Sin embargo, calificar a la constitución como inspirada por una u otra ideología, es incorrecto y arbitrario, pues un análisis detallado de sus principios no admite limitar la acción del Estado a un modelo económico cerrado<sup>1</sup>. Es así que autores como Uprimny y Rodríguez (2004) han sostenido que Constitución colombiana no es neutra en el manejo económico, porque establece límites a las políticas en materia económica, que se trata, por tanto, de una Constitución valorativa y normativa que reconoce principios y derechos, así como formas judiciales para su protección, todo lo cual implica restricciones jurídicas a las actuaciones de las autoridades económicas, pero que, sin embargo, es también

1 Entiéndase modelo económico cerrado como aquel que en la práctica plantea un modelo de gestión de la economía y de políticas económicas específicas.



una Constitución abierta, porque no institucionaliza un modelo económico rígido y otorga, dentro de ciertos límites, una amplia libertad de decisión al Legislador y un margen apreciable de actuación al Ejecutivo y a las otras autoridades económicas.

Muestra de que la Constitución es abierta, en la medida en que no institucionaliza un modelo económico preciso, sino que admite políticas económicas diversas, aunque dentro de ciertos límites normativos y valorativos (puesto que reconoce derechos y principios), es la convivencia de los derechos civiles y políticos, concebidos en la filosofía liberal como derechos de abstención y los derechos sociales y económicos, cuya faceta más visible son las obligaciones de hacer (Contreras Peláez en Abramovich y Cortés 2004), derechos de cuya convivencia, en una concepción radical de las corrientes que los defienden, en una misma Carta, se predicaría incoherente. Hay que entender en este punto que el concepto de constitución que se utiliza no concibe su materialización en leyes que bien podrían privilegiar un determinado modelo económico, a pesar de las consecuencias que en relación con el principio de Supremacía Constitucional conlleva.

Los derechos civiles y políticos, también llamados derechos de defensa, como se dijo nacen de una concepción liberal del Estado según la cual el individuo es autosuficiente; se concibieron como un límite al poder político y exigían del Estado abstención. El estado justo, para la concepción liberal radical (liberal individualista), es el Estado mínimo centrado en la protección

de los derechos individuales; por ello, cuando el Estado va más allá de estas tareas, se entromete en la esfera de la libertad de los individuos (Nozick, 1998 en Uprimny 2003). Conforme con las teorías liberales individualistas, explican Uprimny (2003), la verdadera libertad es la llamada libertad negativa o puramente liberal, es decir, la posibilidad que tiene una persona de actuar sin interferencias ajenas ya sea del Estado o de los particulares. La anterior se convirtió, una razón suficiente para que los filósofos liberales afirmaran que los derechos sociales son destructores del orden liberal; en este sentido Hayek (1973 en Uprimny 2003) afirma que los derechos civiles y los nuevos derechos económicos y sociales no sólo no pueden ser realizados al mismo tiempo, sino que son de hecho incompatibles.

Vale la pena tener en cuenta que esta concepción radical idealiza al hombre como aquel capaz de velar por sí mismo en las diferentes etapas de su vida; tal posición es fruto de las condiciones especiales y las necesidades e intereses que con su reconocimiento se pretendía reivindicar, los derechos fundamentales se traducen allí en deberes estatales de abstención puesto que se buscaba limitar el poder del Estado, redefiniendo así, "las relaciones entre el Estado y los individuos, ofreciendo una nueva visión que privilegiaba la posición de este último frente al primero, en abierta oposición a la realidad existente frente al absolutismo" (De Ruggiero en Estrada. A., 2001).

Los derechos sociales y económicos, por otra parte, pueden tener fundamento, según lo entiende Bernal Pu-



lido (2005), bien de una concepción socialista o bien del principio de Estado Social de Derecho, del cual afirma, contrario a lo que ocurre con socialismo, no se opone por completo al Estado liberal, sino que propone reformarlas; de esta concepción, afirma también, bebieron las constituciones Española y Latino Americanas. De la concepción de los derechos económicos y sociales como fruto del establecimiento del principio del Estado Social de Derecho se derivan dos formas de fundamentación; en la primera su propósito es reivindicar la libertad material en el entendido que: "El sistema de derechos fundamentales no puede sostenerse sobre la presunción errada de que la sociedad está conformada enteramente por individuos capaces, autónomos y autosuficientes, que además intervienen en condiciones de igualdad en la toma de decisiones políticas" (Bernal 2005 pág.296); es decir, los derechos sociales y económicos pretenden satisfacer las necesidades básicas o suplir la escasez de bienes indispensables para subsistir que tenga una persona, razón por la cual se conciben como condición, en la mayoría de los casos insustituible, para el efectivo ejercicio de las libertades<sup>2</sup>.

Los derechos sociales exigen, generalmente, la acción positiva por parte del Estado, por tanto su garantía no se contradice con la garantía de los derechos civiles y políticos sino que son requisito para su desarrollo, es

así que, para esta concepción, el reconocimiento de los derechos sociales constituyó uno de los cambios que permitió el tránsito del Estado de derecho al Estado Social de Derecho y su consecuente búsqueda a una igualdad material más que formal.

Existe de otro lado, afirma Bernal (2005), una fundamentación independiente de los derechos sociales que los concibe desde la reflexión hecha por Tugendhat en relación con qué derechos debe tener una persona, a la cual responde que: "sólo puede ser fundamental el concepto de necesidad", es decir, los derechos sociales responden a la satisfacción de necesidades materiales, vitales y físicas, necesidades que provienen de intereses y reivindicaciones propios de una determinada época.

Con base en lo hasta aquí expuesto se puede decir que, a pesar de que los derechos civiles y políticos tengan origen en concepciones ideológicas diferenciadas su satisfacción no resulta incompatible, por el contrario puede resultar indivisible e interdependiente y por lo tanto no implica que se deba acoger una filosofía política concreta que privilegie el desarrollo de una categoría de derechos en detrimento de otra, más aun teniendo en cuenta que nuestra constitución es abierta y permite la aplicación de modelos económico, dentro de los límites ya expuestos.

2. *Alery R., al respecto afirma que "la satisfacción por parte del Estado, de las necesidades materiales u los derechos sociales representan un medio indispensable para el ejercicio de la libertad jurídica", Libertad jurídica para hacer u omitir algo sin libertad fáctica (real), es decir sin la posibilidad fáctica de elegir entre lo permitido; carece de todo valor (Teoría de los derechos fundamentales. Madrid 1992. pp. 486-487)*



### 3. DIMENSIÓN POSITIVA Y NEGATIVA DE LOS DERECHOS Y VINCULACIÓN CON EL LEGISLADOR.

Dado que el contenido de los derechos civiles y políticos y el de los derechos sociales económicos no es inmutable, no puede asimilarse como incuestionable la existencia de diferencias irreconciliables entre unos y otros, pero tampoco lo es, el reconocer de los derechos sociales y económicos como premisa para el efectivo ejercicio de las libertades sin aceptar que esta misma interrelación se desarrolla también con la aceptación del goce de derechos liberales como premisa de los derechos sociales.

En relación con el primer argumento es preciso decir que aunque existen diferencias, estas son diferencias de grado, más que sustanciales (Contreras Peláez 1994 en Abramovich y Courtis 2004). Y es que aunque, como lo explican Abramovich y Courtis (2004, pág25), "puede reconocerse que la faceta más visible de los derechos económicos, sociales y culturales son las obligaciones de hacer", también en determinadas ocasiones exigen un deber de respeto o de protección por parte del Estado. En este sentido, es posible evidenciar también, en los derechos civiles y políticos que el cumplimiento de las funciones del Estado de seguridad, defensa y justicia reclama obligaciones positivas y no sólo de abstención, en otras palabras y de acuerdo con la propuesta de Van Hof (en Abramovich y Courtis 2004) tanto los derechos civiles y políticos, como los derechos sociales y económicos comportan en diferente grado unos niveles de obligaciones estatales, entre las

que se encuentran, la de respetar, la de proteger, garantizar y promover.

En cuanto al segundo argumento y relacionado con el anterior, encontramos que existe una interdependencia entre ambas categorías de derechos, en la medida en que la garantía de los derechos civiles puede constituir también una condición necesaria del goce de los sociales. La Corte Constitucional en sentencia T-760/08 ha señalado la "indivisibilidad e interdependencia de los derechos son manifiestas, a tal punto, que el incumplimiento de una obligación derivada de un derecho que no sea considerado una libertad clásica (como la salud), implica, necesariamente, el incumplimiento de la obligación derivada de un derecho que sí es clasificado como esencial (como la vida)".

La protección e impulso de los derechos constitucionales está en principio en cabeza del Legislador y de la Administración, mediante la adopción de políticas así como de un conjunto de medidas, actuaciones o actividades orientadas a garantizar la debida y efectiva protección de los derechos; lo anterior, se puede verificar tanto para los derechos civiles y políticos como en los derechos sociales, en los cuales sin embargo la obligación de actuar por parte del Estado se hace más notoria, por ejemplo, mediante el desarrollo de políticas públicas de suministro de bienes o servicios. En el caso de los derechos sociales, entendidos como disposiciones programáticas, su dimensión jurídica no se proyecta frente a la ley, como ocurre con el caso de las libertades, si no que comienza a partir de la ley (Bernal 2005); son las dispo-



siones de derechos sociales las que, como lo explica Bernal sólo pueden realizarse con el concurso de leyes de ayuda, de subsidio, de aseguramiento, etc., autorizando al legislador para limitar los derechos de libertad, que por su parte, establecen, esencialmente, aunque no solamente, obligaciones negativas para el Estado.

Es claro entonces que el reconocimiento de derechos comporta un deber correlativo o en otras palabras que, "Derechos a algo y obligaciones relacionales son dos lados de una misma cosa. Son, hablando en sentido lógico, relaciones conversas. Esto último hace patente que entre derechos y normas existe una conexión necesaria" (Alexy R.). Esos deberes correlativos, comúnmente, implican un conjunto complejo de obligaciones negativas y positivas a cargo del Estado, que se traducen en obligaciones de respeto, de protección y de garantía, satisfacción o de cumplimiento. De esta manera, no se pueden limitar las obligaciones estatales en relación con los derechos económicos, sociales y culturales a obligaciones de asistencia y satisfacción y la de los derechos civiles y políticos a obligaciones de respeto, pues los diferentes tipos de obligaciones pueden ser hallados en ambos pares de derechos, lo cual redundaría en una efectiva realización de los derechos. (Fried van Hoof y Asbjorn Eide en Abramovich y Courris 2004).

Es preciso, sin embargo reconocer que aunque las obligaciones positivas derivadas de los derechos sociales, frente a los derechos civiles y políticos, revisten una importancia simbólica mayor en su definición, al ser reconocidos Constitucionalmente ambas deben ser concretadas en leyes que en el marco de la Constitución ordenan al legislador y a la administración adoptar uno de los medios posibles para satisfacer las necesidades que protegen los derechos en su faceta de prestacional<sup>3</sup>, así pues cómo "las determinaciones legislativas no vienen predeterminadas por la Constitución, son el producto de un debate político que cabalga al ritmo de los intereses y las concepciones de la sociedad", en el caso de que se desborde el marco que señala la Carta tiene lugar la Corte Constitucional pronunciándose sobre su posible inconstitucionalidad (Bernal 2005). Por ende, en ejercicio de la libertad de configuración que tiene el legislador no es posible la aplicación de cualquier modelo económico, pues siempre son un límite a su actuación los derechos constitucionales y a pesar de que la elección de la estrategia económica más adecuada está a cargo del legislador pues en el marco de la democracia, dichas decisiones sólo pueden ser el resultado de la deliberación y de la concertación entre los interesados y entre los representantes de la sociedad, no puede de esta circunstancia predicarse siempre el respeto del contenido esencial de

3 En la sentencia T-760/08 con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda manifestó: "La jurisprudencia constitucional considera entonces, que la condición de 'prestacional' no se predica de la categoría 'derecho', sino de la 'faceta de un derecho'. Es un error categorial hablar de 'derechos prestacionales', pues, como se dijo, todo derecho tiene facetas prestacionales y facetas no prestacionales".



los derechos y la existencia de un órgano que controle las regulaciones legislativas, es la que lo debe garantizar.

El control de constitucionalidad se convierte en una herramienta idónea para garantizar la efectividad del principio de supremacía constitucional que resalta el carácter "normativo del texto de la Constitución, aplicable de modo directo y exigible judicialmente" (Quinche Ramirez pág 84), esta fórmula se plasma en la misma Carta en su artículo cuarto 4to.<sup>4</sup>; así entendida la Constitución puede ser concebida como la constitucionalización del derecho, la solemnización del consenso nacional y de la declaratoria de los principios más importantes del Estado Social de Derecho, por lo tanto el control jurisdiccional de la constitucionalidad de una norma que contradiga los parámetros constitucional, los derechos por los que vela, no puede atribuirse al ejecutivo o al legislativo, como bien lo entendió Kelsen es ingenuo políticamente atribuir al parlamento o al gobierno la vigilancia de la Constitucionalidad de sus propios actos, además, es antitécnico jurídicamente, en el entendido de que nadie puede ser juez en su propia causa,

Ahora bien, de la relación existente entre el principio de supremacía de la Constitución en primer lugar, que obliga a garantizar el cumplimiento

de los derechos, así tenga, como en el caso de los derechos sociales, un contenido programático o progresivo, como lo ha aceptado la Corte Constitucional en varias de sus sentencias<sup>5</sup> y en segundo lugar la fuerza vinculante de los derechos sociales, aún más la fuerza vinculante de los derechos en su faceta prestacional, contrastada con la libertad de decisión por parte del legislador y la administración, frente a las políticas económicas y sociales adecuadas para la realización de los derechos constitucionalmente reconocidos; resultan dos problemas a saber, el primero en cuanto a la materialización de la fuerza vinculante que genera la constitucionalización de derechos, puesto que se debe aceptar que muchas veces su defensa requiere acciones variadas y complejas por parte del Estado, lo cual justifica la progresividad y su consecuencia inmediata, la imposibilidad de exigir judicialmente en casos individuales y concretos, el inmediato cumplimiento de todas las obligaciones que se derivarían del ámbito de protección de un derecho constitucional; y el segundo problema, como lo señala Bernal (2005), es encontrar un modo razonable para articular la libertad de decisión del Parlamento y la vinculación de éste con los derechos sociales, ya que es ante la ausencia del Legislador y de la Administración que se hace necesaria la protección judicial por par-

4 Constitución política de Colombia, Artículo 4. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las Leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.

5 S. C-991/04, C-1141/08, C-671/02, T-018/08



te de los Tribunales Constitucionales, hasta el punto de controlar las políticas económicas y sociales.

En relación con el primer problema hay que decir que no se puede desconocer que la "garantía del goce efectivo de los derechos fundamentales, sean estos de libertad o sociales, es un mandato constitucional que irradia el ejercicio del poder público y determina una de sus funciones principales en un Estado Social de Derecho" y que existen autoridades constitucionalmente establecidas para tal labor, a quienes le corresponde decidir cuáles son las acciones y medidas necesarias en pro de garantizar su efectividad. Sobre el segundo problema habría que decir que la progresividad no es un permiso al Estado para que deje de adoptar las medidas adecuadas y necesarias orientadas a cumplir las obligaciones en cuestión, progresivamente, más aun cuando jurisprudencialmente se ha reconocido que el alcance de exigibilidad debe aumentar con el paso del tiempo, con el mejoramiento de la capacidad de gestión administrativa y con la disponibilidad de recursos.

#### **4. LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES COMO LÍMITE A LA POLÍTICA ECONÓMICA.**

La idea de una Constitución escrita dotada de valor jurídico superior a otras normas, que define los principios y reglas que se imponen a los gobernantes y a los gobernados, que señala los derechos individuales y sociales que el poder público debe respetar y auspiciar, así como que sea la base sobre la que descansa el resto del ordenamiento jurídico (Tobo Rodríguez),

da fundamento a principio de supremacía de la Constitución permite el reconocimiento de la Carta como piedra angular filosófico-política que rige todas las actividades estatales y a la cual están subordinados todos los ciudadanos y poderes públicos, por tanto, es en ella en donde se establecen principios, derechos fundamentales y pautas interpretativas; así mismo, legitima las normas jurídicas que se expidan congruentes con ella; en este sentido, la Constitución Colombiana no sólo es una norma jurídica vinculante que se plasma en forma de fines, principios y reglas, sino valorativa, es decir en parámetros de orden axiológico los cuales no son vinculantes directamente sino como extensión o marco de interpretación de principios y reglas, los cuales sí se estructuran como normas de mandato y aplicación directa. La Carta en este sentido, se halla como un ordenamiento marco, que contiene ciertas reglas básicas para el funcionamiento y la estructura de la sociedad, limita el ejercicio del poder político, determina el espacio dentro del cual se deben mover los órganos estatales en el desarrollo de la política del Estado en todos sus campos y consecuentemente así también determinará el espacio sobre el cual deba moverse la política económica.

Ahora bien, entendida como la estrategia que formulan los gobiernos para conducir la economía de los países, la política económica, utiliza la manipulación de ciertas herramientas para obtener unos fines o resultados económicos específicos, así la injerencia de Estado se hace necesaria, ya sea para regular la actividad económica de forma amplia hasta el punto de tomar



decisiones que desplacen a las decisiones individuales o que afecten bienes sujetos a decisión individual o simplemente mediante un marco regulatorio que se limite a la protección de la libertad y de la propiedad, que privilegie al mercado y a la racionalidad del individuo, que se refleje jurídicamente en la autonomía de la voluntad, en la institución del contrato y de la igualdad ante la ley. Consecuente con lo expuesto anteriormente y teniendo en cuenta el principio de supremacía de la Constitución se hace necesario precisar que siendo la Carta Política el espacio dentro del que se debe mover la actuación tanto pública como privada es ésta la que define no sólo los límites dentro de los que se debe mover (como ocurre con los derechos constitucionalmente reconocidos) sino que así mismo se convierte en las reglas de juego que deben enfrentar los actores económicos o en norte que determinará esas reglas de juego.

No quiere decir lo anterior que esas reglas de juego se plasmen en forma de una filosofía política que mediante el diseño de un modelo económico pretenda la realización de su postulado, cabe recordar que como bien lo señalan Uprinmy y Rodríguez (2003) nuestra constitución es abierta en la medida en que no institucionaliza un modelo económico rígido y otorga, una amplia libertad de decisión al Legislador y un margen apreciable de actuación al Ejecutivo y a las otras autoridades económicas, lo cual no significa

que no existan límites a esa libertad de decisión del legislador y a la actuación del ejecutivo y demás autoridades económicas, sobre si se tiene presente que la Carta NO ES NEUTRA en el manejo económico es Constitución valorativa<sup>6</sup>, puesto que "no se limitan a diseñar instituciones y establecer procedimientos, sino que consagran un orden de valores que deben ser aplicados y realizados" (Uprinmy y Rodríguez, 2004, pág 25), y normativa, es decir, "la Constitución no es sólo un documento político, sino una norma que vincula especialmente al legislador y por vía indirecta al ejecutivo, y que, por consiguiente, debe tener algún mecanismo que garantice su supremacía y su carácter obligatorio" (Uprinmy y Rodríguez 2004 pg25), que reconoce principios y derechos, así como formas judiciales para su protección, todo lo cual implica restricciones jurídicas a las actuaciones de las autoridades económicas.

No existe duda que en un Estado Social de Derecho quien debe tomar las decisiones en relación con las políticas económicas y sociales es el órgano político. Lo anterior ligado a la noción según la cual el texto constitucional es un ordenamiento marco, que debe ser concretado, dado que su texto y en especial "las disposiciones que establecen los derechos en una Constitución son indeterminadas, en el sentido de que no especifican con claridad el conjunto de las prohibiciones, mandatos, permisos y competencias que pres-

<sup>6</sup> Algunos autores los llaman "constituciones programáticas", en la medida en que la constitución contiene, en germen, un programa que tiene que ser ejecutado por las autoridades. (Rodrigo Uprinmy y César Rodríguez).



criben"; obliga al legislador, a regular tanto las disposiciones de derechos fundamentales como las demás normas constitucionales, estableciendo las consecuencias para cada hipótesis que se relacione con ellas. Así pues y en la medida en que la Constitución no especifica cuál medio, dentro de los medios posibles para satisfacer las necesidades que pretenden proteger los derechos constitucionales, especialmente en su faceta prestacional, debe ser el adoptado, es entonces claro también que corresponde a este mismo órgano, y a la administración en cumplimiento de sus funciones, la fijación de medios o estrategias de acción para el logro de los fines sociales protegidos mediante la constitucionalización de los derechos en su faceta prestacional.

Si bien la fijación de medios o estrategias de acción para el logro de los fines sociales protegidos, debe ser el resultado de la deliberación y concertación entre los interesados en cuanto a la apropiación de recursos y el desarrollo en general de políticas públicas de suministro de bienes y servicios, es decir, tiene una carácter democrático; los derechos no deben ser considerados como un objeto de los debates democráticos sino como un límite a ellos. (Dworkin en Bernal 2005). No puede afirmarse que el legislador, así sea desde una concepción programática de los derechos sociales, está desvinculado de la Constitución en relación con la fijación de los medios que persiguen la realización de los derechos, ya que está vinculado a la consecución de fin establecido constitucionalmente de forma progresiva, así existan condicionamientos económicos, pues la

progresividad implica que exista por lo menos un programa que busque la realización de los derechos. El desarrollo de los mandatos de optimización (Alexy) implica una carga pública para el constante mejoramiento y búsqueda del máximo despliegue de los amparos y garantías, conforme a esto, como se mencionó anteriormente, jurisprudencialmente se ha reconocido que el alcance de exigibilidad debe aumentar con el paso del tiempo, con el mejoramiento de la capacidad de gestión administrativa y con la disponibilidad de recursos.

A pesar de la libertad para decidir acerca de los medios y de la oportunidad de llevarlos a cabo, se impone un deber de legislar de adoptar una medida para obtener el fin y una prohibición de inactividad absoluta. El ejercicio de las atribuciones económicas y sociales del Parlamento no goza de un régimen de excepción o de inmunidad con respecto al principio de supremacía de la Constitución, ni en relación con el carácter jurídico de las disposiciones que tipifican los derechos sociales. (Bernal 2005).

##### **5. CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS PARA LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES.**

Como órgano encargado de preservar la supremacía y la integridad de la Constitución, la Corte Constitucional ha encontrado sustento en la Carta y en las funciones establecidas en ella para, no sólo corregir los excesos y omisiones que contraríen los preceptos constitucionales que guían



la actuación de las autoridades encargadas del desarrollo de la política social y económica, si no que ante la inactividad en ocasiones absoluta, la adopción de medios insuficientes para la consecución de los fines sociales o el retroceso de las medidas adoptadas por parte de el legislador y la administración, ha llegado a controlar las políticas económicas y sociales, mediante la aplicación jurisdiccional de los derechos sociales esto puesto que "cualquier reconocimiento de derechos sociales fundamentales implica una redistribución económica." (Aranzo 2004) Por tanto, la Corte Constitucional no terminaría interpretando la constitución, sino decidiendo acerca de cuáles son los medios que deben ser adoptados para la satisfacción de los derechos sociales, de la misma forma que lo haría el legislador (Bernal 2005).

En virtud de que cualquier reconocimiento de derechos sociales fundamentales implica una redistribución económica, y del principio de "no tributación sin representación", es razonable entender que sea mediante la deliberación y la concertación que se realiza en el terreno de lo político que se dé el reconocimiento de los derechos sociales; sin embargo, también es razonable que ante la ausencia de actividad por parte de los órganos encargados de la elección de los medios que satisfagan mediante políticas económicas y sociales las necesidades protegidas por los derechos sociales, y teniendo en cuenta que los derechos sociales son derechos de la persona y que su realización es esencial para la comunidad y para la imparcialidad del proceso democrático (Uprimny, 2001),

exista entonces un control judicial de las decisiones económicas y una defensa enérgica a frente a su fuerza vinculante.

En la medida en que la Constitución busca limitar a los órganos políticos, es un tribunal constitucional quien, en el entendido que la Constitución es una norma suprema o fundamental, debe garantizar que las normas de inferior jerarquía no la desconozcan, por ello es la supremacía de la constitución la que asegura un gobierno limitado y no arbitrario, lo anterior y el hecho de que la constitución contiene los mandatos de pueblo soberano, mientras los legisladores son simplemente sus representantes (Uprimny 2001), justifica el Control Constitucional y su legitimidad puesto que el tribunal constitucional al anular una ley, no está contradiciendo la voluntad popular sino ratificándola, vinculando al legislador a la Constitución. En relación específicamente con el control constitucional frente a derechos y deberes de naturaleza económica es preciso decir que aunque no se puede negar la dificultad que presenta el reconocimiento de los derechos sociales judicialmente, concebirlos como simples ideales políticos es negar su fuerza vinculante y su carácter jurídico.

## 6. CONCLUSIONES

A partir del argumento de que la Constitución Política de Colombia no consagra una filosofía política concreta, que privilegie los derechos civiles y políticos en detrimento de los derechos sociales, económicos y culturales o viceversa y de la consecuencia que ello implica, es decir que la acción



del Estado sea mínima, (dejando al libre juego del mercado, entre otros, la asignación de factores económicos) o que por el contrario, se exija de este una mayor intervención; así como la necesaria existencia un marco regulatorio que trascriba en términos jurídicos y permita la realización de los postulados de una u otra ideología; se ha buscado hacer una aproximación al fenómeno de la Naturaleza jurídica del Control de Constitucionalidad económico a partir de la interrelación de los derechos civiles y políticos y los derechos sociales, económicos y culturales, de forma más o menos completa, sin pretender hacerlo de forma absoluta ya que de ser así, la realidad jurídica y fáctica colombiana tan variada y dinámica y hasta contradictoria en sí misma, se estaría analizando desde una perspectiva estrecha y por tanto, limitada.

Ahora bien, si se tiene en cuenta que los derechos civiles y políticos no tienen diferencias estructurales contundentes con los derechos sociales, económicos y culturales y que más bien existe una interdependencia marcada entre unos y otros, su configuración constitucional, en concordancia con el principio de supremacía constitucional debe pretender su realización tanto normativa como material, punto en el cual el legislador y la administración tienen un importante papel, pues sin detenerse a mirar si se trata de derechos civiles y políticos o sociales, económicos y culturales ambos generan obligaciones en sus diferentes niveles, más allá de que unas sean alcanzables de forma inmediata, pues de no ser así, el papel del legislado y el de la administración no deja de ser

sin embargo importante en la medida en que siempre debe propenderse por su efectiva realización.

El control de constitucionalidad como herramienta idónea para garantizar la efectividad del principio de supremacía constitucional y de los derechos constitucionales cumple un papel fundamental en el desarrollo del control a la reglamentación que concretará los derechos constitucionalmente reconocidos, como hasta ahora se ha podido evidenciar, pero el reto es la vigilancia de la efectiva realización y materialización de programas que en desarrollo del principio de progresividad, que la imposibilidad de exigir judicialmente en casos individuales y concretos, el inmediato cumplimiento de todas las obligaciones que se derivarían del ámbito de protección de un derecho constitucional, que no justifica la no existencia de un programa o de su efectivo cumplimiento y menos aun la denuncia de esa inexistencia o incumplimiento.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- ABRAMOVICH, V., y Curtis C., (2004). Los Derechos Sociales como Derechos Exigibles, Editorial Trotta 2.
- ARANGO, R. (2004). Derechos, constitucionalismo y democracia. Universidad Externado de Colombia (Bogotá, Colombia).
- BERNAL, C., (2005). El Derecho de los derechos, Colombia. Universidad Externado de Colombia.
- ESTRADA, A. (2000). La eficacia de los derechos fundamentales entre



particulares. Colombia. Universidad Externado de Colombia.

- QUINCHE, M., (2008). Derecho Constitucional Colombiano. De la carta de 1991 y sus reformas. Colombia. Edit. Ibáñez.
- TOBO, J, (2004). El Control Constitucional de Constitucionalidad en Colombia. Colombia. Edt Ibáñez.
- UPRIMNY, R. y RODRÍGUEZ, C., (2004). Constitución y modelo eco-

nómico en Colombia: hacia una discusión productiva entre economía y derecho. Bogotá, disponible en: [www.eleccionvisible.com/doc/temas/CE/TICE.../TICE\\_RUY.pdf](http://www.eleccionvisible.com/doc/temas/CE/TICE.../TICE_RUY.pdf) el 25 de noviembre de 2009.

- UPRIMNY, R., (2001). Legitimidad y conveniencia del control constitucional en la economía. Independencia Judicial en América Latina ¿de quién? ¿para quién? y cómo? Ed. Germán Burgos S.