

La situación jurídica del habitante frente al gasto público: las situaciones derivadas de la legislación sustancial de gastos y de la legislación presupuestaria

Lilliana Arrieta-Quesada*

De previo a entrar en el desarrollo del tema de fondo del presente artículo refiero a algunas definiciones que considero necesarias:

- **El habitante:** Para efectos del presente trabajo, se adopta el concepto de habitante ya que en términos reales este concepto responde mejor a los intereses de tutela que se pretenden abordar. El concepto de habitante es mucho más comprensivo que el de ciudadano, por ejemplo, en el tanto no remite a mayoría de edad, condición política o de contribuyente sino simplemente a aquella persona que habita de manera temporal o permanente en el territorio nacional.

En similar sentido el Profesor Jesús González Pérez sustituye el concepto de ciudadano por el de Administrado a efecto de dar contenido a "la exigencia humanista inducida por la premisa de la dignidad de la persona en calidad de premisa constitucional."¹

- **El Presupuesto:** En el contexto expuesto de que la Constitución Política es el postulado de los términos en que el colectivo está dispuesto a convivir. La Ley de Presupuestos o autorización de gastos es *la* ley programática y el mecanismo normativo que permite dirigir la función pública a la realización del contenido de derechos y declaraciones de principios de la Constitución Política.

Del Presupuesto como un medio: La importancia de la planificación y definición clara de metas como labor previa a la elaboración y aprobación del Presupuesto, es necesaria, en el tanto, tal y como la define alguna doctrina española, la Ley de Presupuestos es una ley "instrumental" que permite el desarrollo jurídico del contenido voluntarista de la Constitución Política.

Objeto del presupuesto: El objeto del presupuesto es el de planificar las actividades dirigidas a obtener la satisfacción de necesidades públicas, actividades a las

* Abogada y Notaría, Especialista en Derecho Público, Universidad de Costa Rica, exfuncionaria Contraloría General de la República, Directora del Área de Calidad de Vida Defensoría de los Habitantes. Estudiante de Maestría en Derecho Tributario UCI.

¹ Sánchez Blanco, Ángel "Del supraconcepto de administrado a la concreción constitucional de colectivos sociales". Universidad de Málaga. La Protección Jurídica del Ciudadano. Tomo I. Madrid 1993.

cuales se les otorga contenido presupuestario y autorización de gasto, asignándole recursos obtenidos mediante ingresos públicos.

En el caso de Costa Rica, nuestra Constitución Política destina todo un Título a la materia presupuestaria, en los términos en que se consigna a continuación:

TITULO XIII

LA HACIENDA PUBLICA

CAPITULO I

El Presupuesto de la República

"Artículo 176.-

El presupuesto ordinario de la República comprende *todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados* de la administración pública, durante el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables.

Las Municipalidades y las instituciones autónomas observarán las reglas anteriores para dictar sus presupuestos.

El presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre.

Artículo 177.-

La preparación del proyecto ordinario corresponde al Poder Ejecutivo por medio de un Departamento especializado en la materia, cuyo jefe será de nombramiento del Presidente de la República, para un periodo de seis años. Este Departamento *tendrá autoridad para reducir o suprimir cualquiera de las partidas* que figuren en los anteproyectos formulados por los Ministerios de Gobierno, Asamblea Legislativa, Corte Suprema de Justicia y Tribunal Supremo de Elecciones. En caso de conflicto, decidirá definitivamente el Presidente de la República. Los gastos presupuestados por el Tribunal Supremo de Elecciones para dar efectividad al sufragio, no podrán ser objetados por el Departamento a que se refiere este artículo.

En el proyecto se le asignará al *Poder Judicial una suma no menor de seis por ciento de los ingresos ordinarios* calculados para el año económico. Sin embargo, cuando esta suma resultare superior a la requerida para cubrir las necesidades fundamentales presupuestadas por ese Poder el Departamento mencionado incluirá la diferencia como exceso, con un plan de inversión adicional, para que la Asamblea Legislativa determine lo que corresponda.

Para lograr la universalización de los seguros sociales y garantizar cumplidamente el pago de la contribución del Estado como tal y como patrono, *se crearán a favor de la Caja Costarricense de Seguro Social rentas suficientes y calculadas* en tal forma que cubran las necesidades actuales y futuras de la Institución. Si se produjere un déficit por insuficiencia de esas rentas, el Estado lo asumirá, para lo cual el Poder ejecutivo deberá incluir en su próximo proyecto de Presupuesto la partida respectiva que le determine como necesaria la citada Institución para cubrir la totalidad de las cuotas del Estado.

El Poder Ejecutivo preparará, para el año económico respectivo, los proyectos de presupuestos extraordinarios, a fin de invertir los ingresos provenientes del uso del crédito público o de cualquier otra fuente extraordinaria.

Artículo 178.-

El proyecto de presupuesto ordinario será sometido a conocimiento de la Asamblea Legislativa por el Poder ejecutivo, a más tardar el primero de setiembre de cada año, y la Ley de Presupuesto deberá estar definitivamente aprobada antes del treinta de noviembre del mismo año.

Artículo 179.-

La Asamblea no podrá aumentar los gastos presupuestados por el Poder Ejecutivo, si no es señalando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos.

Artículo 180.-

El presupuesto ordinario y los extraordinarios constituyen el *límite de acción de los Poderes Públicos* para el uso y disposición de los recursos del Estado, y sólo podrán ser modificados por leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo.

Todo proyecto de modificación que implique aumento o creación de gastos deberá sujetarse a los dispuestos en el artículo anterior.

Sin embargo, cuando la Asamblea esté en receso, el Poder Ejecutivo podrá variar el destino de una partida autorizada o abrir créditos adicionales, pero *únicamente para satisfacer necesidades urgentes o imprevistas en casos de guerra, conmoción interna o calamidad pública*. En tales casos, la Contraloría no podrá negar su aprobación a los gastos ordenados y el decreto respectivo implicará convocatoria de la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias para su conocimiento.

Artículo 181.-

El Poder Ejecutivo enviará a la Contraloría la liquidación del presupuesto ordinario y de los extraordinarios que se hubieren acordado, a más tardar el primero de marzo siguiente al vencimiento del año correspondiente; la Contraloría deberá remitirle a la Asamblea, junto con su dictamen, a más tardar el primero de mayo siguiente, la aprobación o improbación definitiva de las cuentas corresponde a la Asamblea Legislativa.

Artículo 182.-

Los contratos para la ejecución de obras públicas que celebren los Poderes del Estado, las Municipalidades y las instituciones autónomas, las compras que se hagan con fondos de esas entidades y las ventas o arrendamientos de bienes pertenecientes a las mismas, se harán mediante licitación, de acuerdo con la ley en cuanto al monto respectivo."

Así el presupuesto, en su condición de ley temporal pero programática debe ajustarse necesariamente a conceptos consignados en el Título transcrito tales como: universalidad de seguros y garantías, cubrir necesidades esenciales, garantizar presupuesto suficiente para el órgano a cargo de impartir justicia objetiva, procurar rentas suficientes para la C.C.S.S y por su medio procurar alcanzar la cobertura de seguridad social, y establece por vía de excepción la posibilidad que asiste al Poder Ejecutivo de variar el destino de recursos públicos exclusivamente para satisfacer "necesidades urgentes o imprevistas en caso de guerra, conmoción interna o calamidad."

Esta posición es reiterada en el artículo 31 de la Ley de Administración Financiera de la República que literalmente en el párrafo primero consigna:

"Artículo 31.- El presupuesto fiscal ordinario y los extraordinarios aprobados por el Poder Legislativo de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales correspondientes constituyen el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado."

La función de control:

En materia de ley de presupuestos tenemos que existen grados de control político, jurídico y económico-financiero, ejercidos por distintos órganos en función del momento en que el mismo deba ejercerse:

Control Político: Lo ejerce la Asamblea Legislativa por medio de la autorización y asignación de recursos para el gasto.

Control jurídico: Lo ejercen los órganos de control tales como la Contraloría General de la República y los órganos administrativos de la Administración activa que autorizan el gasto. En ambas instancias puede extenderse la función de control no solo al ámbito jurídico sino al económico y al de eficacia de la función pública, tendencia que se ha asumido en nuestro país en los últimos años.

Control económico-financiero: Verifica aplicación de gastos autorizados en razón del tiempo, del concepto y del monto. Lo ejerce en Costa Rica tanto la propia Administración como la Contraloría General de la República.

Derechos específicos, valores y principios tutelados en la Constitución Política en materia presupuestaria:

Las normas constitucionales permiten un enfoque en tres distintas dimensiones o niveles de protección: como tutela subjetiva de derechos e intereses individuales, como tutela de legalidad objetiva por intermedio de acciones de amplios colectivos y como tutela constitucional.

Además, debemos señalar la necesaria distinción entre el concepto de Constitución semántica, que se queda en el papel, y la Constitución en sentido material que como lo señala Giuseppe De Vergottini²:

"Su formulación más persuasiva pone el acento sobre el papel que cumplen las fuerzas políticas en la fijación de los principios organizativos y funcionales esenciales para la vida de un

ordenamiento... La doctrina de la Constitución material indica que el principio normativo originador y justificador de un ordenamiento, es decir, **la Constitución** por excelencia, consiste en **la fuerza normativa de la voluntad política**, con aplicación realista del principio de efectividad... La Constitución material es, pues, capaz de presentarse como *la fuente real de validez del sistema* (y, por ende, también de la Constitución formal) de garantizar su unidad mediante la interpretación estimativa de las normas existentes y de colmar sus lagunas, de concretar los límites de la continuidad y de las mutaciones del Estado tomándola como parámetro de referencia. Son, pues, los principios constitucionales sustanciales los que entran en juego que cumplen función esencial para comprender una Constitución. A ellos hay que referirse para captar su esencia íntima."

Ahora bien, una vez definido el contenido de las normas constitucionales como fuente de regulación y la incorporación de los principios constitucionales como normas, obviaremos la discusión sobre la suprallegalidad de los principios constitucionales asumiendo que, por tratarse de contenidos y núcleos esenciales, mantienen esa supremacía.

Para García de Enterría los principios generales "expresan los valores materiales básicos de un ordenamiento jurídico, aquellos sobre los cuales se constituye como tal, las convicciones ético-jurídicas fundamentales de una comunidad".

El Lic. Fernando Volio Jiménez señala en relación con la importancia y necesidad de incorporar valores democráticos y contenidos esenciales en las constituciones políticas los siguiente:

"Por lo tanto, sin un contenido de valores democráticos, promotores de la dignidad humana, la constitución política actuaría como un instrumento jurídico neutro, ajeno a toda preocupación altruista relativa a un fin superior de la organización social; manifestaría el frío resultado de un ejercicio académico, ejecutado a puertas cerradas en un gabinete de juristas, en función de la fachada ornamental de un régimen político ficticio, o lo que sería peor, de uno verdadero que tenga una finalidad antidemocrática."³

Para Manuel García Pelayo, "la finalidad viene a ser el principio constitutivo de la estructura constitucional de manera parecida a como la ley natural lo es en la naturaleza..." Asimismo, busca "la realización de un sistema de estimaciones que, derivadas de determinada concepción del mundo, y dentro de situaciones históricas y sociales dadas, están destinadas a *servir de módulos a la convivencia*, afirmándose mediante el poder. Estas últimas finalidades, que son las que otorgan sentido total a la Constitución y en las que se concreta el modo de existencia política de un pueblo, son los motivos políticos directivos o las decisiones políticas fundamentales."³

³ Volio Jiménez, Fernando. "Los Controles Constitucionales de los Derechos Humanos en Centroamérica" artículo en el Libro *El Juez y la Defensa de la Democracia*. IIDH/CCE.1993. p. 89.

² Derecho Constitucional Comparado. Espasa-Calde, Madrid. 1985 pg. 142.

Relación del presupuesto y la Constitución Política:

La Constitución Política es necesariamente el presupuesto o contenido material de cualquier otra legislación o acto de ejecución de sus premisas.

La Constitución asume, en tal sentido, el carácter de presupuesto de un concepto u opción de vida en comunidad, por medio del cual otorga contenidos a los derechos allí reconocidos. Así por ejemplo el derecho de propiedad tiene una limitación en su función social por lo que el contenido esencial del derecho debe referirse en un análisis hermenéutico que incorpore tanto el interés individual como el social. /

Tampoco el concepto de desarrollo económico puede pensarse sin su correspondiente progreso social o beneficio colectivo del cual no es más que la otra cara de la moneda.

La interpretación sistemática de la Constitución dirige de manera clara hacia la consecución de fines colectivos por medio de la protección y reconocimiento de derechos individuales asociados al entorno y en consideración de procesos históricos.

Desde esta perspectiva, podemos concluir que la Constitución Política, lejos de reconocer derechos individuales absolutos exclusivos, excluyentes e ilimitados, reconoce procesos en los que los habitantes participan de los productos finales, incorporados a los mismos por medio de principios de solidaridad, capacidad económica, equidad y justicia que permiten procurar la satisfacción de las más urgentes expectativas sociales.

Sobre los fines que pretende conseguir nuestro colectivo social, organizado en formal Estado Costarricense, encontramos referencias desarrolladas por destacados intelectuales nacionales que, sin constituir fuentes constitucionales, remiten al desarrollo de los principios que sí están consignados en nuestra Constitución Política, tales como el de libertad (artículo 20), responsabilidad (artículo 9), igualdad (artículo 33), que señalan el deber de "procurar el bienestar de todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza" (art. 50), y postulan el principio de solidaridad, el deber de brindar la protección especial a la familia, la madre, el menor, el anciano y el enfermo desvalido (artículos 51 y 55), entre otros.

Así el Dr. Guido Miranda en un estudio realizado en el marco de diagnóstico, del documento Estado de la Nación, auspiciado por el Programa de las Naciones Unidas (PNUD)/ CONARE/ Defensoría/1994, señala:

⁴ García Pelayo, Manuel. "Derecho Constitucional Comparado" Ed. Revista de Occidente, Madrid, 1957. p. 105.

"La crisis económica, las tendencias doctrinales recientes y el cambio de patrón de morbi-mortalidad vendrían a agravar la situación. El crecimiento proporcional de las enfermedades degenerativas, el envejecimiento de la población, la aparición de nuevos morbos como el Sida, el cólera, el dengue y la violencia, crean un nuevo marco de prevención que debe ser agregado al de la infección y la desnutrición, que requieren acciones constantes para su control. *La disminución de recursos económicos en el sector público reduce significativamente los fondos adjudicables a salud. La tendencia a disminuir las funciones y la capacidad asistencia! del Estado, provocó un debilitamiento paulatino de los programas a cargo del Ministerio de Salud, con reducción significativa de sus funciones específicas.*"

En el citado documento se incorporan como componentes necesarios de un Estado que procura alcanzar el desarrollo humano sostenible, el espacio necesario para dar:

"El impulso de relaciones primarias permeadas de afecto y sentido de pertenencia que permiten generar y reproducir una vida social plenamente humana, creando condiciones subjetivas y sociales para la autoidentidad, la autoestima, la creatividad, la solidaridad y el altruismo. Una calidad de vida de las personas que signifique satisfacción de las necesidades básicas de nutrición, salud, educación, vivienda y tiempo libre."

En similar sentido y específicamente en relación con el aspecto de desventajas económicas de la población, Ángel Sánchez Blanco indica:

"La específica atención del texto constitucional a determinados sectores económicos es coincidente con la preconsiderada atención que presta a colectivos sociales, en la medida en que los sectores económicos más problemáticos que especifica la Constitución tienen como referente unos colectivos sociales, agraviados por una diferencial de renta y de servicios, que los discrimina en relación con el resto de los ciudadanos que se benefician de la contribución que estos sectores aportan al conjunto del sistema socioeconómico."

En referencia a una resolución adoptada por la Comunidad Económica Europea sobre el tema de la necesaria integración de los sectores económicamente desplazados, Sánchez señala que:

"La necesaria integración de lo microeconómico con lo macroeconómico es objeto de justificación con fundamento en las "difíciles condiciones económicas y de cambios estructurales en la economía". La Resolución expresa la alternativa del "pleno uso de los recursos y de los medios humanos locales" con aprovechamiento al máximo del potencial para el desarrollo propio de cada región."

Medios de Protección:

El Estado -que ostenta el monopolio de la justicia- debe garantizar la protección de los derechos que reconoce, como respuesta al principio de eficacia en la protección, tema por lo demás ampliamente desarrollado por parte de expertos en Derechos Humanos y Derechos Fundamentales.

La garantía de protección a los derechos se manifiesta en la implementación de medios recursivos materiales y procesales para hacer efectiva esa protección. Surge así un **deber positivo** hacia el habitante y el proceso se convierte en un medio de ejercicio de los derechos fundamentales.

Así, en muchas ocasiones se considera que el contenido de los derechos reconocidos por las normas y los principios constitucionales trascienden -por su carácter general- las situaciones jurídicas concretas, esta tendencia restrictiva que requería de una legitimación específica fue superada por la tendencia a una protección más amplia, corriente ésta última representada por Diez Picazo.

Más aún, las corrientes más modernas apuntan hacia la idea de que las normas "emblemáticas" de la Constitución Política no generan derechos subjetivos o interés legítimos, sino que **los presupone**.

Los principios constitucionales son informadores de todo el ordenamiento, presiden toda interpretación y fundan las bases de cualquier defensa individual y colectiva en virtud de que la sumisión de la Administración a la legalidad formal se considera insuficiente por lo que se recurre a la vinculación de los criterios de justicia material para garantizar esa justicia pretendida.

La efectiva defensa debe contemplar no sólo el medio de tutela sino también la posibilidad de acceder al proceso, la defensa contradictoria y la ejecutividad de la sentencia.⁴

Desde esa perspectiva, la acción que se plantea como efectiva en la defensa de los derechos derivados o tutelados directamente por la Constitución Política y, específicamente en el caso de la Ley de Presupuestos Públicos, sea la acción de inconstitucionalidad y la de amparo.

La jurisprudencia constitucional española y la doctrina más moderna distinguen cada vez con mayor precisión lo perteneciente al plano de "lo constitucionalmente indisponible e inmediatamente aplicable (el contenido esencial) y lo que forma parte de la libre esfera del legislador."⁵

No podemos perder de vista que la tutela judicial se desarrolla básicamente como un instrumento de protección de los derechos individuales pero que, en materia de ejercicio de los derechos implicados en el bloque de contenido material de la Constitución, la tutela pasa de la individual a la defensa de la legalidad y constitucionalidad objetivas.

Así, la Administración tiene la obligación de planificar las acciones y actividades que el Estado va a desarrollar y de realizar una "prognosis" para la obtención de resultados en un periodo de tiempo. La previsión, entonces, será inconstitucional en el tanto si aleje de los parámetros constitucionales.

Acción de Inconstitucionalidad:

La acción de inconstitucionalidad sigue construyendo el instrumento de protección más ágil con que cuenta el habitante en caso de que considere que la Ley de Presupuestos de la República lesiona por acción u omisión o incongruencia, el "bloque de las fuentes materiales" de la Constitución Política.

Ahora bien, esta acción resulta singular en el tanto los instrumentos pensados para la defensa de los habitantes contra los abusos del Poder Ejecutivo deben aplicarse en estos casos contra el Poder de control político por excelencia: el Poder Legislativo.

Para recurrir los actos emanados del Poder Legislativo basta con asimilarlo a un poder público, acción se establece contra un acto legislativo de aprobación que tienen carácter de ley. Sus efectos se extenderían a la colectividad en el tanto los efectos declaratoria de inconstitucionalidad tienen efectos declarativos y son oponibles ante terceros.

De la Acción de Amparo:

La acción de amparo se puede fundamentar en el principio de *pro actione* y tiene como consecuencia "amparar" al habitante en sus derechos constitucionales, de allí que cualquier persona que se sienta afectada por las disposiciones de la Ley General de Presupuestos puede recurrir a esta vía en procura de protección. No obstante, los resultados de la acción serían restringidos, en el mejor de los casos, a lo referido a las pretensiones del actor y no para la generalidad de aplicación de alguna disposición contenida en la ley sólo podría beneficiar, en principio y por vía, al actor o al colectivo específico que representa.

En todo caso para atacar los efectos de una interpretación lesiva a los intereses de los habitantes de una ley presupuestaria, está obviamente abierta la vía que la jurisprudencia constitucional costarricense ya ha reiterado.

5 Ver al respecto el artículo "La Tutela Judicial Efectiva en la Constitución Alemana" de Javier Barnés Vásquez, en el Libro "La Protección Jurídica del Ciudadano" Tomo I. p. 430.

6 Barnés Vásquez. ob. cit.

En los Estados Unidos las acciones jurisdiccionales permiten incluso obtener autorizaciones para no pagar impuestos o bien obligar al Estado a devolver los impuestos pagados cuando la contraprestación recibida no satisface los mínimos aceptables. En un Estado liberal el concepto de derechos individuales y la calidad de la prestación recibida por parte del Estado afectarían sin embargo el concepto de solidaridad en que se soporta un Estado Social de Derecho como el costarricense.

En síntesis:

Es necesario comprender que la Ley de Presupuesto es un postulado normativo de un pacto social-político que, en el marco constitucional otorga legítimos derechos a los habitantes, quienes pueden ejercer control y plantear recursos contra la Ley de Presupuestos cuando consideren que esta ley perjudica sus derechos constitucionales y el principio de solidaridad sobre el cual se sustenta nuestra Constitución Política.