

LAS NORMAS JURÍDICAS RELATIVAS A LA ADMINISTRACIÓN DE LA RIQUEZA PÚBLICA (INGRESO Y GASTO)

Pedro G. ZORRILLA MARTÍNEZ

Ciertamente, y como lo expresa muy bien el doctor Sergio García Ramírez en dos importantes artículos publicados por el diario *Excélsior* los días 15 y 22 de febrero de 1996

si postulamos un Estado de Derecho, habrá que convocar los dos valores primordiales del Derecho mismo, para que lo sean también de la organización política, so pena de caer en flagrantes inconsecuencias o de vaciar de sentido a los conceptos. Esos valores son la seguridad y la justicia [...] el Estado de Derecho “cierto o seguro” consuma una distribución racional del poder. Crea un régimen o un método para la definición de las atribuciones de la autoridad, que contienen la conducta de ésta, y de los derechos de los individuos, que expanden el comportamiento de éstos sin perjuicio de su frontera inevitable: los derechos de los demás.

Continúa García Ramírez escribiendo que “[...] la justicia como guía y valor —un valor de progreso— del orden jurídico, desemboca en el Estado ‘social’ de Derecho, o mejor dicho, en el Estado de Derecho ‘justo’. Este es el Estado que brinda justicia y al hacerlo ofrece libertades”.

Tiene razón el autor citado; un Estado ‘legal’, o en el que existan y se produzcan leyes, no es por ese solo hecho necesariamente un Estado de derecho. Este nació en la historia como producto de una larga lucha por la libertad, para enfrentar al poder absoluto y arbitrario, precisamente en beneficio de los derechos y libertades de los hombres; por ello mismo y en relación con el Estado de derecho, resultante de una evolución histórica y del pensamiento político, no se puede ser indiferente a la sustancia de las leyes. Así, se estableció un catálogo de derechos humanos que el Estado debe respetar; se dieron a éste facultades limitadas y expresas; se dividió al propio poder para su ejercicio, y se garantizó a los ciudadanos la posibilidad de impugnar actos de autoridad que estimaren inconstitucionales,

ante un Poder Judicial independiente, digno y preparado. Si las normas no tienen estos valiosos contenidos, no son leyes de un Estado de derecho.

Fue la doctrina liberal original la que se opuso exitosamente al poder absoluto; se trató de un liberalismo integral, es decir, con dimensiones éticas, sociales, políticas y económicas. Una vez que este liberalismo logró el acotamiento del poder, a través, entre otros, de los mecanismos y recursos antes mencionados, y por razón de los avances del comercio y de los intercambios, de la producción fabril y del desarrollo financiero, la doctrina perdió paulatinamente muchas de sus notas fundamentales, para quedar prácticamente reducida al campo de lo económico; el liberalismo real, histórico, fue una tesis cada vez más reduccionista, y privilegió los aspectos económicos. Se convirtió, así, en un liberalismo economicista, cuyos efectos sociales fueron tan graves que suscitaron creciente rebeldía. Este liberalismo histórico, económico, tuvo una vigencia de sólo algo más de cien años, lapso que terminó entre las dos guerras mundiales.

En los últimos tiempos, desde la década de los setenta, ese peculiar liberalismo parece renacer en la Gran Bretaña, en los Estados Unidos de América, en varios países de Europa, y por influencia de estas naciones, en varios Estados asiáticos y latinoamericanos; sin embargo, bien pronto, otra vez, se dejan percibir reacciones en contra de ese llamado neoliberalismo, mismas que no acaban de consolidarse, porque no se trata de volver a un Estado omnipresente y benefactor, sino de encontrar un nuevo diseño estatal que no desestime, sino aprecie, los valores y derechos sociales, y que no determine políticas económicas sin consideración de sus efectos sociales, de la equidad que de ellas debe resultar, y finalmente, de los hombres, a cuyo servicio han de estar.

Aquí conviene recordar que el derecho es la única creación humana que puede incorporar los valores y principios éticos que la sociedad estima, y hacerlos vivir con seguridad y ordenadamente, en la realidad cotidiana de esa sociedad; en efecto, al servicio de dichos valores, el derecho pone el orden y la certeza que proporciona; por todo esto se puede hablar, y sólo así, de un Estado de derecho.

El orden y seguridad, en la URSS de Stalin o en la Alemania nazi de Hitler, estuvieron al servicio de la dictadura, de la arbitrariedad, del poder concentrado, de la impune violación de derechos y libertades, y por ello esos Estados, aunque tenían leyes, no fueron Estados de derecho.

En un Estado de derecho es generalmente la Constitución la norma que hace la incorporación de valores y principios socialmente deseables,

y así, todas las leyes del sistema jurídico correspondiente deberán, en la medida en que lo requiera su materia, reproducir los valores y opciones constitucionales, y ser congruentes con ellos.

Una vez asentado lo anterior, que me parece indispensable, debo entrar a un tema específico: el de los valores contenidos en las normas, o a los que ellas hacen referencia, que tienen que ver con la riqueza pública, y muy particularmente con los ingresos y los egresos que determinan la existencia de esa riqueza y hacen factible su utilización en beneficio del bienestar general, del bien público, de una convivencia satisfactoria; por ello mismo, la riqueza pública también es relevante para dar posibilidad, al Estado, de cumplir sus objetivos concretos, y sus finalidades últimas, y entre éstas la que le es exclusiva: asegurar y garantizar el porvenir de la nación mexicana como tal, lo que supone, como condiciones, una armonía interna en el Estado mexicano, una defensa de sus principios e intereses respecto del exterior, y un mejoramiento material y espiritual de la población, que contribuyan a la viabilidad de dicho futuro.

La riqueza pública, entendida y acotada aquí sólo como hacienda pública, se integra básicamente por virtud de la ejecución de las leyes tributarias, y la consecuente recaudación fiscal, cuyos recursos se asignan y emplean en función de políticas y por la vía de acciones reguladas por normas presupuestales y por otras disposiciones que tienden a asegurar justicia social, equidad, y la honradez y transparencia en el manejo de dichos recursos, así como la pertinencia y puntualidad en su aplicación. Tanto por lo que atañe a los impuestos como por cuanto se refiere al gasto público, las normas correspondientes dan, además, certeza y seguridad jurídicas.

Estas normas legales tienen su fundamento en diversos preceptos constitucionales, y por ello, apuntan y se refieren a principios éticos y valores sociales que el derecho, como se dijo antes, trae a la realidad de la vida social, si tiene eficacia.

En efecto, los valores de justicia, de equidad, de honradez, de solidaridad y de eficiencia, y la seguridad jurídica, más el respeto a la dignidad y libertad de los hombres, están presentes en dichas leyes, que regulan ingresos y egresos. Basta, para comprobarlo, reflexionar en las disposiciones constitucionales que son el fundamento, por una parte, de las normas jurídicas relativas a las contribuciones que los mexicanos obligatoriamente hemos de hacer al gasto público de la Federación, de los estados, de los municipios y del Distrito Federal; y por otra parte, en las

normas con las que la Constitución da, asimismo, bases a la legislación secundaria que atañe al gasto público, a su destino y a la pertinencia, responsabilidad y honradez con que debe ser manejado y aplicado.

El artículo 31 de la Constitución, que establece obligaciones de los mexicanos, dispone en su fracción IV que una de ellas es la de contribuir a los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del estado o municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Este precepto constituye la norma básica y principal que da origen al deber de pagar contribuciones, particularmente impuestos; por ello, la disposición obliga al legislador tanto federal como local a expedir leyes fiscales que contengan claramente valores de equidad y proporcionalidad, es decir, que sean leyes justas.

La ausencia de proporcionalidad y equidad en las obligaciones tributarias determina su inconstitucionalidad, por ir no sólo contra la forma de la norma constitucional, sino por contrariar también el contenido de la misma, su sustancia, es decir, por ir contra los valores que la norma básica referida antes dispone estén siempre presentes en las leyes que establecen los impuestos, que sirven para la constitución de la riqueza pública, tanto de la Federación como del Distrito Federal y estados y municipios.

Se trata aquí de una consideración ética fundamental; una aportación para el gasto público inequitativa o no proporcional vulneraría un claro principio de justicia en la convivencia social organizada.

En el orden federal sólo el Congreso tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, de acuerdo con la fracción VII del artículo 73 de la Constitución, así como para establecer específicamente gravámenes sobre las materias, actividades y producciones enumeradas en diversas fracciones e incisos de la fracción XXI-A del mismo precepto.

Así, por una parte, las contribuciones deben participar de las características de generalidad, abstracción, obligatoriedad y coercibilidad de la ley, y de la otra, los representantes populares, al determinarlas, han de asegurar el respeto y cumplimiento de los valores de justicia, de la equidad y proporcionalidad a que se refiere la fracción IV del artículo 31, ya citada.

Así se salvaguardan los valores mencionados, pero también los que atañen a la democracia en todos los órdenes, y que exigen la participación de los representantes políticos de los mexicanos. Es por ello que la fracción H del artículo 72 constitucional ordena que la formación de las leyes

puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, pero exceptúa de esta regla general a los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, que deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados, más directamente comprometida, por sus funciones, con los intereses populares.

En similar sentido, y por lo que atañe al presupuesto de egresos, también de la Federación, la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de examinarlo y aprobarlo anualmente, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlo.

Como se dijo antes, las leyes secundarias deben reproducir en lo que les corresponda, los valores y principios señalados en la Constitución, esta vez en relación con la riqueza pública, y particularmente en lo que toca a las contribuciones y a la hacienda pública. Así, la Ley de Ingresos, y cada una de las leyes fiscales, deben dejar traslucir en sus normas, procedimientos, cálculos fiscales y formas de pago, tarifas y otros mecanismos, los valores de proporcionalidad y equidad, es decir, de justicia, que deben presidir toda la acción recaudatoria de los gobiernos.

Además, el conjunto mismo de la legislación fiscal, la proporción entre impuestos directos e indirectos, de los que son a cargo del trabajo con los que tocan al capital, entre los impuestos a las personas físicas y a las personas morales, y todas las demás relaciones en esa totalidad, deben dejar ver que se respetan y cuidan los mismos valores y principios que dan su sustancia a la forma constitucional, por cuanto a las aportaciones de los mexicanos al gasto público.

En lo que atañe al gasto público, a la justicia distributiva que de él debe resultar, a su asignación, destino, finalidad y atingencia, así como a la transparencia y honradez en su manejo, todas las normas relacionadas con ese gasto y con la responsabilidad en su manejo, tendrían que considerar primeramente los valores sociales a que se refieren los artículos 25 y 26 de la Constitución, o que están implícitos en ellos, por cuanto disponen que el desarrollo nacional debe ser integral, que ha de fortalecer la soberanía de la nación y su régimen democrático, y que habrá de permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del ingreso y de la riqueza.

Debe insistirse en que estas normas constitucionales no son una expresión de buenas intenciones o de promesas o propósitos de carácter ge-

neral; se trata de leyes, de normas vinculantes del Estado, y por tanto obligatorias para cada uno de los poderes del gobierno.

No podría haber en consecuencia un gasto público con propósitos y finalidades que se apartaran de éstas, fundamentales, porque desestimaría los valores de libertad y dignidad y la seguridad de individuos, grupos y clases sociales, sea al no fomentar el crecimiento y el empleo, o al no asegurar una justa distribución del ingreso y la riqueza.

Por cuanto la conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional y la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general, a cargo del Estado, dependen en parte importante del gasto público, es patente que el interés de la sociedad, y que las libertades consignadas en la Constitución, es decir, los derechos humanos, individuales y sociales, deben ser tomados en la más alta consideración por las políticas de gasto público.

El impulso que el Estado está obligado a dar a las empresas de los sectores social y privado de la economía, según el mismo artículo 25, debe hacerse con criterios de equidad y con vistas al interés público y beneficio general; en toda la medida en que tales apoyos se realicen directa o indirectamente, parcial o totalmente con gasto público, éste deberá asegurar la realización de los valores constitucionales expresamente mencionados en la primera parte del propio artículo constitucional.

Por su parte, el artículo 26 siguiente, al referirse al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que debe organizar el Estado, dispone que, entre otras notas características, el crecimiento de la economía ha de ser equitativo, y para la independencia y la democratización política y social de la nación. Es decir, la Constitución expresamente hace referencia a una economía al servicio de la nación mexicana, constituida por todos los habitantes del país; a una economía para la elevación de las condiciones de vida y para el realce de los valores individuales y sociales de los mexicanos, y no a un crecimiento del que deriven su marginación, pobreza y opresión, es decir, a un crecimiento económico sin desarrollo, que no se pudiera medir en términos de índices de mejoramiento social.

Más adelante el mismo precepto, al referirse a los objetivos de la planeación, dispone que ésta será democrática y que aquéllos serán determinados por los fines del proyecto nacional contenidos en la propia Constitución. Esto implica que la referida planeación del desarrollo y el gasto público que deba erogarse para llevarla adelante, deberán estar imbuidos

de todos y cada uno de los valores que la Constitución recoge para traerlos a la vida social e individual, a la convivencia real y de todos los días.

La participación de los sectores sociales, sigue rezando la norma en cuestión, permitirá a la planeación recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad, para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo; es obvio que tales anhelos y exigencias de la sociedad se refieren al respeto de los derechos humanos, individuales y sociales, y de los valores generalizadamente aceptados por la sociedad mexicana. En tanto la planeación, los programas y el gasto público correspondiente no respeten cesosa y patentemente esos valores, no estarán ajustándose ni a la forma ni al contenido de la Constitución mexicana.

Estas disposiciones de orden general, pero de básica importancia, enmarcan todas las demás normas que atañen al gasto público. Así, por ejemplo, la que determina la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, y la que consigna la facultad de la propia Cámara de revisar la cuenta pública del año anterior, para conocer los resultados de la gestión financiera, y comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto, y al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, y a que haya, en cada caso, exactitud y justificación en los gastos hechos y concordancia entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto.

Además, la Constitución expresamente ordena en su artículo 134 que los recursos económicos de que dispongan el gobierno federal y el gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez, para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

A fin de asegurar al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y demás circunstancias que se dan en adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, éstas se llevarán a cabo a través de licitaciones públicas. Esas mejores condiciones, que por lo demás significan la aplicación debida de gasto público, deben asegurarse en leyes que establecerán las bases y otros elementos para aumentar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez en las correspondientes acciones de la administración pública.

El mismo precepto dispone que los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de las bases que en la norma se señalan, en los términos del título cuarto de la Constitución. El artículo 108, perteneciente a dicho título, se refiere a la responsabilidad de los funcionarios

por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones, y expresamente menciona la responsabilidad por el manejo indebido de fondos y recursos.

El artículo 109 ordena que las leyes determinarán los casos y las circunstancias en las que se deba sancionar penalmente a servidores públicos por enriquecimiento ilegítimo, y el artículo 111 manda que las sanciones penales se apliquen de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y que en tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, dichas sanciones se gradúen de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

En suma, la Constitución es muy explícita por cuanto a los valores y principios que han de respetarse por los servidores públicos de los tres poderes de la Unión y de los gobiernos de los estados, tanto en ocasión de la elaboración de leyes, como al dictarse sentencias judiciales y al realizarse actos administrativos; lo mismo en programas de inversión y planes de desarrollo, que en la aplicación misma del gasto público y desde luego en la recaudación de las contribuciones. La equidad, la justicia conmutativa y distributiva, la solidaridad, la responsabilidad social y la libertad y dignidad son algunos de los principales.

Al asignarse el gasto público y definirse las áreas en las que se aplicará, conviene que se tengan presentes las obligaciones que para el Estado significan las normas constitucionales que consignan los derechos sociales, desde los relativos a la educación y a la salud, hasta el derecho al trabajo, a la vivienda digna y a un ambiente sano. En cada una de estas y otras materias de derechos sociales, el Estado está obligado a definir las políticas correspondientes, con el fin de darles sustento real a tales derechos. De esta suerte, tendría que destinarse gasto público para cada una de dichas políticas, precisamente por mandato constitucional.

Finalmente, viene al caso recordar que por lo anterior, el nuestro es un Estado social de derecho, que en términos también constitucionales, debe asegurar el constante mejoramiento económico, social y cultural de los habitantes del país; esto, precisamente, a partir del entendimiento de los derechos sociales como fuentes de obligaciones para el Estado, según quedó explicado, que por tanto tiene el deber de establecer las condiciones materiales para el disfrute de las libertades por todos los mexicanos y para que, con realismo y en sus diversos y específicos medios sociales y económicos, puedan disfrutar de sus derechos.

En estas y otras materias la desobediencia de la ley, la ineficacia del derecho, las fallas en su aplicación, y el hecho de eludirse el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, por servidores públicos y ciudadanos, implica la pérdida o debilitamiento de los valores sociales y personales que dan al derecho su significado ético.

Para volver a la idea de Sergio García Ramírez, la convocatoria de los valores primordiales del derecho debe llevarlos e incorporarlos, también, a la organización política; tanto la justicia como la seguridad. Y más que nunca en el tiempo actual, en el que el futuro se avizora lleno de zonas de incertidumbre y de imprevisibles cambios, el gobierno se debe realizar y fincar en principios y valores, más que en predicciones pretensiosas o en tesis ideologizadas y en proyecciones de computadora.

Cuando no se respetan las leyes y se deja de justipreciar la importancia de los principios y valores que las normas contienen, se fractura el Estado de derecho y se altera para mal la convivencia satisfactoria y la paz, que sólo se asientan con profundidad y firmeza en los ámbitos de la justicia y de la ética social y política.