

**Del pago de tributos al control de la deuda pública: propuesta de un
Estándar de Legitimidad de la deuda pública**

**From tax payment to control of public debt: proposal for a public debt
Legitimacy Standard**

Máster Martín Rodríguez Miranda (*)¹

Máster César Augusto Gómez Calderón ()²**

(Recibido: 04/02/23 • Aceptado: 09/08/23)

¹ Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.

Abogado Docente e Investigador de la Sede de Occidente y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Costa Rica. (Investigador principal) correo electrónico: MARTIN.RODRIGUEZMIRANDA@ucr.ac.cr

ORCID: 0009-0003-2247-3634

² Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.

Filósofo, tesista de Licenciatura en Derecho, Investigador de la Sede de Occidente y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Costa Rica. (Investigador asociado) correo electrónico: CESAR.GOMEZ@ucr.ac.cr

ORCID: 0009-0003-0614-163X

Resumen: El presente artículo³ busca esclarecer los antecedentes desde los cuales elaborar una propuesta de herramienta de control sobre la deuda pública. Para ello revisa en primer término la genealogía de la relación entre el pago de tributos y la deuda pública. En segundo término, hace un recorrido por los principales hitos en la historia costarricense de las reformas tributarias y de la imposición de controles sobre la deuda pública, para llegar en un tercer momento a formular la posibilidad de un estándar que permita verificar la legitimidad de la deuda pública.

Palabras clave: tributos, deuda pública, deuda odiosa, control, estándar de legitimidad.

Abstract: This article aims at clarifying the background from which a proposal for a control tool on public debt can be developed. To do this, it first reviews the genealogy of the relationship between tax payment and public debt. Second, it goes through the main milestones in the Costa Rican history of tax reforms and the imposition of controls on the public debt. And third, it formulates the possibility of a standard that allows verifying the public debt legitimacy.

Keywords: Tax, public debt, odious debt, control, legitimacy standard.

Índice:

Introducción: del carácter, origen y finalidad de los tributos

- 1.- De la satisfacción de derechos básicos a la prioridad en el pago de la deuda
- 2.- De los eventos que en Costa Rica explican los roles y controles de la deuda pública
- 3.- De un posible estándar para el control de la deuda pública
- 4.- De los ítems de un Estándar de Legitimidad de la deuda pública

Conclusiones

³ Este artículo es resultado del trabajo desarrollado por un equipo de investigación independiente en torno de la deuda pública costarricense, mismo que a partir del año 2021 cuenta con apoyo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Costa Rica desarrollando el proyecto “Generación de datos y criterios de transparencia sobre Finanzas Públicas” (722-C1193). El equipo cuenta además con la participación de la M.Sc. Esperanza Tasies Castro, Licda. Rocío Chamorro Tasies y Doctor Marino Marozzi.

Bibliografía

Introducción: del carácter, origen y finalidad de los tributos

Los tributos pueden ser caracterizados como obligaciones jurídicas pecuniarias (carácter pecuniario), impuestas unilateralmente por el Estado (carácter coactivo) y destinadas a la financiación del gasto público (carácter contributivo).

Sin embargo, como todas las instituciones sociales, los tributos son creación histórico-social, cuyo origen y evolución es posible ubicar en una determinada geografía y calendario.

Dentro de los relatos más aceptados sobre el origen de los tributos en Occidente, se cuenta que hasta antes de las Guerras Médicas (490 a.C.), ni la ley ni la burocracia griega obligaban a los ciudadanos a tales sacrificios. En su lugar, la tradición y el sentimiento público motivaban la práctica de la *liturgia*, es decir, la donación de riquezas para el funcionamiento del servicio público, siendo estas recompensadas con honor y prestigio público para el donante⁴.

Sin embargo, la guerra de los griegos contra el Imperio Persa trajo consigo una consecuencia fiscal inesperada: cuando los estados-ciudad griegos se percataron que no podían pagar una contienda tan extensa y costosa, acordaron imponer entre los suyos el método persa de financiamiento, cada miembro de la Liga de Delos pagaría anualmente un tributo, el *phoros* (φόρος). Gracias a dicha reforma tributaria, la alianza helénica alcanzó a ser imperio⁵.

Fue gracias a esta reforma político, legal y cultural que, para el año 428 a.C. y ante el costo ruinoso que suponía ahora la Guerra del Peloponeso, los propios ciudadanos griegos terminaron por convertirse ellos mismos en contribuyentes, estableciendo e institucionalizando la *eisphora* (εἰσφορά): un impuesto sobre la propiedad de las élites⁶.

El éxito histórico de la reforma tributaria helénica fue de tal importancia para el sostenimiento de los regímenes militares posteriores, pero también a nivel administrativo burocrático y para la construcción y mantenimiento de obras públicas, que hasta nuestros

⁴ PRITCHARD, David M. “Guerra y finanzas públicas en la antigua Grecia”, *Limes: Revista de Estudios Clásicos*, N.º 28, 2017. pp. 123-38.

⁵ *Ídem*.

⁶ *Ídem*.

días sigue siendo la herramienta fundamental de los Estados para acceder al financiamiento de su actividad.

Pero al mismo tiempo que al hablar hoy de tributos resulta pertinente esta anécdota sobre su origen coactivo y militar, también lo es aquella premisa política según la cual *el límite de la opresión del gobierno es la fuerza que el pueblo se muestre capaz de oponerle*⁷.

Por dicho principio de resistencia, en el verano de 1846⁸ surge a la vida política el abstencionismo fiscal, a manos de Henry David Thoreau, un anarquista de Concord, Massachusetts, que se negó a pagar impuestos en oposición a las políticas llevadas adelante por los Estados Unidos: el abominable régimen de la esclavitud, así como la guerra ilegítima contra México.

De acuerdo con el abstencionismo fiscal propuesto por Thoreau, resulta inmoral cumplir con el pago de unos impuestos dirigidos a financiar actividades contrarias a la libertad y la justicia. Mientras tanto, la negativa a cumplir con dicho pago constituye una acción no violenta capaz de transformar el rumbo de la política.

Si un millar de personas rehusaran satisfacer sus impuestos este año, la medida no sería ni sangrienta ni violenta, como sí, en cambio, el proceder contrario, que le permitiría al Estado el continuar perpetrando acciones violentas con derramamiento de sangre inocente.⁹

Por este acto de rebeldía, el fundador de la desobediencia civil¹⁰ fue encerrado en prisión. De acuerdo con la legislación de Massachusetts, ante el impago de tributos la sanción imponible era la pérdida del voto y la expropiación de los bienes necesarios para pagar la cantidad debida.

Los familiares de Thoreau pagaron los seis años de impuestos en mora, siendo este activista por el pacifismo y el antirracismo liberado días después contra su voluntad.

⁷ MALATESTA, Errico. En V. Richards (Comp). *Malatesta, Pensamiento y acción revolucionarios*. Buenos Aires: Tupac Ediciones. 2007. p.187.

⁸ La Declaración de Independencia de los Estados Unidos fue adoptada por el Congreso Continental de Filadelfia el 04 de julio de 1776.

⁹ THOREAU, Henry. *La desobediencia civil*. Bogotá: Editorial Pi. 2008.

¹⁰ Una tesis aún hoy acogida por grupos políticos estadounidenses opuestos al gobierno.

Frente a estas anecdóticas referencias respecto de la imposición y la oposición a los tributos, Holmes y Sunstein¹¹ indican que, contemporáneamente, la tesis más difundida es que el pago de tributos no tiene otro objetivo que asegurar el cumplimiento de los derechos fundamentales establecidos en la constitución política de la respectiva nación.

De lo anterior deriva la obligación de los Estados de poner en marcha una serie de prestaciones positivas encaminadas al cumplimiento de los derechos fundamentales dispuestos en la norma suprema. Para el caso de Costa Rica y por jurisprudencia constitucional, también de aquellas obligaciones estatales reconocidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos, incluso cuando no hayan sido ratificados por la Asamblea Legislativa (Sentencia 3805-92, del 28 de noviembre de 1992).

En la teoría tributaria postpositivista, la cual resulta complementaria a la anterior tesis garantista (más propia del Estado Social de Derecho), la obligación tributaria se legitima en la idea de la autoimposición, es decir, por el acuerdo generalizado de la población sobre la necesidad de sufragar los requerimientos económicos del Estado, el cual se afirma, constituye la base de toda organización social.

Bajo este esquema la necesidad de sufragar largas campañas militares (al estilo ateniense) resulta superada por la obligación de garantizar los derechos fundamentales de la población, al tiempo que la coacción se transmuta en una autoimposición de la ciudadanía ante tan elevado fin: todo habitante de la República tiene la obligación de contribuir con los gastos públicos, de acuerdo con la ley y en la medida en que ésta lo disponga.

Bajo esta tesitura, existe una relación directa entre la carga tributaria que soporta una población y el nivel de vida al cual sus miembros tienen acceso, siendo la relación lógica fundamental que, a mayor recaudación de impuestos mejor nivel de vida para los habitantes.

Para el caso de Costa Rica, de la tesis de Holmes y Sunstein, en concordancia con lo establecido en la Constitución Política costarricense, se desprende que el sistema tributario debiera fungir como un mecanismo legal administrativo encargado de recaudar los recursos necesarios para satisfacer derechos básicos como la salud, vivienda, justicia pronta y

¹¹ HOLMES, S.; SUNSTEIN, Cass R. *El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Siglo XXI. 2011.

cumplida, ambiente sano, protección de la familia, asistencia social, servicios públicos, trabajo, de todos y todas las habitantes de la República.

Esta posición ha sido refrendada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, al señalar que el establecimiento de impuestos por el Estado y su respectivo pago por los contribuyentes, responde al propósito de contar con los recursos necesarios para prestar aquellos servicios públicos que solventan las necesidades de sus habitantes, así como los fines sociales encomendados (ver Resolución N° 1226-2014).

Con base en estos antecedentes pareciera posible afirmar una progresividad entre aquella legitimidad clásica y oligárquica del tributo, fundada en el mantenimiento de costosos aparatos militares, y la legitimidad contemporánea y democrática, relacionada con la satisfacción de fines sociales y derechos básicos de la población. Y, sin embargo, de manera recurrente en la modernidad, incluyendo el actual contexto de capitalismo neoliberal, el pago de la deuda pública ha llegado a afirmarse como una tercera fuente de legitimidad del tributo, por encima inclusive de la obligación estatal de garantizar los derechos fundamentales de la población.

Frente a lo que se presenta como una nueva disputa por el fundamento contemporáneo de los tributos, a continuación y para el caso de Costa Rica, se reconstruye parcialmente la genealogía de la relación entre el pago de tributos y la deuda pública, así como se realiza un recorrido por los principales hitos en la historia de las reformas tributarias y la imposición de controles sobre la deuda pública, antecedentes a partir de los cuales se formulan las premisas de lo que podría ser un estándar que permita verificar la efectiva legitimidad de la deuda pública.

1.- De la satisfacción de derechos básicos a la prioridad en el pago de la deuda

De acuerdo con Rodríguez Garro¹², desde el año 1978 todas las administraciones del Estado costarricense, sin distinción de color político o ideología, han impulsado reformas legales encaminadas a modificar el sistema tributario.

¹² RODRÍGUEZ GARRO, Fernando. *Reformas fiscales recientes: el caso de Costa Rica*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2014. Recuperado en: <https://www.oecd.org/tax/tax-global/Session-2-Costa%20Rica.pdf>

A pesar de ello, es sólo en los años 1982 (reforma de la Ley del Impuesto General sobre las Ventas (IGV), 1988 (reforma general de la Ley del Impuesto sobre la Renta) y 1995-1997 (reformas al Código Tributario), cuando dichas iniciativas logran modificar la estructura tributaria del país, incluyendo la imposición del correlativo subsistema jurídico¹³.

A las reformas señaladas por Rodríguez Garro se debe agregar aquella que se echa a andar partir del año 2002, la que tiene como objetivo el paso de un sistema cedular de renta a uno de renta global o dual, así como la transformación del Impuesto General a las Ventas (IGV) en un Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Dichas medidas fueron y han sido defendidas por todos y cada uno de los gobiernos de turno, desde Abel Pacheco (2002-2006) hasta Rodrigo Chaves (2022-2026), argumentando en todos los casos fortísimas presiones desde el FMI, la OCDE, el Banco Mundial, las calificadoras de riesgo y los tenedores de deuda pública, dirigidas a que el Estado costarricense establezca la relación deuda-PIB, conteniendo el gasto público con fuertes recortes a la inversión social, al tiempo que mantiene la confianza de los inversionistas al priorizar el pago de la deuda pública¹⁴.

En dicho contexto, las administraciones Solís Rivera (2014-2018) y Alvarado Quesada (2018-2022, ambas del hoy extinto Partido Acción Ciudadana o PAC) lograron impulsar y aprobar una reforma legal mediante la cual se transforma el IGV en un IVA, aplicando un porcentaje tributario del 13% sobre cada transacción (Ley de Fortalecimiento de la Finanzas Públicas, Ley N° 9635 del 03 de diciembre de 2018). Se hace notar que en diversas ocasiones la administración Alvarado Quesada dejó en claro que los organismos internacionales requieren aumentos progresivos en dicho porcentaje, de manera que el país alcance el promedio impositivo de la OCDE, estimado en un 19%¹⁵.

Aunado a ello y en lo que tiene que ver con el Impuesto sobre la Renta, dicha reforma (la Ley N° 9635) introdujo importantes cambios tendientes a ampliar el número de contribuyentes, así como los montos de las obligaciones tributarias.

¹³ *Ídem*.

¹⁴ MORALES CHAVARRÍA, S. “Hacienda da a conocer los cambios que pretende en impuestos de ventas y renta”. *El Financiero*. San José de Costa Rica: Grupo Nación. 10 de agosto de 2015. Recuperado en: http://www.elfinanciero.cr/finanzas/Hacienda-impuestos-proyecto-IVA-renta_0_790120981.html

¹⁵ MARÍN, Claudia. “Carlos Alvarado no descarta aumentar impuestos después de 2019”. *El Mundo*. 27 de febrero de 2019. Recuperado en: <https://www.elmundo.cr/costa-rica/carlos-alvarado-no-descarta-aumentar-impuestos-despues-de-2019/>

Finalmente, la nueva legislación tributaria costarricense también acogió aquellas otras exigencias de los organismos financieros internacionales, legitimando el pago de la deuda pública externa como prioridad presupuestaria en el uso de recursos públicos.

En resumen, los especialistas afirman que estas reformas han llevado a la profundización de un sistema tributario injusto, caracterizado por una pésima gestión tributaria; una alta evasión y elusión fiscal, con hasta un 27% de las grandes empresas territoriales declarando pérdidas o cero utilidades año tras año; exenciones cuestionadas para los nómadas digitales, rentistas extranjeros y las Zonas Francas; mientras el fisco se sostiene en una estructura tributaria regresiva, basada en impuestos indirectos cuya injusticia se acrecienta frente a fenómenos tan frecuentes en los países pobres como la inflación¹⁶.

2.- De los eventos que en Costa Rica explican los roles y controles de la deuda pública

En nuestros días, prácticamente todos los Estados del mundo acuden al crédito para complementar los recursos económicos que requieren para su funcionamiento: de hecho, son pocos los territorios que se mantienen ajenos a la deuda pública, tal como es el caso de Brunei, el Principado de Liechtenstein, la Región China de Macao y la Isla de Niue.

Para el caso de Costa Rica, el Presupuesto Nacional para el año 2023 asciende a ¢12,2 billones (¢12.266.817 millones) y se financiará en un 59,1% por medio de impuestos, entre los que destacan el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto sobre la Renta; mientras que el 40,9% restante se financiará con deuda pública¹⁷. De su parte, en el apartado de egresos, un 46,7% está destinado al servicio de la deuda, mientras que el gasto en servicios sociales fue limitado al 37,8% del gasto público, con importantes reducciones

¹⁶ POMAREDA GARCÍA, Fabiola. “Presupuesto registra más ingresos por impuesto sobre el consumo que por impuesto sobre el capital”. *Semanario Universidad*. San José de Costa Rica: Universidad de Costa Rica. 06 de septiembre de 2022. Recuperado en: <https://semanariouniversidad.com/pais/presupuesto-registra-mas-ingresos-por-impuesto-sobre-el-consumo-que-por-impuesto-sobre-el-capital>

¹⁷ *Ídem*.

para el Ministerio de Educación Pública, Ministerio de Justicia y Paz, Ministerio de Salud y Tribunal Supremo de Elecciones¹⁸.

De esta conjunción entre el incremento de la carga impositiva indirecta de la población, la exoneración del gran empresariado y expatriados europeos, el recorte radical de la inversión social y la priorización del servicio de la deuda en el gasto público, deriva una necesidad urgente de analizar en detalle el rol que en la política costarricense ha llegado a ocupar la deuda pública.

Para el caso de Latinoamérica, es importante partir de que ya en una fecha tan temprana como el año 1825, los Estados recién nacidos de la Independencia de España llegaban a adeudar hasta el 70% de los bonos de gobierno transados en el Royal Exchange (la Bolsa de Londres)¹⁹.

De ahí que el surgimiento de los estados nacionales latinoamericanos se afirme aparejado al de la deuda pública. De acuerdo con Marichal²⁰, esto se explica por el gran interés de la banca europea en explotar las riquezas del nuevo mundo, ahora independiente, así como por la prioridad de los Estados nacientes de fortalecer sus ejércitos y consolidar su aparato represivo militar. Como es posible observar, para esta época persevera todavía la concepción originaria de los tributos como fuente de financiamiento militar.

Quizás por estos lóbregos orígenes, si bien la Constitución Política de Costa Rica autoriza el endeudamiento del Estado a través de empréstitos, en ese específico apartado la Carta Magna establece requerimientos especiales para su suscripción, siendo la Asamblea Legislativa la encargada de autorizar los préstamos o endeudamientos que el Poder Ejecutivo pretenda formalizar, requiriendo para ello el apoyo de una mayoría calificada de los diputados (ordinal 121, inciso 15, de la Constitución Política).

Tal como se menciona en las actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, la imposición en Costa Rica de restricciones constitucionales para la celebración de empréstitos forma parte, desde mucho antes, de las reglas para el buen manejo de los fondos públicos y la economía nacional.

¹⁸ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *DFOE-FIP-MTR-00030-2022. Cifras globales del proyecto de ley de presupuesto 2023*. San José de Costa Rica: Contraloría General de la República. 2022. Recuperado en: https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2022/SIGYD_D/SIGYD_D_2022017269.pdf

¹⁹ MARICHAL, Carlos. *Historia de la deuda externa de América Latina: Desde la independencia hasta la gran depresión, 1820-1930*. México:Alianza. Editorial. 1988. pp.

²⁰ *Ídem*.

Así, la Constitución de 1871 ya señalaba la competencia del Congreso de la República para la autorización de empréstitos:

Artículo 73. Son atribuciones exclusivas del Congreso [SIC]:
(...)

16. Autorizar especialmente al Poder Ejecutivo para negociar empréstitos, ó celebrar otros contratos; pudiendo hipotecar á su seguridad las rentas nacionales.

Clarificador respecto de la necesidad de un control reforzado sobre la suscripción de empréstitos internacionales resulta la advertencia hecha por Rosa Luxemburgo en 1913, como parte de su estudio sobre *La acumulación del capital*, mismo en que afirmaba que en tanto el capitalismo requiere alcanzar la plusvalía necesaria para sostener el proceso de acumulación, se expande constantemente sobre formaciones sociales no capitalistas, las cuales absorbe a fin de ampliar la demanda de su producción. Dicha expansión, continuaba Luxemburgo, se logra en parte a través de la conquista militar pero también mediante préstamos bancarios para infraestructura. Hoy habría que agregar, infraestructura pública para la extracción financiera de ganancias privadas²¹.

Sin embargo, pese a las advertencias de una teórica marxista como Luxemburgo y a las restricciones constitucionales vigentes desde 1871, Costa Rica atravesó entre 1919 y 1923 una compleja crisis política cuyo epítome se ubica en la discusión sobre la responsabilidad del país respecto de un crédito internacional altamente cuestionable, suscrito años antes por la dictadura de los hermanos Tinoco (1917-1919). Empréstito que bajo la lente del derecho internacional llegó luego a ser calificado como un caso paradigmático en la historia y el análisis teórico-jurídico respecto de los límites que deben imponerse a la deuda pública.

En agosto de 1919, el dictador militar Federico Tinoco Granados (1917-1919) huyó de Costa Rica producto de una rebelión popular en su contra, llevándose de paso una fuerte suma de dinero, la cual pidió prestada a la banca británica en nombre del país.

Un año después, bajo una fuerte presión popular, el Congreso y el presidente Julio Acosta García (1920-1924) se vieron obligados a repudiar las deudas y los contratos

²¹HILDYARD, Nicholas. *Licencia para saquear*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Oilwatch Latinoamérica, 2019.

suscritos por la dictadura de los hermanos Tinoco. Como resultado, Gran Bretaña amenazó con atacar Costa Rica si el gobierno no indemnizaba a las empresas británicas afectadas por el repudio. Sin embargo, la dignidad y la rabia de la población hicieron que el Estado costarricense se mantuviera en su postura de rechazo y el gobierno de Acosta García se vio obligado a exigir a Gran Bretaña un arbitraje internacional en busca de una solución.

En 1923 el laudo arbitral fallado por el magistrado de la Corte Suprema de los Estados Unidos, William H. Taft, afirmó la ilegitimidad en el cobro de US\$250.000,00 pretendido por Gran Bretaña contra el gobierno de Costa Rica, ya que dicha suma se fundaba en una transacción irregular entre el Royal Bank of Canada y el exdictador costarricense Federico Tinoco Granados²².

De acuerdo con el juez Taft, dicha deuda no debía ser asumida por la población de Costa Rica (vía el pago de tributos) ya que el dinero prestado había sido utilizado para beneficio personal de Tinoco y en contra de los principios que sustentan todo régimen democrático²³. En palabras de Atilio Alterini, quien comenta el Caso Tinoco (Great Britain v. Costa Rica), con el laudo Taft queda en claro que *los derechos humanos y la dignidad son más importantes que el servicio de deuda y los deudores no pueden ser forzados a hambrear a sus hijos para poder pagar*²⁴.

Pese al alivio económico generado por el triunfo de Costa Rica en este arbitraje, la Gran Depresión de 1929 trajo consigo una profunda crisis bancaria internacional y en el mercado de materias primas, fenómenos que llevaron a la gran mayoría de países latinoamericanos a declarar una moratoria de sus obligaciones en el extranjero. Para el caso de Costa Rica se declaró una primera moratoria en noviembre de 1932, la cual debió ser prorrogada en 1935 cuando se dicta una segunda moratoria que llega a hasta 1946²⁵.

Así, con la reforma constitucional de 1936 (antecedida por el laudo arbitral de 1923 y las moratorias dictadas desde 1932) se fortalecen aún más los controles (necesidad de votación calificada) requeridos para que la Asamblea legislativa pudiera autorizar la suscripción de empréstitos por el ejecutivo:

²² ALTERINI, Atilio. Seminario "El legado de Raúl Alfonsín": "Deuda Externa". *Cátedra Libre Democracia y Estado de Derecho "Dr. Raúl Alfonsín"*, Universidad de Buenos Aires. 2010.

²³ *Ídem*.

²⁴ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO. *El Laudo Taft*. San José de Costa Rica: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. 2011.

²⁵ MARICHAL, Carlos. *Historia de la deuda externa de América Latina: Desde la independencia hasta la gran depresión, 1820-1930. op.cit. Cuadro VIII*.

ARTÍCULO 82.- Son atribuciones exclusivas del Congreso:

(...)

16.- Autorizar especialmente al Poder Ejecutivo para negociar empréstitos ó celebrar otros contratos similares que afecten el crédito público, pudiendo hipotecar a su seguridad las rentas nacionales. Para autorizar la contratación de empréstitos en el exterior o de aquellos que aunque convenidos en el país hayan de ser financiados con capital procedente del extranjero, es preciso que el respectivo proyecto sea aprobado por las dos tercera partes de los votos del Congreso. (el subrayado se adiciona)

Al respecto de la necesidad de un control reforzado sobre la deuda pública resultan trascendentales las palabras del Diputado González Flores²⁶, quien promovió la inclusión en la Constitución de 1949 de medidas dirigidas a incrementar, consolidar y garantizar constitucionalmente los controles sobre la suscripción de empréstitos, mecanismos de financiamiento público que en palabras de este congresista constitucional *mantenían una relación directa con la germinación en el país de crisis inflacionarias*. Para ejemplificar dichos efectos inflacionarios rememora González Flores el caso del Empréstito Inglés de 1871 para la construcción del Ferrocarril al Atlántico, el Empréstito Francés de 1911, las emisiones de 1918 y 1919 en época de los Tinoco, el Empréstito Americano de 1926, las Cédulas de la Ley N° 79 del 4 de julio de 1933 y la Ley N° 20 de 30 de marzo de 1931, y en 1942 y 1943 con las operaciones financieras llevadas a cabo con el EximBank (Actas de la Asamblea Constituyente de 1949).

Mientras tanto, en relación con los devastadores efectos sociales de la deuda pública, es imprescindible recordar que a finales de 1981 el presidente Rodrigo Carazo Odio (1978-1982) anunció que Costa Rica no pagaría su deuda internacional^{27 28}. Carazo

²⁶ Luis Felipe González Flores, hermano de Alfredo González Flores, presidente de 1914-1917, depuesto por la dictadura de los hermanos Tinoco y representante de Costa Rica en el Caso Tinoco.

²⁷ La elevación de las tasas internacionales provocó que entre 1978 y 1982 el pago de la deuda externa (negociada en dólares y con una tasa de interés variable) pasara del 23,64% a un 120,80 % del PIB.

²⁸ LEFF, Alex. “Recuerdos de tiempos peores en Costa Rica”. *GlobalPost*. 2009. Recuperado en: http://noticias.lainformacion.com/mundo/recuerdos-de-tiempos-peores-en-costa-rica_4autxK6ubaP1AGjmp1c1Q4/

declaraba así el cese de pagos (default soberano) de la deuda pública externa del país²⁹, aunque a diferencia de casos posteriores como el de Argentina (2001) o Grecia (2015), dicha decisión no se fundamentó en criterios meramente económicos.

Para Carazo, la decisión se legitimaba en una valoración político-social (por demás muy coherente con los criterios esgrimidos en el Laudo Talf de 1923), en la disyuntiva *entre comer y pagar la deuda*³⁰. Dicha problemática fiscal la analizó Carazo desde tres consideraciones:

1. La defensa de la soberanía nacional frente a las imposiciones de los organismos internacionales (en especial el FMI, organismo financiero internacional que fue finalmente expulsado del país);
2. El enfrentamiento con la injusticia económica impuesta por el modelo de comercio internacional (relacionada con las cuotas de exportación y las ganancias obtenidas por los intermediarios);
3. La defensa del nivel de vida alcanzado por los sectores populares³¹.

La posición tomada por la Administración Carazo Odio adquiere especial relevancia cuando se considera que en esa época, al igual que hoy con las reformas tributarias operadas por las administraciones Solís Rivera y Alvarado Quesada (que en términos generales responden a Programas de Ajuste Estructural), la reacción inmediata del FMI fue presionar al gobierno costarricense para que *redujese el gobierno y controlase los gastos*³², dando prioridad al pago de la deuda externa: es decir, que los actuales acuerdos de reforma estructural entre Costa Rica y el FMI no son para nada novedosos.

Así las cosas, para tiempos de Carazo Odio la posición del FMI fue tratar de imponer una reducción forzosa del Estado costarricense (Programa de Ajuste Estructural) en todo lo relacionado con el área social, priorizando al mismo tiempo el pago de los créditos internacionales. Objetivos que, pese a la resistencia del gobierno de Carazo, treinta años después, entre 2018 y 2022, se alcanzaron plenamente durante la administración Alvarado Quesada.

²⁹ Se debe recordar que ya entre 1932 y 1946 Costa Rica había decretado una moratoria de la deuda externa.

³⁰ CARAZO, Rodrigo. *Carazo: tiempo y marcha*. San José de Costa Rica: Editorial Universidad Estatal a Distancia. 1989.

³¹ *Ídem*.

³² *Ídem*.

A la par de lo anterior, es menester recordar que la exigencia del FMI ante Carazo Odio nunca tomó en cuenta que el sistema tributario costarricense se funda, aún al día de hoy, sobre el cobro de impuestos indirectos al consumo, situación que ante el presidente de ese entonces evidenciaba que los acuerdos con el organismo internacional llevarían a una clara violación del principio de justicia social³³.

Lo cierto es que la llegada de Luis Alberto Monge al poder en 1982 (1982-1986), significó que en adelante (y hasta la fecha) las medidas fiscales exigidas por el FMI serían aplicadas por el Estado costarricense sin mayor cuestionamiento. Así las cosas, para nuestra época el endeudamiento público ha llegado a ser calificado como un mal necesario, estando a tal punto naturalizado por el capitalismo neoliberal que la gran mayoría de los economistas costarricenses, incluyendo aquellos que se desempeñan como Ministros de Hacienda, afirman de manera reiterada y contundente que *la deuda es buena*³⁴, aclarando que ello siempre y cuando sea utilizada para *construir obra pública, para construir carreteras, puentes, aeropuertos, que mejoran la productividad de la economía*³⁵.

De lo dicho hasta este momento se desprende una justificación clásica de la deuda pública, según la cual esta resulta fundamental a fin de complementar los recursos requeridos por el aparato militar, administrativo y para la construcción de obra pública; una tesis moderna según la cual la deuda pública resulta necesaria en atención a garantizar los derechos reconocidos en la Constitución Política e instrumentos internacionales de derechos humanos; una tercera tesis, de acuerdo con la cual la financiación de la deuda pública con recursos provenientes del extranjero resulta preocupante frente a sus tradicionales efectos inflacionarios, así como por la presión sobre el gasto social; y una cuarta posición, de acuerdo con la cual, la deuda pública tiene por objetivo suministrar los fondos necesarios para la construcción de aquella infraestructura que requiere el aparato productivo (tesis predominante entre los economistas afiliados en este momento al Ministerio de Hacienda y Banco Central, al menos para Costa Rica).

³³ *Ídem*.

³⁴ RUÍZ, Gerardo. “La meta es tener un superávit primario en el 2023”. *Diario CRHoy*. San José. 3 de diciembre de 2018. Recuperado en: <https://www.crhoy.com/nacionales/la-meta-es-tener-un-superavit-primario-en-el-2023/>

³⁵ *Ídem*.

Sea cual sea la posición que asumamos frente a la justificación y objetivos de la deuda pública, resulta evidente que su suscripción es un tema de la mayor importancia para la estabilidad del Estado costarricense, sobre todo si se consideran los trágicos efectos que en el pasado y sobre la población costarricense han tenido estos mecanismos de financiamiento, no sólo por las innumerables y recurrentes crisis del sistema capitalista, sino por sus efectos en la inversión social pública y la carga tributaria que implican.

Por la importancia que los diputados constituyentes de 1949 asignaron al saneamiento fiscal, así como a la implementación de medidas contra el despilfarro y peculado, en especial el restablecimiento de una Oficina de Control, la actual Constitución Política incorpora la figura de la Contraloría General de la República como órgano con independencia funcional y administrativa, auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública (artículos 183 y 184 de la Constitución Política).

Por ordinal 8 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley N° 7428 del 26 de agosto de 1994, en la conceptualización del patrimonio público sometido a escrutinio de este órgano se incluyen *los pasivos a cargo de los sujetos componentes de la Hacienda Pública*. Es decir, que en el sistema administrativo costarricense la deuda pública encuentra su natural órgano de vigilancia en dicha contraloría general, órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa. Ello tomando en cuenta que el Presupuesto Nacional y la autorización de deuda pública constituyen competencias exclusivas del congreso costarricense.

Las tareas asignadas a la Contraloría General de la República y que resultan atinentes pueden tipificarse en dos sentidos: preventivas, en tanto su fin es evitar malos manejos de los fondos públicos, y reactivas, cuando buscan sentar la responsabilidad por los equívocos identificados.

En esta búsqueda por asegurar la más adecuada gestión de los fondos públicos, siendo el despilfarro y el peculado las peores calamidades que debe soportar la ciudadanía, Costa Rica también cuenta con una Ley de Control Interno, Ley N° 8292 del 31 de julio de 2002, la cual vino a fortalecer las funciones de auditoría que ya venía realizando la Contraloría General de la República.

Finalmente, es de interés recordar que mediante Resolución R-DC-64-2014, la Contraloría General de la República estableció las *Normas General de Auditoría para el*

Sector Público, documento que establece los estándares mínimos para el ejercicio del proceso de auditoría de manera uniforme, competente, íntegra, objetiva e independiente.

3.- De un posible estándar para el control de la deuda pública

Del apartado anterior es posible derivar la necesidad de regular de manera reforzada la suscripción de deuda pública por el Estado costarricense, así como también la tesis de que existen empréstitos que por las condiciones en que fueron pactados o por aquellas en que debe verificarse su pago, resultan contrarios, directa o indirectamente, a la obligación estatal de garantizar los derechos humanos: como se vio más arriba, tanto el juez estadounidense William H. Talf, como los constituyentes costarricenses de 1871, 1939 y 1949 y el expresidente Rodrigo Carazo comparten ese argumento.

En apoyo de dicho requerimiento es dable recordar que a la par que el pago de la deuda pública se coloca como prioridad presupuestaria de los Estados, su emisión ya no se justifica por el aseguramiento de los derechos fundamentales de la población, sino por la necesidad de infraestructura de corte extractivista. En la actualidad, al menos la mitad del presupuesto nacional de Costa Rica se dedica al pago de la deuda pública, por encima inclusive del gasto asignado a servicios sociales como educación, el cual no supera el 8% del PIB³⁶.

En ese tanto, vale recalcar que en Costa Rica la carga tributaria presenta un énfasis mayor en los impuestos indirectos (4.9% del PIB), lo que permite catalogar su sistema tributario como altamente regresivo, una de las causas más importante para la consolidación de la desigualdad y la pobreza³⁷ en el país.

Sin embargo, a la fecha no se cuenta en el país con una herramienta de control que permita garantizar y verificar la adecuación de la deuda pública desde un enfoque de

³⁶ ARGUEDAS ORTÍZ, Diego. “Un tercio del Presupuesto para el 2016 pagará deuda pública”. *Semanario Universidad*. San José. 02 de septiembre de 2015. Recuperado en: <http://semanariouniversidad.ucr.cr/pais/un-tercio-del-presupuesto-para-el-2016-pagara-deuda-publica/>

³⁷ PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Costa Rica con gasto social alto pero carga tributaria por debajo del promedio latinoamericano*. 2014. Recuperado en: <http://www.cr.undp.org/content/costarica/es/home/presscenter/articles/2014/03/24/costa-rica-con-gasto-social-alto-pero-carga-tributaria-por-debajo-del-promedio-latinoamericano.html>

derechos fundamentales, de acuerdo con el cual se verifique si su autorización, suscripción, gestión, inversión y pago responden a los compromisos internacionales del Estado costarricense en materia de derechos humanos.

Respecto de la herramienta de los estándar, test o cuestionarios, Martínez Cruz y Galván Rodríguez³⁸ señalan que en el ámbito jurídico esta técnica, también llamada de cuestionarios de requerimientos mínimos (también conocidos como listas de chequeo o *checklist*), se implementa por primera vez en Alemania, con el objetivo de procurar que las leyes fueran óptimas.

Estas listas de verificación, también llamadas *checkliste, prüffragen, fragenkatalog o prüfliste*, fueron introducidas en el ámbito local legislativo de los *laender* alemanes a mediados de la década de 1970, y ya para 1984 el gobierno federal alemán emite una lista de diez preguntas que deben seguirse en todo proceso de elaboración de normas. Rápidamente su uso se extendió a otros países como Suiza, Noruega, EE.UU., Francia.

Hoy día los *checklist* funcionan como una guía para el acatamiento de determinados requisitos normativos: enumera una serie de ítems (muchos o pocos dependerá de la exhaustividad que se pretenda) que deben verificarse uno a uno para asegurar que una determinada actividad estatal cumple con lo previa y mínimamente aceptado en la correspondiente normativa jurídica.

Sin embargo, de acuerdo con Vázquez Valencia³⁹, la aplicación generalizada de estándar de requerimientos mínimos por las cortes supremas Latinoamericanas se ha caracterizado por un abandono de las conceptualizaciones y métodos implicados, recurriendo en su lugar a nociones generales, intuitivas, que legitiman un abuso de discrecionalidad en el control sobre la juridicidad de las actuaciones del poder público: una intromisión indebida del poder judicial en la actividad del legislativo y ejecutivo.

Como resultado, continua Vázquez Valencia, la aplicación generalizada y poco rigurosa de estándar ha degenerado en el dictado de criterios poco razonables, que sólo califican como libre creación jurídica, haciendo uso desmedido de citas y de argumentos que no tienen conexión los unos con los otros.

³⁸ MARTÍNEZ CRUZ, Francisco; GALVÁN RODRÍGUEZ, Hugo Arturo Salvador. “La checklist en la preparación de las iniciativas de ley: Un consejo de técnica legislativa”. *En Revista Asamblea*, Año 1, No. 7, VII época, abril 2013. ISSN: 1665-1049, pp. 8-11).

³⁹ VÁZQUEZ VALENCIA, Luis Daniel. “La razonabilidad y el contenido esencial de los derechos humanos”. *Alegatos*, N.º 92, enero/abril de 2016.

Para evitar este abuso, afirma este profesor e investigador de la FLACSO, se hace necesario especificar las directrices, clarificar las categorías y establecer el método que se seguirá en la aplicación del correspondiente estándar, cuestionario o test.

*Este es el trabajo del test como herramienta argumentativa, como método que permita pensar e instrumentar la razonabilidad a través de categorías.*⁴⁰

En ese sentido, para el desarrollo de un estándar de criterios mínimos se requiere identificar una serie de categorías que se integren en razón de un objetivo específico, que constituyan antecedentes del caso y sean siempre las mismas. Esto es, construir unos criterios tipo *check list*: se trata de aquellas preguntas, cuestiones o aspectos, determinadas prudencialmente, que quien aplique el estándar debe verificar antes de estipular si una norma, decisión u omisión es razonable.

Con ese punto de partida conviene especificar que para el caso de un Estándar de la deuda pública, que sea coherente con las obligaciones estatales en materia de derechos humanos, el mismo cabe ser desarrollado bajo la figura general de un Test de Razonabilidad y Proporcionalidad, siendo este el más general de los estándar, en tanto parte de lo razonable o lo proporcional para identificar aquello que es justificado⁴¹.

Respecto del carácter específico de dicho estándar y tomando muy en cuenta la doctrina elaborada a partir y alrededor del Comité para la Abolición de las Deudas Ilegítimas (CADTM, por las iniciales de su nombre anterior, Comité para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo), el mismo podría ser caracterizado con un Estándar de Legitimidad de la deuda pública. Esto por cuanto existen criterios mínimos relativos a la normativa aplicable, justicia y derechos humanos (legitimidad), legalidad y control (legalidad), democracia y derechos fundamentales (aceptabilidad) y progresividad y no regresión (sostenibilidad).

Bajo ese entendido, se esbozan a continuación aquellos criterios mínimos de legitimidad, legalidad, reconocimiento y sostenibilidad de la deuda pública.

⁴⁰ Ídem. p.82.

⁴¹ VÁZQUEZ, Daniel. *Test de razonabilidad y derechos humanos: instrucciones para armar. Restricción, igualdad y no discriminación, ponderación, contenido esencial de derechos, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2018.

4.- De los ítems de un Estándar de Legitimidad de la deuda pública

Para el desarrollo del presente Estándar de Legitimidad de la deuda pública la definición de los criterios mínimos se realiza de la mano con los antecedentes más importantes en la discusión de la legitimidad de la deuda pública, tanto a nivel local costarricense, como a nivel internacional, ámbito donde resulta de especial importancia el trabajo realizado por los investigadores y académicos adscritos al CADTM.

Con esos antecedentes, se proponen a continuación los criterios mínimos que deben ser observados en toda negociación, gestión y supervisión de una deuda pública que se pretenda legítima.

CRITERIO MÍNIMO PRIMERO. RESPETO DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS. La deuda fue contraída, gestionada y supervisada respetando los principios democráticos.

Si bien esta tesis es atribuida a Alexander Sack⁴², ello es incorrecto, ya que fue enunciada teóricamente por el Centro para el Derecho Internacional del Desarrollo Sostenible de la Deuda (CISDL) de la Universidad McGill de Canadá, según el cual, la falta de consentimiento (democrático) de la población constituye uno de los criterios para declarar una deuda odiosa⁴³.

Y sin embargo, pese al reconocimiento internacional de este origen teórico, para esta investigación no es posible dejar de lado que entre sus argumentos en el Caso Tinoco, el licenciado Alfredo González Flores, expresidente depuesto años antes por dicha dictadura y luego representante de los intereses costarricenses ante el Chief Justice de los Estados Unidos, fue enfático en afirmar ante el juez William Taft el incumplimiento de este criterio, señalando que, en tanto el gobierno del dictador Federico Tinoco Granados fue ilegítimo, producto de un golpe de Estado en su contra, no tenía legitimación para comprometerse en nombre de la nación.

Sin embargo, en un acto sumamente conservador, el juez Taft (y tras este Sack) fue igual de enfático en rechazar el argumento costarricense, señalando que *por el contrario*,

⁴² Sack fue jurista y profesor de derecho ruso, especializado en derecho financiero internacional. Se le atribuye la formulación de la Teoría de la Deuda Odiosa.

⁴³ TOUSSAINT, Eric. “La deuda odiosa según Alexander Sack y según el CADTM”. *CADTM*. 26 de noviembre de 2016. Recuperado en: <http://www.cadtm.org/La-deuda-odiosa-segun-Alexander>

*internacionalmente, basta con que el gobierno de facto tenga control y autoridad sobre el territorio estatal para que pueda realizar actos que comprometan internacionalmente al país. Estos actos, salvo casos excepcionales se conservan tras un cambio de gobierno*⁴⁴.

En la actualidad, el CADTM y luego el Comité de la Verdad de la deuda pública Griega, han rechazado la formulación de la Universidad McGill, siendo que dicha posición decanta en la idea de que un gobierno instaurado mediante elecciones libres es suficiente para que sus deudas no puedan ser consideradas odiosas⁴⁵.

En ese tanto, estas organizaciones son del criterio que se debe tomar en cuenta el carácter democrático del gobierno del Estado deudor, más allá de su forma de designación.

En apoyo de dicha tesis, la CADTM ha recalcado que ya en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (1969), ordinal 53, se sobreentienden como odiosas aquellas deudas contraídas por aquellos gobiernos que violenten los grandes principios del derecho internacional, tales como los derechos humanos fundamentales, la igualdad soberana de los Estados o la renuncia al recurso a la fuerza, mismos que se encuentran contenidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los dos pactos sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), así como las normas imperativas del derecho internacional (*jus cogens*)⁴⁶.

Para el caso de Costa Rica, resulta fundamental recordar que en este apartado del Estándar de Legitimidad de la deuda pública se debe verificar el cumplimiento estricto del procedimiento de control reforzado establecido en el artículo 82, inciso 16, de la Constitución Política, a saber, que la deuda haya sido aprobada por las dos terceras partes de los votos de la Asamblea Legislativa.

A la par de lo anterior y en coherencia con este requerimiento mínimo, por jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia resulta evidente que toda deuda, para ser reconocida como pública, debe resultar coherente en todos sus extremos con los alcances e implicaciones del principio democrático, a saber, el sistema de democracia representativa, participativa y pluralista; el ejercicio indirecto del Poder a través

⁴⁴ MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO. *El Laudo Taft. op.cit.p.3.*

⁴⁵ TOUSSAINT, Eric. “Desmitificar a Alexandre Nahum Sack y la doctrina de la deuda odiosa”. *CADTM*. 29 de mayo de 2017. Recuperado en: <http://www.cadtm.org/Desmitificar-a-Alexandre-Nahum>

⁴⁶ *Ídem*.

de los diversos puestos de elección popular; como fuente o parámetro de interpretación que permea todo el ordenamiento y formas jurídicas; como derecho justiciable ante instancias administrativas y jurisdiccionales (ver resolución N° 9197-2006).

Desde esta perspectiva, resulta paradigmática la posición del presidente Rodrigo Carazo cuando en 1981 declaró el cese de pagos de la deuda internacional costarricense, motivado en parte por la defensa de la soberanía nacional frente a las imposiciones del FMI, organismo que presionaba al gobierno costarricense para que pusiera en marcha un Programa de Ajuste Estructural dirigido a recortar la inversión social y priorizar el pago de la deuda externa.

En coherencia con dicha postura, el Principio 25 de los *Principios Rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos* (A/HRC/20/23), acogidos por el Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución N° A /HRC/RES/20/10, alude directamente a la necesidad de que las instituciones financieras internacionales, tales como el FMI, se abstengan de ejercer presiones, influencias o injerencias en el proceso de desarrollo nacional del país deudor, situación que podría derivar en la ilegitimidad de una deuda pretendida como pública.

Finalmente y en consecuencia con el respeto del Principio Democrático que debe observar toda deuda pública, los Principios 28, 29 y 32 de los *Principios Rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos* (A/HRC/20/23), establecen que en atención a los principios de transparencia, participación y rendición de cuentas, toda la información relacionada con la deuda pública debe ser plenamente declarada por los Estados, instituciones financieras internacionales y otros actores del caso, así como puesta bajo la supervisión de los órganos representativos competentes y las organizaciones de la sociedad civil.

De su parte, la Sala Constitucional también ha señalado la íntima relación entre el principio democrático y los principios de rendición de cuentas, transparencia, publicidad y participación ciudadana, mismos que por esta jurisprudencia resultan plenamente aplicables al caso de la deuda pública: por cuanto la democracia es el ejercicio del poder en público, en ese tanto el Estado debe rendir cuenta de sus actos ante el pueblo (Constitución Política en los artículos 9 y 11), excluyendo el secreto y elevando la transparencia a principio, obligando al servidor público a reportar detalladamente sus actos y resultados, mientras

dota a la ciudadanía de mecanismos para monitorear su desempeño (Resolución N° 18269-2020).

CRITERIO MÍNIMO SEGUNDO. SATISFACCIÓN DE LOS INTERESES DE LA POBLACIÓN. La deuda fue empleada para satisfacer los más altos intereses de la población.

Esta tesis fue sostenida por el magistrado William Taft en el laudo del Caso Tinoco (Great Britain v. Costa Rica), cuando afirma que el estado deudor Costa Rica logró demostrar que la obligación entre el Royal Bank of Canada y el exdictador costarricense Federico Tinoco Granados contravenía los intereses de la población del Estado, siendo que Tinoco tomó los dineros para su beneficio personal.

Posteriormente dicha tesis fue recopilada y refrendada por Alexander Sack en su tratado *Les effets des transformations des Etats sur leurs dettes publiques et autres obligations financières* (Efectos de las transformaciones de los Estados sobre sus deudas públicas y otras obligaciones financieras), publicado en París en 1927, señalando que una deuda es odiosa cuando no ha generado beneficios para la población (o lo que es lo mismo, cuando fue contratada a fin de ser utilizada contra los intereses de la nación).

Sin embargo, dicho requerimiento luego fue reformulado por el Comité de la Verdad de la deuda pública griega, órgano conformado el 4 de abril de 2015, cuando la Presidenta del Parlamento Griego, Zoe Konstantopoulou, confió la Coordinación Científica de este trabajo al Dr. Eric Toussaint y la cooperación con el Parlamento Europeo y otros Parlamentos y Organizaciones Internacionales a la Parlamentaria Europea Sofia Sakorafa. De acuerdo con dicho Comité no basta que la deuda pública haya generado beneficios para la población, sino que es un requisito que haya sido empleada para satisfacer los más altos intereses de la población del Estado deudor.

En ese tanto, las deudas utilizadas para uso personal, no del Estado, no comprometen al pueblo, así como tampoco aquellas deudas multilaterales contraídas en el marco de un Ajuste Estructural, tanto más cuanto el carácter perjudicial de estas medidas políticas ha sido claramente denunciado.

Según el criterio de la New Economics Foundation (NEF) también resultan odiosas todas aquellas deudas contraídas con el objetivo de reembolsar deudas odiosas de anteriores regímenes. Operación que es posible calificar como un blanqueo de deudas odiosas⁴⁷.

De este criterio mínimo se desprende que ante la presunción de deuda odiosa, la carga de la prueba corresponde al acreedor, siendo que los prestamistas deben demostrar que los fondos facilitados favorecieron a la población.

Esta subtesis también es sostenida por el magistrado William Taft en el laudo del Caso Tinoco (Great Britain v. Costa Rica), cuando afirma que “*El banco debe demostrar que el dinero se prestó al Gobierno para usos legítimos. Y no lo ha hecho.*” A contrario sensu, afirma el juez Taft, el acreedor conocía del interés espurio de la deuda y se aprovechó de este conocimiento.

Este criterio mínimo de segundo orden luego se constituyó en la segunda de las tesis de Alexander Sack.

Según el Comité de la Verdad de la deuda pública griega los prestamistas no sólo deben estar en posibilidad de probar que el beneficio para la población, sino que tienen la obligación de verificar que los fondos han sido empleados para satisfacer los más altos intereses de la población del Estado deudor.

En igual sentido, por el Principio 9 de los *Principios Rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos* (A/HRC/20/23), se entiende la responsabilidad compartida de los acreedores, deudores y otros actores del caso, en la negociación, gestión y supervisión de la deuda pública, resultando imprescindible que en todo momento estos garanticen el respeto de los derechos humanos.

CRITERIO MÍNIMO TERCERO. PRINCIPIO PRO HOMINE.
Las actividades relacionadas con la negociación y gestión de deuda pública no fueron obstáculo para la realización progresiva y no regresiva de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la población.

⁴⁷ NEW ECONOMIC FOUNDATION. *Odious Lending: Debt Relief as if Moral Mattered*. 2006. Recuperada en <http://www.jubileeresearch.org/news/Odiousslendingfinal.pdf>

Esta tesis fue enunciada por el Comité de la Verdad de la deuda pública griega.

En 2016, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), en el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y al aprobar la Declaración *Deuda pública, medidas de austeridad y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (Declaración N° E/C.12/2016/1) refrendó dicha tesis al evidenciar que toda regresión de los derechos humanos generada al amparo de un proceso de negociación de deuda pública será considerada ilegítima.

En cuanto a la gestión de la deuda pública, Relaciona el Comité DESC la necesidad de dicha Declaración con la incapacidad recurrente de los Estados para hacer efectivo el PIDESC luego de que han adoptado *programas de consolidación fiscal, en particular programas de ajuste estructural o programa de austeridad, impuestos como condición para obtener préstamos* (punto primero de la Declaración).

En ese sentido, resulta ilegítima toda reforma jurídica impulsada por el Estado, otros Estados u organismos internacionales, en el marco de un programa de consolidación fiscal, en particular de programas de ajuste estructural o programa de austeridad, que tenga relación con la aprobación de un crédito de deuda pública, que resulte regresiva (y contraria a sus obligaciones) en materia de derechos humanos.

Según la doctrina a partir y alrededor del Estado Social de Derecho y el Derecho de los Derechos Humanos (marco bajo el cual los tributos, el presupuesto nacional y la deuda pública tienen por objetivo la satisfacción de derechos fundamentales), el Estado es concebido como una apuesta ideológica que busca ante todo la *progresividad y no regresión* en el orden público. Por demás, una de las más difundidas expectativas jurídicas entre las sociedades contemporáneas.

De acuerdo con el profesor Peña Chacón (2017), para el caso costarricense los principios de *progresividad y no regresión (cuya estrecha y sinérgica vinculación los hace interdependientes)* se desarrollan a partir de 2010 por intermedio de la jurisprudencia de la Sala Constitucional.

En este desarrollo tiene vital importancia la resolución N° 2012-13367, donde este alto tribunal constitucional reconoce de manera expresa el principio de progresividad y lo

vincula con el de no regresividad, así como las resoluciones N° 2014-18836 y 2015-5616, donde los y las magistradas constitucionales establecen la necesidad de una gradualidad en la implementación del principio de progresividad, de manera que no se afecte (logística, presupuestaria y legalmente) la efectividad de otros derechos constitucionales y humanos.

De acuerdo con dicha línea jurisprudencial podemos conceptualizar la progresividad y no regresión de la siguiente manera:

- Por el principio de progresividad el Estado asume la obligación de ir aumentando, en la medida de sus posibilidades y desarrollo (principio de gradualidad), los niveles de protección de los derechos humanos y rango constitucional.
- Por el principio de no regresividad o de irreversibilidad de los beneficios y protección alcanzada, el Estado se ve obligado a no adoptar medidas, políticas o normas jurídicas que empeoren, sin justificación razonable y proporcionada, la situación de los derechos alcanzada hasta entonces.
- Mientras el Estado puede determinar prudencialmente las vías y mecanismos para ampliar la tutela de los derechos humanos y constitucionales, toda reversión en los logros alcanzados, así como todo replanteamiento a la baja en el nivel de protección, solo puede darse por ley y previa realización de un estudio técnico ajustado a los principios razonabilidad y proporcionalidad, a las exigencias del Derecho Internacional de Derechos Humanos y de la Constitución, y al bienestar general de la población, que sirva para justificar la medida.

Partiendo de lo anterior y retomando una idea ya expuesta por Mario Peña, profesor de Derecho Ambiental de la Universidad de Costa Rica y consultor en medio ambiente, los *programas de consolidación fiscal, en particular programas de ajuste estructural o programas de austeridad, impuestos como condición para obtener préstamos deben llevarse adelante en estricta consonancia con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad y no regresión de los derechos humanos*⁴⁸.

Y continúa el profesor Peña señalando:

⁴⁸ PEÑA CHACÓN, Mario. *Hacia una nueva hermenéutica ambiental*. 2013. Recuperado en: <https://maestriaderechoambientalucr.files.wordpress.com/2013/12/hacia-una-nueva-hermenc3a9utica-ambiental.pdf>

Este criterio hermenéutico incorpora el principio “pro homine” previsto en el artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos relativo a que ninguna disposición de ese tratado puede interpretarse para excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que deriven de la forma democrática representativa de gobierno o excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza o bien, limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad⁴⁹.

En coherencia con dicha postura, los Principios 6 y 8 de los Principios Rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos (A/HRC/20/23), establecen la obligación de los Estados de respetar, proteger y realizar los derechos humanos, siendo que las actividades y decisiones relacionadas con la deuda no pueden ir en detrimento de dicha obligación, sino que por el contrario, debe estar dirigidas a generar un nivel de crecimiento tal que permita al correspondiente Estado la satisfacción de sus necesidades y obligaciones en materia de derechos humanos.

De acuerdo con la CADTM, la obligación de progresividad y no regresividad en relación con la deuda pública, también implica la necesidad de que el pago de la deuda no perjudique la capacidad del Estado prestatario para cumplir con sus obligaciones de derechos humanos, o para invertir en infraestructuras públicas y programas de desarrollo económico y social, siendo insostenible toda deuda que genere el deterioro en las condiciones de vida de la población.

En igual sentido, según los Principios Rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos (A/HRC/20/23), principios 48 y 49, el servicio de la deuda no puede ser tan excesivo o desproporcionado que exija la desviación de los fondos estatales destinados a la prestación de servicios sociales, siendo que el presupuesto nacional debe reflejar la prioridad de los gastos en materia de derechos humanos.

Tanto el CADTM como el Consejo de Derechos Humanos concuerdan al afirmar que en el supuesto de que la deuda pública llegue a ser insostenible, corresponde a las partes del caso, el Estado, los organismos internacionales y terceros, iniciar las

⁴⁹ *Ídem.*

negociaciones dirigidas a renegociar y reestructurar la deuda pública, de manera que se mantenga la primacía de los derechos humanos. De previo a los correspondientes acuerdos, el Estado se encuentra en posición de declarar una moratoria sobre el capital, los intereses, las comisiones y las sanciones. Por demás, herramienta ya utilizada por el Estado costarricense entre 1932 y 1946.

Para terminar con esta breve exposición sobre los ítems que podrían llegar a constituir un Estándar de Legitimidad de la deuda pública, queda por hacer constar que mientras para Alexander Sack todas las condiciones para determinar la odiosidad de una deuda deben cumplirse, a partir de la reformulación llevada adelante por el CADTM se considera que el incumplimiento de cualesquiera de dichos criterios mínimos permite considerar ilegítima una deuda pública.

Conclusiones

De los apartados más arriba desarrollados se desprende el carácter socio-histórico de los tributos, y por analogía de la deuda pública, quedando manifiesto que la discusión respecto del sentido y objetivos de ambos institutos jurídicos se encuentra abierta, al mismo tiempo que sometida a una recrudescida tensión entre quienes apuestan por la arbitrariedad y los beneficios privados y aquellos otros que abogan por la transparencia y la justicia social.

Thoreau, Malatesta, Luxemburgo, los hermanos González Flores, la población rebelada contra la dictadura de los Tinoco, Rodrigo Carazo, el Consejo de Derechos Humanos y los pensadores adscritos al CADTM, ejemplifican la posibilidad y necesidad de luchar activamente y desde diversas trincheras contra la imposición de préstamos que, directa o indirectamente, constituyen una amenaza para los derechos fundamentales de las poblaciones.

Como dejan en claro los Principios Rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos (A/HRC/20/23), una de esas trincheras consiste en dotar a los Estados prestatarios de un amplio marco jurídico e institucional que promueva y garantice la transparencia y la rendición de cuentas en la negociación y gestión de la deuda pública (principio 33).

Este trabajo en pos del desarrollo, aplicación y seguimiento de un Estándar de Legitimidad de la deuda pública, busca precisamente realizar un pequeño aporte a esa dirección, pues tal como afirma el doctor Rolando E. Gialdino, Secretario de la Corte

Suprema de Justicia de Argentina, los esfuerzos desde el Derecho internacional de los derechos humanos dirigidos a imponer fuertes limitaciones y requerimientos a la negociación y gestión de la deuda pública no tienen otro objetivo que *poner a las personas por encima de los servicios de la deuda, garantizar la primacía de los derechos humanos, encarrilar a los actores de los procesos de endeudamiento, y prevenir las graves y, en muchos casos, irreversibles consecuencias.*⁵⁰

Bibliografía

- ALTERINI, Atilio. *Seminario "El legado de Raúl Alfonsín": "Deuda Externa"*. Cátedra Libre Democracia y Estado de Derecho "Dr. Raúl Alfonsín", Universidad de Buenos Aires. 2010.
- ARGUEDAS ORTÍZ, Diego. "Un tercio del Presupuesto para el 2016 pagará deuda pública". *Semanario Universidad*. San José. 02 de septiembre de 2015. Recuperado en: <http://semanariouniversidad.ucr.cr/pais/un-tercio-del-presupuesto-para-el-2016-pagara-deuda-publica/>
- CARAZO, Rodrigo. *Carazo: tiempo y marcha*. San José de Costa Rica: Editorial Universidad Estatal a Distancia. 1989.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *DFOE-FIP-MTR-00030-2022. Cifras globales del proyecto de ley de presupuesto 2023*. San José de Costa Rica: Contraloría General de la República. 2022. Recuperado en: https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2022/SIGYD_D/SIGYD_D_2022017269.pdf
- GIALDINO, Rolando E. Deuda externa, prestatarios y prestamistas, y ajustes estructurales a la luz del Derecho internacional de los derechos humanos. *La Ley*. 2018. Recuperado en: <http://www.relat.org/documentos/DERECHO.DIDH.Gialdino5.pdf>

⁵⁰ GIALDINO, Rolando E. Deuda externa, prestatarios y prestamistas, y ajustes estructurales a la luz del Derecho internacional de los derechos humanos. *La Ley*. 2018. Recuperado en: <http://www.relat.org/documentos/DERECHO.DIDH.Gialdino5.pdf>

- HILDYARD, Nicholas. *Licencia para saquear*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Oilwatch Latinoamérica. 2019.
- HOLMES, S.; SUNSTEIN, Cass R. *El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Siglo XXI. 2011.
- MALATESTA, Errico. En V. Richards (Comp). *Malatesta, Pensamiento y acción revolucionarios*. Buenos Aires: Tupac Ediciones. 2007. p.187.
- MARICHAL, Carlos. *Historia de la deuda externa de América Latina: Desde la independencia hasta la gran depresión, 1820-1930*. México:Alianza. Editorial. 1988. pp.
- MARÍN, Claudia. “Carlos Alvarado no descarta aumentar impuestos después de 2019”. *El Mundo*. 27 de febrero de 2019. Recuperado en: <https://www.elmundo.cr/costa-rica/carlos-alvarado-no-descarta-aumentar-impuestos-despues-de-2019/>
- MARTÍNEZ CRUZ, Francisco; GALVÁN RODRÍGUEZ, Hugo Arturo Salvador. “La checklist en la preparación de las iniciativas de ley: Un consejo de técnica legislativa”. En *Revista Asamblea*, Año 1, No. 7, VII, abril 2013. ISSN: 1665-1049, pp. 8-11.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO. *El Laudo Taft*. San José de Costa Rica: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. 2011.
- MORALES CHAVARRÍA, S. “Hacienda da a conocer los cambios que pretende en impuestos de ventas y renta”. *El Financiero*. San José de Costa Rica: Grupo Nación. 2015. Recuperado en: http://www.elfinancierocr.com/finanzas/Hacienda-impuestos-proyecto-IVA- renta_0_790120981.html
- NEW ECONOMIC FOUNDATION. *Odious Lending: Debt Relief as if Moral Mattered*. 2006. Recuperada en <http://www.jubileeresearch.org/news/Odiousslendingfinal.pdf>
- LEFF, Alex. “Recuerdos de tiempos peores en Costa Rica”. *GlobalPost*. 2009. Recuperado en: http://noticias.lainformacion.com/mundo/recuerdos-de-tiempos-peores-en-costa-rica_4autxK6ubaP1AGjmp1c1Q4/
- PEÑA CHACÓN, Mario. *Hacia una nueva hermenéutica ambiental*. 2013. Recuperado en: <https://maestriaderechoambientalucr.files.wordpress.com/2013/12/hacia-una-nueva-hermenc3a9utica-ambiental.pdf>

- MARTÍN RODRÍGUEZ MIRANDA y CÉSAR AUGUSTO GÓMEZ CALDERÓN: Del pago de tributos al control de la deuda pública: propuesta de un Estándar de Legitimidad de la deuda pública
- PRITCHARD, David M. “Guerra y finanzas públicas en la antigua Grecia”, *Limes: Revista de Estudios Clásicos*, N.º 28, 2017. pp. 123-38.
- POMAREDA GARCÍA, Fabiola. “Presupuesto registra más ingresos por impuesto sobre el consumo que por impuesto sobre el capital”. *Semanario Universidad*. San José de Costa Rica: Universidad de Costa Rica. 06 de septiembre de 2022. Recuperado en: <https://semanariouniversidad.com/pais/presupuesto-registra-mas-ingresos-por-impuesto-sobre-el-consumo-que-por-impuesto-sobre-el-capital>
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Costa Rica con gasto social alto pero carga tributaria por debajo del promedio latinoamericano*. 2014. Recuperado en: <http://www.cr.undp.org/content/costarica/es/home/presscenter/articles/2014/03/24/costa-rica-con-gasto-social-alto-pero-carga-tributaria-por-debajo-del-promedio-latinoamericano.html>
- RODRÍGUEZ GARRO, Fernando. *Reformas fiscales recientes: el caso de Costa Rica: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)*. 2014. Recuperado en: <https://www.oecd.org/tax/tax-global/Session-2-Costa%20Rica.pdf>
- RUÍZ, Gerardo. “La meta es tener un superávit primario en el 2023”. *Diario CRHoy*. San José. 3 de diciembre de 2018. Recuperado en: <https://www.crhoy.com/nacionales/la-meta-es-tener-un-superavit-primario-en-el-2023/>
- THOREAU, Henry. (2008). *La desobediencia civil*. Bogotá: Editorial Pi.
- TOUSSAINT, Eric. La deuda odiosa según Alexander Sack y según el CADTM. *CADTM*. 26 de noviembre de 2016. Recuperado en: <http://www.cadtm.org/La-deuda-odiosa-segun-Alexander>
- TOUSSAINT, Eric. Desmitificar a Alexandre Nahum Sack y la doctrina de la deuda odiosa. *CADTM*. 29 de mayo de 2017. Recuperado en: <http://www.cadtm.org/Desmitificar-a-Alexandre-Nahum>
- VÁZQUEZ VALENCIA, Luis Daniel. “La razonabilidad y el contenido esencial de los derechos humanos”. *Alegatos*, N.º 92, enero/abril de 2016.

VÁZQUEZ, Daniel. *Test de razonabilidad y derechos humanos: instrucciones para armar. Restricción, igualdad y no discriminación, ponderación, contenido esencial de derechos, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2018.