

# Hacia unos Principios sobre la política fiscal de acuerdo con el sistema internacional de los derechos humanos

Por Horacio Corti<sup>1</sup>

El presente texto es la conclusión del ensayo “*La política fiscal en el derecho internacional de los derechos humanos: presupuestos públicos, tributos y los máximos recursos disponibles*” tomado del último número de la [Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires](#) (Febrero de 2019).

Se trata de una síntesis de la doctrina que sobre la política fiscal se ha elaborado en la práctica internacional de los derechos humanos que consideramos muy útil para iluminar el trabajo del Comité de Redacción. En palabras de su autor: “*La gran cantidad de documentos requiere una tarea de síntesis, no solo a fin de orientarse ante el volumen de las interpretaciones, también para evaluar el estado de la situación. Se trata, claro está, de un primer esbozo, también incompleto, pues la elaboración de unos Principios sobre la política fiscal de acuerdo con el sistema internacional de los derechos humanos, es una tarea colectiva, a realizar por múltiples actores, universitarios, investigadores y defensores de derechos humanos.*”<sup>2</sup>

1. El sistema internacional de derechos humanos es un marco jurídico al que deben adecuarse las políticas fiscales de los Estados. Este marco se expresa a través de una serie de reglas, estándares y principios que limitan la discrecionalidad estatal.

2. Hay un equilibrio entre las potestades financieras de los Estados, en los que estos cuentan con un amplio margen para elegir sus políticas, y los principios y reglas que se derivan del sistema internacional de los derechos humanos.

3. **La política fiscal comprende** todas las técnicas e instituciones financieras a través de las cuales los Estados obtienen y asignan los recursos públicos.

4. **Todos los derechos humanos, en mayor o menor medida, requieren en los hechos instituciones y fondos públicos** a fin de garantizar su efectividad, y los Estados deben obtener y asignar recursos suficientes para ello.

5. Los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) no dependen jurídicamente de los recursos disponibles. Los Estados no pueden justificar incumplimientos al Pacto sobre la base de consideraciones financieras. El mismo principio rige para las obligaciones que emergen de la CEDAW.

6. Las obligaciones de carácter inmediato (del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales -PIDESC- y de la Convención de Derechos del Niño -CDN) no están sujetas a condiciones financieras. **Son obligaciones de carácter inmediato al menos las siguientes: a) la obligación de tomar medidas; b) la obligación de no discriminar; c) la obligación de asegurar el contenido mínimo de los derechos; d) la obligación de vigilar la medida de la realización del Pacto.**

7. La obligación de tomar medidas incluye las de carácter financiero.

8. **Las medidas tienen que estar reunidas de forma sistemática en un plan (una estrategia nacional) que al menos debe incluir lo siguiente: a) contener un diagnóstico de la situación del país en términos de derechos humanos; b) fijar objetivos, cronogramas y plazos; c) prever indicadores para medir el**

---

<sup>1</sup> Doctor en Derecho, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Defensor General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Integrante del Comité de Expertos del Proyecto de Principios y Directrices de Derechos Humanos en la Política Fiscal para América Latina y el Caribe.

<sup>2</sup> Corti, Horacio. “La política fiscal en el derecho internacional de los derechos humanos: presupuestos públicos, tributos y los máximos recursos disponibles”. En: Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 9, Número 17, Febrero de 2019. Buenos Aires, Argentina, pp. 154-231.

**efectivo cumplimiento del plan; d) establecer las instituciones responsables; e) especificar los recursos asignados; f) disponer mecanismos de rendición de cuentas.**

9. Los recursos deben utilizarse de forma eficaz y eficiente.

10. Las políticas públicas, entonces, deben estar estructuradas en términos de derechos humanos y, a la vez, estar vinculadas a las políticas fiscales, en particular presupuestarias.

11. Los presupuestos públicos, que son la técnica legal específica para asignar los recursos, deben estar diseñados sobre la base del sistema internacional de derechos humanos. Esto significa que todo el proceso o ciclo presupuestario (preparación del proyecto de ley, aprobación de la ley, ejecución de la ley y control de la ley) tiene que ser repensado desde esta perspectiva.

12. La preparación de la ley de presupuesto requiere: a) evaluar la situación económica y el grado de protección de los derechos previstos en los pactos; b) investigar las repercusiones que las decisiones presupuestarias tuvieron en el pasado; c) estimar los recursos que son necesarios para implementar las leyes y políticas vinculadas a cada uno de los derechos; d) movilizar recursos suficientes, tributarios y no tributarios, para garantizar los derechos; e) las clasificaciones presupuestarias deben seguir estándares internacionales, ser homogéneas en todos los niveles de gobierno, e incluir categorías claras basadas en cada uno de los derechos, a fin de poder identificar con facilidad qué gastos públicos están asignados a los derechos.

13. La aprobación de la ley de presupuesto requiere: a) los legisladores deben contar con la información, el tiempo, los recursos y la autonomía suficiente para examinar el proyecto de ley de presupuesto; b) el proyecto de ley de presupuesto debe ser accesible a la sociedad civil; c) los legisladores pueden celebrar audiencias con las partes interesadas del Estado, la sociedad civil, los defensores de derechos humanos y los propios titulares de los derechos; d) los legisladores deben tener la posibilidad de proponer modificaciones al proyecto sobre la base del derecho internacional de los derechos humanos.

14. La ejecución de la ley de presupuesto requiere: a) adoptar sistemas administrativos de ejecución de carácter transparente, participativo y eficiente; b) analizar y corregir las causas fundamentales de la ineficiencia en el procedimiento de obtención de recursos y de ejecución del gasto público; c) supervisar la ejecución del presupuesto en tiempo real; d) a fin de realizar esa supervisión, los Estados deben establecer comparaciones entre lo presupuestado y lo ejecutado; publicar informes exhaustivos de carácter periódico (durante la propia ejecución), que incluya los gastos ejecutados, los ingresos movilizados y la deuda contraída; e) establecer mecanismos públicos de rendición de cuentas, con participación de la sociedad civil.

15. El control posterior de la ley de presupuesto requiere: a) elaboración de informes y evaluaciones de fin de ejercicio; b) establecer órganos específicos y con recursos suficientes para efectuar el control; c) la posibilidad de proponer cambios en la ejecución de la política fiscal sobre la base del derecho internacional de los derechos humanos.

16. La obligación inmediata de tomar medidas incluye la de asegurar un **buen gobierno en materia financiera**. Esta obligación al menos incluye las siguientes dimensiones: **a) justiciabilidad; b) participación; c) transparencia, y d) rendición de cuentas.**

17. Todos los derechos consagrados en los pactos son justiciables. Toda persona afectada debe tener acceso a acciones y recursos judiciales adecuados.

18. La justiciabilidad requiere, además, a) independencia de los órganos jurisdiccionales; b) garantizar la igualdad en el acceso a través, por ejemplo, de defensorías públicas de carácter gratuito; c) garantizar la igualdad de las partes durante todas las etapas de los procesos judiciales, incluida la ejecución de la sentencia; d) financiación suficiente de las instituciones judiciales.

19. El hecho de estar involucradas cuestiones financieras no es un obstáculo para la justiciabilidad de los derechos.
20. Todos los aspectos de la política fiscal deben garantizar la participación de los titulares de los derechos, así como de la sociedad civil y de los defensores de derechos humanos.
21. Todos los aspectos de la política fiscal deben ser transparentes. No puede haber genuina participación pública sin la garantía de un derecho a acceder a la información. Toda la información financiera debe construirse de forma clara y comprensible y debe estar disponible para a) todas las instituciones gubernamentales; b) los titulares de los derechos, y c) la sociedad civil.
22. Las políticas fiscales se encuentran sujetas a los principios de igualdad y no discriminación, que no son jurídicamente dependientes de los recursos disponibles.
23. Las reglas financieras deben tratar de forma igual a todas las personas, sin hacer distinciones o diferencias arbitrarias. **Una distinción financiera es compatible con el sistema de derechos humanos si es razonable y objetiva, persigue un fin legítimo y existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin buscado.**
24. Una asignación inadecuada de recursos puede dar lugar a una discriminación no manifiesta.
25. Deben realizarse políticas fiscales, tanto al nivel de los recursos como de los gastos, para eliminar las desigualdades de hecho (hoy muchas de ellas de carácter estructural, colectivo e interseccional) en el goce de los derechos.
26. Para erradicar la discriminación sustantiva y eliminar las desigualdades estructurales e interseccionales, deben tomarse medidas financieras especiales que establezcan diferencias y tratos preferentes.
27. No hay posibilidad de remover las desigualdades sustantivas, estructurales e interseccionales sin políticas fiscales de redistribución de la riqueza. Ello requiere, por ejemplo, a) privilegiar los tributos progresivos sobre los regresivos; b) privilegiar los gastos públicos vinculados a derechos sobre los gastos dedicados a otros fines estatales.
28. Garantizar el contenido mínimo de los derechos es una obligación inmediata e inderogable, no sujeta jurídicamente a la disponibilidad de recursos.
29. El contenido mínimo del derecho debe garantizar condiciones de vida digna. La dignidad humana es el valor central para la comprensión del contenido mínimo de los derechos.
30. Las obligaciones progresivas de los Estados son las siguientes: a) la obligación de avanzar; b) la obligación de asignar el máximo de los recursos disponibles; c) la obligación de no retroceder.
31. La obligación de avanzar consiste en tomar medidas financieras para pasar del contenido mínimo (inderogable) al contenido pleno de los derechos (finalidad de los pactos). Las medidas deben ser: a) deliberadas (se debe tener la intención de avanzar); b) idóneas (deben ser adecuadas para concretar causalmente la plena efectividad), y c) continuas en el tiempo (deben ser estructurales y permanentes).
32. Debe asignarse el máximo de los recursos disponibles a fin de producir el pasaje del contenido mínimo al contenido pleno de los derechos.
33. Deben asignarse recursos suficientes para cumplir con todas las obligaciones, inmediatas y progresivas, que surgen de los pactos. Deben, así, **asignarse recursos suficientes** para: a) garantizar el contenido mínimo

y los principios de igualdad y no discriminación; b) avanzar hacia el goce del contenido pleno; c) no retroceder del nivel del goce de los derechos ya alcanzado.

34. Cuando hay varias opciones de políticas financieras, debe adoptarse aquella que más favorezca (o que menos limite) los derechos reconocidos por los pactos.

35. Para alegar la insuficiencia de recursos en el cumplimiento de las obligaciones progresivas, los Estados deben demostrar que actúan de buena fe; que han hecho todos los esfuerzos posibles (incluida la apelación a la cooperación internacional) para hacer efectivos los derechos, y que han cumplido con todas las obligaciones inmediatas (tomar medidas, asegurar la igualdad y la no discriminación, así como garantizar el contenido mínimo).

36. La prueba a cargo del Estado debe incluir un análisis integral de su política fiscal, tanto en sus aspectos recaudatorios como de gasto público.

37. Para evaluar si el Estado ha hecho efectivamente todos los esfuerzos posibles de buena fe podrán compararse: a) los gastos realizados por el Estado vinculados a los derechos consagrados en los pactos con aquellos que están vinculados a otros objetivos estatales; b) la política fiscal (recursos y gastos) realizada por el Estado con la política fiscal de otros Estados de semejante nivel de desarrollo; c) los gastos presupuestados por el Estado con aquellos que efectivamente se ejecutaron; d) la política fiscal realizada por el Estado a lo largo del tiempo.

38. Los recursos disponibles son aquellos socialmente disponibles para el Estado. Se trata de la riqueza disponible en la sociedad susceptible de estar sujeta, dentro de principios constitucionales, a la potestad tributaria de los Estados.

39. Hay un espacio fiscal disponible si se verifica la presencia de recursos reveladores de capacidad contributiva que no están siendo movilizados por los Estados.

**40. La política fiscal de los Estados debe ser socialmente justa. Todas las personas tienen el deber de contribuir a los gastos públicos de acuerdo con los principios de legalidad, igualdad, no discriminación, generalidad, capacidad contributiva, progresividad y no confiscatoriedad. Por medio de la potestad tributaria no deben captarse recursos que no revelen capacidad contributiva.**

41. Las reformas fiscales, a fin de asegurar los recursos disponibles, deben ser participativas y transparentes.

42. Los Estados tienen la obligación de no retroceder respecto de los niveles (superiores al contenido mínimo) que se hayan alcanzado con relación a los derechos. El nivel alcanzado forma parte del contenido indisponible (para los Estados) del derecho.

43. Una medida financiera regresiva es en principio contraria a los pactos y solo se justifica a) si produce un beneficio por referencia a la totalidad de los derechos reconocidos en los pactos; b) si se prueba que hay un pleno aprovechamiento de los recursos socialmente disponibles; c) si se estudiaron exhaustivamente todas las posibilidades financieras alternativas; d) si hubo una efectiva participación de los afectados; e) si se respetaron los principios de igualdad y no discriminación; f) si el Estado recabó cooperación y asistencia internacional; g) si se produjeron catástrofes naturales o conflictos armados.

44. Las medidas financieras regresivas en épocas de emergencia, además de satisfacer los anteriores requisitos, a) deben ser limitadas en el tiempo; b) deben ser proporcionales; c) debe justificarse que cualquier otra medida (o la simple inacción) tendría efectos más perjudiciales para los derechos; d) no deben afectar desproporcionalmente a los colectivos más desventajados o en situación de desigualdad estructural; e) nunca deben afectar el contenido mínimo del derecho ni los principios de igualdad o discriminación.