

# Capítulo II

# La Democracia y la Legitimidad de los impuestos

## SUMARIO:

- I. Introducción
- II. México: Estado Democrático de Derecho
- III. La potestad tributaria del Estado
- IV. La obligación de contribuir con el Estado
- V. La legitimidad de los impuestos
- VI. A modo de conclusión

## I. Introducción

En este mes de julio, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, con su proyecto: **Cultura Contributiva en 12**, dedica este segundo número a reflexionar sobre la legitimidad de los impuestos en el marco del Estado Democrático de Derecho, vinculando el tema de la democracia con la potestad tributaria del Estado.

En México, una de las manifestaciones más significativas de la democracia son las elecciones federales que se realizan en el mes de julio. Es por ello que **Prodecon** aprovecha la oportunidad para reflexionar sobre el ejercicio de la potestad tributaria del Estado, como parte de la legitimación democrática de los impuestos.

## II. México: Estado Democrático de Derecho



El Estado entendido como una unidad político-jurídica que se integra por una población, un territorio y un gobierno, es el resultado de un acuerdo de voluntades de los individuos que lo conforman. El Estado realiza sus funciones con el fin de la obtención de un bienestar común.

En nuestro país, el Estado Democrático reconoce que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, que todo poder público dimana de él y se instituye en su beneficio. Por lo que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

En este sentido ha sido su voluntad constituirse en una República democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación.<sup>1</sup>

En términos generales, el régimen democrático es un tipo de gobierno que implica un consenso mayoritario de la sociedad, que se manifiesta a nivel de la representación política y de la participación directa de los ciudadanos, en donde la convivencia social requiere de la observación de las normas establecidas,<sup>2</sup> mismas que reconocen las libertades y también las responsabilidades de los ciudadanos para con el colectivo.

1 Artículos 39 y 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2 Pérez Serrano, Gloria, *Nueva ciudadanía para el tercer milenio*, Contexto Educativos, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2000, no. 3, p.3.

En una democracia se busca la transmisión de principios, valores, actitudes, y hábitos que no sólo son irrenunciables, sino que son exigibles a los ciudadanos que conviven en un mismo territorio.

Estos principios o valores, tales como la justicia, libertad, igualdad, respeto, tolerancia; conforman el contenido de una moral cívica<sup>3</sup> orientada hacia la legalidad, misma que no sólo se exige, sino se impone, de ser necesario, mediante sanción, a través de instituciones y normas que garanticen su cumplimiento.

En este contexto, el Derecho, como medio para regular las conductas de las personas a través de las leyes pactadas, crea un Estado de legalidad en donde sólo a través de normas jurídicas de carácter general, se puede obligar a los individuos y se pueden establecer las facultades de las autoridades, quienes deben ejercerlas y respetarlas.

Es así que la Ley es una pieza fundamental en la construcción de la esfera social. En ella se dispone la manera en que la sociedad debe contribuir al erario, así como la manera en que los funcionarios deben ejercer los recursos públicos para mantener las instituciones y proveer los bienes públicos necesarios para la vida en común,<sup>4</sup> bajo un amplio sentido de cooperación social.

Como ya lo señalamos, es en la ley en donde se establecen las funciones, consistentes principalmente en la seguridad, el desarrollo político-social y económico. Dentro de esta última ubicamos la actividad financiera del Estado, que se relaciona con el poder estatal sobre los ingresos y gastos públicos. Una parte de esta actividad financiera se encamina a la obtención de los medios económicos suficientes para solventar los gastos, dictando normas jurídicas que establecen impuestos (potestad tributaria).

<sup>3</sup> Cortina, Adela, *Ética mínima*, España, Tecnos, 2000, pp. 17, 18 y 83.

<sup>4</sup> Holmés, Stephan y Cass R. Sunstein, *El costo de los Derechos. Porque la libertad depende de los impuestos*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011, p.178.

## III. La potestad tributaria del Estado



La actividad de imponer tributos es una actividad estatal similar a la de imponer penas o las administrativas. En este sentido, nuestro Estado tiene la potestad tributaria, entendida como la atribución legal que se ejerce a través del Poder Legislativo, para establecer las contribuciones necesarias dentro de su territorio, a cubrir el gasto público. Esta potestad debe ejercerse bajo los principios de legalidad, equidad, proporcionalidad y destino del gasto público.

De esta forma, el poder legislativo detenta la potestad tributaria, ya que constitucionalmente está facultada para crear leyes, y es precisamente en las leyes, en donde se deben establecer las contribuciones. Por su parte, al poder ejecutivo compete la aplicación de éstas, y al poder judicial corresponde el control de la legalidad y constitucionalidad de las mismas.

La potestad tributaria es irrenunciable para el legislador, y no puede dejar de ejercerla. De acuerdo con lo dispuesto por nuestra ley fundamental en su artículo 73, fracción VII: "El congreso tiene facultad: Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto". Además, el artículo 31, fracción IV, constitucional dispone que es obligación de los mexicanos "contribuir a los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

La potestad tributaria no sólo es una función irrenunciable, sino que es permanente, ya que no caduca o prescribe en ningún momento; es indelegable y jurídica; es decir, requiere de mecanismos constitucionales, legales y administrativos para poder ejercitarse correctamente y debe ser llevada a cabo por los órganos del Estado de acuerdo con lo establecido en las leyes.

El origen de su concepción actual la encontramos en el Estado moderno de derecho, que tiene sus cimientos en el principio de legalidad de la prestación tributaria, contenido en la máxima *nullum tributum sine lege*, lo que convierte a la ley no sólo en su origen, sino además en el fundamento de la coerción para obligar al pago de impuestos.<sup>5</sup>

Esto significa “la existencia de un corpus de normas jurídicas destinadas a prever los hechos que dan lugar al nacimiento de las obligaciones tributarias y el monto de éstas y los sujetos a los cuales la obligación corresponde”.<sup>6</sup>

Es así que la ley también establece, por un lado, que el Estado, en su calidad de acreedor del impuesto, tiene derecho a exigir la prestación; y por otro, que el deudor –el contribuyente–, está obligado al pago de impuestos.<sup>7</sup> Ambos, Estado y contribuyente forman los sujetos de la relación jurídico-tributaria.

5 Jarach, DÍNO, *El hecho imponible*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1982, p. 11.

6 *Idem*, p. 27.

7 *Idem*, p. 15.

## IV. La obligación de contribuir con el Estado

La idea del buen ciudadano se relaciona con el cumplimiento de deberes y obligaciones cívicas, tales como la de pagar impuestos, obligación que tiene como fin satisfacer las necesidades del grupo social, que una persona por sí misma difícilmente podría satisfacer como por ejemplo, la construcción de calles, alumbrado público, carreteras, escuelas, hospitales, aeropuertos, tribunales, entre otros.

En este contexto, los ciudadanos que cumplen con sus obligaciones fiscales entienden que la ciudadanía no sólo se trata de que vean respetados sus derechos, no se trata sólo de que sean beneficiarios de la acción de la comunidad política, sino de que ellos tienen que ser también los agentes de la misma, los protagonistas, los que construyan esa comunidad.<sup>8</sup>

En nuestro país la obligación de pagar impuestos se desprende del artículo 31, fracción IV, constitucional. Al respecto, como ya señalamos, el pago de tributos debe cumplir ciertos principios que lo legitiman, como son: Los principios de legalidad, equidad, proporcionalidad y destino del gasto público.

Es así que el pago que se hace al Estado para satisfacer necesidades identificadas como colectivas, se conceptualizan como "contribuciones", las cuales derivan de diversas actividades que involucran lo relativo a la propiedad, al ingreso, la compraventa de ciertos productos y servicios, la seguridad social, y los servicios que proporciona el propio Estado como son las licencias o permisos, por mencionar algunos.

<sup>8</sup> Cortina, Adela, *Sociedad, desarrollo y ciudadanía en México*, México, LIMUSA-Tecnológico de Monterrey, 2008.



Todo el dinero que se paga como contribución forma parte de los ingresos de la nación que resultan en beneficios materializados en los distintos servicios y obras públicas, además del mantenimiento y continuidad de la estructura de las funciones estatales, en pro de una mejor calidad de vida y en la obtención del bienestar común.

La búsqueda de dicho bienestar está íntimamente relacionada con la responsabilidad colectiva e individual de los ciudadanos, la cual nos lleva a la identificación de derechos comunes a todos que son indispensables para lograr la satisfacción de las necesidades sociales, como lo son la igualdad y la libertad.

El cumplimiento eficaz de las funciones del Estado depende en parte del nivel de compromiso de los ciudadanos hacia su comunidad, por lo que la falta de cooperación solidaria por parte de éstos puede llevarnos a que sólo algunos sostengan el gasto público; mientras que otros estando igualmente obligados a contribuir con el Estado, no lo hagan, pero se beneficien de los servicios públicos como educación y sanidad.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Benegas Lynch, Alberto. "Bienes públicos, externalidades y los free-riders: el argumento reconsiderado", [www.eumed.net/cursoecon/textos/Lynch-bienes\\_publicos.htm](http://www.eumed.net/cursoecon/textos/Lynch-bienes_publicos.htm), citado por González Valadez, Isai, *Bienes Públicos: una aproximación al debate*, México, Encrucijada, 2009, Tercer número, septiembre-diciembre, CEAP-FCPS-UNAM, p. 6.

## V. La legitimidad de los impuestos

---

La idea de legitimidad se relaciona con lo auténtico, con lo correcto y con lo legal o apegado a la ley. Cuando ligamos esta idea a la autoridad o la persona que ejerce un poder, la legitimidad deriva de la creencia de las personas en que dicha autoridad cuenta con el conocimiento y capacidad para gobernar; es decir, para tomar decisiones que se presumen en beneficio de la comunidad.

Esta creencia de que las estructuras, los procedimientos, las acciones, las decisiones políticas tomadas por los funcionarios o líderes políticos de un Estado son correctas, adecuadas, moralmente buenas y que merecen el reconocimiento y voto de confianza por parte de los ciudadanos que de forma consensuada establecieron la estructura bajo la cual convivirían como grupo, legitima el actuar de las autoridades.

Cuando hablamos de los consensos o acuerdos en materia de impuestos y en un Estado democrático representativo como el nuestro, vemos que esto se realiza a través de una cadena de acciones que inicia con el ejercicio del derecho al voto con el que los ciudadanos elijen a sus representantes; es decir, a los legisladores, los cuales tienen la importante tarea de dotar de un marco jurídico justo y equitativo a la sociedad para poder funcionar como una sociedad democrática.

Esta parte del proceso democrático lleva implícito el reconocimiento de estos representantes como autoridad legitimada en todo aquello que realicen y que derive directamente de sus funciones estatales.

Cuando los legisladores, en el proceso de cumplir con sus funciones y obligaciones expiden leyes, dotan de contenido al marco jurídico en diversas materias, como lo es la tributaria. Dichas leyes definen y establecen impuestos.

En otras palabras, los impuestos tienen su origen en la ley, la cual sólo puede ser emitida por el poder legislativo y en las condiciones señaladas en una Constitución Política. Los impuestos deben ser siempre el producto del consenso logrado en la sociedad, derivado del ejercicio de un derecho político, como lo es el voto.

## VI. A modo de conclusión

---

En una sociedad democrática como la nuestra, la observancia de la ley es un requisito indispensable para la construcción y el mantenimiento de la esfera social, que como bien sabemos se convierte en un lugar de consensos y acuerdos entre gobierno y ciudadanos, que derivan en leyes que establecen y definen las estructuras estatales, así como las instituciones y demás normas que son necesarias para lograr el desarrollo de la misma.

Mantener dichas instituciones hace necesario la obtención de recursos económicos que permitan su funcionamiento. En este sentido, una de las facultades más importantes del poder estatal es la potestad tributaria; esto es, la imposición en ley del pago de impuestos.

Para contar con un poder legislativo que se encargue de dicha tarea, los ciudadanos en ejercicio de su derecho a votar, elijen a los representantes que en su calidad de legisladores establecen impuestos; y al mismo tiempo, ese voto de confianza legitima a los mismos. No obstante, esto no significa que el legislador esté legitimado para establecer impuestos de forma caprichosa o arbitraria, pues como se ha señalado, su confección debe agotar los extremos sancionados en la fracción IV del artículo 31 constitucional.