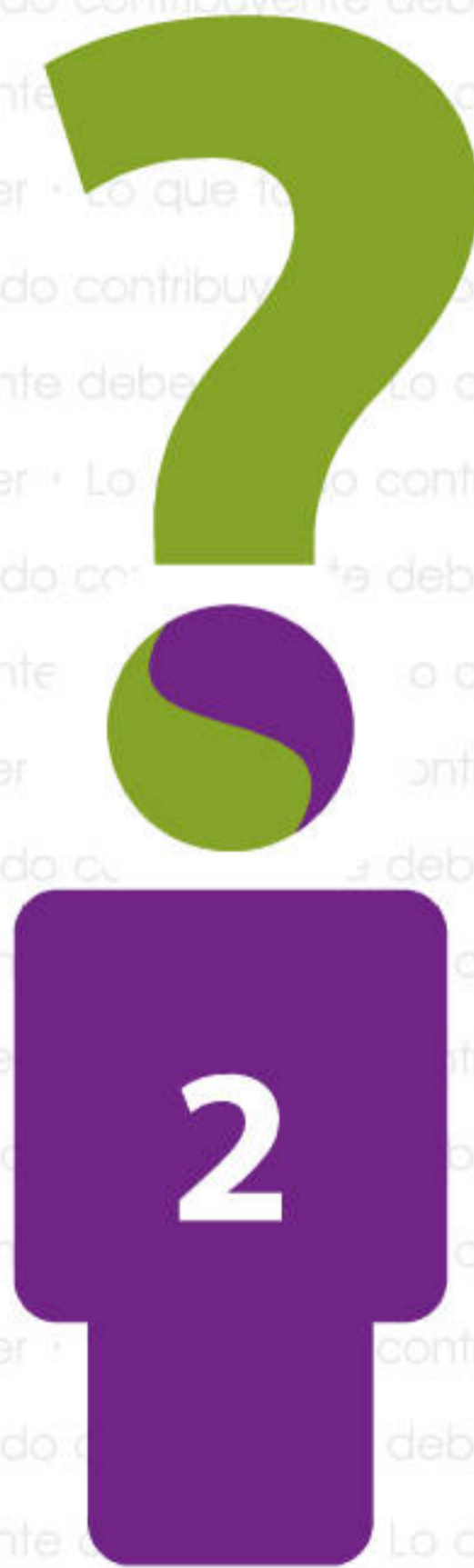


Lo que **todo** contribuyente **debe** saber



La facultad del Estado para crear impuestos

Lo que **todo** contribuyente
debe saber

**La facultad del Estado
para crear impuestos**

Índice

| | |
|---|-----------|
| I. Introducción | 6 |
| II. ¿Quién tiene la facultad para crear impuestos? | 7 |
| III. Procedimiento para crear impuestos | 9 |
| IV. Límites a la facultad para crear impuestos | 11 |
| V. Creado el impuesto en ley... ¿Qué sigue? | 13 |
| VI. Conclusiones | 15 |



I. Introducción

En el número anterior de esta serie abordamos el tema de los ingresos del Estado. Vimos que el Estado necesita de ingresos para proporcionar los bienes y servicios públicos que las personas por sí mismas no podrían suministrarse. También que una de las fuentes de estos ingresos son los tributarios; esto es, los recursos económicos que las personas aportan al Estado a través de los impuestos y demás contribuciones.

En este número hablaremos sobre la facultad del Estado para crear impuestos, y así obtener ingresos tributarios. Por tanto, nos referimos al Poder Legislativo como órgano del Estado que tiene la facultad de creación de impuestos, y mencionamos el procedimiento para su elaboración. Asimismo, aludimos a los límites de esta facultad y a las demás actividades que realiza el Estado en esta materia, como la recaudación, fiscalización y resolución de conflictos, en donde participan los Poderes Ejecutivo y Judicial.

II. ¿Quién tiene la facultad para crear impuestos?

El Estado, a través del Poder Legislativo, es el único que puede crear, modificar o suprimir impuestos destinados a cubrir el gasto público. A esta facultad se le conoce como soberanía fiscal, potestad tributaria, poder tributario, poder fiscal, facultad potestativa o poder de imposición.¹

La facultad del Estado para crear impuestos se origina en la voluntad del pueblo. El artículo 40 de la Constitución señala la voluntad del pueblo de constituirse en Estado, mientras que el 41 establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, entre estos el Poder Legislativo, que se integra por representantes del pueblo (diputados y senadores).

Por ello “cuando el pueblo expresa su voluntad para formar el Estado, plasma en su Constitución la existencia, organización y funcionamiento de sus órganos. De esta manera la fuerza del Estado se transforma en poder público. A través del establecimiento de los órganos del Estado se precisan las funciones que debe realizar cada uno de ellos para la consecución de los fines pre-establecidos. Estos órganos, sometidos al poder general de la organización estatal al igual que el propio pueblo, ejercen las facultades que les fueron atribuidas para la realización de sus funciones, pero siempre actuando dentro del orden jurídico que les dio origen, nunca al margen ni contra él”.²

¹ Carrasco Iriarte, Hugo, *Diccionario de derecho fiscal*, 3ª ed., México, Oxford, 2007, col. Diccionarios Jurídicos, p. 601. Algunas definiciones de la potestad tributaria son: “la facultad o la posibilidad jurídica del Estado, de exigir contribuciones con respecto a personas o bienes que se hallan en su jurisdicción”, Giuliani Fonrouge, Carlos M., *Derecho Financiero*, 8ª ed., Buenos Aires, Depalma, 2003, vol. I, p. 296; “la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas”, De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, 28ª ed., México, Porrúa, 2010, p. 207; “la potestad tributaria, o poder tributario, se define como la posibilidad jurídica del Estado de establecer y exigir contribuciones”, Venegas Álvarez, Sonia, *Derecho Fiscal*, México, Oxford, 2011, Col. Textos Jurídicos Universitarios, p. 7; entre otros.

² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Principios de Derecho Tributario*, México, Limusa, 2003, pp. 38 y 39.

Esto es, el pueblo o sociedad tiene el poder máximo dentro del país y actúa mediante sus representantes para crear impuestos.

Por otra parte, la Constitución, además de señalar que es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos, establece en el artículo 73, fracción VII, que el Congreso tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

Entonces, la facultad de creación de impuestos se materializa cuando el Congreso de la Unión, después de seguir el proceso legislativo correspondiente, establece impuestos en ley, que obligarán a las personas a su pago.³

La doctrina advierte ciertas características de esta facultad del Estado para crear impuestos, que se pueden resumir de la siguiente manera:

- Es propio del Estado, le pertenece sólo a él.
- Emanada de la Constitución, que la fundamenta y establece sus límites.
- Se ejerce por el Poder Legislativo, quien es el encargado de crear impuestos.
- Autoriza la creación de impuestos y demás contribuciones mediante leyes.
- Fundamenta la actuación de las autoridades, pues la creación y cobro se realiza según se disponga en las leyes.

³ Al respecto, Humberto Delgadillo habla de un poder que ejerce el órgano legislativo que se concretiza y concluye con la emisión de la ley, en la cual, los sujetos destinatarios quedan supeditados para su debido cumplimiento. *Cfr. Delgadillo, Humberto, op. cit., nota 2, pp. 39 y 40.*

III. Procedimiento para crear impuestos

Para la creación de los impuestos, se tienen que seguir ciertos pasos:

1. *Iniciativa de ley.* Son las propuestas de ley para establecer impuestos. Pueden provenir del Presidente de la República, de los diputados o senadores, y de las legislaturas de los Estados, y deben presentarse ante la Cámara de Diputados.

2. *Debate y discusión.* La propuesta de ley se discute primero por los diputados y si es aprobada, pasa a la Cámara de Senadores para ser discutida allí también. Entonces, durante estas discusiones la propuesta original puede ser modificada, según los legisladores consideren prudente. La iniciativa, con sus modificaciones, debe ser aprobada por ambas cámaras, si no, el proceso termina sin que se vuelva ley.

3. *Publicación.* Cuando ambas Cámaras aprueban la iniciativa, se turna al Presidente de la República para su publicación. Sin embargo, el Presidente puede vetar la ley; es decir, rechazarla y, por tanto, no publicarla. Si esto sucede, se envía nuevamente al Congreso con las observaciones para que se discuta nuevamente. Si el Congreso la aprueba, se turna nuevamente al Presidente para su publicación.

Como vemos, la facultad del Estado para crear impuestos inicia con el proceso legislativo de la ley que establece impuestos a cargo de las personas, y termina cuando dicha ley entra en vigor.

Cabe mencionar que es necesario que la ley establezca los elementos esenciales del impuesto: objeto, sujeto, base, tasa y época de pago.

| | |
|---------------|---|
| Objeto | Acto, actividad o cosa motivo del impuesto; por ejemplo, recibir utilidades de un negocio. |
| Sujeto | Personas obligadas al pago del impuesto; por ejemplo, personas que perciban ingresos por su trabajo. |
| Base | Cantidad sobre la que se determina el impuesto; por ejemplo, la totalidad de las utilidades de un negocio. |
| Tasa | El porcentaje que se aplica a la base para llegar al impuesto que se debe pagar; por ejemplo, la tasa del 16% de IVA. |
| Época de pago | Plazo o momento para pagar el impuesto; por ejemplo, las personas físicas con actividades profesionales deben presentar pagos provisionales del ISR a más tardar el día 17 del mes siguiente a aquel en que realizaron las actividades. |

IV. Límites a la facultad para crear impuestos

Hemos observado que el Estado, a través del poder legislativo, tiene la facultad de crear impuestos. No obstante, de ninguna manera se trata de una facultad absoluta o ilimitada que pueda ejercerse de forma caprichosa y arbitraria, pues los impuestos deben crearse dentro de los límites que establece la propia Constitución.

Estos límites se configuran como derechos constitucionales a favor de los pagadores de impuestos. Así, los derechos que deben satisfacer los impuestos se encuentran en el artículo 31, fracción IV, constitucional. Estos son: reserva de ley (legalidad tributaria), capacidad contributiva (proporcionalidad tributaria), igualdad tributaria (equidad) y destino al gasto público de los impuestos.

| | |
|------------------------|---|
| Reserva de ley | El Poder Legislativo sólo puede crear impuestos mediante ley. |
| Capacidad contributiva | Al crear los impuestos, el legislador debe respetar la capacidad de las personas de pagar, por lo que los impuestos deben establecerse en relación a los ingresos de tal manera que, quien tenga más ingresos, pague más. |
| Igualdad tributaria | El legislador debe crear impuestos sin otorgar beneficios o privilegios especiales, de tal manera que todos los que se encuentran en igualdad de circunstancias, estén obligados de igual manera al pago de impuestos. |
| Destino al gasto | Los impuestos deben crearse para cubrir los gastos públicos; esto es, para que el Estado cumpla sus fines y satisfaga necesidades colectivas. |

De esta manera, la facultad del Estado para crear impuestos termina con la emisión de la ley, en la cual se concretizan los impuestos que deben ser proporcionales y equitativos, así como los obligados a pagarlos, su objeto, base, tasa y época de pago.

Publicada la ley y en vigor, los destinatarios; es decir, las personas obligadas al pago de impuestos, así como las autoridades, quedan sometidas a su mandamiento. Esto implica otras actividades del Estado para asegurar el efectivo cumplimiento de la ley que establece el impuesto.

V. Creado el impuesto en ley... ¿Qué sigue?

Como se ha expuesto, el Estado crea impuestos a través del Poder Legislativo. Una vez creados, intervienen los Poderes Ejecutivo y Judicial en otras actividades relacionadas con los impuestos.

Mientras que el Legislativo crea los impuestos, el Ejecutivo los cobra y administra, es decir, concretiza la relación tributaria (relación entre el Estado y las personas obligadas a pagar impuestos), al determinar y exigir el impuesto. Por su parte, el Poder Judicial interpreta las leyes y resuelve los conflictos que surgen entre particulares y Estado a causa de los impuestos.

En efecto, el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) tiene a su cargo la recaudación de impuestos, la administración financiera, el control de recursos del gasto público, y la regulación y vigilancia de las instituciones bancarias y de valores del país. En particular, la recaudación se realiza a través de un órgano desconcentrado de la SHCP, el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

El SAT tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera, a fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público. También se encarga de comprobar que los contribuyentes cumplan con las leyes que establecen impuestos (fiscalizar), y facilitar e incentivar el pago voluntario de impuestos.

Así como en el proceso de creación de impuestos se deben respetar los derechos de los contribuyentes (capacidad contributiva, equidad tributaria, reserva de ley y destino al gasto público), en todo este proceso de recaudación y fiscalización se debe de respetar la ley y los derechos de las personas como pagadores de impuestos. Así, las actividades de recaudación y fiscalización se deben ajustar a las leyes y a los derechos.

Cuando surgen conflictos, en virtud de la creación de las leyes que establecen impuestos o de la recaudación y fiscalización, interviene el Poder Judicial. A través de éste, el Estado interpreta las leyes, resuelve conflictos, protege los derechos de los contribuyentes y hace cumplir las obligaciones fiscales. Aunque debemos aclarar que una parte de la resolución de los conflictos se realiza dentro del Poder Ejecutivo. Sobre esto abundaremos en otro número de esta serie dedicado a la defensa del contribuyente.

Debemos mencionar también, que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, organismo especializado en materia tributaria, garantiza el derecho de los contribuyentes a recibir justicia en materia fiscal en el orden federal, a través de la prestación de los servicios gratuitos de Asesoría, Representación y Defensa; la tramitación de Quejas y Reclamaciones, y de Acuerdos Conclusivos. Ello, para velar por el cumplimiento efectivo de los derechos de los pagadores de impuestos.

VI. Conclusiones

- 1.** El Estado, a través del Poder Legislativo, crea impuestos encaminados a cubrir el gasto público. A esta facultad se le conoce como potestad tributaria.
- 2.** La facultad de creación de impuestos se materializa cuando el Congreso de la Unión, después de seguir un proceso (iniciativa, debate y discusión y publicación), establece impuestos mediante ley.
- 3.** Las leyes que contienen impuestos obligan a las personas a su pago; y deben establecer los elementos esenciales del impuesto de que se trate: a) el objeto o motivo del impuesto; b) el sujeto o personas obligadas a su pago; c) la base o cantidad sobre la que se determina el impuesto; d) la tasa o porcentaje que se aplica a la base para llegar al impuesto que se debe pagar; y e) la época de pago.
- 4.** La facultad para crear impuestos no es absoluta o ilimitada, pues los impuestos deben crearse respetando los límites que establece la propia Constitución. Estos límites son los derechos de: reserva de ley, capacidad contributiva, igualdad tributaria y destino al gasto público.
- 5.** Mientras que el Poder Legislativo crea los impuestos, el Ejecutivo los cobra y administra; por su parte, el Poder Judicial interpreta las leyes y resuelve los conflictos que surgen entre particulares y Estado.

6. La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente participa garantizando el derecho de los contribuyentes a recibir justicia en materia fiscal en el orden federal, a través de la prestación de sus servicios gratuitos.



Prodecon

PROTEGE • DEFIENDE • OBSERVA