

## Consulta popular de los sujetos y objeto de los impuestos ¿viable?

El sistema previsto actualmente no contempla que los temas relativos a ingresos y egresos del Estado, puedan ser objeto de consulta popular, pero el ejecutivo desea incluir algunos rubros específicos vinculados a ellos.

El sistema jurídico mexicano contempla un mecanismo de participación ciudadana que sirve para conocer la opinión de la ciudadanía respecto a temas de trascendencia nacional. Dicho esquema es conocido comúnmente como "consulta popular", el cual contiene ciertas restricciones, pues hay materias que no pueden ser objeto de esta, tales como: limitar los derechos humanos reconocidos por la constitución federal; los principios consagrados en el artículo 40 de esta; la materia electoral; la seguridad nacional; la organización, funcionamiento y la disciplina de la Fuerza Armada Permanente; y los ingresos y gastos del Estado.

Sobre esta última restricción es que en tiempos recientes la administración del actual gobierno ha explorado la idea de reformar el texto constitucional y permitir que ciertos temas relacionados con los egresos e ingresos del Estado puedan ser sometidos al escrutinio

de la ciudadanía. Sin embargo, dicha modificación implicaría una serie de escenarios que no deben pasar inadvertidos. Por ello, IDC Asesor Fiscal, Jurídico y Laboral sostuvo un diálogo con el **maestro Juvenal Lobato Díaz, coordinador de la comisión de Derecho Constitucional y Derechos Humanos del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México A.C.**, quien amablemente respondió a los siguientes cuestionamientos.

### ¿Cuál es el marco jurídico para llevar a cabo una consulta popular?

El marco jurídico está establecido fundamentalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en concreto en el artículo 35, fracción VIII, que marca los parámetros que deben cumplirse para poder realizar una consulta popular; básicamente se prevé que la petición puede ser hecha por entes políticos (presidente

08/31 MAYO 2019



de la república, un porcentaje de diputados o senadores) y los ciudadanos (al menos el 2 % de la lista nominal de electores); petición que debe hacerse al Congreso de la Unión para que este la convoque; y para poder formularse su aspecto más importante es que tiene que haber un pronunciamiento por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sobre la constitucionalidad de la consulta. En otras palabras, quiénes están facultados para poderla solicitar e implementar tienen que acudir a la Corte y exponerle las preguntas que se sujetarían a consulta, para que esta a su vez responda sobre si es constitucional o no. Este es un tema fundamental porque se vuelve un aspecto que va a validar el contenido de la consulta.

### ¿Cómo opera la participación ciudadana en las consultas populares sobre temas de trascendencia?

Tiene un papel fundamental porque finalmente será la ciudadanía la que va a respaldar o no la consulta, que en su caso se realice. Sin la participación ciudadana no podría haber una consulta. Lo esencial de estas es justamente abrir los temas a la ciudadanía, para que los ciudadanos podamos pronunciarnos y participemos en la respuesta a estos planteamientos.

### ¿Usted considera que nuestro sistema jurídico permite someter a consulta popular los ingresos del Estado?

No, la constitución federal en muy clara al prohibir que la consulta pueda ser sobre temas vinculados no solo con los ingresos del Estado, sino con los egresos, pues lo establece expresamente y esto es lo que justamente ha marcado la pauta para que hasta el momento no se haya efectuado ni una consulta.

Se han presentado hasta la fecha cuatro solicitudes de consulta a la Corte para que valide su contenido y esta ha resuelto que los cuatro temas son inconstitucionales. En tres de ellas ha considerado que es así por versar sobre ingresos y egresos del Estado y justamente eso ha motivado que se desee modificar el texto constitucional para poder permitir otro tipo de consultas. Sin embargo, hoy en día continúa existiendo un impedimento para que se consulte en esa materia.

### ¿Considera correcto recurrir a la consulta popular?

En términos generales me parece que resulta un mecanismo de participación ciudadana adecuado y eficaz; no obstante, hay que hacerlo cumpliendo con los parámetros constitucionales y en especial respetando las materias que pueden o no ser objeto de consulta.

### ¿Para someter a consulta popular elementos esenciales de las contribuciones, cree que si se necesita tal cual una reforma constitucional?

Para someterlos a consulta sí es necesaria una reforma constitucional. Sin embargo, el tema más que formal es de fondo, es decir, ¿resulta conveniente que se sometan a consulta popular la determinación de elementos esenciales de las contribuciones?, mi respuesta es "no", definitivamente en materia de contribuciones no. Al respecto, hay dos aspectos bien importantes, el primero, el cual ya lo veníamos enunciando que es que actualmente la constitución federal contempla que las consultas no pueden versar sobre ingresos

y egresos del Estado, pero esto la Corte lo ha llevado al extremo de que no se tiene ni una sola consulta porque prácticamente todo tiene que ver con ingresos y egresos, es decir, ha hecho una interpretación restrictiva del concepto, y eso ha originado que se pretenda reformar la carta magna para proponer que podrán ser objeto de consulta; por ejemplo, la definición de los sujetos y el objeto de las contribuciones.

Este punto es delicado porque no hay que ser expertos en temas tributarios ni en materia constitucional para poder llegar a la conclusión y afirmar que, primero, es una obligación de cada gobierno establecer las contribuciones, segundo, consultar sobre esa materia implicaría que la gente que va a cumplir justamente con el pago de las contribuciones va a decir de manera natural que no quieren pagar impuestos o que sean otras las que paguen las contribuciones o el objeto que se va a grabar sea algo que no los afecte a ellos y eso puede generar desde luego desigualdad e inequidad al momento de fijar una contribución.

### ¿Qué afectaciones podría traer justamente el poner en consenso de los ciudadanos la viabilidad o no de un impuesto?

La afectación que se daría sería en el siguiente aspecto. Primero, es una decisión de cada gobierno, es decir, no se puede someter a consulta algo que tiene que ver con una actuación gubernamental para la cual fue electo el gobierno en turno; con eso se estaría trasladando la obligación de establecer contribuciones del gobierno a los ciudadanos y eso desvirtuaría su función, pues para eso fue elegido un gobierno para que trabaje en pro de los ciudadanos, no para que los estos definan la política tributaria respecto a qué impuestos se generan o no.

En segundo lugar, y esta es la situación que me parece más importante, es que quedará en manos de personas que no son expertos en temas de impuestos definir qué actos o actividades van a gravarse, por un lado, y, por otro, qué sujetos, y esto qué va a significar, que se puedan generar tratos inequitativos, desigualdades e incluso y esto (hablando de equidad de aprobarse la reforma) puede generar hasta un encono social, porque la mayoría de las personas van a decantarse porque se grave a las personas que tienen tanto dinero o tantos activos y que al resto no se les grave. Lo anterior, generará inequidades que con independencia de que pueda cuestionarse su constitucionalidad en los juicios de amparo que se lleguen a promover, produciría un ánimo social poco adecuado.

En relación con esto, imaginemos el siguiente escenario, qué sucedería en el supuesto de que se sometiera a consideración de la población un impuesto y se votara en contra. ¿Eso sería la última palabra? ¿el Estado tendría que reajustarse completamente?, ¿qué afectación produciría justamente dicho rechazo?

La afectación desde luego sería también en la recaudación porque obviamente de manera natural la gente diría "no quiero pagar ese



Mtro. Juvenal Lobato Díaz  
INCAM

No hay que ser expertos en temas tributarios para afirmar que es una obligación de cada gobierno establecer las contribuciones

09/31 MAYO 2019

impuesto" o "no quiero que sean estos sujetos"; entonces eso redundaría en que no va a haber una recaudación adecuada. Esa afectación es una de las más delicadas, más allá del tema social, cuando alguien puede decir qué sectores deben o no contribuir se genera una animadversión natural.

## Conclusión

La propuesta de incluir como objeto de una consulta popular la definición de bases y tasas impositivas, y, por tanto, que pueda someterse a ella, por ejemplo, la determinación de los sujetos o el objeto de imposición no es adecuada, ya que el gobierno traslada su responsabilidad a los ciudadanos para no asumir el costo político que ello representa.