

La Constitución Financiera

Tema III (Lección 3)

Prof. Lorna Medina Calvo

Temario

1. Necesidad de Estudio de la Constitución Financiera.
2. Método de Estudio de la Constitución Financiera.
3. El Bloque de Constitucionalidad.
4. Principios de justicia tributaria.
5. Principios constitucionales sobre el gasto público.

Constitución financiera

- Constituciones modernas expresan su preocupación respecto de los ingresos y los gastos en cuanto:
 - Poder financiero: reparto de competencias de los distintos órganos estatales
 - Principios fundamentales en materia financiera que expresan ideal de justicia, que abarcan tanto los ingresos como los gastos.

Constitución financiera

- En cuanto a los ingresos las normas constitucionales fijan los criterios para el reparto de la carga tributaria.
- En cuanto a los gastos contemplan la Institución presupuestaria.
- Derecho Constitucional financiero:
 - Tipo orgánico: estructura del poder financiero y su extensión → deslinde de las facultades financieras de los órganos estatales.
 - Materia financiera constitucionalizada: núcleo de cuestiones asociadas a fenómeno financiero → principios y normas de rango constitucional.

Constitución financiera

- La materia financiera se constitucionaliza para mayor estabilidad y fijeza.
- Se aspira a que normas jurídicas de rango no constitucional no puedan alterar ciertos principios a los que se atribuye un carácter configurador del sistema.
- La constitucionalización de una materia se traduce en el señalamiento de límites materiales al resto de la normativa jurídica y consiguientemente, al ejercicio del poder que la elabore.
- Los límites materiales del poder financiero aluden a los criterios impuestos por la Constitución, a los que ha de amoldarse la legislación financiera ordinaria.

Constitución financiera

- Establece los límites dentro de los cuales los titulares del poder financiero (legislador) pueden y deben actuar para configurar el sistema jurídico-financiero público y las grandes líneas de la organización financiera pública.
- Definición: Normas, institutos e instituciones en virtud de los cuales se distribuyen los recursos financieros y las competencias financieras entre los diversos entes territoriales del Estado. Conjunto de normas y principios constitucionales propios y específicos en materia financiera. También implica lo referente al contenido, fundamento, organización y límites al poder financiero y las normas y principios constitucionales que organizan y limitan el poder de gasto. Así como los principios de endeudamiento público, obtención de ingresos no tributarios y los tributos, el poder tributario y los límites derivados de los principios de Justicia Tributaria.

Método de estudio

- El jurídico pero debe tomar en cuenta la realidad política y social.
- Interpretación sistemática y finalista.

Los límites constitucionales al poder tributario

Tema primero

Origen del derecho tributario moderno

- Aparición Ordenanza tributaria alemana 1914
- Proceso de juridificación del fenómeno tributario
- Tránsito de una relación de poder a una relación jurídica
- El tributo empieza a someterse a una serie de reglas, esquemas preestablecidos y uniformes mediante los cuales los contribuyentes van a contribuir al sostenimiento de los gastos públicos
- Se incorporan categorías dogmáticas de otras ramas del Derecho: derecho de crédito, obligación pecuniaria, formas de extinción de la obligación, potestades y deberes.

Origen del derecho tributario moderno

- Derecho tributario se centra en la relación jurídica (sujeto activo- sujeto pasivo) donde se establece la obligación principal del pago del crédito a favor del Ente público.
- Potestades a favor de la Administración
(deberes formales, etc..)

Potestad normativa – potestad impositiva

- La potestad tributaria o el poder tributario consiste en la facultad que tiene el Estado para detraer coactivamente de la esfera privada cierta cantidad de riqueza para con ella financiar los gastos públicos
- Potestad tributaria normativa: crear normas generales y abstractas que prevén las contribuciones de los particulares.
- Potestad de imposición: o potestad administrativa para aplicar las normas tributarias

Concepto Derecho tributario

- *“Disciplina que tiene por objeto el estudio del ordenamiento jurídico que regula el establecimiento y aplicación de los tributos”*
- *“Es la rama del derecho que estudia las normas materiales que establecen el tributo así como el conjunto de potestades que tiene la administración para la aplicación de éstos”*

Concepto Tributo:

- *Tradicionalmente se considera como una prestación que exige el Estado o Ente público en ejercicio de su poder de imperio*
- *Modernamente: “Obligación pecuniaria, ex lege, en virtud de la cual el Estado u otro ente público se convierte en acreedor de un sujeto pasivo, como consecuencia de la realización por éste de un acto o hecho indicativo de capacidad económica”.*

Tributo

- En el Estado de Derecho, el poder de imperio del Estado está limitado por una serie de derechos del contribuyente. El Estado puede imponer tributos actuando dentro de ciertos límites contenidos constitucionalmente.
- El tributo se fundamenta no ya en un mero deber de sujeción de los individuos, sino en un deber comprensivo de ciertos valores constitucionalmente tutelados.
- El deber de pagar tributos se basa en un deber de solidaridad para el sostenimiento de los gastos públicos.
- *“Con el concepto de "solidaridad" se quiere decir que el límite que los derechos individuales ponen al Ente Público no se manifiesta en que el Estado sólo pueda imponer tributos a cambio o con la promesa de que se los va a devolver en la forma de bienes o servicios públicos que van a beneficiar directamente al contribuyente. Por el contrario, existe un deber de solidaridad de los individuos más aptos para contribuir con aquellos menos aptos y ello es lo que fundamenta en última instancia el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos”.*

Poder tributario

- El poder tributario del Estado necesita regulación para que no se cometan abusos contra el contribuyente y para que el mismo Estado no atente contra los ingresos que lo mantiene.
- Se busca como limitar dicho poder y a la vez realizar una justa distribución de las cargas tributarias: Justicia Tributaria

Justicia Tributaria

- Conjunto de valores y principios que derivados de la Constitución limitan la tributación, a saber, el poder tributario del Estado.
- Constitución incorpora principios y una idea de justicia positivizada que se desarrolla a través de la interpretación de la Sala Constitucional
- La justicia tributaria es una especificación de la concepción de justicia que recoge la propia Constitución

Finalidad JT

- Regular la soberanía del Estado en el ejercicio del poder tributario, delimitar su contenido y alcance y a la vez establecer los derechos y garantías constitucionales del contribuyente.
- Redistribución de la riqueza
- Las normas ordinarias no tienen porque alterar los principios configuradores del sistema tributario.
- La Constitución establece una serie de límites materiales a la normativa jurídica y a la potestad discrecional del legislador

Límites

- Criterios impuestos por la Constitución a los que debe amoldarse la legislación tributaria ordinaria
- Seguridad jurídica y justicia

Dos dimensiones de la justicia tributaria

- Formal: la tributación debe ser reflejo de la voluntad popular. Las normas tributarias deben ser creadas por la Asamblea Legislativa. Legitimidad del tributo. Art. 121 inc 13) COPOL.
- Material: el ejercicio del poder tributario por parte del Estado y la inherente afectación de riqueza a fines de solidaridad debe respetar valores y principios de índole sustancial contenidos en la Constitución.

Dos dimensiones de la justicia tributaria

- Justicia tributaria formal: rige principio de legalidad o de reserva de ley y principio de irretroactividad de las normas tributarias
- Justicia tributaria material: principios de generalidad, igualdad, no confiscatoriedad, capacidad contributiva, proporcionalidad, progresividad, racionalidad, entre otros.

Concepto de límite del poder tributario

- La COPOL contiene una serie de límites dentro de los cuales los titulares del poder tributario pueden y deben actuar para configurar el sistema jurídico-tributario y las grandes líneas de organización de los tributos

La Constitución como límite al poder financiero

- Bloque de constitucionalidad:

Conjunto de normas para el control previo de constitucionalidad de determinadas normas.

Parámetro de constitucionalidad de las leyes y de cualesquiera actos de los poderes públicos

Constitución

- Establece una serie de límites materiales al resto de la normativa jurídica y consiguientemente al ejercicio del poder que la elabore.
- Con los límites materiales al poder financiero se alude a los criterios impuestos por la Constitución, a los que ha de amoldarse la legislación financiera ordinaria.

Principios de Justicia Tributaria Material y Formal

Principio de igualdad

- Expresión del valor justicia.
- Criterio central en materia de distribución de la carga tributaria y de él se pueden extraer todos los demás.
- Exige tratamiento desigual a las situaciones desiguales.
- Equidad horizontal y equidad vertical.
- Igualdad – capacidad económica

Principio de generalidad

- Todos debemos contribuir, pero según la capacidad contributiva puesta de manifiesto.
- Prohíbe la existencia de privilegios fiscales
- Exención quiebra el principio de generalidad. Deben ser impuestas por un criterio de justicia.
- Exenciones contrarias al principio de generalidad → privilegios no justificados con base en criterios de justicia.

Principio de capacidad económica

- Absoluta:
Aptitud abstracta para contribuir a las cargas públicas.
Se tiene en cuenta al determinar los presupuestos de hecho del tributo.
- Relativa:
Criterio que ha de orientar la determinación concreta de la carga tributaria.
Se tiene en cuenta en los elementos de cuantificación de la deuda tributaria.

Principio de capacidad económica

- Existen hechos que son índices directos de capacidad económica como la posesión de bienes o la percepción de rentas.
- Índices indirectos: la circulación y el consumo de riqueza.
- Basta con que la capacidad económica sea manifiesta como riqueza potencial o actual para que se respete dicho principio.
- Exoneración de un mínimo de existencia.

Principio de progresividad

- Forma de conseguir la efectiva igualdad.
- Supone que la carga tributaria se reparta en forma más que proporcional atendiendo el nivel de capacidad contributiva de cada contribuyente.
- Se exige la progresividad de todo el sistema tributario no necesariamente de cada tributo.
- La progresividad no podrá tener alcance confiscatorio

Principio de no confiscatoriedad

- La no confiscatoriedad opera como límite a las facultades impositivas públicas en el sentido que habrá que considerar inconstitucional todo tributo que suponga la destrucción del patrimonio que el contribuyente ostenta antes de su entrada en vigor.
- Respeto de la propiedad privada y distribución equitativa de la riqueza.
- La NC obliga a no agotar la riqueza imponible.

Principio de mínimo exento

- Preservar un mínimo vital o mínimo de subsistencia.
- Límite por debajo de la capacidad económica.

Principio de Legalidad

- La Administración debe actuar con apego a la ley.
- Sólo puede realizar aquello que por ley esté permitido.
- Principio de reserva de ley: tanto los tributos como las exenciones tienen que ser creados por ley.
- Reserva de ley se entiende referida a los criterios o principios con arreglo a los cuales se ha de regir la materia tributaria para la creación ex novo de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo.

Diferencia entre legalidad formal y reserva de ley

- Del principio de legalidad desarrollado en el artículo 11 COPOL derivan dos corolarios trascendentales del Estado de Derecho:
 - a) el principio de regulación mínima, que establece la necesidad de que el sujeto y el fin del acto administrativo estén siempre reglados, y alternativamente el contenido o el motivo, y
 - b) el principio de reserva de ley, según el cual la regulación de derechos originarios tales como la propiedad y la libertad son patrimonio exclusivo de la ley emanada del Poder Legislativo.

Principio de irretroactividad

- Artículo 34 COPOL, manifiesta que “A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona o de sus derechos patrimoniales adquiridos o de situaciones jurídicas consolidadas”.

Principios Constitucionales sobre el Gasto Público

Aspecto material

- El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.
- El gasto público aparece jurídicamente condicionado.
- La mayor parte de los gastos se cubren con ingresos tributarios y los ciudadanos tienen el deber constitucional de contribuir, según su capacidad económica al sostenimientos de dichos gastos.

Aspecto material

- Pero la exigencia de ese deber de contribuir tiene como condición sine qua non que los gastos que hayan de cubrirse tengan la consideración de públicos, dado el destino genérico de todos los ingresos públicos para la cobertura de todos los gastos públicos (principio de no afectación)
- La necesidad del principio de justicia en el gasto no sólo es consecuencia de la unidad lógica y esencial entre los Ingresos y los Gastos, o de la función legitimante que el destino de los ingresos o el gasto cumple respecto de la legitimidad del ingreso tributario, sino que responde a la función redistributiva que la actividad financiera debe cumplir en un Estado.

Aspectos formales

- Regulación del procedimiento de preparación, aprobación, ejecución y control del presupuesto y los clásicos principios presupuestarios.

Justicia Financiera, justicia en el gasto

- La función redistributiva significa la realización de la justicia financiera tanto en el ingreso como en el gasto público.
- Justicia en el gasto: concretar los criterios técnico jurídicos que permitan la efectiva asignación equitativa de los recursos y los mecanismos de control de las decisiones de gasto y el establecimiento de un sistema legal de responsabilidades.

Justicia en el gasto

- Hay que definir que es una asignación equitativa de los recursos públicos. Concretar su significación atendiendo a los derechos de contenido económico y social.
- El gasto público satisface la necesidades de los individuos:
 - Acceso a bienes y servicios públicos
 - Asignación de recursos dependerá de la realización o no del contenido mínimo de los principios y valores constitucionales.

Criterios de eficacia y economía

- Criterios de buena administración para enjuiciar no tanto el contenido del gasto sino la forma en que se ha efectuado.
- **Economía** (Carzola Prieto): obtención del máximo de resultados posibles con el mínimo de recursos posibles dirigidos a tal fin.
- **Eficiencia**: que los medios escasos para la consecución de las metas del gasto público se han de utilizar del modo más idóneo y eficaz a tal efecto. Aplicable a la fase de programación (elaboración y aprobación) y a la de ejecución.

Principio de legalidad del gasto público

- Las administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes

Principios de anualidad, universalidad y presupuesto bruto

- El presupuesto tiene
 - Carácter anual
 - Debe incluir la totalidad de los gastos y los ingresos del Sector Público. Incluso consignar el importe de los beneficios fiscales que afecten los tributos del Estado

Principios Ley de Administración Financiera y Presupuestos públicos

ARTÍCULO 5.- Principios presupuestarios

(...) deberán atenderse los siguientes principios presupuestarios:

- **a) Principio de universalidad e integridad.** El presupuesto deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro; no podrán atenderse obligaciones mediante la disminución de ingresos por liquidar.
- **b) Principio de gestión financiera.** La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley.
- **c) Principio de equilibrio presupuestario.** El presupuesto deberá reflejar el equilibrio entre los ingresos, los egresos y las fuentes de financiamiento.

Principios Ley de Administración Financiera y Presupuestos públicos

- **d) Principio de anualidad.** El presupuesto regirá durante cada ejercicio económico que irá del 1° de enero al 31 de diciembre.
- **e) Principio de programación.** Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo.
- **f) Principio de especialidad cuantitativa y cualitativa.** Las asignaciones presupuestarias del presupuesto de gastos, con los niveles de detalle aprobados, constituirán el límite máximo de autorizaciones para gastar. No podrán adquirirse compromisos para los cuales no existan saldos presupuestarios disponibles. Tampoco podrán destinarse saldos presupuestarios a una finalidad distinta de la prevista en el presupuesto, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios.
- **g) Principio de publicidad.** En aras de la transparencia, el presupuesto debe ser asequible al conocimiento público, por los medios electrónicos y físicos disponibles.

Fases del Presupuesto

- Elaboración: Le corresponde al Ejecutivo
- Aprobación: Le corresponde a la Asamblea Legislativa
- Control: Le corresponde a la Contraloría General de la República.
- Principios