

¿Acotar el derecho de amparo?

# EL GRAN ABUSO contra el contribuyente

*Nuestras autoridades fiscales nunca dejan de asombrarme, y peor aún, en algunas ocasiones realmente me aterran.*

**E**ste es el caso con la intención de reformar el artículo 107 constitucional y su Ley reglamentaria, para crear un híbrido del juicio de amparo en lo que a la materia fiscal se refiere.

Si usted, señor empresario, no está al tanto de lo que le comento, déjeme explicarle: puede ser de sumo interés para usted, aunque le advierto que esto es para quitarle el sueño a uno. Resulta que a nuestras autoridades fiscales les incomoda en demasía que usted y yo pongamos en tela de juicio las leyes que contemplan las distintas contribuciones que nos pretenden imponer, y que en la mayoría de los casos sólo persiguen objetivos recaudatorios, dirigidas sólo a los estratos productivos que, con nuestro esfuerzo, mantenemos la economía de este país.

Para los señores de la Secretaría de Hacienda, parece ser que nosotros no debemos opinar, pues sólo ellos conocen las necesidades financieras del Estado, y por ello, nosotros a callar y a pagar. Esta actitud no me preocuparía si no fuera por el hecho que estas propuestas son aceptadas por el Congreso de la Unión sin mayor análisis sobre su impacto en

el pequeño sector económico que sostiene al país.

Pero lo peor, lo que realmente me aterra como ciudadano y como abogado, es que la Suprema Corte de Justicia, que *debería* ser el máximo órgano de control de la constitucionalidad frente al Estado, y que *debería* frenar estos abusos con una actitud responsable, por el contrario tiene varios años avalando la constante violación de garantías en materia de leyes fiscales, aduciendo que dichas leyes cumplen una función extrafiscal.

Bien, pues no satisfecha con tener de su lado a los dos poderes de la Unión, la autoridad fiscal ahora propone al órgano constituyente (el Congreso de la Unión y todos los congresos estatales) reformar la Constitución Federal a efecto de transformar el juicio de amparo en el ámbito fiscal para, por un lado, disuadir al contribuyente de defenderse y, por el otro, aún cuando éste demuestre su derecho en juicio, la autoridad fiscal no sea obligada a restituirle en sus garantías mediante la devolución del impuesto pagado inconstitucionalmente.

El gobierno está tomando la salida más fácil, y con su perdón, amigo lector, la más mediocre de todas, pues en vez de llevar a cabo la verdadera reforma fiscal que llevamos esperando tantos años, su mejor carta es utilizar todo el poder del Estado en menoscabo de la mínima garantía que todos los ciudadanos tenemos, la de contar con un eficaz medio de defensa ante su actuar.

¿Sabe usted que una de las grandes aportaciones de nuestro país al mundo fue la creación del juicio de amparo, como un sistema de defensa constitucional para frenar los abusos del gobierno sobre los ciudadanos?, ¿o que el reconocer que el contribuyente pudiera defenderse en contra del abuso del fisco a través de este juicio llevó medio siglo de lucha en tribunales? ¿Qué pensaría usted si hoy el gobierno pretendiera cortar de tajo estos derechos? Pues eso es precisamente lo que está en juego.

El Juicio de Amparo es una institución que ha permitido que el ciudadano tenga una forma de limitar efectivamente al Estado frente a su desfreno. Sólo como una breve referencia histórica, para entender la importantísima función de esta institución jurídica, cabe señalar lo siguiente:

El Juicio de Amparo tiene su origen en los grandes movimientos liberales derivados de los postulados plasmados en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, emitida en Francia hacia finales del siglo XVIII. Siguiendo



esta influencia, el jurista yucateco, Manuel Crescencio Rejón, impulsó en 1841 que la Constitución de Yucatán estableciera un sistema para que los órganos jurisdiccionales pudieran dictar medidas que protegieran las garantías de los ciudadanos.

Siguiendo esta idea, este sistema de defensa se plasmó en el Acta de Reforma de 1847 mediante la colaboración de Mariano Otero en el Congreso Constituyente, estableciéndose así el Juicio de Amparo a nivel federal. Esta figura pasó a las Constituciones de 1857 y a la de 1917, que actualmente nos rige.

No obstante su importancia, durante muchos años, se estableció en tribunales que no era posible defenderse de las leyes fiscales a través del juicio de amparo, pues éste sólo es procedente contra las violaciones de garantías constitucionales que se establecen en los artículos 1 al 29 de la Constitución, mientras que en materia de contribuciones no había garantías para el ciudadano. Por el contrario: era una obligación lisa y llana, y la creación de las contribuciones era un derecho del Estado mexicano, a través del poder legislativo, teniendo el ciudadano como única alternativa de control el sufragio; es decir, que si no se encontraba conforme con las contribuciones impuestas por el Congreso, lo único que le quedaba era no votar de nueva cuenta por los representantes populares que habían creado las mismas.

Esta tendencia cambió cuando en 1925 Salvador Urbina, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en forma honesta, sensata y valerosa, impulsó una jurisprudencia que reconocía que dentro de la obligación de contribuir, establecida en el artículo 31 fracción IV, existen cuatro requisitos que la autoridad legislativa debe observar cuando emite una contribución: que sean equitativos, proporcionales, establecidos en Ley y que se

## Tip fiscal

Le recordamos que si su empresa ha recibido recursos en efectivo por un monto superior a \$600,000.00 pesos como consecuencia de un préstamo, aumentos de capital o para futuras aportaciones del mismo, conforme al artículo 86-A de la Ley del Impuesto Sobre la Renta vigente, se cuenta con la obligación de informar esta situación al Servicio de Administración Tributaria.

Para tal efecto, el SAT, mediante la regla II 3.1.4 de las Regla Miscelánea Fiscal para 2009, ha establecido que dicho informe debe presentarse mediante el "Aviso de préstamos, aportaciones para futuros aumentos de capital o aumentos de capital recibidos en efectivo".

Si su empresa recibió efectivo por estos conceptos durante 2008, este informe debe presentarse mes por mes correspondiente a dicho ejercicio, contando con un plazo que vence el 31 de diciembre del presente año.

destinen siempre al gasto público. Así, ante la inobservancia de alguno de estos elementos, la contribución sería inconstitucional.

Esta postura de la Corte fue un parteaguas en la historia jurídica de nuestro país, pues reconoció en una norma que contiene una obligación ciudadana, a toda una garantía individual en materia tributaria. Como puede concluir el lector, el Juicio de Amparo es un instrumento que ha sido forjado con mucho esfuerzo a través de nuestra historia. No obstante esto, las autoridades fiscales y la Cámara de Diputados pretenden transformar esta institución para disminuir sus alcances en contra del contribuyente.

Las razones que se han dado, incluso en foros públicos y en los medios de comunicación, son realmente absurdas y sin sustento lógico. Se ha dicho sobre las actuales reglas del amparo que éste ve sólo por los intereses de los más poderosos, que los principales beneficiarios han sido los grandes despachos de abogados, que se ha utilizado sólo para obtener fraudulentamente grandes devoluciones de impuestos, etcétera.

Nada mas lejos de la realidad, las causas son en verdad otras. Para

entender el alcance de la propuesta, me permito explicar brevemente cómo funciona el Juicio de Amparo en materia fiscal (especialmente sobre leyes de carácter federal).

Existen dos tipos de juicios de amparo: uno que se desarrolla ante un Juez de Distrito, conocido como "Amparo Indirecto"; y otro que se lleva a cabo ante un Tribunal Colegiado de Circuito, que se denomina "Amparo Directo". Para efectos del presente artículo, el tipo de juicio que nos ocupa será el Amparo Indirecto:

1. Este juicio es procedente, entre otros casos, en contra de la entrada en vigor o aplicación de una ley en la que se considere que la misma vulnera alguna garantía individual, lo que traduciría a este acto en inconstitucional. Para tal efecto, el ciudadano afectado cuenta con 30 días hábiles posteriores a la fecha en que entre en vigor la ley, o 15 días hábiles a partir de que la autoridad le aplique concretamente la misma.
2. Recibida la demanda, el juez abre un expediente (en el cual rige el secreto procesal, por lo que sólo pueden tener acceso



“El Juicio de Amparo tiene la finalidad de ser un medio para que el particular proteja las garantías individuales que goza conforme a la Constitución, no para proteger los intereses del Estado”

las partes involucradas y nadie más); fija una fecha de audiencia en la cual el ciudadano y las autoridades que participaron en la creación y/o aplicación de la ley, presentarán las pruebas que cada una considere pertinentes para demostrar su derecho.

3. Con todas las pruebas y los argumentos realizados por las partes, el juez decide si dicha Ley es o no inconstitucional y dicta una sentencia explicando su criterio y resolución.
4. La parte que se vea afectada por la sentencia puede acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solicitando por escrito que la sentencia sea revisada, explicando en el mismo por qué debe cambiar el sentido de la sentencia.
5. Pasado un proceso de formación de expediente y análisis, la Suprema Corte de Justicia decide por mayoría de votos si el recurso es procedente y, en su caso, si la ley es o no inconstitucional. Esta resolución es inapelable y se basa en un principio conocido como de “relatividad”, lo que significa que sólo aplica a quienes hayan solicitado el amparo, y no así a quienes no lo hicieron.
6. Si el resultado es amparar al ciudadano, el impuesto sale de su

esfera de obligaciones fiscales, y si pagó el mismo durante el juicio, la autoridad fiscal debe devolver las cantidades pagadas y no volver a exigir su cumplimiento.

Mediante la reforma —ya votada por la Cámara de Diputados y en espera de ser ratificada por la de Senadores—, se persigue transformar el procedimiento mediante la reforma al artículo 107 Constitucional y la Ley de Amparo, para crear un proceso especial en materia fiscal, con base en los principales puntos que a continuación se señalan:

1. Se propone crear prácticamente un Juicio de Amparo especial para la materia fiscal, manteniendo el actual proceso sólo para las demás materias.
2. Se establece un proceso “uni-instancial” en donde el Juez de Distrito sólo sería órgano instructor; es decir, sólo integraría el expediente pero no lo resolvería.
3. Integrado el Expediente, se turnaría ante la Suprema Corte, la cual resolvería si es una contribución inconstitucional por mayoría de ocho votos a favor. Si el voto es menor, este tema por ningún motivo puede ser vuelto a tratar.
4. Si la Corte resuelve que el impuesto es inconstitucional, aplica entonces lo que se

conoce como el principio “*erga omnes*” y la declaración de inconstitucionalidad tendría efectos generales, dejando de aplicarse la contribución combatida para todos los ciudadanos obligados.

5. Se propone la posibilidad de una acción de tipo colectivo en la que, si un ciudadano promueve el juicio de amparo, otros ciudadanos puedan solicitar firmar en el mismo expediente para adherirse al juicio como interesados en el mismo.
6. Si la sentencia favorece a los ciudadanos, ésta tendrá efectos a partir de la fecha en que se publique en el Diario Oficial de la Federación, pero no tendrá efectos retroactivos; es decir, que si el ciudadano pagó la contribución durante el tiempo que duró el juicio, la autoridad no le devolverá los saldos pagados, o bien, si no pagó, la autoridad podrá exigir el pago de la misma desde la fecha en que estaba obligado a hacerlo y hasta la fecha de publicación de la sentencia.

## Críticas

Como se puede observar, la reforma planteada contiene cambios substanciales. Desde mi punto de vista, el acierto esencial en la reforma es otorgar a la sentencia de la Suprema Corte un efecto *general*, beneficiando a todo ciudadano afectado por la contribución.

No obstante, esta reforma contiene aspectos que son sumamente peligrosos para la seguridad jurídica de los ciudadanos contribuyentes, como por ejemplo:

1. Los postulados que motivan las reformas no responden a una realidad que deba ser regulada. Es falso que en los últimos años las finanzas se vean afectadas. Desde 2004, al menos, el Poder

Judicial de la Federación en su conjunto ha resuelto a favor del fisco, bastando mencionar los grandes temas del último quinquenio como el costo de ventas, las modificaciones al Impuesto al Activo y los criterios respecto del alcance de las respuestas a las consultas fiscales, esto sin tomar en consideración las sentencias que ya circulan en materia de Impuesto Empresarial a Tasa Única y Sobre Depósito en Efectivo.

Ahora bien, por lo que respecta a que el Juicio de Amparo es un negocio pingüe para grandes empresas y sus despachos de abogados, hay que decir que en los pocos casos en que se le ha ganado al fisco (no por falta de peso en los argumentos de inconstitucionalidad, sino por el constante argumento de la Suprema Corte de que estos cumplen fines extrafiscales), no es en todo caso por culpa del contribuyente o su abogado, sino por la pésima forma en que se proyecta la economía y se crean las leyes fiscales en nuestro país.

2. Traduce en "constitucional" la arbitrariedad de las autoridades fiscales. Esto invalida la garantía de justicia fiscal al no tener la sentencia favorable efectos retroactivos. Si una contribución es declarada inconstitucional, fue así después de un juicio que analizó la contribución desde su origen, por lo que la contribución no es inconstitucional a partir de que la corte así lo declare, sino desde el momento en que se crea la ley que la contempla.

Permitir esto es una forma burda de autorizar al gobierno a cobrar contribuciones a diestra y siniestra sin control alguno. ¿Qué puede importar que se le impida cobrar una contribución inconstitucional

al Estado? Al fin y al cabo el ingreso obtenido no hay que devolverlo y al final se pueden crear nuevas contribuciones, sean o no inconstitucionales. Impuesto a las ventanas otra vez, ¡seguro! ¿Por qué no?

3. Atenta contra la garantía de igualdad procesal respecto de quienes interponen un juicio de amparo en materias diversas, pues estos persiguen que sus garantías en materia penal, laboral o de cualquier otra índole, cuenten con un medio mucho más justo.

El Juicio de Amparo tiene la finalidad de ser un medio para que el particular proteja las garantías individuales que goza conforme a la Constitución, no para proteger los intereses del Estado.

Las garantías individuales, todas, son una unidad de derechos sacramentales del ciudadano. Por lo tanto, el proceso del Juicio de Amparo, al ser el medio para su protección, debe ser uno solo, igual para todo el que vea sus garantías vulneradas cualquiera que ésta fuere.

4. La reforma es poco congruente, pues si la declaración de inconstitucionalidad aplica en términos generales, es ilógico entonces que se dé entrada a una acción colectiva.

Esta acción resulta injusta y grave, pues por un lado cualquier ciudadano puede acceder al expediente de otro y conocer datos que son en muchos casos privados, y por el otro se permite que cualquiera pueda unirse a un expediente sin necesidad de cubrir los honorarios de la defensa de quien inicia el juicio, lo que es injusto para quien paga la defensa mientras que

vulnera un principio de libertad de trabajo, pues un abogado debe tener la libertad de escoger a quien representa, el grado de responsabilidad que está dispuesto a aceptar y obtener sus honorarios por esa gestión profesional.

Lo anterior claramente está enfocado en desincentivar la defensa de los particulares.

En materia de leyes y criterios jurisdiccionales, hemos visto en el medio cuestiones preocupantes, pero como lo analizado sobre esta grave reforma constitucional, nada. Es desalentador ver qué pequeña es la visión de nuestros gobernantes y qué falta de valor para aceptar lo que realmente ha creado que nuestras finanzas públicas sean tan raquíticas.

Yo como ciudadano me pregunto ¿y la reforma fiscal integral?, ¿cuándo se va a ampliar la base fiscal?, ¿cuándo se va a tratar a la mayoría de la ciudadanía sin paternalismos, en verdadera igualdad de circunstancias? ¿cuándo se va a responsabilizar a todos y no sólo a unos cuantos en el cumplimiento de las obligaciones fiscales? Pero sobre todo, ¿cuándo vamos a recibir una contraprestación de calidad por los altos impuestos que pagamos: seguridad, estabilidad, empleo, transparencia en la rendición de cuentas?

No creo exagerar cuando digo que la transformación que se está viviendo en el sistema fiscal y la debilidad del sistema de defensa en esta materia, va a generar una absoluta dictadura fiscal, en donde el gobierno podría no autolimitarse, y si no, al tiempo...

Creo, amigo lector, que ya estuvo bien: enfrentemos nuestra responsabilidad por lo que hemos permitido con nuestra pasividad, y no permitamos semejante abuso. De verdad, ya estuvo bien. E