

POSICIÓN DEL SECTOR PRIVADO MEXICANO SOBRE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA PERSONA HUMANA, LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES QUE OTORGA LA CONSTITUCIÓN Y EL JUICIO DE AMPARO QUE PROTEGE ESOS DERECHOS.

CONSEJO COORDINADOR EMPRESARIAL

I.- PRESENTACIÓN.

a.- Estructura y Función del Consejo Coordinador Empresarial.

El Consejo Coordinador Empresarial es la Institución que desde 1976 agrupa y organiza al sector privado mexicano, para trabajar unido en torno a los temas económicos y sociales más relevantes del país.

Son integrantes del Consejo Coordinador Empresarial:

- Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN)
- Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO-SERVYTUR)
- Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX)
- Asociación de Bancos de México, A.C. (ABM)
- Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN)
- Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, A.C. (AMIS)
- Consejo Nacional Agropecuario (CNA)
- Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México (CANACO)
- Cámara de la Industria de la Transformación (CANACINTRA)
- Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles, A.C. (AMIB)
- Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología, A.C. (COMCE)
- Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales, S.C. (ANTAD).

El 86% del PIB de México, lo generan las empresas afiliadas al Consejo Coordinador Empresarial; su misión consiste en coordinar, unificar y representar al sector empresarial, preservando y fortaleciendo la libre

empresa, así como los principios y valores que conduzcan a los mexicanos a un ámbito de igualdad de oportunidades, estado de derecho y democracia.

Asimismo, el Consejo propone a la sociedad asumir un compromiso activo para el logro de un México libre, en un régimen de derecho, integrado por instituciones, principios éticos y valores, que conduzcan por medios pacíficos a una auténtica democracia.

Uno de los objetivos más importantes del Consejo, consiste en defender las libertades y derechos del hombre que consagra nuestra Constitución, pues consideramos que sin ellos, México no puede tener desarrollo en ningún área, sea económica, social, cultural, o de cualquier otra índole.

A tres décadas de su creación, el Consejo Coordinador Empresarial mantiene un rol central como interlocutor y representante legítimo del empresariado Mexicano.

b.- Distorsiones en el orden jurídico nacional.

“Los derechos fundamentales del hombre y el juicio de amparo”

Aun y cuando el Estado debe actuar en beneficio de la colectividad, no siempre lo hace. Unas veces porque yerra en su camino y otras porque abusa de la autoridad. Por ello, en la Constitución se imponen límites a su actuación, básicamente mediante un sistema de competencias repartidas entre los diversos órganos del Estado, que eficiente y equilibra el ejercicio del poder; también, estableciendo un catálogo de derechos fundamentales de la persona humana, como una salvaguarda en favor de todos y cada uno de los individuos, a fin de que sean permanentemente respetados.

Así, la Constitución dispone que los derechos fundamentales de la persona humana que reconoce, deben respetarse y repararse en caso de violación. Para ello contiene un sistema de defensa constitucional de esos derechos, que opera a través del juicio de amparo, el cual se hace valer ante el Poder Judicial Federal contra los actos de la autoridad federal o estatal, que se atrean a no respetarlos, a violarlos. Así, esos derechos fundamentales quedan garantizados, y se convierten en garantías individuales.

En función del juicio de amparo, y de las sentencias que al efecto emite el Poder Judicial de la Federación, se controla el cumplimiento de la Constitución, lo cual es fundamental para preservar el Estado de Derecho y el orden en el país.

La relatividad de las sentencias o “Fórmula Otero”

El artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, y que la sentencia sólo se ocupará de los individuos particulares que promovieron el juicio, protegiéndolos de las violaciones a sus garantías individuales, pero sin hacer declaración general sobre la ley o el acto de autoridad que genere esas violaciones. Así, la sentencia de amparo sólo protege a quien lo pide. A esto se le conoce como "la relatividad de las sentencias" o "fórmula Otero".

La aplicación de la “fórmula Otero” tiene como consecuencia que en la práctica existan leyes inconstitucionales, así declaradas por el Poder Judicial, que no se apliquen a quienes promovieron juicio de amparo en su contra, y que, sin embargo, siguen vigentes y continúan perjudicando al resto de los particulares a quienes se les aplican.

Adicionalmente, las reglas que rigen el procedimiento del juicio de amparo, han sido diseñadas por el gobierno de forma exageradamente rigorista, lo que bloquea el acceso a la justicia, especialmente para quienes no pueden pagar el mejor asesoramiento técnico. En efecto, la Ley de Amparo está plagada de trampas procesales. Con esto, resulta difícil exigir al Estado que respete los límites que la Constitución le impone.

Hasta ahora ha sido frecuente que el Estado, al emitir leyes y disposiciones de carácter general, actúe con ligereza en cuanto al respeto a las garantías individuales, pues sabe que aun siendo inconstitucionales, seguirán aplicándose para la gran mayoría, pues pocos podrán acudir ante el Poder Judicial a defender sus derechos.

Leyes fiscales inconstitucionales

La injusticia y desigualdad se presenta en todas las materias, aunque en la fiscal la situación es crítica. Podemos afirmar de manera fundada, que se han emitido leyes fiscales desproporcionales e inequitativas, a sabiendas de que violan las garantías individuales, para buscar una determinada recaudación tributaria, y calculando el efecto reducido que tendrá en esa recaudación el otorgamiento de amparos sólo para algunos.

El ex ministro de la Suprema Corte de Justicia, Juventino V. Castro y Castro, nos revela en la página 17 de su reciente estudio "El polémico amparo fiscal", lo siguiente:

"... Cuando los juristas advirtieron este absurdo (SE REFIERE A LA FÓRMULA OTERO), tomaron medidas para que se reformara el texto constitucional, de manera que con efectos de generalidad (ERGA OMNES) la declaratoria de constitucionalidad favoreciera a todos...

...pronto un secretario de estado, sé el nombre, sé la época, sé el régimen al cual sirvió, pero no tengo el derecho de desacreditarlo, sobre todo porque ya hace mucho tiempo que murió, observó que el cambio en materia fiscal sería sumamente dañoso para el erario público...

Decía —SIGUE RELATANDO EL SEÑOR MINISTRO— si mi gobierno requiere de fondos basta con que se vote un impuesto, aunque sea totalmente inconstitucional.....contra un impuesto inconstitucional se podría presentar —COMO GENERALIDAD— cien demandas de amparo; pero el resto que no litigó pagaría un impuesto contrario a la Constitución, sin chistar...

.... De las cien demandas, ochenta y cinco serán planteadas incorrectamente (ÉL SABRÍA POR QUE LO DECÍA ASÍ) y serían sobreseídas. Otras cinco tendrían errores técnicos por ignorancia del abogado en materia fiscal....y Hacienda tendría que cumplir a lo sumo con el cinco porciento de las inconformidades..."

Después de conocer este relato, no es sorpresa para nadie que la opinión generalizada de los abogados es que la "fórmula Otero", el excesivo tecnicismo de la Ley de Amparo, y las trampas procesales toleradas por los jueces de épocas anteriores, se deban precisamente al amparo fiscal.

Esta práctica es un abuso del Estado, que ha distorsionado el orden jurídico nacional, por la falta de respeto a la Constitución y por las enormes desigualdades que genera.

Pero más aun, en tiempos recientes una sociedad más informada y educada, ha recurrido más intensivamente a defender sus derechos a través del juicio de amparo, específicamente en contra de disposiciones fiscales claramente abusivas, como han sido las siguientes:

- 1.- Las que establecieron límites absurdos al derecho de acreditamiento del IVA, en 1999, que se consideraron inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia, y aún así, límites similares se volvieron a

establecer en 2003 y en 2004, por lo que la Corte volvió a declararlos violatorios de garantías.

- 2.- El impuesto sustitutivo del crédito al salario, que en principio fue diseñado para transmitir a los patrones el costo del beneficio en efectivo que el Estado decidió, desde tiempo atrás, entregar a los trabajadores de menor ingreso, y que en 2002, por una maniobra legislativa de última hora, se transformó en el traspaso a los patrones de una parte importante del impuesto sobre la renta que el Estado dejó de cobrar a todos los trabajadores.
- 3.- Un improvisado impuesto suntuario, que provocó serios desequilibrios en los mercados.
- 4.- La no deducibilidad de la PTU pagada a los trabajadores, establecida en la Ley del Impuesto sobre la Renta del 2002, no obstante que esos pagos sí son ingresos gravables para ellos.
- 5.- La absurda exención en el impuesto sobre la renta para las gratificaciones anuales percibidas por los burócratas, en el año 2002, en tanto que las gratificaciones de los trabajadores del sector privado se mantuvieron como gravadas. Claro está que la Corte declaró la inconstitucionalidad de la medida. Pero no obstante esto, para 2003 se repitió esta disposición inconstitucional y el abuso, pues se volvió a exentar las gratificaciones sólo de los burócratas. La Corte aplicó el mismo criterio y declaró su inconstitucionalidad.

Sin embargo, como en las otras leyes fiscales que aquí se citan: el daño ya estaba hecho. La enorme mayoría de los trabajadores del sector privado vieron disminuida con el ISR su gratificación anual. Sólo unos, muy pocos, obtuvieron la devolución del impuesto retenido en función del juicio de amparo que promovieron. En cambio, todos los burócratas gozaron injustamente de la exención.

Ante este escenario, se ha convertido en una necesidad acudir al juicio de amparo, por una parte para quedar protegido de los posibles abusos legislativos, y por el otro, para no quedar en desigualdad con quienes sí promueven y obtienen la protección. Ante la más remota posibilidad de que la Suprema Corte llegue a determinar que una nueva disposición fiscal es inconstitucional, las empresas y los contribuyentes en general, en un acto de responsabilidad patrimonial y sin ninguna intención de dañar al erario público, acuden cada vez con mayor frecuencia, ante el Poder Judicial de la Federación para solicitarle su protección a través del juicio de amparo.

Aquí es importante señalar que si los contribuyentes no promueven amparo contra una ley inconstitucional dentro de los 30 días siguientes a su entrada en vigor o dentro de los 15 días siguientes a que se les aplique por primera vez, pierden para siempre el derecho a reclamarla, y quedan en desventaja frente a quienes sí promovieron el amparo en tiempo.

La correcta intencionalidad se demuestra con el hecho de que, en su mayoría, las empresas que promueven amparo contra una nueva ley fiscal, no omiten enterar el tributo que les resulta a su cargo, y lo pagan con la expectativa de obtener su devolución si se declara la inconstitucionalidad.

Todo esto, que genera costos, molestias y riesgos al sector privado, no se produciría si no existiera la llamada “fórmula Otero”, esto es, si las leyes que se declaran inconstitucionales simplemente dejaran de aplicarse en beneficio de todos.

En resumen: la “fórmula Otero”, el rigorismo de la Ley de Amparo, y la frecuente aprobación de leyes que no respetan las garantías individuales, están generando graves distorsiones en el orden jurídico nacional.

c.- Iniciativas de reformas constitucionales en materia de amparo.

“Iniciativa Diputados”

La iniciativa de reforma al citado artículo 107 constitucional, presentada ante la Cámara de Diputados por el C. Diputado Héctor Larios Córdova, y otros (INICIATIVA A LA QUE NOS REFERIREMOS EN LO SUCESIVO COMO "INICIATIVA DIPUTADOS", SÓLO PARA FINES DE IDENTIFICACIÓN Y BREVEDAD Y CON TODO RESPETO PARA SUS AUTORES), propone bloquear más aun el acceso a la justicia constitucional, en lugar de resolver el verdadero problema que contiene nuestro juicio de amparo y que ha quedado descrito en el apartado anterior.

Efectivamente, en la "iniciativa Diputados" se redacta una nueva fracción VII Bis al artículo 107, en la que se señala que las sentencias que se emitan en los juicios de amparo en materia fiscal, tendrán efectos generales, lo cual aparece falsamente como algo favorable, pues esto en realidad sólo se daría en los llamados juicios colectivos y otros que controlaría el Estado; en esos juicios sólo se otorgaría el amparo cuando ocho de los once ministros que conforman la Suprema Corte de Justicia voten por declarar la inconstitucionalidad, por lo que una minoría de ministros (4) que voten en contra o que se ausenten, podría convalidar los abusos del Estado plasmados en leyes fiscales inconstitucionales.

De no conseguirse los ocho votos, según la iniciativa, todos los particulares quedarían impedidos para promover un juicio de amparo en la misma materia. La acción sólo podría ser ejercida por el mismo Estado, quien tendría en exclusiva el derecho a pedir amparo en favor de los particulares, en contra de sus propios abusos. Esto es la monopolización del amparo.

Pero no para ahí, si un particular promueve su amparo de manera individual, no estará en su decisión el que se le colectivice. Y si su amparo individual —SUPONIENDO QUE NO SE COLECTIVICE— tiene éxito, su sentencia favorable, aun siendo firme y cosa juzgada, quedaría sin efectos si en un amparo colectivo no se logran los ocho votos.

Y no es todo. Además, no procedería la suspensión, y lo pagado no se devolvería nunca, aun y cuando se llegara a otorgar el amparo.

Con todo esto, ¿de qué sirve que se diga en la "iniciativa Diputados" que las sentencias de amparo tendrán efectos generales?

“Iniciativa Senadores del PRI”

Existe otra iniciativa de reformas a la Constitución, presentada en la Cámara de Senadores por los CC. Senadores Manlio Fabio Beltrones Rivera, Jesús Murillo Karam, Fernando Castro Trenti y Pedro Joaquín Coldwell (A LA QUE EN LO SUCESIVO Y POR BREVEDAD LLAMAREMOS "INICIATIVA SENADORES DEL PRI", CON TODO RESPETO PARA SUS AUTORES), que propone cambios en diversos aspectos del juicio de amparo y concretamente a sus artículos 94, 100, 103, 107 y 112. Para los efectos de este análisis, destacamos lo siguiente de esa iniciativa:

a.- Plantea que la Suprema Corte de Justicia tenga la facultad de emitir declaraciones generales, cuando establezca jurisprudencia por reiteración de criterio, en que determine la inconstitucionalidad o la interpretación de una norma general en relación con la Constitución.

b.- Propone limitar el derecho al amparo. Esto tratándose del llamado amparo directo, que se promueve en contra de las sentencias de los tribunales ordinarios, ya sean judiciales o administrativos. La iniciativa busca que el amparo directo proceda por excepción y sólo cuando sea importante y trascendente.

c.- Propone la posibilidad de que la Ley de Amparo permita promover el juicio de amparo de manera colectiva, para buscar una mejor protección a los derechos sociales; también, promueve la posibilidad de que dicha ley

regule los amparos contra actos de particulares cuando presten servicios públicos o de interés público, o cuando actúen en ejercicio de funciones públicas.

El primero de los aspectos, esto es, el que la jurisprudencia pueda tener efectos generales, se considera muy conveniente, pues con el tiempo puede llegar a resolver las distorsiones provocadas hasta ahora por la fórmula Otero, y la crisis del amparo que ahora vivimos. En todo caso, habría que cuidar que la vigencia de esta figura no provoque efectos negativos no calculados en las finanzas públicas, cuestión que evidentemente es del mayor interés para el sector privado.

Asimismo, en la "iniciativa Senadores del PRI", se propone que los efectos generales dependerán de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emita una declaratoria general de inconstitucionalidad de una ley, en cualquier materia. La declaratoria está sujeta a disposiciones reglamentarias, de forma tal que no es la jurisprudencia de la Corte la que causa automáticamente esta declaratoria general de inconstitucionalidad, sino un procedimiento posterior que regulará la ley, y que puede estar sujeto a cualquier modalidad que el legislador ordinario señale, lo que puede provocar que la figura pierda atractivo.

La limitación a que se refiere el segundo de los aspectos, concretamente la limitación que ahora se impone para la procedencia del amparo directo, nos parece muy negativa y peligrosa, pues en la práctica implicaría quedar a expensas de las decisiones de los tribunales locales, que pueden estar influenciados por cuestiones políticas locales, así como de los tribunales administrativos que están controlados administrativa y presupuestalmente por el poder ejecutivo.

El tercero y último de los aspectos que destacamos sobre los amparos colectivos y los amparos contra particulares, está planteado de manera muy general y sólo en la exposición de motivos, a fin de que el legislador ordinario considere estos conceptos para incorporarlos en la Ley de Amparo, por lo que a falta de un mayor desarrollo de estos temas, el sector privado no puede manifestar una posición.

“Iniciativa Pablo Gómez”

Más recientemente, el señor Senador Pablo Gómez Álvarez, del Partido de la Revolución Democrática, presentó una iniciativa de reformas a los artículos 103 y 105 constitucionales (A LA QUE EN LO SUCESIVO Y POR BREVEDAD LLAMAREMOS "INICIATIVA PABLO GÓMEZ", CON TODO RESPETO PARA SU AUTOR), en la

que básicamente propone eliminar el derecho de los contribuyentes a promover el juicio de amparo en contra de leyes fiscales que se refieran a la base, a la tasa o a la tarifa de las contribuciones, y a cambio, permitirles promover una acción de inconstitucionalidad.

Es importante tomar en consideración que las acciones de inconstitucionalidad fueron diseñadas con la finalidad de dirimir controversias que surgieran entre los órganos del Estado, y no entre los órganos del Estado y los particulares, pues para tal cuestión, existe el juicio de amparo.

De aprobarse la reforma a los citados preceptos de la Constitución, los contribuyentes resultarían gravemente afectados, pues en la práctica quedarían desprotegidos en contra de las medidas que en materia tributaria pudieran tomar los Poderes Legislativos de la Unión y de los Estados, y que violaran sus derechos fundamentales, resaltando lo siguiente:

1.- Procedencia y competencia.

a) La iniciativa hace inaplicable el artículo 107 constitucional en materia de tasas, tarifas y base de las contribuciones, esto es, no podrían promoverse juicios de amparo indirectos, ni directos, contra leyes fiscales.

b) La Acción de inconstitucionalidad únicamente procede contra los elementos esenciales de las contribuciones establecidas en Ley, pero no contra reglamentos expedidos por el ejecutivo ni contra otros actos de autoridad.

c) El esquema es aplicable a leyes Federales y Estatales.

2.- Indefensión de los Contribuyentes.

a) Se plantea que la acción únicamente pueda prosperar en aquellos casos en que se obtengan 8 votos favorables de los ministros de la Suprema Corte. Lo anterior ocasiona que mande la minoría, pues la simple ausencia de los ministros necesarios para alcanzar la votación, podría ocasionar que se desestime una acción de inconstitucionalidad, por más que se inclinen por señalar que existe violación a las garantías individuales. Además, en ese caso, una ley fiscal inconstitucional seguiría aplicándose, tanto al contribuyente que promovió la acción como a los demás, sin que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenga que emitir una sentencia en la que señale las razones para ello.

b) El trámite tendría una sola instancia, lo cual atenta contra el derecho de audiencia.

c) Se aplicarían los formalismos previstos por la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dentro de estos formalismos, se encuentra el término de 30 días naturales siguientes a la publicación de una Ley, para la promoción de la acción de inconstitucionalidad, lo que deja sin oportunidad procesal para la impugnación en los casos en que el perjuicio ocurrió después de los 30 días de vigencia de la norma.

3.- Efectos de la sentencia.

a) Por la forma en que se encuentran redactadas otras leyes, es posible que la aprobación de la reforma en comento ocasione la improcedencia de los recursos de revocación y de los juicios de nulidad que se promuevan en contra de las resoluciones en donde las autoridades fiscales que apliquen las leyes materia de la acción de inconstitucionalidad.

b) En materia de restitución, únicamente contempla la posibilidad de devolver contribuciones efectivamente recaudadas por el Estado.

Sin embargo, no contempla la posibilidad de pago de actualización e intereses respecto de las cantidades que se van a devolver a los contribuyentes.

Asimismo, los efectos de la sentencia tampoco abarcarían a las obligaciones formales que impongan las leyes que en su caso fueran declaradas inconstitucionales.

c) Se prevé además, una “des-derogación” de leyes, pues se establece que cuando una norma sea declarada inconstitucional, deberá aplicarse la norma que se encontraba vigente con anterioridad.

Esta situación es técnicamente incorrecta y generará inseguridad jurídica, pues las leyes dejan de tener vigencia cuando el órgano legislativo así lo dispone, además de que en materia de contribuciones rige el principio de anualidad.

Por ponerse un ejemplo: ¿Qué ocurriría cuando la norma anterior haya sido previamente declarada inconstitucional? Si esa norma aún no se declara inconstitucional, ¿ya no habría forma de impugnarla?

d) Las sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sí tendrían efectos generales, pues el artículo 105 Constitucional señala la posibilidad de que se declare la "invalidez" de una norma jurídica. Sin embargo, la generalidad de los efectos de este tipo de sentencias no se señala expresamente en la iniciativa, lo que generará conflictos y amplísima discrecionalidad para la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

4.- Transitorios.

No se contempla un régimen de transición que regule las situaciones que ocurrieron con anterioridad a su posible promulgación.

Consecuentemente, la reforma no señala excepciones en cuanto a su aplicación. Así, no podrían impugnarse normas que fueron aprobadas con anterioridad a la reforma, esto es, normas respecto de las cuales ya han transcurrido los 30 días y tampoco procedería el juicio de amparo.

d.- Preocupación generalizada en el sector privado por las iniciativas.

La "iniciativa Diputados", en todos y cada uno de sus aspectos, así como la "iniciativa Senadores del PRI" y la "Iniciativa Pablo Gómez), en las partes arriba calificadas como negativas, han generado preocupación en los empresarios, en las organizaciones empresariales que conforman el CCE, en instituciones académicas, así como en los colegios de abogados.

Por razones muy similares a las que han quedado apuntadas, las siguientes organizaciones coinciden en los motivos de preocupación: Barra Mexicana de Abogados; Asociación Nacional de Abogados de Empresa; Ilustre y Nacional Colegio de Abogados; y la Academia de Estudios Fiscales de la Contaduría Pública.

En anexo se presentan sus muy valiosas e ilustrativas opiniones.

De la "iniciativa Diputados" llama la atención el ánimo con el que se presenta y la visión sesgada que se tiene de la función del amparo, pues propone que se suprima la restitución plena de los derechos constitucionales violados, que es la esencia y el objeto de este medio de defensa. Además, pretende justificar el atropello a las garantías individuales, en la pérdida de la recaudación proveniente de impuestos declarados inconstitucionales por los tribunales competentes para ello.

También, nos vemos obligados a decirlo por la gravedad del caso, preocupa que una iniciativa de reformas a la Ley fundamental del país esté basada en

un análisis jurídico constitucional equivocado, como se demostrará más adelante.

Es claramente contradictorio que la acción de amparo, cuyo propósito es pedir la protección de los derechos fundamentales del hombre, garantizados en la Constitución, contra las violaciones y abusos del Estado, sea acaparada, monopolizada por el propio Estado, como pretende la "iniciativa Diputados".

Adicionalmente a este aspecto sustancial e inaceptable de la reforma, que es monopolizar la acción de amparo, se agregan otros aspectos no menos graves que, en conjunto, buscan dejar indefenso al particular frente a las leyes fiscales abusivas, de tal forma que no pueda pedir la suspensión de sus efectos, esto es, que forzosamente tenga que pagarlos, y que si acaso obtiene amparo en un proceso controlado por el Estado, no proceda en ningún caso su devolución. En otras palabras, la iniciativa se atreve a proponer un esquema en el que el daño por violación a las garantías individuales se materialice necesariamente y de forma irreparable.

En cuanto a la limitación al amparo directo que plantea la "iniciativa Senadores del PRI", existe igualmente una enorme preocupación, pues no existe una razón válida, ni de hecho ni de derecho, para privar a los particulares de la necesaria ruta de acceso a la justicia que imparte el Poder Judicial de la Federación, la institución de mayor prestigio en el país.

En efecto, la iniciativa revive una discusión superada desde 1865, cuando la Suprema Corte de Justicia declaró la inconstitucionalidad de la Ley de Amparo que no permitía acudir al juicio de amparo en contra de las sentencias de los tribunales ordinarios. Así se creó, por jurisprudencia, el amparo directo, y después, en 1917, se estableció en la Constitución misma como un derecho de los gobernados, que la Justicia de la Unión los proteja de posibles violaciones a sus garantías por los tribunales ordinarios y administrativos al dictar sus sentencias. Los argumentos para limitar el amparo directo que aduce la iniciativa, a nuestro parecer son infundados, lo que también más adelante se precisa.

Es de llamar la atención que estas reformas se propongan en un entorno en donde parece que el legislador (apoyado por el ejecutivo, desde luego) pretende acabar con la seguridad jurídica en materia fiscal. Es absurdo que los legisladores estén empeñados en buscar la forma de bloquear la defensa de los contribuyentes, y de los gobernados en general, en lugar de preocuparse en no emitir leyes fiscales inconstitucionales y garantizar el acceso a la justicia.

Forman parte de este entorno, por ejemplo, la propuesta de reforma al artículo 5 del Código Fiscal de la Federación, que pretendía otorgar a las autoridades facultades para interpretar normas fiscales más allá de su texto; las propuestas presentadas por el ejecutivo en la reforma fiscal para 2010, en donde se contemplaba la posibilidad de entender diligencias con cualquier tercero y establecer que el domicilio de los representantes legales también son domicilio del contribuyente; la eliminación de la responsabilidad solidaria de los socios de las corporaciones, lo cual desincentiva la inversión; las reformas propuestas que otorgarían amplísimas facultades a las autoridades fiscales para practicar embargos precautorios; la consumada reforma al artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, que eliminó la posibilidad de cuestionar ante los tribunales la legalidad de un criterio sostenido por la autoridad fiscal al resolver una consulta; o la propuesta aprobada recientemente para reformar las reglas de la consolidación fiscal, cobrando impuestos en forma retroactiva.

Parece contradictorio que cuando las autoridades acuden al extranjero en busca de inversionistas, promueven a México como un país en el que impera la seguridad jurídica, y al mismo tiempo promueven iniciativas que pretenden acabar con ella.

Este contexto no es favorecedor para la seguridad jurídica de los contribuyentes, y aún cuando la mayoría de las reformas mencionadas no fueron aprobadas, preocupa que las autoridades propongan medidas que crearían una total incertidumbre en materia fiscal.

II.- LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y EL DESARROLLO DE MÉXICO

Uno de los principios básicos del CCE es defender las libertades y derechos fundamentales del hombre que garantiza nuestra Constitución.

Los derechos fundamentales son aquellos que posee la persona humana, por su propia grandeza y dignidad, por lo que esos derechos le son inherentes y no derivan del resultado de una concesión o liberalidad del Gobierno. El Estado sólo los reconoce como una condición para su existencia misma y está obligado a garantizarlos.

En el día a día exigimos al Estado mexicano que realice todo aquello que le corresponda, y se abstenga de realizar lo que el orden jurídico no le permite, a fin de procurar un respeto cada vez más acabado, más completo, de las garantías individuales. El desarrollo y la competitividad de nuestro país depende en gran medida del cumplimiento a esta justificada e institucional exigencia.

No podemos aceptar desviaciones, y por ello nos empeñamos en que esos derechos fundamentales y los instrumentos procesales que nos hemos dado para hacerlos valer y respetar, permanezcan siempre en la Constitución, y más aun, que se perfeccionen para el mejoramiento de la sociedad.

Nos inspiran en esta labor, los ideales de los grandes constitucionalistas de la historia universal. "Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos —DICEN LOS REDACTORES DE LA CONSTITUCIÓN DE E.U. DE 1787, POR EJEMPLO— con el objeto de formar una unión más perfecta, establecer la justicia, asegurar la paz interior, proveer la defensa común, promover el bienestar general, y alcanzar los beneficios de la libertad, para nosotros y para nuestra posteridad, ordenamos esta Constitución..."

Por esos ideales, la supremacía constitucional debe ser un valor no negociable, en ningún aspecto y bajo ninguna circunstancia. No hay ni habrá presión política o financiera que justifique que en la práctica dejen de respetarse las garantías individuales. Menos aun puede aceptarse que el Estado elimine las garantías o que reduzca la efectividad de los medios para defenderlas, modificando el texto de la Carta Magna.

El estado de derecho que existe en Mexico funciona, en buena medida, porque existe el juicio de amparo. Sí, el amparo, que a fuerza de ser algo cotidiano, no siempre es bien valorado. Incluso a veces, es denostado injustificadamente, sobre todo por aquellas autoridades a las que incomoda. Es cierto que el juicio de amparo debe evolucionar, pero en el sentido

correcto, esto es, perfeccionándose como instrumento de defensa contra la arbitrariedad; cada vez debe ser más eficiente.

III.- AVANCE, ESTANCAMIENTO Y POSIBLE RETROCESO EN LA MODERNIZACIÓN DEL PAÍS

a.- El proceso de modernización

Hace ya dos décadas que el Estado mexicano tuvo un impresionante arranque hacia el progreso y la modernización, mediante la acertada evolución de algunas de sus instituciones fundamentales. El Consejo Coordinador Empresarial considera en todo lo que ha valido, el esfuerzo, visión de Estado y buena fe de todos los que participaron en la implementación de las siguientes reformas:

— Reformas en materia comercial

La Comisión Federal de Competencia fue creada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992, con la finalidad de resolver los conflictos en materia de competencia y de dictar las medidas necesarias para evitar y remediar prácticas monopólicas en el mercado.

Asimismo, desde 1991 fue publicada la Ley de la Propiedad Industrial, que establece procedimientos de defensa a favor de esta actividad e incentiva el desarrollo de tecnología, mediante medidas que contrarrestaron los nocivos efectos de las políticas estatizantes del pasado.

— Tratados de Libre Comercio

México es uno de los países que más tratados ha celebrado en esta materia. Destacan por su trascendencia, el Tratado de Libre Comercio con América del Norte, vigente a partir de 1994, y al tratado con la Unión Europea, vigente desde el año 2000.

Estos instrumentos internacionales han impulsado la sana competencia en nuestro país, y han ayudado a fortalecer la economía nacional.

— Ley para regular las Agrupaciones Financieras

Se promulgó en 1990, para incentivar la creación de grandes grupos financieros, conformados por los bancos, las casas de bolsa y las instituciones de seguros, entre otros.

— **Privatización de la Banca y Autonomía del Banco de México**

La Constitución fue reformada en 1991 para permitir al sector privado la inversión y el desarrollo de actividades bancarias.

Asimismo, una reforma constitucional consolidó la autonomía del Banco de México, organismo responsable de la emisión de moneda. Con esto, el Banco de México ya no tuvo que aceptar el sobregiro de la cuenta de la Tesorería, lo que era indispensable para controlar la inflación. Esto ha resultado extraordinariamente valioso para la planeación de los negocios y para eliminar la injusticia social que genera el llamado impuesto inflacionario.

— **Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y las AFORES**

Ley de 1996, diseñada en forma muy atinada, que realmente ha fomentado el ahorro interno. Esto ha favorecido al equilibrio financiero del país y ha permitido que los trabajadores constituyan un fondo para contar con una pensión o ahorro al momento de retirarse.

— **Plan de Carreteras**

En los años de 1987 a 1989 se puso en marcha por el Gobierno Federal, un ambicioso plan que pretendía crear y mejorar las carreteras del país, con la participación de la iniciativa privada. Antes, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no contaba con las herramientas necesarias para prestar un servicio de calidad, ni con la capacidad técnica para iniciar la construcción de nuevas vías de comunicación.

Debe reconocerse que la implementación del plan no fue la adecuada, pues con el paso de los años, las carreteras en nuestro país han tenido serios problemas en materia de mantenimiento y financiamiento. Esto ocasionó que en 1997, el Gobierno Federal se viera obligado a rescatar a los inversionistas que habían participado en él.

No obstante, esta experiencia nos deja la enseñanza de que las acciones de modernización, aun mal implementadas, son preferibles al estancamiento, pues de cualquier forma dejan beneficios. Hoy tenemos funcionando una red carretera evidentemente mejor a la que tuvimos hasta 1990.

— **Inversión del sector privado en Aeropuertos**

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se abrieron las puertas al sector privada para invertir en el desarrollo de la infraestructura aeroportuaria, actividad realizada hasta esas fechas exclusivamente por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Esta posibilidad se concretó en 1998, en los Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión en el Sistema Aeroportuario Mexicano.

— **Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**

Desde 1989 se había creado al interior de la Secretaría de Gobernación una Dirección General de Derechos Humanos.

Sin embargo, no fue sino hasta 1992 cuando se adicionó al artículo 102 de la Constitución un apartado B. En él se estableció que la Comisión Nacional de Derechos Humanos será un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. En 1999, la citada Comisión adquirió, por una nueva reforma a la Constitución, autonomía presupuestaria y de gestión.

La existencia de esta Comisión es un gran avance en el reconocimiento de la necesidad que existe en nuestro país de instituciones que permitan la adecuada defensa de los derechos fundamentales contemplados por nuestra Constitución.

— **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**

El 11 de junio de 2002 se publicó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En esta se impuso a las entidades y dependencias del Gobierno Federal la obligación de proporcionar a los particulares que lo soliciten, información relativa a su gestión.

— **Creación del Instituto Federal Electoral**

Dentro del proceso de modernización de nuestro país es imprescindible mencionar la creación del Instituto Federal Electoral, en el año de 1989, como respuesta al descontento social que ocasionó la elección presidencial de 1988. Hasta entonces, era el propio Estado quien controlaba, a través de la Secretaría de Gobernación, la calificación de las elecciones y los sistemas que se utilizaban.

La creación de este Instituto ha contribuido a la organización de elecciones más justas, transparentes e imparciales, aunque sabemos que en la modernización de estos procesos aún tenemos mucho camino que recorrer.

Es urgente que la modernización del país continúe, para evitar el estancamiento en materia económica en el que nos encontramos desde hace varios años. Son un reclamo urgente: la reforma educativa, la laboral, la fiscal, la energética, así como los ajustes a los planes de pensiones de entidades paraestatales.

Ahora bien, en materia de Justicia, afortunadamente también hemos vivido un proceso de franca modernización, con lo siguiente:

— Ampliación de la procedencia del juicio de amparo

Hasta antes de la reforma constitucional de 1992, el juicio de amparo no era procedente en dos casos específicos: (1) Cuando se revocaba a una institución de enseñanza la autorización para operar como tal (ARTÍCULO 3° CONSTITUCIONAL) y (2) En contra de resoluciones dotatorias de tierras (ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL).

En virtud de esas prohibiciones, los gobernados nos encontrábamos en estado de indefensión respecto de esos actos de autoridad, por mandato Constitucional.

La eliminación de esas prohibiciones, que impedían la impartición de justicia en esos casos concretos, significó un importante avance en el perfeccionamiento del juicio de amparo, y marcó una tendencia a no tolerar que ningún acto de autoridad pueda ser arbitrario, sin que el particular afectado en sus derechos fundamentales pueda pedir justicia ante el Poder Judicial de la Federación.

— Reforma al Poder Judicial de la Federación de 1994

De gran importancia y trascendencia en el ámbito de la impartición de justicia en México ha sido la reforma al Poder Judicial de la Federación del año 1994. Esta reforma consolidó al Poder Judicial Federal, y en especial a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como una institución de altísimo nivel, independiente e imparcial. Gracias a esta reforma, principalmente, hoy la Suprema Corte de Justicia es la institución más prestigiosa del país.

Mediante esta reforma, se lograron tres importantes objetivos, que han sido esenciales para la consolidación del Poder Judicial en México:

- a) La creación del Consejo de la Judicatura Federal, órgano encargado de la administración del Poder Judicial Federal, quien ha descargado a la Suprema Corte de estas labores, permitiéndole concentrarse en su misión como órgano máximo de control constitucional.
- b) La despolitización de la Suprema Corte, mediante un procedimiento de selección de ministros más estricto, evitando que este organismo se convirtiera en un escalafón más de los políticos a lo largo de sus carreras. Lo anterior, aunado a la disminución del número de integrantes de la Corte, de 21 a 11 ministros. Estos factores han contribuido a que sean las personas con auténtico prestigio ético y profesional quienes acceden a ese distinguido cargo.
- c) El funcionamiento de los procesos de Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad. Estas figuras jurídicas han contribuido a hacer efectiva la supremacía de la Constitución, respecto de cualquier autoridad local o federal.

— Reforma Judicial en Materia Penal

En el 2008 se reformó la Constitución Federal para instaurar el desahogo de los juicios en materia penal de forma oral, como respuesta a las múltiples críticas que el sistema penal mexicano había recibido por la larga duración de los juicios, así como la tramitación de los mismos, aun en ausencia de los inculpados.

Mediante esta reforma se pretende que próximamente el sistema penal se vuelva más moderno, eficiente y expedito, además de que se combata a la corrupción y la injusticia que desafortunadamente aún impera en esta materia.

Es posible calificar a esta reforma como la más importante que en materia penal ha tenido nuestro país.

b.- Por un juicio de amparo que proteja a todos

La tendencia modernizadora en la administración de justicia, hasta ahora ha sido lenta, pero positiva. El gran pendiente es implementar una herramienta procesal que elimine desigualdades cuando se juzgan violaciones a la Constitución, esto es, un juicio de amparo que proteja a todos.

¿Porqué no ampliar la protección del Poder Judicial a todos los mexicanos?
¿Porque escatimar la justicia y darla sólo a quien la puede pedir?

Evidentemente, hasta ahora la voluntad política ha sido en el sentido de que la arbitrariedad y la violación a las garantías subsistan y no se remedien para la mayoría. Esto no puede seguir así, si queremos un México moderno y competitivo.

En realidad la solución es simple, en términos generales. El CCE ha pedido al gobierno reiteradamente (VER AGENDA DE COMPETITIVIDAD; PRIORIDADES DEL SECTOR EMPRESARIAL, PÁGINA 130), entre otras cosas, que se modifique la legislación para que las declaratorias de inconstitucionalidad que realice la Suprema Corte de Justicia tengan efectos generales, para toda la población; que la rectificación de las leyes calificadas como inconstitucionales debe ser expedita; que esto evitaría gastos a los particulares; que se acabaría con la saturación de los tribunales, etc.

Si deseamos continuar con la modernización, este es el momento.

c.- Enorme contradicción: bloquear el acceso a la justicia constitucional

Es decepcionante que cuando la tendencia modernizadora en el mundo, y la propia tendencia que el país tuvo en épocas recientes, prácticamente nos obliga a realizar las reformas necesarias en materia de justicia para que tengamos un juicio de amparo moderno que proteja a todos, y de esta forma mantener la competitividad, la Cámara de Diputados haya aprobado reformas a la Constitución que bloquean el acceso a la justicia, como quedó expuesto al analizar la "iniciativa Diputados". De transitar exitosamente en el resto de su proceso legislativo, la "iniciativa Diputados" dejará a todos los mexicanos desprotegidos ante la arbitrariedad y la violación a las garantías individuales.

Ha sido evidente que las autoridades fiscales han participado muy activamente en la redacción de la "iniciativa Diputados", así como en las labores de convencimiento de sus conveniencias. Su visión es corta.

En un país abierto a la competencia mundial, ya sin resquicio alguno del llamado proteccionismo del pasado, nuestro país, nuestra economía, nuestras empresas, nuestros ciudadanos, quedarán vulnerables ante la competencia mundial, concretamente de productores de bienes y servicios que gozan del estímulo de operar en un régimen pleno de derecho; la fuga de capitales, la emigración de talentos, y otros efectos desastrosos se producirían si se limita la acción de amparo en materia fiscal como propone la citada iniciativa, por la inseguridad jurídica que generaría, lo que rápidamente se traduciría en una importantísima pérdida de competitividad.

No es exagerado decirlo, ya que los particulares quedaríamos expuestos a la arbitrariedad del Estado, pues mediante leyes y normas en general en materia fiscal, tanto federales y locales, y aún por las municipales, podrían violarse impunemente cualquiera de las garantías individuales. En efecto, el esquema de monopolización de la acción de amparo que se pretende, no se limita al ámbito de las garantías en materia tributaria, ni a la jurisdicción federal.

Las leyes fiscales deben respetar todas las garantías otorgadas en la Constitución, y en la práctica han sido muchos los casos en los que las leyes fiscales han resultado violatorias de garantías, como la inviolabilidad del domicilio, la libertad de ocupación, la libertad de asociación, la libertad de tránsito, el derecho a no sufrir penas inusitadas o trascendentales, y otras faltas de respeto a la persona humana. A esto quedaríamos expuestos sin defensa alguna.

Sí, es decepcionante que ante la evidente urgencia de que el amparo tenga efectos generales, y así eliminar tanta distorsión, el gobierno promueva una iniciativa que aparentemente concede la generalidad, pero que en realidad está diseñada para monopolizar la acción de amparo e impedir el acceso a la justicia en materia fiscal.

También es decepcionante que la "iniciativa Senadores del PRI" vaya en la misma línea de bloquear el acceso a la Justicia Federal, al proponer limitar drásticamente el juicio de amparo directo, y nos regrese a una discusión superada en el siglo antepasado.

El CCE ya ha manifestado, previamente y de forma abierta, su opinión en el sentido de que los tribunales administrativos son: "una de las tradiciones jurídicas que más han debilitado al Estado de Derecho en nuestro país y que son responsables, de buena parte de las decisiones jurisdiccionales que afectan a los mexicanos y a sus familias". Nuestra organización ha pedido que el Poder Judicial debe fortalecerse con la incorporación plena de los tribunales federales administrativos y especializados, incluyendo los laborales.

En esas circunstancias, el planteamiento de la "iniciativa Senadores del PRI" en el sentido de que esos tribunales se mantengan en el Poder Ejecutivo, y además, que contra sus resoluciones los afectados no puedan acudir vía amparo ante la justicia federal, dejaría a los particulares en mayor indefensión.

Limitar el acceso a la justicia como pretenden ambas iniciativas, sería un grave retroceso en el proceso de modernización y una pérdida enorme de competitividad.

IV. OTROS ASPECTOS CRITICABLES DE LA "INICIATIVA DIPUTADOS"

Además de bloquear el acceso de los particulares a la Justicia Federal, monopolizando la acción de amparo, la iniciativa es criticable, porque expone motivos basados en afirmaciones sin sustento y en hechos que no se apegan a la realidad.

Para el CCE es alarmante que una iniciativa de reformas a la ley fundamental del país tenga tan deficiente fundamentación e investigación. Más aun, que la Cámara de Diputados haya aprobado la iniciativa en tan sólo 21 días, sin tomarse el trabajo de verificar la información que se les presentó, y sin consulta alguna con la sociedad civil ni con sus instituciones.

Derecho comparado

Para convencer sobre la viabilidad de su esquema monopolizador de la acción de amparo, la "iniciativa Diputados" presenta referencias de derecho comparado. En estas concluye que nuestro país es el único que permite que sus ciudadanos impugnen la constitucionalidad de una ley fiscal y el único que devuelve impuestos. Esta conclusión es equivocada y absurda; simplemente no es creíble que en el escenario de una economía globalizada, en los países más desarrollados, con un Estado de derecho cuya tendencia es claramente positiva hacia el perfeccionamiento del orden social, se obligue impunemente a los contribuyentes a pagar impuestos injustos.

Las referencias contenidas en la iniciativa, que por cierto no contiene citas de sus fuentes, sobre el derecho de otros países, resultan ser parciales, inexactas y hasta falsas, como se desprende de lo siguiente:

1.- Caso de Francia

La iniciativa presentada el 10 de marzo de 2009 señala en su exposición de motivos que:

"En Francia, cuando la ley fiscal está en proceso en el parlamento francés, uno de sus miembros o el Presidente de la República puede acudir al Consejo Constitucional para que éste decida sobre la constitucionalidad de la ley fiscal. Sin embargo, una vez que la ley fiscal ha entrado en vigor, ésta no puede impugnarse por inconstitucional."

Esto es equivocado, por impreciso.

Los señores Diputados olvidaron decir que desde el 23 de julio de 2008, Francia modificó su Constitución, a efecto de permitir la posibilidad de que cualquier persona alegue la inconstitucionalidad de una ley (ENTRE ELLAS, LAS TRIBUTARIAS), dentro del cauce normal de los procedimientos legales aplicables. Aún no se emite la ley reglamentaria, pero de acuerdo con el proyecto de ley que se encuentra pendiente de ser aprobado, la inconstitucionalidad de la ley puede plantearse en cualquier momento durante un proceso legal. Esta queja será estudiada por un Consejo Constitucional (CONSEIL CONSTITUTIONNEL), en caso de ser novedosa, difícil o trascendente.

Aun cuando la iniciativa de ley reglamentaria no es clara en cuanto a los efectos de esa declaratoria de inconstitucionalidad, existe la opinión entre los expertos de ese país, en el sentido de que la misma tendría efectos generales.

En materia de devolución de lo pagado con motivo del precepto inconstitucional, todos los contribuyentes a quienes no les haya prescrito su acción, podrán obtener la restitución de dichas cantidades.

Así, una reforma constitucional en Francia permite conocer la tendencia modernizadora en los países desarrollados y la apertura del acceso a la justicia.

2.- Caso de los Estados Unidos de América

En la iniciativa y su dictamen se señala:

“La Suprema Corte de Justicia de ese país resolvió que los particulares no tenían derecho a ejercitar acciones en contra de leyes que establecían tributos. El fallo a favor de un contribuyente implicaría una invasión de poderes, ya que las decisiones en torno a la recaudación son de naturaleza política y no jurídica. Dicha intervención sólo es justificable en caso de que el demandante acredite estar inmerso en peligro, injurias o maltratos derivados de la ley, de lo contrario, no es posible otorgar beneficios en esa materia.”

Lo anterior se debe a que la sentencia a favor de un contribuyente implicaría que los demás buscaran seguir la misma ruta, con la finalidad de obtener los mismos beneficios, lo que redundaría en un detrimento de las finanzas públicas. En ese sentido, la materia tributaria es considerada como una garantía pública y no de cada particular.”

Lo anterior no es cierto, y por ende la conjetura del segundo párrafo es totalmente equivocada.

Las cortes de los Estados Unidos de América han determinado que cualquier contribuyente, persona física o moral, tiene el derecho de cuestionar la constitucionalidad de leyes que establezcan tributos. Por ello, es que las demandas en donde se hace valer la inconstitucionalidad de una ley tributaria, son una cuestión de todos los días.

Varios casos recientes desmienten las afirmaciones de la iniciativa. En ellos, la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos ha declarado la inconstitucionalidad de leyes tributarias, y además se ha obligado al erario a restituir a las personas que participaron en el juicio, las cantidades que pagaron con motivo de ese tributo.

Como referencia, podemos citar los siguientes precedentes:

- a) *Murphy v. IRS*¹. La Suprema Corte de los Estados Unidos declaró que no cualquier percepción de un contribuyente puede ser gravada como “ingreso”, para efectos del impuesto sobre la renta. Por ser de gran importancia esta sentencia del 22 de agosto de 2006, transcribimos una parte de sus consideraciones y el párrafo de conclusión (LA TRADUCCIÓN ES NUESTRA, ASÍ COMO EL TEXTO SUBRAYADO):

*Como punto de partida, rechazamos la afirmación asombrosamente expansiva del Gobierno sobre el poder legislativo bajo la Décimo Sexta Enmienda, sobre la cual funda los argumentos de mayor alcance que se presentan aquí. La Décimo Sexta Enmienda no autoriza al Congreso a gravar como “ingreso” todo tipo de percepción que un contribuyente pueda recibir. Como la Suprema Corte ha notado desde hace mucho tiempo (en el caso *Burk-Waggoner Oil**

¹ Este precedente puede consultarse en la siguiente dirección electrónica:
<http://pacer.cadc.uscourts.gov/docs/common/opinions/200608/05-5139a.pdf>

Ass'n v. Hopkins, de 1925), el "Congreso no puede convertir en ingreso una cosa que no lo es de hecho".

...En efecto, porque "el poder de establecer impuestos conlleva el poder de destruir" (cita del caso McCulloch v. Maryland de 1819), no sería consistente con nuestro gobierno constitucional, y la inviolabilidad de la propiedad en nuestro sistema, el meramente depender de la legislatura para decidir qué es ingreso.

...

III. Conclusión

Albert Einstein puede haber estado en lo correcto en que "la cosa del mundo más difícil de entender es el impuesto sobre la renta", ... pero no es difícil entender que no todas las percepciones de dinero son ingreso. La adjudicación compensatoria de Murphy, en particular, no fue recibida "en sustitución de" algo normalmente gravado como ingreso; ni esta dentro del término "ingresos" como se usa en la Décimo Sexta Enmienda (de la Constitución de los Estados Unidos). Por ende, en tanto § 104(a)(2) [del Código de Rentas Internas de Estados Unidos] permite la imposición de compensaciones por daños personales, compensación que no guarda relación alguna con sueldos o ingresos perdidos, esa provisión es inconstitucional. Correspondientemente, nosotros reenviamos este caso a la corte de distrito para que registre una orden y fallo instruyendo al Gobierno a reembolsar los impuestos que Murphy pagó sobre su adjudicación compensatoria más el interés aplicable.

- b) *Polar Tanker, Inc. v. City of Valdez*². En este caso, ventilado en el año de 2009, la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos declaró la inconstitucionalidad de un derecho de tonelaje que la Ciudad de Valdez, en Alaska, impuso a los buques petroleros. Esta situación resultó contraria al artículo I, sección 10, cláusula 3, de la Constitución Americana, la cual prohíbe a los estados determinar derechos de tonelaje sin la aprobación del Congreso. La Suprema Corte revocó una sentencia de la Suprema Corte de Alaska y declaró la inconstitucionalidad de la contribución.

² Este precedente puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: http://www.paras.com.mx/interiornotas_ing.htm, siguiendo la liga [POLAR TANKERS INC V CITY OF VALDEZ ALASKA](#)

- c) *Quill v. North Dakota*³.- La Suprema Corte declaró inconstitucional un impuesto sobre mercancía utilizada en el Estado (USE TAX), al determinar que el estado de Dakota del Norte no podía establecer una carga al comercio interestatal.
- d) *U.S. v Clintwood Elkhorn Mining Co, Et Al*⁴.- En este juicio, resuelto por la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos en abril de 2008, se resolvió que los contribuyentes tienen derecho a la devolución de cantidades pagadas con motivo de un precepto que posteriormente fue declarado inconstitucional, con la única condición de que la reclamación de pago correspondiente se presente oportunamente, dentro de los plazos señalados en la legislación aplicable.

Es un hecho notorio que en los Estados Unidos se ventilan cotidianamente y ante las Cortes Federales, impugnaciones a las leyes fiscales que se tildan de inconstitucionales, pues además, el Servicio de Rentas Internas de los Estados Unidos (IRS), órgano encargado de la recaudación, publica semanalmente un extracto de aquellos argumentos esgrimidos ante las cortes por contribuyentes⁵.

Como se ve, los litigios en materia tributaria son en Estados Unidos, al igual que en nuestro país, un tema que se ventila todos los días ante los tribunales competentes. Las devoluciones de impuestos las ordenan las cortes, cuando así procede, pues esto es lo que debe ocurrir en un régimen de derecho y no de abuso.

3.- Caso de Alemania

Señalan la iniciativa y el dictamen que:

³ Este precedente puede consultarse en la siguiente dirección electrónica:
<http://supreme.justia.com/us/504/298/case.html>

⁴ Este precedente puede consultarse en la siguiente dirección electrónica:
http://www.paras.com.mx/interiornotas_ing.htm, siguiendo la liga US V CLINTWOOD ELKHORN MINING CO, ET AL

⁵ Algunos ejemplos de dichos boletines pueden consultarse en la dirección electrónica:
http://www.paras.com.mx/interiornotas_ing.htm, siguiendo las ligas [NOTICE 2007-30 - 2007-14 IRB](#) y [NOTICE 2008-14 - 2008-4 IRB](#)

“En Alemania, la Constitución le permite al Tribunal Constitucional Federal (das Bundesverfassungsgericht) conocer de las reclamaciones de orden constitucional, interpuestas por cualquiera que alegue que la autoridad pública ha lesionado alguno de sus derechos fundamentales o ciertos derechos especificados en la propia Constitución, dentro de los cuales no se encuentra ninguno en materia tributaria.”

Por otra parte, también se le otorga la facultad de analizar la constitucionalidad de las leyes, pero sólo a petición del Gobierno Federal, de un Gobierno Regional o de un tercio de los componentes de la Cámara de Diputados (DER BUNDESTAG).”

Estas afirmaciones también están totalmente equivocadas.

Conforme con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania, el principio genérico de igualdad ante la ley tiene una aplicación tributaria que se traduce en el principio de equidad tributaria; a tal principio de equidad, a su vez, incumbe un principio de capacidad de pago (“ABILITY TO PAY”), que se traduce en el principio de proporcionalidad tributaria. El citado principio genérico de igualdad ante la ley lo establece el artículo 3.1 de la Constitución alemana (“GRUNDGESETZ”), ubicado dentro del capítulo relativo a los derechos fundamentales; dicho artículo 3.1 establece:

I. Derechos fundamentales

...

Artículo 3

[Igualdad ante la ley]

(1) Todas las personas son iguales ante la ley⁶.

Para confirmar lo anterior remitimos al boletín de prensa No. 103/2008, de 9 de diciembre de 2008, del Tribunal Constitucional Federal de Alemania, el cual se emite también en inglés, donde informa sobre los motivos de la sentencia emitida en la misma fecha, la cual resolvió la inconstitucionalidad decretada de la “deducción fiscal de traslado” (“COMMUTER TAX ALLOWANCE”) prevista en el impuesto sobre la renta (UNA REFORMA A LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA ALEMANA VIGENTE A PARTIR DE 2007 ELIMINÓ LA DEDUCCIÓN

⁶ Una versión traducida al español de la Constitución de Alemania es consultable en la página Web siguiente: www.mexiko.diplo.de.

PERSONAL DE GASTOS POR TRASLADO ENTRE EL HOGAR Y EL LUGAR DE TRABAJO A QUIENES SE TRASLADARAN MENOS DE 20 KILÓMETROS). La inconstitucionalidad se relaciona con el principio constitucional tributario de proporcionalidad (CAPACIDAD CONTRIBUTIVA), rechazando supuestas consideraciones recaudatorias y de fines extra-fiscales. De tal boletín de prensa podemos citar lo siguiente (LA TRADUCCIÓN DEL INGLÉS ES NUESTRA):

... la Segunda Sala del Tribunal Constitucional Federal falló que, por falta de un razonamiento viable bajo derecho constitucional, estas regulaciones estatutarias reformadas no son compatibles con los requerimientos puestos por el principio general de igualdad bajo el Artículo 3.1 de la Ley Básica (Grundgesetz – GG) [CONSTITUCIÓN ALEMANA] sobre una estructura consistente de decisiones que concierne a gravámenes de impuesto sobre la renta, y que por ende son inconstitucionales. Correspondientemente, la legislatura está obligada a retroactivamente eliminar la inconstitucionalidad desde el 1° de enero de 2007 mediante la reorganización de la situación legal. Hasta que una nueva regulación estatutaria sea adoptada, la tasa fija bajo § 9.2 oración 2 de la [Ley del Impuesto Sobre la Renta (Einkommensteuergesetz – EstG)] ha de ser aplicada —PROVISIONALMENTE— sin restringir su aplicación al 21er kilómetro y distancias superiores de traslado.

1. Cuando determinando el impuesto sobre la renta, la legislatura es requerida por el principio general de igualdad de la Ley Básica [la Constitución] a darle a sus decisiones concernientes a los gravámenes de impuesto sobre la renta una estructura suficientemente consistente que sea orientada hacia la capacidad de pago del contribuyente. Conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta válida, la capacidad de pago del contribuyente es determinada, en principio, conforme a su ingreso anual neto, i.e., conforme al monto de ingreso menos gastos ...

...2 ...de lo que trata la delimitación de la base de determinación del impuesto es de la distribución equitativa de gravámenes de impuestos⁷.

Igualmente, no es cierto que un particular no pueda acudir al Tribunal Constitucional Federal alemán para impugnar la inconstitucionalidad de leyes. Si bien es posible que la petición de pronunciamiento por el Tribunal Constitucional provenga de otros tribunales o entidades políticas, la posibilidad de que la persona gobernada ejerza dicha acción está establecida en la Constitución misma, en su artículo 93(1) no. 4, el cual dispone:

⁷ Este boletín de prensa es visible en el siguiente vínculo:
<http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg08-103en.html>

Artículo 93**[Competencia de la Corte Constitucional Federal]**

(1) La Corte Constitucional Federal decide 4a. Sobre los recursos de amparo que pueden ser interpuestos por toda persona que se crea lesionada por el poder público en uno de sus derechos fundamentales o en uno de sus derechos contenidos en los artículos 20, apartado 4, 33, 38, 101, 103 y 104.

4.- Caso de Brasil

Señalan la iniciativa y el dictamen que:

“El Tribunal Supremo Federal es el órgano encargado de declarar la inconstitucionalidad de leyes federales en Brasil. Existen dos recursos judiciales para determinar la constitucionalidad o no de una ley: (i) la acción directa de inconstitucionalidad (ação direta de inconstitucionalidade); y (ii) la acción declaratoria de constitucionalidad (ação declaratória de constitucionalidade). Los dos recursos solamente se pueden ejercer por el Presidente de la República, la Cámara de Diputados, la Asamblea Legislativa de los Estados o la Cámara Legislativa del Distrito Federal, el Gobernador de un Estado o del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Consejo Federal de la Orden de Abogados del Brasil, los partidos políticos con representación en el Congreso Nacional, y la Confederación Sindical o entidades de clase de ámbito nacional.”

Esta referencia al derecho de Brasil es incompleta, pues en el contexto de la iniciativa que propone eliminar en México el derecho a la devolución de impuestos pagados por la aplicación de leyes inconstitucionales, debió señalar que:

Si bien es cierto que es el Estado Brasileño, quien tiene el monopolio de las acciones para cuestionar la constitucionalidad de cualquier ley, tratándose de las tributarias en aquel país, una declaratoria de inconstitucionalidad es retroactiva al inicio de vigencia de la ley, de forma tal, que cualquier contribuyente tiene la posibilidad de obtener la devolución íntegra del impuesto pagado.

5.- Caso de España

La iniciativa y el dictamen dicen:

“En España, el órgano encargado de estudiar la constitucionalidad de las leyes es el Tribunal Constitucional, el cual lo puede hacer a través de dos vías (que son equiparables a las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales): la primera es el recurso de inconstitucionalidad, que de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Española lo puede interponer el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta diputados, cincuenta senadores o los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas; y la segunda, es la cuestión de inconstitucionalidad, que puede presentar un órgano judicial cuando dentro de algún juicio considere que la interpretación de la norma es necesaria para resolver la controversia planeada.

Las sentencias de ambos recursos tienen efectos generales y los particulares no se encuentran facultados para interponer los recursos de inconstitucionalidad.”

Esta afirmación es igualmente imprecisa, por dos motivos fundamentales:

- a) Los contribuyentes españoles (SÚBDITOS DE LA CORONA) no pueden plantear la inconstitucionalidad de una ley con base en los principios de proporcionalidad o equidad tributaria, porque los mismos no son reconocidos como derechos fundamentales. Sin embargo, sí pueden plantear en un recurso de amparo la inconstitucionalidad de cualquier ley, si la estiman violatoria de aquellos derechos que sí son considerados fundamentales por la Constitución Española. La declaratoria de inconstitucionalidad que en su caso ocurra, sólo surte efectos para la persona que promovió el recurso de amparo y sólo tiene efectos retroactivos cuando se trata de sanciones penales o administrativas.
- b) Si bien un contribuyente en España no puede obtener la devolución de lo pagado con motivo del precepto inconstitucional, tiene expedita la vía de reclamar al Estado el pago de los daños y perjuicios que la disposición le ocasionó, acudiendo a la doctrina de la responsabilidad patrimonial del Estado Legislador, creada jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional de ese país. De esta forma, mediante la

instauración de un diverso procedimiento, el particular puede obtener una indemnización derivada de la actividad irregular e inconstitucional del legislador y sus derechos pueden quedar resarcidos.

6.- Caso de Argentina

La Iniciativa y su dictamen señalan categóricamente que en Argentina no existe una acción similar a nuestro amparo contra leyes fiscales.

Esta afirmación es del todo imprecisa, pues omite decir que si bien en Argentina no existe una acción idéntica a nuestro amparo indirecto contra leyes, (PUES EN AQUEL PAÍS IMPERA LA DOCTRINA CONSISTENTE EN QUE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY SÓLO PUEDE PLANTEARSE EN EL MARCO DE UN CASO O CONTROVERSIA, ES DECIR, DENTRO DE UN LITIGIO), si un contribuyente se encuentra dentro de un litigio, en donde existe un acto concreto de aplicación de una ley, tributaria o de cualquier clase, misma que estima inconstitucional, puede plantear dicha inconstitucionalidad, incluso bajo el argumento de que la misma no es proporcional o equitativa. Este esquema es similar al establecido en los artículos 73 fracción XII y 116 fracción IV de la Ley de Amparo, como una forma de promover un amparo contra leyes en general, incluyendo las fiscales.

Si un contribuyente obtiene en su caso concreto una declaratoria de inconstitucionalidad, tiene derecho a la devolución de lo recaudado en función de esa ley. Cada contribuyente debe iniciar una acción judicial de repetición, y para tal efecto debe sujetarse a los plazos establecidos en la Ley correspondiente.

7.- Caso del Reino Unido de Gran Bretaña

La iniciativa y su dictamen señalan igualmente que en Reino Unido no existe una acción similar a nuestro amparo contra leyes fiscales. Esta afirmación es cierta, pero nuevamente imprecisa.

En el Reino Unido no es posible plantear la inconstitucionalidad de una ley, principalmente, porque en aquel país opera la teoría de la supremacía del parlamento.

Sin embargo, faltó decir que en esa jurisdicción cualquier contribuyente puede plantar que una disposición fiscal es incompatible con el derecho de

la Comunidad Europea, mediante un recurso denominado *judicial review*, el cual se tramita ante los Tribunales de ese país.

Si la ley se estima contraria al derecho de la Comunidad Europea, el contribuyente que ganó el juicio, así como todos aquellos que se encuentren exactamente en las mismas circunstancias, podrán obtener la devolución de lo pagado indebidamente.

Conclusión proveniente del derecho comparado

Como puede observarse, la tendencia mundial es reconocer el derecho de los gobernados a una tributación justa, y a que se devuelvan los impuestos inconstitucionales.

Con lo expuesto hasta aquí, cae por tierra lo que afirma la iniciativa, en el sentido de que: Encontramos que la regla general en el mundo es que los particulares no pueden ejercer un medio de control constitucional en contra de una ley fiscal por su mera expedición y sólo pueden entender esa vía contra los actos de las autoridades fiscales cuando vulneran derechos fundamentales. Así —INFIEREN SUS AUTORES PARA CONVENIENCIA DE SU PRETENSIÓN— se privilegia el supremo poder del Estado para imponer tributos que permitan financiar el gasto público en beneficio del interés colectivo.

El amparo nunca ha puesto en riesgo las finanzas públicas

Otras afirmaciones y datos contenidos en la iniciativa, así como las argumentaciones que en su defensa han hecho las autoridades fiscales, son cuestionables como fundamento de una reforma constitucional. En efecto, señalan que *el amparo fiscal pone en riesgo las finanzas públicas, pues entre 2000 y 2006, el Gobierno Federal devolvió 47 mil millones de pesos a contribuyentes a quienes se les otorgó amparo.*

En primer lugar no debe perderse de vista que el gobierno sólo devolvió cantidades que nunca tuvo derecho a obtener, pues fueron producto de leyes fiscales que violaron los derechos de la persona, y que algunas de ellas se propusieron y se aprobaron a sabiendas de esta circunstancia. En segundo lugar, esa cifra representa sólo el 1% de los ingresos tributarios recaudados por el SAT y el 0.5% de los ingresos del gobierno de 2000 a 2006, por lo que no es correcto decir que las finanzas públicas estuvieron

en peligro. En segundo lugar, fue precisamente en ese periodo cuando el Estado decidió repetir medidas fiscales previamente declaradas inconstitucionales, a sabiendas de que la Corte muy probablemente mantendría su criterio, y así fue.

La iniciativa y sus defensores afirman que el monto involucrado en los amparos fiscales pendientes de resolución, es 346 mil millones de pesos. Es una evidente sobreestimación sin comprobación. Basta con decir que equivale a más de siete veces la recaudación del IETU de 2008. Además, sabemos que en la estimación se incluyeron contribuciones cuya constitucionalidad ya confirmó la Corte, por lo que no serán materia de devoluciones.

También dicen los defensores de la iniciativa que con la propuesta se evitará devolver a los contribuyentes los impuestos trasladados, como en algún caso ocurrió con cierto fabricante de bebidas; que en todo caso, la devolución debe hacerse al consumidor. Esto ya quedó resuelto desde 2004 por la Corte y por reforma al artículo 22 del Código Fiscal de la Federación.

Afirman fortalecer el amparo pero lo monopolizan

La iniciativa señala en su exposición de motivos, así como el dictamen de la Cámara de Diputados, que no pretende desconocer las garantías individuales, sino fortalecer el juicio de amparo. Estas son afirmaciones huecas que contradicen la realidad de las cosas, cuyo único propósito es inducir al error de los legisladores, y no logran esconder el verdadero propósito de la reforma: limitar el acceso a la justicia, arrebatando el amparo a los particulares, lo que implicaría que todos los mexicanos nos quedáramos sin una herramienta procesal para hacer respetar nuestros derechos fundamentales, lo cual provocaría más abuso del Estado a través de leyes fiscales inconstitucionales.

El interés particular no riñe con el interés general

Incluso, los autores de la iniciativa recurren a la estatizante idea de que el interés particular no puede prevalecer sobre el bien común, para justificar su verdadero propósito: privar a los gobernados de una acción de amparo eficiente, en materia fiscal. Debemos insistir en que el respeto a las garantías individuales, así como la recaudación de impuestos, se relacionan

con el bien común, y son cuestiones de orden público. La recaudación realizada en contravención a la Constitución no responde al bien común. El respeto a las garantías individuales no es un asunto de interés exclusivamente particular, y menos cuando esas garantías se violan mediante disposiciones generales. Por último, gracias a la existencia del amparo fiscal, el régimen jurídico-fiscal se corrige para ajustarse a la Constitución.

Para poner en duda que la proporcionalidad y equidad en la tributación deban ser consideradas garantías individuales, la iniciativa se apoya en la desgastada estrategia de citar el Voto Vallarta, jurista del Porfiriato, como si su opinión fuera fuente de derecho incontrovertible. En estas circunstancias debemos aclarar que cuando Ignacio L. Vallarta emitió su voto en el siglo antepasado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no compartió su criterio en el sentido de que la proporcionalidad y equidad de las contribuciones no son garantías constitucionales. El llamado Voto Vallarta fue un voto de minoría, que después fue utilizado en la época del Porfiriato para cobrar contribuciones inconstitucionales. Hoy es algo superado, que la proporcionalidad y equidad sí son garantías individuales.

La Suprema Corte de Justicia sí mantiene criterios claros y consistentes

También dicen los defensores de la iniciativa, que el amparo fiscal es tan dinámico que a la Suprema Corte de Justicia le es imposible sostener criterios claros, consistentes y madurados. A esto debemos responder que hoy en día la Suprema Corte de Justicia está conformada por jueces del más alto nivel intelectual, profesional y ético. Probablemente como nunca en la historia del país, las tesis de la Corte en su actual Novena Época son claras y fundadas, no obstante la enorme dinámica de la materia fiscal, lo que se origina —debemos también aclarar— en la dinámica natural que se presenta como característica en las disposiciones fiscales en todo el mundo. Además, la Corte ha mantenido sus criterios fundamentales, aplicándolos a los nuevos asuntos que se les plantean, con toda consistencia y resolviendo conforme a derecho constitucional y fiscal. Los amparos contra el acreditamiento del IVA son un claro ejemplo. Fueron tres reformas a la ley, analizadas escrupulosamente por el Tribunal, y se inclinó en los dos primeros casos por la inconstitucionalidad, y en el tercero por la constitucionalidad, y a nuestro parecer, con toda la justificación

constitucional y de técnica fiscal necesaria. Todo esto sin importar en lo absoluto la complejidad del tema ni su rápida evolución.

¿Quiénes promueven amparos?

Sólo una minoría con recursos impugna las leyes fiscales sistemáticamente, afirman los autores de la iniciativa. Esto tampoco es correcto. Desmiente esta inferencia la promoción intensiva de amparos en contra de las reformas que beneficiaron sólo a los burócratas al exentar sus gratificaciones. También lo desmiente el que nuevamente se interpusieran numerosos amparos cuando el Congreso decidió repetir la medida; también, la impugnación en los juicios de amparo promovidos por miles de empleados del ISSSTE con motivo del cambio en el régimen de sus pensiones. Ciertamente es que muchas empresas, pequeñas, medianas y grandes, se ven forzadas a recurrir al amparo, sistemáticamente, por necesidad y por las razones ya apuntadas, con los costosos riesgos que implica, porque los cambios más importantes de las leyes fiscales se dirigen siempre a este sector.

Efectos generales vs. restitución

Por último, indican las autoridades fiscales al defender la iniciativa, que la declaratoria de inconstitucionalidad con efectos generales, no puede tener efectos retroactivos, pues resulta imposible devolver a todos los impuestos recaudados con base en una ley general. Es cierto, y compartimos esa preocupación.

Sin embargo, el respeto a las garantías individuales y la restitución del perjuicio no pueden quedar condicionados a una cuestión de orden práctico como la planteada, aunque sea totalmente válida, como lo es. Es indispensable transitar hacia un esquema de modernidad que nos permita resolver esta encrucijada, con fórmulas prácticas, pero a la vez jurídicas.

V.- EL AMPARO DIRECTO NO DEBE LIMITARSE COMO LO PROPONE LA "INICIATIVA SENADORES DEL PRI"

Los autores de la iniciativa señalan diversas razones por las que consideran conveniente que el amparo contra las sentencias definitivas, laudos y resoluciones de los tribunales ordinarios y administrativos procedan sólo por excepción, esto es, sólo en asuntos cuya resolución implique la fijación de un criterio de importancia y trascendencia.

No compartimos esas razones, pues para respetar la garantía de la estricta aplicación de la ley, establecida en el artículo 14 constitucional, los particulares tenemos el derecho de promover que la Justicia Federal revise si efectivamente los tribunales locales y administrativos cumplen cabalmente con las obligaciones que les impone la misma Constitución, en el artículo 17 y en otros preceptos más.

Las razones de nuestro desacuerdo con lo expuesto en la iniciativa, se fundan de la siguiente forma:

RAZÓN SEÑALADA EN LA INICIATIVA

Es necesario limitar la procedencia del amparo directo, para hacerlo más acorde con el sistema federal.

REFUTACIÓN

La garantía de la estricta aplicación de la ley es otorgada por la Constitución Federal, y es el Poder Judicial de la Federación quien debe vigilar que los tribunales de todos los Estados de la Unión y los administrativos locales y federales, efectivamente la cumplan. Así, el amparo directo es necesario para preservar el orden constitucional de la Federación.

RAZÓN SEÑALADA EN LA INICIATIVA

Que en el Primer Encuentro Nacional de Administradores de Justicia se dijo que deben rechazarse las demandas que no sean de importancia y trascendencia. Que como se argumentó por el Constituyente de 1917, y de no ser así, se llevaría a cabo una irrupción de la Federación sobre las decisiones jurisdiccionales de los Estados, con afectación a su soberanía interior.

REFUTACIÓN

Eso es lo que piensan y proponen quienes prestan el servicio de impartición de justicia en los Estados. Pero la iniciativa no considera ni analiza el punto de vista de quienes recibimos el servicio, los particulares. Nosotros tenemos el derecho fundamental de que se aplique correctamente la ley, y queremos que esto, que es una garantía constitucional, siga vigente para que el Poder Judicial revise el cumplimiento de esta trascendental obligación del Estado Mexicano.

Además, el Pacto Federal y los derechos que consigna, evidentemente están por encima de las decisiones de los Estados. La aplicación de la supremacía constitucional no es una afectación a esa soberanía.

Efectivamente, el Constituyente de 1917 discutió ampliamente la conveniencia del amparo directo. La discusión fue fructífera, pues se llegó al convencimiento de que, por razones sociales y culturales del pueblo mexicano, el amparo directo debía mantenerse. Los constituyentes aprobaron el amparo directo por una aplastante mayoría de 139 votos contra 4.

RAZÓN SEÑALADA EN LA INICIATIVA

Que el número de amparos ha tenido un exagerado crecimiento.

REFUTACIÓN

En el pasado reciente no se ha registrado tal crecimiento, según revelan los siguientes datos del Consejo de la Judicatura Federal.

Amparos directos presentados, en todas las materias:

2005.	125,322
2006.	129,177
2007.	127,922
2008.	135,565

RAZÓN SEÑALADA EN LA INICIATIVA

Existen violaciones directas y violaciones indirectas a la Constitución. En el caso de las indirectas, el juicio de amparo no debe proceder en todos los casos. Las violaciones indirectas corresponden a cuestiones de legalidad y no de constitucionalidad, y se suscitan a través de las garantías formales y procesales que establecen los artículos 14 y 16 de la Constitución.

REFUTACIÓN

Independientemente de cómo se clasifiquen las violaciones a la Constitución, según la doctrina o la práctica, lo cierto es que los artículos 14 y 16 de la

Constitución establecen garantías para los gobernados, tal y como lo reconoce la iniciativa.

Por lo anterior, si una sentencia no se ajusta a lo dispuesto en los mencionados artículos, estará violando invariablemente la Constitución, y transgrediendo derechos fundamentales.

La iniciativa parte de la idea errónea de que en nuestra Constitución existen garantías de primer y de segundo nivel; las de primer nivel deben de tener un medio efectivo de ser defendidas ante el Poder Judicial de la Federación; pero las de segundo nivel, no.

Resulta contradictorio que la iniciativa señale que su intención es fortalecer el respeto a las garantías que actualmente no son señaladas en los juicios de amparo como violadas, dándoles mayor contenido, y por otra parte, se pretenda restarle contenido a las que actualmente ya lo tienen.

Por ello consideramos que únicamente puede darse un verdadero sentido, contenido y alcance a los derechos fundamentales establecidos en nuestra Constitución, a través de la existencia de un medio efectivo de tutela y salvaguarda para los particulares. En materia de garantías de legalidad en el dictado de sentencias, este medio existe actualmente y funciona correctamente.

RAZÓN SEÑALADA EN LA INICIATIVA

Que los tribunales locales ya gozan de autonomía e independencia; que está fuera de toda duda su idoneidad y eficiencia para garantizar el Estado de Derecho; que la actual confianza en esos tribunales supera la motivación que tuvo el Constituyente de 1917; que los tribunales han evolucionado en su profesionalismo y eficacia y cuentan con juristas de reconocido prestigio.

También, que la cifra de expedientes en los que se concede el amparo es menor al 30%.

REFUTACIÓN

Todas esas afirmaciones, son apreciaciones subjetivas y por tanto discutibles. Lo que resulta objetivo es que las sentencias de esos tribunales son consistentemente defectuosas e inconstitucionales y el nivel de satisfacción entre los usuarios de su servicio es muy bajo, lo cual se comprueba con la siguiente estadística:

PORCENTAJE DE SENTENCIAS QUE VIOLAN LA CONSTITUCIÓN, POR ESTADO:

CIRCUITO	ENTIDAD FEDERATIVA	2005	2006	2007	2008
1	Distrito Federal	42.77%	43.32%	42.70%	43.43%
2	Estado de México	32.25%	34.19%	31.98%	33.91%
3	Colima/Jalisco	41.22%	42.04%	43.66%	43.84%
4	Nuevo León	48.87%	47.39%	43.46%	42.05%
5	Sonora	45.75%	41.90%	40.66%	40.96%
6	Puebla	31.16%	35.04%	36.71%	38.10%
7	Veracruz de Ignacio de la Llave	34.51%	34.74%	33.25%	37.43%
8	Coahuila de Zaragoza	47.86%	44.94%	46.30%	47.91%
9	San Luis Potosí	38.29%	38.35%	40.53%	36.15%
10	Tabasco	39.27%	40.07%	42.35%	43.54%
11	Michoacan de Ocampo	31.68%	30.23%	36.51%	38.50%
12	Sinaloa	30.43%	32.36%	30.38%	32.79%
13	Oaxaca	39.43%	45.87%	47.56%	42.41%
14	Campeche/Yucatán	39.41%	35.48%	35.95%	39.57%
15	Baja California	42.21%	43.05%	43.56%	42.42%
16	Guanajuato	39.56%	40.85%	40.99%	38.23%
17	Chihuahua	34.91%	37.24%	38.55%	42.77%
18	Morelos	42.88%	48.59%	46.62%	47.26%
19	Tamaulipas	51.43%	46.71%	45.41%	49.04%
20	Chiapas	41.10%	39.71%	37.48%	38.17%
21	Guerrero	45.77%	50.82%	53.09%	54.92%
22	Querétaro de Arteaga	25.83%	29.59%	34.54%	34.38%
23	Aguascalientes/Zacatecas	34.27%	33.74%	33.83%	31.88%
24	Nayarit	41.02%	34.50%	30.43%	31.44%
25	Durango	33.03%	32.57%	32.80%	35.43%
26	Baja California Sur	52.38%	54.66%	50.68%	45.49%
27	Quintana Roo	36.00%	43.26%	37.90%	43.04%
28	Tlaxcala	56.00%	57.56%	48.55%	45.58%
29	Hidalgo	45.50%	46.85%	50.82%	42.50%
30	Aguascalientes*	-	-	-	31.34%

* Aguascalientes compartió hasta el año 2008 el 23° Circuito con Zacatecas

NOTAS: **1)** El porcentaje es sobre el total de las sentencias que son revisadas de fondo por el Poder Judicial Federal. **2)** Estos porcentajes fueron calculados con base en estadísticas del Consejo de la Judicatura Federal. **3)** La proporción del 30% que señala la iniciativa, incluye los expedientes en los que no se entra al fondo, por sobreseimiento o por incompetencia del Tribunal, lo cual consideramos que no es indicativo.

Estas estadísticas demuestran que, consistentemente, y en todos los Estados, casi la mitad de dichas sentencias violan la Constitución.

Como puede observarse, los particulares padecemos violaciones constantes a la Constitución por los tribunales locales, violaciones que sólo han encontrado remedio en el amparo directo.

Independientemente de lo anterior, consideramos que aun cuando los tribunales locales cuenten con todos los elementos necesarios para impartir justicia de calidad, lo cierto es que los particulares tenemos el derecho de que sean los tribunales federales quienes revisen las sentencias de los órganos jurisdiccionales locales, por mandato de los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución. Es decir, actualmente existe una garantía en ese sentido.

Pero más aun, en la práctica este medio de salvaguarda de las garantías constitucionales resulta altamente efectivo, y es resuelto con eficiencia en pocos meses por los Tribunales Colegiados de Circuito.

VI.- PROPUESTAS DEL CONSEJO COORDINADOR EMPRESARIAL

1.- Continuar con el proceso de modernización de la justicia

Debemos modernizar la protección constitucional de los particulares, para tener un juicio de amparo que proteja a todos. Es el momento de hacer un parteaguas en el desarrollo de esta institución jurídica, y de aquí en adelante eliminar las desigualdades provocadas por la llamada "fórmula Otero" y los formalismos excesivos del proceso.

En otros aspectos de la vida nacional hemos podido transitar de la simulación a la congruencia, como ha ocurrido con la democracia. Por lo que hoy, los poderes legislativo y judicial son independientes del ejecutivo. Esta nueva institucionalidad permite que la justicia que imparte el Poder Judicial de la Federación se haga efectiva para todos, y en relación con cualquier acto de autoridad.

2.- Reforma al artículo 107 fracción III de la Constitución

Por lo dicho, es indispensable modificar la Constitución, para establecer que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, por reiteración de criterio, que declare la inconstitucionalidad de una disposición general o su interpretación en relación con la Constitución, tenga efectos generales. Esto, sin privar a los particulares del derecho a la restitución de sus garantías.

Sabemos que en materia fiscal, la restitución, conjuntamente con los efectos generales de la jurisprudencia, puede ocasionar la devolución a todos los contribuyentes de cantidades recaudadas en aplicación de leyes fiscales que se declaren inconstitucionales. Esto sería algo jurídicamente válido, pero hasta ahora imposible de llevar a la realidad debido a la práctica de aprobar consistentemente tributos que violan la Constitución.

Sin embargo, la Constitución debe respetarse, pues de otra forma nunca podremos disfrutar de plena seguridad jurídica.

Por tanto, nuestra propuesta para resolver esta encrucijada, consiste en que a través de los preceptos transitorios de la reforma, se regule la facultad discrecional de la Corte para emitir declaraciones de inconstitucionalidad, de tal forma que sólo aplique a las disposiciones de cualquier materia que entren en vigor con posterioridad a dicha reforma. Es decir, que la declaratoria general de inconstitucionalidad con efectos generales, aplique a los nuevos preceptos, las nuevas normas, disposiciones o porciones

normativas, que se promulguen con posterioridad a la reforma constitucional.

Así, la práctica de emitir deliberadamente leyes inconstitucionales, entre ellas las fiscales, quedará en el pasado. Los legisladores y las dependencias del poder ejecutivo encargadas de diseñar técnicamente los ordenamientos, tendrán que actuar con total responsabilidad, a sabiendas que el régimen de simulación e incongruencia que solapó la "fórmula Otero", quedó superado en beneficio del estado de derecho.

De esta forma, tendremos leyes que consistentemente respeten la Constitución. En esa medida, las finanzas públicas no se verán mermadas por las devoluciones de impuestos.

3.- Reforma al artículo 107 fracción XIII para eliminar la jurisprudencia por contradicción de tesis

En congruencia con nuestra propuesta, debe eliminarse la jurisprudencia por contradicción de tesis, para que no siga provocando distorsiones e injusticias para los particulares como ha ocurrido hasta ahora, y también para que las resoluciones de la Corte que resuelvan esas contradicciones, se computen para la formación de la jurisprudencia por reiteración de criterio con efectos generales.

Las incongruencias e injusticias se producen porque hasta ahora la Corte está claramente expuesta al error al resolver las contradicciones, pues fija la tesis que deben prevalecer entre las que resultan contradictorias emitidas por las salas o por los tribunales colegiados, sin oír a las partes, sin conocer los expedientes, en una sola oportunidad de reflexión y por mayoría simple.

4.- “Iniciativa Diputados” e “Iniciativa Senadores del PRI”

En congruencia con lo expuesto, debe rechazarse en su integridad la “iniciativa Diputados”. En cuanto a la “iniciativa Senadores del PRI”, consideramos que debe rechazarse en la parte en que propone limitar el amparo directo.

5.- Amparos colectivos y amparos contra empresas privadas

En la exposición de motivos de la “iniciativa Senadores del PRI” se menciona la posibilidad de que una Nueva Ley de Amparo determine la

procedencia del juicio en contra de particulares que presten servicios públicos concesionados y la procedencia de juicios de amparo colectivos.

Sin embargo, el planteamiento es incipiente y en su propuesta de modificación al texto mismo de la Constitución, no hay ninguna referencia a estos aspectos.

Por tanto, el Consejo Coordinador Empresarial considera que, por la importancia de estos temas, su discusión debe dejarse para un momento posterior, y una vez que se haga un planteamiento con mayor detalle.