

APUNTES FISCALES

EVOLUCIÓN DEL AMPARO FISCAL

Autor: Jorge Covarrubias Bravo

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 atrevan 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 sobreesídas. Otras cinco tendrían errores técnicos por ignorancia del abogado en materia fiscal....y Hacienda tendría que cumplir a lo sumo con el cinco por ciento 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.

- 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.