

Número de registro: 002047/2013
Fecha de recibido: Martes, 12/Feb/2013
Fecha de turno: Martes, 12/Feb/2013

No. de OCC: 324
Hora de recibido: 21:17 Hrs.
Hora de turno: 21:34 Hrs.

Turnado al: JUZGADO DECIMOPRIMERO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN EL D.F.

Quejoso: MARIA AMPARO CASAR PEREZ Y OTROS

Autoridad: CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION Y OTRAS

Atenta contra la libertad personal: Falso

Tercero perjudicado: NO EXISTE

Acto reclamado: LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL 2013

Tipo de asunto: INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES Número de quejosos: 19

Ley o Norma: LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL 2013

Artículos: 9

Número de copias: 7

Descripción de anexos: NINGUNO

Observaciones: 70.- FALTA LA FIRMA DE JESUS GUERRA GUTMAN PROMOVENTE DE LA DEMANDA

Representante: ***

Folio de Art. 7: ***

Número de anexos: 0



QUEJOSOS:

MARÍA AMPARO CASAR PÉREZ, MARÍA ELENA MORERA MITRE, ANA LAURA MAGALONI KERPEL, DENISE EUGENIA DRESSER GUERRA, LEO ZUCKERMANN BEHAR, GERARDO ESQUIVEL HERNÁNDEZ, ROBERTO NEWELL GARCÍA, HÉCTOR MANUEL DE JESÚS AGUILAR CAMÍN, MAURICIO MERINO HUERTA, CARLOS ELIZONDO MAYER-SERRA, JORGE CASTAÑEDA GUTMAN, LUIS FERNANDO GERARDO DE LA CALLE PARDO, FEDERICO JESÚS REYES HEROLES GONZÁLEZ GARZA, JESÚS SILVA HERZOG FLORES, FAUSTO HERNÁNDEZ TRILLO, JUAN ERNESTO PARDINAS CARPIZO, RICARDO CORONA REAL, JOSÉ ROLDÁN XOPA, LUIS MANUEL PÉREZ DE ACHA y ALEJANDRA PALACIOS PRIETO.

Siete Copias
S. G. Andrés
Calle Ermo de
Jorge Castañeda Gutman

Se promueve juicio de amparo

C. JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL, EN TURNO.

Presente.

MARÍA AMPARO CASAR PÉREZ, MARÍA ELENA MORERA MITRE, ANA LAURA MAGALONI KERPEL, DENISE EUGENIA DRESSER GUERRA, LEO ZUCKERMANN BEHAR, GERARDO ESQUIVEL HERNÁNDEZ, ROBERTO NEWELL GARCÍA, HÉCTOR MANUEL DE JESÚS AGUILAR CAMÍN, MAURICIO MERINO HUERTA, CARLOS ELIZONDO MAYER-SERRA, JORGE CASTAÑEDA GUTMAN, LUIS FERNANDO GERARDO DE LA CALLE PARDO, FEDERICO JESÚS REYES HEROLES GONZÁLEZ GARZA, JESÚS SILVA HERZOG FLORES, FAUSTO HERNÁNDEZ TRILLO, JUAN ERNESTO PARDINAS CARPIZO, RICARDO CORONA REAL Y JOSÉ ROLDÁN XOPA, LUIS MANUEL PÉREZ DE ACHA y ALEJANDRA PALACIOS PRIETO, por nuestro propio derecho; con domicilio para oír y recibir notificaciones el ubicado en Boulevard Manuel Ávila Camacho número 40 [Torre Esmeralda I] piso 19, oficina 1908, colonia Lomas de Chapultepec, Delegación Miguel Hidalgo, en México, D.F., C.P. 11000; y autorizando indistintamente en los más amplios términos del artículo 27 de la Ley de Amparo a los Licenciados en Derecho ANTONIO ALFREDO IBARRA DE RUEDA, XÓCHITL ESCOBEDO SANDOVAL y JULIO RODOLFO AMAVIZCA ESPINOZA, quienes tienen debidamente registradas sus cédulas profesionales ante los Tribunales Colegiados de Circuito y

000070

Juzgados de Distrito; así como a los pasantes en Derecho JOSÉ EDUARDO GONZÁLEZ PLATAS, JOSÉ PABLO COFFIN ROBLES, EMMANUEL FLORES OCHOA, ÓSCAR RICARDO ROBLEDÓ MORENO y ARTURO CABALLERO GARIBAY, con el debido respeto comparezco y expongo:

Que con fundamento en lo previsto por los artículos 103, fracción I y 107, fracción I de la Constitución Federal; 1º, fracción I, 2º, 4º, 8º, 21, 23, 24, 114, fracción I y demás relativos de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 52, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, venimos en tiempo y forma a promover juicio de amparo en contra de los actos y de las autoridades que a continuación se mencionan.

A efecto de dar debido cumplimiento con los requisitos establecidos en el artículo 116 de la Ley de Amparo, manifestamos lo siguiente:

I. NOMBRE Y DOMICILIO DE LOS QUEJOSOS: MARÍA AMPARO CASAR PÉREZ, MARÍA ELENA MORERA MITRE, ANA LAURA MAGALONI KERPEL, DENISE EUGENIA DRESSER GUERRA, LEO ZUCKERMANN BEHAR, GERARDO ESQUIVEL HERNÁNDEZ, ROBERTO NEWELL GARCÍA, HÉCTOR MANUEL DE JESÚS AGUILAR CAMÍN, MAURICIO MERINO HUERTA, CARLOS ELIZONDO MAYER-SERRA, JORGE CASTAÑEDA GUTMAN, LUIS FERNANDO GERARDO DE LA CALLE PARDO, FEDERICO JESÚS REYES HERÓLES GONZÁLEZ GARZA, JESÚS SILVA HERZOG FLORES, FAUSTO HERNÁNDEZ TRILLO, JUAN ERNESTO PARDINAS CARPIZO, RICARDO CORONA REAL Y JOSÉ ROLDÁN XOPA, LUIS MANUEL PÉREZ DE ACHA y ALEJANDRA PALACIOS PRIETO.

Los ahora peticionantes señalamos como domicilio para oír y recibir notificaciones el ubicado en **Boulevard Manuel Ávila Camacho número 40 [Torre Esmeralda I] piso 19, oficina 1908, colonia Lomas de Chapultepec, Delegación Miguel Hidalgo, en México, D.F., C.P. 11000**

II. REPRESENTANTE COMÚN DE LOS QUEJOSOS: LUIS MANUEL PÉREZ DE ACHA, conforme a lo previsto en el artículo 20 de la Ley de Amparo.

III. NOMBRE Y DOMICILIO DE LOS TERCEROS PERJUDICADOS: No existen.

IV. AUTORIDAD RESPONSABLE:

1. H. Congreso de la Unión integrado por: (i) H. Cámara de Senadores; y (ii) H. Cámara de Diputados.
2. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Director del Diario Oficial de la Federación.

V. ACTO RECLAMADO:

Del H. Congreso de la Unión se reclama la expedición de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 17 de diciembre de 2012, por cuanto a que en su artículo 9º, último párrafo dispone lo siguiente:

Las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluyendo sus organismos descentralizados y autónomos que se hubieran adherido al "Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales en materia del impuesto sobre la renta, de derechos y aprovechamientos", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 2008, se les extenderá el beneficio referido en el artículo segundo, fracción I de dicho Decreto, hasta el ejercicio fiscal de 2012 y anteriores, siempre y cuando se encuentren al corriente en los enteros correspondientes al mes de diciembre de 2012. Dichos órdenes de gobierno, en lugar de aplicar los porcentajes establecidos en el artículo segundo, fracción II del mencionado Decreto, podrán aplicar el 60 por ciento para el año 2013 y el 30 por ciento para el año 2014.

Del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos se reclama la promulgación del Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013.

Del Director del Diario Oficial de la Federación se reclama la publicación del Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013.

V. FECHA DE ENTRADA EN VIGOR DEL PRECEPTO LEGAL IMPUGNADO: El día 1º (primero) de enero del año en curso (dos mil trece).

VI. DERECHOS HUMANOS VIOLADOS:

- a) Derecho Humano a la Propiedad Privada reconocido en el artículo 27, primer párrafo de la Constitución Federal, en relación con los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo de la misma.
- b) Destino de las contribuciones al gasto público, conforme al artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal.
- c) Las anteriores violaciones se aducen en relación con el artículo 134, primer párrafo de la propia Constitución.

VII. FUNDAMENTOS DEL AMPARO Y COMPETENCIA: Los artículos 103, fracción I y II y 107, fracción I de la Constitución Federal, 1º, fracción I, 2º, 4º, 8º,

21, 23, 24, 36, 114, fracción I, 116 y siguientes de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 52, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

VIII. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.

A) La promoción del presente juicio de amparo se sustenta en el texto reformado del artículo 107, fracción I de la Constitución Federal, por cuanto instituye la figura del “interés legítimo individual o colectivo”, cuando se reclame la violación de Derechos Humanos en razón de “su especial situación frente al orden jurídico.”

Al respecto, sería inviable afirmar que el concepto de “interés legítimo colectivo” es inaplicable porque el Congreso de la Unión aún no ha emitido las disposiciones reglamentarias respectivas ni, en general, sobre la totalidad de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 6 de junio de 2011. Ello por lo siguiente:

i) Porque conforme al Artículo Primero Transitorio de dicho Decreto, la reforma constitucional entraría en vigor a los 120 días siguientes a su publicación, lo que así sucedió el 4 de octubre del mismo año. Destaca señalar que los contenidos --uno de ellos el del “interés legítimo colectivo-- de tal reforma no quedaron sujetos a la condición de que se expidieran las normas reglamentarias pertinentes.

ii) Porque en términos del Artículo Segundo Transitorio del propio Decreto, en un mismo plazo de 120 días el Congreso de la Unión tendría la obligación de expedir las reformas legales correspondientes, lo cual ciertamente a la fecha de interposición de la presente demanda no se ha hecho. Sin embargo, esta omisión legislativa no puede producir el efecto de hacer inoperante --vaciar de contenido-- la voluntad del Constituyente Permanente, sobre todo por cuanto que la intención expresa de éste, a la par de la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos del 11 de junio de 2011, fue la de ampliar el espectro tutelar del juicio de amparo, tanto en sus contenidos como en los sujetos beneficiados. Lo contrario implicaría aceptar el ilógico constitucional de que un órgano constituido, como es el Poder Legislativo Federal, convirtiera en inefectiva la voluntad expresa del Constituyente Permanente.

Sobre el particular, resulta aplicable la tesis número XXX.1o.1 K emitida por el Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, que a continuación se transcriben:

INTERÉS LEGÍTIMO. EN OBSERVANCIA DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL DEBE APLICARSE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (VIGENTE A PARTIR DEL 4 DE OCTUBRE DE 2011), NO OBSTANTE QUE LA LEY DE AMPARO NO HAYA SIDO REFORMADA PARA

REGLAMENTAR SU APLICACIÓN. La Ley de Amparo no ha sido reformada para la procedencia del juicio de garantías por afectación del "interés legítimo", pues únicamente la establece por menoscabo del interés jurídico. Sin embargo, en acatamiento al principio de supremacía constitucional, contenido en el artículo 133 de la Constitución Federal (que excluye la posibilidad de que leyes de jerarquía inferior reduzcan el cumplimiento de los mandamientos supremos), debe atenderse a la disposición que sí prevé la existencia de tal figura jurídica, es decir, el artículo 107, fracción I, de la Carta Magna, pues de lo contrario, su observancia dependería indebidamente de la voluntad del legislador ordinario. [Énfasis añadido].

Al respecto, es también aplicable la siguiente tesis IV.2o.C.2 K (10a.) del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, siguiente:

AMPARO ADHESIVO. RESULTA SUFICIENTE SU PROCEDIBILIDAD EN LA NORMA DE RANGO CONSTITUCIONAL, SIN QUE OBSTE EN CONTRARIO LA NORMA DE CARÁCTER SECUNDARIO QUE LO REPELE. Mediante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de seis de junio de dos mil once en vigor, se adicionó el texto del artículo 107, fracción III, inciso a), párrafo segundo, de la Constitución Federal, para establecer la procedencia del amparo directo adhesivo contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, por la parte que haya obtenido sentencia favorable y que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado. Ahora bien, la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo, que prevé la improcedencia del juicio de garantías contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso, no permite una interpretación armónica con dicha reforma, pues previene expresamente lo contrario. Así, en tanto una admite la posibilidad de que venga al amparo la persona que obtuvo resolución favorable en el juicio natural, y la otra, en cambio, repele ese derecho bajo la idea de que no se encuentra afectado el interés jurídico del vencedor, deriva considerar que tal incompatibilidad normativa - antinomia-, se resuelve ejerciendo el Tribunal Colegiado que conozca del amparo respectivo, el control de constitucionalidad, a la luz del artículo 133 de la propia Carta Fundamental. Así, la fuerza activa de la norma constitucional de establecer la procedencia del juicio de amparo por la parte que haya obtenido sentencia favorable y que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, repele para algunos casos, la disposición normativa del citado artículo 73, fracción V, que debe ceder ante la norma constitucional de rango jerárquico superior, permitiendo la admisión del amparo adhesivo, aun en ausencia de reglamentación por la Ley de Amparo, bajo la condición de que la parte afectada por la resolución de que se trata, ejercite la acción constitucional y sea admitida la demanda por el Tribunal Colegiado, sin que sea el caso de pronunciarse respecto de la temporalidad de la interposición del amparo adhesivo, dado que además de no estar aún regulada, se presentó después del amparo principal, que fue admitido, y antes de ser listado y resuelto éste. [Énfasis añadido].

También resulta aplicable la tesis IX.3o.1 K (10a.), en la que el Tercer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito señala:

AMPARO ADHESIVO. AUN CUANDO NO SE HAN EXPEDIDO LAS

REFORMAS A LA LEY DE LA MATERIA QUE DETERMINEN LA FORMA Y TÉRMINOS EN QUE DEBERÁ PROMOVERSE Y TRAMITARSE EL JUICIO RELATIVO, ES APLICABLE POR ANALOGÍA Y, EN LO CONDUCENTE, LA LEY DE AMPARO VIGENTE, SIEMPRE QUE NO SE OPONGA AL NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL. El amparo adhesivo se incorporó como una figura novedosa en la reforma constitucional de seis de junio de dos mil once, en el artículo 107, fracción III, inciso a), párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecerse que la parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. Tiene como finalidad la expeditéz, prontitud y completitud del juicio de amparo directo, pues su promoción tiene como objeto mejorar las consideraciones de la sentencia definitiva, laudo o resolución que pone fin al juicio, imponiendo al interesado la carga de invocar, en su caso, las violaciones procesales que, cometidas en el procedimiento de origen, estime que puedan violar sus derechos; de modo que, en un solo juicio queden resueltas las violaciones procesales que puedan aducirse respecto de la totalidad de un proceso. Ahora bien, esa reforma estableció que la ley determinaría la forma y términos en que deberá promoverse y tramitarse dicha figura, refiriéndose a la ley secundaria que reglamenta el juicio de garantías. Sin embargo, el Congreso de la Unión, no lo ha hecho; no obstante, la ausencia de ese ordenamiento no impide que pueda ser promovido por la parte interesada en que subsista el acto reclamado al estar instituido en la Carta Magna, pues desatender la norma constitucional reformada implicaría inobservar los artículos 133 y 136 constitucionales, cuyo espíritu del Constituyente originario se orientó en la prevalencia de los principios de supremacía e inviolabilidad de la Ley Suprema. Además, todos los órganos jurisdiccionales deben optar por la interpretación conforme a la Constitución Federal, cuando los preceptos legales puedan admitir dos o más interpretaciones diferentes y opuestas y atender el principio pro homine, que implica que la interpretación jurídica siempre debe buscar el mayor beneficio para el hombre, es decir, que debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio. Por tanto, en congruencia con tales principios, se estima que para resolver lo relativo a la forma y términos de la tramitación del amparo adhesivo, será aplicable por analogía y, en lo conducente, la Ley de Amparo vigente, siempre que no se oponga al nuevo marco constitucional, pues no puede considerarse que el ejercicio de ese derecho deba postergarse o sujetarse a la condición suspensiva de que se emita la disposición legal que establezca la forma y términos en que deberá promoverse y tramitarse el amparo adhesivo, porque ante la vigencia de la disposición constitucional relativa, la protección del derecho garantizado es inmediata. Luego entonces, se concluye que el término para promover la demanda relativa es de quince días, porque ése es el plazo establecido en la Ley de Amparo en vigor. [Énfasis añadido].

iii) Una circunstancia adicional que obliga a reconocer la procedencia de este juicio de amparo en función de la figura del “interés legítimo”, es que, de no hacerlo así, su Señoría estaría validando la omisión legislativa de

suyo inconstitucional, que en lo sustantivo resultaría violatoria del Derecho Humano al “recurso juicio efectivo” --implicaría la denegación de justicia por voluntad arbitraria del Congreso de la Unión--, y en lo procesal se ubicaría en el supuesto del artículo 103, fracción I de la Constitución Federal, también vigente a partir del 4 de octubre de 2011.

Lo anterior se corrobora con el criterio emitido por el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región con residencia en Naucalpan de Juárez, en la tesis que se transcribe a continuación:

JUICIO DE AMPARO. AL SEGUIRSE CONFORME A LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, A PARTIR DE SU REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011, PUEDE CONSIDERARSE COMO EL RECURSO EFECTIVO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que toda persona tendrá derecho a que se le administre justicia por los tribunales, de manera expedita, pronta, completa e imparcial. Por su parte, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o por dicha convención. De lo anterior se advierte que es obligación de las autoridades judiciales resolver los conflictos que les planteen las partes de manera integral y completa, sin obstáculos o dilaciones innecesarias y evitando formalismos o interpretaciones no razonables u ociosas que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial. En ese sentido, si bien es cierto que la Ley de Amparo, en su actual redacción, no prevé la posibilidad de que las personas acudan a los tribunales para impedir o reparar la violación a sus derechos humanos, también lo es que a través de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y amparo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 y 6 de junio de 2011, respectivamente, se amplió el espectro de protección del juicio de amparo, al incluir expresamente a los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; asimismo, se simplificó el acceso al mencionado juicio constitucional, al indicar que podrá promoverlo quien aduzca ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, cuando se afecte su esfera jurídica de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. Consecuentemente, el juicio de amparo, al seguirse conforme a los reformados artículos 103 y 107 constitucionales, puede considerarse como el recurso efectivo a que se refiere el citado artículo 25, pues se faculta a una autoridad judicial para que, a través de dicho juicio de acceso simple, resuelva efectivamente los conflictos planteados por las personas nacionales o extranjeras que se encuentren en el país, contra cualquier acto u omisión de la autoridad que transgreda sus derechos humanos o los criterios establecidos en las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.”

B) En segundo término, la procedencia de este juicio bajo la modalidad del “interés legítimo” se justifica en función de las consideraciones desarrolladas en el dictamen de fecha 5 de octubre del 2011 por el que la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión aprobó las reformas a la Ley de Amparo. En este tema en particular, se puntualizan “[...] algunos aspectos que dibujen los elementos del concepto en cuestión”, los cuales a continuación se enlistan y seguidamente se adecúan al presente caso:

i) “No es un mero interés por la legalidad de la actuación de la autoridad; requiere de la *existencia de un interés personal*, individual o colectivo que, de prosperar la acción, se traduce en *un beneficio jurídico* a favor del accionante.” [Énfasis añadido].

En este caso, el interés personal individual o colectivo se configuraría con la restauración del estado de Derecho en nuestro país, mediante la sentencia de amparo que, obligando a las autoridades responsables a destinar los recursos de la Hacienda pública federal conforme a los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez establecidos por el artículo 134, primer párrafo de la Constitución Federal, asegure a plenitud el derecho humano de legalidad en el ejercicio del poder público y de la correcta administración, destino y aplicación del gasto público fondeado con contribuciones pagadas por los gobernados.

ii) “Está *garantizado por el derecho objetivo*, pero no da lugar a un derecho subjetivo, no hay potestad frente a otro.” [Énfasis añadido].

La pretensión deducida en este juicio no se fundamenta en algún derecho subjetivo de los ahora quejosos, sino para reclamar, como se señaló, la restitución de derechos objetivos instituidos expresamente por los artículos 1º, 16, 31, fracción IV y 134, primer párrafo de la Constitución Federal.

iii) “Debe haber una afectación a la esfera jurídica en sentido amplio, ya sea *económica, profesional o de otra índole*. Lo contrario es la acción popular, en la cual no se requiere afectación alguna a la esfera jurídica.” [Énfasis añadido].

La afectación a la esfera jurídica de los gobernados es innegable, en la medida que el destino del gasto público en violación a los criterios impuestos en los artículos 1º, 16, 31, fracción IV y 134, primer párrafo de la Constitución Federal, repercute directamente tanto en la violación de los derechos humanos arriba indicados.

iv) “Los titulares tienen un interés propio distinto del de cualquier otro gobernado, consistente en que los *poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento* cuando con motivo de la persecución de sus fines de

carácter general incidan en el ámbito de ese interés propio.” [Énfasis añadido].

Por las mismas razones expuestas en los incisos anteriores, en específico el inmediato anterior, el hecho de que el gasto público se ejerza en sentido contrario a los principios establecidos en los artículos 1º, 16, 31, fracción IV y 134, primer párrafo de la Constitución Federal, exige la inmediata restitución por parte del Poder Judicial Federal del orden público vulnerado y, concomitantemente, del estado de Derecho en nuestro país.

v) “Se trata de un *interés cualificado*, actual y real, no potencial o hipotético; en suma, es un *interés jurídicamente relevante*.” [Énfasis añadido].

El interés de los ahora quejosos es cualificado y, por ende, jurídicamente relevante, en razón de que, como se acredita en un apartado posterior, su calidad de contribuyentes los legitiman para intervenir en este tipo de controversias en las que se demande la reparación de violaciones a sus derechos humanos y los de los demás gobernados.

vi) “La anulación *produce efectos positivos o negativos* en la esfera jurídica del gobernado.” [Énfasis añadido].

La ejecutoria que en este juicio se emitiera, de ser favorable, produciría efectos positivos plenos, por dos motivos: uno, porque aseguraría que el manejo de los recursos públicos se hiciera conforme a los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez establecidos por el artículo 134, primer párrafo de la Constitución Federal; y dos, porque posibilitaría la restitución de los derechos humanos cuya violación se invoca en la presente demanda.

C) En tercer lugar, el nuevo concepto constitucional del “interés legítimo” es aplicable por completo en este juicio de amparo, tanto en su significado constitucional como en lo que hace a los ahora promoventes, por lo siguiente:

i) En lo estructural, la *litis* planteada en esta demanda se centra en el hecho de que la autoridad señalada como responsable en el presente libelo ha “actuado” al margen de las atribuciones y responsabilidades que le corresponden al ámbito de su competencia constitucional, al haber irregularmente otorgado una condonación tributaria carente de apego constitucional, supuesto que, para efectos del “interés legítimo” actualiza la procedencia de la presente vía bajo la conexidad con una “norma de acción”, tal como lo señala la tesis I.4o.A.356 A del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que a continuación se transcriben:

INTERÉS LEGÍTIMO. SU CONEXIÓN CON LAS NORMAS DE ACCIÓN. EI

concepto de interés legítimo, a diferencia del interés jurídico, no impone la obligación de contar con un derecho subjetivo tutelado para hacer procedente la instancia contenciosa. En relación con la anterior afirmación, es necesario hacer referencia a las normas que se aplican en derecho administrativo, a saber: a) las de relación, que imponen a la administración una determinada conducta, cuyo objetivo es proteger la esfera jurídica del gobernado y tutelan intereses privados, por lo que su infracción comporta el desconocimiento de un derecho subjetivo y situaciones jurídicas individuales derivadas de la actividad administrativa; y, b) las de acción, referidas a la organización, contenido y procedimientos que anteceden a la acción administrativa que persiguen o tutelan el interés público y garantizan así una utilidad también pública, estableciendo deberes de la administración pero sin suponer a otro sujeto como destinatario. En este sentido, la observancia o inobservancia de las normas de acción y, por ende, la buena o mala marcha de la administración puede generar una ventaja o desventaja de modo particular para ciertos gobernados respecto a los demás y es, en esos casos, que surge un interés legítimo cuando se da la conexión entre tal o tales sujetos calificados y la norma, aun sin la concurrencia de un derecho subjetivo (que sólo opera en los casos de las normas de relación), resultando que el interés del particular es a la legalidad del actuar administrativo, dada la especial afectación y sensibilidad en vinculación con el acto administrativo. Consecuentemente, la ventaja o desventaja que se deduzca del acatamiento o violación por la administración a lo mandado en las normas de acción en conexión específica y concreta con los intereses de un gobernado, hace nacer un interés cualificado, actual y real, que se identifica con el legítimo. Por consiguiente, el gobernado estará en aptitud de reclamar ante los tribunales un control jurisdiccional tendente a la observancia de normas cuya infracción pueda perjudicarlo, asumiendo así la titularidad de un derecho de acción para combatir cualquier acto de autoridad, susceptible de causar una lesión en su esfera jurídica, en cuanto que le permite reaccionar y solicitar la anulación de los actos viciados, esto es, un poder de exigencia en ese sentido, en razón de un interés diferenciado, que además le faculta para intervenir en los procedimientos administrativos que le afecten. [Énfasis añadido].

En iguales términos se ha pronunciado el Decimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en la tesis I.13o.A.43 A, en la que señala:

INTERÉS LEGÍTIMO, CONCEPTO DE, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 34 DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. El artículo 34 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal precisa que sólo podrán intervenir en el juicio las personas que tengan interés legítimo en el mismo. Ahora bien, el interés legítimo se debe entender como aquel interés de cualquier persona, pública o privada, reconocido y protegido por el ordenamiento jurídico. Desde un punto de vista más estricto, como concepto técnico y operativo, el interés legítimo es una situación jurídica activa que permite la actuación de un tercero y que no supone, a diferencia del derecho subjetivo, una obligación correlativa de dar, hacer o no hacer exigible a otra persona, pero sí otorga al interesado la facultad de exigir el respeto del ordenamiento jurídico y, en su caso, de exigir una reparación por los perjuicios antijurídicos que de esa actuación se deriven. En otras palabras, existe

interés legítimo, en concreto en el derecho administrativo, cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el derecho, siendo así que éste no tiene un derecho subjetivo a exigir una determinada conducta o a que se imponga otra distinta, pero sí a exigir de la administración el respeto y debido cumplimiento de la norma jurídica. En tal caso, el titular del interés está legitimado para intervenir en el procedimiento administrativo correspondiente y para recurrir o actuar como parte en los procesos judiciales relacionados con el mismo, a efecto de defender esa situación de interés. El interés legítimo se encuentra intermedio entre el interés jurídico y el interés simple, y ha tenido primordial desenvolvimiento en el derecho administrativo; la existencia del interés legítimo se desprende de la base de que existen normas que imponen una conducta obligatoria de la administración, sin embargo, no requiere de la afectación a un derecho subjetivo, aunque sí a la esfera jurídica del particular, entendida ésta en un sentido amplio; a través del interés legítimo se logra una protección más amplia y eficaz de los derechos que no tienen el carácter de difusos, pero tampoco de derechos subjetivos. Así, podemos destacar las siguientes características que nos permiten definir al interés legítimo: 1) No es un mero interés por la legalidad de la actuación de la autoridad, requiere de la existencia de un interés personal, individual o colectivo, que se traduce en que de prosperar la acción se obtendría un beneficio jurídico en favor del accionante; 2) Está garantizado por el derecho objetivo, pero no da lugar a un derecho subjetivo, no hay potestad de uno frente a otro; 3) Un elemento que permite identificarlo plenamente es que es necesario que exista una afectación a la esfera jurídica en sentido amplio, ya sea de índole económica, profesional o de cualquier otra, pues en caso contrario nos encontraríamos ante la acción popular, la cual no requiere afectación alguna a la esfera jurídica; 4) El titular del interés legítimo tiene un interés propio, distinto del de cualquier otro gobernado, el cual consiste en que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento, cuando con motivo de la persecución de fines de carácter general incida en el ámbito de ese interés propio; 5) Se trata de un interés cualificado, actual y real, no potencial o hipotético, es decir, se trata de un interés jurídicamente relevante; y, 6) La anulación produce efectos positivos o negativos en la esfera jurídica del gobernado. [Énfasis añadido].

Sobre este orden de ideas, resulta indispensable señalar a su Señoría que a través de la presente demanda no se intenta, en lo más mínimo, que a los quejosos se les confieran los beneficios --condonación y estímulos-- del artículo 9º, último párrafo de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013. Para nada. La pretensión aquí deducida radica en restituir el orden constitucional transgredido por el Congreso de la Unión, para revertir el beneficio otorgado a las entidades federativas, municipios y organismos descentralizados, y con ello reparar el daño ocasionado a los contribuyentes con motivo de la indebida disposición de recursos de la Hacienda pública federal en partidas y conceptos que no se identifican, ni remotamente, con el concepto de gasto público ni con la finalidad de éste.

Al momento en que la autoridad responsable emitió la disposición legal reclamada en este juicio de amparo, ha propiciado que los ingresos federales, en particular el ISR retenido por los Estados, municipios y organismos descentralizados a sus trabajadores, no tengan como destino la satisfacción del gasto público bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, como se justifica en el respectivo concepto de violación.

ii) También en lo estructural, en este juicio los ahora quejosos tenemos un “interés jurídico relevante” que nos ubica en una “especial situación frente al orden jurídico”, no sólo en razón de nuestro interés general en que el gasto público se destine al cumplimiento de objetivos constitucionales, sino también en lo específico que la “colectividad” integrada por los contribuyentes del país tengan la certidumbre jurídica de que el cumplimiento de la obligación de pagar contribuciones establecida en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, tiene el correlativo derecho de exigir a todos los órganos del Estado --federación, entidades federativas, municipios y organismos descentralizados-- que los recursos recaudados se destinen, siempre y en exclusiva, a la satisfacción del gasto público, enmarcado éste en el cumplimiento de objetivos constitucionales y con respeto a los mencionados principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez en el manejo de recursos públicos.

A nuestro parecer, lo anterior se encuadra en la idea expuesta en una de las tesis anteriormente transcritas, en el sentido de que la *litis* en este juicio se refiere “[...] a la organización, contenido y procedimientos que anteceden a la acción administrativa que persiguen o tutelan el interés público y garantizan así una utilidad también pública, estableciendo deberes de la administración pero sin suponer a otro sujeto como destinatario.”

D) De esta manera, la ejecutoria de amparo que eventualmente resultara favorable tendría como efecto restituírnos, junto con los demás contribuyentes de México, como grupo específicamente determinado e individualizado, la certidumbre jurídica en materia de presupuesto, aplicación, destino y fiscalización del gasto público en nuestro país, y, por consiguiente, asegurar que las contribuciones se destinan al cumplimiento de objetivos constitucionales.

En este aspecto, también es de aclararse que la pretensión en este juicio no es liberar a la “colectividad” de contribuyentes, de manera general y absoluta, de su obligación de “contribuir al gasto público”; en lo más mínimo. Esa sería una intención descabellada de los quejosos, en la medida que cumplimos con las obligaciones fiscales a nuestro cargo. En realidad, la pretensión se ajusta al principio de relatividad del amparo, en la medida que los efectos restitutorios serían eliminar la condonación total para los ejercicios 2012 y anteriores, y los

estímulos fiscales para los años 2013 y 2014, que en el precepto legal impugnado se establece a favor de los estados, municipios y organismos descentralizados.

Esto implica, por consiguiente, que los efectos restitutorios del amparo que se concediese nunca serían generales, sino relativos a la *litis* planteada y perfectamente identificada en este juicio, respetándose así el principio de relatividad de las sentencias establecido en el artículo 107, fracción II de la Constitución Federal.

Lo anterior significa que, en aras de dar contenido y sentido a ambos conceptos constitucionales –*interés legítimo* y *principio de relatividad*- su Señoría no podría encontrar una contraposición irresoluble entre uno y otro, sino tiene la obligación de conciliarlos y así redimensionar la denominada fórmula Otero, tradicional y centenaria, a la luz de la intención del Constituyente Permanente manifestada a través de la reforma antes indicada.

E) Los efectos restitutorios en el presente juicio de amparo son, como se señaló con anterioridad, para reponer la violación de derechos humanos, con los alcances que constitucionalmente se determinen por el Poder Judicial de la Federación, y considerando, por supuesto, los alcances máximos que a tal restitución puede dársele.

Sobre el particular, resulta atendible el siguiente emitido por el Segundo Tribunal Colegiado del Noveno Circuito:

INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO. SE ACTUALIZA SI AL ADELANTAR LA EVENTUAL CONCESIÓN DE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL SE APRECIA QUE SE RESTITUIRÁ AL QUEJOSO EN EL GOCE DE ALGÚN DERECHO CONCRETO. El interés legítimo se basa primordialmente en la existencia de un interés de mayor dimensión que el simple, es decir, en un interés cualificado, actual y real, que se traduce en que el acto reclamado afecte la esfera jurídica concreta del gobernado por virtud de la especial situación que éste guarde en relación con el orden jurídico, de modo que la promoción y, en su caso, resolución favorable del juicio de garantías le reporten un beneficio concreto y real, pues es ésta precisamente la finalidad de dicho medio extraordinario de defensa que, conforme al artículo 80 de la Ley de Amparo -aplicable en todo aquello que no se oponga a la reforma a los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, en vigor a partir del 4 de octubre siguiente- tiene por efecto restituir al agraviado en el goce de la garantía violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto sea positivo y, cuando sea negativo, su efecto será obligar a la autoridad a que actúe en el sentido de respetar la garantía de que se trate. Por tanto, para que se configure un interés de tal naturaleza se requiere de una afectación por lo menos indirecta -dentro de un parámetro de razonabilidad y no sólo de mera probabilidad- en la esfera jurídica del particular, derivada del

acto reclamado, de suerte que si al adelantar la eventual concesión de la protección constitucional en el juicio de amparo se aprecia que se restituirá al quejoso en el goce de algún derecho concreto, se actualiza en su favor un interés legítimo, es decir, éste existe siempre que pueda presumirse que la declaración jurídica pretendida habrá de colocar al accionante en condiciones de conseguir un determinado beneficio. [Énfasis añadido].

Una vez relatadas las consideraciones bajo las cuales resulta procedente la presente demanda de amparo, **BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD** manifestamos que los hechos y abstenciones que nos constan y que a nuestro parecer constituyen los antecedentes del acto reclamado y fundamento de los conceptos de violación, son los siguientes:

A N T E C E D E N T E S

1. En el Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de 2008, se publicó el “Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales en materia del impuesto sobre la renta, de derechos y aprovechamientos”, expedido por el Ejecutivo federal, cuyo Artículo Segundo disponía la condonación total de los adeudos y sus accesorios que las entidades federativas, municipios y organismos descentralizados tuvieran por la omisión total o parcial del entero del ISR a cargo de sus trabajadores correspondientes a los ejercicios fiscales de 2005 y anteriores, así como un beneficio del 60%, 30% y 10%, respectivamente, en el pago mensual por dicho concepto en los ejercicios de 2009, 2010 y 2011.
2. En el Informe de Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2010, la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión advirtió una serie de irregularidades relacionadas con las solicitudes de condonación y aplicación de los beneficios previstos en el decreto mencionado en el punto que precede.
3. En el Diario Oficial de la Federación del 17 de diciembre de 2012 se publicó la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013, cuyo artículo 9º, último párrafo constituye el acto reclamado en este juicio, y que, al parecer de los quejosos, es violatoria de los derechos humanos indicados en el apartado correspondiente de este ocurso, conforme se acredita en los respectivos conceptos de violación de este libelo.

C O N S I D E R A C I O N E S P R E V I A S

Del precepto legal impugnado se desprende que los beneficios concedidos a las entidades federativas, municipios y organismos descentralizados, son los siguientes:

i) Condonarles los adeudos del Impuesto sobre la Renta [ISR] de los trabajadores “[...] hasta el ejercicio fiscal de 2012 y anteriores”, con la única condición de que “[...] se encuentren al corriente en los enteros correspondientes al mes de diciembre de 2012”.

ii) Adicionalmente, concederles una condonación equivalente al 60% para 2013 y al 30% para 2014.

Por principio de cuentas, es preciso señalar que los créditos fiscales que se condonan corresponden al Impuesto sobre la Renta que es retenido por los entidades federativas, municipios y organismos descentralizados sobre los sueldos de sus trabajadores, del 2012 hacia atrás en su totalidad y en 2013 y 2014 de manera parcial. La única condición es que se encuentren al corriente en el pago correspondiente a diciembre de 2012. Una ganga tributaria claramente inconstitucional, en la medida que:

- 1) Esos beneficios no se encuentran justificados de manera alguna en cualquiera de las etapas del proceso legislativo, no obstante que tuvo que haberse hecho así porque se trata de un impuesto que no es a cargo de ellos, sino que es con cargo a los sueldos y salarios de los trabajadores; porque avala y encubre la irresponsabilidad en el manejo de las finanzas públicas locales, agravado por el hecho de que una oportunidad previa les fue concedida a manera de solución integral y definitiva para su regularización en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 2008; y porque, la disposición legal reclamada auspicia la continuación de esas prácticas irresponsables en función de la expectativa que se les genera de que una medida de igual tipo se les concederá en el futuro.
- 2) No se realiza medición alguna del impacto presupuestario y del costo fiscal que implican esos beneficios. De hecho, ni siquiera se sabe el monto total que fue condonado por los ejercicios fiscales de 2012 y anteriores, y el monto que representarán los estímulos otorgados para los años de 2013 y 2014, lo que significa que ni el Congreso de la Unión tiene conocimiento de la magnitud del boquete que ello generará en las finanzas públicas de nuestro país.
- 3) Como los créditos fiscales que se condonan corresponden al impuesto sobre la renta a cargo de los trabajadores, la condonación para los años de 2012 y anteriores se traduce en un “regalo” que la Federación hace de un dinero que no pertenece a las entidades federativas, municipios y organismos descentralizados, y que tiene su impacto presupuestal respectivo; y en lo que hace a los años de 2013 y 2014 la situación es peor, ya que la medida incidirá sobre contribuciones a cargo de los trabajadores que aún no se han causado ni retenido.

- 4) El impacto presupuestal de dicho beneficio será cubierto con el patrimonio de los contribuyentes de nuestro país, incluyendo los trabajadores burócratas y quienes no lo son, en la medida que se requerirán mayores recursos presupuestales para cubrir el boquete fiscal generado por ese “regalo”. La lógica de esta afirmación radica en que los pasivos fiscales que se condonan a los estados, municipios y organismos descentralizados, tienen como contrapartida la cancelación de los respectivos activos que esperaba recibir la Federación, lo que sin duda repercute en el equilibrio de las finanzas públicas, y cuya única manera de resarcirlo es a través de la recaudación que recae sobre los demás contribuyentes.
- 5) La conclusión del esquema desarrollado en los puntos previos, impide que los recursos que integran la Hacienda Pública Federal se manejen respecto del pasado y del futuro sin ajustarse a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez previstos en el artículo 134 de la Constitución Federal.

En efecto, el artículo 9º, primer párrafo de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio de 2013 implícitamente acepta que las entidades federativas y los municipios inexplicablemente y no obstante que se trataba de una solución integral y definitiva, desaprovecharon el programa de regularización que se estableció en el Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales en materia del impuesto sobre la renta, de derechos y aprovechamientos, publicado el 5 de diciembre de 2008, que en su Artículo Segundo estableció las siguientes opciones:

- a) La condonación del total de los adeudos fiscales correspondientes a los años de 2005 y anteriores.
- b) Un estímulo fiscal --una condonación simulada-- sobre el ISR, en montos equivalentes al 60% para 2009, al 30% para 2010 y al 10% para 2011.
- c) Otra condonación adicional, también total, sobre los adeudos fiscales de los años de 2006 al 2008, cuando ellos regularizaran su situación por los ejercicios del 2009 al 2011.

Si el Congreso de la Unión de nuevo concedió a los entidades federativas, municipios y organismos descentralizados una condonación total del Impuesto sobre la Renta retenido a sus trabajadores respecto de los ejercicios anteriores a 2012, fue porque ellos de plano no cumplieron las condiciones fijadas en dicho Decreto, en específico las indicadas en los incisos b) y c) anteriores, desperdiciando la posibilidad de ponerse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, que feneció el 31 de diciembre de 2011.

En esta materia existe una irresponsabilidad por partida doble de los entidades federativas, municipios y organismos descentralizados que bajo ninguna circunstancia puede avalarse por el Congreso de la Unión en demérito de la

Hacienda pública federal en general, y de los contribuyentes de México en lo particular: una, no haber enterado oportunamente el impuesto de que se trata; y la otra, haber dejado pasar la oportunidad de regularizarse conforme al Decreto publicado el 5 de diciembre de 2008.

Como se indicó, el Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales en materia del impuesto sobre la renta, de derechos y aprovechamientos dejó de producir sus efectos el 31 de diciembre de 2011, fecha final en la que los entidades federativas, municipios y organismos descentralizados debieron ponerse al corriente en el pago de los adeudos fiscales a su cargo, que en síntesis se reducían a cubrirlos aplicando los estímulos 60% para 2009, al 30% para 2010 y al 10% para 2011, para que de manera automática quedaran condonados en su totalidad del año de 2008 para atrás. Si ni eso pagaron, la irresponsabilidad e indolencia en el manejo de sus finanzas son manifiestas, con una consecuencia adicional: que los adeudos fiscales correspondientes a los ejercicios de 2006 a 2008 no quedaron condonados.

Por lo tanto, si el Congreso de la Unión, a través del precepto ahora impugnado, de nueva cuenta entra al rescate de los entidades federativas, municipios y organismos descentralizados, hace suya la irresponsabilidad de estos y favorece que ese tipo de conductas se prolonguen indefinidamente, con cargo al erario federal y, al final de cuentas, de los contribuyentes que aportamos una parte de nuestro patrimonio a la satisfacción del gasto público para finalidades constitucionales distintas.

CONCEPTO DE VIOLACIÓN

ÚNICO.- INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 9º, ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2013, AL RESULTAR VIOLATORIO DEL DERECHO HUMANO DE PROPIEDAD PRIVADA, EN ESTRICTA RELACIÓN CON LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD EN EL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO Y DE LA CORRECTA ADMINISTRACIÓN, DESTINO Y APLICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO FONDEADO CON CONTRIBUCIONES PAGADAS POR LOS GOBERNADOS, TUTELADOS EN LOS ARTÍCULOS 16 Y 31, FRACCIÓN IV DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO TAMBIÉN EN EL ARTÍCULO 134, PRIMER PÁRRAFO DEL PROPIO ORDENAMIENTO, POR CUANTO HACE A LA FALTA DE TRANSPARENCIA, PRESUPUESTACIÓN, DESTINO AL GASTO PÚBLICO Y DEBIDA ADMINISTRACIÓN DE LAS CANTIDADES CONDONADAS Y A CONDONARSE PARA LOS EJERCICIOS DE 2012 Y ANTERIORES, ASÍ COMO DE 2013 Y 2014 A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, MUNICIPIOS Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EN MATERIA DE ISR RETENIDO A SUS TRABAJADORES POR SUELDOS Y SALARIOS.

La condonación de créditos fiscales otorgada a las entidades federativas, municipios y organismos descentralizados de la República Mexicana en materia de Impuesto sobre la Renta retenido a sus trabajadores, no encuentra ninguna justificación de carácter constitucional, aunado a que la misma resulta violatoria del derecho humano antes indicado, en relación con lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Federal.

En efecto, como se señaló en su oportunidad, en el “Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales en materia de impuesto sobre la renta, de derechos y de aprovechamientos”, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 5 de diciembre de 2008, que constituye el antecedente de la disposición legal reclamada en este juicio de amparo, el Ejecutivo Federal planteó una solución definitiva e integral de la problemática de las entidades federativas, municipios y organismos descentralizados en materia del entero del impuesto sobre la renta retenido a sus trabajadores. Dicho decreto establecía expresamente lo siguiente:

“...

CONSIDERANDO

Que de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el fortalecimiento del federalismo fiscal constituye una de las principales estrategias trazadas por esta Administración para sentar las bases de un crecimiento equilibrado que se traduzca en metas de desarrollo social que permitan alcanzar una mejor calidad de vida y combatir la pobreza y la marginación que existen en el país;

Que como una medida tendiente a corregir la situación fiscal de las entidades federativas y los municipios en relación con el entero del impuesto sobre la renta a cargo de sus trabajadores, en el artículo Segundo, fracción V del “Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2007, el Congreso de la Unión estableció que el Ejecutivo Federal a mi cargo debe diseñar un programa para la regularización de adeudos que tengan con la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluyendo a sus organismos descentralizados, por concepto de impuesto sobre la renta a cargo de sus trabajadores; dicho programa debe incluir la regularización de los adeudos que tenga la Federación con los citados entes para lo cual se debe considerar un finiquito de adeudo entre los tres niveles de gobierno referidos;

Que en cumplimiento de la disposición señalada y con el fin de lograr una solución definitiva e integral de la problemática en cuestión, se estima necesario otorgar diversos beneficios fiscales a las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluyendo a sus organismos descentralizados, que permitan preservar el equilibrio de las finanzas públicas de esos órdenes de gobierno y generar incentivos para el futuro cumplimiento oportuno en el entero del impuesto sobre la renta a cargo de sus trabajadores;

...”

Del texto anteriormente reproducido se desprende que el Ejecutivo Federal estableció el otorgamiento de una condonación del total de los adeudos a favor de las entidades federativas, municipios y organismos descentralizados por las retenciones de impuesto sobre la renta a cargo de sus trabajadores correspondientes a los ejercicios de 2005 y anteriores, a efecto de lograr una solución definitiva e integral de la problemática que presentaban tales órdenes de gobierno por las omisiones en el entero de dichas retenciones en que habían incurrido.

Una vez precisado lo anterior, es importante hacer notar a su Señoría que el artículo 134 de la Constitución Federal establece los lineamientos y medidas con los que se deben de administrar los recursos integrantes de la Hacienda Pública Federal, mismos que se precisan a continuación:

“Artículo 134.- Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

...”

(Lo resaltado es propio).

De la disposición constitucional anteriormente reproducida se advierte con absoluta claridad que los recursos económicos de que dispongan los entes de la Administración Pública –Federal y Estatal- se deben “administrar” con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez **para satisfacer los objetivos a los que estén destinados**. De esta forma, es una obligación de rango constitucional que los recursos sean administrados debidamente por parte de los entes públicos en los que recaiga su ejercicio y aplicación, y adicionalmente se impone una restricción en el sentido de que los mismos se deben destinar a satisfacer los objetivos para los que fueron creados en primer lugar.

Lo anterior constituye un pilar para el fortalecimiento, transparencia y manejo adecuado de las finanzas públicas, ya que todo recurso que se entregue a las entidades federativas y municipales debe tener un destino específicamente previsto, para evitar dar margen a prácticas discrecionales e irresponsables en el manejo de dichos recursos.

Ahora bien, por cuanto hace a los recursos que provienen de contribuciones, como en el caso concreto el impuesto sobre la renta retenido a los trabajadores de la Administración Pública Estatal y Municipal por los sueldos y salarios que perciben

y que por supuesto, ellos resultan los causantes de dicha contribución, nuestra Constitución Federal en su artículo 31, fracción IV establece lo siguiente:

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

...

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

Del anterior precepto podemos advertir que dentro de las obligaciones de todos los mexicanos –incluyendo por supuesto a los trabajadores de la Administración Pública en cualquiera de sus niveles- se encuentra la de contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, disposición que a la vez implica una prohibición de aplicar los recursos obtenidos a cuestiones ajenas al gasto público, en tanto que dicho destino es el que justifica el desprendimiento patrimonial para dar sostén al aparato estatal y lograr la redistribución de la riqueza.

Por otra parte, y de conformidad con lo dispuesto en las leyes que regulan al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes de ingresos y presupuestos de egresos se deberán elaborar con base en objetivos y parámetros que sean cuantificables, debiendo precisar los costos fiscales que implican las medidas en ellas tomadas, así como las propuestas para enfrentarlos, tal y como lo establece la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en los artículos que se reproducen a continuación:

“Artículo 16.- La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, los cuales, junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la Administración Pública Federal, deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo, e incluirán cuando menos lo siguiente:

...

IV. Los resultados de las finanzas públicas, incluyendo los requerimientos financieros del sector público, que abarquen un periodo de los 5 últimos años y el ejercicio fiscal en cuestión.

Los criterios generales de política económica explicarán las medidas de política fiscal que se utilizarán para el logro de los objetivos, las estrategias y metas, así como las acciones que correspondan a otras políticas que impacten directamente en el desempeño de la economía. **Asimismo, se**

deberán exponer los costos fiscales futuros de las iniciativas de ley o decreto relacionadas con las líneas generales de política a que se refiere este artículo, acompañados de propuestas para enfrentarlos.

En los criterios a que se refiere el párrafo anterior se expondrán también los riesgos relevantes para las finanzas públicas, acompañados de propuestas de acción para enfrentarlos.

De igual manera, dentro del Reglamento de la Cámara de Diputados –*Cámara de origen en la revisión de la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación de cada año*- se establece expresamente lo siguiente:

Artículo 85.

1. El dictamen deberá contener los siguientes elementos:

...

VIII. En su caso, valoración de impacto presupuestal, regulatorio u otro;

...”

De los artículos anteriormente reproducidos se advierte con absoluta claridad que la Ley de Ingresos de la Federación de cada año se debe aprobar con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, debiéndose exponer los costos fiscales futuros de las iniciativas propuestas o aprobadas y acompañarse de las propuestas necesarias para enfrentarlos, y debiéndose realizar una valoración del impacto presupuestario que las mismas generan, requisitos que no fueron cumplidos al momento de aprobarse la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013. Esto significa que la Cámara de Diputados al dictaminar la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013, no incluyó el impacto presupuestal de la condonación concedida, ni quedó justificada en ninguna de las etapas del proceso legislativo, lo cual se traduce en una violación a los principios que rigen esta materia y que son tutelados por la Constitución Federal.

La transgresión de las condiciones que deben satisfacerse en el procedimiento legislativo afectan gravemente la motivación de la medida, esto es, la justificación de su excepcionalidad, y, por vía de consecuencia, resultan en una flagrante violación constitucional. La validez constitucional de los beneficios fiscales requiere de justificación, y aun cuando existiere, no debe implicar el desconocimiento o negación de los principios constitucionales.

En un notable precedente de la Corte Constitucional colombiana, a propósito de un caso análogo al analizado, se resolvió lo siguiente:

[...] de no ser sustentada la exención en elementos que la justifiquen, La Corte no podría hacer nada distinto de declarar su inconstitucionalidad [...]"¹

No obstante la existencia de estas disposiciones tributarias que facultan al gobierno nacional para establecer retenciones en la fuente, ello no le permite consagrar un tratamiento desigual para unos agentes retenedores frente a otros. No entiende la Corte cómo la disposición acusada pueda permitir un trato más favorable y benéfico a favor de la nación frente a otros entes territoriales. Por ello, al excluir los pagos efectuados por concepto de cesantía de retención en la fuente por parte de la Nación, vulnera el artículo 13 constitucional, cuyo objetivo primordial es lograr garantizar una igualdad real y efectiva, de manera que se eviten tratamientos discriminatorios por parte de la ley a favor de determinadas personas, sectores, etc. Diferencia de trato, que en el caso que ocupa la atención de la Corte, no se adecúa a ningún propósito constitucional o legal.²

Sobre este orden de ideas, es importante reiterar que en la *litis* que aquí se plantea, las cámaras integrantes del Congreso de la Unión, son responsables de la inconstitucionalidad del artículo 9º, último párrafo de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013 por lo siguiente:

- 1) Por la falta de valoración y análisis de impacto presupuestal de los beneficios fiscales aprobados en dicha Ley para las entidades federativas, municipios y organismos descentralizados en materia de entero de retenciones de ISR de sueldos y salarios de sus trabajadores para los ejercicios fiscales de 2013 y 2014, y;
- 2) Por la inclusión de un "beneficio fiscal" adicional a la propuesta de iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal consistente en la condonación total de los créditos fiscales originados por dicha omisión incluyendo accesorios hasta el ejercicio fiscal de 2012 y todos los anteriores, lo cual no se preveía en la iniciativa enviada al Congreso, y que fue aprobada sin la valoración, cuantificación, ni análisis de impacto presupuestario a que conllevaba dicha medida.

Ahora bien, el artículo 9º, último párrafo de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013, dispone textualmente lo siguiente:

"Artículo 9. Se ratifican los acuerdos expedidos en el Ramo de Hacienda, por los que se haya dejado en suspenso total o parcialmente el cobro de gravámenes y las resoluciones dictadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la causación de tales gravámenes.

[...]

¹ Corte Constitucional Sentencia C-188 del 6 de mayo de 1998 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo).

² Sentencia C-397 de 1994 M. P. Hernando Herrera Vergara.

Las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluyendo sus organismos descentralizados y autónomos que se hubieran adherido al “Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales en materia del impuesto sobre la renta, de derechos y aprovechamientos”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 2008, se les extenderá el beneficio referido en el artículo segundo, fracción I de dicho Decreto, hasta el ejercicio fiscal de 2012 y anteriores, siempre y cuando se encuentren al corriente en los enteros correspondientes al mes de diciembre de 2012. Dichos órdenes de gobierno, en lugar de aplicar los porcentajes establecidos en el artículo segundo, fracción II del mencionado Decreto, podrán aplicar el 60 por ciento para el año 2013 y el 30 por ciento para el año 2014.”

(Énfasis añadido).

De los fragmentos anteriormente reproducidos del artículo 9º de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013, se desprende lo siguiente:

- ❖ En primer lugar, se extiende el beneficio consistente en una condonación total de los adeudos, incluyendo accesorios, por la omisión total o parcial en el entero del ISR retenido a sus trabajadores hasta el ejercicio fiscal de 2012 y anteriores, a las entidades federativas, municipios y organismos descentralizados, con la única condición de que se encuentren al corriente en los enteros correspondientes al mes de diciembre de 2012.
- ❖ En segundo lugar, se prevé un beneficio fiscal consistente en el acreditamiento del 60% del ISR retenido por sueldos y salarios de trabajadores a enterar en el ejercicio de 2013, y de 30% para el ejercicio de 2014.

Los supuestos de “*beneficios fiscales*” y “*condonaciones totales de contribuciones*” precisados con anterioridad tienen un común denominador, mismo que consiste en la falta de análisis y estudio del impacto presupuestario causado por los mismos, la cantidad exacta, la falta de transparencia y la incertidumbre en el destino de los recursos públicos causados y pagados por cada uno de los trabajadores de las entidades federativas y municipales, irregularidades que han sido advertidas incluso por la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión al realizar la revisión a la Cuenta Pública de 2010 –último informe publicado-, y que por lo tanto, su falta de observancia genera la inconstitucionalidad del acto reclamado.

Con el firme propósito de demostrar las anteriores afirmaciones, es importante precisar las implicaciones que tiene el “beneficio” otorgado a las entidades federativas, municipios y organismos descentralizados en el artículo 9º, último párrafo de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2013 que,

se reitera, constituye el único acto reclamado en el presente juicio de amparo. Son tres las implicaciones que a continuación se desarrollan:

A. Implicaciones de la condonación a los entidades federativas, municipios y organismos descentralizados, tanto en lo que respecta a los ejercicios de 2012 y anteriores, como en lo que corresponde a los años de 2013 y 2014, por la carencia de una justificación constitucional que la fundamente.

Como antecedente histórico de lo que aquí se expondrá, hay que tener presente que en el artículo 13 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, se estipulaba claramente lo siguiente:

Para el mantenimiento de la fuerza pública y los gastos de la administración, una contribución común es indispensable: ella debe ser repartida igualmente entre los ciudadanos, según sus facultades³

Cuando alguna de las condiciones a que refiere el artículo antes citado se altera, se crean condiciones que dañan las bases mismas de la Constitución, de la democracia, del desarrollo equilibrado del país y de la posibilidad de que una sociedad disfrute realmente los derechos que aquella establece.

Lo anterior es así, ya que la Constitución expresa con extraordinaria claridad que las personas no solamente están obligadas a contribuir, sino que también deben ser responsables. Es decir, que el pacto constitucional solamente es posible si los seres humanos asumen responsablemente los términos que hacen posible la subsistencia y permanencia del pacto social. Si todos los que cuentan con capacidad patrimonial aportan a su sociedad, ésta se desarrolla. Si nadie aporta, la sociedad muere. Cuando solamente algunos aportan y otros, que tienen la capacidad de responder, no lo hacen, se falta a los deberes constitucionales y se produce un desequilibrio en las finanzas públicas. Las consecuencias son nocivas ya que el peso recae solamente en algunos, los recursos son menores y para mantenerlos se concentran en aquellos que aportan. El derecho de aportar para las cargas tributarias de manera proporcional y equitativa solamente es posible si efectivamente todos los que son capaces y responsables lo hacen, y es deber de los tribunales a cargo de la tutela constitucional garantizar que esto sea así.

Si bien es cierto que un beneficio fiscal, como lo pudiera ser una condonación, por sí mismo, no es inconstitucional, debe ser plenamente justificado ya que sus impactos o consecuencias afectan el orden constitucional. Por tanto, en el examen de constitucionalidad, debe examinarse si el legislador, en su libertad de configuración, respetó los límites a que está sujeto.

Si bien el legislador tiene facultades de configuración tributaria, tiene límites:

³ Artículo 13.

El deber de las personas para contribuir tiene como fundamento el principio de reciprocidad en las relaciones de las personas con el Estado y entre estos y la sociedad, a fin de equilibrar las cargas públicas, para darle efectividad al Estado constitucional y a la vigencia y eficacia a los derechos humanos.⁴

El principio de eficiencia es complementario al de reciprocidad pues consiste en que el sistema tributario debe estar dirigido a lograr el mayor recaudo de tributos con el menor costo social para el contribuyente.⁵ En la medida en que se impide que sujetos capaces y responsables incumplan su obligación, se afecta tal principio.

Los beneficios fiscales pueden resultar contrarios a la Constitución si desconocen los principios que conforman al sistema constitucional tributario; los cuales deben ser atendidos por todas las autoridades y que enuncia el artículo 1º. Constitucional: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

La justificación de los beneficios cuando persigan fines extrafiscales, debe ser explícitamente expresada en el procedimiento legislativo y en los razonamientos de la exposición de motivos y los dictámenes legislativos, como lo sostiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1ª./J.46/2005, que a continuación se transcribe:

FINES EXTRAFISCALES. CORRESPONDE AL ÓRGANO LEGISLATIVO JUSTIFICARLOS EXPRESAMENTE EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES. Una nueva reflexión sobre el tema de los fines extrafiscales conduce a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a considerar que si bien es cierto que el propósito fundamental de las contribuciones es el recaudatorio para sufragar el gasto público de la Federación, Entidades federativas, municipios y organismos descentralizados, también lo es que puede agregarse otro de similar naturaleza, relativo a que aquéllas pueden servir como instrumentos eficaces de política financiera, económica y social que el Estado tenga interés en impulsar (fines extrafiscales), por lo que ineludiblemente será el órgano legislativo el que justifique expresamente, en la exposición de motivos o en los dictámenes o en la misma ley, los mencionados fines extrafiscales que persiguen las contribuciones con su imposición. En efecto, el Estado al establecer las contribuciones respectivas, a fin de lograr una mejor captación de los recursos para la satisfacción de sus fines fiscales, puede prever una serie de mecanismos que respondan a fines extrafiscales, pero tendrá que ser el legislador quien en este supuesto refleje su voluntad en el proceso de creación de la contribución, en virtud de que en un problema de constitucionalidad de leyes debe atenderse sustancialmente a las justificaciones expresadas por los órganos encargados de crear la ley y no a las posibles ideas que haya tenido o a las posibles finalidades u objetivos que se haya propuesto

⁴ El principio de reciprocidad es ampliamente reconocido en los precedentes de justicia constitucional. La Corte Constitucional de Colombia, lo ha plasmado en sus sentencias C-741 de 1999 M. P. Fabio Morón Díaz y C-261 de M.P.O. Clara Inés Vargas Hernández

⁵ Véase al respecto las sentencias de la Corte Constitucional colombiana Sentencia C-419 de 1995 M.P. Antonio Barrera Carbonell y C-261 M.P. Clara Inés Vargas Hernández

alcanzar. Lo anterior adquiere relevancia si se toma en cuenta que al corresponder al legislador señalar expresamente los fines extrafiscales de la contribución, el órgano de control contará con otros elementos cuyo análisis le permitirá llegar a la convicción y determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto o preceptos reclamados. Independientemente de lo anterior, podrán existir casos excepcionales en que el órgano de control advierta que la contribución está encaminada a proteger o ayudar a clases marginales, en cuyo caso el fin extrafiscal es evidente, es decir, se trata de un fin especial de auxilio y, por tanto, no será necesario que en la iniciativa, en los dictámenes o en la propia ley el legislador exponga o revele los fines extrafiscales, al resultar un hecho notorio la finalidad que persigue la contribución respectiva.

Se dice lo anterior, toda vez que el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 2008, se emitió con la finalidad de lograr una solución definitiva e integral de la anterior (y ya inacabable) problemática en cuestión. Sin embargo, a través del artículo 9º, último párrafo de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013, se prorroga de nueva cuenta la irresponsabilidad de los entidades federativas, municipios y organismos descentralizados en el cumplimiento de las obligaciones fiscales de que se trata y se establecen beneficios perversos –no presupuestados ni en sus montos ni en su destino al gasto público– que incentivan a los entidades federativas, municipios y organismos descentralizados a utilizar de manera irregular los recursos en materia de ISR de sus trabajadores que deben retener y enterar, puesto que les permiten solamente enterar una parte de los mismos, sin señalar el destino para el cual se utilizarán los recursos cuya obligación de entero se exime con motivo de dicho precepto legal.

En este orden de ideas, lejos de llegarse a una solución definitiva e integral de esta problemática, el Congreso de la Unión continúa otorgando beneficios fiscales no solamente para años previos, sino también para años futuros, sin impedirse que ISR retenido a los trabajadores de los entidades federativas, municipios y organismos descentralizados por los sueldos y salarios devengados, se sigan administrando de manera arbitraria e injustificada –ineficiente e ineficaz– por parte de éstos, en sentido contrario a lo dispuesto por el artículo 134, primer párrafo de la Constitución Federal. Esto, sin duda alguna, se traduce en una afectación directa a los contribuyentes de México, en particular a los ahora quejosos, en razón de que su aportación al gasto público tiene un fin distinto a los objetivos marcados en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal.

Sin embargo, el artículo 9º, último párrafo de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2013 no respeta los criterios constitucionales antes expuestos, por las siguientes razones:

- ❖ Esos beneficios no se encuentran justificados de manera alguna en cualquiera de las etapas del proceso legislativo, no obstante que tuvo que haberse hecho así porque se trata de un impuesto que no es a cargo de

ellos, sino que es con cargo a los sueldos y salarios de los trabajadores; porque avala y encubre la irresponsabilidad en el manejo de las finanzas públicas locales, agravado por el hecho de que una oportunidad previa les fue concedida a manera de solución integral y definitiva para su regularización en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 2008; y porque, la disposición legal reclamada auspicia la continuación de esas prácticas irresponsables en función de la expectativa que se les genera de que una medida de igual tipo se les concederá en el futuro.

- ❖ No se realiza medición alguna del impacto presupuestario y del costo fiscal que implican esos beneficios. De hecho, ni siquiera se sabe el monto total que fue condonado por los ejercicios fiscales de 2012 y anteriores, y el monto que representarán los estímulos otorgados para los años de 2013 y 2014, lo que significa que ni el Congreso de la Unión tiene conocimiento de la magnitud del boquete que ello generará en las finanzas públicas de nuestro país.

Sirven de sustento a lo anterior, los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se citan a continuación:

[TA]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXII, Octubre de 2005; Pág. 696

DESTINO AL GASTO PÚBLICO. LA CARACTERÍSTICA DE ESE PRINCIPIO TRIBUTARIO SE DETERMINA POR SU OBJETO MATERIAL Y NO POR EL TIPO DE ENTIDAD PÚBLICA QUE LO OPERE. El hecho de que se esté ante un impuesto de carácter federal no implica que su destino tenga que ser también "federal", pues lo que el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe es que las contribuciones se destinen al gasto público que pueden realizar tanto la Federación como los Estados de la República o los Municipios, esto es, no puede entenderse que el "gasto público" se asocie exclusivamente con la Federación, sin que los Estados o los Municipios sean considerados como sus destinatarios. Por tanto, la nota que define el principio tributario de destino al gasto público la constituye su objeto material, es decir, la satisfacción de ciertas necesidades de interés colectivo, y no el tipo de entidad pública - Federación, Estados o Municipios-, que lo opere.

[TA]; 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1; Pág. 582

DEPÓSITOS EN EFECTIVO. EL IMPUESTO RELATIVO NO VIOLA EL PRINCIPIO DE DESTINO AL GASTO PÚBLICO (LEGISLACIÓN PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 1 DE OCTUBRE DE 2007). El sentido esencial del citado principio contenido en

el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica una prohibición de desviar los recursos obtenidos a través de las contribuciones para utilizarlos en cuestiones ajenas al gasto público, en tanto que dicho destino es el que justifica, junto con el principio de solidaridad, el desprendimiento patrimonial para dar sostén al aparato estatal y lograr la redistribución de la riqueza. Por ello, en la medida en que las cantidades recaudadas a través del impuesto a los depósitos en efectivo se utilicen para sufragar las cargas públicas, no puede estimarse vulnerado el aludido principio. Por otra parte, el hecho de que conforme al diseño del tributo los contribuyentes puedan aplicar los mecanismos contenidos en los artículos 7, 8 y 9 de la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, no significa que los recursos respectivos abandonen el destino señalado, toda vez que al aplicarse el acreditamiento contra el impuesto sobre la renta (propio y retenido a terceros) y luego la compensación contra otros impuestos federales, los recursos originalmente captados por el fisco en concepto de impuesto a los depósitos en efectivo pueden apreciarse como si se tratara de un "anticipo" para efectuar el pago o extinción -en alguna medida- de la deuda tributaria en esas otras contribuciones que también están destinadas al gasto público y, en todo caso, el hecho de que eventualmente existan montos de impuesto a los depósitos en efectivo susceptibles de devolución, implica que el sujeto pasivo no está obligado a pagar impuesto sobre la renta u otras contribuciones federales, o bien, que de estarlo (lo cual presupone un acreditamiento y compensación previos), ha cumplido -al menos en alguna medida- con su obligación de contribuir, precisamente, al gasto público por dichas vías tributarias, lo cual pone de manifiesto que lejos de provocarse una transgresión en ese sentido, dichas disposiciones propenden a obtener financiamiento con ese destino.

De los criterios anteriormente transcritos se advierte con diáfana claridad que las contribuciones –*como es el caso del impuesto sobre la renta retenido a los trabajadores de las entidades federativas, municipios y organismos descentralizados por sueldos y salarios*- debe tener un destino específico al gasto público, con independencia de qué nivel de gobierno sea su destinatario; su objeto material es lo importante, esto es, la satisfacción de ciertas necesidades de interés colectivo y la correlativa prohibición de su utilización en cuestiones ajenas al gasto público, como es el rescate de las finanzas públicas irregularmente administradas por las entidades federativas, municipios y organismos descentralizados, en la medida que les aligera las cargas tributarias federales a su cargo, sin justificación alguna y sin medir el impacto presupuestario que ello tendría en el erario público federal.

B. Implicaciones de la condonación "total" de los adeudos fiscales correspondientes al ejercicio fiscal de 2012 y anteriores.

La condonación **TOTAL** de adeudos fiscales por retenciones de impuesto sobre la renta sobre sueldos y salarios por el ejercicio de 2012 y anteriores, prevista en la

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013, es claramente inconstitucional, por dos motivos:

- 1) El primero de ellos, es que los créditos fiscales que se condonan se traducen en un "regalo" que la Federación hace de un dinero que no pertenece a las entidades federativas, municipios y organismos descentralizados, y que tiene su impacto presupuestal respectivo.
- 2) En segundo término, toda vez que el impacto presupuestal de dicho beneficio será cubierto con el patrimonio de los demás contribuyentes de México, en la medida que se requerirán mayores recursos presupuestales para cubrir el boquete fiscal generado por ese "regalo".

En efecto, resulta menester señalar que los créditos fiscales –y sus accesorios– cuya condonación total se establece como beneficio fiscal para las entidades federativas, municipios y organismos descentralizados de nuestro país, tienen su base en contribuciones (ISR retenido por sueldos y salarios) que no son causadas por dichos entes de gobierno, sino por los trabajadores a su cargo.

Para lograr una mayor comprensión de lo anterior, se propone el siguiente cuadro ejemplificativo que nos permitirá ubicarnos en el caso concreto:

<p>1. Las entidades federativas y municipios cuentan con trabajadores que causan el ISR por los sueldos y salarios que devengan, de conformidad con la LISR, en términos de su obligación de contribuir al gasto público (Art. 31, fracción VI Const.)</p>	<p>2. Los estados y municipios pagan sueldos y salarios, y retienen el ISR causado por los trabajadores, <u>pero no lo destinan al fin para el que fue creado ese recurso, esto es al entero a la Federación del ISR retenido.</u></p>
<p>3. Sin ninguna justificación de carácter constitucional, presupuestal, ni precisión del destino diverso que tuvo que haberse dado a esos recursos, se les CONDONAN TOTALMENTE SUS ADEUDOS.</p>	<p>RESULTADO: Manejo irregular de las finanzas públicas, puesto que el hecho de que se les catalogue a esos recursos cuya cantidad se desconoce como "créditos fiscales" indica que los mismos no fueron aplicados a gasto público, ni se cuenta con la justificación y comprobación de dicha situación, lo cual es abiertamente inconstitucional.</p>

Se dice lo anterior, toda vez que si la obligación de retener y enterar el ISR causado por los trabajadores al servicio de las entidades federativas, municipios y organismos descentralizados, se hubiese realizado de manera correcta, esos recursos se habrían enterado oportunamente a la Federación para que los destinara al gasto público presupuestado en los ejercicios de 2012 y anteriores. Al no hacerlo así, se afectó el presupuesto de esos años y, por ende, se

transgredieron los principios que en el manejo de los recursos públicos federales se instituyen en el artículo 134, primer párrafo de la Constitución Federal.

Analizando el tema desde otro punto de vista, si la Federación durante los ejercicios de 2012 y anteriores había presupuestado el pago de dichos salarios como “egreso”, y el correspondiente impuesto sobre la renta causado por los trabajadores como “ingreso”, es evidente que éste era necesario para sufragar el gasto público, propósito que no fue cumplido dado el manejo irregular de las finanzas públicas de los estados, municipios y organismos descentralizados.

Ello causó un perjuicio directo a la Hacienda Pública Federal por el boquete ocasionado con la condonación de que se trata, el cual tendrá que ser resarcido con las contribuciones pagadas por los demás contribuyentes de México, hecho que se agrava como ya se externó, por la circunstancia de que esa condonación no ha estado debidamente presupuestada, ni se conoce el monto total de la misma. Resultado de esto, es que las contribuciones pagadas por los gobernados no se destinarán al cumplimiento de objetivos constitucionales, sino en materializar un “regalo” a las entidades federativas, municipios y organismos descentralizados.

Por lo anterior, en el caso concreto se advierte que los recursos fueron manejados de manera por demás irregular por las entidades federativas, municipios y organismos descentralizados a los cuáles fueron proporcionados, **sin advertirse en el artículo 9º de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013, cuáles son las cantidades que se condonarán –impacto presupuestario, económico y costo fiscal- y que por lo tanto, dejará de percibir la Federación, y el destino al cual serán aplicadas.**

Este beneficio se agrava para efectos constitucionales, ya que con el mismo el Congreso de la Unión avala una serie de conductas irregulares denunciadas por la Auditoría Superior de la Federación en el Informe de Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2010, respecto de los beneficios de naturaleza similar que fueron concedidos por el Ejecutivo Federal en el decreto publicado el 5 de diciembre de 2008. Dichas irregularidades se desprenden de dicho informe, mismo que se exhibe como prueba en el presente juicio de amparo.

En síntesis, la inconstitucionalidad del artículo 9º de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2013, se actualiza por lo siguiente:

- ❖ Como los créditos fiscales que se condonan corresponden al impuesto sobre la renta a cargo de los trabajadores, la condonación para los años de 2012 y anteriores se traduce en un “regalo” que la Federación hace de un dinero que no pertenece a las entidades federativas, municipios y organismos descentralizados, y que tiene su impacto presupuestal respectivo.

- ❖ El impacto presupuestal de dicho beneficio será cubierto con el patrimonio de los contribuyentes de nuestro país, incluyendo los trabajadores burócratas y quienes no lo son, en la medida que se requerirán mayores recursos presupuestales para cubrir el boquete fiscal generado por ese “regalo”. La lógica de esta afirmación radica en que los pasivos fiscales que se condonan a los estados, municipios y organismos descentralizados, tienen como contrapartida la cancelación de los respectivos activos que esperaba recibir la Federación, lo que sin duda repercute en el equilibrio de las finanzas públicas, y cuya única manera de resarcirlo es a través de la recaudación que recae sobre los demás contribuyentes.

C. Implicaciones de la condonación parcial de créditos fiscales por concepto de retenciones de ISR de sueldos y salarios de los trabajadores a las entidades federativas, municipios y organismos descentralizados por los subsecuentes ejercicios de 2013 y 2014.

Por último, por cuanto hace al beneficio fiscal otorgado a las entidades federativas, municipios y organismos descentralizados para los años de 2013 y 2014, la inconstitucionalidad del precepto reclamado, se actualiza por lo siguiente:

- ❖ Como los estímulos fiscales que se otorgan corresponden al impuesto sobre la renta a cargo de los trabajadores, el beneficio para los años de 2013 y 2014 se traduce en un “regalo” que la Federación hace de un dinero que no pertenece a las entidades federativas, municipios y organismos descentralizados, y que tiene su impacto presupuestal respectivo, y que se agrava porque incidirá sobre contribuciones que aún no se han causado ni retenido.
- ❖ El impacto presupuestal de dicho beneficio será cubierto con el patrimonio de los contribuyentes de nuestro país, incluyendo los trabajadores burócratas y quienes no lo son, en la medida que se requerirán mayores recursos presupuestales para cubrir el boquete fiscal generado por ese “regalo”.

En efecto, no es permisible ni constitucional el beneficio otorgado a las entidades federativas, municipios y organismos descentralizados de aplicar un porcentaje de 60% (2013) y 30% (2014) de acreditamiento sobre los montos que deberán enterar por ley a la Federación, sin que dichas cantidades que las entidades federativas, municipios y organismos descentralizados se están “ahorrando” tengan una presupuestación cierta, con su correlativo impacto y costo fiscal, y sin señalarse a qué destino serán aplicadas.

La lógica de esta afirmación radica en que los futuros pasivos fiscales que se rebajarán a los estados, municipios y organismos descentralizados, tienen como contrapartida la cancelación de los respectivos activos que debiera recibir la

Federación, lo que sin duda repercutirá en el equilibrio de las finanzas públicas, y cuya única manera de resarcirlo será de nueva cuenta a través de la recaudación que recaee sobre los demás contribuyentes.

Por las razones antes expuestas, el artículo 9º, último párrafo de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2013, es violatorio en perjuicio de los ahora quejosos de los derechos humanos invocados en el capítulo correspondiente de esta demanda.

Conclusiones.

El esquema desarrollado en cada una de las implicaciones anteriores, impide que los recursos que integran la Hacienda Pública Federal se manejen respecto del pasado y del futuro de acuerdo a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez previstos en el artículo 134 de la Constitución Federal.

Como conclusión final, se reitera a su Señoría que la inconstitucionalidad que se aduce por los ahora quejosos resulta del hecho de que el gasto público presupuestado para los ejercicios fiscales correspondientes a 2012 y anteriores, así como a los años de 2013 y 2014, al no contar con la participación de los enteros del impuesto sobre la renta a cargo de los trabajadores de las entidades federativas, municipios y organismos descentralizados, tuvo que ser soportado, y lo será en el futuro, por los demás contribuyentes, todo ello en función de la ineficiencia e ineficacia que en el manejo de los recursos públicos federales se genera con motivo del precepto legal impugnado.

Por lo expuesto y fundado,

A Usted **C. JUEZ DE DISTRITO** en turno, atentamente pedimos se sirva:

PRIMERO. Tenernos por presentados, en tiempo y forma, solicitando el amparo y protección de la Justicia Federal, en contra de los actos y de las autoridades que han quedado debidamente precisados.

SEGUNDO. Tener por autorizados en los más amplios términos del artículo 27 de la Ley de Amparo a las personas designadas en el proemio de este ocurso.

TERCERO. Admitir a trámite la presente demanda de amparo y expedir a costa de las quejas copia simple del acuerdo de admisión correspondiente.

CUARTO. Designar día y hora para la celebración de la audiencia constitucional en el presente juicio.

QUINTO. Tener por ofrecidas y exhibidas las pruebas que se acompañan al presente escrito de demanda, sin perjuicio de adicionar otras con anterioridad a la

celebración de la audiencia constitucional y en su caso mandar a desahogar las que por su naturaleza así lo ameriten.

SEXTO. Previos los traslados de ley, exigir de las autoridades responsables sus informes justificados y expedir a costa de las quejas copia simple de los mismos.

SÉPTIMO. Previos los trámites de ley, conceder a nuestras representadas el amparo y protección de la Justicia Federal que solicitan.

PROTESTAMOS LO NECESARIO

México, Distrito Federal, 12 de Febrero de 2013.