

La reasignación del presupuesto por orden del Poder Judicial

Un modelo inédito de amparo presupuestal y fiscal



DR. ADOLFO SOLÍS FARIAS
Socio práctica legal de Grupo Farías
@AdolfoSolisF

Síntesis

La evolución de los derechos económicos ha permitido que los tribunales logren conocer de amparos fiscales y presupuestales. La puerta para reclamar los presupuestos estaba cerrada al ciudadano, pero ante una nueva era se ha abierto en tiempos de crisis y emergencia nacional, lo cual puede cambiar el destino del país.

En México, el juicio de amparo es una institución que ha venido evolucionando, sin embargo, su ritmo no alcanza a satisfacer los intereses de la población. Cuestionar cualquier tema fiscal no es extraño para los tribunales, pero hacerlo sobre la materia presupuestal se vuelve un asunto complejo, sobre todo porque la gran teoría del amparo, que hasta hoy parecía inmutable, exige el cumplimiento cabal de diversos principios y requisitos que, sin ellos, la acción estaría condicionada a su análisis de fondo. Cuando nos referimos a la impugnación de temas presupuestales, nos encontramos frente a un gran desafío; en primer lugar, la “relatividad”, que es un principio que indica que el promovente es el único que puede beneficiarse o afectarse por la decisión judicial; de ahí que si se presenta un amparo en la rama presupuestal, puede pensarse que se rompe este principio, pues si se modifican rubros presupuestales, se genera en automático un efecto *dominó* en otros grupos, sectores o programas que afectan, mo-

difican o transforman derechos de terceros. Por otro lado, un segundo principio requiere la existencia de un interés jurídico o legítimo, que implica la demostración del daño personal y directo, o bien la posición de desventaja frente a la norma. Sin embargo, en temas presupuestales, el beneficio pudiera alcanzar a miembros que no sean parte del juicio, lo que constituye una disrupción al tradicional juicio de amparo, modernizándolo y adaptándolo a una realidad jurídica, cuyos efectos relativos pudieran ahora ser concebidos con carácter general.

Esta reflexión tiene una connotación importante, porque admitir que un juez puede ordenar la reasignación presupuestal de cualquier forma, significa cambiar la teoría tradicional y las bases con las que se ha venido impartiendo justicia en México. Reclamar temas presupuestales implica reconocer derechos de carácter económico que habían sido negados para los particulares; más bien se reservaban para la controversia

Reclamar temas presupuestales implica reconocer derechos de carácter económico que habían sido negados para los particulares

constitucional y la acción de inconstitucionalidad. Pero, además, es abrir brecha en un tema inexplorado en el que los efectos relativos podrían dar paso a la generación de derechos generales, tal como ocurre en las grandes potencias, donde los jueces pueden paralizar órdenes ejecutivas que afectan o benefician a toda la sociedad. La decisión de un juez en el amparo 293/2020-2A del Juzgado Segundo de Distrito en Baja California de reorientar el presupuesto y otorgar beneficios fiscales a la empresa, podría constituir ese parteaguas, pues ha puesto sobre la mesa una serie de temas económicos que requieren una profunda reflexión, de modo que cualquier derecho humano violado podría generar una reasignación presupuestal.

En el amparo citado estuvieron en juego los temas de salud (artículo 40., párrafo cuarto); las obligaciones para preservar la vida mediante medidas legislativas de salubridad por la epidemia denominada SARS-CoV2 (artículo 73, fracción XVI); las omisiones por no reconducir el presupuesto federal al saneamiento de los daños causados por el SARS-CoV2 (artículo 74, fracción IV); la omisión en el otorgamiento de estímulos que permitan a las empresas mantener su competitividad y fuentes de empleo (artículo 25, párrafo primero); las omisiones por no estabilizar las finanzas públicas dañando al sistema monetario y financiero nacional (artículo 25, párrafo segundo); las omisiones por no establecer estímulos fiscales concretos para evitar el daño irreparable causado con el cierre de las empresas y despido de trabajadores (artículo 25, párrafo tercero y cuarto); por no establecer criterios de productividad y sustentabilidad que impulsen a las empresas (artículo 25, párrafo séptimo); por no alentar y proteger la actividad económica (artículo 25, párrafo

noveno); por no organizar un sistema de planeación, que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad para el crecimiento de la economía (artículo 26, párrafo primero).¹

Como puede advertirse en los temas anteriores, el elemento primordial de todos ellos es el carácter económico y presupuestal, no así el fiscal. De hecho, si bien en algunos casos el reclamo implica la existencia de un interés jurídico, por la afectación personal y directa, también insinúan un interés legítimo, en el cual el beneficiario será un actor diverso del promovente. He aquí la primera gran aportación del juzgador, porque abre una puerta para el reclamo de temas presupuestales, que, al constituir derechos económicos, habían sido negados por medio del juicio de amparo. Un segundo elemento importante es el efecto general de estos temas, porque si bien el principio de relatividad solo engendra efectos positivos a la promovente, con un tema de carácter presupuestal se abre la puerta para que cualquiera pueda ser beneficiado “directa o indirectamente”, aunque no suscriba la acción constitucional, como ocurre con el trabajador, que puede ser beneficiado con el no despido de sus labores, solo porque se ordenó reorientar el presupuesto para otorgar facilidades a la empresa, a fin de que esta subsista y preserve la fuente de empleo sin despedir personal. Entonces, dónde está la frontera del amparo presupuestal relativo o general, es decir, en los temas particulares del promovente o en los temas generales de la sociedad; sin duda, una gran aportación del juez.

De la misma forma constituye una buena aportación del Poder Judicial ordenar que se tomen las medidas necesarias para la protección de las fuentes de empleo, privilegiando el pago de salarios sobre el pago de impuestos, pues si bien pudiera entenderse dicho beneficio para los terceros que no firmaron el amparo, lo cierto no es que se busque privilegiar a los terceros, sino a la “fuente de empleo”, la cual es la base de la rectoría de la nación. Por este motivo, esta nueva aportación del Poder Judicial al derecho tiene plena relevancia porque lo que importa al juez es proteger la “fuente de empleo” que no se encuentra condicionada al tipo de actividad que se desarrolla ni al número o tipo de trabajadores, sino al hecho de que se erija un sólido cimiento del Estado para preservar las empresas que a su vez proveen fuente de empleo (beneficio indirecto).

Naturalmente, el gobierno no ha estado de acuerdo con que se le ordene por conducto de un juez reorientar el presupuesto, esgrimiendo para ello una serie de argumentos defensivos en sus informes y quejas que, a su juicio, deben tomarse en cuenta para el no cumplimiento de la suspensión. En primer lugar, la autoridad señala que la suspensión solo debería proceder si se logra demostrar que la quejosa realizó la suspensión temporal de su actividad, es decir, que, a juicio de ella,

Si bien el principio de relatividad solo engendra **efectos positivos a la promovente**, con un tema de carácter presupuestal se abre la puerta para que **cualquiera pueda ser beneficiado** “directa o indirectamente”

se requiere de pruebas suficientes que comprueben que el quejoso cerró su empresa y no opera. La autoridad pretende, además, que el promovente de amparo compruebe que no se encuentra obteniendo ingresos derivados de dicha actividad. Finalmente, señala que es necesario demostrar que la impetrante ha despedido o pretende despedir trabajadores. Estos tres argumentos son los primeros argumentos de procedibilidad que la autoridad responsable expuso en el amparo, sin embargo, son ineficaces por tratarse de hechos negativos que la empresa no está obligada a comprobar.

En adición a lo mencionado, la reorientación del presupuesto decretada por un Juez Federal ha sido materia de cuestionamiento por parte del Poder Ejecutivo, pues considera que existe una invasión de competencias, sin advertir que una cosa es la modificación presupuestal y otra la reorientación del presupuesto; en la primera, interviene la Cámara de Diputados, mientras que, en la segunda, solo actúa el Ejecutivo federal. Vamos por partes: analicemos, en primer término, los argumentos por los que la autoridad considera que el Juez de Distrito no podía ordenar una reorientación presupuestal. Sus argumentos torales se cimientan en:

- a) Que conforme el artículo 131, de la Ley de Amparo, el Juez está constituyendo al particular un derecho a su favor que no tenía antes del juicio constitucional, es decir, la autoridad señala que este no gozaba del poder para solicitar la reasignación presupuestal y, por lo tanto, no puede ahora alegar como un derecho hacerlo en la forma, modo y tiempo que este decida. El argumento toral es que se trata de una facultad de Estado.
- b) Que considera que ordenar la reorientación del presupuesto va en contravención a las disposiciones de orden público y afecta el interés social, pues señala que al ser una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, el artículo 74, fracción IV, de la Constitución federal, conlleva a que no exista posibilidad alguna de modificarse, y que incluso, se debe tener como un acto consumado, por lo que en dicho presupuesto, no es dable su reasignación.
- c) Que la orden de reasignación representa una ocurrencia y una invasión a los demás poderes, pues al tratarse de facultades exclusivas de los otros poderes, el Poder Judicial no puede tomar decisiones sobre los mismos y que el otorgamiento de estímulos fiscales, es facultad discrecional del Poder Ejecutivo, sin advertir que no existe una invasión de otros poderes, pues la norma establece claramente qué hacer en los casos de pandemia y el Ejecutivo, pese a que tiene normas para actuar, las dejó estáticas y estancadas mientras la población sufría y, por lo tanto, la discrecionalidad termina cuando hay silencio u omisión de las mismas, que sin actuar, afectan el interés público. Recordemos que es una obligación del Estado proteger la salud (artículo 40. constitucional, párrafo cuarto); preservar la vida mediante medidas preventivas de salubridad por la epidemia denominada SARS-CoV2 y garantizar el desarrollo económico; si no hizo nada el Estado, el Poder Judicial como última línea, tenía que actuar ante la ineficiencia o silencio del Estado, obligándolos a un acto positivo (hacer algo).

Una omisión de esta naturaleza, genera un hecho positivo, que implica saber de dónde se traerían los recursos para hacer frente a la crisis Covid-19, pues aunque el quejoso propuso que los fondos emanaran de la refinería de Dos Bocas, Tren Maya, aeropuerto Felipe Ángeles (Santa Lucía); corredor transistmico, programa social Jóvenes Construyendo el Futuro e ingresos por extinción de fideicomisos y mandatos públicos, era el propio Poder Ejecutivo quien podía resolver la situación salvando vidas y protegiendo el empleo si actuaba de inmediato, pero al no hacerlo dejó abierta la potestad al juez para que este decidiera ante el silencio de aquél, sin embargo, al mantenerse omisa y silenciosa, resultó imperante que la última línea de la justicia tomara la decisión, pues las atribuciones del Ejecutivo son discrecionales en tanto actúe, pero dejan de serlo, cuando mantiene un silencio en perjuicio de la población. De ahí que resulta importante la denuncia de violación a la suspensión que se presentó contra el Presidente de la República y la SHCP, porque se solicitó explicará de qué partida concreta se reasignaría el dinero, el total y la partida de llegada, es decir, a dónde se etiquetaría dicho monto. Este amparo ha resultado de tal relevancia, que el gobierno para tratar de justificar su incumplimiento ante la denuncia de violación a la suspensión que se presentó por no acatar la suspensión provisional que podría llevar al Presidente y a la SHCP a prisión de tres a nueve años conforme a los artículos 209 y 262 de la Ley de Amparo, trata de exponer una serie de actos realizados para justificar su incumplimiento, entre ellos, se apoya en:

- a) La iniciativa de ley por la cual solicita la reorientación del presupuesto y que fue presentada al Congreso para adicionar el artículo 21 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria,
- b) En el diseño de los precleros de política económica donde se plasma que Banxico aumentó la liquidez en mercados por 50 mmp, subastó dólares y flexibilizó reglas contables para bancos; que emitió medidas encaminadas a proteger la liquidez de 1 millón de personas,
- c) Que emitió actos y decretos para que empresarios seleccionados por gobierno, reciban 25 mil pesos si son pymes; que emitió un decreto de medidas de austeridad; fijó las tarifas eléctricas;

emitió reglas microcréditos para bienestar 2020; ordenó la extinción de fideicomisos públicos y creó medidas para mitigación de Covid, y

- d) Diseñó acciones y destinó costos adicionales por 553 millones del programa de apoyo emergente a personas, empleo y economía en Baja California; 18 millones para salvar microempresarios; préstamos de hasta 400 mil pesos para empresas pequeñas; 95 millones para financiar a empresas dedicadas al desarrollo científico; destinar créditos del fondo central de garantías; políticas económicas y financieras aplicadas por Banco de México hasta por 750 mil millones y lograr un apoyo económico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por acuerdo del Consejo Mexicano de Negocios. Todos los argumentos anteriores, no fueron atendidos por el juez, en virtud de considerarse no oportunas procesalmente.

De esta manera, podemos decir que el amparo presupuestal ha abierto una puerta importante para que se logren las reasignaciones presupuestales. Este amparo puede tener tanta importancia, que hasta podríamos reclamar en el futuro las asignaciones a partidos o gobiernos que no han mostrado eficacia y eficiencia. Este primer precedente puede cambiar una nueva forma de impartir justicia; puede abrir los efectos *erga omnes* e inclusive, puede el juez, sin invadir competencias, actuar ante la omisión de la autoridad. Si esta tiene normas y no las aplica, entonces es el juzgador el que debe salvar a la sociedad. Esta es la gran reflexión que deja el amparo presupuestal.



Esta nueva **aportación del Poder Judicial** al derecho tiene plena relevancia porque lo que importa al juez es proteger la “fuente de empleo”

Lo anterior no implica que la parte fiscal no goce de importancia, porque en el amparo se han hecho una serie de argumentaciones de igual importancia que las presupuestales, tales como ampliar el margen de deducibilidad de lo estrictamente indispensable. Por ejemplo, una empresa que se dedica al área de servicios contables, no tendría por qué estar erogando dinero en servicios médicos y hospitalarios, simplemente la norma toma como no deducible dicho gasto por no ser estrictamente indispensable para la actividad de la entidad; inclusive, podría ser materia de cuestionamiento. Por ello, el reclamo de la parte presupuestal, también implicó reclamar la parte fiscal:

1. Permitir hacer deducible todo lo necesario para hacer afrenta a esta crisis, incluidos gastos, erogaciones, activos e inversiones;
2. Exigir que con los requisitos legales de los artículos 66 y 66-A, del Código Fiscal de la Federación, se le permita diferir con pago a plazos o en parcialidades las contribuciones causadas por adeudo propio, por los meses de marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto y septiembre del año 2020 a fin de que dichos montos o recursos se destinen al pago de salarios y se mantengan las fuentes de empleo mientras dure la crisis de Covid-19;
3. Para repatriar los capitales que mantenga en el extranjero sin carga impositiva, pues es la única vía para mantener la operación y viabilidad de la empresa; que, si no se inyectan recursos, perecerá y causará un daño irreparable y perderá sus fuentes de empleo;

4. Para que permitan considerar como no acumulable la ganancia cambiaria generada durante marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto y septiembre de 2020, porque el deslizamiento del tipo de cambio se debió a la omisión del gobierno por falta de diseño de políticas públicas, monetarias y financieras que frenarán el deslizamiento de la moneda ante la crisis del SARS-CoV2;
5. Para que le permitan deducir 100% de los pagos por salarios exentos y las cuotas obrero patronales pagadas por el patrón en marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto y septiembre de 2020, porque de no hacerlo, perderá sus fuentes de empleo, y
6. Para que le permitan la deducibilidad de 100% de los créditos destinados a inversión en expansión de la capacidad instalada, para poder paliar la crisis generada por la falta de políticas públicas del gobierno y que, de no realizarlo, perderá las fuentes de empleo y capacidad para seguir operando.

Como puede observarse, los anteriores argumentos encaminados a la parte fiscal son igual de relevantes que la parte presupuestal, sin embargo, dada su trascendencia se reservaron para el fondo de la controversia, a fin de que el gobernado pueda obtener un fallo que le permita justificar todas las erogaciones extraordinarias generada por el Covid-19.

En conclusión, el reclamo de temas presupuestales y fiscales, derivado de la pandemia Covid-19, puede abrir una puerta hasta hoy desconocida en los tribunales, pues se tendrán que debatir las reglas de cuándo sí y cuándo no se debe ordenar una reorientación presupuestal, y si esa reorientación debe provenir de manos de un juez o simplemente estará siempre en manos del Poder Ejecutivo, aunque sea omiso y no las active. Además, si en este tipo de crisis será imperativo gestar beneficios fiscales para que los contribuyentes no tengan que cerrar sus empresas y despedir empleados, o bien si será un riesgo que empresas y empleados tendrán que asumir.

Se ha abierto una puerta, pero sin saber aún lo que pase, podemos decir que los amparos presupuestales y fiscales han marcado una nueva era en el derecho, que, si lo sabemos aprovechar, podría ser el inicio de un cambio radical para acabar con los abusos, desvíos, robos o malversaciones presupuestales que tanto han afectado a nuestro país. ☞

¹ Los artículos 40., 25, 26, 73 y 74 aquí mencionados corresponden a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.