

40721
205



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON**

**IRREGULARIDADES DE LAS MULTAS
EMITIDAS POR EL INSTITUTO MEXICANO
DEL SEGURO SOCIAL**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ISRAEL GUTIERREZ RUIZ

ASESOR:
LIC. ALICIA CONCEPCION RIVAS GARCIA

MEXICO

2003

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A MIS PADRES, con agradecimiento y respeto, por haberme dado su apoyo, así como su confianza, preocupándose siempre por el bienestar y superación hacia mi persona y así poder salir adelante, pudiendo realizar este objetivo para poder servir a la sociedad como profesionista.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, nuestra máxima casa de estudios, con respeto y agradecimiento, por haberme brindando la oportunidad de ingresar a esta Institución y ser un Universitario más, al cual poder dar una gota de su sabiduría con que cuenta la misma y que sabré utilizarla en beneficio de la sociedad.

A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES CAMPUS ARAGÓN, por albergarme en su seno a través de mis estudios, con la promesa de seguir adelante, y quien me obsequió los conocimientos del amplio campo del derecho.

TESIS CON
FALSA ORIGIN

B

**A MI ASESOR LIC. ALICIA
CONCEPCIÓN RIVAS GARCÍA,**
con agradecimiento y respeto, por
haberme guiado y dado su gran
apoyo y confianza a lo largo de
este trabajo, preocupándose
siempre porque salga adelante.

A MIS HERMANOS, con
agradecimiento, por haberme apoyado
y dado consejos para poder salir
adelante y concluir una meta tan
importante en mi vida.

A MIS MAESTROS, con respeto
y cariño, por haberme
proporcionado no sólo los
conocimientos, si no en muchas
ocasiones su experiencia en el
derecho, así como sus consejos
para aplicarlos en la vida como
profesionista.

A MIS COMPAÑEROS, con
agradecimiento, por haberme
brindado su amistad y apoyo, en mi
vida de estudiante y así poder realizar
esta meta tan difícil.

TESIS CON
VALLA DE ORIGEN

ÍNDICE

IRREGULARIDADES DE LAS MULTAS EMITIDAS POR EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

Pág.

CAPÍTULO I.

NATURALEZA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL COMO ORGANISMO FISCAL AUTÓNOMO

1. Contribuciones.....	1
1.1. Elementos de las Contribuciones.....	4
1.2. Sujeto Activo.....	4
1.3. Organismos Fiscales Autónomos.....	6
1.4. Naturaleza Jurídica del Instituto Mexicano del Seguro Social.....	19
1.5. Instituto Mexicano del Seguro Social como Organismo Fiscal Autónomo.....	28
1.6. Sujeto Pasivo.....	45
1.7. Objeto.....	50
1.8. Base.....	51
1.9. Tasa.....	52
1.10. Tarifa.....	52

TRIS CON
FALLA DE ORIGEN

D

CAPÍTULO II.

NATURALEZA JURÍDICA DE LAS MULTAS

2. Crédito Fiscal.....	53
2.1. Clasificación del Crédito Fiscal.....	54
2.2. Definición de Multa.....	57
2.3. Clasificación de las Multas.....	65

CAPÍTULO III.

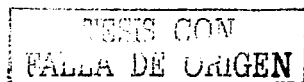
REQUISITOS LEGALES DE LAS MULTAS EMITIDAS POR EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL COMO ORGANISMO FISCAL AUTÓNOMO

3. Requisitos Constitucionales.....	67
3.1. Requisitos contemplados en el Código Fiscal de la Federación.....	80
3.2. Jurisprudencias.....	85

CAPÍTULO IV.

IRREGULARIDADES EN QUE INCURRE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL AL EMITIR LAS MULTAS

4. Irregularidades en que Incurre en la Práctica Relativo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	105
4.1. Irregularidades en que Incurre en la Práctica Referente al Código Fiscal de la Federación.....	111



4.2. Irregularidades en que Incurrir en la Práctica respecto a Jurisprudencias.....	113
CONCLUSIONES.....	127
BIBLIOGRAFÍA.....	130

TRIS CON
FOLIA DE ORIGEN

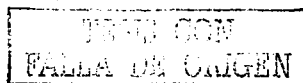
INTRODUCCIÓN

Los requisitos que deben contener los actos administrativos contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Fiscal de la Federación, no son respetados por el Instituto Mexicano del Seguro Social, como Organismo Fiscal Autónomo (Sujeto Activo), al emitir las multas a los particulares (Sujeto Pasivo), cuando incurren en infracción a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos.

La Multa debe ser definida como la Sanción de carácter económica impuesta por infracción a una norma legal; el fin primordial de su imposición es castigar la transgresión a las disposiciones legales, con carácter ejemplificativo e intimidatorio.

Como se desprende de la definición, la Multa es una sanción de carácter económica impuesta por Infracciones a las Disposiciones de carácter fiscal, por lo que este trabajo se basa primordialmente en analizar las Irregularidades de las Multas Emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, como Autoridad Fiscal Autónoma, por infracciones a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos.

En primer término, se analiza la Naturaleza del Instituto Mexicano del Seguro Social, ya que a raíz de la modificación que sufrió la anterior Ley del Seguro Social, el organismo denominado Instituto Mexicano del Seguro Social se convirtió en fiscal autónomo, en cuyo caso adquirió una doble naturaleza: Organismo Descentralizado y Organismo Fiscal Autónomo.



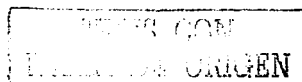
Referente a que el Instituto Mexicano del Seguro Social, para su mejor organización y administración de sus servicios de seguridad social, adquiere la calidad de Organismo Descentralizado por servicios, por otra parte se encarga de determinar, cuantificar, liquidar y recaudar adeudos fiscales, adquiere la calidad de Organismo Fiscal Autónomo.

A través del sistema de descentralización por servicios, se consigue el máximo aprovechamiento de los recursos con personal calificado y lo más importante es, que se presta un servicio público de mejor calidad por la especialización que el mismo reviste.

Los artículos 4° y 5°, de la Ley vigente, estipulan que el Instituto Mexicano del Seguro Social, tendrá la calidad de organismo público descentralizado encargado del servicio público de carácter nacional de seguridad social.

Pero el Instituto Mexicano del Seguro Social, no sólo es un organismo descentralizado encargado de proporcionar el servicio público de seguridad social, además tiene otra cualidad que la misma Ley le señala y que ha sido mencionada anteriormente que es la de ser Organismo Fiscal Autónomo, con facultad para determinar créditos fiscales, dar base para sus liquidaciones, fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos para después aplicarlos a los fines para los cuales ha sido creado.

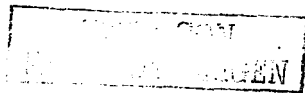
Las características de autoridad de que se encuentra revestido el Instituto Mexicano del Seguro Social, son muy importantes y no pueden fusionarse con las que también tiene el citado organismo para prestar el servicio público de seguridad social, no obstante que se trate de la misma Institución, su estructura legal debe ser muy diáfana y clara para evitar problemas de constitucionalidad.



la multa excesiva) y fracción IV, del artículo 31 (la manera de contribuir para los gastos públicos).

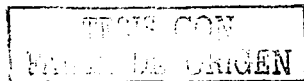
Además se analizan los requisitos legales que deben de cumplir las multas, contemplados en los artículos 38 y 75, del Código Fiscal de la Federación, los cuales de no reunirse, carecen de validez legal: Constar por escrito, señalar la autoridad que la emite, estar fundada y motivada, expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate, ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a quien vaya dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación, si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad y las autoridades fiscales al imponer las multas por la comisión de las infracciones señaladas en las leyes fiscales, deberán fundar y motivar su resolución, así como los contemplados en jurisprudencias.

En quinto término y por último, se analizan las irregularidades en que incurre el Instituto Mexicano del Seguro Social, al emitir las multas, por no cumplir con los requisitos contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los párrafos primero y segundo del artículo 14 (el de no retroactividad de las leyes en perjuicio de persona alguna y el de la garantía de audiencia), párrafo primero del artículo 16, (garantía de legalidad de actos de molestia por lo que esta garantía que condicionada a la expresión: Fundamentación y Motivación de la Causa Legal del Procedimiento), párrafo primero del artículo 22 (la prohibición de la multa excesiva) y fracción IV, del artículo 31 (la manera de contribuir para los gastos públicos).



Así como las irregularidades en que incurre el Instituto Mexicano del Seguro Social, al emitir las multas por no cumplir con los requisitos legales contemplados en los artículos 38 y 75, del Código Fiscal de la Federación, los cuales se mencionan a continuación ya que de no reunirse carecen de validez legal: Constar por escrito, señalar la autoridad que la emite, estar fundada y motivada y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate, ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido, cuando se ignore el nombre de la persona a quien vaya dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación, si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad y las autoridades fiscales al imponer las multas por la comisión de las infracciones señaladas en las leyes fiscales, además deberán fundar y motivar su resolución y tomar en cuenta las agravantes que se encuadren, así como los contemplados en jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El objetivo primordial del presente trabajo es que el Instituto Mexicano del Seguro Social, al imponer las multas y al ser notificadas a los infractores, sea de manera legal, es decir, que no tengan irregularidades ya que a falta de alguno de los requisitos contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Código Fiscal de la Federación o jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se consideran ilegales, nulas y sin efecto legal alguno, y consecuentemente, el Instituto no incrementa su recaudación que le compete como Organismo Fiscal Autónomo (sujeto activo) impidiéndole aumentar su esfera económica y ofrecer un mejor servicio de seguridad social.



K

1. Contribuciones.

“CONTRIBUCIÓN. Es una carga unilateral establecida por la ley a cargo de los habitantes de un Estado, destinada a satisfacer el gasto público.”¹

“CONTRIBUCIÓN. Aportación económica que los miembros del Estado y los extranjeros que residen en su territorio están obligados a satisfacer, de acuerdo con la legislación fiscal, para la atención de los servicios públicos y cargas nacionales.”²

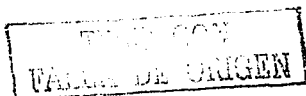
Contribuciones. Prestaciones Fiscales.- El párrafo IV, del artículo 31, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, impone a los mexicanos el deber de contribuir para los gastos públicos de la Federación, los Estados o los Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes el cual textualmente dice:

“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.”

¹ Hugo Carrasco Iriarte. Diccionario de Derecho Fiscal. 1ª Edición. Editorial OXFORD, UNIVERSITY PRESS MÉXICO, S.A. de C.V. 1998. P. 116.

² Rafael de Pina Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. Vigésima Primera Edición. Editorial Porrúa. México, 1995. P. 194.



Las contribuciones a que se refiere la Constitución, son las definidas en el artículo 2º, del Código Fiscal de la Federación, como cargas económicas impuestas a los particulares en pago de los servicios que reciben del Estado, el cual se transcribe a continuación:

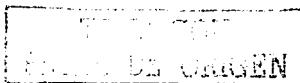
“Artículo 2. Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

“I. Impuestos son las contribuciones establecidas en Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

“II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas en la Ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

“III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

“IV. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir

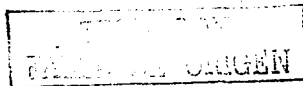


servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en éste último caso, se trate de contra prestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

“Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

“Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este Código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto por el artículo 1°.”

Al respeto, las contribuciones deben de establecerse de acuerdo a lo estipulado en el artículo 31, fracción IV, Constitucional, y conforme a la Ley formal y materialmente legislativa (Código Fiscal de la Federación), o sea de manera proporcional, equitativa, entendiéndose en el sentido de que existe el deber de contribuir para los gastos públicos, de la entidad en que se encuentren los bienes que produzcan los ingresos objeto de la contribución (domicilio fiscal), la ley debe de abarcar a todas las personas cuya situación particular se ubique en la hipótesis



En segundo término, el Estado a través de su poder Ejecutivo, comúnmente denominado fisco, va a realizar la labor de recaudación y de administración de los recursos que se obtengan derivados de la relación jurídica-tributaria.

Es en este último carácter que puede considerarse al Estado como sujeto activo, ya que tiene la facultad de pedir a los contribuyentes el pago de las contribuciones que, al haber realizado el hecho generador, forman parte de la relación juridico-tributaria.

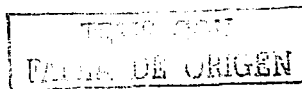
Dentro de la organización del Estado Mexicano, los sujetos activos son:

1) La Federación.

2) Las Entidades Federativas: { a) Estados y
b) Distrito Federal, y

3) Los Municipios.

Son sujetos activos de la relación tributaria porque tienen el derecho de exigir el pago de tributos; pero este derecho no tiene en todos ellos la misma amplitud; la Federación y las Entidades Federativas, salvo algunas limitaciones constitucionales, pueden establecer los impuestos que consideren necesarios para cubrir sus presupuestos; en cambio, el Municipio, no puede fijar por sí los impuestos municipales, sino que son fijados por las legislaturas de los Estados, y el Municipio sólo tiene la facultad de recaudarlos y administrarlos.



1.3.Organismos Fiscales Autónomos.

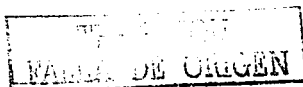
El término organismo fiscal autónomo, se empleó por primera ocasión en el derecho que reformó el artículo 135, de la Ley del Seguro Social que expidió el Presidente Manuel Avila Camacho en uso de las facultades extraordinarias que gozaba, de fecha 4 de noviembre de 1944, no obstante la antigüedad que tiene el mismo, la doctrina y la jurisprudencia lo han abandonado, puesto que ha sido poco explorado en sus condiciones de esencia y especialmente en los atributos de que se encuentra revestido.

Inicialmente deberá señalarse que todo hecho generador del crédito fiscal conduce a una relación jurídica tributaria que como cualquier obligación de carácter jurídico tiene como elementos un sujeto activo que puede exigir el cumplimiento de la prestación, otro sujeto pasivo obligado a cumplir dicha prestación y el objeto de la misma que será la referida prestación, la cual se puede presentar en una obligación de dar, hacer, no hacer, no tolerar.

En materia tributaria las relaciones jurídicas más importantes son:

- a) La principal,
- b) Las accesorias, y
- c) Las formales.

Las que se desprenden de la misma ley por tratarse de obligaciones exlege y en donde el sujeto pasivo tiene esta calidad por la simple realización del supuesto normativo, de acuerdo con la moderna terminología de las leyes fiscales se convierte en contribuyente de un gravamen fiscal, siendo éste el origen de la relación principal y en la cual nos vamos a referir en este caso.



Al momento mismo en que se genera la responsabilidad del contribuyente, tiene frente a un ente acreedor que puede exigir el cumplimiento de la obligación, esto es, el pago. Normalmente el sujeto activo es una autoridad revestida de plenas atribuciones y es el encargado de vigilar el cumplimiento de las leyes fiscales, así como exigir la plena satisfacción del interés fiscal.

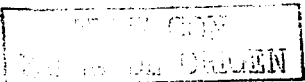
En ocasiones por el crecimiento del Estado y por la naturaleza de los gastos, se presentaron, especialmente en España, ingresos de parafiscalidad, que no generaban en los presupuestos generales del Estado, que estaban afectados a un gasto directo y específico y eran recaudados por organismos distintos a los propiamente fiscales.

Por esta situación se crearon los organismos que deberían captar los ingresos y al mismo tiempo realizarían el gasto afectado a un fin determinado, en cuyo caso el referido organismo recaudador se convertía en autoridad por disposición legal, con todas las implicaciones legales que esto representaba.

Por autoridad podemos considerar la que está legitimada en los términos del artículo 16, constitucional para afectar en la órbita de sus atribuciones la esfera jurídica de los particulares; disponen pues de la fuerza de la Ley para mandar y ser obedecidos.

Precisamente por este apoyo que les otorga la ley no pueden excederse en sus atribuciones, porque en este caso serán incompetentes, arbitrarios o autoridades de facto.

De acuerdo con los principios constitucionales, las autoridades sólo están facultadas en todo aquello que la propia ley les señala, sin que puedan ampliar o modificar esta facultad.



Podemos concretar las características de los organismos fiscales autónomos en las siguientes formas:

- a) Son organismos distintos a las dependencias fiscales que tienen la calidad de receptores de créditos fiscales.**
- b) Actúan de acuerdo con la ley a los fines legales, esto es, al cumplimiento de la norma.**
- c) Por disposición legal son administradores de tributos.**
- d) Al mismo tiempo necesitan satisfacer las necesidades públicas de carácter específico por medio de los recursos que los particulares les provean.**
- e) Por las razones apuntadas se convierten en órganos de autoridad y sólo pueden realizar actuaciones dentro del marco legal.**

**POTESTAD DE LA FEDERACIÓN, DE LOS ESTADOS, DEL
DISTRITO FEDERAL Y DE LOS MUNICIPIOS PARA
ESTABLECER CONTRIBUCIONES.**

“POTESTAD TRIBUTARIA Desde un punto de vista fiscal, consiste en la capacidad que tiene el Estado de imponer unilateralmente a los particulares tributos encaminados a cubrir el gasto público.”* Tiene diversas acepciones: puede llamarse poder

* Hugo Cartasco Iriarte. Diccionario de Derecho Fiscal. 1ª Edición. Editorial OXFORD, UNIVERSITY PRESS MÉXICO, S.A. de C.V. 1998, P. 382.



tributario, poder fiscal, facultad potestativa e incluso poder de imposición.

El poder tributario debe de manifestarse a través del poder Legislativo, puesto que el Estado no podrá ejercer su facultad potestativa sin que medie la existencia de una ley. A esto se le llama principio de legalidad, en donde las contribuciones sólo serán exigidas a los particulares mediante una disposición de carácter general, abstracta e impersonal. Es decir, es indispensable la existencia de una ley para que el Estado lleve a cabo la práctica de su facultad potestativa y para que, a su vez, los particulares tengan conocimiento de los hechos imponibles que pueden llegar a generar una obligación a su cargo.

La facultad potestativa, entonces, es el poder inherente a la soberanía que posé el Estado para establecer contribuciones a cargo de los particulares, quienes tendrán conocimiento de esta obligación a través de una ley, cuya razón se sustenta en la necesidad de cubrir los gastos que el propio Estado realiza en beneficio de la colectividad en general.

El sistema impositivo de la República reconoce tres órganos legislativos que tienen la facultad para establecer contribuciones a saber:

- a) El Congreso de la Unión, que crea las leyes impositivas a nivel federal.
- b) Las Legislaturas de los Estados, que contemplan las legislaciones de carácter local.
- c) La Asamblea Legislativa, órgano representativo y legislativo del Distrito Federal, que impone contribuciones por medio del Código Financiero del Distrito Federal.

Cabe mencionar que, en relación con los municipios, sus ayuntamientos carecen de potestad tributaria, pues las legislaturas de los estados prevén las contribuciones que puedan cobrar.

COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS Y ORGANISMOS AUTÓNOMOS EN MATERIA FISCAL.

"COMPETENCIA. Potestad de un órgano de jurisdicción para ejercerla en un caso concreto."⁵

"COMPETENCIA. La competencia en general es una conducción presupuestal, para que la actuación de una determinada autoridad en el desarrollo de la función estatal que genéricamente le corresponde, sea válida y eficaz. Por eso es que, tratándose del desarrollo de la función jurisdiccional, se le ha considerado como un elemento de existencia necesaria previa para la validez de una actuación de la autoridad concreta encargada de ejercerla."⁶

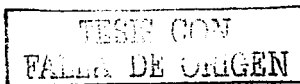
La competencia corresponde a las Autoridades Administrativas debidamente facultadas para recaudar el producto de las contribuciones, puede delegarse mediante convenio.

En nivel Federal:

A. Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

⁵ Rafael de Pina, Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. Vigésima Primera Edición. Editorial Porrúa, México, 1995, P. 172.

⁶ Ignacio Burgoa Orihuela. Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo. 5ª. Edición Editorial Porrúa, México 1998. P. 77.



- Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Subsecretaría de Ingresos.
- Subsecretaría de Egresos.
- Oficialía Mayor.
- Procuraduría Fiscal de la Federación.
- Tesorería de la Federación.
- Unidad de Coordinación Técnica y Vocero.
- Unidad de Enlace con el Congreso de la Unión.
- Servicio de Administración Tributaria (SAT).

B. Organismos Fiscales Autónomos:

- Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.

En el del Distrito Federal:

- A. Autoridades Centrales.
- B. Secretaría de Finanzas.
- C. Tesorería del Distrito Federal.
- D. Procuraduría Fiscal del Distrito Federal.
- E. Comisión de Aguas del Distrito Federal.

SISTEMA FEDERAL DE CONTRIBUCIONES.

El sistema federal de contribuciones se refiere a las normas jurídicas tributarias aplicables a un Estado federal conforme a sus orígenes y su desarrollo político, económico y social, que da características propias de una Federación.

Cabe recordar que la esencia de los estados federales reside en la conjunción entre la existencia de la Federación, por un lado, y el mantenimiento de la autonomía de los estados federados, por el otro. En la misma unidad coexisten dos niveles políticos, que se distribuyen entre las competencias.

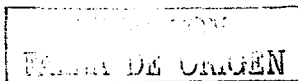
Los gobiernos federales en las materias que se les atribuyen tienen jurisdicción en todo el territorio nacional y a ésta quedan sometidos todos los residentes en cualquier parte de él; sin embargo, en todas las materias que no son de competencia federal, los estados conservan su autonomía.

La esencia del federalismo es el arreglo espacial del poder, expresado mediante las finanzas públicas. La unidad de gobierno apropiada para cada función pública es un tema que el federalismo fiscal resuelve por consideraciones técnicas y por medio de un sistema de compromisos, entre los gobiernos federales y locales, que implica la esencia del federalismo. Uno de los problemas principales del federalismo fiscal recae en el análisis de los procesos e instituciones democráticamente adecuados que sirvan para negociar y reconciliar los objetivos de los diversos niveles políticos en un Estado federal.

El artículo 73, fracción VII y XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le da la facultad al Congreso para establecer contribuciones, el cual textualmente dice:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:”

“VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;”



"XXIX. Para establecer contribuciones:

"1. Sobre el comercio exterior.

"2. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27.

"3. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.

"4. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, y

"5. Especiales sobre:

"a). Energía eléctrica;

"b). Producción y consumo de tabacos labrados;

"c). Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

"d). Cerillos y fósforos;

"e). Aguamiel y productos de su fermentación;

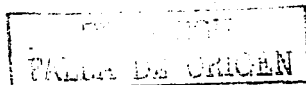
"f). Explotación forestal, y

"g). Producción y consumo de cerveza.

"Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica."

SISTEMAS LOCALES DE CONTRIBUCIONES.

En el ámbito nacional se puede hacer alusión a tres sistemas locales de contribuciones: los aplicables a las entidades Federativas, los del Distrito Federal y de los Municipios. Así, se



puede afirmar que los sistemas locales de contribuciones están delimitados por el territorio de las entidades, de los municipios y del Distrito Federal, a estas entidades, el artículo 124, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, les reserva la facultad para imponer y recabar contribuciones el cual a la letra dice:

"Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

DISTRITO FEDERAL.

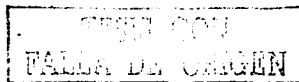
Además de las normas aplicables en lo conducente, contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos, el sistema se regula por el Código Financiero del Distrito Federal.

Las disposiciones de ese código son de orden público e interés general, tienen por objeto regular la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Distrito Federal, la elaboración de los programas base del presupuesto de egresos, la contabilidad que de los ingresos, fondos, valores y egresos se realice para la formulación de la correspondiente cuenta pública, las infracciones y delitos contra la hacienda local, las sanciones correspondientes, así como el procedimiento para interponer los medios de impugnación que el mismo establece.

ESTATALES.

El sistema impositivo estatal se refiere a las disposiciones jurídicas que regulan la actividad tributaria en una entidad. Entre otras leyes que lo rigen se encuentran fundamentalmente las que se mencionan a continuación:

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Constitución del Estado.
- c) Ley de Ingresos del Estado.
- d) Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado.
- e) Ley de Hacienda del Estado.
- f) Código Financiero para el Estado.
- g) Reglamento para el Cobro y Aplicación de Gastos de Ejecución y Pago de Honorarios por Notificación de Crédito.
- h) Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.
- i) Ley de Planeación del Estado.
- j) Ley de Deuda Pública del Estado.
- k) Decreto por el que se Otorgan Diversos Beneficios Fiscales para el Ejercicio Fiscal.
- l) Ley de Coordinación Fiscal del Estado.
- m) Ley para el Control y Vigilancia de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos.
- n) Ley de Catastro del Estado.
- o) Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.
- p) Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado.
- q) Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que celebra el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado.
- r) Declaratoria por la que el Estado queda coordinado con la Federación en Materia Federal de Derechos.



- s) **Declaratoria de la Coordinación en Materia Federal del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles de la Federación con el Estado.**

Tanto el Estado de México como el Distrito Federal van a la vanguardia legislativa, y la primera entidad acaba de publicar recientemente su Código Financiero.

MUNICIPIOS.

Este sistema de contribución se refiere al conjunto de normas jurídicas que regulan la Hacienda Pública municipal, cuyos tributos son aprobados por las legislaturas locales; sin embargo, los presupuestos de egresos son autorizados por los ayuntamientos. Aquí se localizan por lo general las disposiciones siguientes:

- a) **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
- b) **Constitución del Estado.**
- c) **Ley Orgánica Municipal.**
- d) **Ley de Hacienda Municipal.**
- e) **Ley de Ingresos del Municipio.**
- f) **Ley de Deuda Pública Municipal.**
- g) **Ley Sobre la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Municipal.**
- h) **Ley de Organismos Públicos Descentralizados de carácter municipal para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento.**
- i) **Código Financiero Municipal.**

La fracción II, párrafo primero, del artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice:

“Artículo 115. Los Estados Adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:”

“II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.”

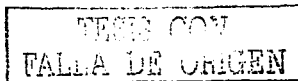
Con fundamento en esta disposición Constitucional la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencia en los siguientes términos:

“Los impuestos municipales decretados por los Ayuntamientos y no por las legislaturas no tienen el carácter de leyes, y hacerlos efectivos importa una violación constitucional.”

La fracción IV, del artículo 115, de la Constitución reformada por Decreto de 2 de febrero de 1983, publicado en el Diario Oficial del 3 del mismo mes, dice lo siguiente:

“Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y

¹ Apéndice al Tomo LXXVI del Semanario Judicial de la Federación. Primera Parte. Volumen segundo. P. 801.



otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor”.

Y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio del valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados, para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de las personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de los Ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

1.4. Naturaleza Jurídica del Instituto Mexicano del Seguro Social.

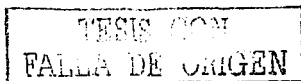
A raíz de la modificación que sufrió la anterior Ley, el organismo denominado Instituto Mexicano del Seguro Social se convirtió en fiscal autónomo, en cuyo caso adquirió una doble naturaleza que debe ser analizada.

En primer término el citado Instituto para la organización y administración de los servicios de seguridad social, adquiere la calidad de organismo descentralizado por servicios y al mismo tiempo para determinar, cuantificar, liquidar y recaudar adeudos fiscales se reviste de las cualidades antes citadas de organismo fiscal autónomo. Esto inclusive se desprendía de los artículos 2° y 135 de la anterior Ley del Seguro Social.

Andrés Serra Rojas manifiesta que la descentralización por servicio: "es un modo de organización administrativa mediante la cual se crea un régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a su fin específico y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos."

Prácticamente los organismos descentralizados son personas morales que se constituyen con base en una ley (en ocasiones en

* Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1968, P. 622.



otros medios) con un patrimonio afectación de carácter público y tiene como finalidad la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, para el desarrollo de actividades científicas o tecnológicas y comúnmente la prestación de servicios públicos o sociales.

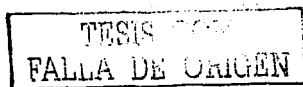
Dentro de este esquema se necesita la atención del servicio sea con características técnicas, que las disposiciones legales regulen la actividad de los funcionarios encargados del servicio y que exista un sistema de control y revisión de los actos de este organismo por medio de las dependencias del Ejecutivo Federal.

A través del sistema de descentralización por servicios se consigue el máximo aprovechamiento de los recursos con personal calificado y lo más importante es que se presta un servicio público de mejor calidad por la especialización que el mismo reviste.

Los artículos 4° y 5°, de la Ley vigente estipulan que el Instituto Mexicano del Seguro Social, tendrá la calidad de organismo público descentralizado encargado del servicio público de carácter nacional de seguridad social, los cuales se transcriben a continuación:

"Artículo 4. El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos."

"Artículo 5. La organización y administración del seguro social, en los términos consignados en esta ley, están a



cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, cuando así lo prevea la presente ley."

Manuel Urista Doria considera que este medio legal cuenta con todos los elementos para que el servicio sea: "adecuado, regular y uniforme".

El Instituto Mexicano del Seguro Social queda ubicado perfectamente en esta clase de organización, porque así lo ha declarado enfáticamente el legislador en el artículo 5º, en la Ley de la materia; a través de esta forma el Instituto Mexicano del Seguro Social, va a proporcionar el servicio público de carácter nacional de la seguridad social y para ello cuenta con la estructura administrativa de sus órganos que son:

- a) La Asamblea General.
- b) El Consejo Técnico.
- c) La Comisión de Vigilancia.
- d) La Dirección General.
- e) Las diversas dependencias del propio organismo que dependen de la citada dirección encargadas primordialmente de proporcionar los servicios de seguridad social que la ley le encomienda.

Los cuadros técnicos del personal que orgánicamente están estructurados para la realización de este servicio de seguridad social, se efectúan por medio del Consejo Técnico a través de los reglamentos interiores, instructivos o acuerdos específicos de nombramientos, todos ellos se hacen con apoyo en los artículos 240, fracción X y 253, fracción VI, de la Ley del Seguro Social.



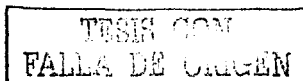
Pero el Instituto Mexicano del Seguro Social no sólo es un organismo descentralizado encargado de proporcionar el servicio público de seguridad social, además tiene otra cualidad que la misma Ley le señala y que ha sido mencionada anteriormente que es la de ser organismo fiscal autónomo, con facultad para determinar créditos fiscales, dar base para sus liquidaciones, fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos para después aplicarlos a los fines para los cuales ha sido creado.

Las características de autoridad de que se encuentra revestido el Instituto Mexicano del Seguro Social son muy importantes y no pueden fusionarse con las que también tiene el citado organismo para prestar el servicio público de seguridad social, no obstante que se trate de la misma Institución, su estructura legal debe ser muy diáfana y clara para evitar problemas de constitucionalidad.

En este momento, por una confusión en la naturaleza jurídica del organismo, el Consejo Técnico ha revestido de características de autoridad a órganos inferiores del mismo encargados de la determinación de los adeudos tributarios, especialmente las dependencias de Tesorería, Auditoría, Cobranza, Afiliación y otras y, esta confusión se presenta por querer identificar las facultades que tiene como organismo descentralizado con las que tiene como organismo fiscal autónomo y ello es totalmente equivocado; inclusive esta situación la anota en forma pragmática Manuel Urista Doria al decir:

*"La Ley del Seguro Social adopta un sistema mixto para la designación de los funcionarios del Instituto. En algunos casos interviene la administración pública federal central y en otros es el propio Instituto quien los designa directamente."*⁹

⁹ Manuel Urista Doria. El Instituto Mexicano del Seguro Social es un Organismo Descentralizado por Servicios. Boletín Informativo de Seguridad Social. Nos. 9 y 10, p. 10 y 11.



Realmente no es la Ley del Seguro Social la que adopta el sistema mixto, sino que es la falta de análisis de las cualidades de la institución la que ha provocado la referida confusión, porque si bien es cierto, que la Ley de la materia establece en el artículo 240, que el Instituto puede organizar sus dependencias y expedir sus reglamentos interiores, y ello lo está haciendo por medio del Consejo Técnico, también es cierto que estas facultades se concentran estrictamente en la posibilidad de prestar servicios públicos de seguridad social.

Esto es, su cualidad de organismo descentralizado, porque el Consejo Técnico no obstante al ser la máxima autoridad administrativa del Instituto Mexicano del Seguro Social, no puede proveer en su esfera administrativa cumpliendo de las leyes como lo dispone la fracción I, del artículo 89, constitucional y que esta facultad sólo le está reservada al titular del Ejecutivo Federal, de donde si el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene la calidad de autoridad debe circunscribir sus actos a la esfera de legalidad que se desprendan de los artículos 14 y 16, constitucionales y sólo el titular del ejecutivo puede reglamentariamente crear las dependencias que van a encargarse de la determinación, liquidación y cobro de adeudos fiscales, sin que el Consejo Técnico pueda alcanzar estas atribuciones, ya que las mismas no se prestan por la descentralización sino por ser organismo fiscal autónomo.

El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene atribuciones de índole tributaria descritas en el artículo 25, de la Ley de la materia, esencialmente para verificación, inspección, señalamiento de hecho generado y determinación de adeudos y, en este caso tendrá que sujetarse a los lineamientos que la misma ley establece o en su defecto a las disposiciones legales correspondientes y en especial al Código Fiscal de la Federación.



El Ejecutivo en algunas ocasiones ha proveído especialmente la forma de ejercer estas atribuciones, como es el caso de los reglamentos para el pago de cuotas y contribuciones del seguro social y clasificación de empresas y grado de riesgo para el seguro de riesgo de trabajo y enfermedades profesionales.

Sin embargo esta facultad reglamentaria en algunas ocasiones no ha servido para establecer prerrogativas de carácter típicamente tributario, como es el caso del Reglamento de la Ley del Seguro Social en lo relativo a la afiliación de los patrones y trabajadores publicados en el Diario Oficial del 21, de Septiembre de 1950 y que regula el sistema de control para el registro e inscripción de patrones y trabajadores y este ordenamiento no fue publicado por el Titular del Ejecutivo Federal.

En la misma forma tenemos el caso de las normas que regirán el procedimiento para el Aseguramiento de los Trabajadores Temporales y Eventuales Urbanos de la Industria de la Construcción, que se aprobaron por el Consejo Técnico en acuerdo del 11, de octubre de 1978, donde se llega a un sistema específico para la determinación del pago de cuotas, retención y compensación a subcontratistas, identificación de trabajadores, fijación de índices de determinación de cuotas y estipulación de porcentajes de mano de obras por cada una de las diversas edificaciones u obra que se realicen, cuerpo legal que es típicamente tributario y que sin embargo no fue sancionado por el Poder Legislativo en alguna disposición legal y tampoco emanó del Titular del Ejecutivo Federal.

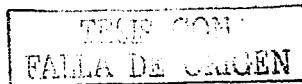
En la misma forma tenemos que existe en la fase orgánica y estructural de las diversas dependencias del referido Instituto, reglamentos que han sido ordenados por el Presidente de la República como sería el caso del Reglamento de Delegaciones Regionales y Estatales del Instituto Mexicano del Seguro Social.

En cambio el Consejo Técnico ha aprobado el Reglamento de Organización Interna de las Delegaciones Regionales del Instituto Mexicano del Seguro Social, donde se analizan situaciones estructurales de las oficinas desconcentradas de este organismo que en algunos casos exceden a la simple descripción de funciones de los encargados de proporcionar servicios de seguridad social, ya que se trata de prerrogativas típicamente tributarias, como son la responsabilidad que tiene el encargado de la sección de emisiones, adeudos y cobranzas.

No podemos desconocer que en ocasiones es difícil separar las estructuras legales de un cuerpo orgánico que describe las actividades de diversas dependencias del propio Instituto, pero en estos casos deberá considerarse que sólo el Presidente de la República puede emitir este tipo de ordenamientos, en virtud de que la Constitución autoriza al Presidente a dictar en la esfera administrativa normas que tiendan al exacto cumplimiento de las leyes.

El Instituto Mexicano del Seguro Social no puede sustraerse de la órbita fiscal porque la misma está implícita en toda su estructura financiera y desarrollo económico y, en esas condiciones los principios que prevalecen en la materia tributaria le son totalmente aplicables en lo concerniente; de tal suerte, que no es factible que involucre las normas que se refieran a esta materia con las que se refieran a la prestación de servicios de carácter público de seguridad social, ello crea confusión y especialmente ilegalidad.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dictado la siguiente ejecutoria:



"SEGURO SOCIAL, INSTITUTO MEXICANO DEL DEPARTAMENTO DE AUDITORIA A LAS EMPRESAS, LEGALIDAD DE SU CREACION POR ACUERDO DEL CONSEJO TECNICO. ENTRE LAS FUNCIONES DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, SE ENCUENTRA LA DE ORGANIZAR SUS DEPENDENCIAS Y FIJAR LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LAS MISMAS (ARTÍCULO 107, AHORA 240 FRACCIÓN VIII DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL), ES POR ELLO QUE, REALIZANDO DICHA FUNCIÓN A TRAVÉS DEL CONSEJO TÉCNICO (ESTA AUTORIDAD CON BASE EN LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 117, AHORA 253 DE LA PROPIA LEY Y COMO ADMINISTRADOR DEL INSTITUTO SEGÚN EL ARTÍCULO 12 AHORA 252 DE LA CITADA LEY) EXPIDIÓ EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN INTERNA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, APROBADO EN EL ACUERDO NÚMERO 2126 DE 15 DE OCTUBRE DE 1947. AUNQUE EN ÉL NO SE ENCUENTRA EL DEPARTAMENTO DE AUDITORIA A LAS EMPRESAS, COMO EL INSTITUTO TIENE QUE ORGANIZAR LA DEPENDENCIA QUE PUDIERA CONCLUIR CON LAS FUNCIONES CONSISTENTES EN RECAUDAR CUOTAS, INSPECCIONES, REALIZAR VISITAS DOMICILIARIAS, REVISAR LISTAS DE RAYA Y DEMÁS DOCUMENTACIÓN CONSISTENTE AL SEGURO, FUE POR ELLO QUE EL MISMO CONSEJO TÉCNICO QUE DICTÓ EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN INTERNA, EMITIÓ LOS ACUERDOS 103, 143, 169 Y 805, POR EL PRIMERO SE CREÓ LA TESORERÍA DEL INSTITUTO Y POR EL SEGUNDO, EL DEPARTAMENTO DE AUDITORIA A LAS EMPRESAS."¹⁰

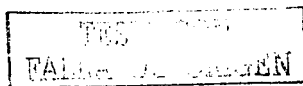
¹⁰ Apéndice de Jurisprudencia al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975. Tercera Parte. Segunda Sala. P. 489.

En las condiciones antes señaladas, no existe pugna alguna entre los acuerdos emitidos por el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social y el artículo 89, fracción I, Constitucional, porque si el Consejo Técnico puede emitir los reglamentos interiores a que se refiere la fracción I, del artículo 107, de la Ley del Seguro Social, al Instituto corresponde organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas, así como recaudar las cuotas (fracción II, del artículo 107), inspeccionar los centros de trabajo, artículo 122, ahora 241, visitar los establecimientos donde prestan sus servicios trabajadores sujetos a la obligación del seguro, artículo 90 del Reglamento de la Ley del Seguro Social, en lo relativo a la inspección de patrones y trabajadores, de 25 de abril de 1943, revisar las listas de raya y demás documentos conducentes para el Seguro (artículo 21, del Reglamento de la Ley del Seguro Social relativo a la Afiliación de Patrones y Trabajadores, publicado en el Diario Oficial del 2 de Septiembre de 1960).

Resulta claro que también puede crear el Departamento respectivo que se encargue especialmente de dichas funciones, con el fin de cerciorarse si los patrones están dando o no cumplimiento a la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos.

Por lo que considera que la creación del Departamento de Auditoría a las Empresas por parte del H. Consejo Técnico en su acuerdo 169 y 805, de 11 de julio de 1966, es legal y tiene su apoyo en las disposiciones que han quedado señaladas.

Se desprende que la ejecutoria transcrita que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incurrió en la confusión mencionada precisamente por apoyar la creación de una dependencia con atribuciones fiscales como lo es la Tesorería del Seguro Social y el Departamento de Auditoría a las Empresas, en los numerales que permiten al Consejo Técnico



establecer reglamentos interiores de trabajo, pero este sistema no es adecuado ni tampoco el correcto porque el artículo 422, de la Ley Federal del Trabajo considera que por Reglamento Interior de Trabajo se comprende el conjunto de disposiciones obligatorias para trabajadores y patrones en el desarrollo de los trabajos de una empresa o establecimiento, constituyendo en este caso disposiciones que están implícitas en la subordinación que se presenta entre el empleo y el empleador, como serían todas las indicaciones para que éstos últimos cumplan correctamente con su trabajo, el cual textualmente dice:

“Artículo 422. Reglamento interior de trabajo es el conjunto de disposiciones obligatorias para trabajadores y patrones en el desarrollo de los trabajos en una empresa o establecimiento.

“No son materia del reglamento las normas de orden técnico y administrativo que formulen directamente las empresas para la ejecución de los trabajos.”

En derecho público se pueden dictar estos Reglamentos, pero al afectar a los particulares con su formulación, esta facultad sólo está reservada al Presidente de la República.

1.5. Instituto Mexicano del Seguro Social como Organismo Fiscal Autónomo.

El Instituto Mexicano del Seguro Social es una institución polifacética que debe ser vista y analizada desde diversas perspectivas a fin de entender de multiplicidad, siendo de tal complejidad que resulta un ente fascinante jurídicamente hablando; ya hemos visto que reúne y asume varias

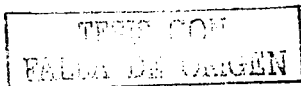


características puesto que no nada más es un organismo descentralizado prestador de un servicio público nacional, sino también una persona moral oficial que interviene cotidianamente en actos jurídicos contractuales de naturaleza privada, amén de ser patrón de sus empleados.

Por principio de cuenta, se debe apuntar que la Ley del Seguro Social original no contenía en su articulado disposición alguna que lo considerase como Organismo Fiscal Autónomo, pues establecía que los títulos donde constaran las obligaciones de pago a su favor, tendrían el carácter de ejecutivos.

Sin embargo, muy a pesar de que la intención primaria del legislador federal, fue la de dotar con el carácter de ejecutividad a los títulos en lo que constaran créditos a favor del instituto, pensando quizá que ello bastaría para hacer más expedito el procedimiento de su exigibilidad y lograr que no sufriera quebrantos económicos por las demoras de los sujetos obligados, pronto se advirtió que tal propósito no se traducía en resultados prácticos ni convenientes, pues significa que el Instituto Mexicano del Seguro Social tuviera que cubrir ante los tribunales federales del fuero común, en cada caso de falta de pago de las cuotas al cargo de los sujetos obligados, con la inevitable tardanza que la recuperación de lo que se le adeudaba traía aparejado, situación ésta que amenazó, desde sus inicios, la estabilidad financiera de la institución, al depender la prestación de sus servicios lógicamente de la oportuna recuperación de las aportaciones respectivas.

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 24 de noviembre de 1944, el Presidente de la República, en uso de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por el Congreso de la Unión, - recordemos a manera de explicación de dicha medida de emergencia que era la época de la Segunda



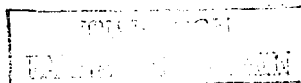
Guerra Mundial, en la que México declararí­a la guerra al eje alemán- reformó el artículo 135, de la original Ley del Seguro Social, para conferirle la calidad de fiscal a las aportaciones, y darle al Instituto Mexicano del Seguro Social el carácter de *organismo fiscal autónomo*, confiriéndosele desde entonces facultades expresas para: determinar los créditos a su favor y precisar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, dándole plena competencia tributaria, concepto éste sobre el que volveremos más adelante.

Desde entonces hace más de medio siglo que el Instituto Mexicano del Seguro Social, además de ser un organismo descentralizado encargado de proporcionar un servicio público nacional, sumó una característica de trascendente significación jurídica: *la de convertirse en autoridad fiscal*.

Cabe destacar la necesidad de profundizar en el análisis de las implicaciones y consecuencias que se derivan del doble pleno en el que se desenvuelven las actividades del Instituto:

- 1) Por un lado, como Órgano Público Descentralizado, entidad aseguradora que presta un servicio público que originalmente le corresponde al Estado, y
- 2) Por el otro, teniendo tal institución el carácter de Organismo Fiscal Autónomo, con una serie de atribuciones fiscalizadoras que van desde la supervisión del cumplimiento de obligaciones en materia de seguridad social, hasta el acto del procedimiento económico-coactivo de cobro.

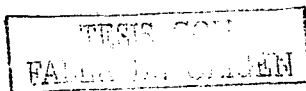
Tratemos de explicar ese doble pleno o faceta dual de la institución, a fin de evitar confusiones:



- 1) Cuando la Institución proporcione las prestaciones en dinero – pensiones subsidios y ayudas-, o *en especie* –*asistencia médica*, hospitalaria, quirúrgica, farmacéutica, prestaciones sociales, servicios de guardería y otras-, mismas que se establecen en la Ley del Seguro Social, está sin duda ejerciendo las atribuciones que le fueron conferidas por dicho ordenamiento, como organismo descentralizado prestador de un servicio público nacional de seguridad social.

- 2) En cambio cuando el Instituto actúa como Organismo Fiscal Autónomo, lo hace investido con la característica de autoridad revisora y liquidadora de indole fiscal, a través de una serie de actividades cuya competencia deriva de su propio marco legal, tales como: vigilar el cabal y oportuno cumplimiento por parte de los patrones y demás sujetos obligados, para las disposiciones en materia de seguro social; determinar sobre la existencia de hechos o actos que generen obligaciones a cargo de los sujetos obligados que constituyan créditos a su favor; establecer quien tiene el carácter de obligado en la tributación, precisando las bases para la liquidación; la emisión del crédito; su cobro y percepción de ser preciso aplicando el procedimiento administrativo de ejecución en base a las reglas que al efecto dispone el Código Fiscal de la Federación, si ello fuere necesario así como otras actividades análogas o consecuencias, aquí actúa el Instituto Mexicano del Seguro Social no como persona moral oficial si no con el carácter de autoridad fiscal autónoma, debiendo forzosamente ceñir su actividad al marco de legal constitucional.

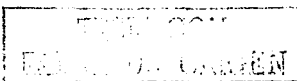
Por esa razón, trataremos de establecer y de mostrar ahora, que el derecho de la seguridad social es una especie de "híbrido jurídico" conformado, nutrido y perneado inevitablemente por instituciones y figuras jurídicas típicas:



- a) **del derecho administrativo, al ser el Instituto Mexicano del Seguro Social un ente descentralizado prestador de un servicio público nacional regulado en su existencia con formación y operación cotidiana por disposición legal por naturaleza eminentemente administrativa;**
- b) **del derecho laboral cuya marcada influencia se aprecia no sólo por ser los trabajadores el grupo de asegurados más importantes del régimen obligatorio, si no además en que algunos ramos del seguro como el de riesgo de trabajo o el de guarderías están esencialmente vinculados con el derecho obrero; y**
- c) **del derecho tributario atendiendo a que las contribuciones con las que se sostiene el servicio, son de índole fiscal, teniendo la institución el atributo legal de ente fiscal autónomo, con funciones de autoridad tributaria, regido por disposición de tal naturaleza.**

A partir de que el Congreso de la Unión, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1992, adicionará la Ley del Seguro Social de 1973, creando el Sistema de Ahorro para el Retiro, concretamente el seguro de retiro del régimen obligatorio reiterado en el nuevo sistema privatizado de pensiones en ley de 1997, la hibridez jurídica de nuestro derecho de la seguridad social se amplió significativamente pues debe de añadirle ahora la influencia innegable de cuando menos otras dos disciplinas:

- d) **del derecho económico, pues al crearse el seguro de retiro que forma parte del Sistema de Ahorro para el Retiro, la actividad del Instituto Mexicano del Seguro Social se integró permanente e inevitablemente al programa gubernamental instrumentado**



por el Gobierno Federal como una política del Estado teniendo a incrementar el ahorro interno del país tan urgente de ser constituido y elevado;

- e) del derecho financiero, pues a partir del 1° de julio de 1997, al entrar en vigor la nueva Ley del Seguro Social y la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, marco jurídico vinculado prioritarios objetivos nacionales de las Administradoras de Fondo para el Retiro y Sociedades de Inversión entidades financieras que permearán todo el sistema de las finanzas privadas del país la seguridad social ha quedado ligada ineluctablemente al derecho financiero porque a este nivel se manejará el Sistema de Ahorro para el Retiro.

Retomando nuestro orden de ideas, el Instituto Mexicano del Seguro Social, en su calidad de autoridad fiscal, esta legitimado para afectar, en la órbita de sus atribuciones, la esfera jurídica de los particulares, pues dispone de la fuerza de la ley y el imperio suficiente para ordenar y obligar que sean acatadas sus decisiones de índole tributaria, sin que tales facultades en modo alguno le permitan excederse o actuar sin respetar las garantías individuales que tenemos los gobernados consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debiendo por tanto cumplir puntualmente en su actuación con los requisitos formales y materiales esenciales de este tipo de actos jurídicos de naturaleza fiscal.

Desde el momento que se atribuyó la calidad de fiscal al pago de las cuotas obrero patronales, surgieron diversos planteamientos por cuanto a la naturaleza jurídica e intrínseca propia de estas aportaciones.

Algunos juristas opinan que las mismas no pueden considerarse como de índole fiscal –pese al texto tanto de la Ley del Seguro Social como del Código Fiscal de la Federación que las contempla como un tributo específico-, porque estas contribuciones no tienen su fundamento en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que obliga a los mexicanos a contribuir para los gastos públicos, sino su génesis la hallan en el propio artículo 123 Constitucional, lo que se refuerza con la tesis de que no fue concomitante el nacimiento del seguro social con la característica fiscal de las aportaciones, por lo que luego entonces, no son créditos fiscales sino equiparados a éstos.

Otros jurisperitos encontraron en las cuotas obreropatronales los caracteres que identifican a los *impuestos*; los hay quienes pretenden encuadrar a las cuotas obreropatronales como la especie del tributo denominado derechos; existencia quienes le atribuyen la característica de contribuciones especiales; y, por último, hay autores que la han definido como *paracontribuciones* o *contribuciones parafiscales*.

Lo que es un hecho, es que ha sido prácticamente inexistente el estudio metodológico y sistemático de las cualidades de lo que es propiamente un Organismo Fiscal Autónomo, así como la naturaleza jurídica de este tipo de tributos.

Análisis de la diferencia que existe entre las figuras jurídicas de la potestad tributaria del Estado y la competencia tributaria de sus órganos o entes descentralizados:

La potestad tributaria consiste en la facultad del Estado, por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza, para que éste cuente con los

recursos económicos que le permitan ejercer las atribuciones que le están encomendadas, potestad tributaria que tiene su fundamento en lo dispuesto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precepto que obliga a los mexicanos a contribuir para los gastos públicos de manera general, proporcional y equitativa.

A grandes rasgos, la potestad tributaria del Estado mexicano, acorde a lo dispuesto por la fracción XXIX-A, del artículo 73 Constitucional, podríamos dividirla en originaria, en lo que atañe a la Federación y a sus entidades federativas; derivada, en lo que toca a los municipios; y administrativa, en lo que concierne a los entes del fisco.

La competencia tributaria consiste en la facultad de recaudar tributo, cuando se produce en la realidad el hecho generador de la obligación tributaria previa e hipotéticamente establecida en la ley fiscal aplicándose invariablemente el principio jurídico de que "no hay tributo sin ley".

Así entonces, el llamado poder tributario es consustancial al Estado y lo ejerce actuando soberanamente al determinar, de manera general y abstracta, cuáles son los hechos o situaciones hipotéticas que al producirse en la realidad, harán que los sujetos obligados al tributo tengan la obligación de efectuar el pago de la contribución relativa.

En nuestro país el ejercicio de la potestad tributaria en materia federal corresponde al Congreso de la Unión, y en materia local a cada uno de los Congresos de las entidades federativas, quienes determinarán qué órgano o ente de la administración pública federal o estatal gozarán de competencia tributaria.



El caso más frecuente es que coincidan las titularidades de la potestad y la competencia tributaria en un mismo ente, verbigracia cuando el Gobierno Federal, por conducto del Poder Legislativo y actuando como titular del poder tributario nacional, grava las rentas de las personas físicas y morales, emitiendo una ley en tal sentido, y a la vez, resulta ser además el titular de la competencia tributaria para cobrar dichas contribuciones; tal es el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como parte de la administración centralizada del Estado.

Pero si bien, esa es la regla general existen también excepciones que la confirman, tal y como ocurre cuando el acreedor de la obligación tributaria, esto es, el que puede cobrar el tributo, resulta ser una entidad distinta de aquella a la que le corresponde establecerlo, como sucede concretamente en el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, o de los mismos municipios del país.

Refirámonos de manera concreta, a analizar desde el punto de vista del derecho tributario, que debemos entender por aportaciones de seguridad social, mismas que constituyen una de las cuatro especies de contribución que distingue el legislador y que define en forma expresa en el artículo 2°, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, en los siguientes términos: *“Aportaciones de seguridad social son las aportaciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.”*

Por otro lado, es menester reiterar que la doctrina del derecho tributario y concretamente nuestro Código Fiscal de la Federación, clasifica nada más cuatro especies de contribuciones:

- 1) Impuestos,
- 2) Aportaciones de seguridad social,
- 3) Contribuciones de mejoras,
- 4) Derechos.

Sin soslayar que también tienen naturaleza fiscal tanto los aprovechamientos como los productos, amén de los accesorios de los créditos fiscales tales como los recargos, las sanciones – multas, los gastos de ejecución y otros análogos.

Cada una de estas especies de contribución, tiene características propias que le distinguen del resto, generalmente a través de elementos cualitativos que aluden al campo de aplicación del atributo y que engloban el objeto, la materia imponible o hecho generador, y al sujeto pasivo obligado a tributar, a la vez que atienden a elementos cuantitativos tales como la base gravable o imponible y la tarifa impositiva.

Debe resaltarse que en la doctrina fiscal mexicana no se contemplaban las aportaciones de seguridad social como una especie definida de contribución; ésta fue introducida a raíz de que el legislador federal dotara de característica de Organismo fiscal autónomo al Instituto Mexicano del Seguro Social, abriéndole con posterioridad, muchos años después, un espacio específico en el catálogo de contribuciones previstas en el Código Fiscal de la Federación.

Prueba irrefutable de que las cuotas de seguridad social, con antelación tenían el carácter de derechos fiscales, lo constituye el hecho de que el propio legislador federal, a fin de evitar confusiones, determinara dejar intocado el texto del segundo párrafo de la fracción IV, del artículo 2° del precitado Código Fiscal de la Federación, en el que en lo conducente establece que

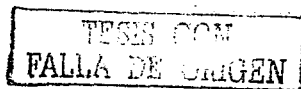
TEMAS CON
FALLA DE ORIGEN

cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II —de dicho precepto—, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social, pues pese al significativo avance legislativo, la doctrina tributaria aún no es unánime y lejos está de serlo, en cuanto atañe a la naturaleza intrínseca de estas contribuciones.

Esto es, el mismo legislador federal pretende resolver con esta fórmula legal, los conflictos de clasificación de ese tipo de tributos, surgidos por opiniones doctrinales contrarias que cuestionan la naturaleza de estas contribuciones especiales.

Las aportaciones de seguridad social tienen además preferencia a otros tipos de créditos, cualesquiera que sea su naturaleza, incluso sobre créditos fiscales locales, resolviendo el artículo 148, del Código Fiscal de la Federación, el cual se transcribe a continuación:

“Artículo 148. Cuando en el procedimiento administrativo de ejecución concurren contra un mismo deudor, el Fisco Federal con los fiscos locales fungiendo como autoridad federal de conformidad con los convenios de coordinación fiscal y con los organismos descentralizados que sean competentes para cobrar coactivamente contribuciones de carácter federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público iniciará o continuará, según sea el caso, el procedimiento administrativo de ejecución por todos los créditos fiscales federales omitidos.”



"El producto obtenido en los términos de este artículo, se aplicará a cubrir los créditos fiscales en el orden siguiente:

"I. Los gastos de ejecución;

"II. Los accesorios de las aportaciones de seguridad social;

"III. Las aportaciones de seguridad social;

"IV. Los accesorios de las demás contribuciones y otros créditos fiscales, y

"V. Las demás contribuciones y otros créditos."

Este problema jurídico al establecer la prelación de estos créditos, en donde primero se debe de aplicar el producto obtenido del procedimiento administrativo de ejecución a cubrir, estrictamente en ese orden:

- 1) Los gastos de ejecución *de las aportaciones de seguridad social;*
- 2) Los accesorios *de las aportaciones de seguridad social;*
- 3) *Las aportaciones de seguridad social;*
- 4) Los accesorios de las demás contribuciones y otros créditos fiscales;
- 5) Las demás contribuciones y otros créditos fiscales.

Lo anterior reitera ahora que al tenor del último párrafo del artículo 2º, del Código Fiscal de la Federación, los recargos, la actualización, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización legal, son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas.



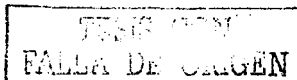
Sin embargo, no siempre empatan las opiniones entre los estudiosos del derecho tributario y los que estudian el complejo derecho de los seguros sociales, en lo que se refiere a la naturaleza fiscal en las aportaciones de seguridad social.

Por otro lado, partiendo del análisis del texto del artículo 287, de la nueva Ley del Seguro Social, mismo que establece que el pago de las cuotas, los capitales constitutivos, su actualización y los recargos, tienen el carácter de fiscal, preceptos que por cierto sólo reitera dispositivos contenidos en las anteriores legislaciones, el cual dice textualmente:

"Artículo 287. El pago de las cuotas, los capitales constitutivos, su actualización y los recargos tienen el carácter de fiscal."

La idea central consiste en establecer y dejar aclarada la enorme diferencia que guarda la contribución fiscal para el sostenimiento de la institución, como son las cuotas obrero patronales conjuntamente con la cuota social o contribución estatal, y el acto jurídico definitivo del Instituto consistente en la resolución para la determinación y cobro de un capital constitutivo, emitido por los Delegados Estatales y/o Regionales del Instituto Mexicano del Seguro Social, con fundamento en los artículos 251, fracciones XII, XIV y XVII, en directa relación con el numeral 275, fracción VII, ambos de la nueva Ley del Seguro Social, los cuales se transcriben a continuación:

"Artículo 251. El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las facultades y atribuciones siguientes:



"XII. Recaudar y cobrar las cuotas de los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez, y vida, guarderías y prestaciones sociales, salud para la familia y adicionales, los capitales constitutivos, así como sus accesorios y percibir los demás recursos del Instituto; así como la recaudación y cobro de las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;"

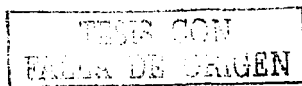
"XIV. Determinar los créditos a favor del Instituto y las bases para la liquidación de cuotas y recargos, así como sus accesorios y fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, de conformidad con la presente ley y demás disposiciones aplicables.

"Las liquidaciones de las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez podrán ser emitidas y notificadas conjuntamente con las liquidaciones de las aportaciones y descuentos correspondientes al Fondo Nacional de la Vivienda por el personal del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, previo convenio de coordinación con el citado Instituto;"

"XVII. Determinar y hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos en los términos de esta ley;"

"Artículo 275. Los delegados del Instituto tendrán las facultades y atribuciones siguientes:"

"VII. Ejercer en el ámbito de la circunscripción territorial de la delegación, las facultades previstas en las



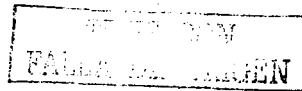
fracciones X a XII y XIV a XX del artículo 251 de esta ley, y"

Pese entonces a que la Ley del Seguro Social de 1973, en su artículo 267, estableciera ya el carácter de fiscal de tales créditos, no fue sino hasta las reformas del Código Fiscal de la Federación que entraran en vigor el 1° de enero e 1983, cuando se consideró legalmente como contribuciones a las cuotas obrero patronales y sus consecuencias legales, aportaciones de seguridad social que ya gozan desde entonces de ese tributo: son de índole fiscal.

En otro orden de ideas debemos establecer que el Instituto Mexicano del Seguro Social, en uso de sus atribuciones legales al contar con plena competencia tributaria para ello, lleva al cabo otras funciones connaturales a su actividad cotidiana entre otras la fiscalización del cumplimiento de las disposiciones legales relativas al cargo de los patrones y demás sujetos obligados, así como la instauración del procedimiento administrativo de ejecución, ya de manera directa a través de sus Oficinas para Cobros, o ya pudiendo incluso instrumentarlo por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por cierto, desde hace más de 10 años, desaparecieron las otrora llamadas "Oficinas Federales de Hacienda para Cobros del Seguro Social", que antaño efectuaban dicha labor de cobranza forzosa, mediante una reforma al Código Fiscal de la Federación que data del año de 1992.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, está legalmente facultado para determinar el contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones, fijarlas en cantidad líquida, aplicando para ello los datos con los que cuente u obtenga a través de visitas domiciliarias emitidas y desahogadas con base



en el artículo 16, constitucional y preceptos relativos del Código Fiscal de la Federación, e incluso, aplicando aquellos que de acuerdo con su experiencia considere como probables.

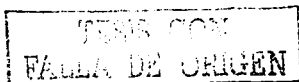
De la misma forma, el Instituto Mexicano del Seguro Social identifica al sujeto pasivo de la obligación tributaria, señalando quien y cómo debe de cubrir las cuotas obrero-patronales y, finalmente, cuando no le son cubiertos oportunamente los créditos a su favor, aplica directamente el procedimiento administrativo de ejecución, por conducto de sus respectivas Oficinas para Cobro; esto con la finalidad de siempre contar con los recursos necesarios para cubrir el costo de los servicios y prestaciones que la ley le encomienda.

El Instituto Mexicano del Seguro Social se encuentra permanentemente inmerso en la órbita de lo fiscal, y de ello se deriva que los principios rectores de la materia tributaria le sean totalmente aplicables en lo que a tal aspecto concierne.

Lo anterior, ya lo hemos dicho, no riñe con el hecho de que sean en la realidad organismos descentralizados los encargados de proporcionar la seguridad social, en sustitución del Estado, pues ello no modifica la naturaleza tributaria de las aportaciones de seguridad social ni los capitales constitutivos.

Para concluir con el estudio, se procede a analizar por la importancia que reviste el tema, el texto literal de los artículos 304 y 305, de la Nueva Ley del Seguro Social:

"Artículo 304. Cuando los actos u omisiones, que realicen los patrones y demás sujetos obligados, impliquen el cumplimiento de pago de los conceptos



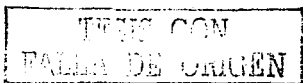
fiscales que establece el artículo 287, aquéllos se sancionarán con una multa del sesenta al cien por ciento del concepto obtenido. Los demás actos u omisiones que perjudiquen a los trabajadores o al Instituto se sancionarán con multa de cincuenta hasta trescientas cincuenta veces el importe del salario mínimo general que rija en el Distrito Federal. Estas sanciones serán impuestas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, de conformidad con el reglamento de la materia."

"Artículo 305. Se equipara al delito de defraudación fiscal y serán sancionadas con las mismas penas que establece el Código Fiscal de la Federación las conductas desplegadas por los patrones y demás sujetos obligados que:

"I. No cubrir las cuotas obrero patronales, durante doce meses o más, que están obligados a enterar en términos de esta ley y sus reglamentos, y

"II .No formulen los avisos de inscripción o proporcionen al Instituto datos falsos evadiendo el pago o reduciendo el importe de las cuotas obrero patronales, en perjuicio del Instituto o de los trabajadores, en un porcentaje de veinticinco por ciento o más de la obligación fiscal.

"En estos casos la declaratoria de perjuicio o posible perjuicio, así como la querrela respectiva, la hará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos que establezca el Código Fiscal de la Federación.



"Los ilícitos previstos en esta ley se configurarán sin perjuicio de que cualquier otra conducta de los patrones o sujetos obligados encuadre en los supuestos regulados en el Código Fiscal de la Federación como delitos y serán sancionados en la forma y términos que establezca ese ordenamiento. Lo anterior sin perjuicio de que se exija al patrón el cumplimiento de sus obligaciones para con el Instituto."

1.6. Sujeto Pasivo.

"SUJETO PASIVO El sujeto pasivo es el particular, el deudor, el obligado de la relación jurídico-tributaria, comúnmente conocido como el contribuyente.

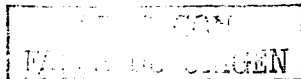
"El contribuyente es aquella persona física o moral obligada al pago de un impuesto por llevar a cabo operaciones gravadas por las leyes o, dicho de otra manera, para realizar el hecho generador del crédito fiscal."¹¹

SUJETOS PASIVOS, CLASIFICACIÓN DE

- I. A. Sujetos pasivos por deuda propia con responsabilidad directa:

- 1 El contribuyente deudor directo del tributo, y
- 2 El causahabiente del contribuyente:
 - a) Mortis causa,

¹¹ Hugo Carrasco Iriarte. Diccionario de Derecho Fiscal. 1ª Edición. Editorial OXFORD. UNIVERSITY PRESS MÉXICO, S.A. de C.V. 1998. P. 502.



b) Inter vivos.

B. Sujetos pasivos por deuda de carácter mixto con responsabilidad directa.

C. Sujetos pasivos, en parte por deuda propia y en parte por deuda ajena, con responsabilidad parcialmente directa y parcialmente solidaria:

- 1 Los contratantes y las partes en un juicio;**
- 2 Los socios y participantes en determinadas sociedades y asociaciones comerciales, y**
- 3 Los coherederos.**

II. Sujetos pasivos por deuda ajena con responsabilidad sustituta:

- 1 Las personas obligadas al pago del tributo con acción para repetir en contra del deudor directo, y**
- 2 En general, los sustituidos legales del contribuyente directo.**

III. Sujetos por deuda ajena con responsabilidad solidaria:

- 1 Los funcionarios, jueces, abogados, notarios, etc., y**
- 2 En general, los corresponsables solidarios.**

IV. Sujetos pasivos por deuda ajena con responsabilidad objetiva:



- 1 Los adquirentes de inmuebles, por los adeudos fiscales.
- 2 Los anteriores propietarios de muebles con privilegio fiscal, y
- 3 Los sucesores en la administración de empresas.

Sujetos pasivos por deuda propia con responsabilidad directa:

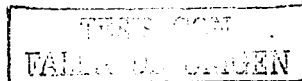
El principal y más importante sujeto pasivo de la obligación tributaria es indudablemente el deudor directo del tributo, sobre quien recae en definitiva la obligación de cubrir el crédito fiscal, pues aún cuando otras personas estén obligadas al pago del impuesto, por el derecho de repetición el gravamen siempre debe quedar a cargo de dicho deudor directo.

Sujetos pasivos por deuda de carácter mixto con responsabilidad directa:

Se trata de una hipótesis intermedia cuyos rasgos característicos se observan en las obligaciones tributarias que pesan de manera directa sobre una persona que la ley considera como deudora del impuesto, no obstante que la deuda no tiene carácter estrictamente personal, lo que se justifica por la disponibilidad de un cierto grupo económico de bienes que pertenecen a varias personas físicas.

Sujetos pasivos, en parte por deuda propia y en parte por deuda ajena, con responsabilidad parcialmente directa y parcialmente solidaria:

Esta categoría se diferencia de la anterior por algunos rasgos esenciales. Ante todo, aquí no estamos frente a una deuda que afecte a un grupo unitario económico, sino a un crédito fiscal que aún cuando originalmente sea único, puede dividirse entre varios sujetos pasivos en las partes que les correspondan, no necesariamente iguales, porque grava una pluralidad de deudores distintos.



En otras palabras, el Estado es titular de un crédito único contra varios deudores. Según el régimen del derecho privado, cada deudor debería responder pro quota, pues por la indeterminación de parte alicuotas normalmente la ley presumiría que son iguales.

Pero en el campo del derecho impositivo la ley otorga al fisco el derecho de dirigirse a un solo deudor para obtener el pago de la deuda íntegra. El deudor requerido responde de una deuda propia y, más allá de ésta, también de una deuda ajena, en virtud de una responsabilidad parcialmente directa (deuda propia), y parcialmente solidaria (deuda ajena), sin perjuicio de su derecho de ejercer la acción de devolución en contra de los demás codeudores.

Sujetos pasivos por deuda ajena con responsabilidad sustituta: Vamos a estudiar ahora otras categorías de sujetos pasivos respecto de los cuales no existe en absoluto responsabilidad por deuda propia.

La primera se refiere a quienes la ley considera como tales, debido a una sustitución completa de los deudores directos (por sus relaciones con la administración financiera), hasta el punto de que en caso de incumplimiento el fisco reclama directamente el pago al responsable sustituto del verdadero deudor sin afectar a éste si se logra el pago.

Sin embargo, sólo cuando sea insolvente el deudor directo primitivo, el Fisco podrá dirigirse contra el deudor sustituto que siempre queda en último análisis como el deudor real del tributo en un sentido práctico, porque solamente respecto a él se encuentra una causa específica (capacidad contributiva) que justifique del cobro, que falta en relación con el deudor original sustituido por hipótesis insolvente.



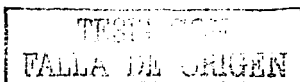
Sujetos por deuda ajena con responsabilidad solidaria: También los sujetos pasivos pertenecen a ésta categoría responden de una deuda tributaria ajena, consecuencia de un vínculo común que los hace responsables solidariamente con el deudor efectivo del tributo. Se trata de una solidaridad derivada de la ley. Una vez más estamos frente a una situación jurídica característica del derecho tributario.

Existe una distinción clara entre este caso y el anterior y, también con la responsabilidad solidaria entre las partes contratantes y los coherederos, pues estos no pagan íntegramente una deuda ajena, sino que cubren de una manera parcial siempre una deuda propia los sujetos pasivos que ahora se consideran, por el contrario nunca son deudores directos ni siquiera por una parte del gravamen.

Para establecer este amplio y rígido sistema de solidaridad legal, el legislador se inspiró en fines prácticos de garantía del fisco y en motivos particularmente disciplinarios y represivos, de manera que en muchos casos se trataría de una responsabilidad de manera de carácter represivo.

Sujetos pasivos por deuda ajena con responsabilidad objetiva: esta es la última categoría de sujetos pasivos los que deben pagar una deuda ajena a causa de un vínculo de carácter objetivo.

Esta categoría también presenta una situación jurídica característica del derecho tributario, en el que con frecuencia se presentan situaciones donde la propiedad, o una simple posesión de un inmueble, hace que el propietario o el poseedor sea el responsable frente al fisco del pago del tributario que haya recaído en el paso sobre el valor o la renta del predio, no obstante



que se debió cubrir personalmente por quien fue propietario o poseedor en la época en que causo el impuesto.

1.7. Objeto.

“OBJETO DE LA CONTRIBUCIÓN Es la parte de la riqueza o de la realidad, que la ley recoge para efectos impositivos.”¹²

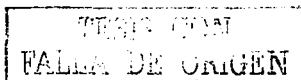
“OBJETO DE LA OBLIGACIÓN Por objeto de la obligación tributaria se entiende la prestación pecuniaria –ya que existen hoy pocos tributos en especie- que el sujeto pasivo de la obligación (el contribuyente) debe al Estado.”¹³

Si la obligación tributaria se justificara sólo por la consideración de que el Estado de hecho puede aplicar cualquier impuesto y es capaz de usar medios coercitivos para exigir su pago, desaparecería toda distinción ética y jurídica entre impuestos y extorsiones arbitrarias del poder público.

Es decir, no es satisfactoria la explicación simplista y, hasta cierto punto materialista, de que el cobro de tributos en todos los tiempos y en todos los países se justifica por la necesidad objetiva gubernamental de disponer de medios económicos para las actividades públicas; y ni siquiera es la comunis opinio de los contribuyentes de que esta necesidad existe implícita en toda organización política.

¹² Hugo Carrasco Iriarte. Diccionario de Derecho Fiscal. 1ª Edición. Editorial OXFORD, UNIVERSITY PRESS MÉXICO, S.A. de C.V. 1998, P. 352.

¹³ Idem. P. 353.



OBLIGACIÓN TRIBUTARIA. La obligación tributaria tiene las siguientes características:

- a) Es una obligación de derecho público.
- b) Tiene por sujeto activo al Estado, único titular originario de la soberanía financiera.
- c) Es una pretensión que el Estado define a través de sus órganos administrativos.
- d) Es una pretensión que se dirige a los sujetos pasivos de la obligación, ya sean deudores directos, ya estén señalados por la ley como responsables hacia el Estado en lugar de los deudores directos o conjunta o solidariamente con éstos.
- e) Tienen por objeto una prestación pecuniaria.
- f) Tiene su fuente jurídica en la ley, y
- g) Tiene su causa ético-jurídica en los servicios generales y particulares que el Estado presta a los contribuyentes y en la capacidad individual de éstos últimos para contribuir a los gastos públicos.¹⁴

1.8. Base.

“BASE. Se entiende como base del impuesto, la cuantía sobre la que se determina éste a cargo de un sujeto, por ejemplo, monto de la renta percibida, número de kilos producidos, etcétera”.¹⁵

“BASE IMPONIBLE. Cifra sobre la que, hechas las deducciones, exenciones y demás cantidades autorizadas, debe servir para liquidar el impuesto que el contribuyente está obligado a pagar.”¹⁶

¹⁴ *Ibidem*, p. 353.

¹⁵ *Ibidem*, p. 53.

¹⁶ Rafael de Pina Rafael de Pina Vara *Diccionario de Derecho*. Vigésimo Primera Edición. Editorial Porrúa, 1995, p. 124.

"La base imponible o base gravable es la cuantía real que sirve para determinar la tasa correspondiente del impuesto. Esto es, la cuantía específica, después de deducciones y exenciones, si las hay."¹⁷

La base del impuesto es la cuantía sobre la que se determina el impuesto a cargo de un sujeto, por ejemplo: monto de la renta percibida, valor de la porción hereditaria, número de litros producidos etcétera.

1.9. Tasa.

"TASA. Cantidad que se paga por la utilización de un servicio público. Fijación por el poder público del precio de determinados artículos considerados como de primera necesidad."¹⁸

1.10. Tarifa.

"TARIFA. Lista de unidades y de cuotas correspondientes para un determinado objeto tributario o para un número de objetos que pertenecen a la misma categoría."¹⁹

En algunos casos, como el Impuesto Sobre la Renta, la ley emplea tarifas, o sea escalas basadas en el valor, en dinero, de la percepción. Hay leyes que fijan el impuesto por cuota fija, es decir, cantidad determinada según el valor del acto o contrato fuente de la obligación tributaria.

¹⁷Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial UNAM-Porrúa. PP. 326, 327.

¹⁸Idem. P. 469.

¹⁹Hugo Carrasco Triarte. Diccionario de Derecho Fiscal. Primera Edición, 1ª Edición. Editorial OXFORD, UNIVERSITY PRESS MÉXICO, S.A. de C.V. 1998, P. 505.

2. Crédito Fiscal.

El Código Fiscal de la Federación define al Crédito Fiscal en su artículo 4°, de la siguiente manera:

“Artículo 4. Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como de aquéllos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.”

Esa definición es incompleta, porque las leyes fiscales fijan situaciones jurídicas abstractas, que sólo tienen realización cuando existe un hecho al que se pueda aplicar una norma legal. Esas leyes, en las situaciones jurídicas que suponen, definen el concepto y objeto de las contribuciones, así como señalan las personas que están obligadas a cumplirlas y los castigos para el caso de desobediencia, pero para que exista crédito fiscal es necesario que el sujeto pasivo de la obligación tributaria realice un acto o incurra en una omisión que esté dentro de la relación jurídica que define la ley, esto es, se necesita que al mismo tiempo que exista de un hecho, haya una norma legal que le sea aplicable, es decir, un hecho generador.

En otros términos, para que exista el crédito fiscal es indispensable que la autoridad demuestre que encontró un hecho gravado o imponible conforme a una disposición fiscal que le sea aplicable con exactitud.

Hugo Carrasco Iriarte, define al Crédito Fiscal como: **“CRÉDITO FISCAL** Significa lo que se debe a una persona, y, desde que algo se adeuda a una Tesorería, existe un crédito a favor de la misma que tiene derecho a cobrar. Es la obligación tributaria en sentido estricto, determinada en cantidad líquida.”²⁰

“CRÉDITOS FISCALES. Tienen este carácter cualquier crédito en favor del Erario Federal, sin que importe la índole o situación jurídica del deudor, ni la fuente de la obligación, la que puede derivar de una norma tributaria o de una actividad del Estado en su carácter de persona privada.”²¹

2.1. Clasificación del Crédito Fiscal.

El crédito fiscal se puede clasificar de acuerdo al Código Fiscal de la Federación conforme a los artículos 2° y 3°, que establecen:

“Artículo 2. Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

“I. Impuestos son las contribuciones establecidas en Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

²⁰ Hugo Carrasco Iriarte. Diccionario de Derecho Fiscal. 1ª Edición. Editorial OXFORD UNIVERSITY PRESS MÉXICO, S.A. de C.V. 1998, P. 136.

²¹ Idem. P. 137.

"II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas en la Ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

"III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

"IV. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en éste último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

"Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

"Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este Código son accesorios de las

contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto por el artículo 1°."

"Artículo 3. Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

"Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este Código, que se apliquen en relación con aprovechamientos, son accesorios de éstos y participan de su naturaleza.

"Son productos las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado."

Referente a los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo, del artículo 21, del Código Fiscal de la Federación, se pueden definir como:

Recargos. Se pagan por concepto de indemnización al fisco por la falta de pago oportuno de un crédito fiscal.

Multas. Son sanciones que se imponen al contribuyente con fines no recaudatorios, sino correctivos, por el incumplimiento de un deber de parte del gobernado. *Indemnización de 20% por cheques devueltos.* El cheque recibido por las autoridades fiscales que sea presentado en tiempo y no sea pagado por la institución bancaria, da lugar al cobro al contribuyente de 20% del valor de éste y se debe de exigir independientemente de los demás conceptos jurídicos a que tiene derecho la hacienda.

Gastos de ejecución. Cuando sea necesario emplear el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivo un crédito fiscal, las personas físicas y morales están obligadas a sufragar los gastos inherentes a las diligencias respectivas, que por lo general son del 2% por determinadas diligencias.

2.2. Definición de Multa.

En primer lugar se hace un análisis de la sanción en general, tanto en el Derecho como en el Derecho Tributario.

Finalidad de la sanción en el Derecho.- En el Derecho Privado la finalidad de la sanción consiste en el resarcimiento de los daños y perjuicios que el incumplimiento de una obligación ocasionó a una parte.

Esa sanción puede derivar de una convención entre las partes o de la ley. En el primer caso, las partes determinan la sanción aplicable al que dé origen al incumplimiento de lo pactado; en el segundo, es la ley la que señala la sanción, cuando las partes guardan silencio al respecto, o la norma es violada en perjuicio de una persona ajena al acto del que lo comete.

Eduardo García Máynez, considera que la sanción es “la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado.”²²

En el Derecho Tributario la finalidad que se busca con la sanción, es que el causante cumpla puntualmente sus obligaciones fiscales, con el objeto de asegurar la eficiencia y la regularidad de los servicios públicos o de las necesidades sociales que están a cargo del Estado.

Para Méndez Aparicio, la pena o sanción en el Derecho Tributario es, por una parte, manifestación de defensa pecuniaria; por otra parte, en grado variable recuperación o resarcimiento moratorio; y finalmente, una fuente de recursos independientes.

López Velarde define a la infracción fiscal como todo acto u omisión de un particular, que trae como consecuencia dejar de hacer lo que la ley fiscal ordena o efectuar lo que la misma prohíbe.

Clasificación de las sanciones.- Fonrouge, clasifica a las sanciones como penas administrativas y penas penales. Las primeras son las que impone la autoridad administrativa y las segundas aquellas cuya imposición corresponde a la autoridad judicial.

En segundo lugar se define y se estudia a la multa.

²² Eduardo García Máynez, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México, 1967, P. 310.

“MULTA. Sanción pecuniaria impuesta por cualquier contravención legal, en beneficio del Estado o de cualquier entidad oficial que se encuentra autorizada para imponerla.”²³

En el orden jurídico puede considerarse como una corrección disciplinaria, como una sanción gubernativa, como una pena y en relación con el derecho privado, como una cláusula puesta en un contrato como sanción de un eventual incumplimiento.

El autor de una infracción castigada con multa, si es jornalero u obrero, no podrá ser sancionado con una mayor que el importe de su jornal o sueldo de una semana, según el artículo 21, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el que textualmente dice:

“si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.”

Esta misma Constitución en el artículo 22, párrafo primero, prohíbe expresamente, en todo caso, la multa excesiva” el que textualmente dice:

“Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de mutilación, y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.”

²³ Rafael de Pina, Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. Vigésimo Primera Edición. Editorial Porrúa, S. A. 1995, P. 375.

“Multa Sanción de carácter económico impuesta por infracción a una norma legal; el fin primordial de su imposición es castigar la trasgresión a las disposiciones legales, con carácter ejemplificativo e intimidatorio y no recaudatorio.”²⁴

“MULTA FISCAL. Pena de naturaleza pecuniaria, prevista legalmente como sanción y que es aplicable al sujeto activo de una infracción fiscal.”²⁵.

La multa tiene como finalidad disciplinar al infractor. Se impone por cualquier violación a una norma tributaria, traiga o no como consecuencia la evasión de un crédito fiscal. Por lo tanto las multas vienen a constituir una pena trascendente derivada de la responsabilidad por la infracción fiscal impuesta por la autoridad competente, con el ánimo de reprimir la violación cometida.

Referente a las multas es aplicable la tesis siguiente:

“Multas. Constituyen un crédito fiscal las impuestas con motivo del incumplimiento de una obligación fiscal. De conformidad con los artículos 2° y 3° del Código Fiscal de la Federación, los ingresos que el Estado tiene derecho a percibir son esencialmente: a) contribuciones, clasificadas a su vez en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos; b) aprovechamientos, y c) productos. De la definición que de cada uno de estos ingresos otorgan los propios preceptos legales se advierte que solamente las contribuciones y los aprovechamientos son debidos a la calidad de entidad

²⁴ Hugo Carrasco Iriarte. Diccionario de Derecho Fiscal. 1ª Edición. Editorial OXFORD UNIVERSITY PRESS, MÉXICO S.A. DE C.V. P. 326

²⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. 7ª. Edición Editorial Porrúa, México 1994. P. 2163.

de derecho público del Estado, en tanto que los productos derivan de la actividad del propio Estado, pero como entidad de derecho privado. Por tal razón, solamente respecto a las contribuciones y los aprovechamientos la ley ha establecido la causación de recargos, sanciones, gastos de ejecución e indemnización por falta de pago oportuno, atribuyéndoles el carácter de accesorios de aquellos ingresos en que tienen su origen y haciéndoles partícipes de su naturaleza. Por otra parte el artículo 4° del citado ordenamiento legal define que son créditos fiscales "... los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios..." En ese orden de ideas, la multa impuesta al quejoso "con motivo del incumplimiento de una obligación fiscal" sólo puede entenderse como accesorio de una contribución o de un aprovechamiento y, por ende, como un crédito fiscal.

"Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimoprimer Circuito.

"Incidente en revisión 236/93. Operadora Hotelsa S. A. de C. V. (Recurrente: Administrador Local Jurídico de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en Iguala, Guerrero), 7 de octubre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Martiniano Bautista Espinoza. Secretario: Javier Cardoso Chávez."²⁶

²⁶ Semanario Judicial de la Federación, octava época, Tribunales Colegiados de Circuito, t. XII, diciembre, P. 908

En nuestra legislación Tributaria, el artículo 70, del Código Fiscal de la Federación, contempla la aplicación de las multas por infracciones a las legislaciones fiscales, el cual se transcribe a continuación:

“Artículo 70. La aplicación de las multas, por infracciones a las disposiciones fiscales, se hará independientemente de que se exija el pago de las contribuciones respectivas y sus demás accesorios, así como de las penas que impongan las autoridades judiciales cuando se incurra en responsabilidad penal.

“Cuando las multas no se paguen en la fecha establecida en las disposiciones fiscales, el monto de las mismas se actualizará desde el mes en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe, en los términos del artículo 17-A de este Código.

“Para efectuar el pago que de las cantidades que resulten en los términos de este artículo, las mismas se ajustarán de conformidad con el penúltimo párrafo del artículo 20 de este Código.

“Las multas que este Capítulo establece en por cientos o en cantidades determinadas entre una mínima y otra máxima, que se deban aplicar a los contribuyentes cuyos ingresos en el ejercicio inmediato anterior no hayan excedido de \$1,276,715.00, se considerarán reducidas en un 50%, salvo que en el precepto en que se establezcan, se señale expresamente una multa menor para estos contribuyentes.

“Cuando la multa aplicable a una misma conducta infraccionada, sea modificada posteriormente mediante reforma al precepto legal que la contenga, las autoridades fiscales aplicarán la multa que resulte menor entre la existente en el momento en que se cometió la infracción y la multa vigente en el momento de su imposición.”

Referente a las sanciones que puede imponer el Instituto Mexicano del Seguro Social, por violaciones cometidas a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, su fundamento se encuentra en el artículo 304, de la Ley del Seguro Social vigente, el que se transcribe a continuación:

“Artículo 304. Cuando los actos u omisiones, que realicen los patrones y demás sujetos obligados, impliquen el incumplimiento del pago de los conceptos fiscales que establece el artículo 287, aquellos se sancionarán con multa del setenta al cien por ciento del concepto omitido. Los demás actos u omisiones que perjudiquen a los trabajadores o al instituto se sancionarán con multa de cincuenta hasta trescientas cincuenta veces el importe del salario mínimo general que rija en el Distrito Federal. Estas sanciones serán impuestas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, de conformidad con el reglamento de la materia.”

Por otra parte se regulan por el Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, ya que dicho Reglamento tiene por objeto regular la imposición de las multas de acuerdo al artículo 1°, el cual textualmente dice:

“Artículo 1°. El presente Reglamento tiene por objeto regular la imposición de multas por violaciones a las disposiciones a la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, así como establecer el procedimiento respectivo en los términos del artículo 304 de la propia Ley.”

Por la naturaleza eminentemente represiva de las multas, las autoridades tienen que sujetarse a lineamientos definitivos, los artículos 38 y 75, del Código Fiscal de la Federación estipulan en forma genérica los siguientes requisitos:

“Artículo 38. Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

“I. Constar por escrito.

“II. Señalar la autoridad que lo emite.

“III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

“IV. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a quien vaya dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

"Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad."

"Artículo 75. Dentro de los límites fijados por este Código, las autoridades fiscales al imponer las multas por la comisión de las infracciones señaladas en las leyes fiscales, incluyendo las relacionadas con las contribuciones al comercio exterior, deberán fundar y motivar su resolución y tener en cuenta lo siguiente:..."

Además de estos requisitos formales, los Tribunales han exigido, se tome en cuenta el perjuicio sufrido por el fisco, la negligencia o mala fe o en su caso la espontaneidad en la conducta; si se trata de infracción aislada o es repetida y en su caso la capacidad económica del infractor.

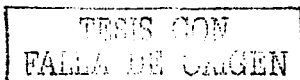
El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ha insistido en dos factores esenciales que son:

- a) La gravedad de la infracción y
- b) Las condiciones económicas y particulares del infractor.

2.3. Clasificación de las Multas.

La Ley del Seguro Social de 1943 establecía las siguientes clases de multa:

- A) Actos u omisiones que en perjuicio de sus trabajadores cometan los patrones.



- B) Derecho-habientes que perjudiquen el servicio.
- C) Actuaciones irregulares que tiendan a evadir el pago de cuotas obrero-patronales.

Esta misma clasificación se conservó en la Ley anterior, solo que los derecho-habientes fueron comprendidos en el artículo 283, en la denominación "demás personas obligadas".

Las multas son sanciones pecuniarias impuestas por la autoridad por violación a las disposiciones fiscales, tengan o no como consecuencia la evasión de créditos fiscales.

En nuestra legislación fiscal federal, existen dos clases de multas:

- a) Multas fijas, o sea la cantidad determinada,
- b) Multas variables, o sea que oscilan entre un mínimo y un máximo, según la gravedad de la infracción.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3. Requisitos Constitucionales.

En primer término, deben de cumplir las multas emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, los requisitos contemplados en los párrafos primero y segundo, del artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual se transcribe a continuación:

"Artículo 14. A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

Referente al primer párrafo, estriba en que la resolución en que se desarrolla la función jurisdiccional, debe pronunciarse conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, es decir, la de no retroactividad legal.

El principio de retroactividad significa que el legislador y el juez no pueden despojar a los individuos de los derechos que se llaman adquiridos; el primero por la expedición; y el segundo por la aplicación de una ley. Existe retroactividad cuando una ley nueva afecta derechos que ya forman parte del patrimonio de una persona o facultades que ya fueron ejercitados, por ejemplo cuando se paga un impuesto conforme a la tasa determinada, con arreglo a la ley anterior.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Relativo al segundo párrafo del artículo en comento, se refiere a la garantía de audiencia que constituye la defensa primordial con que cuenta un gobernado frente a los actos del poder público que tiendan de sus derechos o intereses.

La garantía de audiencia, corresponderá a todo sujeto como gobernado en los términos del artículo 1°, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se transcribe a continuación:

“Artículo 1°. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse si no en los casos y con las condiciones que ella misma establezca.”

La privación será la consecuencia o el resultado de un acto de autoridad que consiste en un menoscabo o disminución de la esfera jurídica del gobernado determinada por algún egreso de un bien material o inmaterial (derecho) constitutivo de privación (desposesión o despojo así como el impedimento de ejercer un derecho). En razón de la existencia de un atributo adeudado (impuestos, derechos, o contribuciones especiales).

La garantía de audiencia quiere decir que a ninguna persona se le puede privar de sus intereses jurídicos, si previamente no se le ha escuchado, es decir si por anticipado no se le ha dado la oportunidad de exponer mediante lo cual demuestre o pretenda demostrar que la autoridad no tiene razón o fundamento legal de lo que emite.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En segundo término, deben de cumplir las multas emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, el requisito contemplado en el párrafo primero, del artículo 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el que textualmente dice:

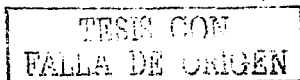
"Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

Relativo al párrafo anterior, se refiere a la garantía de legalidad de actos de molestia por lo que esta garantía que condicionada a la expresión: Fundamentación y Motivación de la Causa Legal del Procedimiento.

Fundamentación y motivación: Consiste en que las autoridades solo pueden hacer lo que las leyes le permiten, es decir el señalamiento de disposiciones legales en que la autoridad apoya su pretendido acto de molestia.

Causa legal del procedimiento: Se entiende por ésta el acto o actos que provocan la molestia en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones de un gobernado realizados por una autoridad competente pero no solo debe de existir la causa o elemento determinante del acto de molestia, sino que dicha causa debe ser legal, lo que implica que en su aspecto material el acto deberá encontrarse fundado y motivado por una ley.

En materia fiscal esta garantía consiste en que para que la autoridad pueda ser efectivo un cobro tributario, incluso coactivamente sobre un gobernado será necesario:

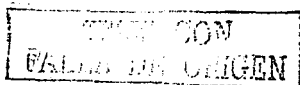


- a) Que exista una ley que lo obligue al pago de una contribución;
- b) Que esta ley contenga los elementos necesarios para llegar a la determinación, liquidación y pago de dicha contribución; y
- c) Que en la propia ley fiscal existan dispositivos necesarios para que cuando el contribuyente se niegue a cumplir su obligación de pago, la autoridad fiscal pueda substituirse al particular en el procedimiento de determinación y liquidación y llegue incluso a la etapa de cobro coactivo del crédito fiscal mediante el procedimiento de embargo (procedimiento administrativo de ejecución) y remate de los bienes propiedad del contribuyente, en estos casos la autoridad deberá ajustarse a un debido Proceso Legal.

Además esta garantía llevada a la materia fiscal, ubica a las autoridades competentes en la obligación de cumplir con los siguientes requisitos al momento de dar a conocer un acto de molestia al gobernado:

- 1) Expedir un mandamiento escrito.
- 2) Que ese ordenamiento escrito se encuentre expedido por autoridad competente.
- 3) Que el mandato esté debidamente fundado y motivado.

El mandamiento escrito, significa que todas las autoridades fiscales sin excepción deberán dar a conocer al gobernado, cualquier acto o resolución por medio del cual se pretenda



efectuar sus intereses jurídicos con un documento escrito en el que de manera indubitable las personas sepan cuales son las pretensiones de la autoridad. Se está en este acontecimiento frente a un acto de molestia en el domicilio del gobernado por lo tanto la autoridad competente deberá por imperante constitucional expedir un mandamiento por escrito debidamente fundado y motivado.

Por lo que ningún acto de molestia puede ser inferido al gobernado por alguna autoridad fiscal sino por un mandamiento por escrito, es decir la existencia de un acuerdo, orden o resolución que autorice a los agentes del fisco a practicar esa visita, sin embargo no es suficiente que exista este documento, sino que se debe mostrar al sujeto visitado y se deberá entregar copia de ese documento al interesado.

En consecuencia en materia fiscal no es admisible molestar a las personas con requerimientos verbales.

En este sentido el artículo 16 constitucional, protege la privacidad de los particulares que son objeto de una inspección por parte del estado, estableciendo formalidades como de principal importancia el mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Los requisitos para dicho efecto se contemplan en el artículo 38, del Código Fiscal de la Federación, en donde se prevén los actos administrativos debe señalar la autoridad que los emite y ostentar la firma del funcionario competente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La Autoridad Competente Administrativa es quien desarrolla el procedimiento encaminado a lograr en última instancia, a través de pasos el tributo llevando a cabo actividades de vigilancia previa y de sanción respecto de las infracciones que descubre.

Las obligaciones de la Autoridad Administrativa Tributaria, en forma general, puede decirse que son la dirección del procedimiento de conformidad estricta con la ley y la toma de las resoluciones y acuerdos que discrecionalmente juzgue necesarios para proteger el pago de los créditos fiscales y el cumplimiento de las demás obligaciones formales establecidas para tutelar aquél.

En tercer término, deben de cumplir las multas emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, la base constitucional contemplada en el párrafo primero, del artículo 21, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el que se transcribe a continuación:

"Artículo 21... Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas."

Lo establecido en este artículo se limita a normar el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, sin embargo, esta cuestión va más allá toda vez que el principio de legalidad que rige a la institución en comento tiene respaldo en otros preceptos de la misma Constitución, los que se analizaron anteriormente al ser referencia a los requisitos contemplados en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

los artículos 14, párrafos primero y segundo, y 16, párrafo primero, de dicha Constitución.

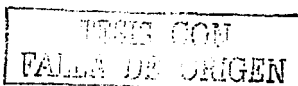
En cuarto término, deben de cumplir las multas emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, el requisito contemplado en el párrafo primero, del artículo 22, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el que textualmente dice:

“Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales”.

Es apreciable en la disposición que ha quedado transcrita que en cuanto a las multas administrativas éstas no deben ser excesivas, por lo tanto, es requisito fundamental que la resolución que las contenga se encuentre fundada y motivada, que se haga una exposición detallada de la gravedad de la infracción, que se citen los preceptos legales aplicables al caso y que haya adecuación entre las circunstancias y las normas jurídicas que dieron lugar a esa facultad sancionadora.

Las multas no se establecen con el propósito principal de aumentar los Ingresos del Estado, sino para castigar las transgresiones a las disposiciones legales. Los elementos que se deben tomar en cuenta para saber si una multa es excesiva son:

- a) Realizar en forma particular, un estudio pormenorizado de todas y cada una de las circunstancias específicas que le pudieran llevar a determinar el monto o su cuantía;
- b) Tomar en cuenta la gravedad de la infracción;



- c) Estudiar la capacidad económica del infractor;
- d) La reincidencia en su caso, y
- e) Así como cualquier otro elemento que pudiera llegar a influir para determinar de forma individual la multa que le corresponde a la supuesta infracción cometida.

En quinto término, deben de cumplir las multas emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, lo estipulado en la fracción IV, del artículo 31, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el que se transcribe a continuación:

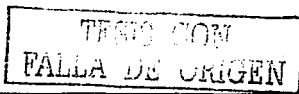
"Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:"

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

Este artículo al decir que es una obligación contribuir, queda cimentada la primera fase del sistema tributario, determina que debe establecerse una ley formal y materialmente legislativa, es decir, emanada del poder legislativo con efectos jurídicos obligatorios y generales.

El contenido de este artículo lo podemos descomponer en la siguiente forma:

- 1° Establece la obligación, para todo mexicano, de contribuir para los gastos públicos;
- 2° Reconoce que las entidades que tienen derecho a percibir impuestos son la Federación, el Estado y el Municipio;



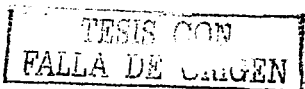
- 3° Que el Estado y Municipio que pueden gravar son los de la residencia de la persona;
- 4° Que las contribuciones se deben establecer para cubrir los gastos públicos; y
- 5° Que deben ser proporcionales y equitativos.

Referente a la obligación de contribuir no es sólo de los mexicanos, aún cuando el precepto constitucional mencione únicamente a los mexicanos cuando establece dicha obligación, no prohíbe que se le imponga a los extranjeros y, en consecuencia, puede hacerlo el legislador ordinario.

La Ley de Extranjería y Naturalización de 28 de mayo de 1886, en su artículo 35, decía: "Los extranjeros tienen la obligación de contribuir para los gastos públicos de la manera que dispongan las leyes..." La Ley de Nacionalidad y Naturalización de 5 de enero de 1934, en el artículo 32, impone a los extranjeros y personas morales extranjeras, la obligación de pagar las contribuciones ordinarias o extraordinarias y a satisfacer cualquier otra prestación pecuniaria, siempre que sean ordenadas por las autoridades y alcancen la generalidad de la población donde residen.

El Código Fiscal de 1938, en el artículo 21, fracción II, expresamente menciona como sujetos de impuestos a los extranjeros que residan en la República o fuera de ella. El Código Fiscal de 1966, reconoce como sujetos pasivos a toda persona física o moral, mexicana o extranjera.

Así también lo reconoce la Ley del Impuesto Sobre la Renta en el artículo 1°. El artículo 1°, párrafo primero, del Código Fiscal de 1981, no hace distingos.



De modo que la conclusión es que los extranjeros están también obligados al pago de los impuestos, aún cuando la Constitución sólo habla de mexicanos.

En la parte relativa a los sujetos activos del crédito fiscal, se habló de que tienen éste carácter la Federación, los Estados y los Municipios, en virtud de que son los que pueden percibir contribuciones.

Respecto a que los mexicanos deben contribuir a los gastos públicos del Estado y Municipio en que residan, nos remitimos al Domicilio en el Derecho Tributario según el artículo 10, del Código Fiscal de la Federación, el cual se transcribe a continuación:

“Artículo 10. Se considera domicilio fiscal:

“I. Tratándose de personas físicas:

“a). Cuando realizan actividades empresariales, el local en que se encuentre el principal asiento de sus negocios.

“b). Cuando no realicen las actividades señaladas en el inciso anterior y presten servicios profesionales independientes, el local que utilicen como base fija para el desempeño de sus actividades.

“c). En los demás casos, el lugar donde tengan el asiento principal de sus actividades, y

“II. En el caso de personas morales:

- "a). Cuando sean residentes en el país, el local donde se encuentre la administración principal del negocio.*
- "b). Si se trata de establecimientos de personas morales residentes en el extranjero, dicho establecimiento; en el caso de varios establecimientos, el local en donde se encuentre la administración principal del negocio en el país, o en su defecto, el que designen..."*

Por lo que se puede concluir que tiene derecho a gravar la entidad o municipio en que el causante tiene su domicilio.

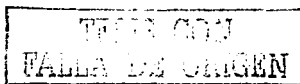
Las contribuciones se deben establecer por medio de leyes, tanto desde el punto de vista material, como del formal; es decir, por medio de disposiciones de carácter general, abstractas, impersonales y emanadas del Poder Legislativo.

Relativo a la Proporcionalidad y Equidad, se puede decir: La equidad es el lado jurídico de la norma, si ésta reúne las condiciones de abstracción y de generalidad que ha de tener toda norma jurídica, y mirando la proporcionalidad, básicamente, a los factores de economicidad del impuesto.²⁷

Para Flores Zavala ambos conceptos significan JUSTICIA de acuerdo con el principio de Adam Smith que se refiere que los impuestos deben ser establecidos en función de la capacidad contributiva de las personas a quien se dirige.

Referente a que las contribuciones deben cubrir los gastos públicos, prohíbe que las contribuciones puedan ser destinadas a

²⁷ Hugo Carrasco Iriarte. Diccionario de Derecho Fiscal. 1ª Edición. Editorial OXFORD UNIVERSITY PRESS, MÉXICO S.A. DE C.V. P. 415.



un propósito o fin diferente a contribuir para los Gastos Públicos. El artículo 73, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que el Congreso tiene la facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, el que textualmente estipula lo siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:"

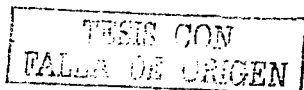
"VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;"

El artículo 74, fracción IV, del mismo ordenamiento faculta a la Cámara de Diputados a examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior, el cual se transcribe a continuación:

"Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:"

"IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

"El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el 15 de



diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

"No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

"La revisión de la Cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

"Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

"La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

“Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;”

Por lo que la potestad sancionadora debe ser cumplida por las autoridades competentes, respetando fielmente las formalidades del procedimiento legal, fundando y motivando sus determinaciones tanto en lo que respecta a la gravedad de la infracción, como en lo concerniente al tipo de sanción aplicable a cada caso particular, para preservar la vigencia de las instituciones jurídicas observables, en congruencia con los artículos 14, párrafos primero y segundo, 16, párrafo primero, 21, párrafo primero, 22, párrafo primero y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.1. Requisitos contemplados en el Código Fiscal de la Federación.

Los Requisitos que deben de cumplir las multas emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, de conformidad con el Código Fiscal de la Federación, los cuales si no los reúnen, carecen de validez legal, son los siguientes:

En primer término los contemplados en el artículo 38 y 75, los cuales se transcriben a continuación:

"Artículo 38. Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

"I. Constar por escrito.

"II. Señalar la autoridad que lo emite.

"III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

"IV. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a quien vaya dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

"Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad."

En segundo término los contemplados en el artículo 75, el que a la letra dice:

"Artículo 75. Dentro de los límites fijados por este Código, las autoridades fiscales al imponer las multas por la comisión de las infracciones señaladas en las leyes fiscales, incluyendo las relacionadas con las contribuciones al comercio exterior, deberán fundar y motivar su resolución y tener en cuenta lo siguiente:

"I. Se considerara como agravante el hecho de que el infractor sea reincidente. Se da la reincidencia cuando:

"a) Tratándose de infracciones que tengan como consecuencia la omisión en el pago de contribuciones, incluyendo las retenidas o recaudadas, la segunda o posteriores veces que se sancione al infractor por la comisión de una infracción que tenga esa consecuencia.

"b) Tratándose de infracciones que no impliquen omisión en el pago de contribuciones, la segunda o posteriores veces que se sancione al infractor por la comisión de una infracción establecida en el mismo artículo y fracción de este Código.

"Para determinar la reincidencia, se considerarán únicamente las infracciones cometidas dentro de los últimos cinco años.

"II. También será agravante en la comisión de una infracción, cuando se dé cualquiera de los siguientes supuestos:

"a) Que se haga uso de documentos falsos o en los que se hagan constar operaciones inexistentes.

"b) Que se utilicen, sin derecho a ello, documentos expedidos a nombre de un tercero para reducir su importe al calcular las contribuciones o para acreditar cantidades trasladadas por concepto de contribuciones.

"c) Que se lleven dos o más sistemas de contabilidad con distinto contenido.

"d) Se lleven dos o más libros sociales similares con distinto contenido.

"e) Que se destruya, ordene o permita la destrucción total o parcial de la contabilidad.

"f) Que se microfilmen o graben en discos ópticos o en cualquier otro medio que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general, documentación o información para efectos fiscales sin cumplir con los requisitos que establecen las disposiciones relativas. El agravante procederá sin perjuicio de que los documentos microfilmados o grabados en discos ópticos o en cualquier otro medio de los autorizados, en contravención de las disposiciones fiscales, carezcan de valor probatorio.

"g) Divulgar, hacer uso personal o indebido de la información confidencial proporcionada por terceros independientes que afecte su posición competitiva, a que se refieren los artículos 46, fracción IV y 48, fracción VII de este Código.

"III. Se considera también agravante, la omisión en el entero de contribuciones que se hayan retenido o recaudado de los contribuyentes.

"IV. Igualmente es agravante, el que la comisión de la infracción sea en forma continua.

"V. Cuando por un acto o una omisión se infrinjan diversas disposiciones fiscales a las que correspondan varias multas, sólo se aplicará la que corresponda a la infracción cuya multa sea mayor.

"Tratándose de la presentación de declaraciones o avisos cuando por diferentes contribuciones se deba presentar una misma forma oficial y se omite hacerlo

por alguna de ellas, se aplicará una multa por cada contribución no declarada u obligación no cumplida.

"VI. En el caso de que la multa se pague dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha en que se notifique al infractor la resolución por la cual se le imponga la sanción, la multa se reducirá en un 20% de su monto, sin necesidad de que la autoridad que la impuso dicte nueva resolución. Lo dispuesto en esta fracción no será aplicable tratándose de la materia aduanera y cuando se den los supuestos previstos en el artículo 77 fracción II, inciso b) y 78 de este Código."

Referente a que deben constar por escrito, quiere decir que la autoridad al emitir las y darlas a conocer a los particulares sin excepción alguna, deberá ser a través de documento escrito en el que de manera indubitable las personas sepan cuales son las pretensiones de la autoridad, fundamentación y motivación que los llevó a esa determinación.

Relativo a que deben señalar la autoridad que las emite, debe entenderse que se debe de manifestar la autoridad quien desarrolla el procedimiento, y así no se le deje al particular en estado de indefensión y pueda saber si es o no autoridad competente, así como si se cumplen las formalidades esenciales que le da eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien esta legitimado para ello.

Respecto a la fundamentación, motivación, y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate, significa entendiéndose por fundamentación, que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por motivación, que

deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto.

Siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas, así como también considerar la reincidencia y la capacidad económica del infractor.

3.2. Jurisprudencias.

Requisitos que deben de cumplir las multas emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, de conformidad con las siguientes Jurisprudencias, las cuales están reguladas por los artículos 259 y 260, del Código Fiscal de la Federación:

Conforme a los requisitos Constitucionales que deben de cumplir las multas emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, tenemos la siguiente jurisprudencia la cual se transcribe a continuación:

“MULTAS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES QUE DEBEN CUMPLIR. PARA CONSIDERAR QUE UNA MULTA IMPUESTA A UN PARTICULAR CUMPLE CON LO ESTABLECIDO POR LOS ARTÍCULOS 16 Y 22 CONSTITUCIONALES DEBE SATISFACER CIERTOS REQUISITOS; A JUICIO DE ESTA SALA SUPERIOR SE DEBE CONCLUIR QUE SON LOS SIGUIENTES: I. QUE LA IMPOSICIÓN DE LA MULTA ESTÉ DEBIDAMENTE FUNDADA, ES DECIR, QUE SE EXPRESE CON PRECISIÓN EL PRECEPTO

LEGAL APLICABLE AL CASO. II. QUE LA MISMA SE ENCUENTRE DEBIDAMENTE MOTIVADA, SEÑALANDO CON PRECISIÓN LAS CIRCUNSTANCIAS ESPECIALES, RAZONES PARTICULARES O CAUSAS INMEDIATAS QUE SE HAYAN TENIDO EN CONSIDERACIÓN PARA LA IMPOSICIÓN DE LA MULTA, DEBIENDO EXISTIR ADECUACIÓN ENTRE LOS MOTIVOS ADUCIDOS Y LAS NORMAS APLICABLES, ES DECIR, QUE EN EL CASO CONCRETO SE CONFIGURE LA HIPÓTESIS NORMATIVA. III. QUE PARA EVITAR QUE LA MULTA SEA EXCESIVA SE TOMA EN CUENTA LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN, ESTO ES, EL ACTO U OMISIÓN QUE HAYA MOTIVADO LA IMPOSICIÓN DE LA MULTA, ASÍ COMO LA GRAVEDAD DE LOS PERJUICIOS OCASIONADOS A LA COLECTIVIDAD, LA REINCIDENCIA Y LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL SUJETO SANCIONADO. IV. QUE TRATÁNDOSE DE MULTAS EN LAS QUE LA SANCIÓN PUEDE VARIAR ENTRE UN MÍNIMO Y UN MÁXIMO, SE INVOQUEN LAS CIRCUNSTANCIAS Y LAS RAZONES POR LAS QUE SE CONSIDERE APLICABLE AL CASO CONCRETO EL MÍNIMO, EL MÁXIMO O CIERTO MONTO INTERMEDIO ENTRE LOS DOS.

"REVISIÓN NÚMERO 2645/82. RESUELTA EN SESIÓN DEL 6 DE SEPTIEMBRE DE 1983, POR UNANIMIDAD DE SEIS VOTOS.

"REVISIÓN NÚMERO 275/80. RESUELTA EN SESIÓN DEL 12 DE FEBRERO DE 1985, POR MAYORÍA DE SEIS VOTOS Y UNO EN CONTRA.

"REVISIÓN NÚMERO 1244/79. RESUELTA EN SESIÓN DEL 19 DE AGOSTO DE 1987, POR UNANIMIDAD DE OCHO VOTOS. (TEXTO APROBADO EN SESIÓN DEL 24 DE AGOSTO DE 1987.)."^{2a}

Referente al efecto de retroactividad de las leyes, consagrado en el artículo 14, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tiene la siguiente tesis jurisprudencial:

"RETROACTIVIDAD EN LA TRIBUTACIÓN. NORMALMENTE LAS LEYES DEBEN DE APLICARSE DURANTE EL PERIODO DE SU VIGENCIA; SÓLO POR EXCEPCIÓN DEBEN SEGUIRSE APLICANDO A PESAR DE QUE LAS LEYES POSTERIORES LAS HAYAN DEROGADO O ABROGADO, A FIN DE PRESERVAR LOS DERECHOS O LAS SITUACIONES JURÍDICAS FAVORABLES A LOS INTERESADOS, QUE SE CONSTITUYERON AL AMPARO DE AQUÉLLAS Y EN ACATAMIENTO AL ART. 14, PÁRRAFO PRIMERO CONSTITUCIONAL, QUE CONSAGRA LA NO RETROACTIVIDAD DE LA LEY. LÓGICAMENTE, LOS PROBLEMAS MÁS COMPLEJOS AL RESPECTO SE PRESENTAN CUANDO EL EJERCICIO DE LA FACULTAD O DERECHO O LA SITUACIÓN JURÍDICA CONSTITUIDA NO SE AGOTA EN SUS EFECTOS DURANTE EL TIEMPO DE VIGENCIA DE LA LEY A CUYO AMPARO SE PRODUJO Y ÉSTA ES SUSTITUIDA POR OTRA YA NO CONSAGRA ESE DERECHO; PERO CON FRECUENCIA UNA LEY NO SÓLO DEBE REGIR LOS HECHOS ACAECIDOS DURANTE SU VIGENCIA, SINO TAMBIÉN LAS

^{2a} RTFF, año IX, número 92, agosto de 1987, p. 186.

CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LOS MISMOS QUE SE SIGAN PRODUCIENDO AÚN BAJO LA VIGENCIA DE UNA NUEVA LEY, PARA LO CUAL DEBE ATENDERSE YA SEA AL CONCEPTO DE DERECHO ADQUIRIDO, AL DE SITUACIÓN JURÍDICA O AL DE SITUACIÓN JURÍDICA CONSTITUIDA.

“CON BASE A LO ANTERIOR, SI BIEN EL CONGRESO DE LA UNIÓN DEBE LEGISLAR ANUALMENTE EN MATERIA IMPOSITIVA PARA DETERMINAR LOS IMPUESTOS QUE HABRÁN DE CUBRIR EL PRESUPUESTO DEL CORRESPONDIENTE AÑO FISCAL, LÓGICA Y JURÍDICAMENTE DEBE ENTENDERSE QUE LAS DISPOSICIONES QUE EN ESA MATERIA SE ENCUENTREN VIGENTES CADA AÑO REGIRÁN LOS HECHOS ACAECIDOS DURANTE EL MISMO, PERO SIN QUE PUEDAN AFECTAR, NO SÓLO LAS SITUACIONES JURÍDICAS CONSUMADAS O CONSTITUIDAS CON ANTERIORIDAD, SINO TAMPOCO LAS CONSECUENCIAS DE QUE ESTAS ÚLTIMAS SE SIGAN PRODUCIENDO EN LOS CASOS EN QUE EL DESCONOCIMIENTO O AFECTACIÓN DE ESAS CONSECUENCIAS IMPLIQUEN, NECESARIAMENTE LA AFECTACIÓN DE LA PROPIA SITUACIÓN JURÍDICA O EL HECHO ADQUISITIVO DEL DERECHO, PUESTO QUE ÚNICAMENTE PODRÍA AFECTAR ESAS CONSECUENCIAS AÚN NO PRODUCIDAS FACTA PENDENTIA, CUANDO CON ELLO NO SE DESTRUYA O AFECTE EN PERJUICIO DEL INTERESADO LA SITUACIÓN JURÍDICA CONSUMADA GENERADORA DE SU DERECHO.

**"AR 3295/71. RICHARDSON MARREL, S. A. DE C. V.,
24 FEBRERO 1972, 5 VOTOS, VOLUMEN 38,
TERCERA PARTE, PÁG. 53."**

Relativo a los requisitos contenidos en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente a la autoridad competente, se transcribe la siguiente jurisprudencia y tesis de jurisprudencia:

**"COMPETENCIA FUNDAMENTACION DE LA.-
HACIENDO UNA INTERPRETACION CONJUNTA Y
ARMONICA DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES DE
LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURIDICA QUE
CONSAGRAN LOS ARTICULOS 14 Y 16
CONSTITUCIONALES, SE ADVIERTE QUE LOS
ACTOS DE MOLESTIA Y PRIVACION REQUIEREN,
PARA SER LEGALES, ENTRE OTROS REQUISITOS,
E IMPRESCINDIBLEMENTE, QUE SEAN EMITIDOS
POR AUTORIDAD COMPETENTE Y
CUMPLIENDOSE LAS FORMALIDADES
ESENCIALES, EL CARÁCTER CON QUE LA
AUTORIDAD RESPECTIVA LO SUSCRIBE Y EL
DISPOSITIVO, ACUERDO O DECRETO QUE LE
OTORQUE TAL LEGITIMACION, PUES DE LO
CONTRARIO SE DEJARIA AL AFECTADO EN
ESTADO DE INDEFENSION, YA QUE AL NO
CONOCER EL APOYO QUE FACULTE A LA
AUTORIDAD PARA EMITIR EL ACTO, NI EL
CARÁCTER CON QUE LO EMITA, ES EVIDENTE
QUE NO SE LE OTORGA LA OPORTUNIDAD DE
EXAMINAR SI LA ACTUACION DE ESTA SE
ENCUENTRA O NO DENTRO DEL AMBITO
COMPETENCIAL RESPECTIVO, Y SI ESTA ES O NO
CONFORME A LA LEY, PARA QUE, EN SU CASO,
ESTE EN APTITUD DE ALEGAR, ADEMÁS DE LA**

ILEGALIDAD DEL ACTO, LA DEL APOYO EN QUE SE FUNDE LA AUTORIDAD PARA EMITIRLO EN EL CARÁCTER CON QUE LO HAGA, PUES BIEN PUEDE ACONTECER QUE SU ACTUACION SE ADECUA EXACTAMENTE A LA NORMA, ACUERDO O DECRETO QUE INVOQUE, O QUE ESTOS SE HALLEN EN CONTRADICCION CON LA LEY SECUNDARIA O CON LA LEY FUNDAMENTAL."

"SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

"AMPARO DIRECTO No. 1932/89.- SISTEMAS HIDRAULICOS ALMONT, S. A., 29 DE NOVIEMBRE DE 1989, UNANIMIDAD DE VOTOS.

"AMPARO DIRECTO No. 842/90.- AUTOSEAT, S. A. DE C. V., 7 DE AGOSTO DE 1990, UNANIMIDAD DE VOTOS.

"AMPARO EN REVISION No. 2422/90.- CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN, S. C., 7 DE NOVIEMBRE DE 1990, UNANIMIDAD DE VOTOS.

"AMPARO DIRECTO No. 2182/93.- LEOPOLDO ALEJANDRO GUTIERREZ ARROLLO, 20 DE ENERO DE 1994, UNANIMIDAD DE VOTOS.

"AMPARO DIRECTO No. 1102/95.- SOFIA ADELA GUADARRAMA ZAMORA, 13 DE JULIO DE 1995, UNANIMIDAD DE VOTOS."²⁹

"COMPETENCIA.- SU FUNDAMENTACION ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.- HACIENDO UNA INTERPRETACION ARMONICA DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURIDICA QUE CONSAGRAN LOS ARTICULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES, SE ADVIERTE QUE LOS ACTOS DE MOLESTIAS Y PRIVACION DEBEN, ENTRE OTROS REQUISITOS, SER EMITIDOS POR AUTORIDAD COMPETENTE Y CUMPLIR LAS FORMALIDADES ESENCIALES QUE LES DEN EFICACIA JURIDICA. LO QUE SIGNIFICA QUE TODO ACTO DE AUTORIDAD NECESARIAMENTE DEBE EMITIRSE POR QUIEN PARA ELLO ESTE FACULTADO EXPRESANDOSE, COMO PARTE DE LAS FORMALIDADES ESENCIALES, EL CARÁCTER CON QUE SE SUSCRIBE Y EL DISPOSITIVO, ACUERDO O DECRETO QUE OTORGE TAL LEGITIMACION. DE LO CONTRARIO, SE DEJARIA AL AFECTADO EN ESTADO DE INDEFENSION, YA QUE AL NO CONOCER EL APOYO QUE FACULTE A LA AUTORIDAD PARA EMITIR EL ACTO, NI EL CARÁCTER CON QUE LO EMITA, ES EVIDENTE QUE NO SE LE OTORGA LA OPORTUNIDAD DE EXAMINAR SI SU ACTUACIÓN SE ENCUENTRA O NO DENTRO DEL AMBITO COMPETENCIAL RESPECTIVO, Y ES CONFORME O NO A LA CONSTITUCION O A LA LEY; PARA QUE, EN SU CASO, ESTE EN APTITUD DE ALEGAR, ADEMAS DE LA ILEGALIDAD DEL ACTO, LA DEL APOYO EN QUE

²⁹ Jurisprudencia No. 6, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, noviembre 1995, 2ª. parte, Colegiados, P. 338. S. C. J. N. 9º. Época.

SE FUNDE LA AUTORIDAD PARA EMITIRLO, PUES BIEN PUEDE ACONTECER QUE SU ACTUACION NO SE ADECUA EXACTAMENTE A LA NORMA, ACUERDO O DECRETO QUE INVOQUE, O QUE ESTOS SE HALLEN EN CONTRADICCIÓN CON LA LEY FUNDAMENTAL O LA SECUNDARIA.

"CONTRADICCIÓN DE TESIS No. 29/90 ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Y EL TRIBUNAL (EN LA ACTUALIDAD PRIMERO) COLEGIADO DEL DECIMO TERCER CIRCUITO, 17 DE JUNIO DE 1992, UNANIMIDAD DE DIECIOCHO VOTOS."

Respeto a los requisitos contenidos en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente al mandamiento escrito, se transcribe la siguiente jurisprudencia y tesis de jurisprudencia:

"FIRMA. MANDAMIENTO ESCRITO DE AUTORIDAD COMPETENTE. EL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL SEÑALA QUE NADIE PUEDE SER MOLESTADO EN SU PERSONA, FAMILIA, DOMICILIO, PAPELES O POSESIONES, SINO EN VIRTUD DE MANDAMIENTO ESCRITO DE LA AUTORIDAD COMPETENTE. DE ESE LENGUAJE SE DESPRENDE QUE EL MANDAMIENTO ESCRITO DEBE ESTAR FIRMADO POR ESA AUTORIDAD COMPETENTE, PORQUE DESDE EL PUNTO DE VISTA LEGAL ES LA FIRMA LO QUE DA AUTENTICIDAD A LOS ESCRITOS (O LA HUELLA DIGITAL, CON TESTIGOS CUANDO ELLO PROCEDE). ES DECIR, UN MANDAMIENTO ESCRITO SIN FIRMA NO PUEDE DECIRSE

PROCEDENTE DE LA AUTORIDAD COMPETENTE, NI DE NINGUNA OTRA. Y ASI COMO NO PODRIA DARSE CURSO A UNA DEMANDA DE AMPARO CARENTE DE FIRMA, DE LA MISMA MANERA NO PUEDE DARSE VALIDEZ ALGUNA A UN OFICIO O RESOLUCION SIN FIRMA, AUNQUE SEGUN SU TEXTO SE DIGA PROVENIENTE DE ALGUNA AUTORIDAD. POR OTRA PARTE, PARA NOTIFICAR UN CREDITO FISCAL AL PRESUNTO DEUDOR DEL MISMO, ES MENESTER QUE EL NOTIFICADOR LE DE A CONOCER EL MANDAMIENTO ESCRITO Y, POR ENDE, FIRMADO, DE LA AUTORIDAD QUE TUVO COMPETENCIA PARA FINCARLE EL CREDITO, PUES SERIA INCORRECTO PENSAR QUE LA FIRMA DEL NOTIFICADOR PUDIERA SUPLIR LA FIRMA DE LA AUTORIDAD COMPETENTE DE QUIEN DEBIO EMANAR EL FINCAMIENTO DEL CREDITO. YA QUE ESTO VIOLARIA EL ARTICULO CONSTITUCIONAL EN COMENTO, AL NO SER EL NOTIFICADOR AUTORIDAD COMPETENTE PARA FINCAR CREDITOS, SINO SOLO PARA NOTIFICARLOS. ESTE TRIBUNAL NO IGNORA QUE PUEDE SER COMODO PARA ALGUN ORGANISMO FISCAL GIRAR NOTIFICACIONES Y LIQUIDACIONES SIN NECESIDAD DE MOTIVARLAS, FUNDARLAS, NI FIRMARLAS, PERO TAMBIEN ESTIMA QUE UN CONCEPTO DE COMODIDAD O EFICIENCIA ASI CONCEBIDO DE NINGUNA MANERA ES FUNDAMENTO LEGAL BASTANTE PARA DEROGAR UNA GARANTIA CONSTITUCIONAL, DE LO QUE SURGIRIA, SIN DUDA ALGUNA, UN MAL SOCIAL MAYOR. PUES ES CLARO QUE LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES NO PUEDEN SUBORDINARSE AL CRITERIO DE EFICIENCIA DE EMPLEADOS O FUNCIONARIOS ADMINISTRATIVOS."

**"AMPARO DIRECTO No. 141/75.-
TECNOPLASTICOS, S. A., 29 DE ABRIL DE 1975.
UNANIMIDAD DE VOTOS.**

**"AMPARO EN REVISION No. 267/75.- CREACIONES
RYSITA, S. A., 5 DE AGOSTO DE 1975. UNANIMIDAD
DE VOTOS.**

**"AMPARO EN REVISION No. 451/75.- CIA. HULERA
"EL FARO", S. A., 3 DE SEPTIEMBRE DE 1975,
UNANIMIDAD DE VOTOS.**

**"AMPARO EN REVISION No. 421/75.- CIA. HULERA
"EL FARO", S. A., 3 DE SEPTIEMBRE DE 1975,
UNANIMIDAD DE VOTOS.**

**"AMPARO EN REVISION No. 407/75.-
DISTRIBUIDORA IZCALLI, S. DE R. L., 10 DE
SEPTIEMBRE DE 1975, UNANIMIDAD DE VOTOS."³⁰**

**"FIRMA AUTOGRAFA. DEBE APARECER
NECESARIAMENTE EN LA COPIA DE LA
RESOLUCION QUE SE ENTREGUE AL
PARTICULAR.- DE ACUERDO CON LA GARANTIA
DE SEGURIDAD JURIDICA CONSAGRADA POR EL
ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL, TODO ACTO DE
AUTORIDAD QUE CAUSE MOLESTIA AL
PARTICULAR, DEBE OSTENTAR LA FIRMA DE
PUÑO Y LETRA DEL FUNCIONARIO QUE LO
EMITA.- CUANDO DICHO ACTO SE ENTREGUE EN**

³⁰ Jurisprudencia No. 6, Informe 1975, tercera parte, Colegiados, P. 34, S. C. J. N. 7^a, Epoca, Primer Circuito, 1er. Tribunal.

COPIA AL PARTICULAR, DEBE ESTAR REVESTIDO DEL REQUISITO DE VALIDEZ ANTES MENCIONADO, PUESTO QUE ESTA ES LA QUE LE AGRAVIA Y NO EL ORIGINAL DEL DOCUMENTO DEL QUE SE OBTUVO. DE ESTO SE SIGUE QUE ES INCONDUCTENTE, PARA DEMOSTRAR EN EL JUICIO DE NULIDAD EL CUMPLIMIENTO DE LA GARANTIA CONSTITUCIONAL DE MERITO, EL QUE LA AUTORIDAD DEMANDADA EXHIBA EL ORIGINAL DE LA RESOLUCION QUE SE IMPUGNA Y QUE TENGA FIRMA AUTOGRAFA DEL FUNCIONARIO EMISOR, SI LA COPIA QUE DE ELLA SE ENTREGA AL PARTICULAR UNICAMENTE PRESENTA UNA FIRMA FACSIMILAR, PUESTO QUE SOLO CON LA FIRMA AUTOGRAFA SE AUTENTIFICA TANTO AL ACTO MISMO QUE CAUSA LA MOLESTIA COMO A QUIEN LO EMITE."

"REVISION No. 434/82.- RESUELTA EN SESIÓN DE 17 DE JUNIO DE 1982, POR MAYORIA DE 6 VOTOS Y 1 MAS CON LOS RESOLUTIVOS.

"REVISION No. 574/82.- RESUELTA EN SESIÓN DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 1982, POR MAYORIA DE 7 VOTOS Y 1 EN CONTRA.

"REVISION No. 1508/81.- RESUELTA EN SESION DE 21 DE OCTUBRE DE 1982, POR UNANIMIDAD DE 6 VOTOS."³¹

³¹ Jurisprudencia No. 154, mayo 1990, P. 11, T. F. F. 3ª Epoca.

Referente a los requisitos contenidos en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente a la fundamentación y motivación se transcribe la siguiente jurisprudencia y tesis de jurisprudencia:

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- DE ACUERDO CON EL ARTICULO 16 DE LA CONSTITUCION FEDERAL TODO ACTO DE AUTORIDAD DEBE ESTAR ADECUADO Y SUFICIENTEMENTE FUNDADO Y MOTIVADO, ENTENDIENDOSE POR LO PRIMERO QUE HA DE EXPRESARSE CON PRECISION EL PRECEPTO LEGAL APLICABLE AL CASO Y, POR LO SEGUNDO, QUE DEBEN SEÑALARSE, CON PRECISION, LAS CIRCUNSTANCIAS ESPECIALES, RAZONES PARTICULARES O CAUSAS INMEDIATAS QUE SE HAYAN TENIDO EN CONSIDERACION PARA LA EMISION DEL ACTO; SIENDO NECESARIO, ADEMAS, QUE EXISTA ADECUACION ENTRE LOS MOTIVOS ADUCIDOS Y LAS NORMAS APLICABLES, ES DECIR, QUE EN EL CASO CONCRETO SE CONFIGUREN LAS HIPOTESIS NORMATIVAS.

"SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

"AMPARO DIRECTO No. 242/91.- RAYMUNDO CORONADO LOPEZ Y OTRO, 21 DE NOVIEMBRE DE 1991, UNANIMIDAD DE VOTOS.

"AMPARO DIRECTO No. 369/91.- FINANCIERA NACIONAL AZUCARERA, S. N. C., 22 DE ENERO DE 1992, UNANIMIDAD DE VOTOS.

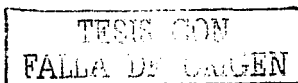
"AMPARO DIRECTO No. 495/91.- FIANZAS MONTERREY S. A., 12 DE FEBRERO DE 1992, UNANIMIDAD DE VOTOS.

"AMPARO DIRECTO No. 493/91.- EUGENIO FIMBRES MORENO, 20 DE FEBRERO DE 1992, UNANIMIDAD DE VOTOS.

"AMPARO DIRECTO No. 101/92.- JOSE RAUL ZARATE ANAYA, 8 DE ABRIL DE 1992, UNANIMIDAD DE VOTOS."¹²

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.- DE ACUERDO CON EL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL, TODO ACTO DE AUTORIDAD DEBE ESTAR SUFICIENTEMENTE FUNDADO Y MOTIVADO, ENTENDIENDOSE POR LO PRIMERO QUE HA DE EXPRESARSE CON PRECISION EL PRECEPTO LEGAL APLICABLE AL CASO Y, POR LO SEGUNDO, QUE TAMBIEN DEBEN SEÑALARSE CON PRECISION, LAS CIRCUNSTANCIAS ESPECIALES, RAZONES PARTICULARES O CAUSAS INMEDIATAS QUE SE HAYAN TENIDO EN CONSIDERACION PARA LA EMISION DEL ACTO; SIENDO NECESARIO, ADEMAS, QUE EXISTA ADECUACION ENTRE LOS MOTIVOS ADUCIDOS Y LAS NORMAS APLICABLES, ES DECIR, QUE EN EL CASO CONCRETO SE CONFIGURE LA HIPOTESIS NORMATIVA. ESTO ES, QUE CUANDO EL PRECEPTO EN COMENTO PREVIENE QUE NADIE PUEDE SER MOLESTADO EN SU PERSONA, PROPIEDADES O DERECHOS SINO EN VIRTUD DE MANDAMIENTO ESCRITO DE

¹² Jurisprudencia No. 32, Gaceta No. 54, junio 1992, 3^a parte, Colegiados, P. 49, S. C. J. N. 7^a, Epoca.

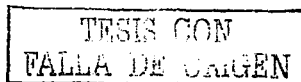


AUTORIDAD COMPETENTE QUE FUNDE Y MOTIVE LA CAUSA LEGAL DEL PROCEDIMIENTO, ESTA EXIGIENDO A TODAS LAS AUTORIDADES QUE APEGUEN SUS ACTOS A LA LEY, EXPRESANDO DE QUE LEY SE TRATA Y LOS PRECEPTOS DE ELLA QUE SIRVAN DE APOYO AL MANDAMIENTO RELATIVO. EN MATERIA ADMINISTRATIVA, ESPECIFICAMENTE, PARA PODER CONSIDERAR UN ACTO AUTORITARIO COMO CORRECTAMENTE FUNDADO, ES NECESARIO QUE EN EL SE CITEN: a). LOS CUERPOS LEGALES Y PRECEPTOS QUE SE ESTEN APLICANDO AL CASO CONCRETO, ES DECIR, LOS SUPUESTOS NORMATIVOS EN QUE SE ENCUADRA LA CONDUCTA DEL GOBERNADO PARA QUE ESTE OBLIGADO AL PAGO, QUE SERAN SEÑALADOS CON TODA EXACTITUD, PRECISANDOSE LOS INCISOS, SUBINCISOS, FRACCIONES Y PRECEPTOS APLICABLES, Y b). LOS CUERPOS LEGALES, Y PRECEPTOS QUE OTORGAN COMPETENCIA O FACULTADES A LAS AUTORIDADES PARA EMITIR EL ACTO EN AGRAVIO DEL GOBERNADO.

"SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

"AMPARO DIRECTO No. 194/88.- BUFETE INDUSTRIAL CONSTRUCCIONES, S. A., 28 DE JUNIO DE 1988, UNANIMIDAD DE VOTOS.

"AMPARO DIRECTO No. 367/90.- FOMENTO Y REPRESENTACION ULTRAMAR, S. A. DE C. V., 29 DE ENERO DE 1991, UNANIMIDAD DE VOTOS.



"REVISION FISCAL No. 20/91.- ROBLES Y COMPAÑIA, S. A., 13 DE AGOSTO DE 1991, UNANIMIDAD DE VOTOS.

"AMPARO EN REVISION No. 3/93.- INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, 4 DE FEBRERO DE 1993, UNANIMIDAD DE VOTOS.³³

Referente la prohibición de la multa excesiva contenida en el artículo 22, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se cita la siguiente jurisprudencia:

"MULTA EXCESIVA, CONCEPTO DE.- DE LA ACEPCIÓN GRAMATICAL DEL VOCABLO "EXCESIVO", ASÍ COMO DE LAS INTERPRETACIONES DADAS POR LA DOCTRINA Y POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PARA DEFINIR EL CONCEPTO DE MULTA EXCESIVA, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL, SE PUEDEN OBTENER LOS SIGUIENTES ELEMENTOS: A) UNA MULTA ES EXCESIVA CUANDO DESPROPORCIONADA A LAS POSIBILIDADES ECONÓMICAS DEL INFRACTOR EN RELACIÓN A LA GRAVEDAD DEL ILÍCITO; B) CUANDO SE PROPASA VA MÁS ADELANTE DE LO LÍCITO Y LO RAZONABLE; Y C) UNA MULTA PUEDE SER EXCESIVA PARA UNOS, MODERADA PARA OTROS Y LEVE PARA MUCHOS. POR LO TANTO, PARA QUE UNA MULTA NO SEA CONTRARIA AL TEXTO CONSTITUCIONAL DEBE ESTABLECERSE EN LA LEY QUE LA AUTORIDAD FACULTADA PARA

³³ Jurisprudencia No. 248, Gaceta No. 64, abril 1993, 3ª parte, Colegiados, P. 43, S. C. J. N. 8ª, Época.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

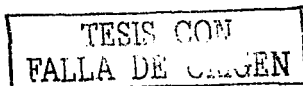
IMPONERLA TENGA POSIBILIDAD, EN CADA CASO, DE DETERMINAR SU MONTO O CUANTÍA, TOMANDO EN CUENTA LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN, LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL INFRACTOR, LA REINCIDENCIA, EN SU CASO, DE ÉSTE EN LA COMISIÓN DEL HECHO QUE LA MOTIVA, O CUALQUIER OTRO ELEMENTO DEL QUE PUEDA INFERIRSE LA GRAVEDAD O LEVEDAD DEL HECHO INFRACTOR, PARA ASÍ DETERMINAR INDIVIDUALIZADAMENTE LA MULTA QUE CORRESPONDA".

"AMPARO EN REVISION NO. 2071/93.- GRUPO DE CONSULTORES METROPOLITANOS, S. A. DE C. V., 24 DE ABRIL DE 1995, UNANIMIDAD DE ONCE VOTOS.

"AMPARO DIRECTO EN REVISION NO. 1763/93.- CLUB 202, S. A. DE C. V., 22 DE MAYO DE 1995, UNANIMIDAD DE NUEVE VOTOS.

"AMPARO DIRECTO EN REVISION NO. 866/94.- AMADO UGARTE LOYOLA, 22 DE MAYO DE 1995, UNANIMIDAD DE NUEVE VOTOS.

"AMPARO EN REVISION NO. 900/94.- JOVITA GONZALEZ SANTANA, 22 DE MAYO DE 1995, UNANIMIDAD DE NUEVE VOTOS.



"AMPARO EN REVISIÓN NO. 928/94.- COMERKIN, S. A. DE C. V., 29 DE MAYO DE 1995, UNANIMIDAD DE NUEVE VOTOS."³⁴

Por lo que tal prohibición, no es exclusivamente penal por lo tanto, por extensión y mayoría de razón debe estimarse que también está prohibida tratándose de ilícitos administrativos y fiscales, pues la multa no es una sanción que sólo pueda aplicarse en lo penal, sino que es común en otras ramas del derecho, para lo cual se hace transcripción de la siguiente jurisprudencia:

"MULTA EXCESIVA PREVISTA POR EL ART. 22 CONSTITUCIONAL. NO ES EXCLUSIVAMENTE PENAL. ES INEXACTO QUE LA "MULTA EXCESIVA", INCLUIDA COMO UNA DE LAS PENAS PROHIBIDAS POR EL ART. 22 CONSTITUCIONAL, DEBA ENTENDERSE LIMITADA AL ÁMBITO PENAL Y, POR TANTO, QUE SÓLO OPERE LA PROHIBICIÓN CUANDO SE APLICA POR LA COMISIÓN DE ILÍCITOS PENALES. POR LO CONTRARIO, LA INTERPRETACIÓN EXTENSIVA DEL PRECEPTO CONSTITUCIONAL MENCIONADO PERMITE DEDUCIR QUE SÍ PROHÍBE LA "MULTA EXCESIVA" COMO SANCIÓN EN EL DERECHO REPRESIVO, QUE ES EL MÁS DRÁSTICO Y RADICAL DENTRO DE LAS CONDUCTAS PROHIBIDAS NORMATIVAMENTE, POR EXTENSIÓN Y MAYORÍA DE RAZÓN DEBE ESTIMARSE QUE TAMBIÉN ESTÁ PROHIBIDA TRATÁNDOSE DE ILÍCITOS ADMINISTRATIVOS Y FISCALES, PUES LA MULTA NO ES UNA SANCIÓN QUE SÓLO PUEDA APLICARSE EN LO PENAL, SI NO QUE ES COMÚN

³⁴ Jurisprudencia No. 9. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, julio 1995, 1a. parte, Pleno, P. 5, S. C. J. N. 9ª. Época.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

EN OTRAS RAMAS DEL DERECHO, POR LO QUE PARA SUPERAR CRITERIOS DE EXCLUSIVIDAD PENAL QUE CONTRARIAN LA NATURALEZA DE LAS SANCIONES, DEBE DECRETARSE QUE LAS MULTAS SON PROHIBIDAS, BAJO MANDATO CONSTITUCIONAL, CUANDO SON EXCESIVAS, INDEPENDIENTEMENTE DEL CAMPO NORMATIVO EN QUE SE PRODUZCAN.

"AMPARO EN REVISIÓN 2071/93. GRUPO DE CONSULTORES METROPOLITANOS, S. A. DE C. V., 24 AB. 1995. UNANIMIDAD DE 11 VOTOS. PONENTE: JUVENTINO V. CASTRO Y CASTRO. SECRETARIO: INDALFER INFANTE GONZÁLEZ.

"AMPARO EN REVISIÓN 1763/93. CLUB 202, S. A. DE C. V., 22 MAY. 1995. UNANIMIDAD DE 9 VOTOS. PONENTE: JUAN DÍAZ ROMERO. SECRETARIA: ANGELINA HARNÁNDEZ.

"AMPARO DIRECTO EN REVISION NO. 866/94.- AMADO UGARTE LOYOLA, 22 DE MAYO DE 1995, UNANIMIDAD DE 9 VOTOS. PONENTE: JUAN DÍAZ ROMERO. SECRETARIO: ENRIQUE ESCOBAR ANGELES.

"AMPARO EN REVISION NO. 900/94.- JOVITA GONZALEZ SANTANA, 22 DE MAY DE 1995, UNANIMIDAD DE 9 VOTOS: PONENTE: JUAN DÍAZ ROMERO. SECRETARIO: SALVADOR CASTRO ZAVALETA.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"AMPARO EN REVISION NO. 928/94.- COMERKIN, S. A. DE C. V., 29 DE MAYO DE 1995, UNANIMIDAD DE 9 VOTOS: PONENTE: MARIANO AZUELA GÜITRON. SECRETARIO: FRANCISCO DE JESÚS ARREOLA CHÁVEZ."

Relativo a la proporcionalidad y equidad contenida en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se cita la siguiente jurisprudencia:

"PROPORCIONALIDAD DE LAS CONTRIBUCIONES. DEBE DETERMINARSE ANALIZANDO LAS CARACTERÍSTICAS PARTICULARES DE CADA UNA. LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AL RESOLVER ASUNTOS REFERIDOS AL IMPUESTO SOBRE LA RENTA HA ESTABLECIDO QUE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD CONSISTE EN QUE CADA CAUSANTE CONTRIBUYA A LOS GASTOS PÚBLICOS EN FUNCIÓN DE SU RESPECTIVA CAPACIDAD ECONÓMICA, APORTANDO UNA PARTE JUSTA Y ADECUADA DE SUS INGRESOS, UTILIDADES O RENDIMIENTOS, Y AÑADE QUE ESE OBJETIVO SE CUMPLE FIJANDO TASAS PROGRESIVAS. SIN EMBARGO, TRATÁNDOSE DE TRIBUTOS CUYA NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS ESPECIALES SEAN DIVERSAS, NO PUEDEN REGIR IGUALES CRITERIOS PARA DETERMINAR SU PROPORCIONALIDAD. ESTE PRINCIPIO DEBE DETERMINARSE ANALIZANDO LOS RASGOS DE CADA TRIBUTO.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"AMPARO EN REVISIÓN 1564/88, TELAS ESPECIALES DE MÉXICO, S. A. DE C. V., 6 DE SEPTIEMBRE 1989, MAYORÍA DE 16 VOTOS.

"AMPARO EN REVISIÓN 1717/88, CONSTRUCTORA MAPLE, S. A. DE C. V., 5 DE SEPTIEMBRE 1989, MAYORÍA DE 17 VOTOS.

"AMPARO EN REVISIÓN 2286/88, JOHNSON AND JOHNSON DE MÉXICO, S. A. DE C. V., 5 DE SEPTIEMBRE 1989, MAYORÍA DE 17 VOTOS.

"AMPARO EN REVISIÓN 2384/88, CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA EDITORIAL MEXICANA, 5 DE SEPTIEMBRE 1989, MAYORÍA DE 17 VOTOS."¹⁵

Respecto al Requisito de estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate contenido en el artículo 38, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, se citaron jurisprudencias anteriormente, las cuales son aplicables en este requisito en comento.

¹⁵ Informe 1989. Suprema Corte de Justicia de la Nación, primer parte, pleno, México, 1989, PP. 634-636. Esta tesis constituye la jurisprudencia 4/90 pendiente de publicarse."

4. Irregularidades en que Incurrir en la Práctica Relativo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, como órgano fiscal autónomo, en el ejercicio de sus facultades ante la infracción de las leyes impone sanciones de carácter económicas con ciertas irregularidades, referente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tales sanciones se les conoce como multas y tal Instituto al imponerlas a efecto de fundarlas y motivarlas se apoya al efecto en el Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las Disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, el que ha sido emitido por el Ejecutivo en uso de sus facultades que le confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que textualmente dice lo siguiente:

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

“I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;”

Tal Reglamento con ciertas irregularidades contrarias a la Constitución, en particular el artículo 18, del Reglamento en comento, siendo el encargado de sancionar las conductas infractoras de los particulares. Pero es el caso que tal precepto jurídico contiene multas fijas, es decir, al ser multas fijas las establecidas, dicha situación imposibilita al Instituto Mexicano del Seguro Social, poder razonar debidamente tales sanciones, ya que no se le da la oportunidad de poder considerar al infractor la reincidencia, la capacidad contributiva, la mala fe, ya que aplica el Reglamento tal como lo dispone, desestimándose como culpable

que emita así las multas, por lo que los particulares tienen la opción de inconformarse a través de los medios de impugnación a que tienen derecho, en contra de dichas multas y obtener resolución favorable siempre.

Por lo que en primer término, el Instituto Mexicano del Seguro Social, emite las multas fundándolas entre otros en el artículo 18, del Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las Disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, el que textualmente dice:

"Artículo 18. Se sancionarán los actos u omisiones señalados en el artículo 6 de este Reglamento en la forma siguiente:

"I. Las previstas en las fracciones IV, V, VII, VIII, XI, XVI y XIX con multa equivalente al importe de cincuenta a setenta y cinco veces el Salario;

"II. Las previstas en las fracciones III, X, XIII y XVIII con multa equivalente al importe de setenta y seis a ciento veinticinco veces el Salario:

"III. Las previstas en las fracciones VI, IX y XV con multa equivalente al importe de ciento veintiséis a doscientas diez veces el Salario, y

"IV. Las previstas en las fracciones I, II, XII, XIV y XVII con multa equivalente al importe de doscientas once a trescientas cincuenta veces el Salario."

El artículo 18, del Reglamento en mención, viola las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, los cuales se transcriben a continuación ya que no respeta las garantías constitucionales, consistentes en:

"Artículo 14... Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

"Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

Esta violación se configura al emitirlas con este fundamento, ya que son multas fijas es decir, que el mismo Ejecutivo con la emisión de ese Reglamento, no da opción a la autoridad (Instituto Mexicano del Seguro Social), tomar en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que lo motiva, por lo que no se cumplen las formalidades esenciales del procedimiento contempladas en la Constitución (Garantía de Audiencia) y por no estar debidamente motivadas (Garantía de Legalidad).

La multa fija, en cualquiera de sus hipótesis, excluye toda posibilidad de graduación que atienda a las características del caso concreto, lo que hace intrínsecamente injustas, unas veces

porque la multa será muy mínima y otras veces porque la multa será excesiva.

Si la sanción pecuniaria es fija e invariable, se impide con ello a la autoridad responsable individualizar la multa, porque a la autoridad emisora no toma en cuenta las condiciones económicas del infractor, los motivos que lo llevaron a cometer la infracción así como la gravedad del ilícito.

Lo que trae aparejado, es que de impugnarse se declare la nulidad de ellas, dejando impune al infractor, y no nada más eso, sino que además es un perjuicio al fisco, ya que para la emisión de multas devengó el sujeto activo (Instituto Mexicano del Seguro Social), gastos tales como sueldos y salarios en el supuesto de que se impugnen al igual al defenderlas, para que al final el juzgador decida declarar su nulidad y con ello ya no recupere nada, sino por el contrario gasta en balde pagando a los trabajadores que intervinieron en la imposición y defensa de esas multas, resultando que el Instituto Mexicano del Seguro Social no incrementa su recaudación que le compete como Organismo Fiscal Autónomo (Sujeto Activo), impidiéndole incrementar su esfera económica y ofrecer un mejor servicio de seguridad social.

No obstante que tales multas son inconstitucionales, porque no cumplen con lo establecido en el artículo 16, Constitucional, el Instituto Mexicano del Seguro Social, no puede dejar impune al infractor ya que fomentaría prácticas ilegales y que es lo que hace imponer esas sanciones, fundándolas y motivándolas con las Leyes y Reglamentos expedidos por el Legislativo y Ejecutivo, por ser las aplicables al caso aunque contengan ciertas violaciones Constitucionales.

En segundo término, el Instituto Mexicano del Seguro Social, al fundamentarlas en el artículo 18, del Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las Disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, se consideran de manera excesivas prohibidas por la Constitución; por otra parte, se dice que son multas excesivas prohibidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se tiene expresamente prohibida la imposición de multa excesiva en su artículo 22, primer párrafo, mismo que a la letra estipula:

“Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales”.

Entendiéndose por excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor, en relación con la gravedad del ilícito, cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable, y puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos.

Los infractores mediante sus diversos medios de defensa que les otorgan las leyes aplicables, argumentan que son multas excesivas, en virtud de que la autoridad responsable en términos de los artículos 16 y 22, Constitucionales, debió realizar, en forma particular, un estudio pormenorizado de todas y cada una de las circunstancias específicas que le pudieran llevar a determinar el monto o su cuantía, tales como tomar en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia en su caso, así como cualquier otro elemento que pudiera llegar a influir para determinar de forma individual la multa que le corresponde a la supuesta infracción cometida.

Todo lo cual no se hace, de lo que se desprende que las multas impuestas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, son claramente excesivas y, por ende, contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos del propio ordenamiento en comento, mismas que se encuentran lisa y llanamente prohibidas.

Por otra parte el artículo 22, Constitucional, anteriormente transcrito prohíbe la multa excesiva por ser contraria a los fines mismos de la pena, pues dejar al particular (Contribuyente) sin lo indispensable para vivir, constituye una injusticia por falta de proporcionalidad entre la multa y la contribución, lo que puede considerarse un mal social en la política económica que aplican las Autoridades Fiscales, para corregir a los particulares y obligarlos a que cumplan puntualmente con las Disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos.

En tercer término, el Instituto Mexicano del Seguro Social, no cuenta con otros argumentos al emitir las multas de manera fijas prohibidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no lo hace de manera proporcional ni equitativamente, por consiguiente son inconstitucionales, ya que se tiene específicamente establecida la manera de contribuir para los gastos públicos en su artículo 31, fracción IV, mismo que a la letra estipula:

"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."

Por lo que se viola éste artículo, ya que en virtud de que la autoridad responsable (Instituto Mexicano del Seguro Social), no aplica las reglas adecuadas para la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que lo motiva, al decir "Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio... de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes", todo lo cual no lo hace, de lo que se desprende que las multas son improcedentes por no estar debidamente fundadas, motivadas, ser fijas y, por ende, contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.1. Irregularidades en que Incurre en la Práctica Referente al Código Fiscal de la Federación.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, emite las multas fundándose entre otros en el artículo 18, del Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las Disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, transcrito con antelación, con irregularidades conforme al Código Fiscal de la Federación.

Por lo que no se encuentran debidamente motivadas por ser multas fijas, excesivas, no proporcionales ni equitativas y contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de que el Instituto Mexicano del Seguro Social no realiza en forma particular, un estudio pormenorizado de todas y cada una de las circunstancias específicas y particulares que le pudieran llevar a determinar el monto o su cuantía, tales como tomar en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia en su caso, así como cualquier otro elemento que pudiera llegar a influir para

determinar de forma individual la multa que le corresponde a la supuesta infracción cometida, todo lo cual no lo hace.

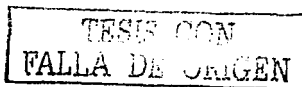
Entendiéndose por motivación: que deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

Siendo una fundamentación ilegal prohibida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además que no están con la debida motivación, por lo que viola el contenido de los artículos 38, fracción III y 75, del Código Fiscal de la Federación, mismos que textualmente estipulan:

"Artículo 38. Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:"

"III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate."

"Artículo 75. Dentro de los límites fijados por este Código, las autoridades fiscales al imponer las multas por la comisión de las infracciones señaladas en las leyes fiscales, incluyendo las relacionadas con las contribuciones al comercio exterior, deberán fundar y motivar su resolución y tener en cuenta lo siguiente:"



Referente a la fundamentación si existe ya que se apega en el artículo 18, del Reglamento para la imposición de Multas por Infracción a las Disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, lo cual es un artículo inconstitucional por mencionar multas fijas, por lo que la autoridad administrativa (Instituto Mexicano del Seguro Social) se encuentra imposibilitada para dejar de aplicar ese artículo, ya que es problema del legislador y del ejecutivo expedir tanto leyes como reglamentos con violaciones Constitucionales, por lo que deben de reformar ese artículo del Reglamento anteriormente mencionado de manera en que se subsanen tales violaciones.

Siendo lo viable que el Ejecutivo al emitir tal Reglamento deberá suprimir las multas fijas a efecto de dar posibilidad al Instituto Mexicano del Seguro Social, de poder tomar los elementos que menciona el artículo 75, del Código Fiscal de la Federación.

4.2. Irregularidades en que Incurre en la Práctica respecto a Jurisprudencias.

En primer término se define a la jurisprudencia "La palabra jurisprudencia tiene diversas acepciones. Ciencia del derecho es la más antigua; en la actualidad se denomina así a la "interpretación que la autoridad judicial da ordinariamente a una ley, y así se opone la jurisprudencia a la doctrina como expresión de la ciencia.

"En un sentido actualmente general, la jurisprudencia se define como el criterio de la interpretación judicial de las normas jurídicas de un Estado, que prevalece en las resoluciones de un tribunal supremo o de varios tribunales superiores."³⁶

³⁶ Rafael de Pina Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. Vigésima Primera Edición. Editorial Porrúa. Mexico, 1995. PP. 340 y 341



La jurisprudencia obligatoria en materia fiscal la pronuncia el Poder Judicial de la Federación, que en última instancia determina los criterios que deben seguir al resolver las contiendas tributarias.

Las tesis sustentadas en las sentencias o en las resoluciones de contradicción de sentencias, aprobadas en el Pleno por lo menos por ocho magistrados de la Sala Superior, constituirán precedente una vez publicados en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.

También constituirán precedente las tesis sustentadas en las sentencias de las sesiones de la Sala Superior, siempre que sean aprobadas cuando menos por cuatro de los magistrados integrantes de la sección de que se trate y se publiquen en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.

Para fijar jurisprudencia, el Pleno de la Sala Superior deberá aprobar tres precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario.

También se fijará jurisprudencia por alguna sección de la Sala Superior, siempre que se aprueben cinco precedentes no interrumpidos por otro en contrario.

Al ser la Jurisprudencia la interpretación que la autoridad judicial da ordinariamente a una ley, y la obligatoria en materia fiscal la pronuncia tanto el Poder Judicial de la Federación como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de conformidad con el artículo 259 y 260, del Código Fiscal de la Federación, el cual se transcribe a continuación, que en última

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

instancia determinan los criterios que deben de seguirse al resolver las contiendas tributarias:

“Artículo 259. Las tesis sustentadas en las sentencias o en las resoluciones de contradicción de sentencias, aprobadas en el Pleno, por lo menos por ocho magistrados de la Sala Superior constituirán precedente una vez publicadas en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.

“También constituirán precedente las tesis sustentadas en las sentencias de las Secciones de la Sala Superior, siempre que sean aprobadas cuando menos por cuatro de los magistrados integrantes de la Sección de que se trate y sean publicadas en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.

“Las Salas podrán apartarse de los precedentes establecidos por el Pleno de las Secciones, siempre que en la sentencia expresen las razones por las que se apartan del mismo, debiendo enviar al Presidente del Tribunal copia de la sentencia.”

“Artículo 260. Para fijar jurisprudencia, el Pleno de la Sala Superior deberá aprobar tres precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario.

“También se fijará jurisprudencia por alguna Sección de la Sala Superior, siempre que se aprueben cinco precedentes no interrumpidos por otro en contrario.”

Más sin embargo, el artículo 192, de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, manifiesta como se crea su obligatoriedad de la siguiente manera:

“Artículo 192. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia funcionando en pleno o en salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decreta el pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, Tribunales Militares y Judiciales del Orden Común de los Estados y del Distrito Federal y Tribunales Administrativos y del Trabajo locales y federales.”

“Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustenten en cinco sentencias no interrumpidas en otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por lo menos por catorce ministros, si se trata de jurisprudencia del pleno, o por cuatro ministros en los casos de jurisprudencia de las salas.”

“También constituirán jurisprudencia las resoluciones que de diluciden las contradicciones de tesis de las salas y de Tribunales Colegiados.”

Por lo que al quedar excluida la obligatoriedad de la jurisprudencia para las autoridades administrativas, el Instituto Mexicano del Seguro Social no tiene el deber de tomarlas en consideración al momento de emitir o imponer la sanción, ya que solo lo que realiza es aplicar la norma jurídica que emite el

Congreso de la Unión, por lo que es más frecuente que incurran en ciertas irregularidades al notificar los actos.

Por lo que debe de reformarse el artículo en comento, para que le sea aplicable y así se vean más obligadas a no violar las leyes y reglamentos y sean actos legales, dejando a los particulares sin opción de recurrirlos y en caso de que los recurran se ganen por parte de la autoridad (Instituto Mexicano del Seguro Social), aumentando su recaudación como Organismo Fiscal Autónomo.

Por lo que se propone, reformar el artículo 18, del Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las Disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, de manera que queden subsanadas tales violaciones, dejando a la autoridad (Instituto Mexicano del Seguro Social) en posibilidad de imponer las multas de manera proporcional, equitativa, que no se consideren excesivas, entre un mínimo y un máximo y debidamente motivadas.

Por otra parte, en primer término, el Instituto Mexicano del Seguro Social, emite las multas con fundamento entre otros en el artículo 18, del Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las Disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, por lo que se consideran fijas y de manera excesivas prohibidas por la Constitución.

Se dice que son multas excesivas prohibidas por la Constitución, toda vez que se tiene expresamente prohibida la imposición de multa excesiva en su artículo 22, primer párrafo, referente a la siguiente jurisprudencia:

"MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES. ESTA SUPREMA CORTE HA ESTABLECIDO QUE LAS LEYES, AL ESTABLECER MULTAS, DEBEN CONTENER LAS REGLAS ADECUADAS PARA QUE LAS AUTORIDADES IMPOSITORAS TENGAN LA POSIBILIDAD DE FIJAR SU MONTO O CUANTÍA, TOMANDO EN CUENTA LA GRAVEDAD DE LA INFRACCION, LA CAPACIDAD ECONOMICA DEL INFRACTOR, LA REINCIDENCIA DE ESTE EN LA CONDUCTA QUE LA MOTIVA Y, EN FIN, TODAS AQUELLAS CIRCUNSTANCIAS QUE TIENDAN A INDIVIDUALIZAR DICHA SANCION, OBLIGACION DEL LEGISLADOR QUE DERIVA DE LA CONCORDANCIA DE LOS ARTICULOS 22 Y 31, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL, EL PRIMERO DE LOS CUALES PROHIBE LAS MULTAS EXCESIVAS, MIENTRAS EL SE APORTA EL CONCEPTO DE PROPORCIONALIDAD. EL ESTABLECIMIENTO DE MULTAS FIJAS ES CONTRARIO A ESTAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES, POR CUANTO AL APLICARSE A TODOS POR IGUAL DE MANERA INVARIABLE E INFLEXIBLE, PROPICIA EXCESOS AUTORITARIOS Y TRATAMIENTO DESPROPORCIONADO A LOS PARTICULARES.

"AMPARO EN REVISION 2071/93. GRUPO DE CONSULTORES METROPOLITANOS, S. A. DE C. V., 24 ABRIL 1995. UNANIMIDAD DE 11 VOTOS. PONENTE: JUVENTINO V. CASTRO Y CASTRO. SECRETARIO: INDALFER INFANTE GONZALEZ.

"AMPARO DIRECTO EN REVISION 1763/93. CLUB 202, S. A. DE C. V., 22 MAYO 1995. UNANIMIDAD DE 9 VOTOS. PONENTE: JUAN DIAZ ROMERO, SECRETARIA: ANGELINA HERNANDEZ HERNANDEZ.

"AMPARO DIRECTO EN REVISION 866/94. AMADO UGARTE LOYOLA, 22 MAYO 1995. UNANIMIDAD DE 9 VOTOS. PONENTE: JUAN DIAZ ROMERO, SECRETARIO: ENRIQUE ESCOBAR ANGELES.

"AMPARO EN REVISION 900/94. JOVITA GONZALEZ SANTANA, 22 MAYO 1995. UNANIMIDAD DE 9 VOTOS. PONENTE: JUAN DIAZ ROMERO, SECRETARIO: SALVADOR CASTRO ZAVALA.

"AMPARO EN REVISION 928/94. COMERKIN S. A. DE C. V., 29 MAYO 1995. UNANIMIDAD DE 9 VOTOS. PONENTE: MARIANO AZUELA GÜITRON. SECRETARIO: FRANCISCO DE JESUS ARREOLA CHAVEZ.

"EL TRIBUNAL PLENO EN SU SESION PRIVADA CELEBRADA EL VEINTE DE JUNIO EN CURSO, POR UNANIMIDAD DE 10 VOTOS DE LOS SEÑORES MINISTROS, PRESIDENTE EN FUNCIONES JUVENTINO V. CASTRO Y CASTRO, SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO, MARIANO AZUELA GÜITRON, JUAN DIAZ ROMERO, GENARO DAVID GONGORA PIMENTEL, JOSE DE JESUS GUDIÑO PELAYO, GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA, HUMBERTO ROMAN PALACIOS, OLGA MARIA SANCHEZ CORDERO Y JUAN N. SILVA

MESA; APROBO, CON EL NUMERO 10/1995 (9ª.) LA TESIS DE JURISPRUDENCIA QUE ANTECEDE; Y DETERMINO QUE LAS VOTACIONES DE LOS PRECEDENTES SON IDONEAS PARA INTEGRARLA. MEXICO, DISTRITO FEDERAL, A VEINTE DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO."

En segundo término, el Instituto Mexicano del Seguro Social, emite las multas con fundamento entre otros en el artículo 18, del Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las Disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, por lo que no son de manera proporcional ni equitativa como lo menciona el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por no sujetarse a lo manifestado en la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

"PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 31, FRACC. IV, DE LA CONSTITUCIÓN ESTABLECE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD EN LOS TRIBUTOS. LA PROPORCIONALIDAD RADICA, MEDULARMENTE, EN QUE LOS SUJETOS PASIVOS DEBEN CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS EN FUNCIÓN DE SU RESPECTIVA CAPACIDAD ECONÓMICA, DEBIENDO APORTAR UNA PARTE JUSTA Y ADECUADA DE SUS INGRESOS, UTILIDADES O RENDIMIENTOS. CONFORME A ESTE PRINCIPIO, LOS GRAVÁMENES DEBEN FIJARSE DE ACUERDO CON LA CAPACIDAD ECONÓMICA DE CADA SUJETO PASIVO, DE MANERA QUE LAS PERSONAS QUE OBTENGAN INGRESOS ELEVADOS TRIBUTEN EN FORMA CUALITATIVA SUPERIOR A LOS MEDIANOS Y REDUCIDOS RECURSOS. EL CUMPLIMIENTO DE

ESTE PRINCIPIO SE REALIZA A TRAVÉS DE TARIFAS PROGRESIVAS, PUES MEDIANTE ELLAS SE CONSIGUE QUE CUBRAN UN IMPUESTO EN MONTO SUPERIOR LOS CONTRIBUYENTES DE MÁS ELEVADOS RECURSOS. EXPRESADO EN OTROS TÉRMINOS, LA PROPORCIONALIDAD SE ENCUENTRA VINCULADA CON LA CAPACIDAD ECONÓMICA DE LOS CONTRIBUYENTES QUE DEBE SER GRAVADA DIFERENCIALMENTE, CONFORME A TARIFAS PROGRESIVAS, PARA QUE EN CADA CASO EL IMPACTO SEA DISTINTO, NO SÓLO EN CANTIDAD, SINO EN LO TOCANTE AL MAYOR O MENOR SACRIFICIO REFLEJADO CUALITATIVAMENTE EN LA DISMINUCIÓN PATRIMONIAL QUE PROCEDA, Y QUE DEBE DE ENCONTRARSE EN PROPORCIÓN CON LOS INGRESOS OBTENIDOS. EL PRINCIPIO DE EQUIDAD RADICA MEDULARMENTE EN LA IGUALDAD ANTE LA MISMA LEY TRIBUTARIA DE TODOS LOS SUJETOS PASIVOS DE UN MISMO TRIBUTO, LOS QUE EN TALES CONDICIONES DEBEN RECIBIR UN TRATAMIENTO IDENTICO EN LO CONCERNIENTE A HIPÓTESIS DE CAUSACIÓN ACUMULACIÓN DE INGRESOS GRAVADOS, DEDUCCIONES PERMITIDAS, PLAZOS DE PAGO, ETC., DEBIENDO ÚNICAMENTE VARIAR LAS TARIFAS TRIBUTARIAS APLICABLES, DE ACUERDO A LA CAPACIDAD ECONÓMICA DE CADA CONTRIBUYENTE, PARA RESPETAR EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD ANTES MENCIONADO. LA EQUIDAD TRIBUTARIA SIGNIFICA, EN CONSECUENCIA, QUE TODOS LOS CONTRIBUYENTES DE UN MISMO IMPUESTO DEBEN GUARDAR UNA SITUACIÓN DE IGUALDAD FRENTE A LA NORMA JURÍDICA QUE LO ESTABLECE Y LO REGULA.

"VS. 1981-1986, AMPARO EN REVISIÓN 5554/83, COMPAÑÍA CERILLERA "LA CENTRAL", S. A., MAYORÍA DE 14 VOTOS.

"VS. 1987-1992, AMPARO EN REVISIÓN 2502/83, SERVICIOS PROFESIONALES TOLTECA, S. C., MAYORÍA DE 16 VOTOS.

"VS. 1987-1992, AMPARO EN REVISIÓN 441/83, CERILLOS Y FÓSFOROS "LA IMPERIAL", S. A., MAYORÍA DE 14 VOTOS.

"VS. 1987-1992, AMPARO EN REVISIÓN 3449/83, FUNDADORA DE ACEROS TEPEYAC, S. A., MAYORÍA DE 14 VOTOS.

"VS. 1987-1992, AMPARO EN REVISIÓN 5413/83, FÁBRICA DE LOZA "EL ÁNFORA", S. A., MAYORÍA DE 15 VOTOS."37

En tercer término, el Instituto Mexicano del Seguro Social, al emitir las multas con fundamento entre otros en el artículo 18, del Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las Disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, se argumenta que son multas contrarias a la Ley, en virtud de que la autoridad responsable, debió tomar en cuenta la importancia de la infracción, las condiciones del causante y la conveniencia de destruir prácticas establecidas, tanto para evadir la prestación fiscal, cuanto para infringir en cualquier otra forma las disposiciones legales o reglamentarias, por lo que la Autoridad no goza de su arbitrio para fijar el monto entre el mínimo y el máximo

³⁷ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985: PP. 1990-1995.

de las mismas, y por ende no las motiva, por ya estar fijadas en el Reglamento anteriormente mencionado de lo que se desprende que las multas emitidas por el Instituto son ilegales, acorde con las siguientes Jurisprudencias:

"MULTAS. LA AUTORIDAD TIENE ARBITRIO PARA FIJAR SU MONTO CUANDO LA LEY SEÑALA EL MINIMO Y EL MAXIMO DE LAS MISMAS.- SIEMPRE QUE UNA DISPOSICIÓN LEGAL SEÑALA EL MINIMO Y EL MAXIMO DE UNA MULTA QUE DEBE APLICARSE A DETERMINADA INFRACCIÓN, LA AUTORIDAD GOZA DE ARBITRIO PARA FIJAR EL MONTO DE LA MISMA Y, SI BIEN EL ARTICULO 37, FRACCIÓN I, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION (1967) SEÑALA ALGUNOS DE LOS CRITERIOS QUE DEBEN JUSTIFICAR DICHO MONTO CUANDO ESTABLECE QUE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, AL IMPONER LA SANCION QUE CORRESPONDA, TOMAR EN CUENTA LA IMPORTANCIA DE LA INFRACCIÓN, LAS CONDICIONES DEL CAUSANTE Y LA CONVENIENCIA DE DESTRUIR PRACTICAS ESTABLECIDAS, TANTO PARA EVADIR LA PRESTACION FISCAL, CUANTO PARA INFRINGIR EN CUALQUIER OTRA FORMA LAS DISPOSICIONES LEGALES O REGLAMENTARIAS, ESTAS CIRCUNSTANCIAS CONSTITUYEN LINEAMIENTOS GENERICOS QUE LA AUTORIDAD NO DEBE IGNORAR, PERO QUE HABRA DE ADECUAR AL CASO CONCRETO, TOMANDO EN CONSIDERACION LAS CARACTERISTICAS PECULIARES Y ESPECIFICAS DE ESTE, QUE PUEDEN CONPRENDER OTROS ELEMENTOS NO MENCIONADOS EXPLICITAMENTE EN LA DISPOSICION CITADA, YA QUE EL TEXTO DE LA MISMA NO SE DESPRENDE QUE LA INTENCION

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

DEL LEGISLADOR HAYA SIDO CONVERTIR LA APLICACIÓN DE LAS SANCIONES EN UNA FACULTAD REGLADA, SINO SOLO DAR UNA PAUTA DE CARÁCTER GENERAL QUE LA AUTORIDAD DEBE SEGUIR A FIN DE QUE LA SANCION QUE IMPONGA ESTE DEBIDAMENTE MOTIVADA, Y SI EL SANCIONADO NO LO CONSIDERA ASI, TOCA A EL IMPUGNAR CONCRETAMENTE LAS RAZONES DADAS POR LA AUTORIDAD Y DEMOSTRAR QUE LAS MISMAS SON INEXISTENTES O INADECUADAS PARA APOYAR LA CUANTIFICACION DE LA SANCION IMPUESTA.

"REVISION No. 84/84.- RESUELTA EN SESION DE 24 DE AGOSTO DE 1984, POR UNANIMIDAD DE 6 VOTOS.

"REVISION No.- 489/84.- RESUELTA EN SESION DE 12 DE JUNIO DE 1985, POR UNANIMIDAD DE 7 VOTOS.

"REVISION No. 768/84.- RESUELTA EN SESION DE 18 DE SEPTIEMBRE DE 1985, POR UNANIMIDAD DE 7 VOTOS.

"REFERENCIA:

"JURISPRUDENCIA No. 234

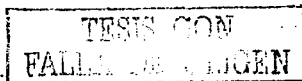
"NOVIEMBRE 1985, REVISTA No. 71, PAG. 421, T. F. F. 2a. EPOCA."

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"MONTO DE UNA SANCION. SU MOTIVACION DEBE CONSISTIR EN DETERMINACIONES ESPECIFICAS RELATIVAS AL INFRACTOR Y NO EN EXPRESIONES GENERICAS. DEL ANALISIS CUIDADOSO DEL ART. 27 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION EN RELACION CON EL ART. 16 CONSTITUCIONAL, SE DEDUCE QUE CUANDO UNA INFRACCION DEBE SANCIONARSE CON UNA MULTA QUE PUEDE DETERMINARSE ENTRE UN MINIMO Y UN MAXIMO, SI SE IMPONE MAS DEL MINIMO LA AUTORIDAD DEBE MOTIVAR LA CUANTIFICACION HECHA, ATENDIENDO A LAS REGLAS QUE CONSIGNA EL ART. 27 CITADO, O SEA A LA GRAVEDAD O LEVEDAD DE LA INFRACCION Y A LOS ATENUANTES O AGRAVANTES QUE HUBIERAN CONCURRIDO EN SU COMISION, DEBIENDO ENTENDERSE QUE LA MOTIVACION RESPECTIVA, ESPECIALMENTE SI SE TOMA EN CUENTA QUE SE TRATA DE UNA MATERIA SANCIONADORA ADMINISTRATIVA, DEBE CONSISTIR EN MANIFESTACIONES ESPECIFICAS QUE EN FORMA INDUBITABLE E INDIVIDUALIZADA SE REFIERAN AL INFRACTOR Y A LAS CIRCUNSTANCIAS QUE SE TOMARON EN CUENTA.

"REVISION NUM. 190/79. RESUELTA POR UNANIMIDAD DE 8 VOTOS. SESION DEL 15 DE FEB. 1980.

"REVISION NUM. 492/79. RESUELTA POR UNANIMIDAD DE 8 VOTOS. SESION DEL 15 DE FEB. 1980.



"REVISION NUM. 243/79. RESUELTA POR UNANIMIDAD DE 8 VOTOS. SESION DEL 15 DE FEB. 1980. (TEXTO APROBADO EN SESION DE 18 DE JUL. 1980.)"⁷⁸

Por lo que deben de sujetarse en forma particular, a un estudio pormenorizado de todas y cada una de las circunstancias específicas que le pudieran llevar a determinar el monto o su cuantía, tales como tomar en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia en su caso, de cada causante infractor en función de su respectiva capacidad económica, así como cualquier otro elemento que pudiera llegar a influir para determinar de forma individual de manera proporcional y equitativa, las multas que le corresponden a las supuestas infracciones cometidas.

Por lo que se propone que el artículo 18, del Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las Disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, quede de la siguiente manera:

"Artículo 18. Se sancionarán los actos u omisiones señalados en el artículo 6 de este Reglamento en la forma siguiente:

"I. Las previstas en las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, XI, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII y XIX, con multa equivalente al importe que resulte del análisis, que el Instituto haga al infractor relativo a la reincidencia, a su capacidad económica, debidamente motivada, de manera proporcional y equitativa."

⁷⁸ R T T F. Año III. N. 13-15, jul. -dic. 1980, p. 45.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

PRIMERA. Creemos que el Instituto Mexicano del Seguro Social, es un Organismo Descentralizado creado para proporcionar el servicio público de Seguridad Social, consiguiendo el máximo aprovechamiento de los recursos con personal calificado, el cual presta un servicio público de mejor calidad por la especialización que el mismo reviste, por lo que proponemos que se amplíe para abrir más fuente de empleo y preste más servicio de Seguridad Social.

SEGUNDA. Confirmamos que el Instituto Mexicano del Seguro Social, es un Organismo Fiscal Autónomo con facultad para determinar créditos fiscales, dar base para sus liquidaciones, fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos para después aplicarlos a los fines para los cuales ha sido creado, prestando una mejor seguridad social, para lo cual proponemos que tenga personal especializado en la materia.

TERCERA. Decimos que la infracción fiscal, es todo acto u omisión de un particular, que tenga como consecuencia efectuar lo que la legislación fiscal prohíbe o deja hacer lo que la misma ordena, las infracciones son sancionadas por las Autoridades Fiscales, para lo cual proponemos que se aplique sin violar las Garantías Constitucionales.

CUARTA. Entendemos que la multa tiene como finalidad de su imposición castigar la trasgresión a las disposiciones legales, con carácter ejemplificativo e intimidatorio y primordialmente disciplinar al infractor, por lo cual proponemos que sea proporcional y equitativa al imponerse al infractor.



QUINTA. Confirmamos que la Multa es una Sanción de carácter económico impuesta por infracción a una norma legal, considerada accesoria de las contribuciones, sin embargo al imponerlas el Instituto Mexicano del Seguro Social, las emite con irregularidades por no cumplir con los requisitos Constitucionales o del Código Fiscal de la Federación, por lo que proponemos que se subsane tales irregularidades.

SEXTA. Consideramos que para que imponga una multa el Instituto Mexicano del Seguro Social, debe cumplir con los requisitos constitucionales, tales como la debida fundamentación, motivación, la proporcionalidad y la equidad, contemplando en consecuencia la reincidencia del infractor así como la gravedad de la infracción y la capacidad económica del infractor, para lo cual proponemos que haga un estudio particular del infractor de las causas que lo llevaron a incurrir en violación a la ley o sus reglamentos, para aplicar la multa sin irregularidades.

SÉPTIMA. Sostenemos que el Instituto Mexicano del Seguro Social, comete irregularidades al emitir las multas con fundamento entre otros en el artículo 18, del Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las Disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, para lo cual proponemos reformar dicho Reglamento.

OCTAVA. Decimos que siendo el problema del legislador y del ejecutivo al expedir tanto leyes como reglamentos con violaciones Constitucionales y la autoridad (sujeto activo) lo único que hace es aplicarlas, por lo que proponemos que se expida un nuevo reglamento sin éstas violaciones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

NOVENA. Consideramos que para que las multas emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, no sean multas fijas, se propone que se reforme el artículo 18, del Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las Disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos.

DÉCIMA. Proponemos que también se reforme el artículo 192, de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que le sea aplicable la jurisprudencia a las autoridades administrativas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA

Arce Cano Gustavo. Los Seguros Sociales en México, Ediciones Botas, México 1994.

Bonilla Marín Gabriel. Teoría del Seguro Social. Compañía Editora Nacional, México 1945.

Carrasco Iriarte Hugo. Derecho Fiscal I. Primera Edición. Editores IURE, S. A. de C. V. México 2001.

Carrasco Iriarte Hugo. Derecho Fiscal II. Primera Edición. Editores IURE, S. A. de C. V. México 2001.

Carrasco Iriarte Hugo. Diccionario de Derecho Fiscal. Primera Edición. Editorial Oxford University Press México S. A. de C. V. México 1998.

Coquet Benito. Seguridad Social en México. I M S S, México 1964.

De la Garza Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Décima Octava Edición. Editorial Porrúa. México, 1999.

Depina Rafael. Depina Vara Rafael. Diccionario de Derecho. Vigésimoprimera Edición. Editorial Porrúa S. A. México, 1995.

Fernández Martínez Refugio de Jesús. Derecho fiscal. Primera Edición. McGRAW-HICC Interamericana Editores, S. A. de C. V. México.

Flores Zavala Ernesto. Finanzas Públicas Mexicanas. Trigésima Primera Edición. Editorial Porrúa, S. A. México 1995.

García Domínguez Miguel Angel. Derecho Fiscal Penal, las Infracciones y las Multas Fiscales. Editorial Porrúa. México 1994.

García Domínguez Miguel Angel. Teoría de la Infracción Fiscal Derecho Fiscal Penal. Editorial Cardenas. México 1982.

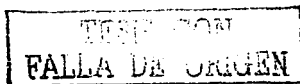
González Salas Campos. Los Delitos Fiscales. Pérez Nieto Editores. México 1995.

Leal de Alejo Lucila. Aspectos Económicos del Instituto Mexicano del Seguro Social. Edición Editorial Cardenas Americanos. México 1996.

Lomeli Cerezo Margarita. Derecho Fiscal Represivo. 3ª Edición. Editorial Porrúa, S. A. México 1998.

Margáin Monautou Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Cuarta Edición. Editorial Universitaria Potosina. México. 1976.

Martínez López Luis. Derecho Fiscal Mexicano. Novena Reimpresión Ediciones Contables y Administrativas S. A. 1989.



Michell Gian Antonio. Curso de Derecho Tributario. Editorial Editoriales de Derecho Reunidas. México 1975.

Moreno Padilla Javier. Implicaciones Tributarias de las Aportaciones del Seguro Social. Tribunal Fiscal de la Federación. 19ª Edición. México 1993.

Pérez de Ayala José Luis. Curso de Derecho Tributario Tomo I. Segunda Edición. Editoriales de Derecho Reunidas. México 1995.

Pérez de Ayala José Luis. Curso de Derecho Tributario Tomo II. Segunda Edición. Editoriales de Derecho Reunidas. México 1995.

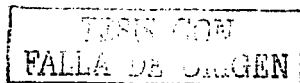
Quintana Vatierra Jesús Rojas Yáñez Jorge. Derecho Tributario Mexicano. Octava Edición. Cárdenas Editor y Distribuidor. México 1991.

Rodríguez Lobato Raúl. Derecho Fiscal. Segunda Edición. Editorial Harla S. A. de C. V. México 1986.

Ruiz Moreno Ángel Guillermo. Nuevo Derecho de la Seguridad Social. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1997.

Sánchez Gómez Narciso. Derecho Fiscal Mexicano. Primera Edición. Editorial Porrúa, S. A. México 1999.

Sánchez León Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano. Segunda Edición Mayo 1994. Editorial Trillas.



**Sánchez Peña José de Jesús. Nociones de Derecho Fiscal.
Quinta Edición. Editorial Pac, S. A de C. V. México 1991.**

LEYES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación para el Ejercicio de 2003.

Ley del Seguro Social vigente hasta el treinta y uno de junio de mil novecientos noventa y siete.

Ley del Seguro Social vigente a partir del primero de julio de mil novecientos noventa y siete.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las Disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos.

Reglamento del Recurso de Inconformidad.

**TESIS CON
FALLA DE URGEN**