

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
FACULTAD DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN MEXICALI



**ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LAS MULTAS QUE IMPONE EL
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL**

t e s i s

**Que para obtener el grado de
MAESTRO EN CONTADURIA**

**Presenta:
ANGEL MIGUEL MORALES CALDERON**

**Director de tesis:
M.I. JUAN CARLOS MONTES TAMAYO**

Mexicali, Baja California, México

febrero de 2004

DEDICATORIA

A MIS PADRES :

**A QUIENES DEBO MI VIDA
Y GRATITUD ETERNA.**

A MIS HERMANOS

**QUIENES ESTAN SIEMPRE EN
MI SANGRE Y EN MI PENSAMIENTO,**

A MIS COMPAÑEROS DE MAESTRIA:

**POR LOS BUENOS MOMENTOS QUE
DISFRUTE CON ELLOS, POR SU APOYO
Y AMISTAD.**

A MIS MAESTROS:

**POS SUS ENSEÑANZAS
Y HORAS DE ETREGA. GRACIAS.**

RESUMEN

La justificación de este estudio está en el hecho de que la multa es definida, como la pena pecuniaria consistente en el pago al Estado de una cantidad de dinero, con motivo de haber incurrido una persona en una conducta activa o de omisión tipificada en una infracción.

En esta tesis se revisó la regulación normativa de las multas que impone el Instituto Mexicano del Seguro Social y se explican los criterios jurisprudenciales, en relación al Reglamento para la imposición de multas por infracciones a la Ley del Seguro Social, para efecto de determinar si se viola algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para lograr lo anterior se consideró que al ejecutivo federal se le permite variar directamente en una disposición reglamentaria y sin ninguna motivación, el límite mínimo de la multa que se debe imponer cuando se cometa alguna infracción que perjudique a los trabajadores o al Instituto del Seguro Social.

Si se toma en cuenta que mientras que la Ley del Seguro Social dispone que por incurrir en una omisión se sancione con el equivalente a un mínimo de cincuenta veces el salario, el precepto que reglamenta la citada Ley, establezca un mínimo de sanción de setenta y seis veces el salario mínimo, siendo de considerar que esta potestad que se ejerce por el ejecutivo, no debe ser estimada como una característica de detallar o pormenorizar la ley, pues en el presente caso además de ocasionarse un perjuicio económico en contra de los gobernados, se esta permitiendo que la autoridad administrativa en varios supuestos de infracción, no se motive el porque impone una multa por encima del límite mínimo que ordena la Ley del Seguro Social, hasta el límite mínimo que establece el Reglamento que se reclama, esto es de cincuenta a ciento veintiséis salarios existe una diferencia de

dieciséis salarios mínimos los cuales la autoridad ordenadora no motiva, justifica o razona en el citado reglamento, como es su obligación realizarlo.

Lo anterior debe llevar a concluir, que la tesis de jurisprudencia cuyo rubro es, SEGURO SOCIAL. EL REGLAMENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE MULTAS POR INFRACCIÓN A LA LEY RELATIVA Y SUS REGLAMENTOS, EN CUANTO PORMENORIZA LAS SANCIONES ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 304 DE AQUÉLLA, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN, deviene imprecisa, puesto que el Reglamento en cita no sólo detalla los actos u omisiones contenidos en el artículo 304 de la Ley del Seguro Social, y los límites mínimos y máximos de las multas, sino que no motiva la variación de las sanciones fuera del límite mínimo que prevé la Legislación antes mencionada en relación con el artículo 18 fracción III del Reglamento para la imposición de multas por infracción a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos.

En el mes de diciembre del año 2001, se publicó la reforma a la Ley del Seguro Social, siendo reformado entre otros artículos el 304, precepto en el cual se establece a partir de la reforma, las infracciones y sanciones que podrán ser impuestas a los patrones y demás sujetos obligados al cumplimiento de las obligaciones formales, situación que en parte colma el vicio de inconstitucionalidad que fue analizado en el presente trabajo, habiéndose publicado el día 30 de octubre de 2002, por el Presidente de la República Mexicana, el Reglamento de la Ley del Seguro Social en materia de afiliación, clasificación de empresas, recaudación y fiscalización, en cuyo artículo segundo transitorio se abrogó entre otros el Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos.

ÍNDICE

	Página
DEDICATORIA	2
RESUMEN	3
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	
1.1 Planteamiento del problema	7
1.2 Objetivos del estudio	9
1.3 Importancia y limitaciones del estudio	10
1.4 Propuesta metodológica	14
1.5 Definición de términos	15
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	
2.1 Concepto, caracteres y fines de las sanciones tributarias	17
2.2 Extinción de la sanción	19
2.3 Concepto de multa	21
2.4 Carácter punitivo de la multas	21
2.5 Multa inconstitucional	22
2.6 Reglamento	25
CAPÍTULO III. CONSTITUCIONALIDAD DE LAS MULTAS QUE IMPONE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	
3.1 Límites de la facultad reglamentaria	28
3.2 Principio de “Reserva de Ley”	29
3.3 Instituto Mexicano del Seguro Social	30
3.4 Multas que impone el IMSS	32
3.5 Jurisprudencia	33
3.6 Constitucionalidad de las multas que impone el IMSS	34
CONCLUSIONES	38
FUENTES CONSULTADAS	42

CAPÍTULO I

I n t r o d u c c i ó n

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Toda violación de una norma jurídica debe tener como consecuencia una sanción, y dependiendo del tipo de norma que se vulnere, se justificará la sanción que se aplique, así debemos entender, que mientras en el derecho civil la sanción tiene por objetivo reparar un daño o restituir las cosas al estado que tenían antes de la violación, en el derecho penal, la sanción tiene para el delincuente un claro efecto represivo, que implica la aplicación de una sanción.

Se puede asegurar que la sanción puede cumplir dos fines principales, uno retributivo, esto es, compensatorio de la alteración provocada por la infracción en el orden jurídico y, otro preventivo o intimidatorio que pretende disminuir la comisión de futuras infracciones por parte de los habitantes de la comunidad.

En la materia fiscal, el buscar el cabal cumplimiento de la norma que impone la obligación de pagar contribuciones, justifica la existencia de uno de los medios de apremio más eficaces, la multa, entendida como aquella percepción pecuniaria y de condena, que impone la autoridad a un gobernado, cuando éste incurre en una infracción que se encuentra sancionada en la Ley.

La multa es una sanción para aquellas personas que incumplen la norma que establece una obligación en sus conductas, ya sea, una obligación de hacer, de no hacer o de tolerar. Debe destacarse que existen además de la multa, diversas clases de castigos o sanciones en materia fiscal, como: el apercibimiento, el recargo, la clausura, el decomiso, la inhabilitación al cargo o puesto público, y en su máxima expresión, la privación de la libertad como consecuencia de la configuración de un delito.

Resulta inevitable para analizar la multa en su integridad, el estudio de la facultad que tiene el Estado para imponerlas, esto es, el estudio las diversas limitaciones o consideraciones que debe atender la autoridad para efecto de emitir

una multa sin ocasionar un perjuicio al gobernado, ya sea en su patrimonio o en sus garantías individuales.

El sistema jurídico mexicano, establece en el artículo 49 de la Constitución Política Mexicana, “Que el supremo poder de la federación para su ejercicio se estructura en legislativo, ejecutivo y judicial,” lo cual implica que existen tres funciones o actividades indispensables del Estado mexicano, es decir, crear las leyes, aplicarlas e impartir justicia en toda controversia que se genere.

De acuerdo a la división de poderes, la multa la crea el legislador en la ley, la debe aplicar o imponer el poder ejecutivo y que cuando existe alguna inconformidad por parte del particular sancionado, ya sea que no esté conforme con su configuración o su imposición, pueda acudir a los tribunales judiciales para que diriman esa controversia.

Atender las limitaciones y alcances que deben tener las multas, implica introducirse al estudio de los artículos 16, 21, 22 y 89, fracción I, todos de la Constitución Política Mexicana. El artículo 16, establece, que todo acto de molestia que tenga por fin afectar la esfera jurídica de un gobernado, debe ser emitido por escrito, por una autoridad competente en donde exprese los motivos, razones o circunstancias que llevaron a la aplicación de una sanción y el fundamento jurídico que sustenta la imposición del acto de autoridad. El artículo 21, dispone, que es competencia de las autoridades administrativas, la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos. El artículo 22, prohíbe, la existencia de las multas excesivas.

Por su parte el artículo 89, fracción I, regula la facultad que tiene el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de “promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”, es decir, lo que se conoce como la facultad reglamentaria, la cual constituye una fuente de derecho en el sistema jurídico mexicano de gran uso

y actualidad; sobre esta facultad, es trascendente destacar sus límites, que son entendidos por la doctrina como los principios de “reserva de ley” y el de “preferencia o primacía de la ley”.

Por último, en el presente trabajo de investigación se estudiará al Instituto Mexicano del Seguro Social, por ser el organismo público que además de percibir las contribuciones denominadas aportaciones de seguridad social, cuenta con la facultad de imponer multas por aquellos actos u omisiones en que incurren los patrones y demás sujetos obligados, las cuales se encuentran sancionadas por el denominado Reglamento para la imposición de multas por infracción a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, con el interés de determinar si existe alguna inconstitucionalidad en el momento que se impone una multa por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

1.2 OBJETIVOS DEL ESTUDIO

- Analizar las bases constitucionales de la multa, en especial los artículos 16, 21 y 22.
- Definir los límites de la facultad reglamentaria con que cuenta el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con sustento en los principios de “Reserva de ley” y “Preferencia o primacía de la ley.”
- Revisar la regulación normativa de las multas que impone el Instituto Mexicano del Seguro Social y explicar los criterios jurisprudenciales, en relación al Reglamento para la imposición de multas por infracciones a la ley del Seguro Social, para efecto de determinar si se viola el artículo 89, fracción I, de la Constitución Mexicana.

- Se pretende establecer si las multas que actualmente impone el Instituto Mexicano del Seguro Social, con fundamento en el Reglamento para la imposición de multas, tienen pleno apego a la Constitución Política Mexicana.

1.3 IMPORTANCIA Y LIMITACIONES DEL ESTUDIO

La justificación de este estudio se centra en la importancia de revisar fundamentos jurídicos que sustentan la imposición de multas en contra de los gobernados, con el propósito de proponer criterios de defensa ante la imposición de una multa.

Algunas características que destacan en toda multa, y que devienen de la Constitución Política Mexicana, es que implica un acto de autoridad que deben cumplir con los requisitos de estar emitido por escrito, fundado, motivado, y emanar de una autoridad competente; no debe ser excesiva, entendiendo por ello, no sólo el que sea ruinoso para el gobernado, sino el que se evite por la norma que sea irrazonable y desproporcionada a las personas que puedan ser impuestas, por lo que se debe valorar siempre para su imposición: la gravedad de la infracción cometida; el monto del negocio; la capacidad económica del particular; la negligencia o mala fe del causante, o la espontaneidad de su conducta para acatar la ley, aunque extemporáneamente; y si se trata de una infracción aislada, o de una infracción insistentemente repetida por el causante.

La multa si bien puede tener un objetivo intimidatorio o compensatorio justificable para el Estado, (sobre todo cuando se impone con el fin de salvaguardar el debido cumplimiento del pago de las contribuciones) es sin duda una prestación que debe ser utilizada con mucho cuidado, pues en ocasiones el pago de una multa suele ser más gravoso que el pago de la contribución misma.

Es necesario conocer con toda precisión, que el alcance que tiene la facultad reglamentaria que ejerce el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política Mexicana, es una facultad indelegable, pero limitada en su ejercicio por la ley; es por eso que se estima, que no es fundado y por tanto procedente, que en uso de la facultad reglamentaria se faculte al ejecutivo de la nación para disponer qué conductas deben ser infracciones e imponer las multas correspondientes, de manera especial aquellas que guardan relación con el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Sobre el alcance que debe tener la facultad reglamentaria, se han pronunciado diversos doctrinistas, así como criterios jurisprudenciales, los cuales se han ido modificando a través del tiempo, por ello se deberá reconsiderar la tesis de jurisprudencia número 22/99, cuyo rubro es, SEGURO SOCIAL. EL REGLAMENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE MULTAS POR INFRACCIÓN A LA LEY RELATIVA Y SUS REGLAMENTOS, EN CUANTO PORMENORIZA LAS SANCIONES ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 304 DE AQUÉLLA, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN; se considera que en esta tesis se vulnera la Constitución Política Mexicana, lo anterior se afirma aun y cuando es de pleno conocimiento, que la jurisprudencia es una fuente del derecho vigente y que tiene la característica de ser obligatoria, pues ante ello se contrapone, que por encima de cualquier fuente de derecho debe prevalecer la razón.

Desde luego que la anterior afirmación, tiene como origen el que se haya estudiado conjunta y armónicamente la Ley del Seguro Social y el Reglamento para la Imposición de multas por infracción a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus reglamentos, por ser los ordenamientos jurídicos que permiten determinar si el citado reglamento controvierte el marco constitucional.

1.4. PROPUESTA METODOLÓGICA

La presente tesis inicia con la conceptualización del concepto de multa, basada en las opiniones de varios doctrinistas del derecho administrativo. Se relacionó el concepto de multa con las garantías individuales que se consagran en la Constitución Política Mexicana, como el acto de molestia en contra de los gobernados, la prohibición de multas excesiva, así como las facultades que las autoridades tienen para emitirlas.

Se exponen los diversos criterios que ha emitido el Poder Judicial de la Federación a través de las diversas épocas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno a las multas que se imponen a los gobernados, tratando de destacar los cambios de criterio u opinión.

Por último se analiza si las multas que actualmente impone el Instituto Mexicano del Seguro Social, con fundamento en el Reglamento para Imposición de multas, tienen pleno apego a la Constitución Mexicana, esto se realizó aun y cuando existe jurisprudencia vigente, la cual determina que dicho Reglamento no viola el artículo 89, fracción I de la Carta Magna.

Sobre las multas que impone actualmente el Instituto Mexicano del Seguro Social, se presentan algunos casos concretos en que se ha impugnado su inconstitucionalidad por medio del juicio de garantías, en los que se ha reclamado su violación al artículo 16 y 89, fracción I, de la Constitución Política Mexicana. Se estima, que no se motivan debidamente las resoluciones en que se determinan las multas, así como que no se tiene la facultad por parte del ejecutivo de la nación para definir a través de un reglamento administrativo, que conductas merecen ser denominadas infracciones y variar la cuantía de las sanciones que define el artículo 304 de la Ley del Seguro Social, pues existe un principio de reserva de ley que limita la facultad reglamentaria, que no debe soslayarse.

1.5 DEFINICIÓN DE TÉRMINOS

Aportación de seguridad social: Son las contribuciones establecidas en ley a cargo de las personas que son sustituidas por el Estado en cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social proporcionadas por el mismo Estado. (artículo 2, fracción II del Código Fiscal de la Federación)

Contribución: Es la prestación en dinero o en especie establecidas en la ley unilateralmente por el Estado, a cargo de las personas físicas y las morales, para sufragar los gastos públicos, cuando se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma. (Fernández Martínez, Refugio de Jesús; 1998:154)

Garantías constitucionales: En un estricto sentido técnico - jurídico, se entiende por garantía constitucional el conjunto de instrumentos procesales, establecidos por la norma fundamental, con objeto de restablecer el orden constitucional cuando el mismo sea transgredido por un órgano de autoridad política.

El constitucionalista Jorge Carpizo señala que debe dársele el calificativo de garantía constitucional a las facultades otorgadas al Senado por las fracciones V y VI del artículo 76 constitucional relativo a la desaparición de poderes en un Estado y a las controversias políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa, cuando alguno de ellos lo plantee o se hubiere interrumpido el orden constitucional, para lo cual, en ambos casos, el Senado de la República resuelve la controversia.

Infracción: Del latín infractio, que significa quebrantamiento de ley o pacto; Es la contravención a normas de carácter administrativo derivada de una acción u omisión.

Las leyes administrativas, constituyen un conjunto de normas jurídicas que tienden a asegurar el orden público, otorgando derechos y obligaciones a los gobernados limitando así la actuación de los individuos. Sin embargo, hay ocasiones en que los ciudadanos no respetan esas normas de carácter general, impersonal y abstracto, ya porque las cuestionan, o porque son objeto de controversia o violación, es entonces cuando el Estado interviene para hacer respetar el derecho violado, a través de la potestad sancionadora de la administración pública. (Diccionario Jurídico 2001)

Instituciones de seguridad social: Son los organismos que forman parte del sistema encaminado a la protección de la clase trabajadora, de sus familias y de la comunidad misma, contra los riesgos derivados del trabajo y de la existencia en general .

La seguridad social y el derecho del trabajo, disciplinas dinámicas que se incrustaron en esa nueva vertiente del orden jurídico que es el derecho social, parten de la consideración del hombre como integrante de un núcleo social bien diferenciado; no como el sujeto abstracto de relaciones de contenido estrictamente jurídico.

La seguridad social, en ese avance de la solidaridad colectiva, comprende una amplia gama de servicios esenciales para preservar y mejorar la condición humana (asistenciales, clínicos, económicos, sociales, culturales, deportivos, etc.). (Diccionario Jurídico 2001)

Jurisprudencia: Del latín: jurisprudencia, que proviene de jus y prudentia, y significa prudencia de lo justo.

En México, la palabra jurisprudencia se ha aplicado, desde que ya no existen escuelas de Jurisprudencia, para designar la interpretación, con carácter obligatorio, que hacen los jueces de los preceptos legales.

Motivación: Cuando en una resolución de la autoridad administrativa se expresan con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se tuvieron en consideración para la emisión del acto, se estima cumplido el requisito que exige el artículo 16 constitucional, siendo para ello suficiente que el razonamiento substancial que al efecto se produzca quede claro. Por ende, sólo la omisión total de motivación o que, la que se exprese, sea tan imprecisa que no dé elementos al afectado para defender sus derechos o para impugnar el razonamiento aducido por la autoridad responsable, puede motivar la concesión del amparo por la falta de dicho requisito; pero no cuando el afectado reconozca la esencia de los argumentos legales y las consideraciones en que se apoyó la responsable, pues en tal hipótesis está en aptitud de alegar y defenderse en contra de lo considerado por la autoridad.(Jurisprudencia)

Multa: Del latín multa, pena pecuniaria consistente en el pago al Estado de una cantidad de dinero.

La obligación de pagar el importe de la multa es declarada preferente por la ley y debe cubrirse primero que cualquiera otra de las obligaciones personales que se hubieren contraído con posterioridad al delito, a excepción de las referentes a alimentos y relaciones laborales. Si de la multa deben responder varias personas que han cometido el delito, el juez debe fijar la multa para cada uno de los delincuentes, según su participación en el hecho delictuoso y sus condiciones económicas. El importe de la multa cede en favor del Estado.

Reglamento: De reglar y éste, a su vez, del latín regulare; Es una norma de carácter general, abstracta e impersonal expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa. El reglamento es producto de la facultad reglamentaria contenida en el «a.» 89, «fr.» I, de la C,

que encomienda al presidente de la República la facultad para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de la ley.

La facultad reglamentaria es, en consecuencia, una función materialmente legislativa aunque formalmente sea administrativa. No obstante, se trata de una facultad propia del Ejecutivo y no derivada del Legislativo. (Diccionario Jurídico 2001)

Sanción: El derecho es un conjunto de normas que regulan de modo específico la conducta humana.

En consecuencia, las notas características de la sanción son las siguientes: a) es un contenido de la norma jurídica; b) en: la proposición jurídica o regla de derecho que formula la ciencia del derecho la sanción se encuentra en la consecuencia del enunciado hipotético; c) el contenido normativo calificado de sanción generalmente consiste en un acto que importe al sujeto infractor un mal o un daño, la privación de ciertos bienes o valores o la imposición de ciertos perjuicios o dolores d) en el derecho moderno la imposición de las sanciones, así como su ejecución la llevan a cabo los órganos del Estado, en tanto se le conciba como un orden normativo centralizado que establece el monopolio de la coacción física por sus órganos (Weber y Kelsen), y e) las finalidades de las sanciones son de tres clases: o retributivas, o intimidatorias o compensatorias del daño producido por el acto ilícito. (Diccionario Jurídico 2001)

CAPÍTULO II

Marco teórico conceptual

2.1 CONCEPTO, CARACTERES Y FINES DE LAS SANCIONES TRIBUTARIAS

Toda violación de una norma jurídica tiene como consecuencia una sanción; En el Derecho Penal Tributario existen una serie de sanciones para las infracciones a las normas tributarias sustantivas y formales que se violan.

Las sanciones del Derecho Penal Tributario tienen los mismos caracteres de las del Derecho Penal Común y las vamos a examinar a continuación.

Las penas tienen dos fines principales: uno retributivo, esto es, compensatorio de la alteración provocada por la infracción en el orden jurídico y otro preventivo o intimidatorio que pretende disuadir de la comisión de futuras infracciones, tanto por el sancionado (prevención especial) como por el resto de la comunidad (prevención general).

En materia de sanciones fiscales, algunos autores como Angelo Dus, Blumenstein, Malinverni, destacan el motivo principal fiscal o retributivo de las sanciones fiscales, buscando más el ingreso de las sanciones pecuniarias que el castigo del infractor. (De la Garza; 1992:939)

Las notas del derecho financiero de Sáinz de Bujanda afirman que “todo el Derecho Tributario se halla preordenado a una sola finalidad: asegurar la percepción de los tributos debidos según la ley y que en consecuencia, también en el Derecho Penal Tributario se encuentra inmanente la motivación fiscal. Pero este reconocimiento no debe llevarnos al exceso de considerar que el establecimiento de sanciones tributarias, y más particularmente de penas pecuniarias, tiene como designio primordial procurar al Fisco, por la vía específica de la sanción, una fuente de recursos que le compense de la pérdida de ingresos o que se dirija al acrecentamiento de estos últimos. Lo razonable es pensar que mediante el establecimiento de las sanciones de carácter punitivo, el legislador tributario persigue idénticos fines que en los restantes sectores del ordenamiento,

es decir, finalidades de carácter preventivo e intimidatorio”. (Sainz de Bujanda; 1975:433)

En opinión del Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, la multa tiene por finalidad además de la intimatoria, la de evitar la reincidencia de los infractores, mas no la de terminar con sus patrimonios, a lo cual se llegaría de aceptarse la imposición de multas que rebasen la capacidad económica.

En las infracciones tributarias es la sociedad jurídicamente organizada la víctima de la infracción. Las sanciones tributarias deben tener verdadero carácter de penas. Ahora bien la pena está caracterizada por dos notas, una de carácter negativo: no se impone para compeler al infractor al incumplimiento de una obligación o de un deber calculados, ni en concepto de pago de daños y perjuicios patrimoniales sufridos por la víctima; y otra de carácter positivo: se infringe para preparar un daño ideal o inmaterial por el quebranto causado en ciertos bienes jurídicos valiosos para toda la colectividad que el ordenamiento jurídico se ocupa de salvaguardar. En la infracción tributaria la colectividad es la que aparece siempre en un segundo plano, como víctima directa de la violación jurídica que aquella lleva consigo. El daño causado por la infracción es la pérdida de recursos monetarios para el ente público, aunque también puede consistir en el incumplimiento de deberes formales que indirectamente producen el incumplimiento de prestaciones económicas.

Ante la infracción, sobre todo la consistente en el incumplimiento de la prestación el ente público tiene a su disposición varios tipos de sanciones : una de ellas es el procedimiento de ejecución, para obtener en vía de ejecución forzosa el pago de la prestación. Otra sanción de tipo meramente indemnizatorio es hacer pagar intereses moratorios y los gastos de la ejecución. Por último, el Estado puede castigar al infractor, mediante diversos medios, pero siempre con el fin último de reprimir, intimidar y penar al infractor y prevenir la misma conducta antijurídica en otras personas.

En resumen, una clasificación lógica de las sanciones tributarias nos conduce a distinguir tres grupos:

1o. Aquellas que consisten en compeler al deudor al cumplimiento de la prestación debida o del deber omitido: procedimiento de ejecución, multas de apremio, auxilio de la fuerza pública.

2o. Imponen al deudor, en beneficio del Fisco, una indemnización por los daños y perjuicios que haya experimentado: intereses moratorios o recargos.

3o. Imponer al infractor un castigo con finalidad esencialmente represiva, intimidatoria, punitiva y preventiva: privación de la libertad, multa, decomiso, pérdida de licencias o registros, entre otros.

2.2 EXTINCIÓN DE LA SANCIÓN

En materia de infracciones fiscales pueden distinguirse dos momentos de la actividad punitiva de la Administración:

1o. El representado por la actividad encaminada a investigar y a constatar la infracción y la responsabilidad del infractor, procedimiento que concluye con el acto administrativo de imposición de la sanción.

2a. La actividad desarrollada por los órganos fiscales para obtener el cumplimiento y ejecución de la sanción impuesta al infractor.

La facultad que tiene la Secretaría de Hacienda para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales (jus puniendi) así como las facultades para verificar el incumplimiento o cumplimiento de dichas disposiciones se extinguen por el transcurso de cinco años, no sujeto a interrupción ni suspensión (Código Fiscal de la Federación, Art. 67).

El plazo de cinco años de la caducidad, que así se llama esa pérdida de facultades, empieza a correr a partir del día siguiente al que se hubiere cometido la infracción a las disposiciones fiscales, pero si la infracción fuere de carácter continuo o continuado el término correrá a partir del día siguiente al que se hubiere cesado la consumación o se hubiere realizado la última conducta o hecho respectivamente (Código Fiscal de la Federación, Art. 67).

Tratándose de delitos, las facultades de la Secretaría de Hacienda para investigar los hechos constitutivos de delito en materia fiscal no se extinguen conforme a las reglas de las infracciones, sino conforme a las disposiciones del Código Penal.

Por lo que hace a las infracciones de carácter continuo, el plazo de iniciación de la facultad sancionadora empieza a correr únicamente a partir del momento en que cesan dichas infracciones y cuando son de carácter continuado a partir del día siguiente al que se hubiere realizado la última conducta o hecho.

El Código Penal trata la pérdida del Jus Puniendi (caducidad de la facultad de castigar o de investigar y perseguir los delitos) como prescripción y no como caducidad. Por eso dice Carrancá y Trujillo que “en nuestro Derecho la prescripción extingue la acción penal y las sanciones” (Carrancá y Trujillo; 1976:352); es personal y para ella basta el simple transcurso del tiempo señalado por la ley; produce sus efectos de oficio y sea cual fuere el estado del proceso. Tanto para la acción penal como para las sanciones, los términos son continuos; tratándose de la primera se cuenta desde el día en que se cometió el delito, si fue consumado; desde que cesó, si fue continuo y desde que se realizó el último acto de ejecución si sólo alcanzó el grado de tentativa... la prescripción de las acciones se interrumpe por las actuaciones judiciales que se practiquen, salvo que haya transcurrido la cuarta parte del término de la prescripción, pues entonces solo la interrumpe la aprehensión del acusado.

2.3 CONCEPTO DE MULTA

La multa es la cantidad de dinero que debe de ser pagada por el infractor en forma adicional al pago de la prestación fiscal y de los intereses moratorios (recargos) constituyendo, por tanto, un plus con respecto a la reparación del daño causado por la infracción.

Los tratadistas están conformes en que la multa constituye ese plus con respecto al restablecimiento del “statu quo ante”, “privando como dice Villegas, el autor de la infracción no solo del fruto de su ilicitud o de algo equivalente, sino también de algo suplementario que recae sobre otros bienes jurídicos”. En la práctica, dice dicho tributarista, la multa se distingue por los intereses por el “quantum”. (Villegas; 1965:159)

La multa es una sanción económica de carácter personal, que se impone por actos u omisiones violatorios de disposiciones legales o reglamentarias.

Las multas, cualquiera que sea su finalidad, son sanciones tanto a la luz de la doctrina cuanto del Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en su Título IV, Capítulo I ordena la imposición de multas por las infracciones previstas en el mismo Capítulo.

2.4 CARACTER PUNITIVO DE LA MULTA

Algunos autores, sostienen que la multa tiene un carácter indemnizatorio o reparador en beneficio del Estado.

Otros, por el contrario, reconocen el carácter punitivo de esa sanción. Así por ejemplo Gerbino sostiene que las multas “no tienen por fin procurar una entrada al Estado, sino mas bien tienden a reparar un daño ya hecho a éste, o a

evitar que el daño se haga, y funcionan como verdaderas y propias penas”. Lo mismo Manzini, quien no obstante sostiene que las sanciones pecuniarias tienen un doble carácter, de reacción penal y de beneficio fiscal. (De la Garza; 1992:953)

En el Derecho Mexicano, Lomelí Cerezo ha escrito que “la multa tiene un fin primario de represión de la violación cometida y de amenaza o intimidación para los demás sujetos a la misma obligación. Su contenido pecuniario que beneficia indudablemente al fisco, es una característica de orden secundario. (Lomelí Cerezo; 1961:125)

Efectivamente las multas no se establecen con el propósito principal de aumentar los ingresos del Estado, sino para castigar las transgresiones a las disposiciones legales. Además, las multas que se fijan en varios tantos del impuesto omitido, resultan excesivas como resarcimiento del daño producido por el infractor que se sanciona, y no puede tomarse como fundamento jurídico serio, el que la multa impuesta al que se deja “atrapar” por el Fisco, compensa las evasiones no descubiertas. Más bien creemos que las multas cuyo importe equivale a varias veces el monto del impuesto dejado de cubrir, se explican también por razones históricas. Recordemos que según la etimología, multa significa “multiplicación” y denota un aumento que se hacía en el Derecho Romano de la cantidad de dinero o cabeza de ganado que habían de pagarse por cada nueva desobediencia a las órdenes de un Magistrado, pudiendo aumentar día por día, a fin de romper la resistencia del multado.

Además agregamos, no debe perderse de vista que el infractor debe pagar la prestación omitida en su totalidad (mas los recargos e intereses moratorios) y en adición, como en un plus, la multa, la cual puede ser a veces el importe de uno o mas veces del tributo omitido. No creo que en la conciencia de los infractores deje de existir la creencia de que efectivamente se les está castigando cuando se les imponen esas multas.

Por otra parte, el propio Código Fiscal de la Federación, al establecer que cuando son varios los infractores todos ellos deben de pagar el total de la multa (Art. 71), está reclamando algo mas que la mera reparación del daño, que quedaría satisfecha con el pago de la prestación principal y de los recargos.

Tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el Tribunal Fiscal de la Federación han aceptado el carácter penal de la multa y han aceptado principios de Derecho a la imposición de tales sanciones.

Lomelí Cerezo cita resoluciones de la Tercera Sala del Tribunal Fiscal de la Federación en que se sostiene que las multas no son accesorios de los créditos por las prestaciones fiscales y que “la sanción es cosa distinta del impuesto, es un castigo y solo procede por faltas ciertamente cometidas, que entrañan la responsabilidad de la persona sancionada, que impliquen de modo real y no puramente virtual la violación de cierta ley”. (Lomelí Cerezo; 1961:156)

La Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación ha sostenido que las multas “son combatibles en forma independiente del consentimiento del cobro por omisión de impuestos” pero que la impugnación que se haga de la multa debe ser por vicios propios en que se hubiera incurrido al emitirse el proveído y no por vicios de liquidación que le dió origen.

Por otra parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativo, del 1er. Circuito, ha reconocido la separación y diferencia ontológicamente entre la multa y el impuesta en ejecutorias en que sostiene que se puede consentir el pago de impuestos indebidos sin que ello indique que se consiente las multas, por tres diferentes clases de razones.

2.5. MULTA INCONSTITUCIONAL

La multa es un acto de molestia y privación, que debe acatar varios preceptos de la Constitución Política Mexicana para efecto de no vulnerar garantías individuales a favor de los gobernados, teniendo por objetivo el no ocasionar un estado de indefensión e incertidumbre jurídica.

Una de las formas de evitar que las multas sean inconstitucionales, es que no tengan la característica de ser irrazonables, desproporcionadas y excesivas, para ello es necesario que se tomen en cuenta los siguientes requisitos: La gravedad de la infracción cometida, el monto del negocio, y la capacidad económica del particular, con lo anterior se satisface lo preceptuado por el artículo 22 de la Carta Magna.

Por otra parte, la multa es un acto de molestia, y por lo tanto se debe cumplir con las exigencias que refiere el artículo 16 de nuestra Carta Fundamental, es decir, que la multa como un acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado sin excepción alguna, lo que conduce a establecer que la norma en que se constituye debe contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta además, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción; de ahí que al no existir esos requisitos, obvio resulta violatoria de sus garantías individuales y por ende inconstitucional.

Así mismo, la multa es un claro acto de privación al ocasionar un detrimento económico en el patrimonio de los gobernados, y como tal el artículo 14 de la Constitución Mexicana, garantiza el que deba otorgarse la garantía de audiencia, para ello debe preverse un procedimiento de defensa en la norma en donde se cumplan las formalidades de un procedimiento de defensa, el donde el gobernado pueda alegar sobre su ilegalidad, pudiendo aplicarse la retroactividad de la norma

que establece la infracción o la sanción, siempre y cuando sea a favor del particular.

2.6. REGLAMENTO

El artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, confiere al Presidente de la República tres facultades: a) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) La de ejecutar dichas leyes; y c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria.

Es la facultad la que determina que el ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión.

El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aun en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, separándose por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.

El Ejecutivo dicta una disposición de carácter legislativo, en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, y por medio de ella crea una obligación de

naturaleza general, pero dicha disposición no tiene un carácter autónomo, ya que su finalidad es la de evitar situaciones que condene un precepto constitucional, es decir, es una disposición que tiende a la exacta observancia de una ley expedida por el Poder Legislativo, esto obliga a considerar tal disposición, desde un punto legal y doctrinal, como un acto reglamentario, sin que para ello sea óbice el que exista un reglamento sobre la misma materia, porque no hay imposibilidad legal de que respecto de una misma ley se expidan varios reglamentos simultáneos o sucesivos; pero conforme a nuestro régimen constitucional, sólo tiene facultades para legislar el Poder Legislativo y excepcionalmente el Ejecutivo en el caso de la facultad reglamentaria, que únicamente puede ser ejercitada por el titular de este poder, sin que en la Constitución exista una disposición que lo autorice para delegar en alguna otra persona o entidad, la referida facultad, pues ni el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación.

Una Característica del reglamento, es que cuando se abroga una ley no puede subsistir el reglamento de esa ley, pero el poder legislativo puede ordenar que transitoriamente se mantengan vigentes los reglamentos anteriores en cuanto no contradigan la nueva ley y hasta en tanto no expidan los nuevos reglamentos.

No puede dejarse de omitir que la facultad reglamentaria es indelegable, es decir, que no se puede delegar, transferir o ceder a ninguna otra persona o entidad, por ello la norma secundaria que estableciera tal posibilidad, no sería constitucional.

CAPÍTULO III

Constitucionalidad de las multas que impone el Instituto Mexicano del Seguro Social

3.1 LÍMITES DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA

Mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria, el titular del Ejecutivo Federal puede, para mejor proveer en la esfera administrativa el cumplimiento de las leyes, dictar ordenamientos que faciliten a los destinatarios la observancia de las mismas, a través de disposiciones generales, imperativas y abstractas que detallen sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación. Sin embargo, por útil y necesaria que sea, debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propia del Poder Ejecutivo, esto es, la norma reglamentaria actúa por facultades que se precisan en la ley, siendo únicamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquella y que, por ello, compartan además su obligatoriedad.

De ahí que, siendo competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos.

Por tal virtud, si el reglamento sólo encuentra operatividad en el renglón del cómo, sus disposiciones sólo podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley, es decir, el reglamento desenvuelve su obligatoriedad a partir de un principio definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni, mucho menos, contradecirla, luego entonces, la facultad reglamentaria no puede ser utilizada como instrumento para llenar lagunas de la ley, ni para reformarla o, tampoco, para remediar el olvido o la omisión.

Por tal motivo, si el reglamento debe contraerse a indicar los medios para cumplir la ley, no estará entonces permitido que a través de dicha facultad, una disposición de tal naturaleza otorgue mayores alcances o imponga diversas

limitantes que la propia norma que busca reglamentar, por ejemplo, creando y obligando a los particulares a agotar un recurso administrativo, cuando la ley que reglamenta nada previene a ese respecto.

3.2. PRINCIPIO DE “RESERVA DE LEY”

El principio de “reserva de ley”, desde su aparición se constituye como una reacción al poder ilimitado del monarca hasta su formulación en las Constituciones modernas, y ha encontrado su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), prohíbe al reglamento abordar materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos, mientras que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida.

En el principio de “Reserva de Ley” el Presidente de la República, al ejercer la facultad reglamentaria debe abstenerse de legislar, es decir, no puede crear normas jurídicas sobre materias que son de la exclusiva competencia del legislador, como son en materia tributaria, los hechos imposables, sujetos, base, tasas, exenciones, sanciones, etc. La violación de este principio trae por consecuencia su impugnabilidad por medio del juicio de amparo.

Es un hecho evidente, el que no pueda concebirse un reglamento sin una ley previa que requiera de una reglamentación, tampoco puede aceptarse dentro del orden constitucional que nos rige, que el reglamento vaya más allá de la ley reglamentada, pues de suceder esto último, el Presidente de la República no

estaría proveyendo en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes emanadas del Congreso, sino que estaría usurpando la función legislativa, lo cual es contrario a la división de poderes que se establecen en la Constitución Mexicana.

3.3. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

El Instituto Mexicano del seguro Social, es un organismo descentralizado con personalidad y patrimonio propio, el cual tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, y tiene por finalidad el cubrir las diversas contingencias, tales como los riesgos de trabajo, enfermedades, maternidad, invalidez y vida , retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, guarderías y prestaciones sociales, lo anterior ocurre mediante el otorgamiento de prestaciones en especie y en dinero; el mencionado instituto se rige por el Ley del Seguro Social, la cual es de observancia general en toda la República Mexicana, y sus disposiciones se consideran de orden público y de interés social.

El seguro Social comprende el régimen obligatorio y el régimen voluntario, y habrá que atender al tipo de régimen concreto en cada caso particular, para poder determinar si en una situación específica el Seguro Social cubre todas las contingencias antes precisadas, como sucede en el régimen obligatorio o solo parte de ellas como normalmente sucede en el régimen voluntario.

El compromiso del Instituto Mexicano del Seguro Social es otorgar a los trabajadores mexicanos y a sus familias la protección suficiente y oportuna. La protección se extiende no sólo a la salud, indispensable de toda actividad, sino también a los medios de subsistencia, cuando la enfermedad impide, en forma temporal o permanente, que el trabajador continúe ejerciendo su actividad

productiva. Un conjunto de servicios sociales de beneficio colectivo complementa las prestaciones fundamentales y se orienta a incrementar el ingreso familiar, aprender formas de mejorar los niveles de bienestar, cultivar aficiones artísticas y culturales y hasta propiciar una mejor utilización del tiempo libre.

La Ley del Seguro Social expresa así todo lo anterior: la seguridad social tiene por finalidad, garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. El principal instrumento de la seguridad social es el Seguro Social, cuya organización y administración se encarga precisamente a la institución llamada IMSS. La misión implica una decidida toma de postura en favor de la clase trabajadora y sus familiares; misión tutelar que va mucho más allá de la simple asistencia pública y tiende a hacer realidad cotidiana el principio de la solidaridad entre los sectores de la sociedad y del Estado hacia sus miembros más vulnerables. Simultáneamente, por la misma índole de su encargo, el Instituto actúa como uno de los mecanismos más eficaces para redistribuir la riqueza social y contribuye así a la consecución de la justicia social en el país. Entre otras funciones, la labor institucional ayuda a amortiguar presiones sociales y políticas.

3.4 MULTAS QUE IMPONE EL IMSS

El artículo 304 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, precepto último que norma la posibilidad de que el Instituto Mexicano del Seguro Social imponga multas, si existe una contradicción constitucional, precepto último que me permito transcribir a continuación: “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 sancionaran con multa de setenta al cien por ciento del concepto omitido. Los demás actos u

omisiones que perjudiquen a los trabajadores o al instituto se sancionaran 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”.

El presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política Mexicana, expide el Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus reglamentos, tal ordenamiento de estructura en siete capítulos cuyos títulos son los siguientes: Capítulo primero, disposiciones generales; Capítulo segundo, infracciones; Capítulo tercero, de la competencia; Capítulo cuarto, del procedimiento; Capítulo quinto, de las multas; Capítulo sexto, de Las notificaciones; Capítulo séptimo, lugar y forma de pago.

En forma sintética los diversos capítulos del Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus reglamentos, se comprende lo siguiente:

Capítulo primero, se definen conceptos aplicables, y se establece la supletoriedad de la norma.

Capítulo segundo, se describen en forma numerativa las infracciones, es decir, conductas omisivas o positivas que serán sujetas de una sanción por el instituto.

Capítulo tercero, define a las autoridades que podrán imponer las sanciones a que se refiere el reglamento, y a las que les corresponderá hacerlas efectivas.

Capítulo cuarto, regula el procedimiento administrativo que deberá seguir la autoridad, previa a la imposición de la sanción, debiendo otorgarle al patrón la oportunidad de desvirtuar la imputación de una infracción cometida.

Capítulo quinto, se establece el valor mínimo y máximo de las multas a imponer por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, así como las consideraciones que podrán ser tomadas en cuenta para determinar su imposición en un caso específico.

Capítulo sexto, se especifica la forma de notificación a los patrones en diversos momentos del procedimiento de imposición de multas.

Capítulo séptimo, se determina en relación con el pago de las multas impuestas, el lugar, la forma y la autoridad ante la que se efectúa.

3.5 JURISPRUDENCIA

La jurisprudencia, entendida como una fuente formal del derecho, que tiene su fundamentación en la ley de amparo, y que se traduce como la máxima interpretación de la norma positiva, y en ocasiones integración del derecho que es emitida por los tribunales específicos que forman parte del Poder Judicial de la Federación, han pronunciado en relación con el tema materia del presente trabajo la tesis de jurisprudencia cuyo rubro es, SEGURO SOCIAL. EL REGLAMENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE MULTAS POR INFRACCIÓN A LA LEY RELATIVA Y SUS REGLAMENTOS, EN CUANTO PORMENORIZA LAS SANCIONES ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 304 DE AQUÉLLA, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN, misma que me permito transcribir a continuación:

“El artículo 304 de la Ley del Seguro Social establece que los actos u omisiones de los patrones y demás sujetos obligados que impliquen el incumplimiento del pago de las cuotas y capitales constitutivos, se sancionarán

con multa del setenta al cien por ciento del concepto omitido, así como los demás actos u omisiones que perjudiquen a los trabajadores o al Instituto, se sancionarán con multas de cincuenta hasta trescientas cincuenta veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal y, por último, las sanciones serán impuestas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, de conformidad con el reglamento de la materia. El Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las Disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos no viola el artículo 89, fracción I, de la Constitución, que faculta al presidente de la República para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión, en virtud de que al especificar los diversos actos u omisiones de los patrones y demás obligados que constituyen infracciones que se traducen en la omisión del pago de las cuotas y capitales constitutivos, o bien, que causan perjuicios a los trabajadores o al instituto, así como el mínimo y máximo de las multas que procede imponer para cada infracción, no excede a la Ley del Seguro Social, pues es ésta la que establece los sujetos de la misma y sus obligaciones, así como la procedencia de imponer multas y los límites de éstas, mientras que el reglamento sólo detalla los actos u omisiones contenidos en el artículo 304 de la ley en relación con las demás disposiciones de la misma, así como el límite mínimo y máximo de las multas dentro de lo señalado por el propio artículo 304”

3.6 CONSTITUCIONALIDAD DE LAS MULTAS QUE IMPONE EL IMSS

Las multas que impone el Instituto Mexicano del Seguro Social, respetan los contenidos previstos en los artículos 21 y 22 de la Constitución Política Mexicana, ya que el primero de los numerales establece, que es competencia de la autoridad administrativa la aplicación de las sanciones, situación sobre la cual no existe ninguna objeción jurídica al respecto, toda vez que el Instituto Mexicano del

Seguro Social, es un organismo descentralizado que pertenece a la administración Pública.

Por su parte, el artículo 22 de la Carta Magna no se vulnera, ya que las multas que están previstas en el Reglamento para la imposición de multas por infracción a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, no caen en el concepto de ser excesivas, en virtud que el artículo 15 del reglamento antes citado establece la posibilidad de que al imponer una sanción se considere la naturaleza propia del acto u omisión que se infracción, el numero de trabajadores involucrados por la acción u omisión, el importe del crédito omitido, la capacidad y la reincidencia del infractor, agregando a tales situaciones el que se establezcan montos mínimos y máximos en las distintas multas que se aplican, todo lo anterior permite concluir que las multas que impone el Instituto Mexicano del Seguro Social, son constitucionales al no caer en el concepto prohibitivo de ser excesivas.

La inconstitucionalidad del Reglamento para la imposición de multas por infracción a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, se basa en su artículo 18, fracciones II, III y IV, ya que en dicho numeral el ejecutivo federal se excede en el uso de la facultad reglamentaria que le otorga el artículo 89 fracción I de la Constitución Política Mexicana, al establecer que el limite mínimo de imposición de las multas que las fracciones se contienen, sobrepasen el monto de los cincuenta salarios mínimos que se contiene en el artículo 304 de la Ley del Seguro Social, contradiciendo inclusive el artículo 18 antes citado, el artículo 6 del mismo reglamento.

En efecto, el artículo 18, en sus fracciones II, III y IV del Reglamento para la imposición de multas por infracción a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus reglamentos, es inconstitucional, ya que al ser aplicado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, se parte en la determinación de la multa de un importe mínimo por arriba de los cincuenta salarios mínimos previstos en ley.

Con lo anterior se comete un exceso en el reglamento antes referido en relación con el 304 de la Ley del Seguro Social, pues este último prescribe, que en las omisiones que perjudiquen a los trabajadores o al instituto se sancionaran con multa de cincuenta hasta trescientas cincuenta veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal.

La violación de garantías individuales que se deriva en relación con la constitucionalidad del Reglamento para la imposición de multas por infracción a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, se presenta en la falta de motivación por parte del Presidente de la República Mexicana, al determinar en el reglamento antes mencionado, el límite mínimo de la multa que se debe imponer cuando se cometa alguna infracción que perjudique a los trabajadores o al Instituto del Seguro Social, lo anterior, si se toma en cuenta que mientras que la Ley del Seguro Social dispone que por incurrir en una omisión se sancione con el equivalente a un mínimo de cincuenta veces el salario, el artículo 18 del Reglamento que impone sanciones, en cualquiera de las fracciones II, III y IV, establece un mínimo de sanción de setenta y seis, ciento veintiséis y doscientos doce salarios mínimos, respectivamente, siendo de considerar que esta potestad que se ejerce por el ejecutivo, no debe ser estimada como una característica de detallar o pormenorizar la ley, pues en el presente caso además de ocasionarse un perjuicio económico en contra de los gobernados, se esta permitiendo que la autoridad administrativa, no motive el porque impone una multa por encima del límite mínimo que ordena le Ley del Seguro Social, hasta el límite mínimo que establece el Reglamento que se reclama, esto es, entre los montos mínimos de la fracción II del artículo 18 del Reglamento multicitado y el artículo 304 de la Ley del Seguro Social, existe una diferencia de dieciséis salarios, y se hace mas amplia la diferencia en los supuestos comprendidos en las fraccione III y IV del Reglamento, sin que se motive, justifique o razone en forma alguna, como es obligación de conformidad con el artículo 16 de la constitución Política Mexicana, que se dirige sobre todo acto de molestia; quedando como una prueba del estado de indefensión sobre los gobernados la siguiente interrogante, ¿por que

no puede serle impuesta a una persona que incurra en alguna de las infracciones que se sancionan en las fracciones II, III y IV del artículo 18 del Reglamento, una sanción dentro de los límites mínimos que prevé la Ley del Seguro Social y el artículo 15 del Reglamento en comento?

Es decir, la facultad reglamentaria que tiene en forma exclusiva el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, es un acto de autoridad, por lo que no puede dejar de cumplir con los requisitos de estar fundado y motivado, es decir, se debe respetar en la emisión de todo reglamento el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Todo lo anterior debe llevar a concluir, que la tesis de jurisprudencia, que se ha fijado por el Poder Judicial para efecto de resolver sobre la constitucionalidad del Reglamento para la imposición de multas del Instituto Mexicano del Seguro Social, deviene ambigua, ya que el Reglamento en cita, no solo detalla los actos u omisiones contenidos en el artículo 304 de la Ley del Seguro Social, y los límites mínimos y máximos de las multas, sino que no motiva la variación de las sanciones fuera del límite mínimo que prevé la Legislación antes mencionada en relación con el artículo 18 fracción III del Reglamento para la imposición de multas por infracción a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, situación que persiste en forma análoga en las fracciones II y IV del mencionado numeral.

No se omite exponer en relación con el presente análisis, que el día 20 de diciembre del año 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por medio del cual se reformó la Ley del Seguro Social, previéndose en esta ley la totalidad de las disposiciones que se contienen en el denominado Reglamento para la imposición de multas por infracción a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, situación que ocasiona que en nuestra opinión se colmen los vicios de inconstitucionalidad que se trataron en esta tesis.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA. Toda violación de una norma jurídica tiene como consecuencia una sanción, y esta puede tener un propósito de carácter retributivo, esto es, compensatorio de la alteración provocada por la infracción en el orden jurídico y, otro preventivo o intimidatorio que pretende disuadir de la comisión de futuras infracciones.

SEGUNDA. La multa es la cantidad de dinero que debe de ser pagada por el infractor en forma adicional al pago de la prestación fiscal y de los intereses moratorios (recargos), constituyendo por tanto, un plus con respecto a la reparación del daño causado por la infracción.

TERCERA. La multa es un acto de molestia y privación, que debe acatar varios preceptos de la Constitución Política Mexicana, para efecto de no vulnerar garantías individuales a favor de los gobernados, teniendo por objetivo el no ocasionar un estado de indefensión e incertidumbre jurídica; por lo que siempre una multa debe respetar los límites que se establecen en los artículos 14, 16 y 22 de la Carta Magna.

CUARTA. El reglamento como fuente de derecho, es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aún en lo que parece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, se separa por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a esta característica, ya que el reglamento determina en forma general y abstracta los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.

QUINTA. Uno de los límites que sustenta, que de la facultad reglamentaria se denomina principio de “Reserva de Ley”, el Presidente de la República, al crear un reglamento debe abstenerse de legislar, es decir, no puede crear normas jurídicas sobre materias que son de la exclusiva competencia del legislador, como son en materia tributaria, los hechos imposables, sujetos, base, tasas, exenciones, infracciones y sanciones, sino que solo debe limitarse a “reglamentar” la ley de origen, es decir, explícita, aclarar, delimitar para la aplicación al caso concreto.

SEXTA. En el artículo 304 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, antes de la reforma de diciembre de 2001, establecía que los actos u omisiones que perjudiquen a los trabajadores o al instituto, se sancionarían con multa de cincuenta hasta trescientas cincuenta veces el importe del salario mínimo general que rija en el Distrito Federal y, que estas sanciones serían impuestas por el Instituto Mexicano del Seguro Social de conformidad con el reglamento de la materia, es decir, el Reglamento para la Imposición de Multas por infracción a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus reglamentos.

SÉPTIMA. El Reglamento para la imposición de multas por infracción a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, son inconstitucionales, toda vez que artículo 18 del reglamento, en sus diversas fracciones II, III y IV, el ejecutivo federal se excede en el uso de la facultad reglamentaria que le otorga el artículo 89 fracción I de la Constitución Política Mexicana, ya que se parte en la determinación de la multa de un monto por arriba de los cincuenta salarios mínimos que se prevén en el artículo 304 de la Ley del Seguro Social; numeral este último en donde se establece, que en las omisiones que perjudiquen a los trabajadores o al instituto, se sancionarán con multa de cincuenta hasta trescientas cincuenta veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal, lo que es contrario a las garantías individuales de motivación y de reserva de ley, que tutela la Constitución Mexicana en beneficio de los gobernados.

OCTAVA.- Durante la elaboración del presente trabajo, se realizó la reforma de la Ley del Seguro Social, la cual coincidió en gran parte con el planteamiento de inconstitucionalidad del problema que se expone en esta investigación, habiéndose abrogado posteriormente el Reglamento para la Imposición de Multas por infracción a las disposiciones de la Ley del Seguro Social.

FUENTES CONSULTADAS:

Obras:

- 1.- Arrijoa Vizcaino, Adolfo. Derecho Fiscal. Editorial Themis. Décima Tercera Edición. México, 1998.
- 2.- Carrancá y Trujillo, Raúl. Derecho Penal Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1976.
- 3.- Carrasco Iriarte, Hugo. Derecho Fiscal Constitucional. Editorial Harla. Cuarta edición. México, 1993.
- 4.- De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa Decimaséptima edición, México, 1992.
- 5.- Diccionario Jurídico 2001. Editorial Desarrollo Jurídicos, S.A. De C.V., México, 2001.
- 6.- Fernández Martínez, Refugio de Jesús. Derecho Fiscal. Editorial Mc Graw-Hill. Primera edición. México, 1998.
- 7.- J. Kaye, Dionisio. Derecho Procesal Fiscal. Editorial Themis. Quinta edición. México, 1999.
- 8.- Lomelí Cerezo, Margarita. El poder Sancionador de la Administración Pública en Materia Fiscal. Editorial Cecsá. México, 1961.
- 9.- Rodríguez Lobato, Raúl. Derecho Fiscal. Editorial Harla. Segunda Edición. México. 1998.
- 10.- Sainz de Bujanda, Fernando, Notas de Derecho Financiero, Tomo I. Madrid, 1975.
- 11.- Sánchez Hernández, Mayolo. Derecho Tributario. Editorial Cárdenas. Segunda Edición. México, 1999.
- 12.- Sánchez León, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano. Editorial Cárdenas. Séptima Edición. México, 1986.

13.- Sánchez Piña, José de Jesús. Nociones de Derecho Fiscal. Editorial Pac. Séptima Edición. México, 2001.

14.- Villegas, Héctor, Derecho Penal Tributario. Editorial De Palma. México, 1965.

Legislación:

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.- Código Fiscal de la Federación.

3.- Ley del Seguro Social.

4.- Reglamento para la imposición de multas por infracción a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos.

5.- Semanario del Poder Judicial de la Federación.