



OVIDIO SALVADOR PERALTA SUÁREZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA

06 OCT 2020 SE REMITIÓ A LA CÁMARA DE DIPUTADOS

El suscrito Ovidio Salvador Peralta Suárez, Senador de la República de la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión e integrantes del Grupo Parlamentario del partido MORENA, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 8, numeral 1, fracción 1, y 164 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta honorable Asamblea, la siguiente, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona dos fracciones al artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, conforme a la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Código Fiscal de la Federación (CFF) tiene por objeto la regulación del pago de contribuciones tanto de las personas físicas como morales, para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas y de imponer recargos, sanciones o gastos por ejecución.¹

El CFF clasifica en su artículo 2 las contribuciones. De igual forma en su artículo 3, establece cuales son los aprovechamientos y en su artículo 4, los créditos fiscales.

El CFF señala en el último párrafo de su artículo 2: "*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*".

Sin embargo, el CFF no define lo que es una sanción y lo que es un recargo.

¹ http://www.diputados.gob.mx/LevesBiblio/pdf/8_090120.pdf. Consultada el 7 de septiembre de 2020



OVIDIO SALVADOR PERALTA SUÁREZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA

La falta de definición de estos conceptos en la normativa fiscal podría provocar confusión entre los sujetos obligados del CFF; toda vez que, en caso de que les sea aplicada una sanción o un recargo, pueden confundirlos con cualquiera de las obligaciones señaladas en párrafos anteriores.

Esta iniciativa busca definir los conceptos de sanción y recargo y con ello eliminar las lagunas jurídicas que existen actualmente en el CFF, otorgando certeza jurídica a todos los sujetos obligados del mismo.

Rafael I. Martínez Morales señala que los recargos y las multas, tradicionalmente fueron tratados, dentro del rubro de aprovechamientos, la legislación actual los considera como accesorios de las contribuciones. Él considera que en todo caso debe dárseles un tratamiento distinto, por ser ambos de naturaleza singular.²

Martínez explica que en el CFF de 1981, habla de sanciones; pero el término, obviamente, incluiría a otras figuras y realmente se está refiriendo solo a sanciones pecuniarias, es decir a multas. Las multas procederán en el caso de que el particular haya incurrido en alguna ilicitud. La ley, en este caso, también los considera accesorios de las contribuciones y partícipes de su naturaleza, pero existen muchas multas fijadas no a propósito de contribuciones, sino por ilícitos de otra índole y que siempre tendrán carácter fiscal, según lo estableció el Tribunal Fiscal de la Federación. "Las multas no se establecen con el propósito principal de aumentar los ingresos del Estado, sino para castigar las transgresiones a las disposiciones legales", aunque representan un significativo renglón financiero dentro de la ley anual correspondiente.³

² Martínez Morales, Rafael I. (1991) Derecho Administrativo, Segundo Curso. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla. P. 92 y 93

³ Idem al anterior.



OVIDIO SALVADOR PERALTA SUÁREZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA

Por lo que hace a los recargos, señala que estamos en presencia de cantidades adicionales que el particular debe cubrir, aparte del crédito fiscal, en virtud de no haber cubierto oportunamente ante el fisco, el CFF nos dice que son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas, lo cual es sumamente discutible. Considera que existe una naturaleza entre intereses y recargos, ya que es distinto el caso en el que el particular obtiene la prórroga para cubrir el crédito y en este supuesto se está en presencia de intereses, y que aquel en el cual el particular se toma ese tiempo adicional para pagar. Es claro que si el particular ha obtenido una prórroga de parte de la autoridad, no estará sujeto a sanciones. La Ley anual de ingresos, fijará el porcentaje por aplicar en concepto de recargos e intereses. La justificación de éstos es resarcir al Estado el costo del dinero que no capta oportunamente.⁴

Aunado a lo anterior, es importante que el CFF esté apegado a los Principios Rectores del Derecho Tributario formulados por Adam Smith, los cuales son: a) Principio de Justicia y Proporcionalidad; b) Principio de Certidumbre o Certeza; c) Principio de Comodidad; y, d) Principio de Economía; Estos principios tienen por objeto regular la relación jurídico-tributaria. De manera que su función consiste en delimitar el marco de actuación, tanto del sujeto activo como del sujeto pasivo. Para que verdaderamente exista certeza sobre los alcances la potestad tributaria.⁵

Esta iniciativa pretende hacer valer el principio de Certidumbre o Certeza que consiste en “el impuesto que cada individuo está obligado a pagar debe ser fijo y no arbitrario. La fecha del pago, la forma de realizarse, la cantidad a pagar deben ser

⁴ Martínez Morales, Rafael I. (1991) Derecho Administrativo, Segundo Curso. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla. P. 92 y 93

⁵ http://caterina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/campos_h_nd/capitulo2.pdf. Consultada el 11 de septiembre de 2020



OVIDIO SALVADOR PERALTA SUÁREZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA

claras y patentes para el contribuyente y para cualquier otra persona. Cuando esto no ocurre todo lo que están sujetos al impuesto se encuentran más o menos a merced del recaudador, que puede recargar al contribuyente que a él le molesta o arrancarle por miedo a tal recargo algún regalo o propina, la inseguridad del impuesto estimula toda insolencia y favorece la corrupción de una categoría de personas que son por naturaleza impopulares, incluso cuando no son insolentes o corrompidos. La certeza de lo que cada individuo debe pagar en cuestión de impuestos es asunto de importancia tal que yo creo, y lo prueba la experiencia de todas las naciones, que la importancia de un notable grado de desigualdad no es mal tal grande como la de un grado que pequeñísimo de incertidumbre”⁶

Esto debido a que no solo los impuestos deben de estar contemplados y definidos en la ley sino, también los recargos y sanciones a los que el gobernado se hace acreedor por la falta de pago de sus contribuciones al Estado.

El derecho debe comunicar a los ciudadanos el contenido de las obligaciones legales y las formas en las cuales ellas surgen; e instruir a los funcionarios del Estado, comúnmente de una forma mucho más detallada, acerca del contenido de esas obligaciones y la pena asociada a su incumplimiento, o las medidas aplicables en caso de infringirse alguna de dichas obligaciones⁷

John Gardner en su análisis acerca de este rol dual del derecho arguye que nosotros no deberíamos desear algo distinto a esto:

"La presunción de que el derecho es conocido por todos, o por lo menos los principales mandatos del Derecho Penal, es insostenible si insistimos en que las personas solo pueden conocer el derecho por medio de su texto. La mayoría de las

⁶ http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lecf/campos_h_nd/capitulo2.pdf. Consultada el 11 de septiembre de 2020

⁷ "LEGISLACIÓN, COMMON LAW, Y LA VIRTUD DE LA CLARIDAD", Paul Yowell; Recuperado de internet: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372012000200010#n97



OVIDIO SALVADOR PERALTA SUÁREZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA

personas tiene cosas más interesantes que hacer que familiarizarse de una verdadera avalancha de textos legales, aun cuando ellos sean fáciles de leer y entender. La mayoría de la gente necesita tener solo una primera aproximación acerca de lo que el derecho dice, sin que sea necesario un conocimiento más preciso y profundo sobre ello. En estos casos, la claridad del texto de una ley, por ejemplo, es irrelevante. La claridad que es requerida en estos casos es de carácter moral⁸

Es por ello que, se hace necesario que adicionar los conceptos de sanción y recargo, y con ello dar un mejor entendiendo de la ley a las personas que no soy estudiosas del derecho a las personas.

Por lo que, para mayor entendimiento de la adición planteada se anexa un cuadro comparativo del texto actual y del texto con la reforma al CFF:

TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO
Artículo 2o.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera: I a IV. [...] Sin correlativo	Artículo 2o.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera: I a IV. [...]

⁸ https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372012000200010#n97. Consultada el 7 de septiembre de 2020

5



OVIDIO SALVADOR PERALTA SUÁREZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA

Sin correlativo [...]	V. Se entenderá por sanción a la imposición de multas, infracciones administrativas, así como a aplicación de penas por actos u omisiones fiscales en los casos tipificados como delitos fiscales. VI. Se entenderá por recargo a la indemnización en dinero, que se debe de pagar por la falta de pago oportuno de un crédito fiscal [...]
------------------------------	---

De conformidad con lo antes expuesto, se propone, para su discusión y, en su caso aprobación, la siguiente Iniciativa con Proyecto de:

DECRETO

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. a IV...

V. Se entenderá por sanción a la imposición de multas, infracciones administrativas, así como a aplicación de penas por actos u omisiones fiscales en los casos tipificados como delitos fiscales.



OVIDIO SALVADOR PERALTA SUÁREZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA

VI. Se entenderá por recargo a la indemnización en dinero, que se debe de pagar por la falta de pago oportuno de un crédito fiscal.

...

TRANSITORIOS

PRIMERO. - El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SUSCRIBE



Senador Ovidio Salvador Peralta Suárez

Salón de Sesiones del Senado de la República a los 22 días del mes de septiembre de 2020.