

EL CUMPLIMIENTO ESPONTÁNEO DE LA OBLIGACIÓN SUJETA A RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS (DECLARACIÓN PATRIMONIAL)

Esta es una premisa que mereció la más reciente reforma en cuanto al procedimiento disciplinario corresponde, publicada el 28 de mayo del corriente año, en el que se incluye un artículo 17 bis¹ que da la posibilidad a la autoridad de no emitir sanción alguna al servidor público señalado, cuando se cumplan las siguientes hipótesis:

- a) Que sea por una sola vez y por el mismo hecho.
- b) En un periodo de un año.
- c) Que los actos cuestionados por la autoridad está referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente puedan sustentarse diversas soluciones,
- d) Que no se constituya una violación a la legalidad.
- e) Obren constancias sobre la determinación que tomó el servidor público en la decisión que adoptó.

¹ Artículo 17 bis: La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán abstenerse de iniciar el procedimiento disciplinario previsto en el artículo 21 de esta Ley o de imponer sanciones administrativas a un servidor público, cuando de las investigaciones o revisiones practicadas adviertan que se actualiza la siguiente hipótesis:

Que por una sola vez, por un mismo hecho y en un período de un año, la actuación del servidor público, en la atención, trámite o resolución de asuntos a su cargo, está referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente puedan sustentarse diversas soluciones, siempre que la conducta o abstención no constituya una desviación a la legalidad y obren constancias de los elementos que tomó en cuenta el servidor público en la decisión que adoptó, o que el acto u omisión fue corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público o implique error manifiesto y en cualquiera de estos supuestos, los efectos que, en su caso, se hubieren producido, desaparecieron o se hayan resarcido.

- f) Ó, que el acto u omisión fue corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público o que implique error manifiesto y que los efectos hubieren desaparecido o resarcido.

Esta reforma tiene dedicatoria especial al criterio subjetivo del que tanto hablamos, la calificativa de eficiencia, eficacia, prontitud etc. Son conceptos que pueden ser interpretados, dependiendo del caso justiciable, de muchas maneras, partiendo de que la autoridad no conoce la carga de trabajo del servidor público señalado, bien dice que quienes trabajan se equivocan y quienes trabajan mucho se equivocan mucho más.

Esta premisa no es nueva en la ley, el cumplimiento espontáneo de obligaciones es una hipótesis generada por el Derecho Fiscal, tratándose de obligaciones de tal carácter.

El objetivo de una administración, que impulsa el cumplimiento respetuoso de las obligaciones del servidor público, es lograr el cumplimiento voluntario de las obligaciones administrativas.

El Gobierno Federal depende de la información que le proporcionan los servidores públicos sujetos al registro y declaración correspondiente. Visto de otra manera, la administración pública no tendría la capacidad administrativa para determinar u obligar a esta carga administrativa a todos los servidores públicos sujetos a este compromiso, dado el enorme volumen de obligados que existen.

Los esquemas modernos exigen que cada sujeto cumpla espontáneamente su obligación, reservándose la autoridad la facultad de verificar la procedencia legal de los datos contenidos en su declaración. En esas condiciones, el cumplimiento voluntario se convierte en un objetivo fundamental de la administración pública.

La intensificación de la difusión del número de sanciones impuestas o auditorías realizadas a personas a las que se les ha aplicado un proceso administrativo, solo incrementa la desconfianza a un sistema meramente sancionatorio y legalista.

El alto costo de administración, de los programas coercitivos dirigidos a combatir la evasión de informes son bajos y el impacto real en el cumplimiento administrativo voluntario es relativo.

Por ello, podemos coincidir en la extrema necesidad de la SIMPLICIDAD DEL SISTEMA, simplificar, urgía encontrar un equilibrio entre los objetivos de control y la simplicidad, razonar la EFECTIVIDAD en la materialización de la falta en una extrema y desbordante actitud sancionatoria cuando existen casos de un cumplimiento espontáneo y voluntario. El ánimo sancionatorio genera gastos adicionales para el Estado en ocurrir a desgastar aún más, un sistema procedimental sancionatorio en la autoridad administrativa y, en su caso, al Poder Judicial Federal.

El cumplimiento voluntario genera, según la teoría administrativa, la incapacidad del Estado para imponer sanción alguna siempre y cuando no hubiere requerimiento previo de la autoridad para la exigencia de la obligación, premisa que contiene la misma regulación civil y administrativa respecto a la conducta que deben seguir los servidores públicos y, de igual modo, la legislación sobre el cumplimiento de obligaciones fiscales, cuya premisa es el cumplimiento voluntario y espontáneo de obligaciones sin que exista requerimiento de la autoridad fiscalizadora, no genera sanción alguna; tal como lo exponen de manera clara los siguientes criterios del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

Tipo de documento: Tesis Aislada

Quinta época

Instancia: Segunda Sala Regional del Golfo

Publicación: No. 79 Julio 2007.

Página: 448

CUMPLIMIENTO ESPONTÁNEO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO, RESULTA APLICABLE A LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE INFRINJAN LAS DISPOSICIONES DE DICHA LEY.- De la lectura de los artículos 59, 60, 61 y 62 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, se advierte que en el Capítulo Único del Título Sexto, se establecen dos procedimientos para la imposición de sanciones, uno para

licitantes y proveedores y otro para los servidores públicos. Asimismo, el artículo 63, regula que las responsabilidades señaladas en dicha ley, es decir, las relativas tanto para licitantes y proveedores como para servidores públicos, serán independientes de las responsabilidades civiles o penales que puedan derivar de los mismos hechos. Finalmente, su artículo 64, establece que no se impondrán sanciones cuando la infracción hubiere ocurrido por causa de fuerza mayor o caso fortuito, o bien, cuando se hubiese dado cumplimiento en forma espontánea. En virtud de lo anterior, y siendo que el legislador no hizo distinción respecto de que las disposiciones contenidas en los últimos dos preceptos legales fuesen aplicables únicamente al procedimiento para la imposición de sanciones de licitantes y proveedores, como sí lo hizo en el caso de los artículos 59, 60 y 61, debe entenderse que se trata de disposiciones comunes para los procedimientos de imposición de sanciones por infracciones a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público tanto para licitantes y proveedores como para servidores públicos. Por lo tanto, si conforme a lo dispuesto por el artículo 62 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, se inicia un procedimiento para sancionar a servidores públicos por infracciones a la misma, es por demás evidente que los supuestos de excepción previstos en el artículo 64 de la Ley, resultan plenamente aplicables, es decir, que por mandato expreso de la ley, la autoridad sancionadora está obligada a no sancionar al infractor, sea licitante, proveedor o servidor público, cuando la infracción se haya cometido por caso fortuito, fuerza mayor, o bien, se hubiese dado cumplimiento espontáneo. (23)

Juicio Contencioso Administrativo Núm. 549/06-13-02-1.- Resuelto por la Segunda Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 9 de mayo de 2007, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Raúl Guillermo García Apodaca.- Secretario: Lic. Anuar Hernández Hernández.

En un análisis de la normativa civil, el cumplimiento voluntario, por lo general, cuando las obligaciones son cumplidas espontáneamente, el deudor cumple la prestación debida, ya sea por convencimiento o por temor. El fenómeno de la ejecución voluntaria pasa inadvertido al órgano sancionador.

Ahora bien en materia administrativa pura que es representada por el Derecho Fiscal en materia de declaraciones de impuestos se regula por la misma hipótesis según se demuestra de los siguientes criterios:

Tipo de documento: Tesis Aislada

Tercera época

Instancia: Pleno

Publicación: No. 43. Julio 1991.

Página: 45

CUMPLIMIENTO ESPONTANEO.- DEBE ABSTENERSE LA AUTORIDAD DE IMPONER MULTAS CUANDO EXISTA EL.- En términos del artículo 37, fracción X del Código Fiscal de la Federación de 1967, se entiende que el cumplimiento de una obligación fiscal es espontánea cuando la omisión de un impuesto no sea descubierta por la autoridad o, en su caso, que se cubra antes de iniciadas las facultades de comprobación de éstas. Por lo tanto, cuando un contribuyente solicita pagar en parcialidades un impuesto a su cargo con fecha anterior a las dos hipótesis mencionadas, debe considerarse como cumplimiento espontáneo, a pesar de que por dicha solicitud el impuesto no se encuentre totalmente cubierto al iniciar la autoridad sus facultades de comprobación, en virtud de que el precepto en comento lo que tutela es el que exista cumplimiento voluntario y espontáneo de la obligación para que no proceda la imposición de multas.(3)

Revisión No. 483/87.- Resuelta en sesión de 3 de julio de 1991, por mayoría de 5 votos y 1 en contra.- Magistrada Ponente: Ma. Guadalupe Aguirre Soria.- Secretario: Lic. Miguel Toledo Jimeno.

tipo de documento: Tesis Aislada

Tipo de documento: Tesis Aislada

Quinta época

Instancia: Primera Sala Regional de Oriente

Publicación: No. 57. Septiembre 2005.

Página: 200

PAGO ESPONTÁNEO. CASOS EN QUE SE CONSIDERA QUE ES APLICABLE EL BENEFICIO DEL ARTÍCULO 73 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EN TRATÁNDOSE DE MULTAS.- Si del análisis efectuado a la resolución impugnada se advierte que la autoridad resolvió imponer una multa a la actora por no haber efectuado oportunamente el pago de las cuotas obrero patronales a su cargo por determinado periodo de liquidación, y la actora argumenta que es ilegal dicha sanción pues efectuó el pago de dichas cuotas sin que existiera gestión alguna de la autoridad, exhibiendo para tal efecto el comprobante correspondiente; debe estimarse que le asiste la razón, incluso en el caso de que no se hubiera efectuado el pago debido en el plazo legal aplicable, pues el artículo 73 del Código Fiscal de la Federación dispone que no se impondrán multas cuando se cumplan en forma espontánea las obligaciones fiscales fuera de los plazos señalados por las disposiciones fiscales, señalando para tal efecto, los casos en que se considerará que el cumplimiento no es espontáneo, consistentes en: a) que la omisión sea descubierta por las autoridades fiscales; b) que la omisión haya sido corregida por el contribuyente después de que las autoridades fiscales hubieren notificado una orden de visita domiciliaria, o haya mediado requerimiento o cualquier otra gestión notificada por las mismas, tendientes a la comprobación del cumplimiento de disposiciones fiscales; y c) que la omisión haya sido subsanada por el contribuyente con posterioridad a los diez días siguientes a la presentación del dictamen de los estados financieros de dicho contribuyente formulado por contador público ante el Servicio de Administración Tributaria, respecto de aquellas contribuciones omitidas que hubieren sido observadas en el dictamen. Por consiguiente, si la actora no se encuentra en ninguno de los supuestos contemplados por el numeral invocado, pues no obstante que la autoridad demandada señale que no puede existir cumplimiento espontáneo toda vez que en una fecha determinada le fueron notificadas las cédulas de liquidación por concepto de multas por no haber enterado las cuotas causadas a su cargo y no pagadas por el periodo liquidado, razón por la que ubicaría en la hipótesis señalada en el inciso b) citado con antelación; lo cierto es que si la parte actora desvirtúa en juicio la legalidad de las notificaciones correspondientes a esos créditos, teniéndose entonces a la actora como concedora de esos actos en una fecha posterior a la de la supuesta notificación; y si además acredita en juicio con el medio de prueba idóneo que realizó el pago de las cuotas a su cargo por el periodo liquidado en una fecha anterior a aquella en que tuvo

conocimiento de la existencia de los adeudos determinados por las autoridades, se estima que no existe gestión alguna de autoridad previa al cumplimiento de las obligaciones a cargo de la actora; concluyéndose de manera necesaria que el pago realizado por la actora constituye un cumplimiento espontáneo de sus obligaciones en materia de seguridad social, y por ende le es aplicable el beneficio contemplado en el artículo 73 del Código Fiscal de la Federación, en el sentido de que no deberán imponerse multas por incumplimiento fuera del plazo señalado por las disposiciones legales aplicables, en virtud de que a la fecha de pago, aun no tenía conocimiento de la existencia de un crédito fiscal a su cargo, como son las multas controvertidas, siendo por tanto procedente declarar la nulidad de la resolución impugnada. (67)

Juicio No. 3443/04-12-01-3.- Resuelto por la Primera Sala Regional de Oriente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 26 de noviembre de 2004, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Dora Luz Campos Castañeda.- Secretaria: Lic. Ana Elena Suárez López.

Tipo de documento: Tesis Aislada

Quinta época

Instancia: Sala Regional del Norte - Centro I

Publicación: No. 53. Mayo 2005.

Página: 220

OBLIGACIÓN FISCAL.- SU CUMPLIMIENTO EXTEMPORÁNEO, ES ESPONTÁNEO, MIENTRAS LA AUTORIDAD NO NOTIFIQUE AL CONTRIBUYENTE LA INFRACCIÓN DESCUBIERTA.- Conforme al artículo 73, fracción I del Código Fiscal de la Federación, no se impondrán multas cuando se cumplan en forma espontánea las obligaciones fiscales fuera de los plazos señalados por las disposiciones fiscales o cuando se haya incurrido en infracción a causa de fuerza mayor o de caso fortuito. Se considerará que el cumplimiento no es espontáneo, cuando la omisión sea descubierta por las autoridades fiscales. Del análisis al precepto referido,

se deduce que la espontaneidad en el cumplimiento de las obligaciones fiscales, en forma extemporánea, se presenta cuando no derive de una acción realizada por la autoridad fiscal, que sea la que provoque, impulse o dé motivo a realizar el cumplimiento; por tanto, si el infractor cumple con su obligación antes de que la autoridad haga de su conocimiento que descubrió la omisión en la que incurrió, no procede la aplicación de la multa, al actualizarse la conducta espontánea, que se traduce en una reacción propia del particular, consciente de que existe una obligación incumplida. Esto es, sin que haya advertido una acción de la autoridad, que lo haya motivado a cumplir con su obligación; por lo tanto, resulta infundado lo expuesto por la autoridad demandada, en el sentido de que basta con que se descubra (sin ser comunicada) la omisión por parte de la autoridad fiscalizadora, previamente a su cumplimiento, para anular la excusa absolutoria contenida en el artículo 73, fracción 1 del Código Fiscal de la Federación. Esto es así, en virtud de que, de estimarlo de tal forma, implicaría que la situación jurídica del interesado quedaría indefinida y al arbitrio de la autoridad, se calificaría el cumplimiento de la obligación en forma espontánea, porque bastaría que en la multa impuesta, se afirme que previamente al cumplimiento extemporáneo de la obligación, la infracción fue descubierta por la autoridad, sin que tal circunstancia haya sido del conocimiento del particular, lo que es contrario a la intención legislativa, que pretende estimular el cumplimiento de la obligación tributaria, en forma espontánea. (14)

Juicio No. 1750/04-04-01-4.- Resuelto por la Sala Regional del Norte Centro I del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 31 de enero de 2005, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Pablo Chávez Olguín.- Secretaria: Lic. Afrodita María de Jesús Perales Torres.

Tipo de documento: Tesis Aislada

Quinta época

Instancia: Segunda Sala Regional del Norte - Centro II

Publicación: No. 35. Noviembre 2003.

Página: 271

PAGO ESPONTÁNEO. IMPROCEDENCIA DE UNA MULTA DETERMINADA POR EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL A UNA PERSONA, CUANDO CUMPLE EN FORMA ESPONTÁNEA LAS OBLIGACIONES PATRONALES, FUERA DE LOS PLAZOS SEÑALADOS POR LA LEY.- El artículo 304-C de la Ley del Seguro Social, precisa que no se impondrán multas cuando se cumplan en forma espontánea las obligaciones patronales, fuera de los plazos señalados por la Ley, o cuando se haya incurrido en infracción por caso fortuito o fuerza mayor; indicándose que se considerará que el cumplimiento no es espontáneo en el caso de que la omisión sea descubierta por el Instituto, se haya corregido dicha situación por el patrón después de que el órgano en cita hubiere notificado una orden de visita domiciliaria, o haya mediado requerimiento o cualquier otra gestión notificada por el mismo, tendientes a la comprobación del cumplimiento de sus obligaciones en materia de seguridad social; o la omisión haya sido corregida por el patrón con posterioridad a los 15 días siguientes a la presentación del dictamen hecho por contador público autorizado ante la propia autoridad, respecto de actos u omisiones en que hubiere incurrido y que se observen en el dictamen; por lo tanto, si la parte actora en un juicio contencioso administrativo, acredita en términos de lo establecido por el artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en la materia fiscal, que realizó el pago de manera espontánea sobre una obligación patronal a su cargo, antes de que mediara requerimiento de obligaciones, se surte en la especie una de las causales de excepción a que se ha hecho referencia, por lo que debe de declararse la nulidad lisa y llana de una multa impuesta en este sentido. (20)

Juicio No. 312/03-05-02-9.- Resuelto por la Segunda Sala Regional del Norte Centro II del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 30 de abril de 2003, por unanimidad de votos, Magistrada Instructora: Nora Elizabeth Urby Genel.- Secretario: Lic. Mario Rodríguez Junco.

Lo espontáneo, equivale a lo natural, en el sentido de verlo como un acto según la inclinación del gobernado, procede de un principio intrínseco al sujeto y cuya voluntad no sea violentada o coaccionada; por tanto, lo voluntario puede valorarse a partir de que el acto proceda de la voluntad, con conocimiento del fin, con la naturalidad y transparencia que se exige al servidor público.