



Comentarios al Pre-Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Economía y de Estudios Legislativos, Segunda; con Opinión de la Comisión de Federalismo y Desarrollo Municipal, que contiene Minuta con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Fomento a la Confianza Ciudadana.

I. En términos generales.

El Pre-dictamen presenta contradicción e inconsistencias con otros marcos jurídicos, además de tener errores de técnica legislativa que deben de atenderse.

Hasta el momento, en el Pre-dictamen no está considerada la opinión de la Comisión de de Federalismo y Desarrollo Municipal.

II. Impacto Presupuestal

A pesar de que en la página 8, se desprende que *“la Iniciativa no va acompañada de un impacto presupuestal para la creación de un órgano encargado de operar el **Padrón Único de Confianza**, se propone que las atribuciones que le habían sido encomendadas se trasladen a la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, la cual ampliará sus facultades por virtud de la Ley de Fomento a la Confianza Ciudadana”*, lo cual es contradictorio, de acuerdo con el artículo Segundo Transitorio del dictamen cuando se establece que *“Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto se realizarán con cargo a la disponibilidad presupuestaria que se apruebe para tal fin a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para el ejercicio fiscal de que se trate”*.

Por un lado, no se atiende a lo que establece el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y por el otro el tema de las disponibilidades presupuestarias no tiene operatividad.

III. En materia de combate a la corrupción.

Señala que el problema de la corrupción obliga al Estado a implementar políticas públicas que favorezcan el desarrollo económico. Pero el mayor problema para hacer negocios es el incumplimiento del Estado de Derecho y el grado de impunidad que se vive.

El proyecto *Doing Business: Midiendo regulaciones para hacer negocios* del Banco Mundial señala como áreas de oportunidad para México las relacionadas con cumplimiento de contratos, resolución de insolvencias y pago de impuestos.

De acuerdo con el Índice de Estado de Derecho 2017-2018 del World Justice Project, México se ubica en el lugar 92 de 113, mientras que a nivel Latinoamérica se ubica en el 25 de 30. México presenta alto nivel de desempeño en cuanto a “gobierno abierto” y un desempeño deficiente en áreas como “límites al poder gubernamental”, “ausencia de corrupción”, “derechos fundamentales”, “orden y seguridad”, “cumplimiento regulatorio”, “justicia civil” y, el factor con peor desempeño: “justicia penal”.

Por su parte, el Índice Global de Impunidad 2018 desarrollado por la Universidad de las Américas-Puebla, señala que la impunidad en México es de 99.3% dado que no hay policías ni jueces suficientes y con un sistema de justicia colapsado en 26 de las 32 entidades.

IV. En materia regulatoria.

Se parte de un análisis equivocado, pues la iniciativa no refiere datos duros que le permitan afirmar que *“...sin lugar a dudas, el terreno en el que se genera el mayor número de incidencias de corrupción cada día es, precisamente, la actividad que lleva a cabo el gobierno para la verificación de las ciudadanas y ciudadanos que intervienen en las actividades comerciales e industriales, generadoras de empleo y bienestar social...”*

Por el contrario, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) presentada por el INEGI en 2017, casi 15 de cada 100 habitantes a nivel nacional experimentó al menos un acto de corrupción al tener contacto con los servidores públicos.

Conforme a la ENCIG 2017 **los trámites donde incide en mayor medida la corrupción no son los señalados por la iniciativa**, sino el contacto con autoridades de seguridad pública (59.5%) y los permisos relacionados con la propiedad (30.7%) seguido de los trámites ante el Ministerio Público (25.1%)

Además, la iniciativa considera que la instrumentación del Padrón Único de Fomento a la Confianza supuestamente “...reducirá las inspecciones, algunas veces excesivas o innecesarias, que pudieran continuar fomentando la cultura de la corrupción ya que, en ocasiones, por falta de una administración más efectiva, se genera incentivos de ambas partes para incurrir en actos de corrupción, en aras de agilizar trámites y procesos...”

Sin embargo, **la iniciativa también parte de una premisa equivocada en este tema, pues las inspección de carácter administrativo que se realizan están encaminadas a asegurar el orden público y en beneficio del interés social;** de acuerdo con la última Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE) en 2016 se realizaron 2.6 millones de inspecciones a las unidades económicas y que, de éstas, casi el 40% fueron sanitarias y casi el 30% en materia de protección civil.

Además, de las inspecciones señaladas, en el 65% de los casos se trató de acciones de asesoría o de asistencia técnica, y solamente en el 4% de los casos se hicieron acreedores a alguna sanción (multa, suspensión de actividades, clausura, revocación de licencia, etc.) siendo las unidades económicas grandes (101 y más empleados) y las del sector industrial quienes fueron sancionadas con mayor frecuencia.

V. En materia fiscal.

- A.** Se señala que el gobierno pretende instaurar un nuevo esquema de cobro de impuestos, basado en la confianza al ciudadano, pasando de la fiscalización a un sistema fundado en la buena fe.

El dictamen y la iniciativa pasan por alto que, en el tercer párrafo del artículo 6 del Código Fiscal de la Federación ya se establece que corresponde a los contribuyentes la determinación de las contribuciones a su cargo; solamente así se entiende que en el artículo 32 de dicho Código se establezca la definitividad de las declaraciones fiscales presentadas por el contribuyente y que solamente es éste quien puede modificarla hasta por tres ocasiones, pues se entiende que se cumple con el principio de autodeterminación de las contribuciones.

B. No puede entenderse que en la iniciativa expongan una supuesta correlación entre los actos de fiscalización del Servicio de Administración Tributaria y la corrupción.

Conforme a la ENCIG 2017 del INEGI, los trámites en materia fiscal se ubican dentro de los trámites con menor incidencia de actos de corrupción, siendo apenas del 2.4%

Asimismo, hay que reconocer que conforme al artículo 42 del CFF el ejercicio de facultades de comprobación en materia fiscal (fiscalización) tiene tres finalidades: 1) el cumplimiento de obligaciones fiscales y aduaneras; 2) determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales; 3) comprobar la comisión de delitos fiscales.

El adecuado ejercicio de la fiscalización (denominado recaudación secundaria por los economistas) permitió que el Servicio de Administración Tributaria pudiera recaudar en 2017 más de 140 mil millones de pesos, mientras que al primer semestre de 2018 se superó la cifra de 86 mil millones de pesos, un incremento de 7.2% respecto al año anterior en el mismo periodo, tal como lo señalan las cifras contenidas en los indicadores de recaudación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Asimismo, es importante mencionar que el enfoque de la iniciativa parte de un supuesto completamente equivocado, toda vez que de acuerdo al Informe Tributario y de Gestión del cuarto trimestre de 2017 y del segundo trimestre de 2018, *“...a partir de 2015 las auditorías se han focalizado en combatir conductas como simulación de operaciones o emisión de facturas apócrifas, con el objetivo de propiciar un mayor cumplimiento voluntario...”*

En cuanto a la percepción de la corrupción de la ciudadanía respecto a sus instituciones, el SAT ha mantenido por más de cinco años una imagen generalmente buena, ubicándose en 76% positivo al cierre de 2017 y de 81% al primer semestre de 2018.

De 16 trámites y servicios que ofrece el SAT, la experiencia con la ciudadanía es positiva obteniendo un resultado de 9.0/10 en 2017 y de 9.25/10 al primer semestre de 2018.

- C. Es completamente equivocado señalar que las atribuciones que la iniciativa otorga a la Secretaría de Economía sí son de su competencia, cuando lo cierto es que no.**

El artículo 31, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público "...cobrar los impuestos, contribuciones de mejora, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales...".

Concordantemente con tal disposición, la Ley del Servicio de Administración Tributaria establece que el SAT es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que, entre otras, tiene la responsabilidad de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras; así como de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario de tales disposiciones, lo que se colige de la lectura de los artículos 2 y 7, fracciones VII.

A mayor abundamiento, la política de administración tributaria y aduanera, entendiendo ésta como el conjunto de acciones dirigidas a: i) recaudar eficientemente las contribuciones federales y los aprovechamientos establecidos en la legislación federal; ii) combatir la evasión y elusión fiscales; iii) ampliar la base de contribuyentes; y, iv) facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes, corresponde al Servicio de Administración Tributaria,

tal como lo establece la fracción XIII del artículo 7 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

D. De ninguna manera puede aceptarse que las atribuciones encomendadas al órgano encargado del operar el Padrón Único de Confianza sean trasladadas a la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria.

En efecto, el artículo 1º de la Ley General de Mejora Regulatoria expresamente señala que NO ES APLICABLE a la materia fiscal, por lo que un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, tal como lo es la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, está impedido en observar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, ni tampoco otorgar beneficios o facilidades en estas materias.

VI. Propuestas.

El reto pendiente para el Estado mexicano es la simplificación administrativa; la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) presentada por el INEGI en 2017 muestra que el 57% de los mexicanos acude a las instalaciones de gobierno para realizar los pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos. Ésta cifra es alta comparada con el 35% que lo realiza en un cajero automático, kiosko inteligente, banco, supermercado o farmacia y frente al 2.8% que lo hace a través de Internet.

Asimismo, **el otro problema que enfrenta la ciudadanía son las barreras al trámite,** pues en el 88% de los casos se advierten que existen largas filas, requisitos excesivos y pasar de una ventanilla a otro.

Cuando se comparan estos datos con la tasa de prevalencia de corrupción en que 15 de cada 100% habitantes a nivel nacional experimentó al menos un acto de corrupción al tener contacto con los servidores públicos pone de manifiesto que se debe privilegiar la simplificación administrativa, los accesos a los trámites a través de corresponsalías y servicios digitales por Internet.

VII. Quitar las referencias a la materia fiscal.

TEXTO DEL DICTAMEN	PROPUESTA
<p>Artículo 2. (...)</p> <p>I. a II. (...)</p> <p>III. Generar un entorno de confianza entre las personas físicas y morales que realicen actividades económicas y la Administración Pública Federal, las administraciones de las entidades federativas, de los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, basado en el cumplimiento permanente de las obligaciones regulatorias y fiscales, con el fin de contar con beneficios y facilidades administrativas por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal;</p> <p>IV. a V. (...)</p>	<p>Artículo 2. (...)</p> <p>I. a II. (...)</p> <p>III. Generar un entorno de confianza entre las personas físicas y morales que realicen actividades económicas y la Administración Pública Federal, las administraciones de las entidades federativas, de los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, basado en el cumplimiento permanente de las obligaciones regulatorias y fiscales, con el fin de contar con beneficios y facilidades administrativas por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal;</p> <p>IV. a V. (...)</p>
<p>Artículo 3. (...)</p>	<p>Artículo 3. (...)</p>

<p>I. Contribuyente(s): persona(s) física(s) o moral(es) que realice(n) actividades económicas, acreditada(s) por el cumplimiento permanente de las obligaciones regulatorias y fiscales.</p> <p>II. a VI. (...)</p>	<p>I. Contribuyente(s) Sujeto(s): persona(s) física(s) o moral(es) que realice(n) actividades económicas, acreditada(s) por el cumplimiento permanente de las obligaciones regulatorias y fiscales.</p> <p>II. a VI. (...)</p>
<p>Artículo 4. El Padrón es un sistema de la Administración Pública Federal, que tiene como propósito la captura, almacenamiento, custodia, seguridad, consulta y administración de información concerniente a las personas contribuyentes, beneficiarias de los programas que se instrumenten en el marco de la presente Ley. El Padrón formará parte del Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios al que se refiere la Ley General de Mejora Regulatoria.</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 4. El Padrón es un sistema de la Administración Pública Federal, que tiene como propósito la captura, almacenamiento, custodia, seguridad, consulta y administración de información concerniente a las personas contribuyentes los sujetos, beneficiarios de los programas que se instrumenten en el marco de la presente Ley. El Padrón formará parte del Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios al que se refiere la Ley General de Mejora Regulatoria.</p> <p>(...)</p>
<p>Artículo 5. El Padrón se conformará con la información de las personas contribuyentes que se inscriban. La inscripción voluntaria se entenderá como un acto de buena fe, por el cual las personas contribuyentes-interesadas, manifiestan que se encuentran al corriente en el cumplimiento de las obligaciones regulatorias y fiscales, de acuerdo con la actividad económica que desempeñen.</p>	<p>Artículo 5. El Padrón se conformará con la información de las personas contribuyentes los sujetos que se inscriban. La inscripción voluntaria se entenderá como un acto de buena fe, por el cual las personas contribuyentes-interesadas los sujetos manifiestan que se encuentran al corriente en el cumplimiento de las sus obligaciones regulatorias y fiscales, de acuerdo con la actividad económica que desempeñen.</p>

<p>Al momento de su inscripción en el Padrón, las personas contribuyentes deberán manifestar bajo protesta de decir verdad, que se comprometen a continuar con el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la normatividad que las regula, así como con sus obligaciones fiscales a efecto de quedar sujetas a los beneficios que se otorguen en el marco de la presente Ley.</p>	<p>Al momento de su inscripción en el Padrón, las personas contribuyentes los sujetos deberán manifestar bajo protesta de decir verdad, que se comprometen a continuar con el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la normatividad que las regula, así como con sus obligaciones fiscales a efecto de quedar sujetas a los beneficios que se otorguen en el marco de la presente Ley.</p>
<p>Artículo 6. (...)</p> <p>Para el registro en el Padrón, el Órgano determinará los niveles de beneficios y facilidades que se otorgarán de tal manera que dichos niveles promuevan el cumplimiento espontáneo de obligaciones o trámites de las personas contribuyentes.</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 6. (...)</p> <p>Para el registro en el Padrón, el Órgano determinará los niveles de beneficios y facilidades que se otorgarán de tal manera que dichos niveles promuevan el cumplimiento espontáneo de obligaciones o trámites de las personas contribuyentes los sujetos.</p> <p>(...)</p>
<p>Artículo 7. (...)</p> <p>En el Padrón, las personas contribuyentes mencionarán el trámite o procedimiento cuya simplificación requieren o los problemas que han enfrentado durante la práctica de visitas domiciliarias para efectos de que, según corresponda, el Órgano y las autoridades competentes lleven a cabo acciones para atender dicha problemática.</p>	<p>Artículo 7. (...)</p> <p>En el Padrón, las personas contribuyentes los sujetos mencionarán el trámite o procedimiento cuya simplificación requieren o los problemas que han enfrentado durante la práctica de visitas domiciliarias para efectos de que, según corresponda, el Órgano y las autoridades competentes lleven a cabo acciones para atender dicha problemática.</p>
<p>Artículo 10. El Órgano en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las</p>	<p>Artículo 10. El Órgano en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las</p>

<p>entidades federativas, los municipios, las alcaldías de la Ciudad de México, los sectores privado y académico, definirán las actividades, esquemas y programas mediante los cuales se otorgarán los beneficios y facilidades administrativas a los que podrán tener acceso las personas contribuyentes que se registren en el Padrón.</p>	<p>entidades federativas, los municipios, las alcaldías de la Ciudad de México, los sectores privado y académico, definirán las actividades, esquemas y programas mediante los cuales se otorgarán los beneficios y facilidades administrativas a los que podrán tener acceso las personas contribuyentes los sujetos que se registren en el Padrón.</p>
<p>Artículo 11. (...)</p> <p>I. (...)</p> <p>II. Acordar los beneficios y facilidades administrativas que la Administración Pública Federal otorgará a las personas contribuyentes inscritos en el padrón.</p> <p>III. Formular e instrumentar acciones para la promoción de la cultura de la legalidad y el cumplimiento de las obligaciones regulatorias y fiscales.</p> <p>IV. Promover el fortalecimiento de las capacidades administrativas de verificación de obligaciones legales de las personas contribuyentes.</p> <p>V. Definir los criterios para el registro de las personas contribuyentes en el Padrón, tomando en consideración las particularidades y el marco jurídico y normativo que regulan cada actividad económica.</p> <p>VI. (...)</p> <p>VII. Efectuar mediante sorteo o insaculación, la selección de las personas</p>	<p>Artículo 11. (...)</p> <p>I. (...)</p> <p>II. Acordar los beneficios y facilidades administrativas que la Administración Pública Federal otorgará a las personas contribuyentes los sujetos inscritos en el padrón.</p> <p>III. Formular e instrumentar acciones para la promoción de la cultura de la legalidad y el cumplimiento de las obligaciones regulatorias y fiscales.</p> <p>IV. Promover el fortalecimiento de las capacidades administrativas de verificación de obligaciones legales de las personas contribuyentes los sujetos.</p> <p>V. Definir los criterios para el registro de las personas contribuyentes los sujetos en el Padrón, tomando en consideración las particularidades y el marco jurídico y normativo que regulan cada actividad económica.</p> <p>VI. (...)</p>

<p>contribuyentes que correspondan al uno por ciento de aquellas inscritas en el Padrón, que quedarán sujetas a verificación del cumplimiento de obligaciones regulatorias y fiscales de acuerdo con la actividad económica que realicen. El Órgano, escuchando la opinión del sector privado, determinará la periodicidad con que se efectuarán las verificaciones a que se refiere esta fracción.</p> <p>VIII. a X. (...)</p>	<p>VII. Efectuar mediante sorteo o insaculación, la selección de las personas contribuyentes los sujetos que correspondan al uno por ciento de aquellos inscritos en el Padrón, que quedarán sujetos a verificación del cumplimiento de obligaciones regulatorias y fiscales de acuerdo con la actividad económica que realicen. El Órgano, escuchando la opinión del sector privado, determinará la periodicidad con que se efectuarán las verificaciones a que se refiere esta fracción.</p> <p>VIII. a X. (...)</p>
<p>Artículo 13. Aquellas personas contribuyentes que, por virtud del sorteo o insaculación al que se refiere la fracción VII del artículo 11 de esta Ley, hayan sido sujetos a verificación y cuyo resultado corrobore el cumplimiento de sus obligaciones regulatorias y fiscales correspondientes, recibirán del titular del Poder Ejecutivo Federal un reconocimiento que así lo establezca.</p>	<p>Artículo 13. Aquellos personas contribuyentes sujetos que, por virtud del sorteo o insaculación al que se refiere la fracción VII del artículo 11 de esta Ley, hayan sido sujetos a verificación y cuyo resultado corrobore el cumplimiento de sus obligaciones regulatorias y fiscales correspondientes, recibirán del titular del Poder Ejecutivo Federal un reconocimiento que así lo establezca.</p>
<p>Artículo 14. Será causa de sanción a las personas contribuyentes, que proporcionen para el Padrón, información que no sea fidedigna. Las sanciones previstas en este capítulo se aplicarán sin perjuicio de cualquier otra que corresponde, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables. Asimismo, las personas contribuyentes que sean denunciadas por incurrir en malas prácticas comerciales o por funcionamiento irregular y que resulten responsables ante las autoridades</p>	<p>Artículo 14. Será causa de sanción a las personas contribuyentes los sujetos, que proporcionen para el proporcionar al Padrón, información que no sea fidedigna. Las sanciones previstas en este capítulo se aplicarán sin perjuicio de cualquier otra que corresponde, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables. Asimismo, las personas contribuyentes los sujetos que sean denunciados por incurrir en malas prácticas comerciales o por funcionamiento irregular y que resulten responsables ante las autoridades</p>

<p>competentes, serán sancionados en términos de la presente Ley.</p>	<p>competentes, serán sancionados en términos de la presente Ley.</p>
<p>Artículo 15. Las personas contribuyentes que incurran en las causales previstas en el artículo que precede, serán sancionadas con la suspensión de su inscripción en el Padrón y no podrán quedar sujetas a los beneficios y facilidades administrativas que se otorguen en el marco de la presente por el plazo de un año, contado a partir de que se firme la resolución que determine la aplicación de la sanción.</p> <p>Las personas que sean sancionadas en los términos de la presente Ley, podrán ser incluidas de nueva cuenta en el Padrón por una sola ocasión, causando baja definitiva de éste, en el caso de incurrir por segunda vez en cualquier causal.</p> <p>Adicionalmente, las personas contribuyentes que pierdan su inscripción en el Padrón, quedarán sujetos de manera continua a los procesos de verificación que realicen las autoridades competentes hasta en tanto revaliden su inscripción, conforme a los criterios establecidos por el Órgano.</p>	<p>Artículo 15. Las personas contribuyentes Los sujetos que incurran en las causales previstas en el artículo que precede, serán sancionados con la suspensión de su inscripción en el Padrón y no podrán quedar sujetos a los beneficios y facilidades administrativas que se otorguen en el marco de la presente por el plazo de un año, contado a partir de que se firme la resolución que determine la aplicación de la sanción.</p> <p>Las personas Los sujetos que sean sancionadas en los términos de la presente Ley, podrán ser incluidos de nueva cuenta en el Padrón por una sola ocasión, causando baja definitiva de éste, en el caso de incurrir por segunda vez en cualquier causal.</p> <p>Adicionalmente, las personas contribuyentes los sujetos que pierdan su inscripción en el Padrón, quedarán sujetos de manera continua a los procesos de verificación que realicen las autoridades competentes hasta en tanto revaliden su inscripción, conforme a los criterios establecidos por el Órgano.</p>