

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE FOMENTO A LA CONFIANZA CIUDADANA.

Presenta: *Sen. Ricardo Monreal Ávila (MORENA)*

Objeto: Establecer las bases para la instrumentación de acciones y programas sectoriales que las dependencias de la Administración Pública Federal deberán implementar a efecto de otorgar beneficios y facilidades administrativas relacionados con la actividad económica que desempeñan las personas físicas y morales, en el ámbito de jurisdicción.

Faculta a la Secretaría de Economía para:

- Fomentar la cultura de la legalidad y del comercio formal;
- Promover y realizar, con las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, la celebración de convenios de coordinación para la implementación de acciones que tengan por objeto brindar facilidades administrativas a las personas físicas y morales que realicen actividades económicas.
- Generar un entorno de confianza entre las personas físicas y morales que realicen actividades económicas y la Administración Pública Federal, basado en el cumplimiento voluntario y permanente de las obligaciones regulatorias y fiscales, y el otorgamiento de facilidades administrativas por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- Operar y administrar el Padrón Único de Confianza, en los términos de la Ley y los convenios de coordinación con las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México.

Establece que la Secretaría de Economía, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y los sectores público, privado y académico integrarán, un Órgano encargado de definir las actividades, esquemas y programas, mediante los cuales se otorgarán los beneficios y facilidades administrativas a los que podrán tener acceso los contribuyentes que se registren en el Padrón.

Dicho Órgano tendrá las funciones siguientes:

- Promover la coordinación de acciones y programas sectoriales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus atribuciones, para el otorgamiento de beneficios y facilidades administrativas;
- Acordar los beneficios y facilidades administrativas que la Administración Pública Federal otorgará a los contribuyentes inscritos en el Padrón;

- Formular e instrumentar acciones para la promoción de la cultura de la legalidad y el cumplimiento de las obligaciones regulatorias y fiscales;
- Promover el fortalecimiento de las capacidades administrativas de verificación de obligaciones legales de los contribuyentes;
- Definir los criterios para el registro de los contribuyentes en el Padrón, tomando en consideración las particularidades y el marco jurídico y normativo que regula cada actividad económica;
- Publicar un informe anual sobre los avances y el cumplimiento de las acciones y los programas sectoriales que se emiten de conformidad con las disposiciones de la presente Ley;
- Determinar la forma y periodicidad con que la Secretaría de Economía, en coordinación con el sector privado, llevará a cabo los procesos de selección del uno por ciento de los contribuyentes que se encuentren inscritos en el Padrón, a efecto de verificar el cumplimiento de las obligaciones regulatorias y fiscales a las que se encuentran sujetos;
- Establecer los mecanismos de colaboración que se instrumentarán con el sector privado, con el objeto de llevar a cabo los procesos de verificación de los contribuyentes sujetos a los procesos de verificación, de conformidad con el numeral anterior;
- Imponer las sanciones que se deriven del incumplimiento a las disposiciones de la presente Ley.

CONSIDERACIONES

Aunque la economía nacional ha enfrentado grandes desafíos, sobre todo después de la crisis internacional del año 2008, ha logrado mantener cierta estabilidad, gracias a la diversificación de las actividades destinadas al comercio exterior, pero también debido a la existencia de un mercado interno al que va dirigida la mayor parte de la producción y prestación de servicios que se originan en el país.

Asimismo, tal estabilidad se debe, en gran medida, a la iniciativa y perseverancia de las ciudadanas y ciudadanos, quienes contribuyen cada día al crecimiento de la economía nacional, ya que de los 4.2 millones de unidades económicas que existen en México, el 99.8 % forman parte de las pequeñas y medianas empresas . De éstas, el 97.6 % son microempresas que concentran el 75.4 % del personal ocupado total. Le siguen las empresas pequeñas, que son un 2 % y tienen el 13.5 % del personal ocupado. Las medianas representan el 0.4 % de las unidades económicas y tienen poco más del 11 % de personal ocupado .

No obstante lo anterior, las condiciones económicas del país continúan sin ser suficientes para garantizar el desarrollo económico para la mayor parte de los mexicanos y un nivel de vida acorde

para todos aquellos que viven en condiciones de vulnerabilidad. Por ejemplo, de acuerdo con datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el crecimiento real de la economía mexicana entre 1994 y 2015 ha sido de 2.5% promedio anual .

Por ello, ante la oportunidad histórica que tendrá la nueva administración para transformar al país, es necesario establecer acciones estratégicas y políticas públicas que permitan lograr el desarrollo económico que favorezca la certidumbre jurídica, creando un ambiente de beneficio para el crecimiento de los negocios y la creación de empleos.

Existen, sin embargo, externalidades negativas, como la corrupción, que tiene un costo muy grande para la sociedad y la economía. El Foro Económico Mundial lo estima en un 2.0 % del PIB; el Banco de México, el Banco Mundial y Forbes, en un 9.0 % y el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), en un 10 % .

El Reporte de Competitividad del Foro Económico Mundial señala a la corrupción como el principal inhibidor de la inversión en México. Este reporte ubica a nuestro país en el lugar 127 de 137 países, en cuanto al desvío de fondos públicos; en pagos irregulares, ocupa el lugar 105; en confianza del público hacia sus políticos, el 127 y el 129, respecto al favoritismo en la toma de decisiones de los funcionarios públicos. Es decir, la corrupción trae como consecuencia el crecimiento de la desconfianza hacia las instituciones públicas.

Como apunta el Proyecto de Nación 2018-2024 presentado por el presidente electo, la primera tarea del cambio verdadero será recuperar democráticamente el Estado y convertirlo en promotor del desarrollo político, económico y social del país. El Estado debe asumir su responsabilidad pública, económica y social: su razón de ser es garantizar a toda la población una vida digna y justa, con seguridad y bienestar.

El eje principal de la nueva administración es eliminar la corrupción en México, y para ello es necesario implementar diversas acciones tendientes, principalmente, a reconstruir la confianza de la ciudadanía en las instituciones de la Administración Pública. Así, por ejemplo, el nuevo gobierno instaurará un nuevo esquema de cobro de impuestos basado en tenerle confianza al ciudadano, en lugar de tratarlo como a un delincuente. Es decir, pasar de la fiscalización al principio de la buena fe.

Derivado de lo anterior, el gobierno democrático debe reconocer a quienes con tenacidad y empeño invierten, generan empleos, obtienen ganancias lícitas y se comprometen con el desarrollo de México. En ese sentido, se propone la creación de una ley que funde las bases y los instrumentos legales para renovar la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas, y que reciban de éstas beneficios y facilidades administrativas para que puedan ejercer de mejor manera sus actividades económicas y con menos trámites ante las autoridades.

Una de las acciones puntuales para propiciar este cambio de paradigma es el presente proyecto de Ley de Fomento a la Confianza Ciudadana, el cual busca, además de fomentar la cultura de la legalidad como eje rector del desarrollo económico, generar un entorno de confianza basado en el cumplimiento voluntario de obligaciones regulatorias y fiscales: parte del principio de generar confianza del ciudadano en el gobierno y viceversa, con el objetivo de reducir la corrupción.

En este sentido, la ley propone la creación de un órgano que aprobará las acciones y programas sectoriales, de acuerdo con el ámbito de competencia de cada secretaría, para la implementación de beneficios y facilidades administrativas. Para poder acceder a este tipo de beneficios, la ciudadana o el ciudadano únicamente deberán inscribirse voluntariamente al Padrón Único de Fomento a la Confianza. Su registro –que no tendrá costo alguno– será considerado como un acto de buena fe por el cual dará entender al Estado que ha cumplido con todas sus obligaciones fiscales y regulatorias. A cambio, podrá recibir los beneficios y facilidades que establezcan los programas sectoriales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Al momento en que el ciudadano o ciudadana se inscribe voluntariamente en el Padrón, se presume de buena fe que está al corriente y que opera en el marco de la ley, lo cual 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 generan incentivos de ambas partes para incurrir en actos de corrupción, en aras de agilizar trámites y procesos. Con el Padrón, en cambio, se busca pasar a un esquema de revisión por insaculación, se brindarán estímulos para estar dentro de la ley, y se desincentivarán los motivos para continuar con esquemas ilícitos.

La aplicación de esta ley estará a cargo de la Secretaría de Economía, que presidirá el órgano, el cual, a su vez, deberá decidir los beneficios y facilidades administrativas a los cuales podrán tener acceso quienes se inscriban en el Padrón. Es importante mencionar que, para un mejor seguimiento y evaluación de estas medidas, el órgano deberá presentar anualmente un informe de avances sobre las acciones llevadas a cabo.

De acuerdo con el informe *Perspectivas económicas de América Latina 2018*, publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la desvinculación entre ciudadanía e instituciones públicas se complejiza por la ausencia de canales de interacción eficaces entre Estado y sociedad. Esta situación, apunta el informe, deja a los responsables de la elaboración de políticas públicas con información limitada. “Conocer las experiencias y las preferencias de los ciudadanos puede redundar en servicios mejor dirigidos”, señala el documento.

Reiteramos: debido a la desconfianza ciudadana en las instituciones de gobierno, nos corresponde llevar a cabo acciones encaminadas a recuperar la confianza perdida. Nadie puede poner en tela de juicio que actualmente una de las mayores aspiraciones de la población tiene que ver con erradicar la práctica nociva de la corrupción en todos los niveles de la vida pública de nuestro país.

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 los ciudadanos que intervienen en las actividades comerciales e industriales, generadoras de empleo y bienestar social; tales actos al margen de la ley dificultan o impiden que estas actividades se realicen en un marco de libertad y seguridad que propicie realmente el crecimiento económico del país.

Un esquema basado en el cumplimiento ciudadano a través de la confianza otorga un valor preponderante al actuar de buena voluntad de los sujetos de regulación por parte del gobierno; así,

el impulso a la actividad económica del país recibe un nuevo aliento desde la perspectiva de la participación y el cumplimiento de quienes directamente sufren perjuicio por las políticas económicas institucionales. Es la hora de recobrar el capital social perdido durante décadas de corrupción, éste es un paso importante en el camino de recomposición de la vida política y económica nacional que el Grupo Parlamentario de Morena en el Senado de la República plantea con responsabilidad y objetividad.

Finalmente, no se debe olvidar que reforzar una cultura de integridad en el sector público requiere definir valores comunes para que sean adoptados por todos los servidores públicos, y elaborar normas concretas de conducta, para su aplicación. Es necesario que en nuestro país permeen valores de integridad, y que sea una responsabilidad compartida entre todas las personas que conforman la sociedad, no sólo del gobierno: es importante que el sector privado, la sociedad civil y los particulares reconozcan su papel clave en el respeto a la integridad en sus interacciones con el sector público.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a la consideración de esta Asamblea el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

ÚNICO. Se expide la Ley de Fomento a la Confianza Ciudadana, para quedar como sigue:

LEY DE FOMENTO A LA CONFIANZA CIUDADANA

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. La presente Ley tiene como objeto establecer las bases para la instrumentación de acciones y programas sectoriales que las dependencias de la Administración Pública Federal deberán implementar a efecto de otorgar beneficios y facilidades administrativas relacionados con la actividad económica que desempeñan las personas físicas y morales, en el ámbito de jurisdicción.

Artículo 2. La aplicación de la presente Ley le corresponde al Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Economía, la cual tendrá, además de las previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las funciones siguientes:

- I. Fomentar la cultura de la legalidad y del comercio formal;
- II. Promover y realizar, con las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, la celebración de convenios de coordinación para la implementación de acciones que tengan por objeto brindar facilidades administrativas a las personas físicas y morales que realicen actividades económicas.
- III. Generar un entorno de confianza entre las personas físicas y morales que realicen actividades económicas y la Administración Pública Federal, basado en el cumplimiento voluntario y permanente de las obligaciones regulatorias y fiscales, y el otorgamiento de facilidades administrativas por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- IV. Operar y administrar el Padrón Único de Confianza, en los términos de esta Ley y los convenios de coordinación con las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, y

- V. Las demás otorgadas por esta Ley y las disposiciones que de ella emanen.

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

- I. Contribuyente(s): persona(s) física(s) o moral(es) que realice(n) actividades económicas, acreditada(s) por el cumplimiento voluntario y permanente de las obligaciones regulatorias y fiscales.
- II. Ley: Ley del Fomento a la Confianza Ciudadana.
- III. Órgano: el Órgano dependiente de la Secretaría de Economía a cargo de la implementación de políticas y programas en materia administrativa que generen un entorno de confianza ciudadana para el impulso de la actividad económica, así como de la operación y administración del Padrón Único de Confianza.
- IV. Padrón: Padrón Único de Confianza.
- V. Reglamento: el Reglamento de la Ley de Fomento a la Confianza Ciudadana.
- VI. Secretaría: Secretaría de Economía.

CAPÍTULO II

DE LA INTEGRACIÓN, OPERACIÓN Y OBJETO DEL PADRÓN

Artículo 4. El Padrón es un sistema de la Administración Pública Federal, que tiene como propósito la captura, almacenamiento, custodia, seguridad, consulta, administración y transmisión de información concerniente a los contribuyentes que podrán ser beneficiarios de los programas que se instrumenten en el marco de la presente Ley.

La información que se consigne en el Padrón deberá manejarse de conformidad con lo establecido por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y La Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

Artículo 5. El Padrón se conformará con la información de los contribuyentes que voluntariamente se inscriban. La inscripción voluntaria se entenderá como un acto de buena fe, por el cual los contribuyentes manifiestan que se encuentran al corriente en el cumplimiento de las obligaciones regulatorias y fiscales, de acuerdo con la actividad económica que desempeñen.

Al momento de su inscripción en el Padrón, los contribuyentes deberán manifestar, bajo protesta de decir verdad, que se comprometen a continuar con el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la normatividad que los regula, así como con sus obligaciones fiscales, a efecto de ser objeto de los beneficios que se otorguen en el marco de la presente Ley.

Artículo 6. El registro al Padrón otorgará los beneficios y facilidades administrativas que acuerde el Órgano, en el marco de los programas sectoriales establecidos por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La inscripción y registro al Padrón no obligará al pago de cuota alguna de afiliación.

Artículo 7. Para los procesos de inscripción y registro al Padrón, la Secretaría, en el ámbito de sus atribuciones, aprovechará de la mejor manera las tecnologías de la información, y aplicará en lo conducente los principios a que se refiere el artículo 7 de la Ley General de Mejora Regulatoria.

Artículo 8. El Órgano definirá la información que los contribuyentes deberán registrar en el Padrón, y los criterios para realizar el registro, los cuales deberán ser ampliamente difundidos, teniendo en cuenta las características de la actividad económica en la que se desempeñen.

Artículo 9. La consulta al Padrón se podrá realizar de manera pública a través del portal de internet que la Secretaría desarrolle para tal efecto. La Secretaría protegerá los datos personales, de acuerdo con la legislación vigente en la materia.

CAPÍTULO III

DE LA COORDINACIÓN INSTITUCIONAL PARA EL FOMENTO DE LA CONFIANZA CIUDADANA

Artículo 10. La Secretaría, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y los sectores público, privado y académico integrarán, de conformidad con lo establecido en el Reglamento, el Órgano encargado de definir las actividades, esquemas y programas, mediante los cuales se otorgarán los beneficios y facilidades administrativas a los que podrán tener acceso los contribuyentes que se registren en el Padrón.

Artículo 11. El Órgano tendrá las funciones siguientes:

- I. Emitir su reglamento interno;
- II. Promover la coordinación de acciones y programas sectoriales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus atribuciones, para el otorgamiento de beneficios y facilidades administrativas;
- III. Acordar los beneficios y facilidades administrativas que la Administración Pública Federal otorgará a los contribuyentes inscritos en el Padrón;
- IV. Formular e instrumentar acciones para la promoción de la cultura de la legalidad y el cumplimiento de las obligaciones regulatorias y fiscales;
- V. Aprobar su calendario anual de sesiones;
- VI. Promover el fortalecimiento de las capacidades administrativas de verificación de obligaciones legales de los contribuyentes;
- VII. Definir los criterios para el registro de los contribuyentes en el Padrón, tomando en consideración las particularidades y el marco jurídico y normativo que regula cada actividad económica;
- VIII. Publicar un informe anual sobre los avances y el cumplimiento de las acciones y los programas sectoriales que se emiten de conformidad con las disposiciones de la presente Ley;
- IX. Determinar la forma y periodicidad con que la Secretaría, en coordinación con el sector privado, llevará a cabo los procesos de selección del uno por ciento de los contribuyentes que se encuentren inscritos en el Padrón, a efecto de verificar el cumplimiento de las obligaciones regulatorias y fiscales a las que se encuentran sujetos;

- X. Establecer los mecanismos de colaboración que se instrumentarán con el sector privado, con el objeto de llevar a cabo los procesos de verificación de los contribuyentes sujetos a los procesos de verificación, de conformidad con el numeral anterior;
- XI. Imponer las sanciones que se deriven del incumplimiento a las disposiciones de la presente Ley;
- XII. Las demás que le confieran la presente Ley, el reglamento de la Ley, su reglamento interno y las demás disposiciones jurídicas que de ella deriven.

Artículo 12. El Órgano velará por que los beneficios y facilidades administrativas que instrumenten las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con criterios de equidad, proporcionalidad, racionalidad y eficiencia, así como los objetivos a que se refiere el artículo 8 de la Ley General de Mejora Regulatoria.

CAPÍTULO IV DE LAS SANCIONES

Artículo 13. Será causa de sanción a los contribuyentes, el que proporcionen, para el Padrón, información que no sea fidedigna.

Artículo 14. Los contribuyentes sancionados perderán su inscripción en el Padrón y no podrán ser sujetos de los beneficios y facilidades administrativas que se otorguen en el marco de la presente Ley, por el periodo de hasta un año de haber sido sancionados.

Adicionalmente, los contribuyentes que pierdan su inscripción en el Padrón serán sujetos, de manera continua, a los procesos de verificación que realice la Secretaría, hasta en tanto no revaliden su inscripción, conforme a los criterios establecidos por el Órgano.

Artículo 15. Para la aplicación de la sanción señalada en el artículo anterior, se observará el procedimiento establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Artículo 16. Las resoluciones a través de las cuales se sancionen a los contribuyentes en el marco de la presente Ley podrán ser impugnadas, de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Transitorios

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

Segundo. El Ejecutivo federal contará con un plazo de 90 días, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para publicar el reglamento de la presente Ley.

Tercero. El Órgano contará con un plazo de 180 días, contados a partir de la publicación del presente Decreto en el *Diario Oficial de la Federación*, para llevar a cabo su instalación.

Cuarto. El Órgano contará con un plazo de 90 días, contados a partir de su instalación, para aprobar su reglamento interno.

Quinto. La Secretaría de Economía, en el marco de operación de la presente Ley, se coordinará con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a efecto de llevar a cabo la suspensión de las actividades de vigilancia y fiscalización de la regulación a establecimientos comerciales, mercantiles y de servicio que realizan los inspectores adscritos a las mismas.

Sexto. 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 la Secretaría de Economía, para el ejercicio fiscal de que se trate.

Salón de Sesiones del Senado de la República a los 13 días del mes de noviembre de 2018.

Suscribe

Sen. Dr. Ricardo Monreal Ávila

Arana, David. "Pymes mexicanas, un panorama para 2018", *Forbes México*, 31 de enero de 2018 [en línea] [fecha de consulta: 09/11/2018] disponible en: <https://bit.ly/2nn8Dav>

Bancomext. Comunicación Social. Boletín de prensa núm. 285/16, 13 DE JULIO DE 2016, Aguascalientes, Ags., pp. 1-3 [en línea] [fecha de consulta: 09/11/2018] disponible en: <https://bit.ly/2K3LuEh>

CEPAL. *Productividad y brechas estructurales en México*, Sede subregional de la CEPAL en México, Ciudad de México, 22 de junio de 2016, p. 5 [en línea] [fecha de consulta: 08/11/2018] disponible en: <https://bit.ly/2Dhc37n>

Casar, María Amparo. *México: anatomía de la corrupción*, IMCO-CIDE [en línea] [fecha de consulta: 09/11/2018] Disponible en: <https://bit.ly/2GElIqJ>

Schwab, Klaus. *The Global Competitiveness Report 2018*, World Economic Forum, pp. 31 y 391-393 [en línea] [fecha de consulta: 07/11/2018] disponible en: <https://bit.ly/2Clb71j>

Morena. *Proyecto de Nación 2018-2024*, p. 24, [en línea] [fecha de consulta: 10/11/2018] disponible en: <https://bit.ly/2wzGBfu>

OCDE/CAF/CEPAL. *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*, Éditions OCDE, París, 2018, p. 183 [en línea] [fecha de consulta: 09/11/2018] disponible en: <https://bit.ly/2HQfRLm> y <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-es>