



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"A C A T L A N"

**El Registro Federal de Causantes:
su importancia en la Recaudación
Fiscal**

T E S I S

Que para obtener el título de

LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a

José de Jesús Juan Ramos Alonso

1982



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

EL REGISTRO FEDERAL DE CAUSANTES: SU IMPORTANCIA
EN LA RECAUDACION FISCAL.

I N D I C E

INTRODUCCION.

Pág.

CAPITULO I

CONCEPTO Y EVOLUCION DEL REGISTRO FEDERAL DE CAUSANTES.

1.- Antecedentes históricos	1
2.- Concepto	14
3.- El Número de Registro Federal de Causantes .	18
4.- Constancia de Inscripción	23
5.- Objetivos del Registro Federal de Causantes.	25
6.- Ventajas que representa el Registro Federal- de Causantes	29

CAPITULO II

IMPORTANCIA DEL CONTRIBUYENTE EN EL SISTEMA-
TRIBUTARIO.

1.- Obligación de los mexicanos a contribuir a - los gastos públicos	32
2.- Fundamento del sistema impositivo mexicano .	36
3.- La identificación y control de causantes co- mo un medio para evitar la evasión fiscal ..	42
4.- La concientización y educación fiscal del -- causante	47
5.- Importancia del contribuyente en ka recauda- ción fiscal	52

CAPITULO III

EL REGISTRO FEDERAL DE CAUSANTES Y SU REGULA
CION EN LA LEGISLACION FISCAL MEXICANA.

1.- Justificación del Registro Federal de Causan tes	57
2.- Base Legal de Operación	59
3.- Reglamento del Registro Federal de Causantes	62
4.- Instructivo para la formación del R.F.C. ...	72

	Pág.
5.- Las Infracciones al Registro Federal de -- Causantes y las Sanciones Administrativas.	87
6.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Públi- co, autoridad suprema en materia de Regis- tro Federal de Causantes	96

CAPITULO IV

LA IDENTIFICACION Y CONTROL DE CAUSANTES - EN LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE LA SECRETA RIA DE HACIENDA.

1.- La Reforma Administrativa del Gobierno Fe- deral	102
a) Antecedentes históricos	106
b) Objetivos de la Reforma Administrativa.	114
2.- La Reforma Fiscal en la Secretaría de Ha- cienda y Crédito Público	119
a) La reestructuración en la Subsecretaría de Ingresos como dependencia responsa- ble de la Identificación y Control de - Causantes	122
b) La Descentralización Administrativa en la Secretaría de Hacienda y Crédito Pú- blico	127
c) La Coordinación Fiscal con las Entida- des Federativas en materia de registro- y control de causantes	139
CONCLUSIONES	150
BIBLIOGRAFIA	153

I N T R O D U C C I O N

Desde 1971, el Gobierno Federal ha promovido una extensa reforma fiscal orientada a efectuar radicales y profundas modificaciones en los mecanismos e instrumentos impositivos, -- tanto jurídicos como administrativos, para mejorar la estructura operacional de la administración tributaria.

El objetivo fundamental que se persigue es obtener sustanciales incrementos en la recaudación federal.

Para lograrlo, se ha dispuesto aprovechar al máximo todos y cada uno de los recursos técnicos, materiales y humanos con los que en la actualidad se cuenta. De entre todos ellos, vienen ocupando un lugar preponderante la radio, el cine y la televisión, puesto que a través de ellos se pretende difundir ambiciosas campañas de información y orientación que permitirán proporcionar al contribuyente un constante y permanente flujo de actualización tributaria.

Por su parte, el procesamiento electrónico de datos ha sido decisivo en el manejo, clasificación y evaluación de los grandes volúmenes de documentos que se reciben y generan con motivo de las declaraciones e incidencias que presentan los contribuyentes.

Es conveniente destacar que la colaboración administrativa entre entidades, municipios y federación para llevar a cabo las tareas de recaudación, fiscalización y manejo de impuestos federales ha revitalizado a nuestro sistema impositivo, imprimiéndole un ambiente tributario más equitativo y una mayor justicia social. De aquí se desprende el hecho de que las autoridades hacendarias del país, en un marco de estrecha coordinación, hayan reorientado sus propios esfuerzos a acelerar, a estimular en la medida de sus posibilidades, los programas de control, registro e identificación de contribuyentes, tratando de concretar y proporcionar a estos últimos una mejor y mayor atención, para el efecto de intensificar la oportuna captación de recursos económicos en sus respectivos ámbitos de competencia.

Luego entonces, podemos advertir la trascendencia que -- tiene para la administración integrar y mantener un verdadero, confiable y actualizado padrón fiscal que permita, por una -- parte, identificar plena y definitivamente a los contribuyentes de impuestos federales y por la otra, incorporar poste -- riormente todas las obligaciones y actividades que puedan o -- lleguen a adquirir en lo futuro.

Así pues, nuestro trabajo estará encaminado a demostrar -- que tan importante resulta para el sistema impositivo mexicana -- no contar con el auxilio de la clave única de identificación -- que asigna el Registro Federal de Causantes.

Para ello, analizaremos a lo largo de cuatro capítulos -- las diversas fases y aspectos más significativos de este pa -- drón, su evolución y funcionamiento; asimismo se estudiarán -- las últimas reformas y disposiciones que en materia de regis -- tro y control de contribuyentes se han aprobado. También tra -- taremos de subrayar aquellas actividades que ofrezcan mayor -- relevancia, con la finalidad de señalar alguna deficiencia o bien despertar alguna idea, por mínima que ésta sea y que pu -- diera resultar de utilidad a la administración fiscal.

Por lo que toca al capítulo primero, diremos que el mis -- mo se refiere a los antecedentes históricos, evolución, con -- cepto y objetivos del registro de contribuyentes, así como la importancia que representa su información tanto para fines de recaudación como para el control de las obligaciones tributa -- rias.

En el segundo, hacemos una breve exposición de algunos -- estudios realizados por destacados catedráticos universita -- rios, en los que se nos proporciona una clara visión sobre -- las corrientes de opinión que prevalecen en el campo fiscal -- respecto al fundamento del sistema impositivo e importancia -- del contribuyente en la recaudación federal.

A continuación, se examinan las bases jurídicas que sus -- tentan el funcionamiento y operación del registro de causan -- tes.

Finalmente, en el capítulo cuarto presentamos un somero --

estudio sobre la evolución de la administración pública federal y objetivos que persigue la reforma administrativa y fiscal. Dentro de este marco, destacamos los programas de descentralización y desconcentración tributaria, así como los convenios de coordinación que han sido celebrados con las autoridades estatales en materia de registro y control de contribuyentes.

Este es pues, el panorama que nos proponemos desarrollar. Esperamos lograr satisfactoriamente nuestro propósito, deseando sinceramente despertar alguna inquietud en nuestros compañeros para el efecto de que aporten un poco más de luz a este fascinante aspecto de la materia fiscal y con ello otorgarle al Registro Federal de Causantes su verdadera dimensión y valoración dentro del sistema impositivo nacional.

CAPITULO I

CONCEPTO Y EVOLUCION DEL REGISTRO FEDERAL DE CAUSANTES.

- 1.- Antecedentes históricos.
- 2.- Concepto.
- 3.- El Número de Registro Federal de Causantes.
- 4.- Constancia de Inscripción.
- 5.- Objetivos del Registro Federal de Causantes.
- 6.- Ventajas que representa el Registro Federal de Causantes.

1.- ANTECEDENTES HISTORICOS.

Aún cuando el Registro Federal de Causantes surgió en -- nuestro sistema tributario en el año de 1961, precisamente en el Decreto Presidencia del 29 de diciembre del mismo año, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día siguiente, puede afirmarse que el padrón que constituye dicho Registro ha ido integrándose paulatinamente, desde mucho antes de la fecha de su aparición.

Lo anterior nos lleva a analizar aquellas actividades -- concretas que las autoridades hacendarias mexicanas han puesto en práctica para lograr el control de sus causantes y las cuales, de una forma u otra, han constituido un antecedente -- del Registro que nos ocupa.

Así tenemos que el primer antecedente histórico lo ubicamos a mediados del siglo pasado, puesto que "en el año de -- 1841, el entonces Presidente de la República, Don Antonio -- López de Santana, en su Decreto No. 2221 de fecha 15 de noviembre del mismo año, estableció los principios rudimentarios para el control de los causantes".(1)

Efectivamente, a través de esta disposición se dió vida -- a un sencillo instrumento de control fiscal: las juntas de fomento.

El artículo 1o. señalaba los requisitos y lugares en que deberían erigirse las juntas de fomento, esto es las capitales de Departamentos, en los puertos habilitados para el comercio exterior, así como en las plazas interiores que para -- el efecto designaran los gobernadores y juntas departamentales respectivas.

Por su parte, el artículo 2o. imponía la obligación a -- todo aquel comerciante domiciliado en lugar donde existiese -- un tribunal mercantil, de matricularse en la junta de fomento

(1) S.H.C.P.- Direc. Gral. Admón. Fiscal Regional. " ¿Qué es el Registro Federal de Causantes? ". México. 1976. pág. 4

respectiva, fijando a la vez para el caso de desobediencia la pena de una multa de cinco a doscientos pesos.

El artículo 3o. especificaba que dicha matrícula era una manifestación:

- a) Del giro del individuo o sociedad que se matricula.
- b) De la escritura de compañía bajo la cual gira la sociedad mercantil.
- c) De la persona o personas interesadas.
- d) De los establecimientos mercantiles del matriculado o matriculados, con expresión de la casa y calle en que estén situados.
- e) De los bienes dotales o extradotales de la mujer del matriculado.

El artículo 4o. señalaba otra obligación a cargo del comerciante: la de dar aviso a la junta respectiva de los cambios de domicilio, aumento o disminución de establecimientos, disolución o separación de la sociedad, o en los casos en que su mujer hubiere recibido dote, para el efecto de hacer las anotaciones correspondientes en el libro de matrículas.

El artículo 17 contenía las finalidades que perseguían dichas juntas:

"Toca a las juntas de fomento: 1o. Velar sobre la prosperidad y adelantos del comercio en cada lugar, promoviendo para este objeto, ante las autoridades y por los medios legales, las medidas y providencias que estime más provechosas y oportunas. 2o. Procurar la propagación y conocimientos útiles al comercio y artes, sea por medio de establecimiento de escuelas, sea por el de la publicación de escritos que ilustren estas materias. 3o. Formar anualmente la balanza mercantil del lugar. 4o. Evacuar las consultas e informes que sobre los objetos de su instituto se les pidiere por las autoridades superiores. 5o. Dar las patentes y arreglar el ramo de corredores de todas clases. 6o. Recaudar e invertir los fondos que le consigna esta ley".(2)

(2) Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. "Legislación Mexicana". Ed. Oficial. Tomo IV. Decreto Presidencial No. 2221. Art. 17. pág. 53.

Finalmente, el artículo 25 y último disponía:

"Cada junta de fomento rendirá anualmente cuenta documentada de los fondos que ha manejado, la cual, a más de publicarse por la prensa, se pasará para su glosa a la Contaduría Mayor de Hacienda".(3)

Ahora bien, para nadie pasa desapercibido el hecho de -- que conforme las sociedades procuran alcanzar su pleno desarrollo, las carencias y limitaciones en las mismas se hacen cada vez más evidentes; asimismo, que la concentración desmedida de la población trae consigo una serie de problemas y requerimientos que deben ser afrontados de inmediato por el Estado, quien tiene que darse a la tarea de buscar nuevas y mejores formas de allegarse los recursos o ingresos necesarios que le permitan solventar el gasto público y garantizar el sano desarrollo de la nación.

Por eso, a partir de esta fecha y al través de largos -- años y de múltiples obstáculos, el Gobierno Federal ha puesto en marcha una serie de medidas tendientes a lograr una progresiva eficiencia y exactitud en sus sistemas de recaudación.

"Muy posteriormente, se intentó el establecimiento de un padrón fiscal, referido únicamente a causantes del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, el que registró aproximadamente 250,000 contribuyentes, controlándose los de ese impuesto por el número de cuenta que aparecía en una placa oficial que se proporcionaba. Independientemente se controlaban a los causantes del Impuesto sobre la Renta, a los que se les asignaba el número de su expediente".(4)

(3) Ibidem. Art. 25. pág. 53.

(4) Cacho Vázquez, José Ignacio. "Aspectos Conceptuales y -- Aplicación Nacional del Padrón de Causantes". México. -- S.H.C.P.- Direc. Gral. Difusión Fiscal. Revista Difusión Fiscal, número 23. 1976. pág. 8.

Sin embargo, todavía hasta 1957 la administración tributaria no contaba con un verdadero registro de contribuyentes y si, en cambio, permitía la proliferación y dispersión de un gran número de pequeños y sencillos padrones que funcionaban independientemente a lo largo y ancho del territorio nacional, "...por lo que era común que una persona tuviera varias claves o números de registro según los impuestos a los que -- contribuía habitualmente y por supuesto la vigilancia en el cumplimiento de las obligaciones fiscales también se efectuaba en forma independiente según las disposiciones de la dependencia administradora correspondiente". (5)

Y si bien es verdad que "...en las diversas Oficinas Federales de Hacienda de toda la nación se había llevado un control previo de la recepción y comprobación de avisos, declaraciones, calificaciones y pagos, contando cada uno de ellos -- con un padrón fiscal jurisdiccional, produciendo en períodos mensuales estadísticas múltiples de recaudación, también es cierto que los padrones de esas mismas Oficinas Federales de Hacienda al controlar únicamente a los causantes de la jurisdicción correspondiente y proporcionar en forma mensual múltiples informes y estadísticas de tipo fiscal, imposibilitaban cuantificar y controlar con precisión el universo o totalidad de contribuyentes afectos en forma habitual al pago de impuestos federales". (6)

"Todo esto hacía sentir la necesidad imperiosa de crear dentro de la Dirección General de Oficinas Federales de Hacienda, un Departamento del Padrón de Contribuyentes, cuyo fin consistía en controlar avisos, declaraciones; calificaciones y pagos; documentos cuyo envío debieran hacer las citadas

(5) S.H.C.P.- Direc. Gral. de A.F.R. "El Registro Federal de Causantes y sus Procesos de Alimentación y Retroalimentación". Op. Cit. pág. 5.

(6) Highland Gómez, Mario. "Antecedentes, Realizaciones y Proyecciones del Registro Federal de Causantes". México. -- S.H.C.P. Administración Gral. de Impuestos al Ingreso. -- Revista Investigación Fiscal, número 32. 1968. pág. 20.

Oficinas Federales receptoras". (7)

Esta situación, aunada a la necesidad de contar con un--
órgano por medio del cual se pudiera identificar y controlar--
a los causantes, dió lugar a que el Ejecutivo Federal decreta
ra obligatoria la inscripción de las personas físicas y mora--
les en el Padrón Federal de Causantes que para tal efecto lle--
varía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Así se hacía saber en el "Decreto que dispone que las --
Personas Físicas o Morales afectas al pago de Impuestos Fede--
rales deberán estar inscritas en el Padrón Federal de Causan--
tes que lleva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público", -
expedido por Don Adolfo Ruíz Cortines el 22 de abril de 1957,
publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo--
siguiente.

Dicho documento constaba de veintidos artículos ordina -
rios y dos más de carácter transitorio. Entre sus preceptos -
más reelevantes encontramos los siguientes:

El artículo 1o. disponía que la obligación de inscribir--
se en el mencionado Padrón abarcaba a todas aquellas personas
físicas y morales, contribuyentes habituales de impuestos fe--
derales.

Sin embargo, el artículo 3o. excluía de tal obligación a
los causantes de impuestos que sean retenidos en la fuente, -
así como los de gravámenes cuya recaudación la deban efectuar
los organismos o empresas que exploten concesiones de servi -
cio público.

El artículo 4o. determinaba los tres tipos de avisos que
se deberían presentar a partir de esa fecha:

- a) De iniciación de operaciones.
- b) De aumento o disminución de obligaciones tributarias.

(7) Ibidem. pág. 20.

c) De cambio o baja.

De conformidad con el artículo 8o., dichos avisos tendrían que ser presentados en la Oficina Federal de Hacienda correspondiente al establecimiento o domicilio particular del contribuyente, según el caso. El plazo para su presentación estaba señalado en el artículo 9o. del propio Decreto: diez días contados a partir de la fecha en que se efectuara cualquiera de esos movimientos.

Disposición reelevante, dada la innovación que introdujo en nuestro sistema tributario, fue la contenida en el artículo 18, puesto que a través de él se estableció una sola dependencia dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la única y exclusiva finalidad de organizar y controlar, a nivel nacional, la documentación e información fiscal relacionada con los causantes de impuestos federales: la Oficina del Padrón Federal de Causantes.

Con el objeto de proporcionar una idea acerca de la forma en que se conducía dicho Padrón, diremos que esta dependencia se encargaba de fijar a cada Oficina Federal de Hacienda una determinada dotación de números de registro, los cuales deberían asignar e imprimir en forma progresiva en la cédula que para tal efecto señalaba el artículo 2o. del Decreto que nos ocupa. Este artículo ordenaba expedir en un plazo de seis meses una cédula de registro a cada uno de los contribuyentes inscritos en el Padrón Federal de Causantes, en la cual, según lo dispuesto por el artículo 15 del mismo Decreto, la autoridad fiscal debería especificar el número progresivo asignado, el nombre del contribuyente, la denominación o razón social, la ubicación del establecimiento y la fecha de iniciación de operaciones.

Como puede apreciarse, la creación de este Padrón constituyó en sí un enorme y significativo avance de las autoridades hacendarias en cuanto a la renovación y adecuación de sus sistemas de control e identificación de contribuyentes se refiere.

Sin embargo, existía una situación que imposibilitaba alcanzar totalmente los objetivos y resultados originalmente previstos.

El problema radicaba precisamente en que el Padrón que recién había sido diseñado, necesariamente tenía que ser parcial y por lo tanto incompleto, ya que de ninguna forma podían ser incluidas en él las personas físicas asalariadas, puesto que su elevado número "dispararía" el volúmen de contribuyentes a controlar; eso sin contar que con el mismo se manejaría tal cantidad de documentos e información que no bastaría con que el Gobierno Federal suministrara suficientes espacios, mobiliario y equipo para contenerla, sino que sería indispensable también contar con un considerable número de personal debidamente capacitado que se encargara de clasificarla y actualizarla continua y permanentemente, con lo cual, obviamente, se distraerían valiosos recursos tanto humanos como materiales y económicos que podrían ser aprovechados en tareas de mayor prioridad o envergadura.

Labor que por otra parte resultaba titánica, tomando en cuenta que hasta esos momentos la computación y el procesamiento electrónico de datos no estaban plenamente desarrollados, así como temeraria, puesto que se podían perder, por estar vigilando a infinidad de modestos contribuyentes asalariados, aportaciones de causantes muy importantes.

No hay que perder de vista que los datos básicos que el contribuyente proporciona son utilizados y enfocados por la administración tributaria para mejorar e incrementar permanentemente los índices de recaudación federal y no sólo para saber o determinar cuántos o cuáles son los causantes habituales de impuestos federales con los que se cuenta.

En otras palabras, estos datos deben proporcionar aparte de cifras de contribuyentes, una información confiable a través de la cual, en un momento dado, se pueda exigir oportunamente el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones tributarias y llegado el caso, expedir los documentos necesarios para hacer efectivas las sanciones contenidas en las leyes fiscales respectivas.

Cabe aclarar que no obstante que este Padrón no comprendía a todos los contribuyentes de impuestos federales y de que su alcance y desarrollo fueron parciales, continuó funcionando durante algunos años, porque a pesar de sus limitaciones, era el que mejor se conducía.

Es hasta 1961 en que por decreto del Lic. Adolfo López - Mateos, se crea la nueva institución que vendría a sustituir al anterior Padrón Federal de Causantes y que a partir de ese momento realmente inscribiría a todos los contribuyentes de impuestos federales.

Hablamos de la creación del Registro Federal de Causantes, el cual como hemos apuntado tuvo su origen en el Decreto Presidencial del 29 de diciembre de 1961, publicado en el -- Diario Oficial de la Federación al día siguiente, a efecto de reformar y adicionar varios artículos del Código Fiscal de -- 1939..

De entre todas las reformas y adiciones que hizo a diversos artículos del Código Fiscal de la Federación el Artículo-Único del Decreto que nos ocupa y que a nuestro estudio interesan, tenemos:

La adición de tres párrafos al artículo 20, en los cuales se establecieron cuatro grandes obligaciones a cargo de los contribuyentes de impuestos federales.

En el primer párrafo se mencionan dos:

- a) La de inscribirse en el Registro Federal de Causantes.
- b) La de presentar avisos de cambio de domicilio, de razón o denominación social, de aumento o disminución de obligaciones fiscales, de traspaso y de clausura.

En el segundo párrafo encontramos una tercera obligación, la de citar el número de registro en toda solicitud, declaración, promoción o gestión que se haga ante cualesquiera dependencia gubernamental.

Finalmente, el tercer párrafo señalaba como obligación de los retenedores de impuestos federales, aquella que se refiere a exigir a todas las personas a quienes deban enterar cualquier prestación, su respectiva constancia de inscripción en el Registro Federal de Causantes.

El artículo 80 también fue adicionado con un segundo y un tercer párrafos:

Así tenemos que en el párrafo mencionado en primer lugar encontramos tres obligaciones a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

a) Encargarse del registro de todos los causantes de impuestos federales en el territorio nacional.

b) Asignar a cada contribuyente un solo número de registro, que a partir de entonces sería único, invariable y permanente para todo tipo de impuestos federales.

c) Expedir a cada uno de los contribuyentes que se inscriban, una constancia de registro.

En el párrafo tercero se establece una obligación más a cargo de los contribuyentes: la de colocar la cédula o constancia de registro en lugar visible del despacho, oficina o establecimiento, y a falta de ellos, conservarla en su domicilio.

Por su parte el artículo 228, que en sus treinta y siete fracciones, se refería a las infracciones y delitos fiscales, fué adicionado con cuatro más, en las que se consideró como infracción:

= No citar el número de registro en las solicitudes, declaraciones, o gestiones que se hagan ante cualesquiera oficina o dependencia gubernamental. (fracción XXXVIII)

= No incluir, al momento de inscribirse, todas las actividades en las que se es contribuyente habitual. (fracción XXXIX)

= Obtener o usar más de un número de registro. (fracción XL)

= Manifestar negocios propios a nombre de interpósita persona. Se presume que se obtiene o se usa más de un número de registro si se emplean nombres supuestos al hacer la manifestación a que se contrae esta fracción. (fracción XLI)

El artículo 229, que en su diez y nueve fracciones se refería a las infracciones cuya responsabilidad recae sobre terceros, fué reformado en su fracción VI con el objeto de establecer que sería considerada infracción no retener o recaudar

el importe de prestaciones fiscales que a esos terceros las leyes tributarias les impongan la obligación de hacerlo. Asimismo sería considerado como infracción el hecho de no enterrar oportunamente las prestaciones fiscales que hubiesen recaudado o retenido (fracción VII). También a este artículo se le adicionó a la vez la vigésima fracción, en la que se consideró como infracción el consentir o tolerar el uso del nombre en los términos de la fracción XLI del artículo 228.

El artículo 234, que se ocupaba de las multas que correspondían a cada infracción fiscal, fué adicionado con una fracción más, (la IX), que estableció la multa de \$ 1,000.00- a \$ 100,000.00 para la infracción contenida en la fracción-XX del Artículo 229.

Y por último, al Capítulo II del Título Sexto del Código Fiscal de la Federación, se le adicionó un Capítulo II Bis, en el que se modificaron los artículos 263 y 264, los cuales establecieron la prisión de uno a seis años tanto a las personas físicas que obtuvieran más de un número de registro (Art. 263), como a los terceros que consintieran o toleraran el uso de su nombre para tal delito. (Art. 264)

De lo expuesto en párrafos anteriores podemos deducir -- que las atribuciones con que fue dotada esta novedosa institución, independientemente de que venían a subsanar ampliamente los defectuosos aspectos detectados en los anteriores padrones y registros que hasta la fecha habían funcionado, a la vez venían también a apoyar y fortalecer en gran medida los procedimientos y sistemas de recaudación federal, puesto que desde entonces se contaba con inmejorable instrumento de control a través del cual iba a ser posible vigilar el exacto y oportuno cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes.

Es oportuno mencionar que tales atribuciones le fueron ratificadas plenamente en el respectivo reglamento.

Este último documento a que hemos hecho referencia se denominó "Reglamento de los Artículos 20, 80, 228, 229, 233, -- 234, 263 y 264 del Código Fiscal de la Federación para el Registro Federal de Causantes"; fué expedido el 30 de noviembre de 1962 por el Presidente López Mateos y publicado en el Dia-

rio Oficial de la Federación el día 13 de diciembre del mismo año.

Se denominó así porque reglamentó precisamente los ocho artículos que dieron origen al Registro Federal de Causantes en el decreto presidencial del 29 de diciembre de 1961, que como se recordará reformó y adicionó diversos artículos del Código Fiscal de la Federación y entre los cuales se encontraban los ocho a que hacemos referencia.

Así, este valioso instrumento de control fiscal quedó -- bajo la responsabilidad directa de la Dirección General de -- Vigilancia de Fondos y Valores, la cual para el mejor desempeño de sus funciones contaría con la colaboración y auxilio de las autoridades federales, estatales y municipales de todo el país.

También se consideró conveniente crear, dentro de esta -- Dirección de la Secretaría de Hacienda, una dependencia que -- se encargara de supervisar adecuadamente el funcionamiento de este padrón: la Subdirección del Registro Federal de Causantes.

Por ser ésta, la dependencia a la que originalmente se -- le encomendó la titánica tarea de inscribir a nivel nacional a todos los contribuyentes habituales de impuestos federales, a continuación daremos a conocer brevemente la forma en que -- inició sus operaciones esta importante Subdirección.

Para ello nos remitiremos al trabajo de investigación -- "Antecedentes, Realizaciones y Proyecciones del Registro Federal de Causantes", elaborado por el C.P. Mario Highland -- Gómez, ex Subdirector General del Registro Federal de Causantes, quién respecto al funcionamiento de esta Subdirección -- escribe:

"La naciente subdirección inicia sus funciones con la -- convocatoria para la inscripción de todos los contribuyentes de impuestos federales, por etapas sucesivas, con objeto de -- no provocar innecesarias alarmas y desorientación popular, y -- no congestionar los canales de recepción de inscripciones. -- Así se logró una inscripción general cercana a los 5 millones, entre personas naturales y jurídicas. La siguiente función a-

la que se enfrenta, consiste en realizaciones internas de --- vastos alcances: control sobre obligaciones fiscales principa les de los contribuyentes, obteniéndose a corto plazo, am --- plios márgenes de positivos resultados en relación a lo pre - visto".(8)

Y a continuación menciona, que en su opinión, "uno de -- los resultados más satisfactorios alcanzados en esta primera- jornada, fue, a mi juicio, el diálogo y buen entendimiento - entre fisco y causantes, que acarreará inmediatos beneficios- recíprocos de confianza y mutua cooperación".(9)

Ciertamente los resultados superaron las cifras previs -- tas. Por fin se pudo contar con una herramienta fiscal que a la vez que registraba a todos los causantes habituales de im- puestos federales, simultáneamente identificaba y controlaba- sus principales obligaciones tributarias.

Sin embargo, desde nuestro particular punto de vista, -- pensamos que si bien es verdad que la inscripción de tal can- tidad de causantes fue algo excepcional, también es cierto -- que los resultados a que se refiere este autor no fueron pro- ducto del "diálogo y buen entendimiento entre fisco y contri- buyentes", sino consecuencia de obligaciones de carácter fis- cal que el causante forsoza y necesariamente debía cumplir, - so pena de incurrir en las infracciones previstas para el ca- so de desobediencia de las mismas.

Una vez hechas estas observaciones, diremos por otra par te que debido al natural incremento de nuevos contribuyentes- en el ámbito federal, a la complejidad misma del sistema tri- butario y dadas las limitaciones tanto técnicas como presu -- puestarias de esta Subdirección, el control sobre los causan- tes se iba dificultando cada vez más.

Consciente de esta situación y en mérito al decidido apo yo que este instrumento de control fiscal le brindaba, la Se- cretaría de Hacienda y Crédito Público decidió darle pena au- tonomía.

(8) Highland Gómez. Op. Cit. pág. 21.

(9) Ibidem, pág. 21.

Para tal efecto, el C. Subsecretario de Egresos emitió - el Acuerdo 102-00096 del 12 de enero de 1965, por medio del - cual se dispuso elevar al rango de Dirección General, la Subdirección del Registro Federal de Causantes.

Respecto a la forma en que comenzó a funcionar esta nueva dependencia, el Lic. Miranda Pasquel escribe:

"Inicialmente la función del Registro fue atender a la - inscripción de todos los causantes de impuestos federales, ya sean personas físicas o morales, o unidades económicas y lo - grar el registro por todas sus actividades y fuentes de ingre - sos, asignándoles una clave de identificación única y perma - nente. Posteriormente con base en esta información obtenida - de los causantes con motivo de su inscripción, fue posible -- realizar la tarea de cuantificarlos y obtener clasificaciones de causantes por giros y fuentes de ingreso, así como medir - la participación de los diferentes ramos de la actividad eco - nómica.

Una vez que se tuvo integrado el registro de contribuyen - tes, fue factible ejecutar un paso ulterior consistente en la posibilidad de asociar los datos de registro a los de las - - obligaciones tributarias de los causantes, a fin de lograr un sistema de control eficiente que permitiera integrar la infor - mación fiscal, agrupando los renglones de ingresos y utilida - des en asociación directa con la clave de registro".(10)

Para finalizar, diremos que a partir del año de 1965 en - que fue elevado al rango de Dirección General, el Registro Fe - deral de Causantes ha sufrido importantes modificaciones; mo - dificaciones que han estado orientadas a lograr un registro - completo, depurado y permanentemente actualizado de todos los contribuyentes de impuestos federales, que indudablemente ha permitido elevar sustancialmente los índices de recaudación - en todo el territorio nacional.

(10) Miranda Pasquel, Raúl. "Identificación del Contribuyente" México. S. H.C.P.- Admón. Gral. de Impuestos al Ingreso. Revista Investigación Fiscal, número 50. 1970. pág. 67.

2.- CONCEPTO.

Previo al estudio de este punto, estimamos conveniente - recordar que debido a la dispersión de registros y padrones - parciales que se manejaban independientemente, hasta hace algunos años era prácticamente imposible integrar un registro - de contribuyentes que se encargara de vigilar y controlar a - nivel nacional el oportuno y exacto cumplimiento de las obligaciones tributarias y que además emitiera, en base a la clave identificadora asignada, confiables informes y estadísticas de recaudación federal.

Al ser creado el Registro Federal de Causantes, las diversas dependencias administradoras de impuestos lograron establecer una estrecha coordinación y unificación en sus sistemas y procedimientos de identificación y control, que ha hecho factible llevar a cabo una verdadera evaluación del comportamiento fiscal de sus contribuyentes.

Ahora bien, dado que nuestra intención es proporcionar una idea clara y concisa acerca del significado e importancia del Registro Federal de Causantes en nuestro sistema tributario, debemos hacer hincapié en el innegable peligro que se corre al tratar de encuadrar en un concepto todas las tareas y atribuciones que le han sido conferidas, porque es bien cierto que al elaborar una definición o concepto, se pueden cometer innumerables errores.

Luego entonces, no debemos perder de vista la advertencia que hace el Dr. Dino Jarach respecto al hecho de saber entender y aclarar conceptos: "Es muy importante, al aclarar -- conceptos, usar un poco de sentido crítico, desvincularnos de las deformaciones profesionales y también del amor exagerado de la ciencia que se profesa, para establecer sus justos límites y encontrar sus propias limitaciones". (11)

En este orden de ideas, estimamos que es condición indispensable conocer las diversas opiniones que dan algunos autores respecto a la utilidad, importancia y metas que persigue el Registro Federal de Causantes.

(11) Jarach, Dino. "Teoría Jurídica Tributaria". México. -- S.H.C.P. Direc. Gral. de Difusión Fiscal. Revista Difusión Fiscal, número 3. 1969. pág. 9.

En su obra, el Lic. Miranda Pasquel considera que "el registro en sí, representa un medio que coadyuva al logro de los fines de la Administración Fiscal".(12)

Para el C.P. Mario Highland Gómez el Registro Federal de Causantes "desarrolla una función de enlace dentro de la administración de impuestos, y junto al engranaje hacendario general, tanto presupuestal como crediticio, proporciona elementos que resultan de gran utilidad por el carácter programático que lo inspira". (13)

El C.P. José Ignacio Cacho Vázquez opina que: "En las condiciones actuales, el Registro Federal de Causantes representa una herramienta de gran valor con efectos directos en las decisiones administrativas, ya que el hecho de permitir cuantificar el universo de causantes registrados, representa un indicador para la organización e integración de las unidades de trabajo de la operación fiscal". (14)

Sostiene también que "El Registro Federal de Causantes es intrínsecamente una institución jurídica, ya que representa un conjunto de normas que la regulan y la ubican dentro del derecho tributario y en esta ocasión destacan su influencia decisiva e imponente singular, para ocupar un sitio dentro de esta rama del saber normativo; siendo ahora también cuando las técnicas que en él se aplican, corresponden a las más avanzadas de la administración tributaria".(15)

Finalmente hace saber que "El concepto actual del Registro Federal de Causantes, se está estructurando de tal forma que deberá contestar a las siguientes preguntas:

(12) Miranda Pasquel. "Identificación del Contribuyente". Op. Cit. pág. 68.

(13) Highland Gómez. "Antecedentes, Realizaciones y Proyecciones del Registro Federal de Causantes". Op. Cit. pág. 19.

(14) Cacho Vázquez. "Aspectos Conceptuales y Aplicación Nacional del Padrón de Causantes". Op. Cit. pág. 11.

(15) Ibidem. págs. 18-19.

- = ¿Quién es?
 - = ¿Qué hace?
 - = ¿En dónde está?
 - = ¿Qué obligaciones tiene?
 - = ¿Cuántas obligaciones cumple?
 - = ¿Cuándo las cumple?
 - = ¿Cómo las cumple?
 - = ¿A quién auditar y por qué?
 - = ¿Cuánto ingresa a la hacienda pública por cumplimiento de obligaciones de los causantes?
 - = ¿En qué fase administrativa se encuentra un trámite?
 - = ¿En qué forma cumplen las tesorerías de los estados — los convenios celebrados con la Federación?
 - = ¿Cómo se controla la documentación de los causantes?
 - = ¿Cuánto se recauda?
 - = ¿Por qué conceptos?
 - = ¿En dónde se recauda?
 - = ¿Cómo se controla y valida la información?
 - = ¿Cuántos causantes existen registrados y cómo aumentan y disminuyen?
 - = ¿Cuáles son las actividades económicas de mayor relevancia?
 - = ¿Qué datos se pueden proporcionar a otras dependencias?
- (16)

Después de resumir brevemente las diversas opiniones de los autores antes citados, podemos decir que de una u otra manera todos coinciden en lo referente a los objetivos y fines del Registro Federal de Causantes y todos, en mayor o menor —

(16) Ibidem, pág. 26-27.

grado han influido en el concepto que del mismo nos da la ---
Dirección General de Administración Fiscal Regional:

"El Registro Federal de Causantes es todo un conjunto de procedimientos y funciones, encaminadas a lograr la captación y el control del universo de contribuyentes y retenedores, a fin de lograr la debida vigilancia en el cumplimiento de sus obligaciones y producir estadísticas adecuadas a la toma de - decisiones en política fiscal".(17)

(17) S.H.C.P. Direc. Gral. de A.F.R. "Qué es el Registro Fede
ral de Causantes? ". Op. Cit. pág. 9.

3.- EL NUMERO DE REGISTRO FEDERAL DE CAUSANTES.

Un detalle muy importante que con toda intención omitimos tratar en páginas anteriores, es aquel que se refiere a no haber mencionado la forma en que se llevó a cabo la identificación y control de contribuyentes dentro del Padrón Federal de Causantes.

En tal virtud, diremos que para ejercer la vigilancia en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, se asignó a cada uno de los contribuyentes un número de registro progresivo que comenzaría del folio 1 al 99999.

Una vez que se utilizaba este último número, se iniciaba de nueva cuenta anteponiendo las letras del abecedario de la A a la Z.

Agotada esta última, se iniciaba otra serie, pero ahora anteponiendo dos letras combinadas a los folios de referencia y así sucesivamente.

En cambio, en el Registro Federal de Causantes se agilizó infinitamente la asignación, identificación y control de los causantes, ya que se dispuso asignar a cada uno de ellos una clave identificadora llamada "número de registro", que por su propiedad de autogeneración sería única, invariable, permanente e intransferible.

Una vez asentados los anteriores comentarios, pasaremos a estudiar la forma en que se integra dicho número.

Al respecto el señor licenciado Sergio F. De la Garza dice:

"El número de registro lo proporciona la autoridad fiscal, y se forma con cuatro letras y seis guarismos: para las personas físicas con las dos primeras letras del apellido paterno, la primera letra del apellido materno y la primera letra del nombre, más las dos últimas cifras del año de nacimiento, el número del mes y el número del día de nacimiento; para las personas morales se forma con las primeras letras de la denominación o razón social y los numerales de año, mes y fecha de constitución que equivalen al dato de nacimiento de las personas físicas. En caso de que el causante tenga - -

establecimiento se agrega el número que le corresponda al mismo". (18)

Por su parte el C.P. Mario Highland Gómez describe con mayor minuciosidad la forma en que se integra el número de registro o clave identificadora que nos ocupa. Así nos dice que "El número de registro o clave, que se asigna a las personas físicas, se compone de cuatro letras y seis dígitos, y el que se fija a las personas jurídicas se integra de tres letras y seis dígitos. Para formar el número de registro de personas físicas, se toma la primera letra del apellido paterno y la siguiente primera vocal del mismo, seguidas de la primera letra del apellido materno y de la del nombre; a continuación y separada por un guión, se anota con números arábigos la fecha de nacimiento del causante, en el orden de año, mes y día; del año correspondiente se toman las dos últimas cifras, para el mes se toma el número cardinal del que corresponde al nacimiento del causante, y el día deberá ser anotado con dos dígitos. Cuando en el año, mes y día de la fecha de nacimiento, aparezca solamente un guarismo, se le antepondrá un cero". (19)

Más adelante agrega este autor que "Las personas jurídicas se clasifican en términos generales, tomando como elemento de orden las tres primeras letras de las tres primeras palabras de su denominación o razón social, para obtener la expresión alfabética. A continuación y separada por un guión, se toma la fecha de constitución o del último cambio de denominación o razón social, de modo similar a la fórmula descrita para las personas físicas, obteniéndose la expresión numérica". (20)

Aquí resulta oportuno aclarar que "...cuando la denominación o razón social sea de menos de 3 palabras, se usa la inicial de las palabras y se completa con las siguientes letras-existentes..." (21)

(18) De la Garza, Sergio F. "Derecho Fiscal Mexicano". México 5a. Ed. Porrúa. 1973, pág. 502.

(19) Highland Gómez. "Antecedentes, Realizaciones y Proyecciones del Registro Federal de Causantes". Op. Cit. pág. 31.

(20) Ibidem, pág. 32

(21) S.H.C.P.- Direc. Gral. de A.F.R. "El Registro Federal de Causantes y sus Procesos de Alimentación y Retroalimentación". Op. Cit. págs. 6-7.

Una vez hecha esta observación, diremos que por lo que se refiere a la clave de registro, el Lic. Raúl Miranda Pasquel manifiesta que debido a que la misma tiene la propiedad de autogenerarse, resulta ser "la única identificación confiable dentro del sistema y la llave de acceso a los registros de información fiscal". (22)

Asimismo afirma que "Dada la trascendencia de la clave de registro dentro del sistema fiscal, debe dársele la importancia que merece en su formación y en su tratamiento posterior ya que es el elemento de registro que requiere de mayor precisión y uniformidad, a fin de que opere debidamente". - - (23)

En consecuencia, no hay que perder de vista el hecho de que conforme se incrementaba la inscripción de contribuyentes, "se fueron observando frecuentes casos de coincidencias en el número de registro, motivadas fundamentalmente por las personas que con nombres distintos tenían la misma fecha de nacimiento, resultando coincidente la expresión de la clave.

Este problema que convencionalmente se le llama homoclave, representó un serio trastorno para la eficiente identificación de los causantes, y el control de sus obligaciones". - (24)

En tal virtud y "como complemento del número de registro, existe una clave diferenciadora que se obtiene mediante la aplicación de una fórmula matemática de dos posiciones, letras o números o la combinación de los mismos, formando el conjunto el número completo de registro del causante". (25)

(22) Miranda Pasquel. "Identificación del Contribuyente". Op. Cit. pág. 74.

(23) Ibidem. pág. 74.

(24) Highland Gómez. "Antecedentes, Realizaciones y Proyecciones del Registro Federal de Causantes". Op. Cit. pág. 32.

(25) S.H.C.P.- Direc. Gral. de A.F.R. "El Registro Federal de Causantes y sus Procesos de Alimentación y Retroalimentación". Op. Cit. pág. 7.

El procedimiento que se utiliza para obtener dicha clave, de acuerdo a lo expresado por el C.P. Mario Highland Gómez, -- consiste en traducir por medio del procesamiento electrónico de datos, a números las letras que integran al nombre completo del contribuyente, procediendo a continuación a integrar -- el nombre conforme a los valores preestablecidos en una tabla constante de equivalencias, "multiplicando éstos de dos en -- dos en forma encadenada; se suman los productos parciales y -- las tres cifras menores significativas de esta suma, se dividen entre el número 36; el cociente y el residuo que se obtiene, se refiere nuevamente a la tabla para obtener una combinación de dos guarismos, de dos letras, o de un guarismo y -- una letra, que constituye la clave diferenciadora de homoclave". (26)

Debido a que esta fórmula matemática no fue aplicada en los inicios del Registro Federal de Causantes, muchos, sino -- es que la gran mayoría de los contribuyentes, no tienen conocimiento de la existencia del algoritmo que los diferencía.

No obstante lo anterior, los beneficios que se logran -- con la aplicación de esta fórmula son del todo satisfactorios ya que hasta "Antes del empleo del procedimiento matemático, -- de cada 1,000 causantes inscritos, 180 mostraban homoclave y después de su aplicación, solamente se presenta ésta en dos -- causantes". (27)

Así tenemos que "Actualmente, el número de registro definitivo de los contribuyentes está formado, tanto por el algoritmo mencionado, como por las combinaciones de letras y números expresados en líneas precedentes". (28)

También "Se tiene previsto adicionar al número de registro, un dígito verificador que será generado en forma electrónica y que servirá de llave para modificar o localizar con -- plena seguridad y con mayor rapidez, el registro de cualquier

(26) Highland Gómez. "Antecedentes, Realizaciones y Proyecciones del Registro Federal de Causantes". Op. Cit. pág. 33.

(27) Ibidem. pág. 33.

(28) Cacho Vázquez. "Aspectos Conceptuales y Aplicación Nacional del Padrón de Causantes". Op. Cit. pág. 17.

causante que se encuentre captado en dispositivos magnéticos.

Esto quiere decir que el número de registro que sea asignado a los causantes, en forma definitiva e invariable, estará compuesto de 13 posiciones para las personas físicas y 12 para las morales". (29)

Ahora bien, de conformidad con lo establecido por el Código Fiscal de la Federación, será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que asigne la clave que corresponda a cada persona inscrita, quién tendrá la obligación de citarla en toda declaración, manifestación, solicitud o gestión que se haga ante las autoridades fiscales.

No queda sino agregar que para unificar criterios respecto a la asignación de este número de identificación, se tuvo a bien emitir el "Instructivo para la Formación de la Clave del Registro Federal de Causantes" a efecto de ser observado por todas las dependencias administradoras de impuestos de la propia Secretaría y que como más adelante veremos, hizo factible la captación, incorporación, clasificación y actualización de todos y cada uno de los datos aportados por el contribuyente en el Archivo Maestro de Causantes y, por ende, el intercambio y cruzamiento de información con otros padrones que funcionan bajo los mismos criterios y en asociación directa con el Registro Federal de Causantes (INFONAVIT, ISSSTE, IMSS, etc.).

(29) Ibidem, pág. 17.

4.- CONSTANCIA DE INSCRIPCION.

Para poder quedar inscritos en el Registro Federal de -- Causantes, los contribuyentes obligados al pago de impuestos federales deberán utilizar los formatos autorizados para el -- efecto, a fin de proporcionar a la autoridad fiscal sus datos de identificación personal o los de sus establecimientos.

Los formatos a los que hemos hecho referencia se conocen como Solicitudes de Inscripción al Registro Federal de Causantes y deberán ser presentados precisamente ante la oficina receptora que corresponda, según sea el caso, al domicilio particular del contribuyente o al de su establecimiento.

Es del todo indispensable que los datos que sean proporcionados por el causante estén apegados a la realidad, puesto que a través de ellos la administración fiscal determinará la identidad del contribuyente, domicilio, actividad, principales obligaciones a las que es afecto, fecha de iniciación de operaciones, etc.

Una vez que el contribuyente ha presentado en la oficina receptora correspondiente su solicitud de inscripción, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público procederá a asignarle la clave identificadora o número de registro con el cual permanente e invariablemente se le controlará en el Archivo Maestro de Causantes y a expedirle su constancia de inscripción -- o Cédula de Registro.

Respecto a este documento, el artículo 13 del Reglamento del Registro Federal de Causantes de 1962, disponía que una -- vez cubiertos los requisitos exigidos por el propio ordena -- miento, la autoridad fiscal procedería a asignar y dar a conocer al contribuyente su número único de registro y asimismo -- a expedir la cédula de registro correspondiente, como constancia de haber quedado debidamente inscrito.

Así, a las personas físicas se les expediría una "Cédula Personal", misma que deberían mantener permanentemente en su poder y cuya pérdida o extravío sería de su exclusiva responsabilidad. A las personas morales se les expediría la "Cédula de Establecimiento" por cada uno de sus establecimientos o -- sucursales.

El artículo 14 ordenaba al contribuyente conservar indefinidamente la "Cédula Personal", pero además le prohibía devolverla aún en el caso de no estar obligado a tributar por exención legal o por suspensión temporal o definitiva de sus actividades. Asimismo establecía que en caso de pérdida o destrucción de dicha constancia, la autoridad fiscal, a petición escrita del causante y previo pago de \$20.00 por derechos, -- procedería a expedir el correspondiente duplicado.

El artículo 15 disponía que la Cédula de Registro en ningún caso sería transferible y sólo ampararía a la persona o al establecimiento señalado en la misma.

El artículo 16 del propio Reglamento consignaba que la "Cédula de Establecimiento" se devolvería en los casos de clausura, traspaso, cambio de domicilio y cambio o modificación de la denominación o razón social. En los dos últimos casos, ordenaba este artículo, se debería a la vez expedir nueva Cédula.

Por su parte, el nuevo Reglamento del Registro Federal de Causantes, vigente a partir del 10. de octubre de 1980, se limita a establecer que "Con motivo de la solicitud de inscripción, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, asignará la clave del Registro Federal de Causantes que corresponda a cada persona física o moral o unidad económica inscrita, la que se dará a conocer a quien presente dicha solicitud, mediante un documento que se denominará Cédula de Registro Federal de Causantes". (30)

Situación en la cual no estamos de acuerdo, toda vez que se menciona a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como única autoridad facultada para asignar y dar a conocer a cada contribuyente su clave de Registro Federal de Causantes y por lo tanto para expedir la Cédula o Constancia de Inscripción correspondiente, omitiendo señalar que con base en los Convenios de Coordinación Fiscal que han sido celebrados con las Entidades Federativas, y que más adelante veremos, las Tesorerías Estatales tienen también las mismas facultades.

(30) "Reglamento del Registro Federal de Causantes". Diario Oficial del 17 de junio de 1980. Art. 17.

5.- OBJETIVOS DEL REGISTRO FEDERAL DE CAUSANTES.

El Lic. Miranda Pasquel reconoce que toda vez que el objetivo fundamental del Registro Federal de Causantes es el de "lograr el registro y control de todos los causantes de Impuestos Federales", resulta conveniente precisar las metas -- colaterales que a continuación se citan:

" 1. Buscar la eficacia de los procedimientos administrativos que se siguen en el trámite de los documentos de registro y declaraciones de impuestos, a través de la simplificación y estandarización de los mismos, estableciendo sistemas de control mecánico o electrónico que permitan captar la información del causante.

2. Establecer el control de obligaciones de los causantes a través de la centralización del registro y del análisis comparativo de la información, a fin de vigilar mejor el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los mismos.

3. Obtener y procesar información estadística que pueda ser utilizada para:

- Planear la política fiscal, dando base para dirigir el sistema impositivo hacia las necesidades del país.
- Servir de guía para la planeación de reformas administrativas del aparato fiscal, que lo adapten a satisfacer las necesidades del progreso.
- Servir de base para la formulación de la Ley de Ingresos de la Federación, proporcionando datos confiables y oportunos sobre los ingresos obtenidos por -- cada uno de los conceptos de impuestos.

4. Lograr la acumulación de ingresos que hubieren tenido los causantes, permitiendo así la elaboración de liquidaciones y preparación de la cuenta individual.

5. Precisar en un momento dado, cuál es la situación fiscal de determinado causante o grupos de causantes.

6. Establecer indicadores fiscales que puedan servir como base para estudiar la situación de los causantes y seleccionar aquéllos que se encuentren fuera de los límites esta --

blecidos". (31)

Advierte, sin embargo, que a estos objetivos no puede -- apreciárselos en forma independiente y como meta final, ya -- que el registro en sí representa un medio que coadyuva al logro de los fines de la administración tributaria.

Hemos de mencionar que por su parte el C.P. Mario Highland Gómez manifiesta en relación con el punto que nos ocupa, que el Registro Federal de Causantes debe identificar, sin importar que tengan su domicilio dentro o fuera de nuestro país a todos los contribuyentes, nacionales y extranjeros afectos al pago de impuestos de carácter federal.

Igualmente nos dice este autor, el Registro Federal de Causantes debe captar los datos de mayor trascendencia contenidos en las declaraciones de impuestos presentadas por los causantes; a fin de estar en condiciones de evaluar y vigilar su comportamiento fiscal y por lo consiguiente poder seleccionar aquellos que se encuentren en situación irregular.

Asimismo agrega que persigue aumentar "La eficiencia de los procedimientos de recaudación mediante la implantación de sistemas de control electrónico y la simplificación y estandarización de los métodos administrativos que se siguen en el trámite de los documentos de registro y de las declaraciones de impuestos". (32)

Ahora bien, después de haber comparado detenidamente las obras "Antecedentes, Realizaciones y Proyecciones del Registro Federal de Causantes"; "Aspectos Conceptuales y Aplicación Nacional del Padrón de Causantes" e "Identificación del Contribuyente", consideramos que el trabajo que mejor resume lo expuesto en ellos es el elaborado por la Dirección General de Administración Fiscal Regional bajo el título de "El Registro Federal de Causantes y sus Procesos de Alimentación y Retroalimentación".

(31) Miranda Pasquel. "Identificación del Contribuyente". -- Op. Cit. págs. 67 y 68.

(32) Highland Gómez. "Antecedentes, Realizaciones y Proyecciones del Registro Federal de Causantes". Op. Cit. pág. 23.

Por tal motivo y en atención a que en dicho trabajo se encuentran contenidos los principales objetivos que persigue el Registro Federal de Causantes, procederemos a transcribirlos:

" = Lograr el registro y control de todos los causantes de Impuestos Federales.

= Aumentar la eficiencia en los procedimientos de recaudación mediante:

- La simplificación y estandarización de los procedimientos administrativos que se siguen en el trámite de los documentos y las declaraciones de impuestos.
- La implantación de sistemas de control electrónico para el registro y para las declaraciones de impuestos.

= Establecer el control sobre la recaudación a través del registro y del análisis comparativo de las declaraciones del Impuesto sobre la Renta, lo que permite vigilar mejor el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los causantes.

= Obtener y procesar información estadística fiscal -- que puede ser utilizada para:

- Planear la política fiscal así como las leyes relativas, dirigiendo así el sistema impositivo a las necesidades del País.
- Servir de guía para la planeación de reformas administrativas del aparato fiscal, que lo adapten a satisfacer las necesidades del progreso en materia impositiva.
- Servir de base en la formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que podrá contar con datos confiables y oportunos sobre los ingresos obtenidos en cada uno de los conceptos de impuestos.
- Suministrar a los organismos estatales que lo soliciten, información estadística fiscal.

= Preparar calendarios que nos indiquen las fechas de -- cumplimiento de las obligaciones fiscales de los causantes.

= Lograr la acumulación de ingresos que hubieren tenido los causantes, permitiendo así la elaboración de liquidaciones y la preparación de la cuenta individual.

= Precisar en un momento dado, cuál es la situación fiscal de determinado causante o grupo de causantes.

= Establecer indicadores fiscales que sirvan de base para estudiar la situación de los causantes y seleccionar a -- aquéllos que se encuentren fuera de los límites establecidos".
(33)

(33) S.H.C.P.- Direc. Gral. de A.F.R. "El Registro Federal de Causantes y sus Procesos de Alimentación y Retroalimentación". Op. Cit. págs. 11-13.

6.- VENTAJAS QUE REPRESENTA EL REGISTRO FEDERAL DE CAUSANTES.

Asevera el Lic. Raúl Miranda Pasquel que la información contenida en un eficiente registro de contribuyentes satisface las diversas necesidades que a continuación se citan:

"Permite conocer el universo de los contribuyentes que van a participar en los ingresos del erario.

Permite la localización y clasificación de causantes.

Representa una base sólida para la planeación fiscal y para el control de obligaciones.

Propicia un aumento en la recaudación mediante la asociación de los datos de registro a los de las obligaciones tributarias de los contribuyentes.

Limita la evasión fiscal en razón del control individual que se establece.

Proporciona estadísticas fiscales para las decisiones.

Proporciona la llave común para la sistematización de datos e información, a través de la clave única de identificación del contribuyente, para todas sus relaciones y obligaciones con el Estado". (34)

Tomando en cuenta lo anterior, estimamos que entre las principales ventajas que proporciona el Registro Federal de Causantes se encuentran las siguientes:

a) Aporta aquellos elementos básicos que permitirán a la Administración Tributaria identificar y controlar a todos y cada uno de los contribuyentes de impuestos federales.

b) Paralelamente permite conocer todas las obligaciones tributarias a las que son afectos dichos contribuyentes, dejando asimismo a la Administración Fiscal en posibilidad de ejercer una adecuada vigilancia en el cumplimiento de estas obligaciones, con la finalidad de incrementar la recaudación a nivel federal.

(34) Miranda Pasquel. "Identificación del Contribuyente".
Op. Cit. págs. 66 y 67.

c) A través de la clave identificadora es posible establecer y hacer más ágil la intercomunicación entre todas las direcciones impositivas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y demás dependencias administradoras de impuestos federales, ya sean del nivel estatal o municipal.

d) También permite promover y concretar una mayor participación y mejor atención a los contribuyentes de impuestos federales.

e) Dado que el número de registro tiende a convertirse en clave única de identificación nacional, es factible la unificación del sistema fiscal federal bajo una misma política administradora de impuestos.

f) Permite, por la propiedad que tiene el número de registro, autogenerarse en cualesquiera oficina receptora o dependencia administradora de impuestos federales.

g) Representa una de las principales herramientas con que cuenta la Administración Tributaria para llevar a cabo las labores de fiscalización, ya que a través de la clave identificadora asignada a cada contribuyente, es posible detectar irregularidades en el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

h) Con apoyo en la información contenida en el archivo común de datos del Registro Federal de Causantes, es posible detectar aquellos contribuyentes que hayan sido reportados como no localizados a efecto de exigirles el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones fiscales omitidas.

i) Por medio del Registro Federal de Causantes se limita la evasión y se propician saludables incrementos en la recaudación fiscal federal.

j) Al permitir asociar los datos del registro con los de las obligaciones tributarias, se puede efectuar una evaluación acerca del comportamiento de los contribuyentes, la cual a su vez hará factible la elaboración de oportunas y confiables estadísticas fiscales que sirvan de apoyo en la toma de decisiones.

CAPITULO II

IMPORTANCIA DEL CONTRIBUYENTE EN EL SISTEMA TRIBUTARIO

- 1.- Obligación de los mexicanos a contribuir a los gastos---
públicos.
- 2.- Fundamento del sistema impositivo mexicano.
- 3.- La identificación y control de causantes como un medio -
para evitar la evasión fiscal.
- 4.- La concientización y educación fiscal del causante.
- 5.- Importancia del contribuyente en la recaudación fiscal.

1.- OBLIGACION DE LOS MEXICANOS A CONTRIBUIR A LOS GASTOS -- PUBLICOS.

Debido a que a lo largo de nuestro trabajo nos hemos referido constantemente a los impuestos federales, y considerando que para tratar en forma adecuada el punto que nos ocupa es del todo indispensable efectuarlo, procederemos a realizar un breve estudio acerca del tema de los impuestos.

Así tenemos que en su "Cursillo de Derecho Tributario -- Lic. Cayetano García", el señor licenciado Emilio Margaín -- Manautou hace un análisis de la definición y características de los impuestos, citando para tal efecto las definiciones de Bielsa y Fritz Fleiner, autores de "Compendio de Derecho Fiscal" y "Derecho Administrativo", respectivamente; donde el primero dice que el impuesto es "la cantidad de dinero o parte de la riqueza que el Estado exige obligatoriamente al contribuyente, con el objeto de costear los gastos públicos". -- (35). Considerando el segundo que los impuestos "son prestaciones que el Estado u otras corporaciones de Derecho Público exigen en forma unilateral y de una manera general a los ciudadanos para cubrir necesidades económicas" (36)

Por su parte, el Lic. Ernesto Flores Zavala, al tratar en su obra "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas" la definición de impuesto, cita a su vez las definiciones que hacen diversos tratadistas, como la de Eheberg, quien considera que "Los impuestos son prestaciones, hoy por lo regular en dinero, al Estado y demás entidades de derecho público, que las mismas reclaman, en virtud de su poder coactivo, en forma y -- cuantía determinadas unilateralmente y sin contraprestación -- especial con el fin de satisfacer las necesidades colectivas" (37) La de Nitti, que dice: "El impuesto es una cuota, parte de su riqueza, que los ciudadanos dan obligatoriamente al Estado y a los entes locales de derecho administrativo para po-

(35) Bielsa. "Compendio de Derecho Fiscal". Citado por el Lic. Emilio Margaín Manautou en su obra "Cursillo de Derecho Tributario Lic. Cayetano García". Edit. Universitaria -- Potosina, S.L.P., 1965, págs. 60 y 61.

(36) Fleiner, Fritz. "Derecho Administrativo" Ibidem. págs. -- 60 y 61.

(37) Eheberg. Citado por el Lic. Ernesto Flores Zavala en su obra "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas". Ed. Porrúa. México. 1975. Décima sexta Ed. pág. 35.

nerlos en condiciones de proveer a la satisfacción de las necesidades colectivas. Su carácter es coactivo y su producto -- se destina a la realización de servicios de utilidad general y de naturaleza indivisible". (38)

La de Leroy Beaulieu que dice: "El impuesto es pura y -- simplemente una contribución, sea directa, sea disimulada, -- que el poder público exige de los ciudadanos para subvenir a los gastos del gobierno". (39) La de Manuel Morselli que dice: "El impuesto es una deducción obligatoria de riqueza privada, querida por el Estado y por las entidades menores para ser -- destinada a la consecución de los fines generales de la vida-pública". (40)

Expone finalmente el Lic. Flores Zavala que, con respecto a las definiciones antes citadas, en cada una de ellas -- apreció una idea fundamental: "la de que el impuesto es, en -- esencia, una aportación que deben dar los miembros del Estado por un imperativo derivado de la convivencia en una sociedad-políticamente organizada, para que el Estado se encuentre en posibilidad de realizar las atribuciones que se le han señalado..." (41) "En otros términos nos dice el Lic. Gabino Fraga "el impuesto constituye la forma normal de que el Estado dispone para proveerse de los fondos que necesita". (42). Ahora pasaremos a dar la definición que de impuesto adopta nuestra legislación.

Al respecto establece el Código Fiscal de la Federación que: "Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie -- que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo -- de personas físicas y morales para cubrir los gastos públi -- cos". (43)

(38) Nitti. Ibidem. pág. 35.

(39) Beaulieu, Leroy. Ibidem. pág. 36.

(40) Morselli, Manuel. Ibidem. pág. 36.

(41) Flores Zavala. "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas" Op. Cit. pág. 47.

(42) Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Edit. Porrúa. - México. 1980. Vigésima Ed. pág. 326.

(43) "Código Fiscal de la Federación y Disposiciones Conexas" Edit. Andrade. Décimo quinta Ed. 1974. pág. 1072. Artículo 2o.

Esto significa que el establecimiento de impuestos federales debe estar basado en normas de observancia general, abstractas y obligatorias expedidas con anterioridad por el Poder Legislativo.

Formuladas las anteriores consideraciones, diremos que la Constitución Política precisa en uno de sus más importantes preceptos cuáles son las obligaciones de los mexicanos:

"Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos, menores de quince años concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria elemental y militar, durante el tiempo que marque la Ley de Instrucción Pública en cada Estado;

II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar;

III. Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria, así como la tranquilidad y el orden interior, y

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". (44)

De indiscutible reelevancia resulta para nuestro estudio la fracción IV del precepto constitucional antes citado, toda vez que en ella se apoyan las leyes tributarias que imponen cargas económicas a los particulares.

(44) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Editora y Distribuidora Mexicana. México, 1976. págs. -- 22 y 23 .

Luego entonces, podemos concluir que es en este precepto constitucional en el que se establece sin lugar a dudas la -- importante y honrosa obligación que tenemos todos los mexicanos de contribuir al gasto público.

Obligación que todos, en la medida de nuestras posibilidades y capacidades contributivas, debemos cumplir cabalmente a efecto de que se realicen con toda oportunidad los fines -- del Estado; a saber:

"Bienestar de la Nación, seguridad pública, protección -- de los intereses individuales y colectivos, elevación económica, cultural y social de la población y de sus grandes grupos mayoritarios, las soluciones de los problemas nacionales, la satisfacción de las necesidades públicas..."(45)

"Debemos subrayar" destaca este mismo autor, "la idea de que el Estado no es un fin en sí mismo, sino un medio para -- que, al través de él, se realice esa finalidad genérica en beneficio de la Nación, que siempre debe ser la destinataria de la actividad o poder público". (46)

(45) Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano" Edit. Porrúa. México. 1976. Segunda Ed. pág. 273.

(46) Ibidem. pág. 290.

2.- FUNDAMENTO DEL SISTEMA IMPOSITIVO MEXICANO.

Para atender el crecimiento y constante desarrollo del país, el Estado debe realizar diversas actividades encaminadas a obtener y procurarse todos los recursos que sean necesarios para cubrir adecuadamente los gastos destinados a la prestación y satisfacción de los servicios públicos y necesidades colectivas, así como para el cabal cumplimiento y plena realización de sus propias finalidades.

De acuerdo a nuestro régimen constitucional, el Estado sólo puede hacer lo que la Carta Fundamental le permite, sin tener más atribuciones que las que la misma Constitución expresamente le otorga.

Así pues, para que el Estado pueda obtener los fondos necesarios con los que va a contar para llevar a cabo y cumplir adecuadamente sus finalidades, debe estar plenamente facultado por la Ley Fundamental para establecer y exigir el pago de las prestaciones que le permitirán cubrir sus necesidades económicas y hacer frente al cada día más complejo y creciente gasto público.

Ahora bien, no hay que olvidar que en tratándose de la estructura jerárquica de los preceptos jurídicos y en concordancia con el artículo 133 constitucional, ocupan el lugar preponderante los preceptos contenidos en la Constitución Federal.

En tal virtud, son éstos últimos los que deben fundamentar la imposición y establecimiento de las contribuciones a cargo de los particulares.

Luego entonces tenemos que el fundamento constitucional del sistema impositivo mexicano lo encontramos en los siguientes artículos de nuestra Constitución Federal:

Artículo 31.- "Son obligaciones de los mexicanos:

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".(47)

(47) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".
Op. Cit. pág. 23.

Como oportunamente ya lo hemos comentado, la fracción IV de este precepto de la Constitución Fundamental no deja lugar a dudas, ya que impone claramente la importantísima obligación a cargo de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos, ya sean de la Federación, Estado o Municipio en que residan, de acuerdo a sus ingresos o actividades productivas.

Pero, a pesar de la claridad con que se señala la obligación contributiva de los mexicanos, nuestra Carta Magna no toca o evita del todo mencionar o incluir a los extranjeros.

Sin embargo, dicha omisión "está subsanada en las leyes tributarias, que obligan a los extranjeros en igual forma, cuando residan en la República, o fuera de ella, si perciben ingresos por la explotación de bienes situados en el país." (48)

Esto es del todo comprensible, ya que de acuerdo a lo ordenado por el artículo lo constitucional respecto a que todo individuo que se encuentre dentro del territorio nacional gozará de las garantías otorgadas por nuestra Constitución Política, se desprende que "si mexicanos o extranjeros gozan de los derechos básicos del hombre, también deben estar colocados en el mismo nivel en cuanto a sus obligaciones públicas, y entre ellas la del pago de impuestos. Es así como fácilmente se explica que la obligación de contribuir para los gastos gubernamentales que establece la fracción IV del artículo 31, es una obligación general, a pesar de que literalmente el texto constitucional se refiere a deberes de los mexicanos. Nunca se ha pretendido interpretar ese texto en el sentido de que los extranjeros están incluidos del pago de tributos". (49)

Coincidiendo con la anterior aseveración, el Lic. Rogelio Martínez Vera dice que en opinión de la generalidad de autores, este precepto no prohíbe expresamente exigir dicha obligación al extranjero y que en tal virtud lo puede hacer

(48) Martínez López, Luis. "Derecho Fiscal Mexicano". Ed. Contables y Administrativas. México. 1978. 4a. Ed. pág. 47.

(49) Cortina, Alfonso. "Curso de Política de Finanzas Públicas de México". Edit. Porrúa. México. 1977. pág. 26.

el legislador ordinario, como acontece en la Ley de Nacionalidad y Naturalización, en la que a través de su artículo 32- se señala al extranjero la obligación de contribuir y cubrir cualesquiera otro tipo de prestación pecuniaria que resulte - a favor del Estado, siempre y cuando sean impuestos por las - autoridades y afecten a la generalidad del poblado o ciudad - en que residan.

A continuación el mismo autor se refiere al artículo 13 del Código Fiscal de la Federación, en el cual se establece - que es sujeto pasivo de un crédito fiscal tanto la persona física como moral, mexicana o extranjera, que conforme a las -- leyes tenga obligación de cubrir al fisco federal una determinada prestación.

Ya para concluir, el autor que citamos considera, y estamos plenamente de acuerdo con él, que aún reconociendo que es de elemental justicia el que los extranjeros contribuyan a su sufragar los gastos públicos, sin embargo, y teniendo en cuenta "que la actuación del Estado se rige por facultades expresas, sí hay un defecto en el precepto constitucional que habla de los extranjeros (Artículo 33), al no mencionar su obligación tributaria para con los entes públicos, Federación, Estados y Municipios". (50)

En efecto, el precepto constitucional al que hace referencia este autor es bastante limitado, ya que sólo especifica quién o quiénes son extranjeros y cuáles son sus derechos; pero de ninguna manera menciona sus obligaciones y mucho menos la de contribuir a sufragar los gastos públicos del lugar en que residan.

Ahora bien, otro de los artículos que tiene relación con nuestro trabajo es el 72 constitucional, ya que en él se establecen los trámites a seguir en las iniciativas y formación de nuestras leyes y se señala un tratamiento especial a los proyectos que versen sobre contribuciones o impuestos. Así lo determina el inciso h) de este precepto:

(50) Martínez Vera, Rogelio. "Nociones de Derecho Administrativo". Edit. Banca y Comercio. México. 1967. pág. 200.

"La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos..."(51)

Así tenemos que el inciso antes citado concluye y ordena expresamente que todos aquellos proyectos relacionados con -- los empréstitos, el reclutamiento de tropas y la materia fiscal, deberán ser discutidos inicialmente en la Cámara de Diputados.

En otras palabras, el artículo 72 constitucional establece en forma genérica los pasos que deben ser observados en la formación de las leyes federales, pero destaca de entre ellas, dada su trascendencia, a las de carácter fiscal, precisamente "por el interés público que les sirve de fundamento: arbitrar al Estado fondos para su subsistencia y atender a las necesidades de la Nación. Por eso, el artículo 11 del Código Fiscal de la Federación, establece que el derecho común no será aplicado en materia fiscal, sino cuando las leyes tributarias así lo dispongan expresamente o la aplicación supletoria no contrarie la naturaleza del derecho fiscal definido en esas leyes". (52)

En cuanto al artículo 73 constitucional, debemos tener en cuenta que, por una parte su fracción VII fundamenta la -- facultad que ha sido otorgada al Congreso de la Unión para -- imponer las contribuciones de carácter federal que sean necesarias para sufragar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Y por la otra, la fracción XXIX otorga y reserva al Congreso de la Unión la facultad para establecer las siguientes contribuciones:

(51) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Op. Cit. pág. 34. Art. 72, frac. h).

(52) Martínez López. "Derecho Fiscal Mexicano" Op. Cit. pág.- 164.

"1o. Sobre el comercio exterior.

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27.

3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.

4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados-directamente por la Federación, y

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica.

b) Producción y consumo de tabacos labrados.

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.

d) Cerillos y fósforos.

e) Aguamiel y productos de su fermentación.

f) Explotación forestal, y

g) Producción y consumo de cerveza". (53)

Asimismo establece y concluye esta fracción, que las entidades federativas tendrán una participación en estas contribuciones especiales en la medida que la norma secundaria federal lo especifique. Y que compete a los poderes legislativos-locales asignar a los Municipios el porcentaje que les corresponda en sus ingresos del gravámen sobre energía eléctrica.

Ya para finalizar esta breve exposición, diremos que estrechamente relacionado con el precepto anterior encontramos al artículo 65 constitucional, ya que el mismo dispone que -- "El congreso se reunirá el día 1o. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará -- de los asuntos siguientes:

"II. Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo".(54)

Y en íntima asociación con esta última, la fracción IV -- del artículo 74 constitucional señala como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados "Aprobar el Presupuesto anual de -- gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su jui-

(53) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".
Op. Cit. pág. 39.

(54) Ibidem pág. 31.

cio, deben decretarse para cubrir aquél". (55)

(55) Ibidem, pág. 40.

3.- LA IDENTIFICACION Y CONTROL DE CAUSANTES COMO UN MEDIO - PARA EVITAR LA EVASION FISCAL.

Aquí debemos señalar que conforme la administración tributaria mejore y agilice sus sistemas y procedimientos de identificación y control de causantes estará en posibilidad de obtener saludables incrementos en la recaudación y lograr a la vez una notable disminución en los índices de evasión fiscal federal.

Evasión que desde todos los ángulos que se le vea, será siempre lo que es: una perniciosa lacra que nuestro sistema tributario arrastra desde mucho tiempo atrás y que además constituye una grave violación a nuestro Código Fundamental, porque escapa a la esencia y finalidades que el mismo persigue, ya que no se cumple con la importante, necesaria y honrosa obligación que tenemos los mexicanos de contribuir a sufragar el gasto público.

Sin embargo, hay que aclarar que no todos los evasores que dejan de cumplir con sus obligaciones tributarias son necesariamente deshonestos, debido a que en algunos casos los contribuyentes omiten observarlas por el desconocimiento de las leyes fiscales y en algunos otros por la complejidad del sistema tributario, la cual en múltiples ocasiones crea situaciones confusas aún para los mismos funcionarios y empleados de la propia administración.

De aquí podemos deducir que existen dos grandes grupos en los cuales es posible encuadrar a los evasores tributarios:

a) Intencionales o voluntarios, en cuyo caso su comportamiento es evidente: aprovechar la limitada capacidad revisora de la administración para tratar de eludir, reducir o retardar el cumplimiento de obligaciones fiscales.

b) No intencionales o involuntarios, como es el caso en que los contribuyentes no han cumplido con sus obligaciones tributarias por inadecuada y deficiente información fiscal o por desconocimiento y complejidad de la legislación impositiva.

Aclarando lo anterior, haremos referencia a lo expresado por el C.P. Francisco Javier Aviña Cervantes en su tesis "Forma de Combatir la Evasión del Impuesto al Ingreso Global de las Empresas (I.S.R.)", respecto al problema de la evasión. - Así nos dice que "La evasión suele presentarse principalmente en dos modalidades: la primera consiste en errores asentados dentro de la manifestación anual y la segunda falta de presentación de la declaración". (56)

A continuación explica este mismo autor que, el primer caso es el más común, toda vez que un gran número de contribuyentes manifiestan cifras que no concuerdan con la realidad - con el objeto de reducir la base impositiva. Asimismo dice -- que hasta antes de la creación del Registro Federal de Causantes el segundo tipo se daba con bastante frecuencia, pero que debido al control que ejerce dicho Registro, la incidencia ha decrecido notablemente, aunque todavía persiste.

En efecto, desde que el Registro Federal de Causantes -- fue creado, la administración tributaria cuenta con un valiosísimo instrumento de control fiscal que le ha permitido obtener sustanciales incrementos en la recaudación federal como -- consecuencia natural de la disminución en los índices de evasión.

Pero, ¿cuáles son las causas que originan la evasión?

Las causas son múltiples y muy variadas, ya que van desde el desconocimiento que los causantes tienen acerca de sus obligaciones hasta la ausencia de un eficiente sistema de control que permita ejercer una estricta vigilancia sobre la totalidad de los contribuyentes de gravámenes federales, y en tal virtud no es posible combatir y sancionar adecuadamente a todos aquellos causantes deshonestos que a través de cualquier acción u omisión tratan de eludir o demorar el cumplimiento de las prestaciones que conforme a la ley están obligados a cubrir al fisco federal.

(56) Aviña Cervantes, Francisco Javier. "Forma de Combatir la Evasión del Impuesto al Ingreso Global de las Empresas - (I.S.R.)". I.P.N. Escuela Superior de Comercio y Administración. México. 1965. pág. 67.

Así tenemos que en la interesante ponencia "la Programación en Fiscalización en las Administraciones Fiscales Regionales como Elemento Primordial para Combatir la Evasión Fiscal", presentada por la Universidad Autónoma de Nuevo León, se enumeran adecuadamente las seis causas más importante que dan origen a la nociva evasión:

"1. Porque una gran mayoría de los causantes no conocen sus obligaciones fiscales, debido a la complejidad de nuestra legislación tributaria.

2. Por la falta de la planeación financiera del contribuyente.

3. Por la existencia de una serie de prejuicios de los contribuyentes de que todavía existe malversación de los fondos del Estado.

4. Por el afán del contribuyente de obtener un aumento de lucro y consecuentemente una disminución en sus costos, pudiendo de esta manera incrementar sus ventas al poder efectuar éstas a precios inferiores a los que contribuyen en forma correcta, provocando una competencia desleal con los causantes cumplidos.

5. Por la falta de un sistema de fiscalización para efectos de tener una vigilancia más amplia y estricta sobre el sector de contribuyentes, modernizando sus sistemas de selección y revisión de causantes deshonestos.

6. Y por último, la aplicación estricta de las sanciones que fija nuestra legislación tributaria vigente". (57)

En tal virtud, la tarea básica que deberá ser observada permanentemente por la administración impositiva será la de identificar adecuadamente a todos sus contribuyentes, seleccionando para tal efecto los datos e información a procesar, con la finalidad de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público esté en condiciones de integrar un eficiente padrón

(57) "La Programación en Fiscalización en las Administraciones Fiscales Regionales como Elemento Primordial para Combatir la Evasión Fiscal". Revista Difusión Fiscal, número 26. págs. 49 y 50.

fiscal.

La siguiente tarea será la de controlar y vigilar que -- los causantes inscritos en dicho padrón cumplen su obligación primordial: presentar con toda oportunidad su correspondiente declaración de impuestos.

Sin embargo, no hay que olvidar que la administración -- tributaria se encuentra imposibilitada, presupuestal y materialmente, para llevar a cabo la comprobación de todas y cada una de estas manifestaciones que se reciban de los contribuyentes.

Es por ello que la autoridad fiscal se limita únicamente a seleccionar a aquellos contribuyentes que presenten situaciones irregulares o signos de evasión a fin de cuantificar -- y hacer efectivas las prestaciones tributarias omitidas y despachar oportunamente las medidas de apremio y sanciones correspondientes.

"Todos conocemos los logros alcanzados en materia de política tributaria", nos dice el Lic. Leonardo Basave Aguirre, "sin embargo, también sabemos que el sistema fiscal sigue revelando debilidad estructural y falta de flexibilidad que le impiden adaptarse a las crecientes necesidades de recursos -- que demande el Estado. Estos aspectos se agravan con el enorme problema de la evasión fiscal y la falta de un nivel de -- eficiencia adecuado en la administración impositiva".(58)

Asimismo debemos agregar que no obstante que el Registro Federal de Causantes está considerado como uno de los más eficaces instrumentos de control fiscal, existen muchos causantes que se encuentran fuera de su campo de acción y por lo tanto escapan al control que el mismo ejerce sobre la gran -- masa de contribuyentes afectos al pago de impuestos federales.

Así pues, "En la actualidad se trata de reducir la brecha entre los contribuyentes potenciales y los inscritos correctamente; para ello se realiza una labor múltiple, consis-

(58) Basave Aguirre, Leonardo. "La Computación Electrónica -- como Elemento Básico del Control de los Causantes". Revista Difusión Fiscal. No. 3. pág. 74.

tente en la depuración y cruce de los archivos de contribuyentes a nivel municipal, estatal, regional y nacional. Adicionalmente, se han realizado cruces con los archivos del Instituto Mexicano del Seguro Social y de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal".(59)

Para consolidar los resultados obtenidos, es imprescindible la elaboración de adecuados y permanentes programas de verificación, fiscalización y concientización tributaria, que permitan evaluar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y a la vez detectar y corregir a aquellos contribuyentes que pretendan o logren eludirlas.

Porque, como ya lo dijo el Lic. Leonardo Basave Aguirre, "El evasor fiscal levanta su éxito como razón de mérito y presume, ante compañeros y competidores, de su capacidad de ocultación y evasión. La evasión fiscal es una vergüenza nacional porque escapa al sentido de solidaridad de los mexicanos y -- burla la esencia misma de nuestra unidad y convivencia. En esta lucha no sólo somos solidarios los técnicos y los empleados públicos, lo son o lo deben ser también los profesionistas que prestan sus servicios a diversas empresas y organismos, como asalariados o consultores en materia fiscal.

Estamos conscientes de que falta mucho por hacer, pero participando conjuntamente podremos salir adelante en estas labores; tenemos la capacidad, las estructuras, las leyes y los medios para hacerlo, requerimos tan sólo de una integración y de la voluntad de todos para lograrlo."(60)

(59) Ibidem. pág. 70.

(60) Ibidem. pág. 75.

4.- LA CONCIENTIZACION Y EDUCACION FISCAL DEL CAUSANTE.

Habíamos mencionado con anterioridad que, si al contribuyente no se le dan a conocer oportunamente las obligaciones fiscales a las que es afecto, no podrá cumplirlas adecuadamente y que en tal virtud, la administración tributaria tiene la obligación de proporcionar y mantener una constante y permanente comunicación, orientación e información con los causantes de impuestos federales, haciéndoles saber, con la anticipación necesaria, cuáles son sus obligaciones y asimismo la forma y frecuencia con que debe cumplirlas.

Por ello, es del todo indispensable lograr que la gran masa de contribuyentes obtenga a corto plazo una educación fiscal que fomente y permita basar la recaudación en actitudes espontáneas del causante. Además, es conveniente que a los causantes les sean otorgadas toda clase de facilidades y apoyo en cuanto a sus relaciones y contactos con la autoridad fiscal se refiera, haciendo, para tal efecto, más ágiles y sencillos todos los procedimientos tributarios, eliminando a la vez trámites engorrosos o demasiado complicados, que vienen a perjudicar o deteriorar la imagen de la administración y a impedir la plena participación y cooperación del contribuyente.

Es más, y desde nuestro particular punto de vista, consideramos necesario se emprendan, a la brevedad posible, amplias campañas de educación fiscal que vayan desde la primaria hasta el nivel profesional. Asimismo, tratar de incrementar aún más el número de conferencias tanto en las universidades como en las escuelas superiores que funcionan en el país, toda vez que en la práctica se observa una marcada indiferencia y un absoluto desconocimiento acerca de nuestras obligaciones tributarias, ocasionado por la poca o nula importancia que se le concede a la materia fiscal, ya no tan sólo por personas de escasos estudios o preparación, sino también en amplios sectores de la educación superior.

Y para el efecto de difundir, aclarar, hacer más accesibles y facilitar el conocimiento, comprensión y fines que persiguen las leyes impositivas, así como para despertar en el ánimo de los contribuyentes de impuestos federales la disposición espontánea de aportación, es preciso, dados sus inmensos poderes de penetración, echar mano de todos y cada uno de los

medios de comunicación masiva que en la actualidad están al servicio de la administración tributaria (prensa, radio, cine televisión, etc.)

También deben ser editados folletos e instructivos de orientación e información fiscal, a fin de hacerlos llegar en forma periódica a todos los contribuyentes inscritos en el padrón del Registro Federal de Causantes y en los cuales se aporten datos suficientes que permitan ilustrar al contribuyente acerca de cómo se deben cumplir adecuadamente todas y cada una de sus obligaciones fiscales, y se le haga saber que sólo mediante el pago oportuno de las mismas, la administración tributaria estará en condiciones de obtener saludables incrementos en la recaudación, que permitan al Gobierno Federal sufragar adecuadamente los gastos originados por el constante desarrollo del país; haciéndole sentir a la vez que es su actitud espontánea, su propia responsabilidad y su gran sentido de cooperación y solidaridad, y no el ejercicio del poder coactivo del Estado, el que le impele a cumplirlas.

No hay que olvidar que entre más claras y simples sean las comunicaciones y formularios que se envíen a los contribuyentes, se estará en condiciones de obtener un diálogo permanente y constante entre gobernados y administración, y lograr por ende, actitudes totalmente espontáneas que repercutirán tanto en la cantidad como veracidad de las declaraciones de ingresos que deban presentar.

Y, con el propósito de promover, orientar, apoyar y fortalecer en forma eficiente y adecuada las actividades recaudatorias de la administración tributaria, sería conveniente integrar y llevar a la práctica a la brevedad posible, a través de un marco general de coordinación fiscal entre todas las direcciones administradoras de impuestos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las autoridades hacendarias de los Estados y Municipios del país, intensivos programas de orientación e información fiscal a nivel nacional.

A continuación haremos referencia al trabajo presentado por el C.P. Carlos Pascual Acuña en la VII Reunión Nacional de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la S.H.C.P., en el que deja asentado que para estar en posibilidad de obtener aumentos en la recaudación, es necesario crear y promover una conciencia fiscal sobre las obligaciones.

Dice además que ha sido diseñado un plan de trabajo en el que se contemplan diversas actividades de comunicación entre gobernados y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Tales son:

a) Realización de carteles, "posters" y "displays", tanto de información al público en general, como a grupos específicos de causantes;

b) Anuncios en prensa, "spots" en radio y televisión, -- utilizando los medios masivos de comunicación a nivel nacional, estatal y regional;

c) Edición de un calendario anual de obligaciones fiscales;

d) Publicación mensual de la revista "Difusión Fiscal", -- que es un foro de análisis y discusión de los problemas tributarios;

e) Edición de folletos e instructivos, que faciliten la formulación de declaraciones, solicitudes, etc., ante la Secretaría de Hacienda, identificando las características de -- los causantes de acuerdo a sus necesidades, para orientarlos en forma simple y entendible;

f) Cursos de capacitación al personal de la Subsecretaría de Ingresos, tendientes a lograr un mejor servicio público, haciendo especial énfasis en la necesidad de mejorar la -- comunicación directa entre empleados y funcionarios de la administración tributaria y los contribuyentes;

g) Cursos de información y orientación a sectores específicos de causantes, con el objeto de hacerlos conocedores de sus obligaciones fiscales y derechos en materia fiscal.

h) Creación de conciencia fiscal en la niñez mexicana, -- mediante diversas campañas educativas. Aquí cabe subrayar la necesidad de incluir en los libros de texto gratuitos: temas cívico-fiscales, tomando en cuenta que la difusión tiene una función eminentemente social.

Pretendemos conocer ampliamente los problemas a los que nos enfrentamos y que requieren soluciones ingentes que no ex

presen improvisaciones, ni demuestren decisiones poco fundamen-
tadas.

Por ello, nos estamos coordinando con entidades públicas y privadas, nacionales y extranjeras, para la celebración de campañas, reuniones, conferencias y mesas redondas relacionadas con la investigación y la problemática fiscal". (61)

No obstante lo anterior, nos hemos percatado que aún persiste en algunas dependencias ciertas trabas y trámites engorrosos, así como tratos inadecuados o poco corteses por parte del servidor público, ocasionados probablemente por falta de motivación, ascensos y estímulos en el aspecto laboral y personal, o bien por monotonía y falta de interés en el trabajo que desempeñan. Actitudes negativas que dan lugar a las consiguientes fricciones entre gobernados y administración y --- que asimismo, causan serios deterioros en los propósitos e --- imagen del fisco federal.

Inclusive, el grado de capacitación y actualización fiscal que se observa en algunos servidores públicos deja mucho que desear, puesto que son notorias las deficiencias en el --- conocimiento que de las disposiciones tributarias se obser --- van en muchas oficinas recaudadoras de impuestos, tanto en --- el nivel federal como estatal y municipal.

Por ello, es recomendable crear un centro o institución verdaderamente especializada que se dedique única y exclusiva-
mente a impartir adecuados cursos de capacitación fiscal a --- los empleados y funcionarios de la administración tributaria, a fin de que ésta última cuente con técnicos y personal debidamente preparados, y no únicamente con aquellos que nosotros llamaremos "de escalafón", mismos a los que por el simple hecho de tener determinados años en tal o cual dependencia se les atribuyen suficientes conocimientos y cualidades para manejar eficientemente la delicada problemática fiscal. Y claro los resultados no se hacen esperar e inmediatamente saltan a la vista: diseño de obsoletos y complicados controles; crea -

(61) Pascual Acuña, Carlos. "Problemática de Difusión Fiscal"
Revista Difusión Fiscal, número 12. págs. 60-61.

ción de nuevas y más complejas funciones; aparición de oficinas y departamentos administrativos con impresionantes nombres, que para justificar su creación se dedican a improvisar, a idear nuevos términos y frases, a sintetizar o suprimir disposiciones de carácter fiscal. Actitudes que vendrán a completar aún más el ya de por sí intrincado sistema tributario y que en consecuencia repercutirán en la espontánea y oportuna observancia de las obligaciones contenidas en las leyes impositivas.

Por otra parte, con el objeto de agilizar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, son del todo necesarios empleados atentos, corteses, capaces y bien remunerados, que se hagan cargo de llevar a la práctica adecuados programas de relaciones públicas y orientación fiscal, en las que no sólo se limiten a comunicar al contribuyente cuáles son las obligaciones a las que es afecto, sino que también lo instruyan en cuanto a las facilidades, términos, frecuencia y forma de cumplirlas.

Así pues, resulta imprescindible dejar a un lado las improvisaciones y ampliar todavía más los programas de capacitación y educación fiscal. Asimismo, es conveniente dar prioridad al delicado aspecto de las relaciones públicas, ya que si al causante no se le sabe tratar y orientar adecuada y atentamente, se resistirá a tener algún contacto, por leve que sea, con la administración fiscal; aún a sabiendas que eso a la larga le perjudicará y sin embargo siempre estará buscando formas para eludir o retardar ese contacto o en último de los casos contratará los servicios de profesionales en cuestiones tributarias, con los consiguientes desembolsos económicos, que harán más pesada la carga fiscal que deba soportar.

5.- IMPORTANCIA DEL CONTRIBUYENTE EN LA RECAUDACION FISCAL.

Conforme van creciendo las sociedades, sus requerimientos y necesidades colectivas van aumentando gradualmente; por lo que es imprescindible una captación más efectiva de recursos económicos que les permitan estar en condiciones de satisfacer sus exigencias naturales de expansión y desarrollo.

Por eso se hace evidente la necesidad de uniformar y mejorar constantemente nuestro sistema impositivo, delimitando competencias y atribuciones entre las diversas autoridades -- fiscales de las entidades federativas y direcciones administradoras de impuestos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a efecto de sentar y coordinar las bases para la distribución equitativa de los ingresos públicos, así como corregir y armonizar los procedimientos tributarios y con ello imprimir mayor uniformidad, coherencia, dinamismo y equidad al sistema impositivo nacional.

Una de las formas que el Estado utiliza para allegarse -- los recursos monetarios destinados a sufragar los gastos y -- exigencias del país, como es de todos bien sabido, es la de -- los impuestos.

De aquí que dichas contribuciones deban ser utilizadas -- única y exclusivamente a cubrir el gasto público expresamente señalado en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Concordantemente con éste, la Ley de Ingresos de la Federación determina todas las contribuciones que el Estado deberá percibir en cada uno de sus ejercicios fiscales. Esto con el objeto de equilibrar adecuadamente el ingreso con lo que -- la Federación va a erogar, tratando a la vez de evitar el tener que recurrir constantemente al nocivo endeudamiento externo.

Entonces, resulta del todo indispensable lograr una mayor participación de los contribuyentes y en general de todos aquellos potenciales causantes de impuestos federales, a -- efecto de obtener sustanciales incrementos en el renglón tributario que permitan al Gobierno Federal orientar, encauzar, -- promover, financiar e impulsar el desarrollo económico del -- país; elevar los niveles de seguridad social e incrementar el bienestar de la colectividad.

Así nos dice el C.P. José Ignacio Cacho Vázquez que "La necesidad de mayores ingresos y la conveniencia de una mejor participación de la población económicamente activa para su sufragar el gasto público, requiere de un sistema en el que no sólo se grave en mayor grado a los contribuyentes que aportan, sino que permita la incorporación de todos aquellos que obtengan ingresos gravables, a fin de lograr la equitativa aportación al gasto público". (62)

Por ello la administración fiscal, a partir de 1962, ha señalado a quienes son afectos al pago habitual de impuestos federales la obligación de inscribirse en el Registro Federal de Causantes, mismo al que ha procurado orientarlo de tal forma que siempre pueda ejercer un riguroso control tanto de contribuyentes como de vigilancia en el cumplimiento oportuno de las obligaciones tributarias, para llegado el momento, establecer las medidas, mecanismos y procedimientos que le permitan corregir las zonas, sectores o causantes que presenten -- mayores irregularidades o desviaciones, con las consiguientes disminuciones en los índices de evasión fiscal.

Y siendo el contribuyente la célula, la base, el elemento más importante en la recaudación, se deduce que en la medida en que aquél cumpla oportuna y correctamente sus obligaciones de carácter impositivo, el Gobierno Federal contará con los suficientes recursos económicos que le permitirán atender debidamente sus programas, impulsar la seguridad social y en general sufragar las necesidades de la colectividad.

No hay que olvidar que el papel del contribuyente está expresamente contemplado en nuestra Carta Fundamental con el fin de que se coopere, en la medida de nuestras posibilidades, a sufragar las erogaciones que sean indispensables para el -- adecuado funcionamiento y sostenimiento del Estado, así como para la satisfacción de las necesidades colectivas.

Por lo tanto, para que éste pueda desarrollar sus funciones, es indispensable contar con un total cumplimiento de las obligaciones impositivas y una absoluta cooperación por parte

(62) Cacho Vázquez. "Aspectos Conceptuales y Aplicación Nacional del Padrón de Causantes". Op. Cit. pág. 5.

de las personas físicas y morales, que por mandato constitucional deban contribuir a sufragar las erogaciones públicas.

Así, conforme se vaya logrando tanto el cumplimiento como la cooperación espontánea del contribuyente, se irán obteniendo importantísimos incrementos en la recaudación. Porque como dice el Lic. Carlos Tello Macías, "Hoy los ingresos fiscales representan una proporción del producto nacional bruto más adecuada que antes a las inmensas necesidades de un país como el nuestro. Esa proporción se acerca también a la que -- corresponde a un estado moderno que atiende las necesidades sociales, orienta la evolución de la economía y promueve el desarrollo".(63)

En tal virtud, "Todos los años se presentaron al Congreso de la Unión, propuestas de reformas a las leyes tributarias. La aprobación de las mismas permitió incrementos de recaudación sin precedente en la historia de nuestras finanzas públicas".(64)

Más adelante agrega el Lic. Tello Macías: "Los mencionados incrementos en los ingresos públicos se obtuvieron teniendo un riguroso cuidado de no afectar a la producción y promoviendo decididamente que ésta y el consumo, evolucionen hacia estructuras más racionales. No se afectó a la capacidad de inversión de las empresas sino, simplemente, al eliminar algunas deducciones, se las orientó hacia el ahorro y a prescindir de los gastos superfluos.

Este indispensable fortalecimiento financiero del sector público se ha llevado a cabo además, mejorando la equidad del sistema tributario en varios aspectos. Se aumentó la progresividad, dando preferencia a las medidas que elevan la carga tributaria en los sectores de la población de mayores ingresos y afectando el consumo de bienes no indispensables o que reflejan mayor capacidad económica".(65)

(63) Tello Macías, Carlos. "Política de Ingresos". Revista Di fusión Fiscal, número 24, pág. 19.

(64) Ibidem. pág. 19.

(65) Ibidem. págs. 19 y 20.

Así pues, corresponde a la administración impositiva llevar a cabo la función específica del Estado de proveer los recursos económicos necesarios, vía impuesto, que permitan dar cumplimiento a los objetivos trazados para el logro del cabal y sano desarrollo del país.

Y dado que existen en nuestro sistema impositivo sectores de contribuyentes que por la cuantía de sus aportaciones tienen una importancia fundamental, es indispensable establecer eficientes mecanismos y procedimientos que permitan registrarlos y controlarlos adecuadamente; buscando el máximo de eficacia en las tareas de registro, revisión y verificación de la información proporcionada por los mismos, con el objeto de ubicarlos, localizarlos, y en su caso, exigirles en forma inmediata el total y oportuno cumplimiento de las obligaciones tributarias a las que son afectos.

CAPITULO III

EL REGISTRO FEDERAL DE CAUSANTES Y SU REGULACION EN LA LEGISLACION FISCAL MEXICANA.

- 1.- Justificación del Registro Federal de Causantes.
- 2.- Base Legal de operación.
- 3.- Reglamento del Registro Federal de Causantes.
- 4.- Instructivo para la formación del R.F.C.
- 5.- Las Infracciones al Registro Federal de Causantes y las Sanciones Administrativas.
- 6.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autoridad-suprema en materia de Registro Federal de Causantes.

1.- JUSTIFICACION DEL REGISTRO FEDERAL DE CAUSANTES.

Es conveniente recordar que de acuerdo a lo ordenado en nuestra Constitución Federal, todos los mexicanos estamos -- obligados a contribuir a sufragar los gastos que el Estado -- deba erogar. Así, el mismo Estado, a través de la administración tributaria, deberá establecer los mecanismos y procedimientos que sean necesarios para identificar y controlar a -- sus contribuyentes y vigilar que todos y cada uno de los obligados cumpla oportunamente las leyes y disposiciones de carácter fiscal.

Y si bien es cierto que para llegar a conseguir una -- efectiva vigilancia y control sobre los contribuyentes es absolutamente indispensable identificarlos y registrarlos en el menor tiempo posible, también lo es el que esos mismos registros y controles deben estar constante y permanentemente actualizados, con la finalidad de que en un momento dado pueda ser requerida la total observancia de las prestaciones tributarias e impuestas las sanciones a que se hayan hecho acreedores los causantes morosos o incumplidos.

Ahora, considerando que el Registro Federal de Causantes tiene como objetivo fundamental lograr la inscripción de todos y cada uno de los contribuyentes de impuestos federales, es -- del todo necesario que la administración impositiva afine y -- haga más expeditas las tareas, mecanismos y procedimientos -- de identificación y registro de causantes.

Así pues, la necesidad de contar con un instrumento por medio del cual controlar y vigilar el comportamiento fiscal -- de las personas físicas y morales afectas al pago de impuestos federales, justifica plenamente la existencia y funcionamiento del Registro Federal de Causantes en nuestro sistema -- tributario mexicano.

De acuerdo a las anteriores consideraciones y en base a que dichas personas constituyen el soporte de la recaudación -- resulta imprescindible contar con un eficiente archivo general o padrón nacional de contribuyentes que haga posible de -- terminar con plena seguridad, cuál es el número de causantes -- con el que se cuenta; a qué obligaciones son afectos; cuántas se han cumplido satisfactoriamente; cuáles faltan por cubrir; cómo y cuándo las deben cumplir; a qué sanciones se han hecho

acreedores, etc. Datos que indudablemente generarán estadísticas e información de tipo fiscal, que servirá de apoyo a las autoridades hacendarias para la adecuada toma de decisiones.

Y todo ello es factible gracias a la utilización de la clave única de identificación del Registro Federal de Causantes la cual, por su propiedad de autogeneración, puede ser emitida en cualquiera oficina o lugar del territorio nacional convirtiéndose así "en la única identificación confiable dentro del sistema y en la llave de acceso a los registros de información fiscal..."(66) y así "efectuar la acumulación de los ingresos obtenidos por los causantes; formular las liquidaciones procedentes y la cuenta individual, controlar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los causantes y de los terceros con ellos relacionados; precisar en un momento dado, cuál es su condición fiscal por medio de indicadores que sirvan de base para estudiar su situación individual o colectiva, seleccionar a aquellos que se encuentran fuera de los límites establecidos y para preparar calendarios de vencimientos".(67)

(66) Miranda Pasquel. "Identificación del Contribuyente". Op. Cit. pág. 74.

(67) Highland Gómez. "Antecedentes, Realizaciones y Proyecciones del Registro Federal de Causantes". Op. Cit. - - - pág. 23.

2.- BASE LEGAL DE OPERACION.

En la ponencia del C.P. José Ignacio Cacho Vázquez, se nos hace saber que "Existen históricamente diferentes manifestaciones de la necesidad del establecimiento de registros de contribución".(68)

Asimismo proporciona algunos ejemplos relacionados con la anterior afirmación:

"El pueblo azteca nos presenta una idea de cómo a cada calpulli se le fijaba y controlaba su tributación colectiva; los incas contaban con una especie de tributo por medio del trabajo, por el cual todos los hombres capaces quedaban obligados a proporcionar trabajo gratuito al Estado, servicio que se registraba en una cuerda con nudos (quipu); los sumerios y mesopotámicos llevaban cuentas exactas de las operaciones realizadas en escritura cuneiforme y se cree que esta necesidad estimuló la invención y el perfeccionamiento de la escritura" (69)

De aquí se desprende que en todos los tiempos y en todas las épocas y civilizaciones siempre ha estado latente y se ha hecho evidente la necesidad de crear y desarrollar diversos medios y sistemas de control fiscal que permitan al Estado obtener los recursos económicos destinados a cubrir los gastos públicos.

Nuestro Gobierno Federal, consciente de la importancia fundamental que reviste este aspecto, a través de las diversas etapas de desarrollo de nuestro país y actuando dentro del marco de la Constitución, ha promovido la creación de diversos registros de carácter fiscal orientados a lograr que todos los obligados al pago de impuestos federales cubran cada día mejor sus aportaciones tributarias.

Así han existido en nuestro país diversos padrones; debido a la falta de coordinación y unificación, así como a la dispersión e independencia de las claves y números de control utilizados, no siempre ha sido posible obtener los resultados

(68) Cacho Vázquez. "Aspectos Conceptuales y Aplicación Nacional del Padrón de Causantes" Op. Cit. pág. 7

(69) Ibidem. pág. 7.

previstos.

Sin embargo, el Registro Federal de Causantes está haciendo factible "el registro integral de todos los contribuyentes de impuestos federales, cualquiera que sea su nacionalidad o domicilio dentro o fuera del territorio nacional, siempre que la fuente del ingreso gravable se considere dentro del propio territorio y cualquiera que sea la actividad a que se dedique, siendo autorizada por las leyes nacionales" (70)

Por eso no debe extrañarnos que el mismo, día a día, está siendo considerado como uno de los principales instrumentos en que se apoya la administración fiscal para conocer, controlar y vigilar a los contribuyentes de impuestos federales.

Pero, ¿cuáles son las bases legales en las que se sustenta la existencia del Registro Federal de Causantes?

Para contestar adecuadamente esta importantísima cuestión deberemos remitirnos nuevamente al interesante trabajo "Aspectos Conceptuales y Aplicación Nacional del Padrón de Causantes", toda vez que en él se enumeran "los preceptos legales más importantes en los que se apoya el Registro Federal de Causantes:

= Decreto de 22 de abril de 1957.

= Instructivo para el Grupo del Padrón de Causantes de 1961, editado por la Dirección General de Oficinas Federales de Hacienda.

= Código Fiscal de la Federación, publicado el 31 de diciembre de 1938, durante el período del General Lázaro Cárdenas, artículos 20, 80, 228, 229, 233, 234, 236 y 264.

= Reglamento de los artículos anteriores para el Registro Federal de Causantes de 30 de noviembre de 1962, publicado en el Diario Oficial de 13 de diciembre del mismo año, durante el período del Lic. Adolfo López Mateos.

(70) Highland Gómez. "Antecedentes, Realizaciones y Proyecciones del Registro Federal de Causantes" Op. Cit. pág. 23.

= Código Fiscal de la Federación vigente a partir del --- primero de abril de 1967, durante el período del Lic. Gustavo Díaz Ordaz. Artículo 93.

= Código Fiscal de la Federación vigente a partir de -- 1976, durante el período del Lic. Luis Echeverría Alvarez. Ar tículo 93".(71)

Por nuestra parte agregaremos el actual "Reglamento del- Registro Federal de Causantes", expedido el 13 de junio de -- 1980, publicado en el Diario Oficial el día 17 de junio del -- propio año y vigente a partir del 1o. de octubre del mismo -- año, y que más adelante habremos de estudiar.

Indiscutiblemente, estos preceptos norman las activida - des relacionadas con el Registro Federal de Causantes. Sin em bargo, debemos señalar que el fundamento constitucional del - registro de contribuyentes y de cualesquiera otro, sea de per sonas o de bienes, está precisamente en la parte introductiva del artículo 121 constitucional, toda vez que el mismo declara en su parte conducente:

"En cada Estado de la Federación se dará entera fe y -- crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judi ciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos -- actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos..."-- (72)

(71) Cacho Vázquez. "Aspectos Conceptuales y Aplicación Nacio nal del Padrón de Causantes". Op. Cit. pág. 19.

(72) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Cit. pág. 63. Art. 121.

3.- REGLAMENTO DEL REGISTRO FEDERAL DE CAUSANTES.

Con el objeto de apoyar y fortalecer en el ámbito federal la identificación y control de los contribuyentes, el Lic. -- Adolfo López Mateos tuvo a bien expedir este importante precepto reglamentario. Así tenemos que con fecha 30 de noviembre de 1962 fue expedido el "Reglamento de los Artículos 20, 80, 228, 229, 233, 234, 263 y 264 del Código Fiscal de la Federación, para el Registro Federal de Causantes", siendo publicado en el Diario Oficial el día 13 de diciembre de 1962.

Se denominó así porque reglamentó precisamente los ocho artículos que dieron origen a la institución del Registro Federal de Causantes en el Decreto Presidencial del 29 de diciembre de 1961, que como fue comentado al principio de este trabajo, reformó y adicionó diversos artículos del Código Fiscal de la Federación.

La importancia que tiene para el Registro Federal de Causantes contar con este instrumento, es innegable, toda vez -- que en su articulado se detallan y exponen ampliamente los -- procedimientos y mecanismos registrales, así como las obligaciones relacionadas con la inscripción y control de los contribuyentes afectos al pago habitual de tributos federales.

Efectivamente, "el reglamento del Registro Federal de -- Causantes, instrumento jurídico en el que se ha apoyado, contiene detallada exposición de las atribuciones que competen -- ahora a la Dirección registradora, en todo lo que se refiera -- a la inscripción del contribuyente, modificaciones al "sta -- tus" de inscripción, por cambios de actividad, aumento o disminución de obligaciones, suspensión temporal o definitiva de actividades, aumento o disminución de capital y procedimientos para registrar a causantes omisos". (73)

Por su parte, el artículo 93 del Código Fiscal de la Federación y en la primera parte del artículo 2o. del Reglamento que nos ocupa, se ordena que todos los causantes que a -- continuación se enumeran y que sean afectos al pago habitual -- de impuestos federales tienen la obligación de inscribirse en el Registro Federal de Causantes. Tales son:

(73) Highland Gómez. "Antecedentes, Realizaciones y Proyecciones del Registro Federal de Causantes". Op. Cit. pág. 22

- a) Las personas físicas;
- b) Las personas morales;
- c) Las unidades económicas.

Cabe señalar que no obstante que el reglamento constaba de 26 artículos ordinarios y cinco más de carácter transitorio, a través de ellos han sido extensa y suficientemente tratados y regulados los aspectos antes expuestos.

Así tenemos que en su primer artículo, el precepto declara que será precisamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, auxiliada por toda clase de autoridades federales, estatales y municipales, la dependencia del Ejecutivo Federal que tendrá a su cargo las actividades relacionadas con el Registro Federal de Causantes.

Sin embargo, estos mismos preceptos reelevantan de dicha obligación a aquellos contribuyentes de impuestos federales que sean recaudados por instituciones o empresas que exploten concesiones de servicio público. Como los de suministro de energía, de servicio telefónico, etc., llegando a exentar a los causantes del ahora derogado impuesto del timbre.

Pero, ¿cómo, cuándo y dónde se deberán inscribir todos aquellos contribuyentes que si están obligados a solicitar su inscripción en el Registro Federal de Causantes?

El Reglamento que en estos momentos estamos comentando es muy claro al respecto. En efecto, en su artículo 3o. se dispone que los causantes obligados a inscribirse en el Registro Federal de Causantes deberán presentar la solicitud correspondiente en la Oficina Federal de Hacienda, "en cuya demarcación se encuentra ubicado el domicilio particular del causante o el establecimiento, según el caso..."(74)

Ahora bien, leyendo detenidamente este mismo artículo encontramos que:

(74) S.H.C.P.- Direc. Gral. Vigilancia Fondos y Valores. "Reglamento de los Artículos 20, 80, 228, 229, 233, 234, 263 y 264 del Código Fiscal de la Federación, para el Registro Federal de Causantes". México. 1962. Art. 3o. pág. 1.

= Todos aquellos contribuyentes que están obligados a -- inscribirse en el Registro Federal de Causantes deberán acudir a la Oficina Federal de Hacienda, Principal, Subalterna o Agencia, que a su vez les entregará los formatos correspondientes, toda vez que de acuerdo a este artículo, es obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público proporcionarlos directamente a cada uno de los contribuyentes.

= La solicitud de inscripción al Registro Federal de Causantes deberá tramitarse precisamente en las formas oficiales que la Secretaría de Hacienda proporcione para tal efecto.

= La solicitud anteriormente mencionada deberá ser presentada en la Oficina Federal de Hacienda que corresponda a la ubicación del domicilio particular del causante, o del establecimiento, según sea el caso.

= Con respecto al punto que antecede, este mismo artículo prevee e individualiza un aspecto que podría ocasionar -- cierto retraso y confusión, dado el gran número de causantes -- que de este tipo tiene la administración tributaria. Esto es, que en tratándose "del Impuesto Sobre la Renta los contribuyentes en Cédula IV presentarán la solicitud de inscripción -- en la Oficina Federal de Hacienda en cuya demarcación se encuentra su principal fuente de trabajo o bien su domicilio -- particular, ya sea directamente o por conducto de su patrón".
(75)

= Los contribuyentes deberán proporcionar, "bajo protesta de decir verdad" (76), todos aquellos datos que permitan, -- por una parte, identificarlos plenamente y por la otra, determinar simultáneamente a qué tributos federales son afectos.

Presentada la solicitud de inscripción, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público asignará y dará a conocer a cada uno de los interesados su número de registro o clave identificadora a través de la cual será individualizado y controlado en forma permanente. Siendo obligación de los contribuyentes,

(75) Ibidem. pág. 1.

(76) Ibidem. pág. 1.

según lo señalan los artículos 93 del Código Fiscal de la Federación y 23 del Reglamento del Registro Federal de Causantes, anotarlos en toda promoción, solicitud o gestión que se haga ante cualesquiera autoridad o dependencia.

Respecto a cuándo habrá de ser presentada la solicitud de inscripción al Registro Federal de Causantes, el artículo 4o. del propio Reglamento especifica que deberá efectuarse "dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de iniciación de operaciones". (77) Considerándose como tal, aquella en que se cumplan cualesquiera de los seis supuestos contemplados en el artículo 5o. del mismo Reglamento:

ARTICULO 5o.- "Para los efectos del Registro Federal de Causantes, se considerará como fecha de iniciación de operaciones aquella en que se realice primero alguno de los siguientes hechos:

- I.- Iniciación de la prestación de servicios;
- II.- Primera explotación o percepción del primer ingreso;
- III.- Contratación de las operaciones que originen el impuesto;
- IV.- Apertura de establecimiento;
- V.- Cuando se trate de bodegas de almacenamiento, el día en que se pongan en servicio; y
- VI.- La fecha de la autorización definitiva de la escritura notarial constitutiva, independientemente del registro de dicha escritura o de otras circunstancias". (78)

Anteriormente habíamos comentado que el número de registro o clave identificadora que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público asigna a cada uno de sus contribuyentes, es el elemento básico que hace factible su individualización y control, así como la vigilancia en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Dada la trascendencia de este aspecto, el Reglamento del Registro Federal de Causantes, en su artículo 8o. también lo prevee y regula de la siguiente manera:

(77) Ibidem. Art. 4o.

(78) Ibidem. Art. 5o.

ARTICULO 8o.- "Los causantes tendrán invariablemente un solo Número de Registro, y cuando tengan sucursales, agencias, bodegas, oficinas contables u otras dependencias, deberán inscribirlas separadamente en la Oficina Federal de Hacienda que corresponda, de acuerdo con el Artículo 3o. de este Reglamento, con el mismo Número de Registro asignado a la matriz, numerándolas progresivamente en orden a la fecha de iniciación de operaciones de cada una de ellas, señalando siempre a la matriz con el número uno. Si posteriormente a la inscripción de la matriz, establecieran una sucursal, agencia, bodega u otra dependencia, deberán inscribirla dentro del plazo señalado en el artículo 4o., indicando el número de registro asignado a su matriz y numerándola como se indica. Si se diere de baja alguna de las dependencias, el número progresivo que tenía, no se volverá a utilizar". (79)

Una vez inscritos, los contribuyentes estarán obligados, en términos del artículo 11 del Reglamento en la materia, a comunicar a la autoridad fiscal dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha en que se sucedan, los hechos que a continuación se transcriben.

ARTICULO 11.- Las personas físicas, morales o unidades económicas inscritas en el Registro Federal de Causantes, darán aviso a la Oficina Federal de Hacienda correspondiente, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha en que ocurra cualquiera de los siguientes hechos:

I.- De cambio o baja:

- a).- Cambio de denominación o razón social;
- b).- Aumento o disminución al capital social;
- c).- Cambio de actividad;
- d).- Cambio de domicilio;
- e).- Traspaso de la negociación;
- f).- Suspensión temporal de actividades; y
- g).- Clausura o cesación de actividades.

(79) Ibidem. Art. 8o.

II.- De aumento o disminución de obligaciones fiscales:

- a).- Cuando se modifique la situación fiscal del -- causante y tenga que cumplir con distintos impuestos federales de aquellos con los que ve -- nía cumpliendo, deberá manifestar qué cédula -- o cédulas del Impuesto sobre la Renta u otros -- impuestos federales fueron afectados.

Los avisos a que se refiere este artículo, deberán ser -- presentados por los causantes precisamente ante la Oficina -- Federal de Hacienda en cuya demarcación esté ubicado su domicilio particular o el establecimiento, en las formas que proporcionen las mismas Oficinas y consignando los datos e informes requeridos.

Los causantes del Impuesto sobre la Renta en Cédula IV -- y únicamente para los efectos de esta Cédula, no tendrán la -- obligación de dar los avisos a que se refiere este artículo".
(80)

Ahora bien, una vez que el contribuyente ha quedado debidamente inscrito en el Registro Federal de Causantes, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público procede a emitir la -- constancia de inscripción o cédula de registro. Así pues, -- otorga a las personas físicas una "Cédula Personal", misma -- que deberán conservar indefinidamente y no devolver aún en el caso de no estar obligadas a contribuir por exención o suspensión de sus actividades. A las personas morales y unidades -- económicas les extiende una "Cédula de Establecimiento", que deberán devolver precisamente en el momento de comunicar a la autoridad fiscal la clausura, el traspaso, el cambio de domicilio o denominación o razón social del establecimiento. En -- estos dos últimos casos se expedirá nueva constancia que contendrá los datos debidamente actualizados.

Veamos lo que nos dicen los artículos 13 y 14 del Reglamento que estamos analizando:

(80) Ibidem. Art. 11.

ARTICULO 13.- "La Dirección General de Vigilancia de Fon dos y Valores, una vez llenados los requisitos señalados en el presente Reglamento, asignará y dará a conocer a los cau santes su número único de registro y les expedirá la Cédula de Registro correspondiente, como constancia de que quedaron debidamente inscritos.

A las personas físicas se les expedirá una "Cédula Per sonal", la que deberán mantener permanentemente en su poder y cuya pérdida o extravío será de su exclusiva responsabilidad. La propia Dirección expedirá además de la "Cédula Personal" mencionada, una "Cédula de Establecimiento", cuando el cau san te ejerza su actividad o sus actividades en un establecimiento.

A las personas morales y a las unidades económicas se les expedirá una "Cédula de Establecimiento" por cada uno de sus establecimientos.

Para los efectos del Registro Federal de Causantes, se entenderá por establecimiento, el local en donde el cau san te realice sus actividades gravadas, con sus diversas dependencias comunicadas entre sí, que formen una sola unidad y pertenezcan al mismo causante".(81)

ARTICULO 14.- "La Cédula Personal" será conservada indefinidamente por el causante, como comprobante de haberse inscrito en el Registro Federal de Causantes y no la devolverá ni aún en el caso de que no esté obligado a tributar por exención legal o por suspensión temporal o definitiva de sus actividades.

Los causantes en cumplimiento del artículo 80 del Código Fiscal de la Federación, deberán colocar invariablemente el respectivo ejemplar de la "Cédula de Establecimiento" en lugar visible del mismo".(82)

No obstante de que el "Reglamento de los Artículos 20, 80, 228, 229, 233, 234, 263 y 264 del Código Fiscal de la Federación, para el Registro Federal de Causantes", desde nuestro particular punto de vista, regulaba clara, precisa y debi

(81) Ibidem. Art. 13.

(82) Ibidem. Art. 14.

damente todo lo relacionado con la inscripción de los contribuyentes de impuestos federales, se tuvo a bien derogarlo y - substituirlo por otro denominado lisa y llanamente "Reglamento del Registro Federal de Causantes".

Este último fue expedido el 13 de junio de 1980, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 del mismo mes y año, para entrar en vigor a partir del día 1.º de octubre de 1980.

Por nuestra parte estimamos que este Reglamento no trata adecuadamente lo referente a las diversas tareas de identificación y vigilancia de obligaciones tributarias, toda vez que intenta abreviar en solo 14 artículos las actividades de inscripción y control de contribuyentes. Aunque, justo es reconocerlo, sí actualiza algunas situaciones que desempeña el Registro Federal de Causantes y que van acorde con las reformas introducidas al Artículo 93 del Código Fiscal de la Federación; como son las de otorgar un plazo más amplio (15 días) para la presentación de la solicitud de inscripción y demás avisos relacionados con la misma y con el propio registro; dar mayores facilidades, de acuerdo con los lineamientos contemplados en la Reforma Fiscal que más adelante veremos, a todos los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, llegando inclusive a no sancionar la extemporaneidad en el cumplimiento de las obligaciones contenidas en dicho Reglamento, siempre y cuando sean observadas "antes de que la infracción sea descubierta por las autoridades fiscales o bien, haya mediado requerimiento, visita domiciliaria, excitativa o solicitud de documentación, datos o informes, por dichas autoridades".(83)

Situación que no se contemplaba en el Reglamento de 1962, ya que éste definitivamente, mediante su artículo 24, sancionaba en cualquier momento las infracciones al propio Reglamento. Sanciones que iban desde la multa de \$10.00 a \$100,000.00 y/o prisión de uno a seis años. Y que aunque no las contempla el actual Reglamento, siguen vigentes en los artículos 38, 39, 40 y 41 del Código Fiscal de la Federación.

(83) "Reglamento del Registro Federal de Causantes". D.O.F. - del 17 de junio de 1980. Primera Sección. pág. 6. Párrafo Segundo del Art. 5o.

Así pues, y considerando que son los que regulan actualmente la identificación de los contribuyentes de tributos federales, así como las modificaciones en su situación fiscal, consideramos conveniente reproducir los artículos contenidos en este nuevo Reglamento del Registro Federal de Causantes, el cual, como ya se dijo, consta de 14 artículos ordinarios y cuatro más de carácter transitorio.

REGLAMENTO DEL REGISTRO FEDERAL DE CAUSANTES.

"ARTICULO 1o.- Las personas físicas o morales y las unidades económicas obligadas a inscribirse en el Registro Federal de Causantes, en los términos del artículo 93 del Código Fiscal de la Federación, deberán presentar su solicitud de inscripción y los siguientes avisos de:

- I.- Cambio de nombre, denominación o razón social.
- II.- Cambio de domicilio.
- III.- Alta, cambio o baja de obligaciones fiscales.
- IV.- Liquidación o sucesión.
- V.- Cancelación en el Registro Federal de Causantes.

Asimismo, presentarán aviso de cambio de la actividad preponderante y sobre la apertura o cierre de establecimientos o de locales que se utilicen como base fija para el desempeño de servicios personales independientes, en los términos del artículo 12 de este Reglamento.

Cuando las personas físicas no tengan que presentar de claraciones periódicas sólo estarán obligadas a dar el aviso de cambio de nombre.

ARTICULO 2o.- La solicitud de inscripción deberá presentarse dentro de los quince días siguientes a aquél en que se efectúen las situaciones que a continuación se señalan:

I.- Las personas morales, a partir de que se firme su acta constitutiva.

II.- Las personas físicas y las unidades económicas, desde que se realicen las situaciones jurídicas o de hecho que den lugar a la presentación de declaraciones periódicas.

III.- Las personas que efectúan pagos a que se refiere el Capítulo I del Título III de la Ley del Impuesto sobre la Renta, deberán presentarla por los contribuyentes a quienes hagan dichos pagos, computándose el plazo a partir del día en estos inicien la prestación de servicios. En efecto de lo anterior, los propios contribuyentes deberán presentarla dentro de los quince días siguientes al vencimiento del término antes señalado.

ARTICULO 3o.- La solicitud de inscripción deberá presentarse ante las oficinas autorizadas para este propósito dentro de cuya circunscripción territorial se encuentre el domicilio fiscal del contribuyente, salvo que se trate de inscripción de las personas que obtengan ingresos de los mencionados en el Capítulo I del Título III de la Ley del Impuesto sobre la Renta, cuando se efectúe por quienes se hacen los pagos, en cuyo caso se podrá hacer ante cualquier oficina autorizada.

Cuando se tenga que presentar declaraciones periódicas ante oficinas de la Federación y de las entidades Federativas la solicitud de inscripción y los avisos a que se refiere este Reglamento se harán ante las oficinas mencionadas en primer término, debiendo presentarse copia sellada ante la oficina de la entidad Federativa que corresponda dentro de los cinco días siguientes a aquél en que se hagan a las oficinas de la Federación.

ARTICULO 4o.- Las personas que obtengan ingresos de los mencionados en el Capítulo I del Título III de la Ley del Impuesto sobre la Renta deberán proporcionar a sus empleadores los datos necesarios para su inscripción en el Registro Federal de Causantes en el caso de que ya se encuentren inscritas en dicho Registro deberán comprobarles estas circunstancias.- Cuando el contribuyente no tenga el comprobante de su inscripción, podrá gestionarlo ante cualquier oficina autorizada; el empleador podrá hacer igual solicitud.

El empleador proporcionará a los contribuyentes el comprobante de inscripción y la copia de la solicitud que para tal efecto haya presentado por ellos.

ARTICULO 5o.- Quienes en la solicitud de inscripción o en los avisos a que se refiere este Reglamento hayan incurrido en errores u omisiones o empleado de manera equivocada las

formas oficiales, darán a conocer los datos correctos a las oficinas autorizadas, utilizando la forma oficial que corresponda e indicando en ella que se presenta por "corrección de errores u omisiones"; con el original devolverán para su reposición, en su caso, el documento erróneo que se hubiera expedido.

No se aplicarán sanciones administrativas por el cumplimiento extemporáneo de las obligaciones señaladas en este reglamento, cuando dicho cumplimiento tenga lugar antes de que la infracción sea descubierta por las autoridades fiscales o bien, haya mediado requerimiento, visita domiciliaria, excitativa o solicitud de documentación, datos o informes, por dichas autoridades.

ARTICULO 6o.- Los residentes en el extranjero obligados a inscribirse en el Registro Federal de Causantes podrán hacerlo y presentar los avisos a que se refiere este Reglamento por conducto de su representante legal establecido en territorio nacional, quien cumplirá con esta obligación ante la oficina autorizada que le corresponda.

Cuando dichos residentes en el extranjero no tengan representante legal en territorio nacional, presentarán la solicitud de inscripción y los avisos a que se refiere este Reglamento ante el consulado mexicano más próximo al lugar de su residencia o podrán enviarlos a dicho consulado utilizando el servicio postal. En el caso de que para inscribirse o presentar los avisos a que se refiere este Reglamento no puedan obtener las formas aprobadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cumplirán sus obligaciones formulando escrito firmado que deberá contener los siguientes datos:

I.- Nombre, denominación o razón social.

II.- Fecha de nacimiento o de constitución.

III.- Nacionalidad.

IV.- Domicilio.

V.- Actividad preponderante.

VI.- Fecha de cierre del ejercicio, si es causante del impuesto al ingreso global de las empresas.

VII.- Clase de aviso o información relacionada.

Los extranjeros residentes fuera del país cuando única-- mente tengan obligaciones que deban ser cumplidas por retene-- dores establecidos en territorio nacional, no estarán obliga-- dos a presentar la solicitud de inscripción ni los avisos a -- que se refiere este Reglamento.

ARTICULO 7o.- Para efectos de este Reglamento se conside-- ra que cambia el nombre de las personas físicas cuando así se haga constar en el Registro Civil. Las personas de sexo feme-- nino deberán usar el nombre de solteras.

Se entiende que cambia la denominación o razón social de las personas morales, cuando dicho cambio haya sido acordado-- en los términos de las disposiciones legales aplicables.

El aviso de cambio de nombre, denominación o razón so -- cial, deberá presentarse ante las oficinas autorizadas dentro de los 15 días siguientes a aquél en que tenga lugar el hecho de que se trate.

ARTICULO 8o.- Para los efectos de este Reglamento se con-- sidera que hay cambio de domicilio cuando el contribuyente o retenedor lo establezca en lugar distinto al que tiene mani -- festado o cuando deba considerarse el nuevo domicilio en los-- términos del artículo 15 del Código Fiscal de la Federación.-- Asimismo, se considera cambio de domicilio el cambio de nomen-- clatura o numeración oficial.

El aviso de cambio de domicilio deberá darse dentro de -- los quince siguientes a aquél en que tenga lugar la situación jurídica o de hecho que corresponda.

Cuando el nuevo domicilio del contribuyente o retenedor-- continúe en la misma circunscripción territorial de las ofici-- nas ante las que ha venido presentando declaraciones periódic-- cas, este aviso lo presentará ante ellas.

Cuando el nuevo domicilio del contribuyente o retenedor-- quede dentro de la circunscripción territorial de oficinas -- distintas de aquéllas ante las que venía presentando declara-- ciones periódicas, este aviso lo dará tanto a las oficinas a -- las que dejará de presentar dichas declaraciones como ante --

las que seguirá presentándolas.

ARTICULO 9o.- Se presentará el aviso de alta, cambio o baja de obligaciones fiscales en los siguientes supuestos:

I.- De alta, cuando se esté obligado a presentar declaraciones periódicas sin que antes tuviera esta obligación. No será necesario presentar este aviso cuando esta situación coincida con la solicitud de inscripción.

II.- De cambio, cuando:

a) Se esté obligado a presentar declaraciones periódicas distintas de las que se venían presentando.

b) Se deje de estar obligado alguna de las declaraciones periódicas que se venían presentando.

Para los efectos de este inicio y del que antecede, se considera que no hay cambio de obligaciones fiscales cuando se modifiquen los formularios en que deban presentarse las declaraciones, ni cuando por disposición legal se modifiquen los plazos para efectuar pagos.

c) Se opte por bases especiales de tributación.

III.- De baja, cuando se deje de estar obligado a presentar todas las declaraciones periódicas que se venían presentando. No será necesario dar este aviso cuando se tengan que presentar los avisos de liquidación o sucesión o el de cancelación en el Registro Federal de Causantes que establece este Reglamento.

El aviso de alta, cambio o baja de obligaciones fiscales deberá hacerse ante las oficinas autorizadas dentro de los quince días siguientes a aquél en que se realicen las situaciones jurídicas o de hecho que los motiven.

Cuando el cambio o baja de obligaciones consistan en que ya no se tiene que presentar la declaración anual que señala el Título III de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se dará el aviso a que se refiere este artículo en vez de esa declaración.

ARTICULO 10.- Se presentará el aviso de liquidación o sucesión en los siguientes casos:

I.- Liquidación de sociedades, cuando ésta proceda como consecuencia de haberse cumplido cualquiera de las causas legales de disolución. El aviso deberá darse dentro de los quince días siguientes a aquél en que se realice la situación jurídica o de hecho que determine la disolución.

II.- Sucesión, en el caso de que una persona obligada a presentar declaraciones periódicas fallezca. El aviso deberá ser presentado por el representante legal de la sucesión dentro de los quince días siguientes a aquél en que acepte el -- cargo, ante las mismas oficinas en las cuales el autor de la sucesión venía presentando declaraciones periódicas. No se -- estará obligado a presentar este aviso cuando las personas -- que fallezcan, hubieran estado obligadas a presentar declaración periódica únicamente por ingresos gravados con el impuesto sobre la renta conforme a los Capítulos I y II del Título-III de la Ley de la materia.

Las personas que presenten el aviso señalado en este artículo no quedan obligadas a dar el aviso de alta, cambio o -- baja de obligaciones fiscales con motivo de la liquidación o del fallecimiento.

ARTICULO 11.- El aviso de cancelación en el Registro Federal de Causantes deberá presentarse conforme a las siguientes reglas:

I.- Las personas morales contribuyentes del impuesto al ingreso global de las empresas, deberán presentar el aviso -- junto con la declaración final de liquidación total del activo del negocio, señalada en la fracción VII del artículo 42 -- de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Las sociedades que subsistan o resulten de la fusión presentarán el aviso por las sociedades que desaparezcan, junto con la última declaración a que se refiere la fracción VII -- del artículo 42 de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Las sociedades fusionadas acompañarán constancia de que la disolu-ción o fusión ha quedado inscrita en el Registro Público de -- la Propiedad y del Comercio de la entidad federativa de que -- se trate.

II.- Las personas morales no comprendidas en la fracción anterior, presentarán el aviso junto con la última declaración a que estén obligadas.

III.- Tratándose de personas físicas obligadas a presentar declaraciones periódicas; el representante legal de la sucesión deberá presentar este aviso ante las mismas oficinas ante las cuales el autor de la herencia venía presentando declaraciones, dentro de los quince días siguientes a aquel en que acepte el cargo. Cuando dicho representante haya estado obligado a presentar el aviso a que se refiere la fracción II del artículo que antecede, presentará el aviso de cancelación en el Registro Federal de Causantes por el autor de la sucesión, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que haya dado por finalizada la liquidación de la sucesión, a las oficinas ante las cuales el autor de la herencia venía presentando declaraciones periódicas.

ARTICULO 12.- El aviso de cambio de la actividad preponderante y sobre la apertura o cierre de establecimientos o de locales que se utilicen como base fija para el desempeño de servicios personales independientes, deberá presentarse conforme a las siguientes reglas:

I.- Tratándose del cambio de actividad preponderante, el aviso se presentará a las oficinas autorizadas en cuya circunscripción territorial se encuentre el domicilio del contribuyente, dentro de los quince días siguientes a aquel en que se presente la declaración del ejercicio o del año de calendario de que se trate. Se entiende que una actividad es preponderante cuando del total de ingresos acumulables declarados para efectos del impuesto sobre la renta, en un ejercicio de 12 meses, los correspondientes a dicha actividad sean superiores a los que obtenga el contribuyente por cada una de sus otras actividades. Tratándose de personas físicas se atenderá a los ingresos declarados en un año de calendario.

II.- Tratándose de apertura o cierre de establecimiento o de locales que se utilicen como base fija para el desempeño de servicios personales independientes, el aviso deberá presentarse ante la oficina autorizada en cuya circunscripción territorial se encuentre ubicado el establecimiento o base fija, dentro de los quince días siguientes a aquel en que se realice cualquiera de los siguientes hechos:

a) Que se abra o cierre un establecimiento. Se entiende por establecimiento el lugar fijo de negocios en el que se desarrollen, parcial o totalmente, actividades empresariales.

b) Que se abra o cierre un local que se utilice como base fija para el desempeño de servicios personales independientes.

ARTICULO 13.- Los notarios y corredores públicos, al formalizar actas constitutivas de personas morales, asentarán en su protocolo o registro la fecha de presentación de la soli - citud de inscripción en el Registro Federal de Causantes cerciorándose de que los datos contenidos en la misma coincidan con los del acta correspondiente.

ARTICULO 14.- Con motivo de la solicitud de inscripción, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, asignará la cla - ve del Registro Federal de Causantes que corresponda a cada - persona física o moral o unidad económica inscrita, la que se dará a conocer a quien presente dicha solicitud, mediante un - documento que se denominará Cédula de Registro Federal de Cau - santes".(84)

(84) Ibidem. págs. 5,6,7 y 8.

4.- INSTRUCTIVO PARA LA FORMACION DEL REGISTRO FEDERAL DE -- CAUSANTES .

Con el objeto de unificar criterios entre las diversas - dependencias administradoras de impuestos federales respecto - a la formación de la clave identificadora del Registro Fede - ral de Causantes que deberán asignar a cada contribuyente, y - con el objeto de facilitar y dar mayor fluidez a las activi - dades relacionadas con el registro de contribuyentes de tri - butos federales, se formuló el "Instructivo para la Formación de la Clase del Registro Federal de Causantes".

El apoyo y beneficios que este Instructivo proporciona - a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es innegable, - puesto que a partir de las disposiciones contenidas en el mis - mo, todas las dependencias administradoras de tributos de ca - rácter federal se han coordinado a efecto de asignar a cada - uno de los contribuyentes el número o clave identificadora -- con la que permanentemente habrán de ser controlados y vigila - das sus obligaciones tributarias, para que, llegado el caso, - les sea requerida la estricta observancia de las mismas.

Por esto, por lo expuesto en páginas anteriores y dada - la íntima relación que guardan con nuestro trabajo, considera - mos oportuno efectuar algunos breves comentarios acerca de -- las disposiciones establecidas en esta carta de trabajo, la - cual, por cierto, consta de cuatro capítulos.

Así vemos que el Capítulo Primero nos ilustra respecto - al "Número de Registro". En primer término, y en forma más - menos similar a lo ordenado en el Código Fiscal de la Federa - ción y Reglamento del Registro Federal de Causantes, se refie - re a la obligación que tienen las personas físicas y morales - afectas al pago habitual de gravámenes de carácter federal, - de inscribirse en el Registro Federal de Causantes que lleva - la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a efecto de que - les sea asignado el número de registro con el cual las depen - dencias administradoras de impuestos manejarán sus expedien - tes y tarjetas de control. Es oportuno señalar que este Capí - tulo también contempla la obligación, a cargo de los causan - tes, de citar dicho número en toda promoción o gestión que -- presenten ante cualquiera autoridad.

A continuación este mismo Capítulo delimita dos aspectos fundamentales que deberán ser observados al formular el número de registro:

1o.- En tratándose de personas físicas, dicho número se integrará, precisamente, con cuatro letras y seis dígitos.

2o.- En tratándose de personas morales, se formará solamente con tres letras y seis dígitos.

Finalmente diremos que este Capítulo concluye que para asignar dicho número deberán ser aplicadas las reglas contenidas en los Capítulos Segundo y Tercero del propio Instructivo.

"CAPITULO SEGUNDO

Personas Físicas

REGLA 1a.- Para formar el número de registro se tomará:

- 1.- La primera letra del apellido paterno y la siguiente primera vocal del mismo.
- 2.- La primera letra del apellido materno.
- 3.- La primera letra del nombre.

Ejemplo:

Juan Barrios Fernández.

Apellido paterno: Barrios: BA

Apellido materno: Fernández: F

Nombre: Juan: J

Resultando de la expresión alfabética: BAFJ

A continuación y separada por un guión, se anotará la fecha de nacimiento del causante en el siguiente orden:

Año: Se tomarán las dos últimas cifras escribiéndolas -- con números arábigos.

Mes: Se tomará el mes de nacimiento en su número de orden, escribiéndolo con números arábigos.

Día: Se escribirán en números arábigos.

La fecha completa de nacimiento de la persona física se anotará con seis dígitos: dos para el año, dos para el mes y

dos para el día.

Cuando en el año, mes o día, de la fecha de nacimiento, - aparezca solamente un guarismo se le antepondrá un CERO.

Ejemplos:

Año: 1907: 07
Mes: Abril: 04
Día: lo.: 01

Como resultado tendremos la expresión numérica del registro

070401

RESUMEN: El número de registro federal de causantes, -- para las personas físicas, invariablemente se compondrá de -- CUATRO LETRAS Y SEIS NUMEROS DIGITOS. Ejemplos:

Juan Barrios Fernández: BAFJ-070401
Francisco Ortiz Pérez: OIPF-290225
Manuel Martínez Hernández MAHM-070102
Gabriel Couturier Moreno: GOMG-200710
Delfina López Marcos: LOMD-081018

Este registro será numérico, tomando en consideración el orden en que aparezcan las cuatro letras que sirven de base - para el mismo y la numeración progresiva correspondiente a la fecha de nacimiento del causante.

REGLA 2a.- En los casos en que las cuatro letras que sirven de base para este registro y la fecha de nacimiento de la persona física coincidan con las de otros causantes, se les - distinguirá anteponiendo los números del 00 al 99 a la expresión alfabética, separados de ésta por un guión. Ejemplos:

Enrique Pérez López: 00-PELE-110712
Emilio Peláez Linares: 01-PELE-110712
Erasmus Perales Lombardo: 02-PELE-110712
Elodia Pedraza Luna: 99-PELE-110712

REGLA 3a.- Cuando la letra inicial de cualquiera de los - apellidos o nombre sea compuesta, únicamente se anotará la -- inicial de esta, en la Ch la C y en la Ll la L. Ejemplos:

Manuel Chávez González: CAGM-240618
Felipe Camargo Llamas: CALF-450228
Charles Kennedy Truman: KETC-511012

REGLA 4a.- En los casos en que el apellido paterno de la persona física se componga de una o dos letras, el registro se hará de la siguiente manera:

- 1.- La primera letra del apellido paterno.
- 2.- La primera letra del apellido materno.
- 3.- La primera y segunda letras del nombre.

Ejemplo:

Alvaro de la O Lozano	OLAL-401201
Ernesto Ek Rivera:	ERER-071120

REGLA 5a.- Cuando el apellido paterno o el materno sean-compuestos se tomará para la clasificación la primera palabra que corresponde a cualquiera de ellos. Ejemplos:

Dolores San Martín Dávalos:	SADD-180812
Mario Sánchez de la Barquera Gómez:	SAGM-190224
Antonio Jiménez Ponce de León:	JIPA-170808

REGLA 6a.- Cuando el nombre sea compuesto, o sea que está formado por dos o más palabras, se tomará para la clasificación la letra inicial de la primera, siempre que no sea - - MARIA o JOSE dado su frecuente uso, en cuyo caso se tomará la primera letra de la segunda palabra. Ejemplo:

Luz María Fernández Juárez:	FEJL-200205
José Antonio Camargo Hernández:	CAHA-211218
María Luisa Ramírez Sánchez:	RASL-251112

REGLA 7a.- En los casos en que la persona física use un-sólo apellido (hijo natural), se clasificará por el apellido-paterno o materno, según figure en el registro civil, más la-primer y segunda letras del nombre. Ejemplos:

Juan Martínez:	MAJU-420116
Gerarda Zafra:	ZAGE-450920

REGLA 8a.- En los casos de las mujeres casadas o viudas-se tomarán los apellidos paterno y materno, así como el nom-bre conteniendo el apellido del esposo o del que fue el espo-so, para estos cambios en casos de divorcio, viudez o nuevas-nupcias. Ejemplo:

REGLA 4a.- En los casos en que el apellido paterno de la persona física se componga de una o dos letras, el registro se hará de la siguiente manera:

- 1.- La primera letra del apellido paterno.
- 2.- La primera letra del apellido materno.
- 3.- La primera y segunda letras del nombre.

Ejemplo:

Alvaro de la O Lozano	OLAL-401201
Ernesto Ek Rivera:	ERER-071120

REGLA 5a.- Cuando el apellido paterno o el materno sean compuestos se tomará para la clasificación la primera palabra que corresponde a cualquiera de ellos. Ejemplos:

Dolores San Martín Dávalos:	SADD-180812
Mario Sánchez de la Barquera Gómez:	SAGM-190224
Antonio Jiménez Ponce de León:	JIPA-170808

REGLA 6a.- Cuando el nombre sea compuesto, o sea que está formado por dos o más palabras, se tomará para la clasificación la letra inicial de la primera, siempre que no sea - - MARIA o JOSE dado su frecuente uso, en cuyo caso se tomará la primera letra de la segunda palabra. Ejemplo:

Luz María Fernández Juárez:	FEJL-200205
José Antonio Camargo Hernández:	CAHA-211218
María Luisa Ramírez Sánchez:	RASL-251112

REGLA 7a.- En los casos en que la persona física use un sólo apellido (hijo natural), se clasificará por el apellido paterno o materno, según figure en el registro civil, más la primera y segunda letras del nombre. Ejemplos:

Juan Martínez:	MAJU-420116
Gerarda Zafra:	ZAGE-450920

REGLA 8a.- En los casos de las mujeres casadas o viudas se tomarán los apellidos paterno y materno, así como el nombre conteniendo el apellido del esposo o del que fue el esposo, para estos cambios en casos de divorcio, viudez o nuevas nupcias. Ejemplo:

María García Martínez de Robles: GAMM-490909
Josefina Guzmán Ortiz Vda. de Pérez: GUOJ-240228

REGLA 9a.- Cuando en el nombre de las personas físicas - figuren las palabras "de", "del", "de las", "de los", en los apellidos castellanos "da" y "de", de los portugueses, "di", - "de", "del", "dall" y "della", de los italianos "d", "des", - "da", de los franceses "ven", de los alemanes "van", "vanden" y "vander" de los holandeses, etc., así como la conjunción -- "y", no deberán tomarse como elementos de clasificación. Ejemplo:

Jean De Lafontaine Roussel: LARJ-501012
Marcelo Van Prael Iturriaga: PAIM-490112
Carmen de la Peña Ramírez: PERC-080925
Mario Sánchez de los Cobos: SACM-471210
Roberto González y Durán: DODR-600101

REGLA 10a.- Los títulos profesionales, grados militares o las abreviaturas correspondientes a padre o hijo, no se tomarán en consideración para efecto de clasificación. Ejemplos:

Lic. Manuel Romero Gómez: ROGM-360125
Gral. Manuel Avila Camacho: AICM-290227
Raymundo Solís Adame Jr.: SOAR-011024

REGLA 11a.- Cuando de las cuatro letras que formen la expresión alfabética resulte una palabra inconveniente, la última letra será sustituida por una "X".

CAPITULO TERCERO

Personas Morales

(Sociedades)

REGLA 12a.- Las personas morales se clasificarán, tomando como elemento de orden, las tres primeras letras de las tres primeras palabras de su denominación o razón social, tal y como esté manifestado en el aviso de inscripción. Ejemplo:

Sonora Industrial Azucarera, S. de R.L.:

Primera palabra: Sonora: S
Segunda palabra: Industrial: I
Tercera palabra: Azucarera: A

A continuación y separada por un guión, la fecha de constitución o del último cambio de denominación o razón social de la sociedad, en el siguiente orden:

Año: Se tomarán las dos últimas cifras, escribiéndolas con números arábigos.

Mes: Se tomará el mes de constitución o del último cambio de denominación o razón social en su número de orden, escribiéndolo con números arábigos.

Día: Se escribirá en números arábigos.

La fecha completa de constitución o del último cambio de denominación o razón social, de la sociedad, se anotará con seis dígitos; dos para el año, dos para el mes y dos para el día.

Cuando en el año, mes o día, de la fecha de constitución o del último cambio de denominación o razón social, aparezca solamente un guarismo se le antepondrá un CERO.

Ejemplos:

Año: 1909: 09
Mes: Marzo: 03
día: 5: 05

Como resultado tendremos la expresión numérica del registro:

090305

RESUMEN: El número de registro federal de causantes, para las personas morales, invariablemente se compondrá de TRES LETRAS y SEIS DIGITOS. Ejemplos:

Herrajes, Cortinas y Maquinaria, S. A.: HCM-581122
Artículos de Piel y Baúles, S. de R. L.: APB-500215
Algodonera, Despepitadora Bajío, S. de R. L.: ADB-611005
Amortiguadores Jorge Reynolds, A. en P.: AJR-461201
Troqueles y Esmaltados Mexicanos, S. A.: TEM-390110

Este registro será alfabético-numérico, tomando en consideración el orden en que aparezcan las tres letras que sirven de base para el mismo y la numeración progresiva correspondiente a la fecha de constitución o de cambio de denominación o razón social.

REGLA 13a.- En los casos en que las tres letras que sirvan de base para este registro y la fecha de constitución o de cambio de denominación o razón social coincidan con las de otro u otros causantes, se les distinguirá anteponiendo los números del 00 al 99 a la expresión alfabética, separados de ésta por un guión.

Ejemplos:

Soc. Coop. de Pdtres. de Alcohol, S.C.L.:	00-SCP-610101
Soc. Coop. de Pdtres. de Azúcar, S.C.L.:	01-SCP-610101
Soc. Coop. de Pdtres. de Papel, S.C.L.:	02-SCP-610101
Soc. Coop. de Pdtres. de Tabasco, S.C.L.:	99-SCP-610101

REGLA 14a.- Cuando la letra inicial de cualquiera de las tres primeras palabras de la denominación o razón social sea compuesta, únicamente se anotará la inicial de ésta. En la Ch la C y en la Ll la L. Ejemplos:

Champion Mexicana de Bujías, S. A.:	CBM-570702
Casa Chávez de Maquinaria, S. de R. L.:	CCM-380620
Artículos de Piel y Chamarras, S. de R. L.:	APC-560202
Llantas, Cámaras y Refacciones, S. de R. L.:	LCR-551015
Candados, Llaves y Cerraduras, S. A.:	CLC-580820
Luis Molina Llorente y Cía, S. de R. L.:	LML-580911

REGLA 15a.- En los casos en que la denominación o razón social esté compuesta sólo de iniciales, o uno, o dos o tres de los elementos de clasificación las contengan, el registro se hará de la siguiente manera: Ejemplo:

F.A.Z., S. A.:	FAZ-430320
U.S. Ruber Mexicana, S. A.:	USR-290201
H. Prieto y Martínez, S. de R. L.:	HPM-521221

REGLA 16a.- Las abreviaturas, "S.A.", "S. de R.L.", -- "S. en N.C.", "S. en C. por A.", "S.C.", "S.C.L.", etc., que expresen tipo de sociedad, en las denominaciones o razones sociales, no se tomarán en consideración para efectos de clasificación. Ejemplo:

Banco Mexicano, S. A.:	BME-390120
------------------------	------------

REGLA 17a.- Si la denominación o razón social se compone de dos elementos, para efectos de clasificación se tomará la inicial de la primera palabra y las dos primeras letras de la

segunda. Ejemplo:

Aceros Ecatepec, S. A.: AEC-390130

REGLA 18a.- Si la denominación o razón social se compone de un solo elemento, para efectos de clasificación se tomarán las tres primeras letras consecutivas del mismo, Ejemplo:

Calindra, S. A.: CAL-510920

REGLA 19a.- Cuando la denominación o razón social se componga de un solo elemento, y sus letras no completen las tres requeridas, para efectos de clasificación se tomarán las empleadas por el causante y las restantes se suplirán con una "X". Ejemplos:

AL, S. A.: ALX-210101

Z., S. A.: ZXX-620110

REGLA 20a.- Cuando la denominación o razón social contenga en sus tres primeros elementos números arábigos o romanos, para efectos de clasificación éstos se tomarán como escritos con letra y se seguirán las reglas ya establecidas. Ejemplos:

El 12, S. A.: DOC-611029
(DOCE)

El 2 de Enero, S. de R. L.: DEN-300101
(DOS)

El 505, S. A.: QCI-611215
(QUINIENTOS CINCO)

El Siglo XX, S. A.: SVE-110712
(VEINTE)

REGLA 21a.- La palabra Compañía o su abreviatura, Cía., cuando aparezca formando parte de la denominación o razón social no se incluirán en la clasificación. Ejemplos:

Compañía Periodística Nacional, S. A.: PNA-461121

Cía. de Artículos Eléctricos, S. de R. L.: AEL-610110

Cía. Nal. de Subsistencias Mexicanas, S. A.: NSM-521011

Pimienta Hnos. y Cía, S. A.: PHN-590228

REGLA 22a.- Cuando en la denominación o razón social de las personas morales, figuren las palabras "de", "del", "de la", "de las", "de los", en los apellidos castellanos; "da" y "de", de los portugueses; "di", "de", "degli", y "della", de-

los italianos; "van", "vanden", "vander", de los holandeses-- etc., no deberán tomarse como elementos de clasificación. -- Ejemplos:

Jean De Lafontaine, S. A.:	JLA-591231
Fotografía Van Prael, S. A.:	FPR-601211

REGLA 23a.- Cuando en la denominación o razón social, de las personas morales, figuren las preposiciones "de", "para", etc., los artículos "el, la, los", etc., las palabras "del"-- "de las", "de los", etc., o la conjunción "y", no se tomarán como elementos de clasificación. Ejemplos:

Artículos y Accesorios para Automóviles, S.A.:	AAA-500521
Cía. de Fierro y Acero de Monterrey, S. A.:	FAM-300228
Productos de la Industria del Papel, S. A.:	PIP-481231
La Favorita, S. A.:	FAV-510329

". (85)

Para concluir, diremos que el Capítulo Cuarto se refiere en forma muy breve, a los archivos y procedimientos internos que habrán de ser observados por cada oficina o dependencia - administradora de impuestos federales respecto a la forma de ordenar las tarjetas y expedientes de los causantes, para lo cual deberán dichas dependencias tomar como base de clasificación el multicitado número de registro.

(85) S.H.C.F.- Direc. Gral. Vig. Fondos y Valores. "Instructivo para la Formación de la Clave del Registro Federal de Causantes". México. 1962.

5.- LAS INFRACCIONES AL REGISTRO FEDERAL DE CAUSANTES Y LAS-SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Al tratar en su obra "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano" lo referente a las infracciones y -- sanciones en el Derecho Tributario, el señor Lic. Emilio Margañ Manautou cita entre otros autores al Lic. López Velarde, de quien dice define a la infracción fiscal "como todo acto u omisión de un particular, que trae como consecuencia dejar de hacer lo que la ley fiscal ordena o efectuar lo que la misma-prohíbe". (86)

Así nos dice el señor Lic. Margañ Manautou que a estas-infracciones se las clasifica en:

a) Infracciones de omisión o de contravención e infrac-ciones de comisión o intencionales. Respecto a las primeras - afirma que son infracciones no intencionales, debiéndose en - tender por contravención la violación no delictual de una dis- posición fiscal; violación en la que no existe el ánimo de -- ocasionar perjuicio a los intereses de la Hacienda Pública, - no existiendo en consecuencia dolo o mala fe, sino únicamente negligencia o descuido del contribuyente en el cumplimiento - oportuno de sus obligaciones tributarias. En cambio, las se - gundas tienen una conducta del todo intencional, toda vez que el sujeto pasivo de la obligación tributaria las comete con - pleno conocimiento y con el afán de causar perjuicio económi- co al fisco, como sería el caso de efectuar alteraciones en - los documentos contables, en la rendición de informes, en los inventarios, presentación de balances falsos, etc.

Al respecto, la Dra. Margarita Lomelí Cerezo considera - en su obra "El Poder Sancionador de la Administración Pública en Materia Fiscal", que entre las infracciones que presentan- el elemento dolo están aquellas en que se ha originado la eva- sión total o parcial de algún gravámen o derecho al través de las manipulaciones, falsificaciones y simulaciones contempla- das en el Código Fiscal de la Federación.

(86) Margañ Manautou, Emilio. "Introducción al Estudio del - Derecho Tributario Mexicano". 4a. edición. Editorial Uni- versitaria Potosina. U.A.S.L.P.- México, 1977. pág. 345.

También hace destacar que no es indispensable que la --- evasión se haya realizado ya que aunque se impida, de todas - formas subsiste la intención de llevarla a cabo y en tal virtud, la infracción es considerada como dolosa y por lo tanto, grave; tal sería el caso, dice, de pretender exportar una mercancía sin haber cubierto los gravámenes correspondientes, o bien como en aquel en que se intenta evadir los medios de control establecidos por la administración tributaria a través - de la no inscripción en los registros fiscales.

A continuación, esta misma autora expone que "Entre las - infracciones que no se deben a una intención dolosa de evadir una prestación fiscal, tenemos los casos en que por descuido - o negligencia se falta al cumplimiento de ciertas disposiciones relativas a la forma de cubrir un impuesto o derecho". -- (87). En seguida, ilustra su aseveración con los siguientes - ejemplos: desprender, por descuido, los marbetes que se adhieren a los envases de bebidas alcohólicas como constancia de - haber cubierto el gravamen local sobre expendios de dichas -- bebidas en el D. F.; comprobantes que si no se encuentran - - adheridos darán lugar a que sea impuesta la sanción correspondiente; o bien, no presentar oportunamente los avisos de iniciación de operaciones o de clausura.

Regresando a la clasificación efectuada por el Lic. Margáin Manautou tenemos a las:

b) Infracciones instantáneas e infracciones continuas.

Así nos dice este autor que las instantáneas se consuman y agotan en el mismo momento en que se cometen, como en el caso de no presentar la declaración de ingresos con oportunidad o no retener un impuesto dentro del término señalado por la - ley. En cambio, las continuas o de hábito son aquellas que -- aún cometidas no se agotan hasta en tanto el contribuyente no interrumpa los actos que las originan, como por ejemplo: utilizar doble juego de libros de contabilidad o no llevarlos o llevarlos con datos contables alterados.

c) Infracciones simples e infracciones complejas.

Son infracciones simples aquellas que violan una sola --

(87) Lomelí Cerezo, Margarita. "El Poder Sancionador de la - Administración Pública en Materia Fiscal". 1a. Edición. Compañía Editorial Continental, S.A., México. 1961. pág. 248.

disposición con un solo acto u omisión. Las complejas son aquellas que por medio de una sola omisión o acto violan diversas disposiciones y a todas ellas se fija una pena o sanción; por ejemplo: si una sociedad no presenta su declaración del Impuesto sobre la Renta, causantes mayores, paralelamente omite la presentación del impuesto sobre dividendos.

d) Infracciones leves e infracciones graves.

Serán consideradas como infracciones leves las omisiones o actos del contribuyente que no motiven o puedan ocasionar la evasión de un crédito fiscal. Se considerarán graves aquellos actos u omisiones del contribuyente que motiven o puedan ocasionar la evasión de una prestación fiscal.

e) Infracciones administrativas e infracciones penales.

Expone el Lic. Margáin Manautou que a las primeras las califica una autoridad fiscal. En cambio, a las segundas solo la autoridad jurisdiccional.

Expuesto lo anterior, diremos que dado que la infracción es la desobediencia o violación de una disposición legal, necesaria y forzosamente deberá traer consigo la consiguiente pena o sanción.

Respecto a esto, la Dra. Margarita Lomelí Cerezo; dice que existen penas propiamente dichas y sanciones administrativas, pero que, sin embargo, tanto unas como otras son del tipo represivo o punitivo y se imponen no para restaurar las condiciones anteriores a la infracción sino con el objeto de castigar al trasgresor e impactar a la gran masa de obligados, tratando así de prevenir o impedir la violación de las disposiciones legales, independientemente de perseguir la corrección del infractor. Asimismo afirma que su principal diferencia radica no en un elemento sustantivo sino en una nota de carácter adjetivo o de procedimiento, ya que las penas propiamente dichas son aplicadas por la autoridad jurisdiccional mediante el procedimiento señalado por la ley penal, en tanto que las sanciones administrativas son impuestas por los órganos de la administración pública con base en las normas administrativas.

Para complementar su exposición, esta autora cita en su mismo trabajo, a Guido Zanobini, diciendo que éste admite como criterio práctico para distinguir unas de otras el siguiente principio:

"Son penas administrativas y no sanciones penales todas aquéllas cuya aplicación se reserva la ley a la autoridad administrativa".(88)

Por su parte, el señor Lic. Emilio Margaín Manautou nos dice en su "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano" que Founrouge clasifica a las sanciones con penas administrativas y penas penales y que en tal virtud corresponde a la autoridad administrativa imponer las primeras y a la autoridad jurisdiccional las segundas.

Así pues, de conformidad con lo establecido en el artículo 86 del Código Fiscal de la Federación, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público imponer las sanciones administrativas que por infracciones a las disposiciones tributarias se cometan y enviar a las oficinas receptoras los -- proveídos que formule para su debida notificación y ejecución. Esto sin perjuicio de exigir, de acuerdo al artículo 35 del -- propio ordenamiento, que el contribuyente cubra las prestaciones fiscales respectivas, los recargos y las penas que la autoridad jurisdiccional imponga en caso de que se haya incurrido en responsabilidad penal.

Ahora bien, respecto a las reglas generales que habrán -- de ser observadas al imponer las sanciones por infracción a -- las disposiciones fiscales, el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación las enuncia de la siguiente manera:

ARTICULO 37.- "En cada infracción de las señaladas en este Código se aplicarán las sanciones correspondientes, conforme a las reglas siguientes:

I.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al imponer la sanción que corresponda, tomará en cuenta la importancia de la infracción, las condiciones del causante y la conveniencia de destruir prácticas establecidas, tanto para evadir

(88) Lomelí Cerezo, Margarita. "Derecho Fiscal Represivo". -- México. Editorial Porrúa. 1979. página 22.

la prestación fiscal, cuanto para infringir en cualquiera otra forma, las disposiciones legales o reglamentarias;

II.- La autoridad fiscal deberá fundar y motivar debidamente su resolución siempre que imponga sanciones;

III.- Cuando sean varios los responsables cada uno deberá pagar el total de la multa que se imponga;

IV.- Cuando por un acto o una omisión se infringan diversas disposiciones fiscales a las que señala este Código una sanción, sólo se aplicará la que corresponda a la infracción más grave;

V.- En el caso de infracciones continuas y de que no sea posible determinar el monto de la prestación evadida, se impondrá según la gravedad, una multa hasta del triple del máximo de la sanción que corresponda;

VI.- Cuando las infracciones no se estimen leves y consistan en hechos, omisiones o falta de requisitos semejantes en documentos o libros y siempre que no traigan o puedan - - traer como consecuencia la evasión del impuesto, se considerará el conjunto como una infracción y se impondrá solamente una multa que no excederá del límite máximo que fija este Código para sancionar cada hecho, omisión o falta de requisito;

VII.- Cuando se estime que la infracción cometida es leve y que no ha tenido como consecuencia la evasión del impuesto, se impondrá el mínimo de la sanción que corresponda, apercibiéndose al infractor de que se le castigará como reincidente si volviera a incurrir en la infracción.

VIII.- Cuando se omita una prestación fiscal que corresponda a los actos o contratos que se hagan constar en escrituras públicas o minutas extendidas ante corredor titulado, la sanción se impondrá exclusivamente a los notarios o corredores, y los otorgantes sólo quedarán obligados a pagar los impuestos omitidos. Si la infracción se cometiere por inexactitud o falsedad de los datos proporcionados por los interesados al notario o corredor, la sanción se aplicará entonces a los mismos interesados;

IX.- Cuando la liquidación de alguna prestación fiscal - esté encomendada a funcionarios o empleados de la Federación, de los Estados, de los Municipios, del Distrito Federal, éstos serán responsables de las infracciones que se cometan y se les aplicarán las sanciones que correspondan, quedando únicamente obligados los causantes a pagar la prestación omitida excepto en los casos en que este Código o alguna Ley Fiscal - disponga que no se podrá exigir al causante dicho pago.

X.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se abstendrá de imponer sanciones, cuando se haya incurrido en infracción a causa de fuerza mayor o de caso fortuito o cuando se enteren en forma espontánea los impuestos o derechos no cubiertos dentro de los plazos señalados por las disposiciones fiscales. No se considerará que el entero es espontáneo cuando la omisión sea descubierta por las autoridades fiscales o medie requerimiento, visita, excitativa o cualquiera otra gestió n efectuada por las mismas, y

XI.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público dejará de imponer sanciones cuando se haya incurrido en infracción - por hechos ajenos a la voluntad del infractor, circunstancia - que éste deberá probar a satisfacción de la mencionada Secretaría".(89)

Una vez expuesto lo anterior, consideramos del todo indispensable precisar que dada la limitación de un trabajo como el que estamos desarrollando, habremos de dejar a aquéllos que deseen profundizar aún más, el estudio de las otras sanciones que por infracción a las disposiciones tributarias señala el Código Fiscal de la Federación en su Capítulo III, -- circunscribiéndonos a tratar lo referente a las sanciones que por infracción al Registro Federal de Causantes contempla el mismo ordenamiento. Así tenemos que:

1.- Con apoyo en la fracción I del artículo 38, en relación con la fracción IV del artículo 42 de este Código, se impondrá multa de \$100.00 a \$10,000.00 cuando:

(89) "Código Fiscal de la Federación y Disposiciones Conexas" Edit. Andrade. Décimoquinta Ed. 1974. págs. 1089, 1090 y 1091.- Art. 37.

= Los causantes no cumplan con las obligaciones que señalan las disposiciones fiscales de solicitar su inscripción en el Registro Federal de Causantes o efectuarla extemporáneamente.

= Los contribuyentes no incluyan en la solicitud de inscripción todas las actividades por las que estén obligados a presentar declaración periódica de impuestos federales.

= No citen su clave identificadora en las promociones o gestiones que hagan ante cualesquiera dependencia o autoridad fiscal.

2.- Con apoyo en las fracciones II y III del artículo 38 y I del artículo 41, en relación con la fracción V del artículo 42 del mismo ordenamiento, se impondrá multa de \$1,000.00- a \$100,000.00 cuando:

= Los contribuyentes obtengan o usen más de una clave de registro para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias de carácter federal.

= Los causantes utilicen interpósita persona para manifestar negociaciones propias o para obtener recursos económicos gravables, omitiendo cubrir los impuestos correspondientes.

= Los terceros soliciten su inscripción, consientan o toleren que esta subsista en el Registro Federal de Causantes atribuyéndose como propias actividades de otra persona.

3.- Con apoyo en las fracciones I, II, III y IV del artículo 66 del Código Fiscal de la Federación, independientemente de las multas impuestas por las anteriores disposiciones, "se sancionará con uno a seis años de prisión a quien:

I.- Omite, estando obligado legalmente, por más de un año, solicitar su inscripción en el registro federal de contribuyentes.

II.- Use más de una clave de registro o proporcionar datos falsos para su inscripción en el registro federal de contribuyentes, con perjuicio del interés fiscal.

III.- Solicite su inscripción en el registro federal de contribuyentes atribuyéndose como propias actividades de otra persona.

IV.- Consienta o tolere el uso de su nombre para manifestar negociaciones ajenas.

No será punible la omisión a que se refiere la fracción-I de este precepto, cuando fuese ocasionada por caso fortuito fuerza mayor o cuando en forma espontánea el obligado solicite su inscripción en el registro federal de contribuyentes".- (90)

Pero, ¿cuáles son las dependencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que han sido facultadas para imponer las sanciones a las que hemos hecho referencia?

La respuesta a esta interrogante la encontramos precisamente en el contenido del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del 18 de diciembre de 1979. Así tenemos que de acuerdo con lo dispuesto por este Reglamento son autoridades competentes:

- a) La Procuraduría Fiscal de la Federación.
(Art. 9o., fracción XVII)
- b) Las Subprocuradurías Fiscales Auxiliares.
(Art. 103, fracción VI)
- c) La Dirección General de Aduanas.
(Art. 73, fracción XX)
- d) La Dirección de Procedimientos Legales.
(Art. 74, fracción I)
- e) La Dirección General del Registro Federal de Vehículos.
(Art. 80, fracción XI)

(90) Ibidem. pág. 1114. Art. 66.

- f) La Dirección General Técnica.
(Art. 63, fracción XV)
- g) La Dirección de Liquidación.
(Art. 66, fracción VII)
- h) Las Delegaciones Regionales del Registro Federal de Vehículos.
(Art. 108, fracción X)
- i) Las Aduanas. (Art. 109, fracción IX)
- j) Las Administraciones Fiscales Regionales.
(Art. 106, fracción XX)
- k) Las Oficinas Federales de Hacienda.
(Art. 107, fracción VI)

Es conveniente aclarar que de estas dependencias destacan en cuanto al Registro Federal de Causantes se refiere, las dos que hemos mencionado en último término, ya que son las que se encargan de llevar a cabo las actividades relacionadas con la identificación, registro y control de contribuyentes de impuestos federales, recepción de las solicitudes de inscripción, -- análisis y procesamiento de datos, actualización del padrón -- de causantes, vigilancia en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, así como la emisión y entrega de las cédulas de registro de los contribuyentes.

6.- LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, AUTORIDAD - SUPREMA EN MATERIA DE REGISTRO FEDERAL DE CAUSANTES.

Anteriormente, el artículo 93 del Código Fiscal de la Federación trataba extensamente la obligación que tienen los contribuyentes de inscribirse en el Registro Federal de Causantes. También se refería a las excepciones, modificaciones, procedimientos, requisitos, formas y datos que con tal motivo deben ser proporcionados.

Asimismo otorgaba específicamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la responsabilidad y manejo de dicho registro, convirtiéndose así en la única dependencia con plenas facultades para efectuar las siguientes tareas:

a) Asignar a cada uno de los contribuyentes la clave - identificadora o número de registro a través del cual invariablemente se les controlaría.

b) Expedir la cédula de registro a cada uno de los contribuyentes como constancia de haber quedado debidamente identificado y controlado en el padrón federal de causantes de esta Secretaría.

Por otra parte, el artículo 10. del Reglamento de los Artículos 20, 80, 228, 229, 233, 234, 263 y 264 del Código Fiscal de la Federación, para el Registro Federal de Causantes de 1962, también otorgaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la calidad de máxima autoridad en materia de identificación y registro de contribuyentes, llegando inclusive a respaldar tales actividades mediante la colaboración y auxilio de toda clase de autoridades federales, estatales y municipales.

Para estar en posibilidad de apreciar estos aspectos, procederemos a transcribir los dos artículos a que hemos hecho referencia.

ARTICULO 93.- "Los sujetos pasivos que habitualmente causen impuestos federales deberán inscribirse en el registro federal de causantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Igual obligación tendrán los retenedores habituales --

aún cuando no causen directamente algún impuesto federal.

Quedan exceptuados de la obligación de inscribirse los--
causantes de impuestos cuya recaudación se haga por organis -
mos o empresas que exploten concesiones de servicio público -
y quienes no estén obligados según disposiciones generales.

Quienes deban inscribirse en el registro presentarán de-
claración en las formas que les proporcione la Secretaría de-
Hacienda y Crédito Público, en la que expresarán:

I.- Las personas físicas la fecha de su nacimiento, y --
las personas morales la de su constitución, y

II.- Fecha de iniciación de actividades o de la explota-
ción; de la percepción del primer ingreso o de la contrata --
ción de las operaciones que originan el impuesto.

Los sujetos pasivos y los retenedores a que se refiere -
el presente artículo también darán aviso a la Secretaría de -
Hacienda y Crédito Público cuando ocurran los siguientes cam-
bios:

a) De domicilio, excepción hecha de quienes sólo causen-
el impuesto a la remuneración del trabajo prestado bajo la di
rección y dependencia de un tercero.

b) De razón o denominación social, al que acompañarán co
pia de la escritura correspondiente.

c) De sus actividades cuando aumenten o disminuyan sus -
obligaciones fiscales.

d) De traspaso de la negociación, clausura definitiva o-
cesación de operaciones.

Los sujetos pasivos y los retenedores a que se hace refe-
rencia en este artículo tendrán igualmente la obligación de -
citar el número de registro que les sea asignado, en cada de-
claración, manifestación, promoción, solicitud o gestión que-
hagan ante cualquiera oficina o autoridad, y de colocar su cé
dula de registro en lugar visible del establecimiento, sucur-

sal, agencia o dependencia. A falta de ellos la conservarán-- en su domicilio.

Los sujetos pasivos y retenedores a que se hace referencia en este artículo, tendrán igualmente la obligación de citar, en cada declaración, manifestación, promoción, solicitud o gestión que hagan ante cualquier oficina o autoridad, el registro federal que les sea asignado, así como el del registro patronal o de afiliación en el Instituto Mexicano del Seguro-Social y cualquier otro registro que para efectos de identificación fiscal les hubiere sido señalado por otras autoridades. Deberán además colocar su cédula de registro en lugar visible del establecimiento, sucursal, agencia o dependencia. A falta de ellos, la conservarán en su domicilio.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos de las disposiciones reglamentarias relativas, tendrá - a su cargo el registro de los causantes, les asignará un número que será único e invariable para todos los impuestos que - causen y les expedirá su cédula de registro con sendos ejemplares para cada una de las sucursales, agencias o dependencias.

Los retenedores de impuestos deberán exigir a las personas a quienes enteren cualquiera prestación, que les comprueben estar inscritos en el Registro y de no estarlo, los retenedores darán aviso inmediato a la Secretaría de Hacienda y - Crédito Público".(91)

ARTICULO 10.- "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ejercerá las actividades relacionadas con el Registro Federal de Causantes por conducto de la Dirección General de -- Vigilancia de Fondos y Valores. Serán auxiliares de esta Dependencia las autoridades Federales, Estatales y Municipales, que estarán obligadas a prestar la colaboración que les sea so

(91) "Código Fiscal de la Federación". Edit. Porrúa. Vigésima Ed. México, 1974. págs. 51, 52 y 53. Art. 93.

licitada al efecto".(92)

Sin embargo, de acuerdo a los lineamientos de la Reforma Fiscal emprendida por el Gobierno Federal, y dado que el Registro Federal de Causantes está considerado como una institución fundamental para la identificación y registro de los contribuyentes que permite a la administración tributaria conocer y actualizar la situación fiscal de cada uno de ellos, vigilar y controlar el oportuno cumplimiento de las obligaciones fiscales, se han llevado a cabo importantes reformas al artículo 93 del Código Fiscal de la Federación vigente desde 1967, que han implicado un significativo y profundo cambio conceptual de la función que desempeña el Registro Federal de Causantes en nuestro sistema tributario y que asimismo han dado lugar a que se derogara el Reglamento del Registro Federal de Causantes de 1962; substituyéndolo por otro que entró en vigor a partir del día 1.º de octubre de 1980 y que en su oportunidad fue comentado.

No obstante esto, el artículo 93 del Código Fiscal de la Federación y el vigente Reglamento del Registro Federal de Causantes mantienen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como autoridad suprema en materia de identificación, registro y control del contribuyente de impuestos federales.

Resulta oportuno señalar que el multicitado artículo 93 del Código Fiscal ha sufrido varias reformas. Entre ellas, la del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1977. Posteriormente fue modificado por el Artículo Segundo de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales, la cual fue publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1978. Para quedar finalmente, a través del Artículo Cuarto de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1980, de la siguiente manera:

(92) "Reglamento de los Artículos 20, 80, 228, 229, 233, 234, 263 y 264 del Código Fiscal de la Federación para el Registro Federal de Causantes". Op. Cit. Art. 1.º, pág. 1.

ARTICULO 93.- "Las personas morales, así como las personas físicas que deban presentar declaraciones periódicas, deberán solicitar su inscripción en el registro federal de contribuyentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y dar los avisos que establezca el reglamento.

Las personas que hagan pagos a que se refiere el Capítulo I del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, deberán solicitar la inscripción de los contribuyentes a los -- que hagan dichos pagos, quienes deberán proporcionarles los -- datos necesarios. Los mencionados contribuyentes, deberán solicitar su inscripción en caso de que aquéllas no lo hagan.

Los fedatarios públicos exigirán a los otorgantes de las escrituras públicas en que se haga constar actas constitutivas de personas morales, que acrediten dentro del plazo de 30 días siguientes a la firma, que han presentado solicitud de -- inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes de la -- persona moral de que se trate debiendo asentar en su protocolo la fecha de presentación de su solicitud. En caso contrario, el fedatario podrá autorizar la escritura, previo aviso a las autoridades fiscales competentes en el que se señalen -- los datos de identificación de la persona moral y de los otorgantes, acompañado de una copia de la escritura.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público asignará la clave que corresponda a cada persona inscrita quien deberá citar en todo documento que presente ante las autoridades fiscales. Las personas inscritas deberán conservar en su domicilio fiscal la documentación comprobatoria de haber cumplido -- con las obligaciones que establecen este artículo y su reglamento". (93)

(93) "Código Fiscal de la Federación y Disposiciones Conexas"
Op. Cit. Art. 93 pág. 1118.

CAPITULO IV

LA IDENTIFICACION Y CONTROL DE CAUSANTES EN LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA.

- 1.- La Reforma Administrativa del Gobierno Federal.
 - a) Antecedentes históricos.
 - b) Objetivos de la Reforma Administrativa.
- 2.- La Reforma Fiscal en la Secretaría de Hacienda y C.P.
 - a) La reestructuración en la Subsecretaría de Ingresos-- como dependencia responsable de la Identificación y Control de Causantes.
 - b) La Descentralización Administrativa en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
 - c) La Coordinación Fiscal con las Entidades Federativas-- en materia de registro y control de causantes.

1.- LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL.

En su ponencia, el C.P. José Ignacio Cacho Vázquez nos ilustra respecto a este interesante punto, diciendo que "desde los inicios de la vida independiente de nuestro país se han realizado esfuerzos orientados a crear mecanismos para lograr una eficiente administración pública, sin embargo, hasta principios de este siglo, esos esfuerzos estaban aislados, pues consistieron generalmente, en la creación de dependencias federales sin obedecer a un plan integral que incluyera el establecimiento de un sistema administrativo", (94)

"Por otra parte", nos dice el Lic. Alejandro Carrillo Castro, Coordinador General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, "los cambios en la estructura y funciones de la Administración Pública no constituyen, en sí mismos, una novedad en el desarrollo del país. Un breve repaso de la forma en que la misma se ha ido desarrollando a lo largo de los 155 años de vida independiente muestra como, desde 1821, se han llevado a cabo diversos intentos para mejorarla y adaptarla a las distintas exigencias de los programas gubernamentales o de los acontecimientos que la Nación ha debido encarar". (95)

En efecto, el crecimiento y evolución de la administración pública ha estado en relación directa con los acontecimientos históricos y cambios económico-político-sociales que nuestro país ha experimentado en los últimos tiempos y que han obligado al Gobierno Federal a enfrentarlos en orden a su importancia y prioridad. Por ello, se puede decir que el crecimiento de la administración pública ha sido producto más bien de un proceso de agregación y no resultado de un programa integral de expansión preconcebido, ocasionando con ello que buena parte de este crecimiento se enfocara a resolver aquellos problemas y prioridades que requerían inmediata solución, creando, en su oportunidad, una nueva dependencia que vendría a intrincar aún más la ya de por sí compleja estructura administrativa.

(94) Cacho Vázquez, José Ignacio. "El Contador Público y la Reforma Administrativa". Revista Difusión Fiscal No. 21, pág. 5.

(95) Carrillo Castro, Alejandro. "La Reforma Administrativa". Revista Numérica, No. 41, pág. 30.

Luego entonces tenemos que "el crecimiento del aparato gubernamental ha respondido básicamente a los distintos momentos históricos que la nación tuvo que confrontar a partir de la Revolución de 1910. Cuando las necesidades del país así lo requirieron, se estableció una nueva secretaría o un departamento de Estado, se constituyó un organismo descentralizado, o se coparticipó en una sociedad anónima.

"Generalmente para establecer uno u otro tipo de organismos se tuvieron en cuenta, fundamentalmente, los problemas económicos y sociales relacionados con la nueva unidad administrativa, pero no siempre se la pudo concebir en su relación con la totalidad del sector público federal. Por esta razón, el crecimiento de la administración ha sido más bien resultado de un proceso de agregación que de una programación sistemática y global.

Consecuentemente, los objetivos, las políticas y las funciones de algunas dependencias y organismos públicos, han resultado, en ocasiones, concurrentes cuando no francamente duplicatorias".(96)

A todo esto habrá que agregar que la complejidad misma del aparato gubernamental, diversificación de tareas y actividades encomendadas a cada dependencia del Gobierno Federal, el deficiente sistema de información, así como la ausencia de adecuados canales de comunicación, han impedido, en muchas ocasiones, obtener resultados del todo satisfactorios, tanto en el diseño como ejecución de programas y planes conjuntos de desarrollo nacional, con los consiguientes desperdicios de recursos económicos, humanos y materiales; llegando inclusive a hacerse patente que los mismos empleados públicos adscritos a tal o cual organismo o dependencia desconozcan las funciones, objetivos y servicios que persigue la entidad a la cual están adscritos.

Así pues, se hace evidente la necesidad de planear, programar, coordinar, ejecutar y precisar con mayor claridad los objetivos, tareas y actividades del sector público a fin de evitar las duplicaciones, las lagunas legales, la improvisación, la excesiva centralización y los nocivos trámites en

(96) Secretaría de la Presidencia.- Direc. Gral. Estudios Administrativos. "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976". México. 1973. Segunda Ed. pág. 9.

gorrosos que en un momento dado pueden echar por tierra las buenas intenciones de la administración pública.

Corresponde al Ejecutivo Federal "promover las reformas administrativas que se requieran dentro de la esfera de acción que le ha sido encomendada constitucionalmente. Los demás poderes federales, así como los gobiernos estatales y municipales, deben decidir y emprender por sí mismos las reformas administrativas que consideren necesarias en sus respectivos ámbitos de competencia".(97)

En tal virtud, se ha puesto en marcha un amplio programa de reforma administrativa en el cual se contemplan una serie de actividades, mecanismos, procedimientos y acciones específicas orientadas a obtener una eficaz participación de todas y cada una de las dependencias y organismos que integran a la administración pública, así como lograr una mayor coherencia-coordinación y aumento gradual en la eficiencia del aparato gubernamental.

Sin embargo, es conveniente mencionar que la Reforma Administrativa "no es un fin en sí misma."

Es un programa para la consecución de objetivos generales y específicos de orden socioeconómico, político y cultural. Es un proceso integral que incluye por un lado cambios microadministrativos a nivel de institución y por otro involucra reformas macroadministrativas que incluyen a varias instituciones o funciones gubernamentales".(98)

También resulta pertinente señalar que "La tardía aparición de una auténtica reforma administrativa se explica por circunstancias tales como la falta de organismos orientados a la solución de la problemática de la administración pública, la escasez de elementos técnicos, científicos, financieros, -

(97) Ibidem. pág. 9.

(98) Cacho Vázquez. "El Contador Público y la Reforma Administrativa". Op. Cit. pág. 7.

materiales y humanos para implantar mecanismos eficientes, y la resistencia al cambio, derivada de la tradición histórica y de las condiciones sociales, económicas y jurídicas prevalecientes, sin dejar de considerar que hasta el triunfo de la Revolución, nuestros conflictos internos y externos no permitieron la consolidación del proceso de instauración de una estructura administrativa".(99)

Pero, ¿cómo ha crecido y evolucionado la administración pública federal en una sociedad en constante desarrollo económico y social como la nuestra?

Para responder adecuadamente esta interrogante, debemos entrar de lleno al tema que nos ocupa. Y para tal efecto lo iniciaremos, según nuestro plan de trabajo, con una breve exposición acerca de los principales cambios que la misma ha experimentado a lo largo de nuestra vida independiente.

(99) Ibidem. pág. 5.

a) ANTECEDENTES HISTORICOS.

"La consumación de la Independencia" afirma el Lic. Carrillo Castro "no significó para México la abolición automática de muchas de las estructuras políticas, económicas o administrativas anteriores. Cambiar el modelo del país en ningún caso resulta tarea fácil o cómoda. El México de entonces carecía, además, de la capacidad económica y administrativa necesarias para absorber los cambios que demandaba el programa liberal y la revolución industrial que le servían de modelo".(100)

Y como es lógico suponer, nuestra flamante nación requirió necesariamente la creación de dependencias federales a través de las cuales se fomentara la convivencia con otros países, se salvaguardara e hiciera respetar la recién adquirida soberanía, se recaudaran los recursos económicos destinados a cubrir el gasto público y se vigilara y garantizara el orden público interno.

Al efecto, el México independiente contó sólo con cuatro secretarías de estado: la del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores; la del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos; la del Despacho de Guerra y Marina; y la del Despacho de Hacienda.

Y no es sino hasta 1821 en que encontramos el primer antecedente de nuestra Reforma Administrativa; mismo en el que se pone de manifiesto la necesidad de que cada secretaría coordine con las demás dependencias federales las acciones que les competan, a fin de reformar y mejorar sustancialmente la administración pública federal. Así tenemos que "El catálogo de disposiciones legales relativas a los cambios o reformas de la administración pública, se inició con el primer Reglamento de Gobierno (1821) que establecía que cada uno de los cuatro ministros con los que contaba el Ejecutivo, estaba obligado a "proponer a la Regencia las reformas y mejoras" que creyera conducentes en "los cuerpos y ramos dependientes-

(100) Carrillo Castro. "La Reforma Administrativa". Op. Cit.-
pág. 30.

de su ministerio, combinando con los demás ministros" lo que pudiera convenir "al bien general del Estado en todos los ramos de su administración".(101)

Sin embargo, de este año hasta 1853, 32 años para ser -- exactos, no hubo cambios significativos en materia administrativa federal y los que se presentaron "se redujeron a separar para luego reunir, las funciones entonces existentes, o al -- anuncio de modificaciones legales, en los casos en que no se trató de meros ceses masivos de personal".(102)

"Así, de 1821 a 1853, sin alterar mayormente la estructura orgánica básica, se reubicaron varias veces las funciones asignadas a los ministros existentes. En 1835, se creó un -- quinto ministerio al dividirse la Secretaría de Estado y de Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores en el Ministerio de Relaciones Exteriores y en el del Interior. A mediados de 1853, se creó un sexto ministerio, con el nombre de "Fomento, Colonización, Industria y Comercio".(103)

En 1861, bajo el régimen del Lic. Juárez se propuso llevar a cabo una radical reforma administrativa, que no fue posible efectuarla toda vez que el Presidente Juárez debió hacer frente a la invasión extranjera que ponía en peligro la soberanía del país. Sin embargo, "La llegada al poder del Partido Liberal y la aprobación de las Leyes de Reforma imprimieron también un cambio sustancial en las funciones asignadas a la administración gubernamental. Con la separación del Estado y la Iglesia, la Secretaría del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos se convirtió", en ese mismo año, "en Secretaría de Justicia e Instrucción Pública".(104)

(101) "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976". Op. Cit. pág. 19.

(102) Carrillo Castro "La Reforma Administrativa". Op. Cit. pág. 30.

(103) "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976". Op. Cit. pág. 19.

(104) Ibidem. pág. 19.

En la obra que ya hemos citado, el Lic. Carrillo Castro manifiesta que por lo que hace a Don Porfirio Díaz, éste -- orientó sus adecuaciones administrativas a los aspectos de -- modernización técnica por lo que en 1891 se creó la Secretaria -- ría de Comunicaciones y Obras Públicas. En 1896 la del Consejo de Salubridad.

Una vez iniciada la Revolución en 1910 Don Francisco I. Madero conserva tanto el número como denominación de las secretarías hasta ese momento existentes. En 1913 Victoriano Huerta las aumenta a nueve, dividiendo a la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública en la de Justicia y en la de Instrucción Pública.

Más, al triunfar definitivamente la Revolución tienen lugar profundos cambios administrativos. Por ello, en 1917 nuestra Constitución Federal contempla la creación de los órganos centralizados en dos modalidades:

- a) Las tradicionales secretarías de estado; y
- b) Los novedosos órganos técnicos llamados departamentos de estado, mismos que deberían prestar auxilio directo al Ejecutivo Federal.

Es conveniente mencionar que en atención al principio de división de poderes, se asignaron al Judicial las atribuciones de la desaparecida, en ese mismo año, Secretaría de Justicia. La de Instrucción Pública también fue desaparecida, creándose en su lugar uno de los novedosos órganos técnicos al que se le llamó Departamento Universitario y de Bellas Artes, que atendería precisamente la educación superior del país. Respecto a la educación básica y media y con el fin de fortalecer a los municipios, "los ayuntamientos locales fueron responsabilizados de la educación primaria y secundaria...". "tal y como lo ordenaba la nueva Constitución..." (105)

(105) Ibidem. pág. 20.

Pero cuatro años más tarde se presentaron nuevas reformas; por lo que en 1921 el Departamento Universitario se integró a la nueva Secretaría de Instrucción Pública, misma a la que se asignaron las funciones que tenía su antecesora de Instrucción Pública. Finalmente, en 1929 el citado Departamento Universitario fue descentralizado como Universidad Nacional Autónoma de México.

PRIMER ORGANO PROMOTOR DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS.

Como resultado de nuestro movimiento revolucionario, dice el C.P. José Ignacio Cacho Vázquez, surgieron ideas que -- cambiarían la tradicional administración a efecto de alcanzar una justicia social. Así el Presidente Calles establece las bases del actual aparato administrativo.

Continúa diciendo este autor que posteriormente y en -- atención a los intentos de reforma de ese aparato, el 10 de -- octubre de 1932 se encarga "a la Oficina Técnica Fiscal y de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda realizar estudios -- sobre la eficiencia de los servicios públicos".(106)

Confirmando lo anterior, el documento "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal 1971- -- 1976", establece "que en 1932 se encomendó a la Oficina Técnica Fiscal y de Presupuesto, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la facultad de hacer estudios para organización administrativa, coordinación de actividades y sistemas -- de trabajo para lograr la eficiencia en los servicios públicos".(107)

Posteriormente, en 1943 con el objeto de coordinar, re -- formar y mejorar las actividades administrativas del sector -- gubernamental se crea una comisión intersecretarial con equivalente función, a efecto de aprovechar en mayor medida todos

(106) Cacho Vázquez. "El Contador Público y la Reforma Administrativa". Op. Cit. pág. 6.

(107) "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976". Op. Cit. pág. 21.

y cada uno de los fondos destinados al sector público federal.

Pero, toda vez que el desarrollo del país requería necesariamente nuevos mecanismos que atendiesen la creciente complejidad tanto de los órganos centrales como del sector descentralizado, se hizo indispensable crear a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la cual se encargaría de llevar a cabo, entre otros asuntos, los estudios, planes y recomendaciones para el constante mejoramiento del sector gubernamental.

Once años después esta dependencia se transforma en Secretaría del Patrimonio Nacional; asignándosele a la vez facultades de control y vigilancia sobre organismos y empresas de participación estatal. Simultáneamente, tiene lugar una importante reforma administrativa puesto que a través de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958 se crea la Secretaría de la Presidencia, misma que absorbería funciones de la Secretaría Particular del Presidente y de la Secretaría del Patrimonio Nacional a fin de auxiliar al Ejecutivo Federal en cuanto a "la planeación, coordinación y evaluación del desarrollo económico y social, programar el gasto público, coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones que a ésta debían hacerse".(108)

Para ello, el día 9 de abril de 1965 se establece en la Secretaría de la Presidencia la Comisión de Administración Pública que se encargaría de "dictaminar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberían hacerse en su actual organización, así como proponer reformas a la legislación y las medidas administrativas que procedan".(109)

En 1967 esta Comisión plantea en su documento "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana" que entre los objetivos primordiales está el referente a dejar --

(108) Cacho Vázquez. "El Contador Público y la Reforma Administrativa". Op. Cit. pág. 6.

(109) "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976". Op. Cit. pág. 24.

perfectamente establecidas las bases que permitan emprender una reforma administrativa en todas las dependencias del Ejecutivo Federal.

Para tal efecto y con fundamento en el "Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público Federal", expedido por el Presidente Echeverría el 27 de enero de 1971, publicado en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente, fueron creadas tanto en las secretarías y departamentos de estado como en los organismos y empresas de participación estatal, las comisiones internas de Administración y las unidades de Organización y Métodos.

Las primeras fueron establecidas "...con el propósito de plantear y realizar las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas, incrementar su propia eficiencia y contribuir a la del sector público en su conjunto..."(110)

Las segundas, "...con el propósito de asesorar técnicamente el planteamiento y ejecución de las reformas que dependen directamente del titular de cada dependencia o del funcionario en que éste delegue la autoridad en materia de coordinación y racionalización administrativas".(111)

Por su parte, "Corresponderá a la Secretaría de la Presidencia, con la intervención de las dependencias competentes en cada caso, la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público federal, así como la compatibilización de los propósitos que por ellas se persiguen. Para ese efecto se relacionará con las comisiones internas de Administración y con las unidades de Organización y Métodos, -- propondrá las normas y sistemas que armonicen los trabajos -- respectivos de las dependencias y establecerá aquéllos que se refieran a sus aspectos comunes".(112)

(110) "Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal". Presidencia de la República. Coordinación Gral. de Estudios Admvs. México. 1977. pág. 98.

(111) Ibidem. pág. 98.

(112) Ibidem. pág. 98.

A partir de este Acuerdo, el régimen del Lic. Echeverría establece las bases de una reforma administrativa integral -- que surge "no como un fin en sí misma, sino como un programa para la consecución de objetivos generales y específicos de orden socioeconómico, político y cultural. Es un proceso que incluye cambios microadministrativos, es decir, a nivel institucional, e involucra reformas macroadministrativas, que incluyen a varias instituciones o funciones gubernamentales; -- atañe a todos los servidores públicos e implica la continua revisión y ordenamiento de las estructuras, sistemas y procedimientos de la administración pública".(113)

Por su parte, el Lic. López Portillo ha continuado los esfuerzos y trabajos iniciados por el Lic. Echeverría respecto a la reforma administrativa; emprendiendo a la vez radicales e importantes cambios en la estructura y funcionamiento de la administración pública federal, encaminados a imprimir a la misma una total reorganización, eficiencia y dinamismo; -- "...reorganización administrativa", establece el Lic. López Portillo en el discurso que daba fin a su campaña a la Presidencia de la República y en el cual se señaló la necesidad de llevar a cabo la sectorización de la administración pública y se delineó el esquema general de su funcionamiento, así como las estrategias en que se apoyaría su reforma administrativa, "que debe cumplir dos funciones. Una proveer al Ejecutivo de un instrumento moderno y eficiente para la prosecución de los objetivos nacionales y otra convertir a la administración pública en un sistema accesible y eficiente para quienes necesitan negociar con ella, utilizar sus servicios y realizar trámites gubernamentales".(114)

(113) "Informe sobre el Programa de Desconcentración en la -- Subsecretaría de Ingresos por el período comprendido entre el 5 de abril de 1973 y el 28 de febrero de 1976, -- que presenta la Dirección General de Administración Fiscal Regional". Revista Difusión Fiscal No. 22. pág. 67.

(114) López Portillo, José. Citado en el documento "Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal". Presidencia de la República. Coordinación Gral. de Estudios Admvs. México. 1977. Colección Lineamientos, número 1, pág. 18.

Más adelante nos dice el mismo personaje que "La reorganización habrá de convertir la compleja estructura burocrática actual, en una en donde se precisen responsabilidades, se evite la duplicidad de funciones y las decisiones fluyan de manera rápida y eficiente hasta convertirse en hechos.

"No cambiaremos por cambiar, ni haremos modificaciones innecesarias. La Administración Pública Mexicana es fruto de la experiencia de muchos años y de muchos hombres. Pero sí, con la mayor decisión, haremos aquellos ajustes que permitan evitar duplicidades, precisar responsabilidades y competencias y simplificar estructuras, de manera que el Presidente de la República cuente con el instrumento administrativo más eficaz que sea posible, y a la vez, el pueblo encuentre en la administración procedimientos sencillos, ventanillas accesibles, trámites y atención considerada".(115)

Asimismo, en su acto de Toma de Posesión especificó que para instrumentar sus políticas, era necesario "reorganizar la administración para organizar al país".(116) Por ello, su Reforma Administrativa persigue como fines: "eficiencia y honestidad".(117), teniendo como puntos de partida a "la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública, la de Presupuesto y Gasto Público y la de Deuda Pública; modificaciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, el Convenio Unico de Inversión y Desarrollo con los gobiernos de los Estados, así como un conjunto de ordenamientos que permitan fijar responsabilidades y hacer más expedita la impartición de la justicia en materia agraria, laboral, administrativa y civil o popular".(118)

En seguida agrega que "Para optimizar la programación, mantendremos normatividad y control en el centro, aproximando las decisiones a los lugares de su ejecución, esto es, a partir de un conjunto de criterios sistematizados, descentraliza

(115) Ibidem. pág. 19.

(116) Ibidem. pág. 20.

(117) Ibidem. pág. 21.

(118) Ibidem. pág. 21.

remos las funciones y desconcentraremos las acciones; acercándonos y estrechando nuestras relaciones para que nuestro cuerpo social, a semejanza de los organismos vivos, se recree continamente y habiendo concordancia entre el todo y sus partes exista en armonía".(119)

Indicando, por otra parte que "Por medio de la Ley Orgánica de la Administración se asientan los cambios que reclama la estructura sectorial, y se ordenan por funciones las secretarías de Estado a fin de contar con la organización y los instrumentos idóneos para realizar el Programa de Gobierno".- (120)

En efecto, esta ley capta fielmente, según se desprende de la lectura de su exposición de motivos, el propósito de emprender una nueva y total reorganización en la estructura del aparato administrativo federal, orientada más que nada a evitar las duplicidades, establecer claramente y sin lugar a dudas las responsabilidades y lograr flexibilidad y simplificación en las estructuras administrativas.

b) OBJETIVOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

Manifiesta el Lic. Carrillo Castro que la reforma administrativa que el Presidente López Portillo inició en 1976 -- viene a constituir "el cambio más profundo realizado hasta -- ahora en la historia del país".(121) Y que la misma comprendió ajustes en el 95% de la estructura administrativa centralizada, la creación de cinco nuevas secretarías y un departamento administrativo, así como la revisión en diez y nueve de las veinte dependencias directas del Ejecutivo Federal.

(119) Ibidem. pág. 21.

(120) Ibidem. pág. 21.

(121) Carrillo Castro. "La Reforma Administrativa". Op. Cit.- pág. 31-32.

Más adelante aclara que no sólo se reformaron o ajustaron las estructuras administrativas, sino que también, a través de las recientes leyes del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y adiciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, se actualizaron los aspectos funcionales y se impuso "la obligación de programar todas las acciones públicas conforme a objetivos y a metas claramente establecidas; a presupuestar conforme a programas y a contabilizar los costos a fin de estar en mejores condiciones de controlar las acciones y de evaluar los resultados de la actividad pública".(122)

Agrega que no obstante que todo ello representa en sí la más importante y profunda reforma administrativa que ha sido emprendida hasta la fecha se llegó todavía más lejos, puesto que se incorporaron en la Ley Orgánica de la Administración Pública los mecanismos para regular y coordinar el funcionamiento de la administración pública paraestatal, los cuales por estar dispersos en gran cantidad de instrumentos legales no se aplicaban adecuada y oportunamente. Asimismo, que debido al gran incremento en el número de entidades que integran a dicha administración paraestatal se dispuso en la nueva ley que el único facultado para acordar la creación de esas entidades sería el titular del Ejecutivo Federal, quien a la vez decidirá el sector de actividad en que habrán de quedar agrupadas.

En el mismo trabajo, el Lic. Carrillo Castro procede a enumerar "los objetivos globales que integran el compromiso básico que en materia de reforma administrativa estableció el Presidente López Portillo al inicio de su mandato:

1. Organizar al gobierno para organizar al país.
2. Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno.
3. Sistematizar la administración y el desarrollo del personal público federal.
4. Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del Federalismo en México, y
5. Mejorar la administración de justicia".(123)

(122) Ibidem pág. 32.

(123) Ibidem. pág. 33.

Objetivos que se están efectuando a través de las cinco etapas en que convencional y permanentemente se ha dividido a dicha reforma. Así pues, no es necesario que concluya una para iniciar la otra, ya que todas están en proceso, todas están vigentes y por lo tanto los resultados alcanzados pueden ser evaluados simultánea y periódicamente.

Respecto a las cinco etapas que hemos anunciado anteriormente diremos que:

La Primera Etapa, "iniciada en enero de 1977, estuvo básicamente orientada a instrumentar las reformas derivadas de la nueva Ley Orgánica, destinadas a organizar más eficientemente las dependencias directas del Ejecutivo.

Ello requirió transferir 59 unidades administrativas de nivel superior al de Dirección, así como la reubicación de 79,000 plazas de trabajadores al servicio del Estado. Lo anterior se realizó sin lesionar los derechos sindicales o individuales de los trabajadores afectados, contando en todo momento con la participación responsable y patriótica de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Se reasignaron igualmente partidas de gasto por valor de 29,000 millones de pesos".(124)

Por su parte, el periodista Fernando C. Palacios manifiesta:

"En lo que va de la Segunda Etapa, que se inició en julio de 1977, se han asignado responsabilidades de coordinación sectorial a titulares de las dependencias centralizadas y jefes de Departamento de Estado, quienes hoy se encargan del estudio y planteamiento de las reformas a las entidades paraestatales que quedaron previamente agrupadas en su respectivo sector de actividad, cuando anteriormente el Presidente tenía que acordar con los titulares de las empresas paraestatales.

(124) Ibidem. pág. 33.

En esa misma etapa, y a propuesta de los propios coordinadores de sector, más de 110 empresas-paraestatales han sido depuradas, fusionadas, fortalecidas y en algunos casos liquidadas".(125)

A continuación este mismo autor nos dice:

"La tercera Etapa fue puesta en marcha en diciembre de 1977. Se ha orientado al establecimiento de mecanismos y criterios para coordinar los esfuerzos de los distintos sectores que de alguna manera están relacionados entre sí. Con ello -- las dependencias de la administración actúan conjuntamente -- con mayor eficiencia y eficacia.

La Cuarta Etapa iniciada en abril de 1978 está orientada a la simplificación de los procedimientos que implican trato directo con el público, así como a garantizar una atención -- adecuada y diligente por parte de los trabajadores del Estado, a quienes asisten a las oficinas gubernamentales a ejercer un derecho o a cumplir una obligación.

En esta etapa se inició y alentó la participación destacada de la ciudadanía, planteando problemas y sugiriendo soluciones al través de dos conductos: por medio de las asociaciones de profesionales de cámaras y confederaciones, de colegios, juntas de vecinos y grupos organizados del país, los que plantean sus recomendaciones para la reforma de los trámites con los que, de manera directa, están relacionados. La otra modalidad fue la instalación de Módulos de Orientación, Información y Quejas en todas las oficinas gubernamentales.

El último campo de trabajo abierto por la Reforma Administrativa es el de la Quinta Etapa. Esta pretende que el sistema de administración y desarrollo de personal público, al mismo tiempo que incentive el desempeño honesto y eficiente en ejercicio de sus funciones, garantice la superación de los trabajadores al servicio del Estado. De esta manera se pone especial énfasis en la capacitación de los servidores públicos.

(125) C. Palacios Fernando. "Etapas de la Reforma". Revista - La República, Organo de difusión del Partido Revolucionario Institucional. Año XXXII. Número 419. 1981. pág.- 40.

La revisión y actualización permanente de los instrumentos administrativos complementan el programa de Reforma Administrativa. Esta no se agota con el cumplimiento de programas y metas, requiere de la constante modernización para que, al lado de las necesidades que plantea el desarrollo económico y social del país, cumpla con el compromiso de utilizar, con mayor racionalidad y honradez, los medios que los mexicanos han puesto en manos del Estado".(126)

(126) Ibidem. págs. 40 y 41.

2.- LA REFORMA FISCAL EN LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

En su obra, el Lic. Leonardo Basave Aguirre afirma que - el Presidente Echeverría emprendió un extenso programa de reforma administrativa en el sector público federal. Y que por lo que concierne a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público "las medidas de política fiscal han sido acompañadas por transformaciones sustantivas en la organización, modificaciones de los métodos y sistemas de trabajo, utilización de la tecnología más avanzada y motivación de los servidores públicos para cumplir con probidad y eficiencia sus labores; todo-ésto, con el objeto central de aumentar la recaudación y mejorar su administración".(127)

Así, dentro del marco de la Reforma Administrativa, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público juega un papel muy importante.

"En efecto, si se considera que la Secretaría de Hacienda es la encargada de la regulación de los flujos financieros que permiten la realización de los programas federales, sin la reforma de esta dependencia, las acciones serían periféricas, no tocarían el meollo de los problemas".(128)

Compartiendo totalmente este criterio, el C.P. José Ignacio Cacho Vázquez transcribe en su ponencia, una declaración del entonces Secretario de Hacienda José López Portillo: "El corazón, la entraña de la reforma administrativa en México, de la reforma administrativa para el desarrollo, está aquí, -

(127) Basave Aguirre, Leonardo. "La Computación Electrónica - como Elemento Básico del Control de los Causantes". Op. Cit. pág. 67.

(128) "Informe sobre el Programa de Desconcentración en la Subsecretaría de Ingresos por el período comprendido entre el 5 de abril de 1973 y el 28 de febrero de 1976, que presenta la Dirección General de Administración Fiscal Regional". Op. Cit. pág. 67.

en nuestra Secretaría".(129)

Desde nuestro particular punto de vista, diremos que es en verdad indiscutible que el decidido y vigoroso avance económico y social que ha experimentado el país en los últimos lustros ha dependido, en gran medida, de la oportuna, firme y eficaz captación de recursos monetarios que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha realizado a lo largo de nuestra vida independiente; lo cual ha permitido a la vez satisfacer las demandas, necesidades y aspiraciones de la colectividad y por lo consiguiente conservar, impulsar y garantizar el salu-
dable desarrollo de la nación.

Luego entonces, la Reforma Fiscal en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha sido orientada a:

- "a) Obtener una mayor eficiencia general.
- b) Armonizar las legislaciones fiscales del país.
- c) Mejorar la relación entre fisco y causante, orientán-
dolo debidamente.
- d) Perfeccionar la política fiscal.
- e) Aumentar la recaudación evitando la evasión y elu-
sión.
- f) Desconcentrar servicios, reducir papeleo burocrático
y agilizar los pagos al personal.
- g) Concentrar y definir criterios, políticas y toma de-
cisiones importantes".(130)

No debemos olvidar que la Reforma Administrativa del Gobierno Federal persigue como propósito esencial llevar a cabo la revisión y ordenamiento de las estructuras, sistemas y pro

(129) López Portillo, José. Citado por el C.P. José Cacho Vázquez en su ponencia "El Contador Público y la Reforma Administrativa". Revista Difusión Fiscal No. 21, pág. -
10.

(130) Cacho Vázquez. "El Contador Público y la Reforma Admi-
nistrativa". Op. Cit. pág. 10.

cedimientos de la administración pública, a efecto de que ésta promueva más eficientemente el desarrollo económico y social y propicie una más justa y equitativa distribución de la riqueza que beneficie a las clases más necesitadas del país.- Y que asimismo, en el proceso de revisión y ordenamiento de las estructuras y métodos de trabajo de la administración, se encuentra como uno de los objetivos primordiales el disminuir considerablemente la excesiva concentración de trámites y decisiones que deban ser atendidos en forma exclusiva por las oficinas de la capital.

Así pues, los programas de descentralización y desconcentración administrativa han pasado a ocupar un primer plano en las tareas y reformas que cada dependencia del sector gubernamental tenga que emprender en su respectivo ámbito de competencia.

En lo que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se refiere encontramos que esta dependencia sufrió importantes cambios estructurales encaminados a reorganizarla en todos sus niveles y a adecuar sus actividades y tareas a las exigencias del cada vez más creciente gasto público, estableciendo para tal efecto dependencias regionales que habrán de coordinarse, en los términos de los convenios celebrados, con las entidades federativas para establecer así un proceso eficiente, flexible y dinámico que permita llevar la estructura administrativa al origen y circunstancias de los problemas. - Esto es, se decidió descentralizar y desconcentrar, funcional y geográficamente, determinadas atribuciones y mecanismos operativos.

Así tenemos que entre los instrumentos que han sido creados para llevar a cabo su programa de desconcentración administrativa destacan: la Dirección General de Administración Fiscal Regional y sus dependencias, las Administraciones Regionales, las cuales tienen como objetivo básico llevar a cabo la desconcentración de la administración tributaria que permita resolver los problemas del contribuyente dentro de su misma localidad, prestarle mayores, mejores y más oportunos servicios, así como un ejercicio más eficaz de sus derechos e igualmente ejercer sobre él un mejor control y una mayor vigilancia en el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

- a) LA REESTRUCTURACION EN LA SUBSECRETARIA DE INGRESOS COMO DEPENDENCIA RESPONSABLE DE LA IDENTIFICACION Y CONTROL DE CAUSANTES.

Corresponde a esta área de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otras, la función de recaudar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos de carácter federal; por lo consiguiente ha sido facultada para implantar los sistemas y procedimientos de registro y control de las obligaciones tributarias y generar información y estadísticas fiscales para la adecuada toma de decisiones.

Debido a que el desarrollo del país es constante y permanente, y en consecuencia requiere cada vez mayores ingresos económicos, esta área se encarga también de promover la participación de toda la población económicamente activa para incorporar a todos aquellos contribuyentes que obtengan ingresos gravables.

Para lograrlo, la Subsecretaría de Ingresos ha sufrido una total reestructuración encaminada a limitar y combatir la perjudicial evasión, fortalecer y modernizar los sistemas y procedimientos de identificación, control y vigilancia tanto de obligaciones como de contribuyentes afectos al pago habitual de impuestos federales; asimismo se busca la coordinación, revisión y depuración de actividades de todas las Direcciones que la integran, a efecto de eliminar trámites inútiles, engorrosos o duplicatorios, así como la descentralización y desconcentración administrativa de todas y cada una de sus funciones operativas.

Al respecto, el Lic. Urbano Farías considera que tiene una particular importancia el determinar con precisión los mecanismos o instrumentos que habrán de apoyar la reforma administrativa del Gobierno Federal para estar en condiciones de obtener a corto plazo los objetivos que la misma se propone alcanzar.

Agrega a continuación, que "Uno de los logros más importantes en este aspecto es la reforma administrativa que se ha realizado en la Subsecretaría de Ingresos de esta Secretaría, en la cual se ha procedido a efectuar una desconcentración de la actividad fiscal a lo largo de todo el país, una reestruc-

turación del área central para administrar los tributos en -- atención a las funciones y no de los impuestos en particular-- y por último, crear una base objetiva de administración, que permita a la autoridad actuar con eficiencia dentro de un marco legal y que el contribuyente tenga la seguridad jurídica". (131)

Por su parte, el C.P. Cacho Vázquez afirma que la reforma en la Subsecretaría de Ingresos ha sido establecida a partir de dos procesos fundamentales: "descentralización y des - concentración". (132)

Así, en el primer proceso y mediante el establecimiento de convenios de coordinación fiscal, han sido delegadas a las entidades federativas las funciones de recaudación, adminis - tración y fiscalización de ciertos impuestos federales, incre - mentando a la vez su participación en los mismos.

Respecto al segundo, fueron creadas las Administraciones Fiscales Regionales a efecto de controlar el 20% de la recaudación federal y atender al 95% de los contribuyentes, al ser desconcentrados, de acuerdo a la cuantía de sus ingresos, los siguientes causantes:

"a) Empresas con ingresos acumulables hasta por 20 millo - nes de pesos y

b) Personas físicas con ingresos anuales que no excedan de 500 mil pesos". (133)

"Este sistema" dice el Lic. Mario Ramón Beteta "ha empe - zado a rendir frutos positivos, en tanto que ahorra tiempo a los causantes y al Fisco Federal y en cuanto permite incremen -

(131) Farías, Urbano. "Los Criterios de Interpretación y Apli - cación de las Leyes Tributarias". Revista Difusión Fisco - cal No. 28, pág. 63.

(132) Cacho Vázquez. "El Contador Público y la Reforma Adminis - trativa". Op. Cit. pág. 11.

(133) Beteta Mario Ramón. "Termino la Primera Etapa de Descen - tralización". Revista Numérica No. 15, pág. 3.

tar la recaudación al hacer más fácil el oportuno cumplimiento de las obligaciones fiscales y al disminuir las posibilidades de evasión y de elusión fiscal. En todo caso, lo que se busca es evitar el pesado, costoso y muchas veces irritante tránsito del causante por múltiples oficinas, poniendo a su disposición una sola de fácil acceso donde pueda tramitar los diversos asuntos que lo ligan al régimen tributario".(134)

Abundando en el tema, manifiesta el Lic. Carlos Tello Macías: "Para explicar este esfuerzo, podemos decir metafóricamente que hemos convertido a cada Administración Fiscal Regional en una Subsecretaría de Ingresos con competencia y capacidad para tratar todos los asuntos de la inmensa mayoría de los contribuyentes del país".(135)

Sin embargo, "... aquellas personas que hayan declarado más de medio millón de ingresos, o las empresas con ingresos mayores de 20 millones de pesos, tendrán que seguir tratando sus asuntos en la capital con las Direcciones respectivas". - (136)

Ahora bien, para llevar a cabo una total reestructuración con fecha 28 de diciembre de 1979 el Presidente López Portillo tuvo a bien expedir el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del mismo año, para entrar en vigor el día siguiente, abrogando al anterior de 1977.

Dentro de esta reestructuración y en lo que al objeto central de nuestro estudio concierne, tiene singular importancia la Dirección General de Recaudación (anteriormente Dirección General de Administración Fiscal Regional), toda vez que

(134) Ibidem, págs. 3-4.

(135) Tello Macías, Carlos. Discurso pronunciado en la inauguración de la Administración Fiscal Regional Golfo Centro, Puebla, 28 de Junio de 1975. Revista Difusión Fiscal No. 13, pág. 50.

(136) Ibidem. pág. 50.

es la dependencia de la Subsecretaría de Ingresos a la cual, - en términos del artículo 56 del nuevo Reglamento Interior antes citado, compete:

ARTICULO 56.- "Compete a la Dirección General de Recaudación:

I.- Formular, para aprobación superior, la política, sistemas y procedimientos de recaudación de los ingresos fiscales del área de su competencia y planear, también para aprobación superior, las actividades de las Administraciones Fiscales Regionales y de las autoridades fiscales de las entidades federativas tratándose de impuestos, coordinados en los términos de los convenios y acuerdos respectivos, en materia de -- identificación de causantes, recaudación, vigilancia del cumplimiento de obligaciones, imposición de sanciones por infracciones en la materia de su competencia, condonación, cobro -- coactivo, contabilidad de ingresos y movimiento de fondos y -- recursos administrativos de su competencia.

II.- Integrar y mantener actualizado el Registro Federal de Causantes y los demás registros que establezcan las leyes fiscales, con excepción de los aduanales y el de vehículos.

III.- Participar con la Tesorería de la Federación en el diseño de los sistemas de recaudación de ingresos de las Oficinas Federales de Hacienda y demás organismos de recaudación autorizados.

IV.- Formular, para aprobación superior, las políticas, - normas, planes, directrices y criterios técnicos en materia - de procesamiento de datos de la Subsecretaría a la que quede adscrita, así como establecerlos, aplicarlos central y regionalmente, y evaluar sus resultados.

V.- Asesorar y supervisar la implantación de sistemas, - procedimientos y métodos en las Administraciones Fiscales Regionales en el área de su competencia.

VI.- Dar servicio de procesamiento electrónico de datos - a las unidades administrativas de la Subsecretaría a la que - quede adscrita.

VII.- Participar en el diseño de las formas oficiales, - avisos, declaraciones, manifestaciones y demás documentos requeridos por las disposiciones fiscales materia de la competencia de las unidades administrativas de la Subsecretaría a que quede adscrita.

VIII.- Participar en la formulación, para aprobación superior, de los convenios y acuerdos de coordinación con las autoridades fiscales de las entidades federativas y evaluar sus resultados, en la materia de su competencia.

IX.- Recibir de los particulares y en su caso requerir los avisos, manifestaciones y demás documentos que conforme a las disposiciones fiscales deban presentarse ante la misma.

X.- Informar a la Procuraduría Fiscal de la Federación de la presunta comisión de delitos fiscales y oficiales de que tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones".(137)

Del contenido de este artículo se desprende que de entre las principales actividades que han sido encomendadas a la Dirección General de Recaudación, tiene prioridad la relativa a integrar y mantener un Registro Federal de Causantes completo y permanentemente depurado y actualizado a través del cual se identifique, ubique y controle a los contribuyentes afectos al pago habitual de impuestos federales para que cumplan con toda oportunidad sus obligaciones tributarias y en especial aquella que se refiere a la presentación de su declaración de ingresos.

(137) "Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público". Art. 56. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1979.

b) LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA EN LA SECRETARIA DE-HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

En su tesis Sergio Rodrigo Daza de la Garza expone que -- el Presidente Echeverría promovió durante su régimen "la descentralización administrativa del Gobierno Federal a través -- de la delegación de facultades o de autoridad para que a niveles jerárquicos adecuados y en regiones o Estados, oficinas -- ya establecidas o de nueva creación puedan resolver o trami -- tar estos asuntos en el mismo lugar donde se demanden los servicios".(138)

En efecto, "Ante la apremiante necesidad de modificar -- los sistemas y procedimientos de la Administración Pública, -- así como establecer un proceso ininterrumpido de mejoramiento de las estructuras, después de diversos estudios se dan a co -- nocer las razones que justifican la descentralización de la -- Administración Tributaria:

- = Complejidad del sistema tributario.
- = Aumento constante del número de causantes.
- = Problemas de información.
- = Falta de fluidez en los trámites y procedimientos en -- tre las unidades involucradas.
- = Dificultad de control y de fiscalización sobre los -- causantes.
- = Nivel central abrumante por número de decisiones y trámites de escasa relevancia".(139)

Por su parte, el Lic. Basave Aguirre manifiesta que por -- medio del Decreto Presidencial del 13 de junio de 1973, publi -- cado en el Diario Oficial de la Federación el 20 del mismo -- mes y año, se crearon los organismos que se encargarían de --

-
- (138) Daza de la Garza, Sergio Rodrigo "El Contador Público, -- la Política Fiscal y el Sistema Tributario Mexicano" -- Universidad Autónoma de Nuevo León. Facultad de Comer -- cio y Admon. Monterrey, N.L. 1975. pág. 171.
- (139) "El Registro Federal de Causantes y sus Procesos de Ali -- mentación y Retroalimentación". Op. Cit., pág. 16.

llevar a cabo en el ámbito de la Subsecretaría de Ingresos -- "un amplio programa para descentralizar la administración tributaria". (140)

Respecto a este Decreto, nos dice el Lic. Mario Ramón -- Beteta que el mismo "ordena la creación de los órganos encargados de aplicar los programas de descentralización de funciones en el área fiscal, pone un marcado énfasis en conseguir -- el acercamiento de la autoridad con los causantes, a fin de -- facilitar el cumplimiento puntual de sus obligaciones en esta materia. Asimismo, el propio Decreto procura una real, permanente y respetuosa coordinación entre las administraciones -- fiscales de los Estados y la Federal". (141)

Los órganos creados por el Decreto que comentamos son:

- a) La Comisión de Administración Fiscal Regional.
- b) La Dirección General de Administración Fiscal Regional.
- c) Las Administraciones Fiscales Regionales.

"Las funciones de la Comisión" afirma el C.P. Cacho Vázquez "consisten en fijar las políticas generales de desconcentración, armonizar los objetivos y metas por alcanzar, coordinar los trabajos a desarrollar, supervisar el trabajo de -- los grupos de Normas y Criterios, Planeación y Programación, -- Control de Gestión y de los grupos esporádicos de trabajo que se integren. Esta Comisión se estableció para coordinar las -- siguientes áreas de la Secretaría de Hacienda: Egresos, Estudios Hacendarios, Registro Federal de Automóviles y Aduanas". (142)

(140) Basave Aguirre. "La Computación Electrónica como Elemento Básico del Control de los Causantes". Op. Cit. pág. 67.

(141) Beteta, Mario Ramón. "Terminó la Primera Etapa de Descentralización". Op. Cit. pág. 3.

(142) Cacho Vázquez. "El Contador Público y la Reforma Administrativa". Op. Cit. pág. 12.

Como objetivo de la Dirección General de Administración-Fiscal Regional estuvo el de descentralizar la excesiva concentración de las decisiones y operaciones en varios centros-importantes".(143) Independientemente de este objetivo, le correspondió "realizar estudios y programas de trabajo con las Tesorerías de los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal; dirigir y supervisar las actividades de las Administraciones Fiscales Regionales; llevar y mantener al corriente el Registro Federal de Causantes y Retenedores y vigilar el cumplimiento de las obligaciones de éstos en materia de registro".(144)

Por lo que se refiere a las Administraciones Fiscales Regionales, creadas por el Decreto a que se ha hecho mérito, tienen facultades para controlar y vigilar el cumplimiento de obligaciones tributarias, asimismo se encargan de mantener y llevar debidamente actualizado el Registro Federal de Causantes de la circunscripción que les ha sido asignada. También tienen facultades para autorizar parcialidades en el pago de créditos fiscales, conceder prorrogas, resolver consultas sobre aplicación de disposiciones tributarias, informar a la Procuraduría Fiscal de la Federación sobre la presunta comisión de delitos fiscales, así como dirigir y supervisar técnicamente a las Oficinas Federales de Hacienda de su circunscripción territorial.

Para apreciar claramente lo anterior, consideramos pertinente proceder a transcribir el artículo 106 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de 1979.

ARTICULO 106.- "Las Administraciones Fiscales Regionales podrán, por conducto de los funcionarios autorizados, dentro de su circunscripción territorial y en los términos del acuerdo de delegación respectivo:

(143) "El Registro Federal de Causantes y sus Procesos de Alimentación y Retroalimentación". Op. Cit. págs. 16 y 17.

(144) "Informe sobre el Programa de Desconcentración en la Subsecretaría de Ingresos por el período comprendido entre el 5 de abril de 1973 y el 28 de febrero de 1976, que presenta la Dirección General de Administración Fiscal Regional". Op. Cit. pág. 70.

I.- Aplicar las políticas, programas, sistemas, procedimientos y métodos de trabajo, establecidos por las unidades administrativas competentes de la Subsecretaría a que queden adscritas.

II.- Llevar y mantener actualizado el Registro Federal de Causantes en lo relativo a su circunscripción y los demás registros que establezcan las leyes fiscales, con excepción de los aduanales y el de vehículos, así como suministrar a la Dirección General de Recaudación los datos e informes necesarios para integrar el Registro Federal de Causantes relativo a todo el país.

III.- Dirigir las Oficinas Federales de Hacienda y las Oficinas Federales de Muestreo y Ensaye.

IV.- Consolidar la contabilidad de ingresos y movimientos de fondos de las oficinas recaudadoras.

V.- Supervisar el cumplimiento de los convenios de coordinación por parte de las entidades federativas.

VI.- Recibir de los particulares y, en su caso, exigir las declaraciones, avisos, manifestaciones y demás documentación a que obliguen las disposiciones fiscales y que conforme a las mismas no deban presentarse ante las Oficinas Federales de Hacienda, o a otras autoridades fiscales.

VII.- Vigilar que los causantes, retenedores, responsables solidarios y terceros, obligados conforme a las leyes impositivas federales, con excepción de las aduanales y de tenencia o uso de automóviles, cumplan con la obligación de presentar declaraciones ante las oficinas recaudadoras.

VIII.- Tramitar y resolver las solicitudes de devolución de cantidades pagadas indebidamente al fisco o cuando legalmente así proceda; así como reconocer la existencia de créditos en contra de éste para efectos de compensación y resolver sobre la procedencia de compensaciones efectuadas, en la materia de su competencia.

IX.- Resolver las consultas que formulen los interesados respecto a situaciones reales y concretas sobre la aplicación de las disposiciones fiscales y conceder las autorizaciones -

previstas en las mismas, en las materias de su competencia.

X.- Ordenar y practicar visitas domiciliarias de auditoría, inspecciones, verificaciones y reconocimientos, así como realizar los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales para comprobar el cumplimiento de las obligaciones en materia de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales, con excepción de los aduanales y el de tenencia o uso de automóviles.

XI.- Revisar las declaraciones de los causantes y comprobar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales en materia de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales, con excepción de los aduanales y el de tenencia o uso de automóviles.

XII.- Requerir de los causantes y demás obligados la presentación de libros de contabilidad, documentos, correspondencia e informes y proceder a su revisión, a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales, con excepción de los aduanales y el de tenencia o uso de automóviles.

XIII.- Autorizar a los contadores públicos para formular dictámenes sobre los estados financieros en relación con las declaraciones de los causantes de su competencia, así como -- revisar que los mencionados dictámenes reúnan los requisitos establecidos en las disposiciones fiscales.

XIV.- Informar a la Dirección General de Fiscalización de las irregularidades cometidas por contadores públicos al formular dictámenes sobre los estados financieros en relación con las declaraciones de los causantes, de que tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones.

XV.- Comunicar los resultados de las visitas de auditoría, inspecciones, revisión de declaraciones y de dictámenes, verificaciones, reconocimientos y demás actos de comprobación a las autoridades competentes para determinar créditos fiscales y a los organismos fiscales autónomos que correspondan, aportándoles los datos y elementos necesarios para que tales-

autoridades y organismos ejerzan sus facultades.

XVI.- Recibir y estudiar las inconformidades que formulen los contribuyentes y las pruebas que ofrezcan en relación con los hechos consignados en las actas de visitas domiciliarias, tomándolas en cuenta, en su caso, al practicar la liquidación de créditos correspondientes.

XVII.- Determinar la existencia de los créditos fiscales, dar las bases para su liquidación y fijarlos en cantidad líquida, respecto de los impuestos federales y sus respectivos recargos, a los causantes y demás obligados, con excepción de los aduanales y el de tenencia o uso de automóviles; así como ejercer dichas facultades respecto de los derechos, productos y aprovechamientos que no estén señalados como de la competencia de otra unidad administrativa de la Secretaría o de otra Secretaría de Estado.

XVIII.- Ejercer las facultades a que este artículo se refiere respecto de los causantes sujetos a las bases especiales de tributación, que no correspondan a las autoridades fiscales de las entidades federativas conforme a los convenios de coordinación respectivos.

XIX.- Dictar las resoluciones que correspondan en relación con la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

XX.- Imponer las sanciones administrativas que correspondan a las infracciones fiscales, en las materias de impuestos federales, con excepción de los aduanales y el de tenencia o uso de automóviles.

XXI.- Condenar las multas que imponga y las impuestas por las unidades administrativas que de ella dependan.

XXII.- Conceder prórrogas y autorizaciones para el pago en parcialidades de créditos fiscales, en las materias de su competencia, previa garantía de su importe y accesorios legales, con sujeción a las directrices, requirimientos, limitaciones sistemas de control y supervisión que fije la Tesorería de la Federación.

XXIII.- Resolver los recursos administrativos de su competencia.

XXIV.- Orientar a los contribuyentes respecto al cumplimiento de sus obligaciones fiscales, al calendario de aplicación de las disposiciones tributarias y a los procedimientos y formas para su debida observancia.

XXV.- Informar a la Procuraduría Fiscal de la Federación de la presunta comisión de delitos fiscales y oficiales de -- que tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones.

XXVI.- Coordinarse en la materia de su competencia con -- las demás unidades administrativas regionales de la Secretaría y con las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas, para el mejor ejercicio de sus facultades.

Cada Administración Fiscal Regional estará a cargo de un Administrador, auxiliado por los Subadministradores de Recaudación, de Fiscalización y Técnico así como por el titular -- del Centro de Procesamiento Regional, los Jefes de Unidad, -- el personal administrativo y los inspectores y auditores que sean necesarios".(145)

Por otra parte, deberemos mencionar que el Lic. Carlos Tello Macías, en el discurso pronunciado ante los señores tesoreros de las entidades federativas del país, reconoció lo oportuna que resultaba esa ocasión para tratar con ellos la disposición del Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de impulsar la descentralización de funciones de la Subsecretaría de Ingresos a su cargo. Disposición que representa, según estimación del Lic. Tello Macías "la voluntad de integración nacional, de coordinación entre las autoridades federales y estatales y de promoción de las diversas regiones del país, de la que en todos los terrenos ha dado muestras el régimen del Presidente Echeverría".(146)

(145) "Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público". Op. Cit. Art. 106.

(146) Tello Macías, Carlos "Metas y Programa de Actividades de la Subsecretaría de Ingresos". Revista Difusión Fiscal No. 12. pág. 89.

Más adelante, este mismo expositor agrega que "La descentralización fiscal es uno de los principales programas de este régimen, así como uno de los que tienen una más clara urgencia y trascendencia". (147)

¿Por qué?, cabría preguntar.

Porque la centralización trae consigo congestionamiento en la recaudación de impuestos, morosidad en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, desconocimiento de las leyes fiscales, atención, servicios y trato inequitativo e inadecuado a los contribuyentes que no radican en la capital del país, existencia de un sinnúmero de límites administrativos, dificultad en la identificación, registro y control de causantes, deficiencias que lógicamente ocasionarán reducidos incrementos en la recaudación federal.

Para combatir lo anterior, el Lic. Tello Macías dice: -- "...llevaremos a cabo aceleradamente la descentralización y haremos que sea una descentralización efectiva; esto es, una descentralización integral de la Subsecretaría de Ingresos y no de sus partes. Que cada dependencia de la Subsecretaría siguiese manejando después de la descentralización los mismos asuntos, pero a larga distancia, no haría más que agravar las deficiencias mencionadas y obstaculizaría aún más, sus tareas principales. El programa es estratégico desde todos los puntos de vista: el del sistema político, a través del mejor cumplimiento de las responsabilidades que el pacto federal entraña para el Gobierno de la República; desde el punto de vista del servicio público, eliminando muchas desventajas que los causantes de la provincia tienen frente a los de la capital; desde el punto de vista económico, al permitir elevar la recaudación y hacer que la ejecución de la política fiscal contribuya a promover el desarrollo regional más eficazmente". - (148)

(147) Ibidem. pág. 90.

(148) Ibidem. pág. 91.

Ahora bien, para la mejor comprensión de nuestro tema, - resulta oportuno recoger las consideraciones expuestas por el Lic. Fernando Gutiérrez Ortega en su trabajo "Descentralización y Desconcentración del Fisco Federal", en las que manifiesta y en ello estamos plenamente de acuerdo, que dado que en muchas ocasiones a estos vocablos se los ha estado utilizando como sinónimos y en otras "se ha hecho referencia al -- proceso de descentralización cuando los actos constituyen en realidad una desconcentración, o viceversa..."(149), ha habido necesidad de convocar a los representantes y funcionarios de las dependencias centrales del Ejecutivo Federal a fin de obtener definiciones que diferencien estos dos procesos.

Así, la descentralización administrativa ha sido considerada "como un proceso que implica la transferencia de facultades y funciones a organismos con personalidad jurídica y patrimonio propios, en el que no existe relación jerárquica entre la autoridad que delega facultades y el órgano al que se transfieren".(150)

"En cambio, la desconcentración es un proceso por el que se transfieren facultades a organismos que no tienen personalidad jurídica, ni patrimonio propios distintos a los de los órganos centrales. Cuando los organismos desconcentrados tienen jurisdicción territorial constituyen la única instancia, - ya que la autoridad central deja de ejercer las funciones - - transferidas y sólo se reserva la planeación, dirección y control de las mismas".(151)

Asimismo hace saber que del 15 al 31 de julio de 1974 se celebró en la Ciudad de México el Seminario Franco Mexicano - sobre Desconcentración Administrativa, el cual fue promovido por la representación diplomática francesa en nuestro país en coordinación con la Secretaría de la Presidencia y la de -

(149) Gutiérrez Ortega, Fernando. "Descentralización y Desconcentración del Fisco Federal". Revista Difusión Fiscal - No. 5. pág. 49.

(150) Ibidem. págs. 49 y 50.

(151) Ibidem. pág. 50.

Relaciones Exteriores; interviniendo en dicho evento prestigiosos catedráticos universitarios, como los señores doctores Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas, así como importantes funcionarios del Ejecutivo Federal y de las entidades federativas, que se avocaron al estudio de los procesos que nos ocupan. Seminario en que se dejó establecido que a través de los convenios de coordinación fiscal que han sido celebrados con las entidades federativas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lleva a cabo, por una parte, el programa que descentaliza la administración y recaudación de algunos impuestos federales y por la otra, que mediante la creación de las Administraciones Fiscales Regionales realiza el programa de desconcentración administrativa.

En el primer caso estamos, efectivamente, ante la presencia de un proceso de descentralización administrativa, puesto que mediante dichos convenios una dependencia central ha -- transferido atribuciones a otra entidad soberana con personalidad jurídica y patrimonio propio, que de ninguna manera queda subordinada jerárquicamente a aquella que le delegó sus facultades.

Por lo que respecta al segundo, debemos ubicarlo dentro -- del proceso de desconcentración administrativa, toda vez que -- mediante el Acuerdo del 25 de junio de 1975, publicado en el -- Diario Oficial de la Federación el día 30 del propio mes y año el Lic. López Portillo, en ese entonces responsable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en forma unilateral delega determinadas facultades de las Direcciones Generales que integran a la Subsecretaría de Ingresos a organismos regionales que en todo momento dependen de la propia Secretaría, los cuales en términos del Artículo Quinto de este Acuerdo deberán responder "ante el Subsecretario de Ingresos del cumplimiento de planes, programas y políticas que dicho funcionario apruebe así como del cumplimiento de las instrucciones que el mismo -- dicte con base en los lineamientos que propongan las Direcciones. El propio Subsecretario ordenará las medidas necesarias -- para el control de gestión de las Administraciones Fiscales -- Regionales y dispondrá las correcciones que procedan"(152), lo

(152) Ibidem. pág. 51.

cual viene a constituir doctrinariamente, como lo expresó el Dr. Andrés Serra Rojas "una desconcentración vertical o regional".(153)

Por otra parte, el Lic. Fernando Gutiérrez Ortega hace notar con respecto a las conclusiones a que llegaron los participantes del evento antes citado que "se reconoce que en México apenas se inicia la unificación de criterios para establecer una doctrina sobre la desconcentración administrativa, que la misma en mayor grado de servicios que de decisiones y que es necesario perfeccionar y complementar las bases jurídicas en que se sustenta".(154)

Ya para concluir con su exposición nos dice que "Por medio del proceso de descentralización, vía convenios de coordinación con las Entidades Federativas y a través del proceso de desconcentración, vía Programa de Administración Fiscal Regional"(155), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cumple los objetivos propuestos por el Lic. Luis Echeverría Álvarez como fundamento de la reforma administrativa promovida por él desde 1970, cuando en su Campaña Electoral manifestó:

"Padecemos de siglos, de una centralización administrativa que hace que en todos los rumbos del país los ciudadanos tengan que ocurrir, perdiendo tiempo y dinero, a hacer largas esperas a oficinas públicas, teniendo que regresar luego, simplemente con un sello en la copia de los documentos que presentaron, gastados y desilusionados a los pequeños sitios donde viven, a esperar, durante mucho tiempo, a veces infructuosamente, que sus asuntos sean resueltos.

(153) Ibidem. pág. 51.

(154) Ibidem. pág. 51.

(155) Ibidem. pág. 53.

Pienso que un aspecto esencial de una reforma administrativa a fondo, será la descentralización en el manejo de asuntos públicos a efecto de que baste ir a ciudades populosas o, simplemente a la capital de cada entidad federativa, a efecto de que los ciudadanos sean atendidos por agencias federales en todo aquello que sea posible, para evitarles largos viajes a la Capital de la República".(156)

(156) Echeverría Alvarez, Luis. Citado en "La Descentralización Administrativa en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público". Publicación editada por la S.H.C.P. Dirección Gral. de Admon. Fiscal Regional. Administración Fiscal Regional de Occidente. Sin fecha. pág. 1.

c) LA COORDINACION FISCAL CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN-MATERIA DE REGISTRO Y CONTROL DE CAUSANTES.

En su interesante documento "La Estrategia de Implantación de la Desconcentración de la Administración Tributaria", el Lic. Gustavo Petricioli Iturbide realiza una breve exposición acerca de la coordinación fiscal con las entidades federativas en la que nos dice que han sido celebradas tres reuniones denominadas Convenciones Nacionales Fiscales; la primera en 1925; la segunda en 1932 y la tercera en 1947, con el objeto de resolver lo referente "al problema de concurrencia de facultades impositivas de la Federación y de los Estados; ya que, en vista de la posibilidad establecida en la Constitución Política, tal como fue promulgada en 1917, ambos podían establecer gravámenes sobre las mismas fuentes, excepto la imposición al comercio exterior reservada a la Federación". (157)

Dado que en las dos primeras convenciones se estimó que distribuyendo en forma exclusiva las fuentes de ingresos que deberían corresponder a la Federación y a las entidades federativas se solucionaba el problema y no habiendo sido posible llevar a cabo satisfactoriamente este propósito, tuvo lugar la Tercera Convención Nacional Fiscal que haciendo a un lado el objetivo primordial de las otras dos, propuso se estableciera un sistema en el cual se coordinaran, uniformaran y diera coherencia a las facultades impositivas de los diferentes niveles de gobierno.

"En su primera etapa" expresa el Lic. Petricioli Iturbide "esta coordinación con las Entidades Federativas se realizó en forma muy lenta, ya que en el transcurso de 25 años, de 1948 a 1972, sólo se logró la coordinación con 17 Estados". - (158)

(157) Petricioli Iturbide, Gustavo. "La Estrategia de Implantación de la Desconcentración de la Administración Tributaria". Revista Difusión Fiscal No. 2. pág. 32.

(158) Ibidem. pág. 32.

Por su parte, el Lic. Isaac de la Garza de los Santos -- nos dice que "Habiendo considerado la presente administración que las condiciones históricas actuales propiciaban un diálogo abierto en materia fiscal; con el afán de enmendar errores y aprovechar un campo de acción común, que terminara con la creencia generalizada de que los intereses de los Estados y de la Federación eran contrapuestos, imprimió nuevo estilo, adoptando actitudes positivas, bien definidas, que rompieran con tales vicios".(159)

En tal virtud resulta conveniente mencionar lo dicho por el Lic. Petricioli en el trabajo que hemos citado, acerca de que a través de las recientes y diversas disposiciones fiscales ya han sido celebrados convenios de coordinación con la totalidad de los gobiernos respecto a ciertos impuestos federales.

Al efecto, la Federación ha delegado a las entidades federativas facultades relacionadas con la administración y recaudación de ciertos gravámenes, con lo cual han sido incrementadas y fortalecidas sus economías, obteniendo simultáneamente un mejor y más adecuado control y vigilancia del contribuyente federal. De esta forma "...la política fiscal imperante tuvo un nuevo cambio: se examinaron técnicas y procedimientos para mejorar la administración fiscal en todo el país; se reformaron diversas disposiciones fiscales, a efecto de captar los ingresos suficientes que las entidades federativas y la Federación requieren para satisfacer sus programas de inversión pública y de ampliación de servicios públicos".(160)

Así, el Lic. Carlos Ayala Espinosa afirma que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha obtenido significativos adelantos "dentro de la política federal y presidencial de Reforma Administrativa y de descentralización de funciones y responsabilidades".(161)

(159) Garza de los Santos, Isaac, de la. "Los Convenios de Coordinación Fiscal". Revista Difusión Fiscal No. 11. - pág. 16.

(160) Ibidem. pág. 16.

(161) Ayala Espinosa, Carlos. "La Desconcentración de la Justicia Tributaria". Revista Difusión Fiscal No. 3. pág.- 93.

En la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley de Coordinación Fiscal, el Ejecutivo reconoce que nuestra Carta Fundamental otorga a la Federación la facultad de establecer, en términos de la fracción VII del artículo 73 constitucional, los impuestos necesarios para sufragar el gasto público federal. Asimismo, que de acuerdo al artículo 124 del propio ordenamiento, las entidades federativas también podrán de terminar las contribuciones que estimen pertinentes en sus respectivos ámbitos de competencia, quedando a cargo de las legislaturas estatales la facultad de decretar, según el artículo 115 constitucional, los gravámenes necesarios para solventar el gasto público municipal.

De aquí se desprende que hasta el momento no se ha llevado a cabo o se ha creído pertinente separar las fuentes tributarias que deben corresponder a la Federación, entidades federativas y municipios y por lo consiguiente no existen impuestos reservados a cada uno de esos niveles de gobierno, excepto aquéllas fuentes exclusivas de la Federación señaladas en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.

Consecuentemente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite tanto a la Federación como a las entidades federativas establecer gravámenes sobre las mismas fuentes, originando con esto la doble o múltiple concurrencia impositiva, la cual está implícitamente contemplada en la fracción IV del artículo 31 constitucional. No obstante esto, "de ello no puede derivarse la conclusión de que el constituyente hubiera querido que cada fuente fuera gravada con impuestos federales, estatales y municipales. La conclusión correcta no puede ser otra que la que el constituyente no juzgó necesario o conveniente separar las fuentes tributarias exclusivas de Federación, Estados y Municipios".(162)

Se dice que lo anterior ha dado lugar a que tanto las legislaturas locales como el Congreso Federal se hayan conducido con suma cautela cuando de ejercer facultades impositivas-

(162) Exposición de Motivos de la Ley de Coordinación Fiscal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Direc. Gral. de Prensa y Relaciones Públicas. México. 1979. Tomo 2.- pág. 50.

se ha tratado, con la finalidad de no establecer idénticos -- gravámenes en sus respectivos niveles de gobierno. De esta -- forma ha resultado que determinadas contribuciones, como la -- de la propiedad raíz, hayan quedado reservadas, de hecho, a -- las entidades federativas y otros como los de la renta a las -- empresas, a la Federación. En tal virtud y a condición de no -- gravar la misma fuente, estos niveles de gobierno han celebra -- do diversos acuerdos de colaboración administrativa y partici -- pación en la recaudación de ciertos impuestos federales, con -- lo cual se ha logrado un significativo alivio al problema de -- la concurrencia impositiva.

También se dice en la misma exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal que como ejemplo clásico de coordi -- nación tributaria entre Federación y entidades federativas se -- puede mencionar al ahora abrogado Impuesto Federal sobre In -- gresos Mercantiles, ya que a través de él la industria y el -- comercio eran gravados y su producto compartido entre los -- tres niveles de gobierno antes señalados; así correspondía al -- nivel federal lo relativo a su legislación y a las entidades -- federativas la ejecución de las tareas administrativas.

Por otra parte se menciona que los gobiernos estatales -- se han abstenido de gravar, aparte de las fuentes de impues -- tos determinadas en nuestra Carta Fundamental, otras materias -- recibiendo a cambio las participaciones previstas en la leyes -- federales.

Entre otras cosas, se nos dice también que "la decisión -- de la Federación de transformar y modernizar el impuesto fe -- deral sobre ingresos mercantiles y sustituirlo por el impues -- to al valor agregado..." "...obliga a revisar todos los proce -- dimientos de participación y reunirlos en un solo sistema al -- cual la presente Iniciativa llama Sistema Nacional de Coordi -- nación Fiscal".(163)

A continuación se aclara con respecto a este Sistema Na -- cional de Coordinación Fiscal que "Dentro de dicho sistema, -- ya no se otorgan participaciones sólo respecto de ciertos im --

puestos federales, sino que la parte que corresponde a Estados y Municipios se determina en función del total de impuestos federales, incluyendo aquéllos que tradicionalmente se consideraron de recaudación exclusiva de la Federación, como son los impuestos a las importaciones y a las exportaciones".(164)

Respetando la soberanía de cada una de las entidades federativas, se deja a éstas en posibilidad de adherirse o no al Sistema antes mencionado. Si deciden solicitar su adhesión deberán entonces celebrar un convenio de coordinación fiscal con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del cual habrán de derogar o dejar en suspenso la imposición de los gravámenes que hayan sido convenidos. Por lo que respecta a aquellas entidades federativas que no deseen adherirse al multicitado Sistema, tendrán absoluta libertad para establecer los gravámenes que estimen necesarios o convenientes, con excepción de los contenidos en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional y por los cuales seguirán obteniendo las participaciones previstas en las leyes federales relativas.

Ahora bien, "Como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que se basará en las leyes y se desarrollará en convenios que celebren los Estados y la Federación, implica que los Estados no graven las fuentes en relación con las cuales reciben participaciones, es conveniente, si se busca preservar dicho Sistema y facilitar su desenvolvimiento futuro, que se establezcan procedimientos para resolver los problemas que pudieren presentarse y mantener las relaciones entre la Federación y las Entidades en un plano constante de entendimiento".(165)

Una vez expuesto lo anterior y en lo que al Registro Federal de Causantes se refiere, estimamos conveniente dejar asentado que con base en los convenios de coordinación fiscal celebrados entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos estatales, el entonces Secretario de Hacienda José López Portillo emitió el Acuerdo No. 101-534 de fecha 15 de julio de 1974, mediante el cual se dispuso que a partir del día 1.º de agosto del mismo año las entidades federativas lle-

(164) Ibidem. pág. 52.

(165) Ibidem. pág. 55.

varían, a nombre de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la función identificadora y registradora de sus causantes menores.

Para llevar a cabo dicho Acuerdo, "se promovió una reunión con los representantes de las Tesorerías Estatales en las oficinas de la Dirección General de Administración Fiscal Regional a efecto de detallarles los mecanismos y formas con que ha venido operando el Registro Federal de Causantes".(166) Esta reunión fue celebrada, según manifiesta el C.P. José Ignacio Cacho Vázquez, los días 15 y 16 de agosto de 1974 y tuvo como principales finalidades analizar los aspectos más relevantes que conforman la estructura del Registro Federal de Causantes, así como tomar aquellos acuerdos que garantizaran la eficiente continuidad y uniformidad en su manejo, tanto en el nivel federal como estatal.

A partir de entonces, las receptorías de rentas de las entidades federativas realizan, entre otras, las importantísimas funciones de identificación, registro y control de estos contribuyentes. Asimismo les corresponde recibir de ellos todas aquellas incidencias, manifestaciones, declaraciones y documentos relacionados con el Registro Federal de Causantes.

Para el efecto de mantenerlo permanentemente actualizado y depurado, deberán llevar a cabo también las labores de verificación de la información y datos aportados por cada uno de sus contribuyentes. Esto último es fundamental ya que "Partiendo de la base, de que el Registro Federal de Causantes para cumplir con su cometido, deberá ser actualizado de manera constante, operando en él las altas, bajas y cambios de los causantes, es imprescindible contar con el auxilio de la verificación sin la cual no sería posible la captación de los causantes omisos o evasores de sus obligaciones fiscales, o bien de aquellos cuyos datos aportados al inscribirse ya no son coincidentes con la realidad (domicilio, razón social, etc.)

(166) Cacho Vázquez. "Aspectos Conceptuales y Aplicación Nacional del Padrón de Causantes". Op. Cit. pág. 25.

De esta suerte, si el Registro Federal de Causantes tiene a su cargo el control del cumplimiento de las obligaciones fiscales, por lógica consecuencia, resulta que en la misma proporción en que se enriquece con las aportaciones de información obtenida por la verificación, también incrementa su acervo de requerimientos a los causantes, exigiéndoles el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, con lo cual se obtendrá un aumento a la recaudación.

Actualmente, la verificación de causantes tiene una relevante posición debido a la creación de las Administraciones Fiscales Regionales y a los convenios que el Gobierno Federal tiene signados con las Entidades Federativas, por lo que, al haberse dividido el Registro Federal de Causantes en mayores y coordinados, la labor de actualización constante por medio de la verificación, no debe hacerse de modo unilateral por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de sus Administraciones Fiscales Regionales, sino también por parte de las Tesorerías Estatales que tienen la obligación de llevar a nombre de ésta el registro de los causantes que controlan, labor que indudablemente es muy importante para la integración del Padrón a nivel nacional".(167)

Porque no hay que olvidar que un padrón federal de contribuyentes debidamente integrado y actualizado "...constituye la base de información fundamental de la Administración Tributaria para ejercer el control de los causantes y de sus obligaciones fiscales, así como para agilizar los trámites orientados al servicio del contribuyente y conocer a escala estadística, el comportamiento de la política fiscal en general..."(168) y en consecuencia resulta "...impostergable la integración y coordinación del Padrón Federal con los archivos y registros estatales".(169)

(167) "El Registro Federal de Causantes y sus Procesos de Alimentación y Retroalimentación". Op. Cit. págs. 32-33.

(168) Cacho Vázquez. "Aspectos Conceptuales y Aplicación Nacional del Padrón de Causantes". Op. Cit. págs. 25-26.

(169) Ibidem. pág. 26.

En efecto, una vez que la información aportada por el -- causante ha sido verificada y procesada electrónicamente, permite a la autoridad tributaria diversidad de aplicaciones como son las de apoyo al contribuyente al emitirse etiquetas en gomadas con todos sus datos de identificación; clasificación, manejo y evaluación de grandes volúmenes de documentos; elaboración de estadísticas fiscales tanto a nivel estatal como regional y federal; clasificación de contribuyentes; vigilancia en el cumplimiento de obligaciones y por lo tanto emisión de listados de causantes incumplidos a los que con toda oportunidad les sean formuladas las notificaciones, requerimientos, liquidaciones y sanciones correspondientes.

Así tenemos que a partir de los programas de descentralización y desconcentración administrativa, así como de los convenios de coordinación que han sido celebrados con las entidades federativas en materia de Registro Federal de Causantes y administración de impuestos, se pretende elevar significativa y permanentemente la recaudación federal, llevando "los servicios y el control al domicilio de los contribuyentes y especializar la función de procesamiento de datos de tal manera que, a nivel regional, se integran padrones, se capte el grueso de la información, se realice el control de las obligaciones de los contribuyentes, así como cierto tipo de preselección primaria; quedando, a nivel central, la integración de padrones nacionales, el control total de la recaudación, el control de los créditos y la elaboración de estadísticas a nivel nacional" (170)

Por lo que toca a la Ley de Coordinación Fiscal, a continuación procederemos a transcribir aquéllos artículos que están íntimamente relacionados con el tema que estamos desarrollando. Pero antes habrá que dejar asentado que dicha Ley entró en vigor el día 1.º de enero de 1980; asimismo que a partir de esta fecha la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados del 28 de diciembre de 1953; la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas del 29 de diciembre de 1948 y la Ley que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebran Convenio de Coordinación en Materia de Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles del 28 de diciembre de 1953, --

(170) Basave Aguirre. "La Computación Electrónica como Elemento Básico del Control de los Causantes". Op. Cit. pág. 73.

quedaron abrogadas de acuerdo a lo previsto por los Artículos --
los Primero, Segundo y Tercero transitorios de la norma vigente
te que hemos citado en primer término.

Los artículos a los que nos hemos referido inicialmente --
son:

ARTICULO 10.- "Esta Ley tiene por objeto coordinar el --
sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Muni-
cipios y Distrito Federal, establecer la participación que co
rresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales;
distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas -
de colaboración administrativa entre las diversas autoridades
fiscales; constituir los organismos en materia de coordina --
ción fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento
to".

ARTICULO 13.- "El Gobierno Federal, por conducto de la -
Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los Gobiernos de
los Estados que se hubieran adherido al Sistema Nacional de -
Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordina --
ción en materia de administración de ingresos federales, que
comprenderán las funciones de registro federal de causantes, -
recaudación, fiscalización y administración, que serán ejer -
cidas por las autoridades fiscales de las entidades.

En el convenio a que se refiere este artículo se especi-
ficarán los ingresos de que se trate, las facultades que ejer-
cerán y las limitaciones de las mismas. Dicho convenio se pu-
blicará en el Periódico Oficial del Estado y en el Diario Ofi-
cial de la Federación, y surtirá sus efectos a partir del día
siguiente de la publicación en este último".

ARTICULO 14.- "Las autoridades fiscales de las entidades
que se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordina -
ción Fiscal serán consideradas, en el ejercicio de las facul-
tades a que se refieren los convenios o acuerdos respectivos,
como autoridades fiscales federales. En contra de los actos -
que realicen cuando actúen de conformidad con este precepto, -
sólo procederán los recursos y medios de defensa que establez-
can las leyes federales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público conservará - la facultad de fijar a las entidades los criterios generales de interpretación y de aplicación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa que señalen los convenios y acuerdos respectivos".

ARTICULO 15.- "La recaudación de los impuestos federales se hará por las oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas autorizadas por las entidades, según se establezca en los convenios o acuerdos respectivos".(171)

CONSIDERACIONES FINALES.

Siempre hemos creído y así lo sostenemos, que para tener un padrón cien por ciento confiable, es del todo necesario requerir en el momento mismo de la inscripción el correspondiente certificado, pasaporte u otro documento que acredite en forma fehaciente el nombre completo y fecha de nacimiento del contribuyente.

Sirva pues este conducto para hacer un atento llamado a las autoridades hacendarias del país para el efecto de que a la brevedad posible ordenen que sin excepción de ninguna especie sea requerido en el acto de empadronamiento alguno de los citados documentos, ya que en muchas ocasiones con toda intención o involuntariamente las personas omiten proporcionar sus datos correctos o completos, dificultando de esta manera su exacta identificación y captación en el Archivo Maestro de Contribuyentes.

(171) "Ley de Coordinación Fiscal". S.H.C.P.- Direc. Gral. de Prensa y Relaciones Públicas. México. 1979. Tomo 2. - - págs. 61, 68 y 69.

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

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

- 1.- Es obligación de todas y cada una de las personas afectas al pago habitual de impuestos federales, solicitar su inscripción en el registro federal de causantes.
- 2.- El cumplimiento de esta obligación, la adecuada coordinación y colaboración entre las diversas autoridades hacendarias del país, así como la oportuna observancia de las leyes tributarias será determinante para obtener sustanciales y permanentes incrementos en la recaudación federal.
- 3.- Por las características de su estructura y componentes técnicos que lo integran y que por lo consiguiente le permiten ser autogenerado en cualquier lugar del país, el número de registro federal de causantes viene a constituirse en el elemento de identificación más importante en nuestro sistema tributario.
- 4.- A través de la clave identificadora del registro federal de contribuyentes, tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como las tesorerías estatales pueden emprender, coordinadamente, las labores de identificación, registro, control, verificación y fiscalización de sujetos obligados al pago de impuestos federales.
- 5.- Para contar con un padrón verdaderamente eficiente, es menester que todas las personas físicas exhiban en el momento mismo de solicitar su inscripción, el correspondiente certificado de nacimiento.
- 6.- Por la gran cantidad de coincidencias que se observan en el archivo de contribuyentes, la administración tributaria tuvo a bien ordenar la adición de tres posiciones suplementarias en el número de registro federal de causantes: dos de ellas corresponderán a la clave diferenciadora de "homoclave"; la tercera será ocupada por un número destinado a efectuar la función de "dígito verificador" o llave de acceso a los registros fiscales.

- 7.- Esto significa que en la actualidad el número de registro de las personas físicas deberá abarcar 13 posiciones; el de las morales únicamente 12.
- 8.- Como constancia de haber quedado debidamente inscritas y clasificadas en el registro federal de contribuyentes, a las personas físicas se les expide la "Cédula Personal"; a las morales la "Cédula de Establecimiento".
- 9.- Es obligación del contribuyente exhibir dicha constancia en lugar visible de su establecimiento.
- 10.- Es responsabilidad tanto de las receptorías de rentas estatales como de las Oficinas Federales de Hacienda, Administraciones Fiscales Regionales y Dirección General de Recaudación incrementar y mantener permanentemente actualizado el padrón federal de contribuyentes.
- 11.- Por lo expuesto a lo largo de nuestro trabajo, podemos dejar asentado que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la autoridad suprema en materia de identificación y registro de contribuyentes.
- 12.- Por ser único, permanente, invariable e intransferible, el número de registro federal de causantes debe considerarse sin lugar a dudas como clave nacional de identificación tributaria.

Basta ya de aplicar obsoletos y antifuncionales mecanismos de registro y control de contribuyentes, que vienen a hacer más intrincado el ya de por sí complejo sistema impositivo.

B I B L I O G R A F I A

B I B L I O G R A F I A

- 1.- Aviña Cervantes, Francisco Javier. "Forma de Combatir la Evasión del Impuesto al Ingreso Global de las Empresas - (I.S.R.)". México. I.P.N. Escuela Superior de Comercio y Administración. 1965.
- 2.- Ayala Espinosa, Carlos. "La Desconcentración de la Justicia Tributaria". Revista Difusión Fiscal No. 3.
- 3.- Basave Aguirre, Leonardo. "La Computación Electrónica como Elemento Básico del Control de los Causantes". Revista Difusión Fiscal No. 3.
- 4.- Beteta, Mario Ramón. "Terminó la Primera Etapa de Descentralización". Revista Numérica No. 15.
- 5.- Beaulieu, Leroy. Citado por el Lic. Ernesto Flores Zavala en su obra "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas" México. Décima sexta Ed. Porrúa. 1975.
- 6.- Bielsa. Citado por el Lic. Emilio Margañ Manautou en su obra "Cursillo de Derecho Tributario Lic. Cayetano García". S.L.P. Editorial Universitaria Potosina. 1965.
- 7.- Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". México. Segunda Ed. Porrúa. 1976.
- 8.- Cacho Vázquez, José Ignacio. "Aspectos Conceptuales y -- Aplicación Nacional del Padrón de Causantes". Revista Difusión Fiscal No. 23.
- 9.- Cacho Vázquez, José Ignacio. "El Contador Público y la -- Reforma Administrativa". Revista Difusión Fiscal No. 21.
- 10.- Carrillo Castro, Alejandro. "La Reforma Administrativa". Revista Numérica No. 41.
- 11.- Cortina, Alfonso. "Curso de Política de Finanzas Públicas de México". México. Porrúa. 1977.
- 12.- C. Palacios, Fernando. "Etapas de la Reforma" Revista La República. Año XXXII, No. 419.
- 13.- Daza de la Garza, Sergio Rodrigo. "El Contador Público, la Política Fiscal y el Sistema Tributario Mexicano". -- Monterrey, N.L. Universidad Autónoma de Nuevo León. Facultad de Comercio y Administración. 1975.

- 14.- De la Garza, Sergio F. "Derecho Fiscal Mexicano". México 5a. Ed. Porrúa. 1973.
- 15.- Echeverría Alvarez, Luis. Citado en la publicación "Descentralización Administrativa en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público". Editada por la S.H.C.P. Direc. -- Gral. de Admon. Fiscal Regional. Administración Fiscal - Regional de Occidente.
- 16.- Eheberg. Citado por el Lic. Ernesto Flores Zavala en su obra "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas": México. Décima sexta Ed. Porrúa. 1975.
- 17.- Farías, Urbano. "Los Criterios de Interpretación y Aplicación de las Leyes Tributarias". Revista Difusión Fiscal No. 28.
- 18.- Fleiner, Fritz. Citado por el Lic. Emilio Margañ Manautou en su obra "Cursillo de Derecho Tributario Lic. Cayetano García". S.L.P. Editorial Universitaria Potosina. - 1965.
- 19.- Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". México. Vigésima Ed. Porrúa. 1980.
- 20.- Garza de los Santos, Isaac de la. "Los Convenios de Coordinación Fiscal". Revista Difusión Fiscal No. 11.
- 21.- Gutiérrez Ortega, Fernando. "Descentralización y Desconcentración del Fisco Federal". Revista Difusión Fiscal - No. 5.
- 22.- Highland Gómez, Mario. "Antecedentes, Realizaciones y -- Proyecciones del Registro Federal de Causantes". Revista Investigación Fiscal No. 32.
- 23.- Jarach, Dino. "Teoría Jurídica Tributaria". Revista Difusión Fiscal No. 3.
- 24.- Lomelí Cerezo, Margarita. "Derecho Fiscal Represivo". México. Ed. Porrúa. 1979.
- 25.- Lomelí Cerezo, Margarita. "El Poder Sancionador de la Administración Pública en Materia Fiscal". México. 1a. Ed. Compañía Editorial Continental, S. A. 1961.
- 26.- López Portillo, José. Citado en el documento "Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y -- Sectorial de la Administración Pública Federal". México. Presidencia de la República. Coordinación General de Es-

tudios Administrativos. Colección Lineamientos No. 1.

- 27.- López Portillo, José. Citado por el C.P. José Ignacio Cacho Vázquez en su ponencia "El Contador Público y la Reforma Administrativa". Revista Difusión Fiscal No. 21.
- 28.- Margañ Manautou, Emilio. "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano". S.L.P. 4a. Ed. Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Editorial Universitaria Potosina. 1977.
- 29.- Margañ Manautou, Emilio. "Cursillo de Derecho Tributario Lic. Cayetano García". S.L.P. Editorial Universitaria Potosina. 1965.
- 30.- Martínez López, Luis. "Derecho Fiscal Mexicano". México. 4a. Ed. Ediciones Contables y Administrativas. 1978.
- 31.- Martínez Vera, Rogelio. "Nociones de Derecho Administrativo". México. Editorial Banca y Comercio. 1967.
- 32.- Miranda Pasquel, Raúl. "Identificación del Contribuyente". Revista Difusión Fiscal No. 50.
- 33.- Morselli, Manuel. Citado por el Lic. Ernesto Flores Zavala en su obra "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas". México. Décima sexta Ed. Porrúa. 1975.
- 34.- Nitti. Citado por el Lic. Ernesto Flores Zavala en su obra "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas": México. Décima sexta Ed. Porrúa. 1975.
- 35.- Pascual Acuña, Carlos. "Problemática de Difusión Fiscal" Revista Difusión Fiscal No. 12.
- 36.- Petricioli Iturbide, Gustavo. "La Estrategia de Implantación de la Desconcentración de la Administración Tributaria". Revista Difusión Fiscal No. 2.
- 37.- Tello Macías, Carlos. Discurso pronunciado en la inauguración de la Administración Fiscal Regional Golfo Centro Puebla, 28 de junio de 1975. Revista Difusión Fiscal No. 13.
- 38.- Tello Macías, Carlos. "Metas y Programa de Actividades de la Subsecretaría de Ingresos". Revista Difusión Fiscal No. 12.
- 39.- Tello Macías, Carlos. "Política de Ingresos". Revista Difusión Fiscal No. 24.

LEGISLACION CONSULTADA

- 1.- "Código Fiscal de la Federación y Disposiciones Conexas" México. Décimoquinta Ed. Editorial Andrade. 1974.
- 2.- "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"; México. Editora y Distribuidora Mexicana. 1976.
- 3.- Exposición de Motivos de la Ley de Coordinación Fiscal.- México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Direc. Gral. de Prensa y Relaciones Públicas. 1979.
- 4.- "Instructivo para la Formación de la Clave del Registro Federal de Causantes". México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1962.
- 5.- "Ley de Coordinación Fiscal". México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Direc. Gral. de Prensa y Relaciones Públicas. 1979.
- 6.- "Reglamento de los Artículos 20, 80, 228, 233, 234, 263 y 264 del Código Fiscal de la Federación, para el Registro Federal de Causantes". México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Direc. Gral. de Vigilancia de Fondos y Valores. 1962.
- 7.- "Reglamento del Registro Federal de Causantes". México.- Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación del día 17 de junio de 1980.
- 8.- "Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación del día 31 de diciembre de 1979.

PUBLICACIONES OFICIALES .

- 1.- "Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal". México. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. 1977.
- 2.- "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976". México. Segunda Ed. -- Secretaría de la Presidencia. Direc. Gral. de Estudios Administrativos. 1973.

- 3.- "El Registro Federal de Causantes y sus Procesos de Alimentación y Retroalimentación", México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Direc. Gral. de Admón. Fiscal-Regional. 1977.
- 4.- "Informe sobre el Programa de Desconcentración en la Subsecretaría de Ingresos por el período comprendido entre el 5 de abril de 1973 y el 28 de febrero de 1976, que -- presenta la Dirección General de Administración Fiscal -- Regional". México. S.H.C.P.- Direc. Gral. de Difusión -- Fiscal. Revista Difusión Fiscal No. 22. 1976.
- 5.- "La Programación en Fiscalización en las Administraciones Fiscales Regionales como Elemento Primordial para Combatir la Evasión Fiscal". México. S.H.C.P.- Direc. Gral. - de Difusión Fiscal. Revista Difusión Fiscal No. 26. 1976.
- 6.- "¿Qué es el Registro Federal de Causantes?". México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Direc. Gral. de Admon. Fiscal Regional. 1979.

R E V I S T A S C O N S U L T A D A S

- 1.- Revista Difusión Fiscal. México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Direc. Gral. de Difusión Fiscal. Números: 2, 3, 5, 11, 12, 13, 21, 22, 23, 24, 26 y 28.
- 2.- Revista Investigación Fiscal. México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Administración General de Impuestos al Ingreso. Números: 32 y 50.
- 3.- Revista La República. Organo de Difusión del Partido Revolucionario Institucional. Año XXXII, número 419.
- 4.- Revista Numérica. México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Prensa. Números: 15 y - 41.