



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Diagnóstico FACIL Empresarial, Finanzas,  
Auditoría, Contabilidad, Impuestos, Legal



DIVISIÓN DE CONTADURÍA  
CENTRO UNIVERSITARIO DE CIENCIAS  
ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS

## Directorio

### Director de la Revista

Dr. Cristian Omar Alcantar López  
Universidad de Guadalajara (México)

### Editor Responsable

Dr. Gerardo Flores Ortega  
Universidad de Guadalajara (México)

### Corrector de Estilo

Mtro. Miguel Ángel Serrano Núñez  
Universidad de Guadalajara (México)

### Diseño de Portada

Lic. Daniel García Arellano  
Universidad de Guadalajara (México)

### Consejo Editorial Interno

Dr. Francisco de Jesús Mata Gómez  
Universidad de Guadalajara (México)  
Dr. Javier Ramírez Chávez  
Universidad de Guadalajara (México)  
Dr. Alejandro Campos Sánchez  
Universidad de Guadalajara (México)  
Dr. José Trinidad Ponce Godínez  
Universidad de Guadalajara (México)

### Consejo Editorial Externo

#### *Internacionales*

Dr. Ricardo José María Pahlen Acuña  
Universidad de Buenos Aires (Argentina)  
Dr. Francisco Borrás Atiénzar  
Universidad de La Habana (Cuba)  
Dra. Begoña Prieto Moreno  
Universidad de Burgos (España)  
Dra. Ana de Dios Martínez  
Universidad de Camagüey, (Cuba)

## Consejo editorial

Dra. Leticia Ortiz Torricos  
Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (Bolivia)  
Dra. Cecilia Rita Ficco  
Universidad Nacional de Río Cuarto (Argentina)  
Dr. Ricardo Alonso Colmenares Flórez  
Corporación Universitaria U de Colombia (Colombia)  
Dr. Victor Dante Ataupillco Vera  
Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Peru)  
Dr. Gonzalo Wandosell Fernández de Bobadilla  
Universidad Católica de Murcia (España)  
Dra. Cleofé Maritza Verástegui Corrales  
Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Peru)

#### *Nacionales*

Dr. Isaac Leobardo Sánchez Juárez  
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (México)  
Dr. Jesús María Martín Terán Gastelúm  
Universidad Estatal de Sonora (México)  
Dr. José Manuel Osorio Atondo  
Universidad Estatal de Sonora (México)  
Dr. Oscar González Muñoz  
Universidad Veracruzana (México)  
Dr. Juan Manuel Ortega Maldonado  
Universidad Autónoma de Morelos (México)  
Dra. Leticia María González Velasquez  
Universidad de Sonora (México)  
Dr. Oscar Bernardo Reyes Real  
Universidad de Colima (México)  
Dr. Jerónimo Ricárdez Jiménez  
Universidad Veracruzana (México)  
Dra. Aurea Arellano Cruz Instituto  
Universidad de la Sierra Sur (México)  
Dr. Juan José García Ochoa  
Universidad de Sonora (México)  
Dr. Saulo Sinforoso Martínez  
Universidad Veracruzana (México)

# *Código fiscal estatal: Instrumento jurídico a modernizar para potenciar el aumento en la recaudación*

## *State Tax Code: Legal instrument to modernize to enhance the increase in collection*

Fecha de recepción: 25/10/2023  
Fecha de revisión: 13/11/2023

Fecha de aceptación: 15/12/2023  
Fecha de publicación: 19/01/2024

---

Esmeralda Álvarez Ascencio [Investigación y metodología]. Universidad de Guadalajara/Jalisco/México | [esme.alvarezascencio@gmail.com](mailto:esme.alvarezascencio@gmail.com) | <https://orcid.org/0000-0001-5166-6249>. Juan Ignacio Toribio de la Cruz [Contextualización]. Universidad de Guadalajara/Jalisco/México | [licjuanitc@gmail.com](mailto:licjuanitc@gmail.com) | <https://orcid.org/0009-0006-8848-8814>.

---

### Resumen

El aumento de la recaudación ha sido una preocupación constante de los gobiernos en México. Las entidades federativas siguen siendo dependientes financieros de la federación por lo que necesitan reforzar sus haciendas públicas a través de sus ordenamientos jurídicos tributarios. Un instrumento jurídico considerado de mayor importancia es el código fiscal o su equivalente en los estados, lo anterior debido a que es utilizado por las áreas operativas de la hacienda pública en el ejercicio de sus funciones. El presente documento analiza aspectos jurídicos, tributarios y tecnológicos que deben considerarse en un código fiscal para la innovación tributaria, así como el impacto que genera la técnica legislativa y el diseño tributario para el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Para este estudio se utilizó el método científico, analítico, comparado, descriptivo, jurídico y las técnicas cualitativas y cuantitativas; además, se realizaron encuestas.

**Palabras clave:** Código fiscal estatal, Innovación tributaria, Técnica legislativa, Recaudación.

### Abstract

Increasing revenue has been a constant concern of governments in Mexico. The federal entities continue to be financially dependent on the federation, which is why they need to strengthen their public finances through their tax legal systems. A legal instrument considered of greater importance is the Tax Code or its equivalent in the states, the above because it is used by the operational areas of the public treasury in the exercise of their functions. This document analyzes legal, tax and technological aspects that must be considered in a Tax Code for tax innovation, as well as the impact generated by the legislative technique and tax design for compliance with tax obligations. For this study, the scientific, analytical, comparative, descriptive, legal method, qualitative and quantitative techniques were used. Surveys were carried out.

**Keywords:** State tax code, Tax innovation, Legislative technique, Collection.

## Introducción

A partir del año 2014, la federación ha mostrado mayor preocupación en sus normas fiscales, pues desde entonces en su paquete económico, con la iniciativa de reforma en materia hacendaria, se propuso en el Código Fiscal de la Federación (en adelante CFF), introducir nuevos procedimientos simplificados que estimulen la incorporación a la formalidad y el cumplimiento de obligaciones tributarias, también reforzó la fiscalización por parte de la autoridad y los medios para lograrlo, se tiene el caso del Buzón tributario creado como un sistema de comunicación electrónica entre la autoridad fiscal y los contribuyentes, sin embargo, para el ejercicio fiscal 2023 no hubo muchos cambios, salvo que se anunció fortalecer los programas de fiscalización.

Si bien el CFF sigue realizando reformas y actualizando sus normas fiscales, es necesario que las entidades federativas también lo hagan y revisen sus normas jurídico-tributarias, que éstas sean vigentes de acuerdo con las necesidades de cada una de ellas y modernicen su marco jurídico tributario. Bajo este argumento, se considera importante que las entidades federativas refuercen su marco tributario para aumentar la recaudación.

El presente estudio comienza con el análisis del CFF así como los códigos de los estados; se verá la importancia del diseño jurídico tributario y la técnica legislativa para la elaboración de normas hacendarias; y finalmente, se abordarán algunas recomendaciones de figuras jurídicas que debe contener este gran instrumento de ingresos que es el código fiscal en los estados.

Ahora bien, para la justificación de este trabajo se debe mencionar que resulta indispensable, ya que los instrumentos jurídicos son necesarios en las dependencias estatales, además como se observó párrafos atrás, la materia fiscal es cambiante a través de las reformas, por lo que es importante el fortalecimiento de estos ordenamientos jurídicos, y dicho análisis contribuirá a potenciar la recaudación revisando las leyes fiscales, pues las entidades federativas necesitan aumentar los ingresos propios. A este respecto, como ejemplo, de acuerdo con datos oficiales de Transparencia Presupuestaria (2023), según un reporte de la recaudación de impuestos a nivel estatal en contraste con el monto recaudado *per cápita* en 2022, se observa que, de las 32 entidades federativas, diez de ellas tienen una recaudación estatal baja en comparación con el resto, nombradas a continuación de orden ascendente a descendente, se tiene a: Guerrero; Nayarit; Aguascalientes; Durango; Hidalgo; Oaxaca; Chiapas; Morelos; Tlaxcala y Colima (véase gráfico 1).

GRÁFICO 1. RECAUDACIÓN ESTATAL 2022



Fuente: Elaboración Propia (2023), tomado de Transparencia Presupuestaria (2023)

Es importante señalar que el monto *per cápita* sirve para conocer básicamente donde se paga más; en este caso, para obtener el dato bruto de quien contribuye al gasto público más o contribuye menos, es decir, si se le agrega el dato población y *per cápita* se observa quien paga menos por persona. Un ejemplo de lo anterior es que puede recaudar menos el estado A en comparación con el estado B, pero ya visto desde el aspecto *per cápita* (por persona), es posible que quien paga menos impuestos es el estado B, cuando el estado A paga más impuestos. En la gráfica anterior, se ve que Colima es el estado que paga menos impuestos por persona.

Es interesante la comparación en el sentido de identificar donde existe más corresponsabilidad por parte de la población con su gobierno, siendo un posible indicador de satisfacción ciudadana con el gobierno, por ejemplo, cuando se entregan servicios de calidad, puede ser una variable para que el ciudadano corresponda pagando de manera espontánea y cumpla con sus obligaciones como contribuyente. Otra variable es que las leyes sean menos complejas. Por lo que de conformidad con el reporte de recaudación de impuestos a nivel estatal en contraste con el monto recaudado *per cápita*, es evidente que las entidades federativas deben seguir trabajando para aumentar la recaudación.

En relación con el planteamiento del problema, las entidades federativas necesitan seguir fortaleciendo sus haciendas públicas, debido a la baja recaudación que presentan algunas de ellas y, al mismo tiempo, modernizar su marco jurídico tributario, por lo que es importante revisar sus códigos fiscales, tomando en cuenta la técnica legislativa, el diseño jurídico, la incorporación de aspectos tecnológicos en beneficio del cumplimiento de las obligaciones fiscales y el desarrollo de las funciones de la administración tributaria.

Dos preguntas de investigación que se formularon fueron:

- a. ¿En qué, medida los encargados de diseñar normas hacendarias, toman en cuenta la técnica legislativa y el diseño tributario?
- b. ¿Qué aspectos jurídicos, tributarios y tecnológicos deben considerarse en un código fiscal o su homólogo en las entidades federativas?

El objetivo general de este documento consistió en analizar aspectos relevantes que debe contener un código fiscal estatal para potenciar la recaudación.

Los objetivos específicos son:

1. Conocer el aporte que hacen los encargados de diseñar normas hacendarias con la técnica legislativa y al diseño tributario; y
2. Analizar los aspectos jurídicos, tributarios y tecnológicos a considerarse para un código fiscal o su homólogo en las entidades federativas.

Respecto a la metodología, se realizó el estudio desde la perspectiva en el ámbito gubernamental. El método de investigación seleccionado fue científico, analítico, comparado, descriptivo, jurídico, las técnicas cualitativas y cuantitativas. Se realizaron encuestas.

## Desarrollo de la investigación

### *Los códigos fiscales, en la Federación y en las entidades federativas*

Se debe iniciar este importante análisis con un concepto del Código Fiscal de la Federación, así pues, de acuerdo con Mauleón (2022), éste se considera que es la normativa que define los conceptos fiscales fundamentales. En consecuencia, esta ley determina los procedimientos para obtener ingresos fiscales; la manera de ejecución de las resoluciones fiscales; las obligaciones y derechos de los contribuyentes; los recursos administrativos para recaudar los impuestos, entre otros aspectos. En otras palabras, el CFF es un ordenamiento jurídico con normas sustantivas y normas procedimentales. Se decidió definirlo primero en el ámbito federal, para después emitir un concepto del código fiscal en el ámbito estatal, por lo que, para este orden de gobierno, se considera que es el conjunto de normas que regulan a la hacienda pública estatal y su relación tributaria con los contribuyentes.

Los estudiosos de la hacienda pública saben que ésta se divide en cuatro grandes áreas: ingresos, gasto, deuda y patrimonio, por lo que el **código fiscal se caracteriza por que regula la parte de los ingresos** en la Hacienda Pública, por supuesto hay otras leyes fiscales que también regulan los ingresos, como las leyes de ingresos, las leyes especiales de impuestos, etcétera. Pues bien, de acuerdo con **Ríos (2020: pág. 93)**, el Estado está legitimado incluso por la vía coactiva para detraer recursos de los particulares a través del tributo, quedando obligados estos últimos, por disposición constitucional, a entregar una parte de su riqueza para sufragar los gastos del primero. El tributo se consolida, por tanto, como una vía de ingreso público a cargo de un particular. Se distingue de aquellas otras formas de financiación por su procedencia, pues se construye al pago hecho por

los particulares. Los ingresos públicos son de muy variada forma y origen, el tributo conserva elementos propios que lo identifican e individualizan, dando vida al derecho tributario. En México, el tributo se subsume en aquella otra figura identificada como contribución. El **Código Fiscal** de la Federación, ordenamiento tributario sustantivo, construye el sistema impositivo a través de la contribución, según lo prevé su artículo 2º, como sinónimo de tributo (Ríos, 2020, pág. 93).

Bajo esa premisa, así como la Federación tiene su CFF el cual sufre reformas constantemente para mejorar la recaudación y tal como dice Ríos (en el párrafo anterior), “incluso por la vía coactiva para detraer recursos de los particulares a través del tributo”, se considera que las secretarías de finanzas u homologas en los gobiernos de los estados deben realizar un esfuerzo para proponer y tener un instrumento legal como lo es el código fiscal en el ámbito estatal, cabe aclarar que no necesariamente una réplica del modelo federal, pero sí que sea moderno y eficiente, acorde a las necesidades de cada entidad federativa. Por lo anterior, se propone que éstas cuenten con una herramienta que apoye una mayor autonomía e independencia financiera a través del incremento de los ingresos fiscales provenientes de fuentes de potestades tributarias locales que pueda hacer frente a las múltiples necesidades de su población; y por otro lado que sea una medida sobresaliente, pues desde el momento que se pretende ser un instrumento jurídico actual y de referencia, se recojan los últimos criterios esgrimidos por los tribunales del país, así como al realizar una inclusión novedosa en lo que se refiere a los derechos humanos en materia fiscal, el empleo de medios electrónicos, etcétera.

El código fiscal o equivalente para los estados debe ser el instrumento de vanguardia mediante el cual se debe buscar el reforzar y precisar las facultades de la autoridad a través del apuntalamiento de las diferentes figuras jurídicas que integran ese cuerpo normativo, a la vez con un fino balance en lo que refiere a las garantías y derechos humanos, o más aún de los fundamentales de los gobernados en materia fiscal.

### **Los legisladores y la administración tributaria local**

En México, si bien es cierto que los funcionarios fiscales son los encargados de diseñar sus normas hacendarias, también es cierto que tienden a realizar réplicas (cuando no siempre se debe replicar) de leyes federales que dan lugar a fallas administrativas en la administración pública

local (Álvarez, 2012). Por otro lado, existen casos, en los que las secretarías de finanzas u homologas tienen departamentos jurídicos que, en conjunto con otras áreas, diseñan las normas hacendarias, siendo la principal función de dichos departamentos el cobro de impuestos, por lo que al revisar sus normas en la materia denotan la falta de un equipo especializado en derecho tributario y/o en técnicas legislativas (Álvarez, 2013).

En palabras de Gribnau (2012, pág. 24) las instituciones jurídicas, como lo es la legislación, esta se encuentra dentro un entorno compuesto por otras instituciones (sociales, económicas, políticas), costumbres y prácticas sociales arraigadas, y condiciones materiales, que limitan la eficacia de la producción legal. Además, las normas jurídicas de ninguna manera son el único medio de influir en el comportamiento de las personas. Hay muchas instituciones que pueden producir normas que moldeen la conducta, por ejemplo, asociaciones voluntarias, la familia, las comunidades urbanas más pequeñas, la escuela y las iglesias. La ley es sólo una forma de regulación normativa, y no necesariamente la más poderosa. Además, la legislación a menudo tiene consecuencias imprevistas, actores que alteran su comportamiento para evitar los dictados de la ley. No obstante, el legislador instrumentalista es un verdadero creyente en la regulación. Sin embargo, el uso excesivo de la ley para lograr metas y objetivos dispares ha resultado en una complejidad excesiva de las leyes. La legislación a menudo se ve obstaculizada por razones de oportunidad política y la necesidad de conciliar intereses dispares (Gribnau, 2012, pág. 24).

De acuerdo con la premisa de Gribnau, entonces, el uso excesivo de la ley impide lograr metas y tiende a objetivos dispares que como resultado provocan la complejidad excesiva de las leyes.

En México se considera que las legislaciones tributarias son complejas, de hecho hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2012) ha emitido resoluciones en el sentido de que la Corte debería emitir resoluciones que la gente entienda porque al final esa sentencia le afecta a las personas, a esto se le debe sumar lo que señala Barranco: la claridad en el lenguaje es un valor del sistema jurídico y una garantía del Estado Constitucional y de Derecho (2017, pág. 1), en esta dirección, los destinatarios de la norma tributaria son los contribuyentes.

Por lo anterior, se considera que las entidades federativas deben contar con un fortalecido y eficiente instrumento legal en materia tributaria, que garantice la seguridad jurídica en la relación fisco-contribuyente e impulse el incremento en la recaudación de los ingresos fiscales propios de la entidad, pero este ordenamiento

estatal no debe ser complejo. Cabe destacar que si bien algunas entidades han reformado su código fiscal en varias ocasiones, no se debe desatender en cada ejercicio fiscal su robustecimiento y modernización.

La investigación empírica en otros países ha encontrado que los cambios continuos y la complejidad en la legislación tributaria tienen un efecto negativo en el nivel de cumplimiento. Esto aumenta la presión sobre las autoridades tributarias para inducir a los contribuyentes a cumplir. El procedimiento y el trato justo se vuelven aún más crítico (Gribnau, 2012, pág. 28). Siguiendo con el ejemplo de otros países, por ejemplo, en reformas que hubo al Código Fiscal de Rumania, de acuerdo con Holt Gheorghe (2017, pág. 111), en este nuevo Código se eliminó la lista ilustrativa de gastos deducibles, que muchas veces creaba confusión porque los inspectores fiscales la interpretaron como una lista exhaustiva. Lo anterior indica que no siempre las listas interminables de requisitos o figuras jurídicas ayudan a la simplicidad de las normas fiscales, por tal motivo se debe poner atención en la técnica legislativa y en el diseño jurídico tributario.

Respecto a la técnica legislativa y en relación a la replicación de normas federales, es importante evitar esto, ya que de acuerdo con Latorre (2015, pág. 100), por ejemplo, en la aprobación por las Cortes de Aragón de la Ley /2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón, puede suscitar algunas reflexiones sobre cuestiones de técnica normativa y, en particular, acerca de la utilización por una comunidad autónoma de la técnica legislativa consistente en incorporar en una ley autonómica, de forma literal o prácticamente literal, diversos preceptos de una ley del Estado; esto es, en reproducir, reiterar o copiar artículos o disposiciones de normas estatales en una ley de una comunidad autónoma.

En este sentido, si se coteja la Ley aragonesa 5/2015 con la Ley del Estado 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, se observa que la norma autonómica copia por completo o reproduce casi literalmente muchos artículos de la ley estatal, algunos de los cuales, además, tienen atribuido el carácter de legislación básica del Estado, según se establece en la disposición final primera de la mencionada Ley 38/2003. Por lo anterior, se interpuso un recurso de inconstitucionalidad (Latorre, 2015, pág. 124), por lo que resulta interesante analizar lo que sucede en otros países, independiente de la competencia, el orden de gobierno y otros supuestos jurídicos y legislativos.

Por lo que en el caso de México es necesario que las leyes fiscales eviten la complejidad de las normas y, en general, eviten replicar las leyes federales, un error de las entidades federativas.

## **Algunos aspectos s reforzar en un código fiscal estatal**

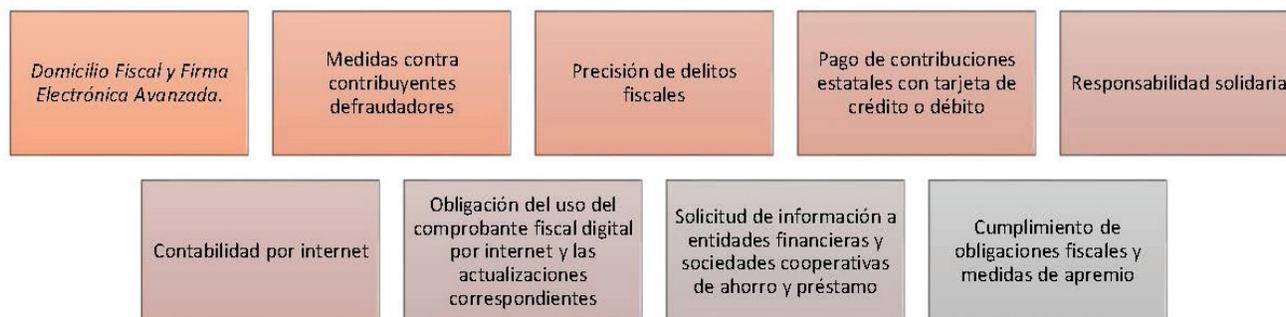
El código fiscal estatal debe ser un importante instrumento en esta transformación. Por lo anterior se hacen algunas recomendaciones tomando en cuenta el impulso que han ocasionado las reformas hacendarias desde 2014, esto con el interés de que, a partir del año 2023, los gobiernos locales pongan especial atención a sus diseños jurídicos tributarios y respeten la técnica legislativa, ya que las normas deben ser claras para los contribuyentes.

Así pues, se sugiere que se incluyan, se precisen o robustezcan en los códigos fiscales de las entidades federativas los siguientes elementos (véase diagrama 1):

- Domicilio fiscal. Es necesario coadyuvar a la obligación de que los contribuyentes se registren en el Registro Federal Contribuyentes y en los análogos estatales al momento de abrir cuentas a su nombre en las entidades del sistema financiero o en las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, en los que reciban depósitos o realicen operaciones susceptibles de ser sujetas de contribuciones y que el domicilio que reporten ante dichas entidades se considere como un domicilio fiscal, lo que permitirá el seguimiento por parte de la autoridad fiscal, en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Precisar en alguna disposición efectos fiscales al domicilio que los usuarios del servicio financiero hayan manifestado.
- Firma electrónica avanzada. Coadyuvar con el gobierno federal para establecer supuestos para que una persona física pueda tramitarla a través de apoderado o representante legal.
- Medidas contra contribuyentes defraudadores. Precisar disposiciones en relación a medidas, pues los contribuyentes al ser objeto de facultades de comprobación desaparecen o bien no ponen a disposición de la autoridad fiscal su contabilidad. Cuando desaparecen del domicilio durante la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución.
- Delitos fiscales. Establecer en alguna disposición como delito fiscal el hecho de que se modifique o destruya o se provoque la pérdida de información que contenga en el caso federal el buzón tributario o en los gobiernos locales, sistemas de fiscalización en línea.
- Pago de contribuciones estatales con tarjeta de crédito o débito. Señalar que las tarjetas de crédito y débito son medios “adicionales” de pago de contri-

- buciones, para disminuir el uso en efectivo.
- Responsabilidad solidaria. Tal como el CFF en los últimos años lo reformó, no está de más que los gobiernos locales verifiquen si ya tienen incorporada de manera integral la responsabilidad solidaria o refuercen la figura de albacea o representante, que cumpla con obligaciones solidarias.
  - Contabilidad por internet a través de sistemas informáticos. Definir condiciones para que los contribuyentes cumplan con requerimientos mínimos y características específicas y uniformes en materia de contabilidad; así como precisar el alcance en las legislaciones estatales de la figura de a contabilidad.
  - Obligación del uso del comprobante fiscal digital por internet. Verificar que se promueva en las disposiciones estatales la obligación de los comprobantes fiscales digitales y las actualizaciones que se han tenido en esta materia.
  - Solicitud de información a entidades financieras y sociedad cooperativas de ahorro y préstamo. Coadyuvar con el gobierno federal para establecer dentro de las obligaciones de las entidades financieras y sociedad cooperativas de ahorro y préstamo, obtener nombre, denominación o razón social, nacionalidad, residencia, fecha y lugar de nacimiento, domicilio, clave de registro, federal y estatal, del contribuyente o su número de identificación fiscal, tratándose de residentes en el extranjero, y en su caso clave única de registro de población de sus cuentahabientes.
  - Cumplimiento de obligaciones fiscales. Se propone precisar que las personas físicas o morales que quieran contratar con el Estado, deben estar al corriente con sus obligaciones fiscales, y no contratar con deudores fiscales y especificar además que no se contratarán adquisiciones, arrendamientos, servicios u obra pública con quienes tengan créditos fiscales determinados, firmes o no, que no se encuentren pagados o garantizados.
  - Medidas de apremio, aseguramiento precautorio e inmovilización de cuentas bancarias. Precisar y coadyuvar con la federación a fin de establecer el orden de prelación a observarse en la aplicación de las medidas de apremio por parte de las autoridades fiscales y todo lo que ello implica, regulación, procedimiento y conclusión.
- Por otra parte, en el marco de la contabilidad gubernamental por disposición de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, las autoridades estatales deben asumir una posición estratégica en las actividades de la armonización al interior de sus entidades, con la finalidad de que cada uno de sus municipios esté en posibilidad de cumplir con los objetivos que dicha ley establece.
- Por tanto, los gobiernos de las entidades federativas deben brindar la cooperación y asistencia necesarias a los gobiernos municipales, para que estos logren armonizar su contabilidad, con base en las disposiciones de ley y las decisiones que emita el Consejo Nacional de Armonización Contable como órgano estabilizador a nivel federal en la materia.

**DIAGRAMA 1. ELEMENTOS COMO SUGERENCIA PARA INCLUIR, PRECISAR O ROBUSTECER EN LOS CÓDIGOS FISCALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**



Fuente: Elaboración propia (2023) basado en la experiencia en colaboración con INDETEC (2011-2015)

En otro orden de ideas, se deben cuidar características específicas para los códigos fiscales estatales, tales como (Véase diagrama 2):

- a. La incorporación de los criterios que han emitido los tribunales en materia fiscal. Se recomienda incorporar los criterios más relevantes, pero a manera de artículos, como por ejemplo los relacionados con la fiscalización, la revisión fiscal y la garantía de audiencia, entre otros.
- b. La salvaguarda de los derechos del contribuyente, privilegiando la protección irrestricta de sus garantías, derechos humanos y fundamentales. En materia de procedimientos de fiscalización se propone un marco regulatorio que permita a la autoridad comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de manera más eficiente y eficaz salvaguardando en todo momento la garantía de seguridad jurídica de los contribuyentes. Precisar el esquema regulatorio de la actualización de contribuciones y aprovechamientos. Sistema de devolución de contribuciones y de pago en parcialidades más sencillo y con una regulación más detallada, precisando causas y plazos.
- c. Incorporación de aspectos tecnológicos en beneficio del cumplimiento de las obligaciones fiscales y del desarrollo de las funciones de la administración tributaria. Que las secretaría de finanzas, o sus homólogas, de las entidades federativas estén autorizadas para reglamentar el uso de los medios electrónicos como vía para presentar promociones y avisos, entre otras funcionalidades, sin abusar de

estas herramientas y vulneren algún derecho del contribuyente.

- d. Medidas para hacer eficiente la administración tributaria. Incorporar compensación de oficio para recuperar créditos fiscales incluso de créditos que se hayan solicitado devolución. Ampliar catálogo de sujetos que se consideren responsables solidarios de créditos fiscales, como los asociados de la asociación en participación. Implementar innovaciones adjetivas o de procedimiento y su armonización con los derechos del contribuyente y las atribuciones de las autoridades. Otro aspecto importante para el instrumento jurídico es coordinarse en materia de colaboración administrativa, específicamente para que se pueda asistir a otras entidades federativas, para realizar el cobro de contribuciones locales generadas en otros estados de la República con el objeto de que no se evada por el simple cambio de domicilio, quedando condicionada a que otras legislaciones estatales la autoricen en términos similares.
- e. Más cambios actuales. El objetivo es que se incorporen en los códigos fiscales de los estados disposiciones innovadoras que cambian el derecho positivo (Franco, 2013) para ser sustituido por otro más moderno y actualizado. Un cambio muy moderno que están empleando las administraciones tributarias es la inteligencia artificial, sólo se tiene que ser muy cuidadosos con la seguridad jurídica de los contribuyentes.

**DIAGRAMA 2. ATENCIÓN EN LAS CARACTERÍSTICAS ESPECIALES EN LOS CÓDIGOS FISCALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**

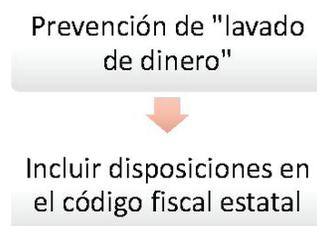


Fuente: Elaboración propia (2023) basado en la experiencia en colaboración con INDETEC (2011-2015)

## Efectos del lavado de dinero en materia financiera y fiscal

Otra recomendación es incluir en los códigos fiscales estatales disposiciones normativas en materia de prevención de lavado de dinero (Véase diagrama 3).

**DIAGRAMA 3. INCLUSIÓN DE DISPOSICIONES NORMATIVAS EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE LAVADO DE DINERO**



Fuente: Elaboración propia (2023)

De acuerdo con González (2009), las repercusiones de las actividades vinculadas al lavado de dinero se advierten en varios rubros de la vida social. Entre las implicaciones identificadas se señalan varias, pero lo más sobresaliente para este análisis es la pérdida de ingresos públicos. Al efecto, se visualiza que el lavado de dinero disminuye los ingresos tributarios y por tanto este fenómeno perjudica indirectamente a los contribuyentes honrados, haciendo más difícil la recaudación de impuestos (González, 2009, pág. 22).

Se observa que la federación ya implementó algunos de estos cambios al CFF, pues han sido los precursores en este ámbito, pero la intención con estas recomendaciones es que las entidades federativas las implementen, sin embargo, en el caso de que éstas ya lo hayan hecho, precisen o robustezcan sus normas, buscando áreas de oportunidad. Con base en lo anterior, algo indispensable en cualquier legislación, código, reglamento o lineamiento, es el respeto por los derechos humanos del contribuyente, se debe cuidar que las disposiciones no vulneren alguno de ellos.

revisar la recaudación en diferentes entidades federativas y en cuanto a la técnica legislativa en otros países, como Rumanía y España; el método descriptivo, porque describe e identifica el fenómeno e impacto del CFF; el método jurídico por la interpretación de las normas y también se utilizaron las técnicas cualitativas y cuantitativas. Se realizaron 84 encuestas a contribuyentes, principalmente a estudiantes de contaduría y a contribuyentes en general, realizando tres preguntas básicas sobre este instrumento jurídico tributario:

1. ¿Sabes qué es y para qué sirve el CFF? Respuesta sí o no;
2. ¿Conoces las obligaciones de los contribuyentes de acuerdo con el CFF? Respuesta sí o no;
3. ¿Te gustaría saber más sobre el CFF? Respuesta sí o no. Lo anterior, para revisar en esta pequeña muestra de 84 personas, si comprenden este ordenamiento debido a su complejidad, además de que es ahí donde principalmente se encuentran las obligaciones fiscales.

### Metodología

Se utilizó el método científico al revisar investigaciones e información de autores reconocidos; el método analítico, debido a que una de las autoras del presente análisis utilizó el modelo de estudio científico basado en la experimentación directa y la lógica empírica por haber laborado en Indetec como consultora. El método comparado, al

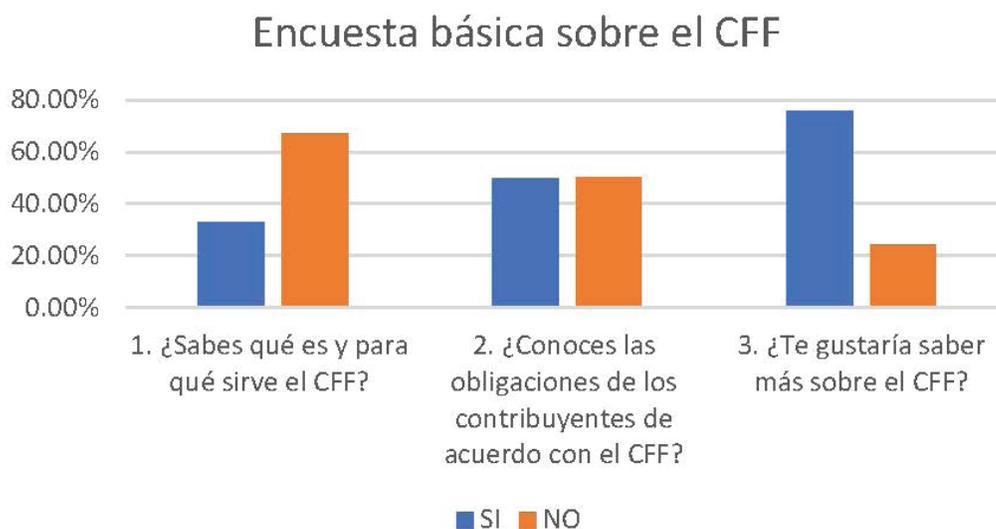
### Resultados

Las encuestas se realizaron a 84 personas sobre el CFF, no se pretendió para los códigos fiscales estatales, debido a que se considera que los contribuyentes conocen más el ordenamiento federal, por lo que dichas encuestas arrojaron de manera resumida y por cuestiones de espacio el siguiente resultado (véanse cuadro 1 y gráfico 2):

**CUADRO 1**

<b>Preguntas Básicas sobre el CFF</b>	<b>Sí</b>	<b>No</b>
1. ¿Sabes qué es y para qué sirve el CFF?	32.80%	67.20%
2. ¿Conoces las obligaciones de los contribuyentes de acuerdo con el CFF?	49.60%	50.40%
3. ¿Te gustaría saber más sobre el CFF?	75.60%	24.40%

**GRÁFICO 2. OPINIÓN SOBRE EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN**



Elaboración propia (2023) basado en las respuestas de las 84 encuestas.

Interpretando los resultados ya vistos, llama la atención que el 67.20% no sabe que es con exactitud y para qué sirve el CFF; el 50.40% desconoce las obligaciones fiscales (en esta pregunta la mayoría de los contribuyentes dentro de este porcentaje señala que la única obligación que conocía era el pago de impuestos), y el 75.60% sí le gustaría aprender más de este instrumento jurídico tributario.

En relación con el derecho comparado utilizado en este análisis, se observó que evidentemente las listas interminables de requisitos o figuras jurídicas resultan exhaustas para los contribuyentes, y el replicar normas de otras leyes, muchas veces están desajustadas con la realidad de la región donde se expiden, o pueden resultar incompetentes, o incluso inconstitucionales.

### Conclusión

Esta investigación ha arrojado información verdaderamente importante, la cual no siempre es conocida por estudiantes, por contribuyentes o por el gobierno mismo, sin

embargo, en este apartado de la conclusión, cabe mencionar que se dio respuesta a las preguntas que se hicieron al inicio de esta investigación, las cuales fueron las siguientes con la debida respuesta:

- a. ¿En qué medida los encargados de diseñar normas hacendarias toman en cuenta la técnica legislativa y el diseño tributario? Como se observó, si bien es cierto que los funcionarios fiscales son los encargados de diseñar sus normas hacendarias; también es cierto que tienden a realizar réplicas (cuando no siempre se debe replicar) de leyes federales que dan lugar a fallas administrativas en la administración pública local, en otros casos, existen casos donde hay departamentos jurídicos que, en conjunto con otras áreas, diseñan las normas hacendarias, siendo la principal función de dichos departamentos el cobro de impuestos, por lo que al revisar sus normas en la materia denotan la falta de un equipo especializado en derecho tributario y/o en técnicas legislativas, deriva en un mal diseño tributario, re-

cuérdese que las normas deben ser claras para los contribuyentes; y,

- b. ¿Qué aspectos jurídicos, tributarios y tecnológicos deben considerarse en un código fiscal o su homólogo en las entidades federativas? Domicilio fiscal y firma electrónica avanzada, medidas contra contribuyentes defraudadores, precisión de delitos fiscales, pago de contribuciones estatales con tarjeta de crédito o débito, responsabilidad solidaria, contabilidad por internet, obligación del uso del comprobante fiscal digital por internet y las actualizaciones correspondientes, solicitud de información a entidades financieras y sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, cumplimiento de obligaciones fiscales y medidas de apremio, y otras recomendaciones que se mencionan en ese apartado.

Las sugerencias de cambio al cuerpo normativo, como lo es un código fiscal estatal, son, básicamente, que el conjunto de normas que lo componen busque promover, respetar, proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos de los contribuyentes, procurando regular las relaciones tributarias en un contexto vigente de necesidades. Ante el reto que actualmente transitan las entidades federativas, lo importante es que las legislaciones tributarias estén fuertes, siendo eficientes y eficaces para una mejor recaudación.

El diseño jurídico de normas tributarias y la técnica legislativa puede resultar un tanto desconocida para los contribuyentes, sin embargo, el que un código fiscal o financiero en el ámbito estatal sea claro, preciso y armonizado con la propia constitución estatal, federal o con el Código Fiscal de la Federación, al momento de tener que recurrir a su estudio ofrece certeza jurídica al contribuyente.

Las encuestas sobre preguntas básicas del CFF realizadas a 84 contribuyentes arrojaron como resultado que el 67.20% no sabe qué es con exactitud y para qué sirve el CFF; el 50.40% desconoce las obligaciones fiscales (en esta pregunta la mayoría de los contribuyentes dentro de este porcentaje señala que la única obligación que conocía era el pago de impuestos), y el 75.60% **sí le gustaría aprender más de este instrumento jurídico tributario.**

Es importante señalar que lo expreso en las legislaciones estatales no debe contravenir normas constitucionales, generales o federales, a menos que sea en el ámbito de su competencia y estén meramente armonizadas. Cabe destacar que lo anteriormente descrito puede aplicar para los gobiernos locales que aún no implementan o refuerzan dichas figuras y supuestos jurídicos.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez, E. (2013). "Diseño de los ordenamientos jurídicos estatales". En *Presupuesto y Contabilidad, Enfoque para Resultados*: Trimestral, 17.
- Álvarez E. (2012). "Diseño tributario. Sus ordenamientos jurídicos". En *Federalismo Hacendario*: Bimestral, 174
- Barranco (2017). "Sobre la claridad del lenguaje en las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la nación en México", recuperado de: <https://repositorioslatinoamericanos.uchile.cl/handle/2250/996448?show=full>
- Buendía & Ramírez (2019). "Estados sin dinero por recaudación de impuestos gastos federación PEF2020" Comunicado de la SHCP, recuperado de <https://www.reporteindigo.com/reporte/estados-sin-dinero-por-recaudacion-de-impuestos-gastos-federacion-pef2020/>
- Código Fiscal de la Federación (2023). Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Franco (2013). "Un código fiscal estatal moderno, el caso del estado de Oaxaca", *Federalismo Hacendario*, No. 179, marzo-abril, Indetec, México, recuperado de [www.indetec/federalismohacendario/2013/no179/7.pdf](http://www.indetec/federalismohacendario/2013/no179/7.pdf)
- González (2009). "El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas", Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo núm. 66, recuperado de [https://www.academia.edu/download/45183222/Lavado\\_dinero\\_Mexico\\_documento66.pdf](https://www.academia.edu/download/45183222/Lavado_dinero_Mexico_documento66.pdf)
- Gribnau, (2012). "Legislative Instrumentalism vs. Legal Principles in Tax Law". *International Tax Law Review*, Disponible y recuperado en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2445038> [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2445038](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2445038)
- Hernández & Franco (2013). Código Fiscal de la Federación, Indetec, México, recuperado de <https://osfetabasco.gob.mx/site/inc/doc/difusion/publicacionesExternas/indetec181.pdf>
- Holt Gheorghe (2017). "Amendments to the fiscal code regarding the expenditures and the determination of the exercise result". *Annals of the Constantin Brâncuși, University of Târgu Jiu, Economy Series, Issue 1/2017*, recuperado de [https://www.utgjiu.ro/revista/ec/pdf/2017-01/12\\_Holt%20Ghe.pdf](https://www.utgjiu.ro/revista/ec/pdf/2017-01/12_Holt%20Ghe.pdf)
- Latorre (2015). "Reproducción de normas estatales por leyes autonómicas: deficiente técnica normativa e ¿Inconstitucionalidad?", Dialnet, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Núm. 9 - junio 2015, recuperado de file:///C:/Users/HP/Downloads/Dialnet-ReproduccionDeNormasEstatalesPorLeyesAutonomicas-5506108.pdf

Mauleón, R. (2023). “Qué es el Código Fiscal de la Federación en México”. Sesame HR, recuperado de <https://www.sesamehr.mx/blog/codigo-fiscal-federacion-mexico/>

Ríos (2020). *Manual de derecho fiscal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6278/11a.pdf>

SCJN (2012). Resoluciones: Amparo Directo 28/2010, Amparo en Revisión 63/2012, Amparo en Revisión 457/2012, Amparo Directo en Revisión 2806/2012.

Transparencia Presupuestaria (2023), “Datos abiertos: Reporte de la recaudación de impuestos a nivel estatal”, recuperado de <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Recaudacion-Local>



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

CENTRO UNIVERSITARIO DE CIENCIAS ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS