

52



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

EL REGIMEN TRIBUTARIO DE LOS COMERCIANTES AMBULANTES



TRABAJO RECEPTIVAL DEL
SEMINARIO-TALLER EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
ELDA AZUCENA CENOBIO FLORES

ASESORA: LIC. MARIA EUGENIA PEREDO GARCIA VILLALOBOS.

276306

SANTA CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEXICO, MARZO DE 2000.





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.

*Quiero agradecer a Dios por permitirme llegar a uno
de los momentos más importantes de mi vida
profesional.*

Asimismo agradezco a mi padre por el ejemplo de generosidad y dedicación que me dejó.

A mi Madre por el gran esfuerzo que hizo por darme la oportunidad de estudiar, también por el apoyo que de ella he recibido durante toda mi vida, porque es lo más valioso que tengo y porque la admiro y respeto a ti mamá, con todo mi cariño.

A mi Abuelita, todo el cariño y motivación que de ella he tenido.

También agradezco profundamente a mi hermana Silvia, su apoyo incondicional y a mis hermanos Gonzalo, Carmen y Hermelinda todas las muestras de afecto.

A mis sobrinos: Juan Carlos, Carolina, Fernando, Alejandra, Jorge, Viridiana, Angélica, Elda y todos los que faltan de llegar con todo mi cariño.

Agradezco a todos mis amigos que a lo largo de mi vida académica han estado presentes en todo momento apoyandome y brindandome su amistad sincera.

Quiero agradecer a mis amigos del Seminario de Derecho Administrativo por los gratos momentos compartidos.

También agradezco a todas las buenas personas que laboran en la Secretaría de Seguridad Pública, en especial a Mayra y Mario por todas las atenciones recibidas.

Deseo agradecer a la Lic. Ma. Eugenia Peredo García Villalobos, la disponibilidad, paciencia, entusiasmo, dedicación y tiempo que me brindo en todo momento y por haberme guiado en la realización del presente trabajo.

Agradezco asimismo a todos y a cada uno de mis maestros del Seminario de Derecho Administrativo que me ofrecieron sus conocimientos y dedicación encaminandome hacia el empeño y constancia que requiere el estudio de esta apasionante carrera.

Empieza por hacer
lo necesario, luego
lo que es posible,
y de pronto le encontrarás
haciendo lo
IMPOSIBLE

San Francisco de Asís.

INDICE

Introducción	1
--------------	---

CAPÍTULO PRIMERO.

LA POTESTAD TRIBUTARIA DEL ESTADO.

1 1	La potestad tributaria del Estado	6
1 2	Los límites a la potestad tributaria	10
1 3	La garantía de proporcionalidad y equidad.	13
1 3.1	Los conceptos de proporcionalidad y equidad	14
1.3.2	Los principios de proporcionalidad y equidad regulados por la fracción IV del Artículo 31 Constitucional	16
1 3 3	Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de proporcionalidad y equidad tributaria.	20

CAPÍTULO SEGUNDO

LA RELACIÓN JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA.

2 1	La relación tributaria	25
2.1 1	Sujetos de la relación tributaria	26
2 1 2	El hecho imponible	28
2 1 3	El hecho generador	29
2 1 4	La obligación tributaria	29
2 2	Los principios doctrinarios en materia tributaria	35
2 2.1	Generalidad	36
2 2 2	Uniformidad	36
2 2 3	Certeza o certidumbre	36
2 2.4	Comodidad	37
2 2 5	Economía	38
2 2 6	Obligatoriedad	39

CAPÍTULO TERCERO
LOS IMPUESTOS.

3 1	Concepto etimológico y jurídico de impuesto.	41
3 2	Diferencia entre ingreso, tributo, contribución e impuesto	44
3 3	Clasificación de los impuestos	47
3 3 1	Por los sujetos	48
3 3 2	En cuanto al objeto, motivo o fin	49
3 3 3	En lo que se refiere a la base	51
3.3.4	Por la incidencia	52
3.3.5	Por el tiempo.	53

CAPÍTULO CUARTO
EL COMERCIO AMBULANTE EN LA CIUDAD DE
MÉXICO.

4 1	Antecedentes históricos en México.	54
4.1 1	Época precolonial.	54
4.1 2	Época colonial	56
4 1.3	Época poscolonial	59
4 2	Concepto de comercio ambulante	61
4 3	Causas de su existencia	64
4 4	Clasificación del comercio ambulante	68
4.4 1	De acuerdo a la forma de establecerse para desempeñar su actividad	69
4 4.2	De acuerdo a su regulación jurídica	70
4 4 3	De acuerdo a su origen socioeconómico	71
4 5	Situación actual del comercio ambulante en la Ciudad de México	74

CAPÍTULO QUINTO
MARCO JURÍDICO FISCAL DEL COMERCIO
AMBULANTE.

5.1	Medidas que se han adoptado para la regulación del comercio ambulante	78
5.2	<i>Causas por las cuales resultan ineficaces las medidas adoptadas</i>	82
5.3	La situación de inequidad en que se encuentran los contribuyentes frente al comercio ambulante.	85
5.4	Propuestas que se sugieren para la solución del problema	87
	CONCLUSIONES	94
	BIBLIOGRAFÍA	97
	LEGISLACIÓN	100

INTRODUCCIÓN

En la ciudad de México, como en muchas otras del mundo, existen dos tipos de comerciantes; los formales y los informales.

Los comerciantes formales o comercio establecido son aquellos que cumplen con todas las disposiciones legales para operar y contribuyen con el pago de impuestos locales y federales.

Los comerciantes informales, comercio ambulante, o comercio en la vía pública, son aquellos, que realizan sus actividades sin acatar las disposiciones legales, que les son aplicables, del cuál hemos realizado cinco tipos de clasificación, para dejar delimitados los alcances del presente trabajo

En primer lugar tenemos a los vendedores ambulantes en la vía pública, pero sin un lugar fijo; son aquellos que se encuentran por las calles ofreciendo su mercancía de un lugar a otro.

El segundo tipo de comerciantes ambulantes es aquel que busca un lugar en la vía pública de la ciudad para poner un pequeño puesto, este tipo de ambulantes comienza con lo esencial y poco a poco amplían su negocio.

El tercer tipo de comerciantes es aquel que está en los principales lugares de la vía pública o en ciertos sitios estratégicos de la ciudad; forman parte de coaliciones internas, debido a que por encontrarse en una determinada avenida, se ayudan entre ellos para protegerse de las autoridades, se

encuentran principalmente localizados en las estaciones del metro, hospitales, escuelas, mercados, centros turísticos de la ciudad de México, entre otros lugares de la misma, algo importante en ellos es la coalición interna que tienen, porque forman uniones o asociaciones de hecho para respaldarse unos a otros.

El cuarto tipo de comerciantes se ubica en lo que conocemos comúnmente como los tianguis, que son mercados informales que tan solo trabajan los sábados y domingos y algunas ocasiones entre semana. En ellos se vende todo tipo de ropa, aparatos eléctricos, accesorios y alimentos

Por último, encontramos a los comerciantes que trabajan en los mercados sobre ruedas que se dedican a vender artículos básicos y a últimas fechas se ha ampliado la variedad de productos que ofrecen, se ubican en determinadas zonas de la ciudad, los cuales van variando dependiendo del día de la semana. Estos comerciantes están agrupados y cuentan con permiso para el ejercicio de sus actividades

Como se puede ver, existen infinidad de tipos de comerciantes los cuales venden desde lo más esencial hasta las cosas más extravagantes

En lo tocante a su regulación podemos mencionar que para los mercados sobre ruedas, existen dos acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de septiembre de 1978 y 3 del abril de 1979, en los que la Administración Pública regula el uso de la vía pública con fines comerciales; sin embargo, omiten el pago de impuestos federales.

Por lo que se refiere a los tianguistas éstos no cuentan con una regulación, en cuanto al uso de la vía pública además de que también evaden impuestos; sin embargo, aunque son informales, la Delegación puede tener un control sobre ellos, y poco a poco encausarlos a la formalidad.

Podemos observar que la política fiscal que ha implantado el gobierno mexicano durante los últimos años ha sido drástica extremista, agresiva y variante, quizás con la intención de recaudar lo más posible para sufragar los gastos públicos, sobre todo la deuda pública del país, sólo que dicha recaudación es la que aporten los contribuyentes, que son una minoría considerando el gran número de habitantes con que cuenta todo el territorio nacional, lo que hace que la carga sea pesada e injusta para este sector en comparación con aquellos que llevan a cabo la economía subterránea, tal es el caso de los cuatro tipos de comerciantes ambulantes de los que hemos hecho mención al inicio del presente trabajo, los cuales utilizan y aprovechan bienes y servicios públicos que son sufragados por aquellos que pagan impuestos, lo que provoca un desequilibrio económico, es decir en muchos gastos y pocos ingresos, lo que ha ocasionado molestia, inconformidad y desaliento por parte de los contribuyentes cautivos y en particular aquellos que desean expandirse y ser generadores de empleo

Ante este panorama, el Estado a través del Poder Legislativo ha tratado de regular esta situación modificando, adicionando o derogando las leyes fiscales, lo que no se ha logrado plenamente por lo complejo del problema y sí en cambio se ha ocasionado que los contribuyentes cautivos tengan más obligaciones que cumplir.

Además de que el mencionado sector informal forma parte importante de la economía del país, es injusto que pudiendo ser una fuente importante de ingresos para el Gobierno Federal se rehusen a contribuir

Ante la situación que existe, el país no se encuentra en la disposición de ignorar a los evasores fiscales que registrados o no perjudican fuertemente la economía nacional y que de manera directa o indirecta afectan a la sociedad mexicana debido al déficit presupuestal que impera y que hace que se trate de recaudar ingresos en forma arbitraria

Por lo anteriormente expuesto, nos encontramos ante un incumplimiento de obligaciones por parte de los comerciantes ambulantes ya señalados, ya que de acuerdo con lo que estipula nuestra Carta Magna, es obligación de los mexicanos contribuir de manera proporcional y equitativa que disponga las leyes, principios que se están dejando de observar, provocado con esto graves problemas jurídicos, sociales y económicos, entre otros

Por todo ello, el objetivo del presente trabajo es demostrar que se está violando la garantía de proporcionalidad y equidad en materia tributaria, respecto de los comerciantes ambulantes citados anteriormente, ya que sobre algunos de estos no hay ninguna ley, reglamento o acuerdo que regule su situación jurídica por el uso de la vía pública; ni en forma específica en materia de impuestos.

Es así que a lo largo de este estudio analizaremos cada uno de los aspectos que envuelven al comercio ambulante respecto al tratamiento que se les ha dado en materia fiscal.

En el primer capítulo definiremos la potestad tributaria así como los límites a la misma, la garantía de proporcionalidad y equidad en materia tributaria; también estudiaremos el fundamento Constitucional de la mencionada garantía y la jurisprudencia que al respecto existe. Lo anterior nos permitirá comprender ampliamente dicha garantía de proporcionalidad y equidad

En el segundo capítulo analizaremos la relación tributaria, los sujetos de esta relación, el hecho imponible, el hecho generador, la obligación tributaria, así como los principios doctrinarios en materia tributaria

El tercer capítulo se referirá a los impuestos por lo que estudiaremos su concepto etimológico y jurídico. A su vez estableceremos la diferencia entre

conceptos íntimamente relacionados como lo son: el ingreso, el tributo, la contribución y el impuesto para evitar confusiones ya que su utilización en ocasiones, erróneamente se lleva acabo de manera indistinta Terminaremos ese capítulo con la clasificación de los impuestos.

En el cuarto capítulo nos adentraremos al estudio del comercio ambulante partiendo de su evolución histórica concretamente en sus antecedentes en México, siguiendo con el concepto de comercio ambulante, las causas de su existencia, y para mayor comprensión realizaremos una clasificación de los comerciantes ambulantes, terminando con la situación actual en que se encuentra.

En el quinto capítulo abarcaremos, desde el punto de vista jurídico, la situación de los comerciantes ambulantes de los que ya hemos hecho mención, las medidas que se han adoptado para su regulación, las causas por las que no han sido eficaces las medidas adoptadas, así como la situación de inequidad en que se encuentran los contribuyentes frente a los comerciantes ambulantes Como punto final señalaremos algunas propuestas que consideramos necesarias para la posible solución del problema.

CAPÍTULO PRIMERO

LA POTESTAD TRIBUTARIA DEL ESTADO.

1.1 LA POTESTAD TRIBUTARIA DEL ESTADO.

La palabra potestad significa, "el poder que reside originariamente en el pueblo y éste lo delega, si la expresión cabe, en tres poderes separados y, de ser posible armónicos."¹

Otra acepción de potestad es el "poder, facultad, atribución, dominio, jurisdicción, potentado. En el Derecho Romano, y opuesta al imperio o facultad de mando, la potestad (*potestas*), comprendía el poder administrativo como el publicar, multar, embargar, reunir al pueblo para hablarle o para que votara, y, convocar, presidir y hacer votar a una asamblea. Potestativo, lo que está en la potestad o en la facultad de uno hacer o dejar de hacer voluntario".²

Ahora bien, la potestad tributaria es la capacidad que tiene el Estado de imponer, unilateralmente, a los particulares tributos encaminados a cubrir el gasto público.

¹ ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA Driskill Buenos Aires Argentina, 1979 PENI PRES TOMO XXII p.708.

² GUILLERMO Cabanellas Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual Heliasa S R L. 20a ed Buenos Aires Argentina, 1981 P-Q Tomo IV pp 337 y 338

En la doctrina a la potestad tributaria también se le conoce como facultad potestativa, poder fiscal, supremacía tributaria, poder tributario, poder de imposición

No estamos refiriéndonos a que el Estado, como ocurría en la antigüedad, exija tributos sin razón alguna, sino por el contrario, los órganos encargados de representarlo, al ser elegidos por el pueblo, van a manifestar la voluntad de éste, determinando que sea necesaria la obtención de recursos para que el propio Estado pueda mantenerse. Esa parte de riqueza que los particulares van a aportar al Estado, tiene como fin único el cubrir los gastos que se generan para sufragar los servicios públicos que se necesitan en cualquier sociedad.

El poder tributario debe manifestarse primeramente a través del Poder Legislativo, puesto que el Estado no podrá ejercer su potestad tributaria, sin que medie la existencia de una ley, en virtud del principio de legalidad tributaria, del que se desprende que las contribuciones sólo serán exigidas a los particulares, mediante una disposición de carácter general y abstracta.

La ley juega un papel determinante en la potestad tributaria del Estado, ya que independientemente de que tanto el Estado como los particulares están sometidos a ella, no puede pensarse en la existencia de un tributo si éste no se encuentra establecido en la ley.

El ejercicio del poder tributario se presenta cuando el "Estado actuando con base en su poder de imperio y, de manera general, siempre de acuerdo y mediante leyes expedidas previamente por El Poder Legislativo, determina cuáles son los hechos o situaciones que, al producirse en la realidad, harán que los particulares se encuentren en la obligación de efectuar el pago de las contribuciones".³

³ JESUS, Quintana Valtierra, y JORGE, Rojas Derecho Tributario Mexicano. Trillas México 1991 p 50

Es decir, es indispensable la existencia de una ley, para que el Estado pueda llevar a cabo la práctica de su potestad tributaria y para que a su vez los particulares tengan conocimiento de los hechos imposables que puedan llegar a generar una obligación a su cargo.

La potestad tributaria, luego entonces, es el poder inherente a la soberanía que posee el Estado para establecer contribuciones, a cargo de los particulares, que tendrán conocimiento a través de una ley, cuya razón se sustenta en la necesidad de cubrir los gastos que el propio Estado realiza en beneficio de la colectividad en general.

La facultad del Estado para imponer el pago de tributos por parte de los contribuyentes tiene cuatro características, a saber. es "abstracta, permanente, irrenunciable e indelegable".⁴

La abstracción se refiere a que se encuentra en el plano de lo inmaterial, pertenece al Estado, pero no se verá concretada sino cuando se lleve a la práctica.

Es permanente al ser inherente al propio Estado, el cual, podrá hacer uso de ella cuando lo desee, sin que tenga que limitarse a un determinado plazo en el cual únicamente pueda ejercerla, por consiguiente no está ligada a un término.

Es irrenunciable, porque no puede el Estado rechazar esa facultad, ya que si lo hiciere, sería en extremo complicado su sostenimiento así como el de las personas que se encontraren en su jurisdicción.

⁴ RICARDO.Rocha Mendoza Federalismo Fiscal e Ingresos Tributarios de los Estados de la República Mexicana. Trimestre Fiscal INDETEC. Año 15 Num.46 Guadalajara- Jalisco México Abril- Junio, 1994 p 207

Es indelegable, porque el ejercicio de la potestad tributaria es propia y exclusiva del Estado.

Del contenido de las anteriores características, nos podemos dar una idea más precisa de lo que en esencia es la potestad tributaria, con la cual el Estado dotado de soberanía, va a poseer una serie de atribuciones que van en función de su propia naturaleza y existencia, dentro de las cuales encontramos la autoridad de establecer contribuciones a los particulares que formen parte del Estado, el cual va a utilizar dicha potestad como vía de sostenimiento sin la cual no podría subsistir, ya que los órganos de representación del pueblo y este, forman un todo, denominado Estado, que va a buscar la manera de poder perdurar y funcionar con la necesaria obtención de ingresos públicos.

Aunado a lo anterior es importante señalar que la potestad tributaria o poder tributario puede ser originario o delegado.

Es originario precisamente cuando su origen está expresamente determinado en la Constitución, y por ende no se obtiene de ninguna otra entidad.

La potestad tributaria es delegada cuando la entidad política la posee en virtud de que le ha sido transmitida a su vez, por otra entidad que tiene poder originario.

Ahora bien, nos referiremos a la competencia tributaria, la cual consiste en la posibilidad de recaudar por disposición de la ley, las contribuciones, cuando se han realizado los hechos generadores de la obligación tributaria.

Luego entonces, podemos decir que la competencia tributaria es la facultad de exigir el cumplimiento de la obligación fiscal y de cuyo ejercicio se encarga un ente público debidamente facultado por la ley, para recaudar el producto de las contribuciones.

La potestad tributaria debe ir unida siempre a una ley en virtud de que sólo mediante una disposición legislativa, el Estado tiene la facultad de ejercer dicha potestad.

1.2. LOS LÍMITES A LA POTESTAD TRIBUTARIA.

Con la Revolución Francesa en 1789, se transformó el panorama jurídico existente, ya que se crearon nuevos principios e instituciones que determinaron el nacimiento de normas jurídicas que limitaron el poder de los monarcas que hasta antes del citado movimiento gozaban de un poder absoluto, lo que provocaba que el gobernado se encontrara en un estado de indefensión frente al poder absoluto y arbitrario del monarca.

Es así, que aparece un freno a la actuación del monarca y las ideas que surgieron del citado acontecimiento tuvieron gran influencia en todo el mundo, hecho que no pasó inadvertido por los juristas mexicanos y que fue recogido por ellos y plasmado en nuestra Constitución, es así, que "Todo medio consignado en la Constitución para asegurar el goce de un derecho se llama garantía, aun cuando no sean de los individuales".⁵

⁵ ISIDRO, Montiel y Duarte. Estudio sobre Garantías Individuales. Porrúa. 1991. p. 67

Ahora bien, tenemos que la palabra garantía, proviene del "término anglosajón *warranty* o *warrantie*, que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (*to warrant*), por lo que tiene una connotación muy amplia. Garantía equivale, pues, en su sentido lato a aseguramiento o afianzamiento pudiendo denotar también protección, respaldo, defensa, salvaguardia o apoyo."⁶

En este orden de ideas podemos decir que las garantías individuales son normas jurídicas cuya función radica en establecer los límites a las facultades (ámbito material de competencia), otorgadas y conferidas a los órganos Federales o locales por medio de la Constitución, por lo que una función de tal índole, no queda circunscrita única y exclusivamente a las normas ubicadas en el Capítulo I del Título Primero de la Constitución por el contrario, jurídicamente no existe impedimento de ningún tipo, para el supuesto de que normas localizadas en otros sectores de la Constitución operen en el referido sentido, es decir, como garantías individuales.

De lo que se desprende que "Las garantías individuales o derechos subjetivos públicos, estatuidos en la Carta Magna, configuran una parte de las limitaciones al poder del Estado, en el aspecto legislativo, y Ejecutivo que hacen del Estado Mexicano un Estado de Derecho".⁷

Los límites en comento podemos clasificarlos en dos rubros teniendo en consideración el nivel de su funcionamiento normativo integral.

1. Los pertenecientes única y exclusivamente a la materia fiscal.
2. Los generales, aplicables a cualquier acto estatal con absoluta independencia de su contenido particular y específico.

⁶ Cfr. IGNACIO, Burgoa Orihuela Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo Porrúa 1984 p. 181.

⁷ Cfr. SERGIO FRANCISCO, De La Garza Derecho Financiero Mexicano Porrúa 18a. ed México 1994 p. 265

En relación a la materia impositiva, existen básicamente las siguientes limitaciones o garantías; la garantía de legalidad, la de proporcionalidad y equidad y la del gasto público, a continuación nos referiremos a cada una de ellas.

En términos del artículo 5 del Código Fiscal de la Federación "El Estado, deberá aplicar estrictamente las leyes que establezcan cargas a los particulares y las que señalen excepciones a las mismas, así como las que fijan infracciones y sanciones"

Del anterior texto legal se desprende expresamente el principio de legalidad tributaria a que está sometido el Estado. En atención con este principio no podrá el Estado exigir cantidad alguna que no se encuentre estipulada en la ley como contribución, es decir, el único acto jurídicamente idóneo y normativamente válido conforme al cual da lugar a establecer contribuciones es mediante normas generales y abstractas.

Los legisladores al ser los representantes del pueblo a éstos corresponde, a través de leyes adecuadas marcar los límites de la potestad tributaria, de ahí que la primera limitante a dicha potestad sea la propia ley.

Otra manera de limitar la potestad tributaria es el sometimiento de la misma a los principios que establece el artículo 31 constitucional, el que señala como obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos en forma proporcional y equitativa que establezcan las leyes; por lo que si la obligación de contribuir ha de tener aquellas características, la facultad de establecer y cobrar las contribuciones no puede acceder de estas limitaciones para ajustarse a los principios constitucionales.

El tema de proporcionalidad y equidad en esta materia se estudiará en el punto 1.3 de este trabajo.

Por último, la garantía del gasto público, consiste en el derecho del gobernado a que las contribuciones se destinen a cubrir los gastos públicos en *beneficio de la colectividad* y también está recogido en el artículo 31 fracción IV Constitucional.

Los principios y garantías asegurados por la Constitución y el sistema de control judicial instituido constituyen vallas contra la arbitrariedad, por lo que el ejercicio de la potestad tributaria debe ser acorde a lo estipulado en la Constitución, respetando íntegramente las garantías que previene ya que si se transgreden se rompe el equilibrio en que se debe sustentar todo sistema tributario.

1.3 LA GARANTÍA DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.

La garantía de proporcionalidad y equidad tributarias; se refiere en primera a la proporcionalidad como el derecho de los particulares, de que los tributos sean fijados de acuerdo a la capacidad económica de estos, la equidad se traduce en el derecho que tienen los contribuyentes a que la ley tributaria respete la igualdad de todos los que se encuentren en un mismo hecho imponible.

1.3.1 LOS CONCEPTOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.

El termino proporcionalidad proviene del latín *proportio, proportionis* palabras que se descomponen en el sustantivo portio, mismo que proviene del latín de las palabras *pars, partis*, que significa delante de, ante, a la vista y que en composición denota en ocasiones posición, inclinación, hacia y dirección.

La proporcionalidad se manifiesta cuando dentro de la misma situación tributaria, los sujetos que poseen mayores bienes de riqueza o perciban mayores ingresos deben pagar más impuestos. La proporcionalidad en la contribución está en función de la renta del beneficio o del salario que percibe el ciudadano

Ahora bien, para la existencia del Estado es necesario que exista participación económica por parte del pueblo para el buen funcionamiento del gobierno, y además esa aportación debe ser común y de acuerdo con sus facultades, es decir, atendiendo a la capacidad económica del ciudadano.

El concepto de equidad "proviene gramaticalmente del latín *aequitas-atís*, igualdad de ánimo. Los griegos dijeron que la equidad es una justicia superior a todas las justicias; se trata de una verdadera justicia."⁸

⁸ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano Porrúa 7a Ed LomoH 1994 p 234

La equidad tiene su antecedente con Aristóteles que hacen referencia con Epiqueya como la prudente adaptación de la ley general, a fin de aplicarla al caso concreto, la equidad era para Aristóteles, en sí, una forma de la justicia.

Según Aristóteles, el hacer uso de la equidad permite corregir la generalidad de la ley y sustituir a la justicia legal abstracta, la absoluta justicia del caso concreto.

En la cultura romana la equidad constituía el soporte de acciones que podían oponerse las cuales eran: *ex aequa et bono* y cuando se refería al objeto era *in rem*, o *in personam* si en circunstancias individuales se apoyan, tales acciones integraban una manera de hacer justicia.

Actualmente el papel que desempeña la equidad en todo orden jurídico es importante, tanto que algunos autores sostienen que: “La equidad debe ser considerada como principio general del derecho y, en sí como el primero de ellos o el supremo, ya que sirve de base a todos los otros”.⁹

Por otro lado, son varias las acepciones de la palabra equidad: una de ellas es equivalente a la justicia, en este sentido se entiende por equidad lo fundamentalmente justo; otra acepción, la más usada e importante es la de denotar una norma individualizada, es decir, una sentencia judicial por resolución administrativa, que se ajusta, que resulte justa en el caso particular y concreto para el que se dictó. También se hace referencia a la equidad para designar la norma o criterio en que deben inspirarse las facultades discrecionales del juez o del funcionario administrativo.

⁹ EDUARDO , García Maynez. Introducción al Estudio del Derecho. Porrúa México 1992 p 213.

Un aforismo latino sostenía que "*A equitas es ipsa justitia misericordia temperata*" en el que aparece la idea de justicia y de equidad como sinónimos de una finalidad y de un mismo valor.

La equidad exige que se respete el principio de igualdad determinando que es norma de equidad la cual consiste en que se encuentran obligados a determinada situación los que se hallen dentro de lo establecido por la ley y que no se encuentren en esa misma obligación los que están en situación jurídica diferente, es decir, tratar a los iguales de manera igual.

1.3.2 LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD REGULADOS POR LA FRACCION IV DEL ARTICULO 31 CONSTITUCIONAL.

En primer instancia debemos considerar el significado de la palabra principio para después proyectarlo en el sentido que a nosotros interesa, por lo que, principio es el primer instante del ser, de la existencia de una institución o grupo; Razón, fundamento, origen; Causa primera; Máxima, norma guía. En plural los principios son las bases o rudimentos de una ciencia o arte.

De lo anterior nos atañe el significado de principios, como base o rudimentos, en este caso de la ciencia jurídica en virtud de que el legislador se sirve de ellos para plasmarlos en la ley.

Es así que a partir de 1748 con Montesquieu cuando el término proporcionalidad es considerado como algo inherente al establecimiento de las cargas tributarias al señalar que "este tipo de acepciones se pueden ubicar en el campo de los tributos, ya que los mismos pueden ir creciendo, proporcionalmente a la libertad de que goza".¹⁰

Mientras que en 1776, Adam Smith agregó que "Los ciudadanos de cualquier Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno en cuanto sea posible, en proporción a sus respectivas aptitudes, es decir, en proporción a los ingresos que disfruten bajo la protección estatal"¹¹

La declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano, y concretamente en su numeral 13 dispone lo siguiente "para el mantenimiento de la fuerza pública y para los gastos de la administración, es indispensable una contribución común, que debe ser igualmente repartida entre los ciudadanos en razón de sus facultades".¹²

Ahora bien, la proporcionalidad en el ámbito jurídico y en materia tributaria se relaciona directamente con la capacidad contributiva de los sujetos que se encuentren colocados bajo determinada situación abstracta o general inserta en una ley, por lo que la proporcionalidad de una contribución debemos entenderla como el requisito previo que fija la Constitución al legislador ordinario, para que la norma tributaria contenga además de las características imputables a toda norma jurídica las referentes a la calidad, cantidad, destino y rendimiento del gasto público, que tanto el uso del rendimiento de la contribución, como la realización del gasto público se realice sin despilfarro, desperdicio ni corrupción.

¹⁰ MONTEŚQUIEU. Del Espíritu de las leyes. Porrúa 1997 p. 216.

¹¹ ADAM. Smith Investigación de la Naturaleza y Causas de la riqueza de las Naciones Libro V Tomo II Publicaciones Cruz O , México 1978 p.456.

¹² Citado por EMILIO Margtain Manautou. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano Porrúa México 1993 p. 173.

El principio de equidad se encuentra inserto en el artículo 31 fracción IV de nuestra Ley Suprema, en el cual se estipula la obligación de todos los mexicanos de contribuir para los gastos públicos de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

En materia tributaria la equidad no es la aplicación estricta o el equilibrio entre los intereses económicos de los particulares y del Estado, sino la moderación, la buena fe en la aplicación concreta de la norma tributaria, para el sujeto pasivo de la relación jurídico tributaria, la equidad debe ser contemplada y aplicada en todas las clases de impuestos federales en beneficio del causante.

Un tributo es equitativo cuando el impacto sea el mismo para todos los contribuyentes comprendidos en la misma situación, luego entonces cualquier ley incluyendo la fiscal previene, contempla y regula situaciones jurídicas abstractas y los sujetos que se ubiquen en una misma situación abstracta determinada, debe tener las mismas obligaciones y derechos, lo que equivale a la igualdad jurídica o equidad.

El principio de equidad consiste en que el impacto del tributo sea el mismo para todos los comprendidos en la misma situación, mientras que el de proporcionalidad hace referencia a que comprenda por igual, de la misma manera, a todos aquellos individuos que se encuentran colocados en la misma situación o circunstancia.

Luego entonces consideramos que el principio de proporcionalidad equivale al de capacidad contributiva y el de equidad en condiciones similares al principio de igualdad ante la ley, de lo que se desprende que ambos principios se fusionan en el principio de justicia tributaria.

El estudio de estos principios en nuestra doctrina ha sido un tema muy controvertido en cuanto que para algunos autores se trata de dos principios diferentes mientras que para otros se trata de uno sólo

Para algunos tratadistas "se trata de un sólo principio es decir, que la equidad y ninguna ley se ajustarian simultáneamente a ambos, en razón a que la adecuación a uno implicaría, desajuste de otro reforzando esta postura mediante la conjunción copulativa a que hace referencia la fracción IV del artículo 31 constitucional".¹³

Otros comparten el anterior criterio considerando "que no es posible separar ambos términos sino que se deben interpretar como significando justicia de los impuestos" ¹⁴

Mientras que para otros los "términos proporcionalidad y equidad son dos, sustentando que la proporcionalidad de los tributos se refiere a que comprenda por igual de la misma manera a todos los sujetos que se encuentren colocados en la misma circunstancia; y que la equidad atiende a que el impacto del tributo sea igual para todos los comprendidos en igual situación".¹⁵

Por otra parte se considera que el multicitado artículo en su fracción IV estatuye "la exigencia de justicia tributaria, y que en esta materia se refiere a la justicia distributiva la cual tiene como fin primordial los bienes comunes que hay que repartir y secundariamente, sólo las cargas, dentro de las cuales se ubica a los tributos". ¹⁶

¹³ Cfr. SERVANDO J Garza Las Garantías Constitucionales en el Derecho Tributario Mexicano. Cultura, Mexico 1949. p. 89

¹⁴ ERNESTO , Flores Zavala. Finanzas Públicas Mexicanas Porrúa, México 1993. p. 167

¹⁵ Cfr EMILIO , Margain Manautou La Constitución y algunos aspectos del Derecho Tributario Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1967. p 45

¹⁶ Cfr. SERGIO FRANCISCO . De La Garza. Derecho Financiero Mexicano Op. Cit. p. 456

De los anteriores criterios, consideramos que se trata de dos principios con características propias en virtud de que la proporcionalidad proviene de la capacidad económica, y la equidad entraña igualdad en el trato de lo que se concluye que estos dos principios son necesarios en todo sistema tributario, ya que son el soporte que sirve de equilibrio a dicho sistema.

En México es en 1856, cuando se redactó un proyecto de Constitución Política en el que se establecía la obligación de todos los mexicanos de contribuir para los gastos públicos, contribución que debía ser proporcional, equitativa y dispuesta en leyes.

El texto mencionado formó parte del artículo 31 fracción IV de la Constitución de 1857, pasando en el mismo precepto legal a la Constitución de 1917.

Los principios de proporcionalidad y equidad tributarias se establecieron de esta forma en nuestra Carta Magna llegando así a tener el rango de garantía individual.

1.3.3 JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN MATERIA DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA.

La jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia tributaria desempeña un papel importante, por lo que nos referiremos a la evolución de la interpretación jurisprudencial de la fracción IV del artículo 31 Constitucional.

En una primera fase el juriconsulto Don Ignacio L. Vallarta en sus "Votos" nos proporciona antecedentes de algunos criterios que prevalecían en la Suprema Corte de Justicia de entre los cuales resulta el amparo solicitado por varios dueños de fábricas de hilados y tejidos, contra el cobro de una contribución que se impugnaba entre otras razones, por no ser proporcional ni equitativa, pero además también y muy importante, por la competencia de los Tribunales Federales para juzgar tal desproporcionalidad del impuesto.

Luego entonces, sin doctrinas, sin precedentes y sin ejecutorias al respecto en nuestro país, Vallarta recurrió a la jurisprudencia estadounidense, recibiendo gran influencia del Juez Marshall.

Al emitir su voto en el citado asunto, Vallarta se pronuncia manifestando que el impuesto en estudio era proporcional y equitativo y se proclama por la exclusiva competencia del legislador, estimando que los tribunales carecen de competencia para juzgar tal desproporcionalidad del impuesto.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación negó los amparos, fundándose en que el impuesto materia del juicio no era desproporcionado ni inequitativo.

Durante la interpretación que imperó en esta etapa, la Suprema Corte de Justicia se encontraba impedida para atender las solicitudes de amparo por los particulares, que consideraban las leyes fiscales violatorias de sus garantías.

El criterio anterior cambió al dictar el Supremo Tribunal de la Nación, la sentencia en el amparo solicitado por Aurelio Maldonado, abandonando el pensamiento de Vallarta, por lo que se interrumpió la jurisprudencia existente dando paso a una segunda etapa de interpretación jurisprudencial.

A continuación presentamos la jurisprudencia que contiene el criterio sentado en la ejecutoria de Aurelio Maldonado.

"IMPUESTOS, EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD DE LOS.- Aunque la jurisprudencia sentada por la Suprema Corte, en ejecutorias anteriores, establecía que la falta de proporcionalidad y equidad del impuesto no puede remediarse por medio del juicio de amparo, es conveniente modificar dicha jurisprudencia, estableciendo que si está el Poder Judicial capacitado para revisar los decretos o pactos del Poder Legislativo, en cada caso especial, cuando aparezca que el impuesto es exorbitante o ruinoso, o que el Legislativo se haya excedido en sus facultades constitucionales. Aún cuando el artículo 31 de la Constitución que establece los requisitos de proporcionalidad y equidad del impuesto, como derecho de todo contribuyente, no está en el capítulo relativo a las garantías individuales, la lesión de este derecho sí es una violación de garantías, por lo que si se demanda ante el Poder Judicial el amparo contra una ley que establezca un impuesto exorbitante o ruinoso, no puede negarse la protección federal diciendo que el Poder Judicial no es el capacitado para remediar dicha violación y que el remedio contra ella se encuentra en el sufragio popular, pues en tal caso se haría, nugatoria la fracción I del artículo 103 de la Constitución y la misma razón podría invocarse para negar todos los amparos que se enderezaran contra leyes o actos del Poder Legislativo." ¹⁷

De lo anterior podemos apreciar como la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió su función de garante de la constitucionalidad al otorgar a los contribuyentes la protección de las garantías de que gozan en asuntos en los cuales los Poderes Legislativos, vulneren los límites señalados en la fracción IV del artículo 31 constitucional.

¹⁷ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917 - 1985. Primera Parte, Tribunal Pleno, pp 96-97

Durante la tercera fase, la Suprema Corte de Justicia ha definido con mayor precisión las garantías individuales contenidas en la fracción IV del ya citado artículo constitucional, a fin de otorgar al gobernado la protección cuando la autoridad pretenda infringir dichas garantías.

Es así que el juicio de amparo representa el instrumento idóneo para que tales garantías tengan plena vigencia en nuestro sistema tributario.

A continuación presentamos el criterio más reciente que fija la Suprema Corte y que pretende esclarecer los preceptos de proporcionalidad y equidad.

"PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV CONSTITUCIONAL.- El artículo 31, fracción IV, de la Constitución establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativa superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos. Expresando en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad, económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente, conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto, no sólo en cantidad, sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la *misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que*

en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etc., debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables, de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.”¹⁸

¹⁸ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, Primera Parte, Tribunal Pleno, México 1985 pp 190 y 191

CAPÍTULO SEGUNDO

LA RELACIÓN JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA.

2.1 LA RELACIÓN TRIBUTARIA.

La relación jurídica en general atiende a aquella relación que se da entre el sujeto de una obligación y el titular de un derecho subjetivo.

Dicha relación es un término de la disciplina civil. Es así que "La dogmática jurídica considera esta "relación" como la relación jurídica típica: es la, relación que se genera por la existencia de una obligación. En esta relación jurídica existe un sujeto activo, el titular de un derecho, el acreedor, y un sujeto pasivo, el obligado, el deudor."¹⁹

La institución jurídica anteriormente referida, adaptada a la materia impositiva recibe el nombre de relación jurídico-tributaria, en virtud de los diferentes actos que realizan los gobernados y que se coloquen en la situación prevista en la ley, surgen diversas relaciones.

¹⁹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano Op. Cit p.2773

La relación jurídico-tributaria podemos considerarla como un vínculo que se establece como resultado de la realización del hecho generador del tributo, entre la Administración Pública, que como acreedor posee la facultad de exigir una prestación que el contribuyente como deudor debe cumplir la cual puede consistir en un dar, hacer, no hacer o tolerar.

2.1.1 SUJETOS DE LA RELACIÓN TRIBUTARIA.

En la relación tributaria como en cualquier otra relación, deben existir dos sujetos, por lo que en materia tributaria tenemos un sujeto activo, uno pasivo y se requiere de la existencia de ambos para que se forme la relación mencionada, cada uno con características que permiten diferenciarlos.

SUJETO ACTIVO

El sujeto activo, el acreedor, el que sustenta el derecho de exigir, el cumplimiento de la obligación fijada por la propia ley, es el Estado.

El sujeto activo que es el Estado, puede ser a cualquier nivel: Federación, Distrito Federal, los estados y los municipios y excepcionalmente se consideran como sujetos activos otros entes públicos que más adelante mencionaremos.

El derecho que tiene el Estado para exigir el cumplimiento de la obligación tributaria, se funda en que el cobro del crédito tributario es de interés público en virtud de que todos los ordenamientos jurídicos en materia tributaria tienen como fin regular la obtención de los recursos que necesita el Estado para su sostenimiento; luego entonces, la Administración Pública no puede renunciar a la obtención de lo que tiene derecho y requiere

Ahora bien, de acuerdo al principio de que la autoridad sólo está autorizada a hacer lo que la ley establece, dicha autoridad no puede ni debe dejar de cobrar las contribuciones que estipula la ley. En este orden de ideas podemos decir que el Estado tiene el derecho y la obligación de exigir el cumplimiento de la obligación tributaria, en virtud de que tiene que cumplir con las funciones que tiene a su cargo.

Los entes públicos que en un momento dado también pueden ser considerados como sujetos activos de la relación tributaria, son los conocidos como organismos fiscales autónomos, los cuales son organismos públicos descentralizados que tienen personalidad jurídica propia; asimismo, tienen el carácter de autoridades fiscales para la realización de sus atribuciones, dar las bases para su liquidación y llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución.

El Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda tienen el carácter de Organismos Fiscales Autónomos.

SUJETO PASIVO

Sujeto pasivo es el deudor el obligado de la relación jurídico tributaria, comúnmente conocido como contribuyente o causante, entre otras denominaciones; dicho sujeto pasivo es aquella persona que tiene a su cargo la obligación del pago.

En términos del artículo 1º del Código Fiscal de la Federación, son sujetos del impuesto las personas físicas o morales comprometidos al pago de la obligación tributaria por haber realizado el hecho generador que la ley prevé. Asimismo, en el párrafo segundo del precitado artículo se estipula que “La Federación queda obligada a pagar contribuciones únicamente cuando las leyes lo señalen expresamente”. De lo que se desprende que el Estado puede adquirir la calidad de sujeto pasivo en un momento determinado.

2.1.2 EL HECHO IMPONIBLE.

Al referirnos al hecho imponible también debe ponerse de relieve la conexión existente entre el presupuesto de hecho, que de forma abstracta recoge la realidad por la norma jurídica, y el mandato, es decir, la consecuencia que deberá producirse siempre que ese hecho previsto en la norma se dé en la realidad.

Podemos considerar que el hecho imponible consiste en el conjunto de presupuestos abstractos, contenidos en las normas tributarias, de cuya concreta existencia, derivan determinadas consecuencias jurídicas, precisando más, diremos que el hecho imponible es únicamente el presupuesto de hecho previsto en la ley, para que al realizarse surja en la esfera tributaria la relación sustantiva principal, es decir, la obligación del pago del tributo.

2.1.3 EL HECHO GENERADOR.

El hecho generador es aquél que se manifiesta cuando se realiza el hecho descrito en la ley, dando origen a la relación tributaria.

Es necesario que exista el hecho imponible para que surja el hecho generador el cual debe encuadrar con la hipótesis normativa.

2.1.4 LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA.

En las Institutas de Justiniano se sostenía que: "*Obligatio est iuris vinculum, quo necessitate adstringimur alicuius solvendae rei secundum nostrae civitatis iura*"²⁰, es decir, la obligación es un vínculo jurídico que nos constriñe en la necesidad de pagar alguna cosa conforme a la legislación de nuestra ciudad.

²⁰ Citado por GUILLERMO, Margadants. Derecho Romano. Esfinge 9a ed. Mexico 1979 p. 67.

El anterior concepto de obligación es referido generalmente a la materia civil, estableciendo en tal sentido que "La obligación es un vínculo jurídico por virtud del cual una persona denominada deudor, se encuentra constreñido jurídicamente a ejecutar algo en favor de otra llamada acreedor".²¹

Tomando como base el anterior concepto y adecuándolo a la disciplina tributaria consideramos que la obligación tributaria es un vínculo jurídico en virtud del cual una persona, sujeto pasivo principal, contribuyente o responsable, está obligado hacia el Estado u otra entidad pública, al pago de una suma de dinero, en cuanto se verifique el presupuesto de hecho determinado por la ley.

De lo anterior consideramos pertinente hacer una pequeña aclaración en el sentido de que no siempre la obligación a que hacemos referencia es de naturaleza económica como más adelante se mencionará.

Una característica importante de la obligación tributaria es que la única fuente de dicha obligación es la ley, sólo por mandato de ésta puede surgir la obligación tributaria, ya que la voluntad jurídica de los individuos es incapaz para crearla, es decir, se trata de una obligación *ex lege*

La obligación tributaria no se rige por estipulaciones contractuales, nacen de las leyes tributarias fundadas en el interés público de que el Estado cuente oportunamente con los recursos económicos necesarios para cubrir los gastos.

Generalmente se alude a la obligación tributaria como el deber de entregar en forma de pago el importe de la contribución, pero las obligaciones fiscales no sólo se manifiestan como el deber de cubrir el crédito fiscal, sino que son de variada índole, algunas pertenecen al sujeto pasivo, otras a terceros, ya

²¹ RAFAEL . Rojina Villegas Teoría General de las Obligaciones. Porrúa, México 1983.p 231.

sean particulares o funcionarios públicos, o al Estado mismo, aún considerado como fisco.

En relación con los sujetos pasivos, y paralelas a la obligación de pagar contribuciones, dichos sujetos tienen otras con la misma relacionadas, en virtud de que para dar cumplimiento al deber principal de los contribuyentes de aportar al fisco el importe de las contribuciones, deben realizar diversas actividades que se consideran complementarias indispensables, tales como: llevar contabilidad con apego a la ley, de conservar su documentación por el tiempo establecido en las normas legales, de inscribirse en los registros, entre otras; estas obligaciones son de hacer.

Por otra parte, existen otras obligaciones que son de omisión, las cuales se establecen concretamente en el capítulo de las infracciones fiscales del Código Fiscal de la Federación, las cuales también hay que tomar en consideración, con el fin de que el ámbito fiscal de las personas y de las empresas sea acorde a los propósitos que el fisco persigue.

En este orden de ideas hemos de manifestar que la obligación fiscal comprende el deber de dar, hacer o no hacer, y además consideramos pertinente agregar una más que sería la de tolerar, ya que se trata de un acto que tenemos que asumir frente a las facultades de la autoridad administrativa previstas en la norma jurídica consiste en tolerar el ejercicio de un acto de molestia como la visita domiciliaria, entre otras.

La obligación de pagar el impuesto, como toda obligación, tiene un momento de nacimiento y otro de extinción; a continuación haremos referencia al primer momento.

En términos del artículo 6 del Código Fiscal de la Federación se establece que: “Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas por las leyes fiscales.

Al causarse la contribución surge la obligación que la misma implica, ello significa que en ese momento el sujeto pasivo queda ligado al sujeto activo por su deber de cubrir el crédito fiscal.

El nacimiento de esta obligación presupone la materialización del hecho concretizador previsto por la ley; este hecho debe alinearse a lo indicado por la norma jurídica, so pena de no dar lugar al deber relativo.

La ley establece e identifica la obligación tributaria, por ello, si la circunstancia considerada como hecho generador del crédito fiscal, no se ajusta con precisión a la ley, tal obligación no se origina.

Es pertinente hacer mención al contenido del artículo 5 del Código Fiscal de la Federación cuando establece que “Las obligaciones fiscales que establecen cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan infracciones y sanciones, son de aplicación estricta”.

Ahora bien, la obligación fiscal como cualquier otra, se extingue por cumplimiento de su objeto.

Como anteriormente mencionamos a los diversos tipos de obligación fiscal, aquí aludimos a la de pagar las contribuciones.

Existen como formas de extinción de las obligaciones el pago, la compensación, la condonación, y la prescripción.

La primera forma de extinción de las obligaciones es el pago, pagar una obligación es cumplir el objeto de la misma.

Rafael Rojina Villegas define el pago en los siguientes términos: "Es el acto jurídico consensual consistente en el cumplimiento de una obligación de dar, de hacer o de no hacer, que se ejecuta con la intención de exigir la deuda".²²

El pago puede realizarse de diferentes maneras, es así, que se conoce el pago liso y llano, el pago forzoso, el pago bajo protesta, el pago en periodos diferidos, el pago extemporáneo, entre otras formas; cada uno de los cuales presenta diversas características.

La compensación es una forma de extinción de las obligaciones frecuente en nuestra materia.

Dicha figura se presenta cuando el deudor y el acreedor de la obligación lo son recíprocamente; si los objetos de las obligaciones son de la misma cuantía, ambas desaparecen en virtud de la compensación, si son de diversa cuantía desaparecerá la menor, y la mayor lo hará hasta por el importe de la menor.

La figura jurídica de la compensación se regula en el artículo 23 del Código Fiscal de la Federación.

La condonación consiste en la remisión o perdón de la deuda, la condonación se encuentra sujeta a una regulación especial debido a que el derecho del sujeto activo es un derecho de carácter público, el cual constituye a la vez una obligación a la que no puede renunciar el órgano encargado de su cobro, no lo puede hacer a su arbitrio, en virtud de que únicamente se puede

²² RAFAEL . Rojina Villegas Op. Cit p 248

realizar cuando la ley expresamente lo autorice y está regulada por los artículos 39 fracción I y 74 del Código Fiscal de la Federación

La condonación puede ser total o parcial como a continuación se menciona.

La condonación total se aplica cuando las autoridades mediante pruebas fehacientes detectan que la persona no cometió la infracción de la que supuestamente deriva la multa.

La condonación parcial, es la más frecuente y por lo mismo es una facultad discrecional de la autoridad que juzgando las causas que originan la infracción de la que se deriva la multa, hacen una reducción del monto señalado a la infracción.

La prescripción es la manera de adquirir derechos o de liberarse de obligaciones mediante el transcurso del tiempo y la satisfacción de los requisitos que la ley señala.

La primera manera de prescripción se conoce como adquisitiva, la segunda liberatoria, esta última es la que nos interesa en materia fiscal.

La prescripción liberatoria se encuentra regulada en el artículo 146 del Código Fiscal que indica: "El crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años".

El término de la prescripción se inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido y se podrá oponer como excepción en los recursos administrativos; también la prescripción se puede hacer valer por vía de acción.

El término para que se consume la prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro que el acreedor notifique o haga saber al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de este respecto del crédito. Se considera gestión de cobro cualquier actuación de la autoridad dentro del procedimiento administrativo de ejecución, siempre que se haga del conocimiento del deudor.

Los particulares podrán solicitar a la autoridad la declaración de prescripción de los créditos fiscales.

2.2 LOS PRINCIPIOS DOCTRINARIOS EN MATERIA TRIBUTARIA.

Los principios doctrinarios en materia tributaria fueron aportados por el economista inglés Adam Smith, en su trascendental obra titulada "Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las Naciones", la cual hasta nuestros días sigue estando presente, ya que su observancia es indispensable para el funcionamiento de todo sistema tributario.

Es conveniente hacer referencia al principio de justicia según el cual los habitantes de una Nación deben contribuir al sostenimiento del Gobierno en una proporción lo más cercana posible a sus capacidades económicas.

De la observancia o inobservancia de esta máxima consiste lo que se llama igualdad o desigualdad de la imposición.

Para complementar este principio la doctrina considera que un impuesto es justo cuando es general y uniforme, a continuación nos ocuparemos de ambos principios.

2.2.1 GENERALIDAD.

El principio de generalidad puede enunciarse diciendo que sólo están obligados a pagar las contribuciones, todas aquellas personas, físicas o morales cuya situación particular o concreta coincida exactamente con la hipótesis contenida en la ley como el acto o hecho que genera el crédito fiscal, lo cual se identifica con la equidad.

2.2.2 UNIFORMIDAD.

Este principio considera que todos contribuyan según su capacidad contributiva en forma progresiva, lo que se identifica con la proporcionalidad.

2.2.3 CERTEZA O CERTIDUMBRE.

El tributo que cada individuo está obligado a pagar debe ser cierto y determinado, y en modo alguno arbitrario, el tiempo de su cobro, la forma de pago, la cantidad que deba satisfacerse, todo ha de ser claro, llano e inteligible

para el contribuyente y para cualquier otra persona, porque donde se dé lo contrario, estará cada sujeto que contribuye bajo el poder no del gobierno, sino del recaudador de tributos, quien puede en muchos casos con esta libertad, agravar el impuesto sobre cualquier contribuyente que no se atreva a reclamar, o sacar, a impulsos del terror de semejantes gravámenes, regalos, presentes, o gratificaciones inicuas para él.

La incertidumbre de la contribución es ocasión para la insolencia favoreciendo las astucias de alguno de los empleados en aquellos destinos quienes suelen ser cuando menos desatentos e intratables. "La certeza de lo que cada individuo debe pagar es materia de tanta importancia, que una desigualdad considerable en el modo de contribuir no acarrea según experimentado el orbe, un mal tan grande como la más leve incertidumbre en la cuantía del tributo".²³

Este principio parte de la idea de que la contribución sea dada a conocer al contribuyente anticipadamente, lo mismo que sus elementos configurativos como son sujeto, objeto, tasa o tarifa, base gravable, tiempo y forma de pago, sanciones aplicables y excepciones, entre otros, y así se eviten abusos por parte de quienes tengan que aplicarla y cobrarla. Dicho principio se identifica con el principio de legalidad tributaria.

2.2.4 COMODIDAD.

El principio de comodidad atiende a los plazos o fechas que deben establecerse en las leyes tributarias para el pago de las contribuciones, mismos

²³ ADAM . Smith. Investigación de la Naturaleza y Causas de la riqueza de las Naciones Op. Cit. p 411

que deben fijarse en forma tal que a los contribuyentes les resulte práctico y poco gravoso el cumplir con sus deberes, ya que el pago de un impuesto significa para el particular un sacrificio, por lo que el legislador debe hacer cómodo su entero, por lo tanto, para cumplir con este principio, deben escogerse aquellas fechas o periodos, que en atención a la naturaleza del gravamen, sean más propicios y ventajosos para que el causante realice su pago; si el legislador toma en consideración este estudio en todas y cada una de las leyes fiscales, traerá como resultado una mayor recaudación y por ende, una menor evasión por parte del causante.

La comodidad en el entero de los créditos fiscales debe entenderse referida no sólo a los plazos y fechas de pago, sino también a los lugares en donde el mismo debe efectuarse y al procedimiento que debe seguirse para llevarlo a cabo, además es indispensable que los documentos que los contribuyentes deben elaborar para efectuar el pago, aparezcan redactados en forma clara, sencilla y comprensible, de manera que puedan ser cumplidos, sin incurrir en error.

2.2.5 ECONOMÍA.

Su estudio es de vital importancia tanto para el Fisco como para los contribuyentes, debido a que su inobservancia se traducen en la violación de los motivos de orden público que justifican la existencia de la relación jurídico tributaria, pues la percepción de ingresos por parte del Estado, se explica y acepta en virtud de que dichos ingresos se destinan básicamente a la prestación de servicios públicos y a la realización de diversas actividades de interés general, de tal manera que las aportaciones económicas que el

ciudadano hace a la Administración Pública le son devueltas en obras y servicios.

Este principio se refiere a que los ingresos que percibe el Estado sean mayores a sus costos y gastos, es decir lograr el menor costo posible en el manejo de la recaudación, control y administración de un impuesto utilizando para ello las técnicas administrativas más adecuadas, con el objeto de que la mayor parte del rendimiento del impuesto pueda ser utilizado por el Estado para la satisfacción de las necesidades públicas y el logro de sus objetivos.

2.2.6 OBLIGATORIEDAD.

La obligatoriedad significa que toda persona que se ubique en alguna, de las hipótesis normativas previstas en una ley tributaria expedida por el Estado Mexicano, adquiere automáticamente la obligación de pagar el correspondiente impuesto o cualquier otra contribución dentro del plazo que la misma ley establece; pues estos son los ingresos de los cuales el Estado imprescindiblemente requiere para, el desarrollo de sus actividades, por ello, una vez que se ha consagrado su existencia normativa a través de la expedición de una ley, el Fisco está facultado para hacerlos efectivos mediante el uso de todas las atribuciones que le confiere el hecho de ser un órgano representativo de los poderes públicos.

El Fisco no puede quedar sujeto a la buena voluntad de los contribuyentes, toda vez que la función recaudatoria no es en ningún sentido una colecta de buena voluntad, sino un punto de vital interés público, de ahí que sea lícito el que para llevarla a cabo, la Hacienda Pública esté autorizada a emplear todos los medios y arbitrios que su personalidad jurídica le confiere incluyendo de manera especial la llamada ejecución forzada.

En materia fiscal consideramos que deberá entenderse en función no de la existencia de un simple deber a cargo de los sujetos pasivos de la relación, sino como una auténtica obligación pública, de cuyo incumplimiento pueden derivarse severas consecuencias; el contribuir al sostenimiento de los gastos públicos no es una donación o una aportación voluntaria, se trata de un sacrificio económico que las circunstancias imponen a los gobernados con el objeto de que puedan contar con una serie de servicios públicos, obras de beneficio colectivo y satisfactoras, sin los cuales la vida en sociedad no sería posible, por tal motivo nuestra Constitución Política le impone el carácter de obligación pública y por lo mismo faculta al Estado para llevar a cabo, en las situaciones que así lo ameriten, el aludido procedimiento económico coactivo.

CAPÍTULO TERCERO

LOS IMPUESTOS.

3.1. CONCEPTO ETIMOLÓGICO Y JURÍDICO DE IMPUESTO.

El Estado mediante los impuestos obtiene la mayor parte de sus ingresos, y es a través de los mismos, que el particular hace la más importante contribución, al desprenderse de una parte de su riqueza para los gastos de la colectividad, por todo ello, el impuesto es por excelencia la figura tributaria, económica y doctrinaria más trascendental en el ámbito fiscal.

La palabra impuesto proviene "Del latín *impositus*, tributo, carga. Lo que equivale a considerar que el impuesto es la obligación coactiva y sin contraprestación de efectuar una transmisión de valores económicos a favor del Estado, por un sujeto económico con fundamento en una ley siendo fijadas las condiciones de la prestación de manera autoritaria y unilateral por el sujeto activo de la obligación tributaria".²⁴

²⁴ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Op Cit p 324

En la doctrina existen diversas opiniones al respecto, por lo que sólo nos referiremos a algunas:

Giuliani Fonrouge alude a los impuestos diciendo que son las prestaciones en dinero o en especie, exigidas por el Estado en virtud del poder de imperio a quienes se hallen en las situaciones consideradas por la ley como hechos imponibles.

Autores como, Sergio F. de la Garza se refiere al impuesto como una prestación en dinero o en especie de naturaleza tributaria, *ex-lege*, cuyo presupuesto es un hecho o una situación jurídica que no constituye una actividad del Estado referida al obligado y destinada a cubrir los gastos públicos.

Algunos otros como Manuel Ahijado y Mario Aguer, opinan que “ El impuesto es la detracción coactiva y sin contraprestación individualizada que es establecida sobre la base del poder fiscal que detenta el Estado a través de una disposición legal”.

Es decir que el impuesto es la contribución a cargo de personas físicas o morales que se ubiquen en la situación jurídica o de hecho prevista por la ley.

Ahora bien, consideramos que el impuesto es una prestación generalmente en dinero que debe cubrir el gobernado, para la existencia del Estado del que forme parte.

En el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación de 1967 se establecía que: "Impuestos son las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas o morales, para cubrir los gastos públicos".

Consideramos muy buena la anterior definición en cuanto que nos dice en qué consisten los impuestos, a cargo de quién están y su finalidad.

El Código Fiscal de la Federación en vigor señala que los: "Impuestos son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas a las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo". Dichas fracciones se refieren a las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

Del anterior texto legal podemos advertir que el Código cita las contribuciones como género del cual los impuestos son especie, y ya no se refiere a la palabra prestación, como lo hacía el Código de 1967, ni tampoco alude a que se trate de prestaciones que el Estado exige, sino que indica que son establecidos en la ley, y pretende definir por exclusión de las otras contribuciones; de lo que podemos concluir que los impuestos son uno de los cuatro tipos de contribuciones, que deberán pagar aquellas personas que se ubiquen en la situación jurídica prevista por la ley, por lo tanto podemos referirnos a que si bien el impuesto es una contribución, es decir, forma parte de este género, no son sinónimos, porque existen tres tipos más de contribuciones.

3.2 DIFERENCIA ENTRE INGRESO, TRIBUTO, CONTRIBUCIÓN E IMPUESTO.

Cada uno de estos términos, aunque están relacionados, no tienen todos el mismo sentido, por lo que haremos una breve explicación de cada uno de ellos.

Empezaremos con la definición de ingreso del Estado el cual significa la riqueza que éste obtiene, con fundamento en la ley, formado en parte por el patrimonio de los particulares, así como por la explotación de su propio patrimonio y por los empréstitos obtenidos en virtud del crédito público encaminado a sufragar los gastos de carácter público.

Lo anterior nos permite comprender que el ingreso es un concepto amplio que ciñe no sólo los recursos obtenidos a través de la potestad tributaria del Estado, sino además aquellos que obtiene por medio de la explotación de sus propios bienes o de créditos que éste logre obtener.

De ahí que los ingresos del Estado se dividen principalmente en ingresos no tributarios y en ingresos tributarios; la diferencia entre estos dos estriba en que los no tributarios derivan de la explotación de los recursos del Estado o en su defecto de financiamientos que este solicite y los tributarios provienen de la potestad tributaria del Estado.

Los ingresos no tributarios, según el Dr. Delgadillo Gutiérrez, se dividen en patrimoniales y crediticios.

Los ingresos patrimoniales son los que el Estado obtiene por explotación de sus propios recursos denominados productos que se obtienen por el uso, aprovechamiento o la enajenación de los bienes que forman parte del dominio privado del Estado.

Los ingresos crediticios, son los que se obtienen a través de los empréstitos ya sea internos o externos que el Estado solicita y que para su pago se señalan montos, plazos, e intereses, entre otros.

Los ingresos tributarios son aquellos que el Estado va a establecer con base en su facultad potestativa, lo que nos da la pauta para incluir en éste rubro a los tributos o las contribuciones.

La diferencia entre el término de tributo y contribución es que el tributo es una expresión que utilizada en la antigüedad, suponía una obligación establecida unilateralmente por el Estado, al libre albedrío de sus gobernantes, a cargo de los particulares, sin que existiera una razón justificable para ello.

Actualmente la palabra tributo se utiliza como sinónimo de contribución definida como la prestación en dinero o especie, que establece la ley de manera general y obligatoria, a cargo de las personas físicas o morales para cubrir el gasto público.

Al atrevernos a establecer que en la actualidad estas dos connotaciones son utilizadas de igual forma, es porque tanto el tributo como la contribución se estatuyen con base en la potestad tributaria del Estado y encierran un mismo concepto. Las contribuciones reguladas por el Código Fiscal de la Federación son las siguientes:

- Impuestos,
- Derechos,
- Aportaciones de Seguridad Social
- Contribuciones de Mejoras.

La diferencia entre el impuesto y la contribución puede ser considerada como el género y por ende el impuesto sería considerado como la especie.

En cuanto a los derechos, son las contribuciones establecidas en ley, derivadas del uso de bienes de dominio público, su principal característica es que se considera como una contraprestación por la función del Estado como ente de Derecho Público.

Las aportaciones de Seguridad Social se encuentran reguladas por el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación en el sentido de que tales aportaciones sean “a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social a cargo de las personas que se benefician en forma especial con los servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado”.

Contribuciones de mejoras, son las “Prestaciones en dinero derivado de un beneficio especial consistente en el aumento de valor de un bien inmueble de su propiedad, como consecuencia de una obra pública cuya propiedad es del ente público”.²⁵

²⁵ JARACH, Dino. Curso Superior de Derecho Tributario VI, Buenos Aires Argentina. 1957.p.177.

Podemos concluir manifestando que los ingresos del Estado son un concepto genérico que engloba todo tipo de recursos que el Estado obtiene para poder cubrir sus necesidades, los cuales pueden ser obtenidos con base en la explotación de sus propios bienes, o por medio de créditos, o a través de su facultad potestativa.

Por lo que todos aquellos recursos que el Estado obtiene con base en su potestad tributaria se les denominan ingresos tributarios, dentro de los cuales encontramos las contribuciones, las cuales se les puede denominar también como tributos, que en la actualidad se refieren a las prestaciones en dinero o en especie a cargo del particular, establecidas en una ley, por parte del Estado, con base en su soberanía.

3.3 CLASIFICACIÓN DE LOS IMPUESTOS.

Las clasificaciones corrientes de los tributos han tenido su origen en la ciencia de las finanzas y de allí derivaron al ordenamiento jurídico con características propias, su diversidad se finca en que, como tarea previa al análisis de sus caracteres jurídicos, los autores se han preocupado por aspectos políticos, económicos o sociales, y es por ello que puede hablarse de la permanente evolución de la noción de impuesto, debido a las diferentes concepciones acerca de su utilidad o fines

Tal situación no ocurre en el aspecto jurídico, pues todas las contribuciones, cualquiera que sea su denominación, tienen su fundamento en el poder tributario del Estado y tienen idéntica estructura jurídica. Las diferencias existentes se encuentran en el presupuesto de hecho admitido por el legislador como determinante del tributo

También se han formulado clasificaciones de los impuestos, según el punto de vista de cada autor, por lo que a lo largo de este punto, nos referiremos a diversas clasificaciones las cuales son atendiendo a los sujetos; en lo que se refiere al objeto, motivo o fin; en lo que respecta a la base; en lo tocante a la incidencia; y por el tiempo.

3.3.1 POR LOS SUJETOS.

Según el sujeto activo, los impuestos pueden ser federales, estatales o municipales, dependiendo de que el acreedor de la prestación tributaria sea el Gobierno Federal, el gobierno de una entidad federativa o un gobierno municipal.

De acuerdo al sujeto pasivo, es aquel que tiene a su cargo el pago del impuesto.

3.3.2 EN CUANTO AL OBJETO, MOTIVO O FIN.

Desde el punto de vista del objeto que se grava, los impuestos se clasifican en los siguientes:

Impuestos que gravan la renta. Tiene como propósito gravar la riqueza en formación. La renta está constituida esencialmente por los ingresos del contribuyente, ya sea que provengan de su trabajo, de su capital o de la combinación de ambos.

La ley fiscal más importante en nuestro país, por el impuesto que la misma regula, es la del Impuesto Sobre la Renta, este impuesto es el más importante por ser la principal fuente de ingresos de nuestro gobierno.

De acuerdo a la Ley del Impuesto Sobre la Renta que entró en vigor el primero de enero de 1954, se desprende que la renta es el " Ingreso derivado de la explotación del capital, de la explotación del trabajo, o de la combinación de ambas explotaciones".

Como consecuencia de lo anterior, entendemos el impuesto sobre la renta como un impuesto que afecta un ingreso. Si el ingreso no existe, no existirá el gravamen.

Impuestos sobre el capital, grava la riqueza ya adquirida por los contribuyentes, y sólo puede establecerse en circunstancias extraordinarias, tales como el estado de guerra o de calamidad pública.

Impuestos sobre los gastos o consumo. Gravan los gastos de la población

En atención al motivo los impuestos se clasifican de la siguiente forma:

Personales que son aquéllos que gravan a las personas; en principio recaen sobre el total de la capacidad contributiva del sujeto pasivo, atendiendo a su situación especial.

Reales son los que afectan los bienes sin tomar en cuenta al dueño o usuario de los mismos, es decir, se prescinde de las condiciones personales del contribuyente y del total de su patrimonio o renta, aplicándose el impuesto sólo sobre una manifestación objetiva y aislada de riqueza o capacidad contributiva.

Objetivos son aquéllos respecto de los cuales el legislador no define quién es el sujeto que estará obligado al pago del impuesto, sino que precisa únicamente la materia imponible.

Subjetivos son aquéllos en que sí se designa con toda precisión al sujeto pasivo de la relación tributaria.

Atendiendo al fin que persiguen los impuestos podemos determinar que son de dos tipos:

Con fines fiscales. Están destinados a proporcionar ingresos al Estado para cubrir los gastos públicos contenidos en el presupuesto de egresos.

Con fines extrafiscales. Su finalidad es de naturaleza económica o social diversa a la obtención de ingresos para atender los gastos públicos.

3.3.3 EN LO QUE SE REFIERE A LA BASE.

La clasificación de los impuestos tomando en consideración la base gravable son los siguientes:

Fijos. Los establece la ley señalando para su cobro una cantidad exacta e igual que debe pagarse por base unitaria gravable. Permanecen estables a pesar de que la base se modifique.

Proporcionales. " Se exige conforme al coeficiente aplicado a la base contributiva que hace aumentar o disminuir en relación a ésta"²⁶ Tiene por base la cuota proporcional que señala un tanto por ciento fijo, cualquiera que sea el valor de la base.

Progresivos. Tienen esta característica cuando el tipo de gravamen aumenta a medida que lo hace la base impositiva.

Regresivos. Es prácticamente una progresividad inversa, en cuanto a mayor base gravable menor es el porcentaje Las cuotas disminuyen al aumentar la base imponible.

Específicos. Atiende al peso, cantidad o calidad del bien gravado.

²⁶ HUMBERTO . Briscño Sierra Derecho Procesal Fiscal De Palma, México, 1964 p 88.

Ad valorem. Atienden al valor del producto gravado, por consiguiente pagará más impuesto quien compra un producto más caro.

3.3.4 POR LA INCIDENCIA

Tradicionalmente y de acuerdo a la incidencia los impuestos se han clasificado en directos e indirectos:

Se pueden considerar como directos aquellos en que el sujeto pasivo no puede trasladar la carga material a tercero, sino que inciden directamente en su propio patrimonio.

Los impuestos Indirectos son aquellos en los cuales el sujeto pasivo puede trasladar a un tercero la carga material. En esencia este gravamen no incide directamente en el patrimonio del sujeto pasivo sino que la carga económica incide en la persona a la que se le trasladó.

3.3.5 POR EL TIEMPO.

Un aspecto importante en la clasificación de los impuestos es en lo que se refiere al tiempo, y en atención a éste se clasifican de la siguiente manera:

Ordinarios. Son los que anualmente el Congreso de la Unión proyecta en la ley de Ingresos de la Federación.

Extraordinarios. Se originan cuando el Estado se encuentra en un período de circunstancias anormales como las guerras, las epidemias o terremotos, entre otros.

Instantáneos. Toman en cuenta el cumplimiento de la obligación principal, el pago del crédito fiscal y serán instantáneos cuando la realización del pago del impuesto se efectúe en un solo acto, y por única vez en un año fiscal.

Periódicos. El impuesto es periódico cuando se requiere de pagos aislados y sucesivos o continuos a intervalos periódicos durante un ejercicio fiscal.

CUARTO CAPÍTULO

EL COMERCIO AMBULANTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

4.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO.

Los antecedentes históricos en lo que respecta a la ciudad de México los estudiaremos a partir de tres épocas determinantes en el desarrollo del comercio.

4.1.1 ÉPOCA PRECOLONIAL.

El comercio era, junto con la percepción de tributos, la base de la economía de Tenochtitlan, los mercados fueron uno de los elementos urbanos fundamentales.

"El mercado más famoso por su magnitud era el de Tlaltelolco el cual se hallaba al lado norte del Teocalli. Cada mercancía se vendía en un sitio señalado por los jefes de comercio; en uno estaban las pedrerías y las alhajas de oro y plata, en otro los tejidos de algodón, en otro las labores de pluma y así

las demás, sin que fuera lícito vender unos géneros en los puestos destinados a otros.”²⁷

Los comerciantes que vendían, pagaban por su local y además algo de alcabala para la vigilancia del propio mercado. Respecto al orden, no podía exigirse más ya que agentes de policía celaban de la legalidad de los contratos, impedían abusos, se cercioraban de si los artículos no estaban descompuestos y conducían presos a los que transgredían el reglamento del mercado.

En uno de los ángulos de la misma plaza había un tribunal, compuesto de doce jueces, revestidos de amplias facultades para resolver los problemas y castigar a los que cometiesen alguna falta. Los asuntos y diferencias se resolvían mediante juicios sumarios sin salir del mercado.

Todo se vendía por cuenta y medida. El peso y las balanzas eran desconocidas, muchos contratos se hacían a base de trueque, pero generalmente verificaban las compras con la moneda usada en el lugar que consistía en saquitos de cacao, cuyo valor se regulaba por su calidad y tamaño: así como en canutillos llenos de polvo de oro y en pedacitos de estaño.

Además de Tlatelolco, en las plazas de los centros comunales, existían mercados menores que se realizaban sólo cada cinco días.

El pueblo azteca practicaba el comercio exterior e interior, el primero iba de Tenochtitlan a Oaxaca, de donde se obtenía pelo de conejo y plata, entre otros; así como hacia Tabasco, Yucatán, Chiapas, Guatemala y Honduras, entre otros lugares. Pagaban tributo principalmente en alimentos y materias primas.

²⁷ Cfr. BERNAL. Díaz del Castillo Historia de la Conquista de Nueva España Porrúa, 1972 pp 171,172 y 173.

Los llamados pochtecas eran comerciantes con gran importancia política y económica en la organización social azteca; también contaban con especies de corporaciones las cuales eran dirigidas por un jefe que era un funcionario muy respetado y sus decisiones tenían gran influencia en la solución de controversias, además contaban con tribunales especiales en los cuales se dirimían los litigios entre comerciantes.

De lo anterior se desprende que en los sistemas primitivos mexicanos ya existía claramente el concepto de comercio el cual fue progresando poco a poco en dichos sistemas.

4.1.2 ÉPOCA COLONIAL.

En 1492, llegaron los españoles, teniendo al mando a Cristóbal Colón, el cual en la búsqueda de un camino más corto para llegar a las Indias, logró uno de los más grandes descubrimientos, que fue el continente americano.

Así inició una gran inquietud por descubrir nuevas tierras; entre los principales conquistadores encontramos a Diego de Velázquez, quien dirigió y organizó nuevos viajes desde Cuba; el 1º de mayo de 1518, Juan de Grijalba llegó hasta lo que hoy conocemos como el Puerto de Veracruz.

Hernán Cortés fue quien llevó a cabo una nueva travesía llegando sin ninguna complicación a Veracruz, donde se sirvió de dos factores para conquistar a los aztecas, primero, la superstición y debilidad de Moctezuma y la mala voluntad de algunos pueblos en contra de los aztecas. Y es en el año de

1521 cuando los aztecas se rindieron ante sus conquistadores. Algunos otros países europeos al percatarse de la trascendencia económica y comercial de los descubrimientos llevados a cabo por España, empezaron a emigrar hacia lo que actualmente conocemos como América.

El comercio en esa época no existió en forma libre, en virtud de que los cambios coloniales afectaron el orden acostumbrado de los mercados tradicionales de Tenochtitlan y Tlatelolco y aunque un juez indígena de mercado funcionaba todavía en 1553, a falta de funcionarios españoles que lo sustituyesen, el control de los dos mercados pasó a la autoridad virreinal y poco después se estableció el de San Hipólito. El cabildo introdujo medidas para reglamentar los mercados de la ciudad y todos ellos quedaron subordinados a él en los siglos XVII y XVIII.

"En materia de comercio, la primera intención de los españoles fue la de practicar esta actividad separada de la de los indígenas, pero como el abastecimiento de la ciudad dependía en alto grado de los artículos que ellos producían, en el siglo XVI tanto ellos como los negros y mulatos les compraban para revender a precios más altos y por ello la intervención del revendedor o regatón, quedó sujeta a múltiples restricciones."²⁸

En el nuevo continente únicamente cuatro puertos pudieron enviar sus productos con licencia de comercio a España, los cuales eran Veracruz, Panamá, Cartagena y Portobelo; asimismo, para ser considerado mercader era necesario una autorización del virrey o del cabildo.

²⁸ DIFGO G. López Rosado. Los Servicios Públicos de la Ciudad de México Porrúa 1976 P 98

La antigua casa de contratación se transformó en aduana, mercado y almacén, aunque siguió bajo la supervisión del Consejo de Indias; aquélla transportaba y vendía las especias y abastecía a las flotas, fiscalizaba la entrada y salida de metales; al finalizar el monopolio del comercio y dicha casa cerró en 1790.

En la Nueva España se instituyó el Tribunal del Consulado el cual tenía a su cargo las comunicaciones, la solución de problemas entre los gremios de comerciantes o en relación a sus derechos hacia España; de este privilegio gozaban en la península, Sevilla, Burgos y Bilbao, y en la Nueva España, Veracruz.

Al inicio España abastecía de productos a sus colonias, tales como, papel, vinos, cuchillería, sombreros, frutas, hierro, acero, artículos de lujo y aceites; a su vez, Nueva España enviaba cacao, oro, cobre, tabaco, cañas, tintes, azúcares, plata, maderas y perlas preciosas.

Con el tiempo se abrieron nuevos puertos al comercio tanto en España como en América e incluso se permitió el comercio entre las propias colonias

Los borbones, y sobre todo Carlos III, se esforzaron por encauzar su política en un sentido más liberal respecto al comercio, autorizando relaciones más libres y disminuyendo las tarifas aduaneras. Existieron la alcabala, la aduana de toneladas y la extranjería.

4.1.3 ÉPOCA POSTCOLONIAL.

"Las Ordenanzas de Bilbao rigieron durante las últimas décadas de la Colonia y aun en el México Independiente; sin embargo, por decreto de 16 de octubre de 1824, se suprimieron los Consulados y se dispuso que los juicios mercantiles se fallaran por un juez común, asistido de dos colegas comerciantes."²⁹

Es así, que gradualmente dichas Ordenanzas comenzaron a ser insuficientes en España y de igual forma en América y se comenzó a sentir la necesidad de un Código de Comercio.

Por lo que en España, en 1829 se expidió el Código Español de Sainz de Andino. Se dice que éste era mucho más completo que el Código Francés porque en el primero se regulaban materias que habían sido olvidadas en el Código Napoleónico.

Por otro lado, en México se emitieron varias leyes buscando suplir las Ordenanzas de Bilbao, pero fue en 1854 cuando por órdenes de Santa Anna se realizó el primer Código de Comercio llamado Código de Lares en honor a su creador; sin embargo, la vida de dicha legislación acabó con el gobierno de *Santa Anna*, restaurándose nuevamente las Ordenanzas de Bilbao.

²⁹ ROBERTO L. Mantilla Molina. Derecho Mercantil. Porua 1989 p.14.

En las Constituciones de 1824 y 1857 se daba a los estados la facultad legislativa en materia de comercio, pero fue poca en aportación al comercio, posteriormente se le concede al Congreso de la Unión la facultad de legislar en dicha materia a consecuencia de la reforma que se hizo por la ley de 14 de diciembre de 1883 a la fracción X del artículo 72 Constitucional.

Es así, que a consecuencia de dicha reforma el Congreso elaboró un Código nuevo en 1854, pero igual que al Código de Lares, su duración fue efímera.

Durante el gobierno de Porfirio Díaz se promulgó un nuevo Código de Comercio en 1889, el cual entró en vigor al año siguiente, teniendo éste influencia del Código Español de 1885 y del italiano de 1882, estos últimos tuvieron gran influencia del Código de Napoleón.

El Código de 1890 es el que hasta la fecha regula la materia de comercio, y que a pesar de las múltiples reformas en sus diferentes materias, éstas no han sido suficientes, por lo que consideramos que dicho Código es obsoleto para las necesidades actuales, y es urgente una actualización del mismo.

4.2. CONCEPTO DE COMERCIO AMBULANTE.

En primera instancia consideramos importante referirnos a lo que se entiende por economía subterránea y ciertas características que ella encierra en virtud de que dicha economía es el género del comercio ambulante.

El término de economía subterránea es relativamente de nueva aparición, porque a últimas fechas ha tenido más importancia, ya que dicha economía explica una de las principales causas de que el gobierno reciba menos ingresos por concepto de impuestos, mientras que por otro lado representa para miles de personas la oportunidad de encontrar un empleo, completar sus disminuidos ingresos, o bien asegurar su supervivencia; a dicha economía se le conoce también como economía informal, economía no regulada, o economía al margen de la ley.

Anteriormente se consideraba dicha economía como algo asociado con actividades ilícitas, pero actualmente ya no sucede así, sino que comprende todas aquellas actividades desarrolladas por los agentes económicos que pasan inadvertidos en las estadísticas e indicadores tradicionales.

Ante la imposibilidad de obtener datos verídicos sobre el tema, en virtud de que los métodos utilizados para medir la economía subterránea son poco precisos, lo cierto es que las evidencias parecen indicar que va en aumento día con día.

En el ámbito internacional encontramos algunos intentos por delimitarla y cuantificarla, así observamos dos criterios para englobar las diferentes definiciones de la economía subterránea de acuerdo con el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A. C.

"1 - Aquellos que comprenden el conjunto de actividades legales e ilegales cuya contabilidad o registro escapa a los recolectores de estadísticas oficiales y, que por lo tanto, no son gravadas o lo son en una medida menor.

2.- Las que consideran exclusivamente a las actividades lícitas y que igualmente no son registradas o lo son sólo parcialmente en las cuentas nacionales y en el sistema fiscal "³⁰

Cualquiera de los dos criterios es aplicable al objeto que nos interesa, porque lo que se pretende es un panorama de lo que es la economía subterránea para poder entender al comercio en la vía pública o conocido como comercio ambulante lo que no hay que perder de vista es que las actividades subterráneas escapan, total o parcialmente a la contabilidad nacional y al sistema fiscal principalmente.

Dentro de la economía subterránea encontramos infinidad de actividades que, por una u otra causa, quedan englobadas bajo este concepto, como ejemplo de ello, podemos mencionar la venta de toda clase de mercancías y bienes de consumo duradero y perecedero, hasta actividades ilícitas como el contrabando, los juegos ilegales, el tráfico de drogas, las transacciones de bienes y servicios no reportadas a la autoridad fiscal.

³⁰ CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DEL SECTOR PRIVADO A C La Economía Subterránea en México Diana, México 1988. pp. 13 y 14

Pasaremos al análisis concreto del comercio ambulante o comercio en la vía pública, por ser materia de este trabajo.

La actividad del comercio ambulante surge cuando la ciudad se fue sobre poblando y el espacio urbano se fue reduciendo, así el comercio comenzó a ser realizado masivamente al margen de la ley hasta en contra de las normas estatales encargadas de regularlo, ya que la gente empezó a invadir la vía pública para realizar actos de comercio, utilizándola para sus operaciones comerciales sin tener licencias, sin facturas, ni pagar impuestos

Ahora bien, se denomina como comercio ambulante no sólo, a los que cargan, ofrecen y vocean sus mercancías y servicios deambulando por la ciudad, sino también a aquéllos que forman grupos de puestos fijos o semifijos para llevar a cabo su actividad comercial invadiendo banquetas y calles de la vía pública, y como se encuentran en la imposibilidad de entrar al campo de actividad comercial sin publicidad, optan por introducir físicamente los artículos entre los ojos del posible consumidor, sin preocuparse de las reglas más elementales del comercio, entorpeciendo o anulando de paso el libre tránsito de la calle invadida en perjuicio de las demás actividades.

Los ambulantes son personas que participan en las actividades del comercio en forma permanente o eventual ocupando numerosas calles y banquetas del Distrito Federal, y algunos no están debidamente regulados por la ley. Por lo anterior concluimos que el comercio ambulante es aquella actividad que se realiza tanto en la vía pública como en lugares con gran concurrencia de personas.

4.3. CAUSAS DE SU EXISTENCIA.

La existencia del comercio ambulante obedece, a varios factores que lo alientan, debido a las condiciones económicas que aquejan al país desde hace varios años. Las causas referidas son las siguientes: impuestos elevados, las reglamentaciones, la corrupción burocrática, el desempleo y las migraciones.

A.- IMPUESTOS ELEVADOS.

Los incrementos constantes en los impuestos afectan a casi toda la población y esto, aunado a la inflación excesiva de los períodos anteriores, aquejan a muchos sectores de la sociedad; en virtud de estas circunstancias, surge la evasión de impuestos y en consecuencia la proliferación del comercio ambulante.

Es así, que la evasión de impuestos en el comercio se hace presente en numerosas miniempresas que no son registradas fiscalmente y que venden bienes y servicios libres de impuestos, atractivos tanto para compradores como para vendedores.

En este mismo sentido, en lo tocante al comercio exterior, los gravámenes tan altos e incluso las restricciones en algunos productos, constituyen un incentivo para su importación y exportación ilegal.

Como resultado de lo anterior, muchos contribuyentes cumplidos, se pasan a actividades evasoras como lo es el comercio ambulante, en la medida en que la carga fiscal se eleva.

Podemos manifestar que el incremento en los impuestos se debe en parte al bajo número de contribuyentes cautivos que se esfuerzan por cumplir con las obligaciones fiscales a su cargo por haberse colocado en el supuesto normativo

B.- LAS REGLAMENTACIONES.

Otra de las causas que condicionan la existencia de la economía subterránea entre las que está el comercio ambulante, es la proliferación de reglamentaciones oficiales, que se traducen en un número abundante de leyes, reglamentos y personal burocrático que los crea y se encarga de hacerlos cumplir; circunstancias que entorpecen y provocan encarecimiento de las diversas actividades productivas, como es el caso de personas que desean establecer un negocio, o que requieren de una licencia, entre muchos otros, y que ante la pérdida de tiempo y recursos, optan por trabajar fuera de la ley, es decir, sin autorización legal, creando la economía subterránea y en nuestro análisis de estudio el comercio ambulante, ante tanta barrera que representan las reglamentaciones excesivas la gente se desanima a operar conforme a la ley, resultando más cómodo hacerlo clandestinamente.

El comercio ambulante finalmente, pertenece al mercado negro, pues abarata el costo de los productos y aún cuando la calidad de éstos no es siempre el mejor, se benefician tanto productores como consumidores.

C.- CORRUPCIÓN BUROCRÁTICA.

La corrupción burocrática es casi tan antigua como la humanidad, no es privativa de algunos países, está presente en mayor o menor medida en prácticamente todos, a pesar de que en ciertos casos se le asocia con las características culturales o políticas de determinado país; también es posible establecer un nexo de ella con la proliferación de reglamentaciones y prohibiciones, cuya transgresión deriva en beneficios económicos para quienes la practican.

El fenómeno de la corrupción burocrática en nuestra sociedad ha sido tolerado y en no pocas ocasiones fomentado; es así, que ante el burocratismo excesivo, tanto en el número de personal como en intrincados y tortuosos trámites para la atención de diversos asuntos, provoca que la población agobiada por éstos, busque cualquier camino como una forma de evitarlos y a su vez, algunos burócratas con remuneraciones inadecuadas y apoyados en procedimientos ineficientes y complejos, buscan ingresos complementarios sin ningún recato en la forma de su obtención.

La corrupción burocrática se encuentra vinculada con el comercio ambulante en el sentido de que éstos se ven en la necesidad de recurrir a dicho recurso para la obtención de los medios que les permitan ejercer su actividad comercial

Ante la situación que representa el llevar a cabo actividades económicas ya sean legales o ilegales, y que en ejercicio de dichas actividades se enfrenten a un gran número de reglamentaciones o prohibiciones, el uso de sobornos, cohecho, o propinas facilita la obtención rápida de licencias, permisos y en general el acceso a bienes cuya oferta es restringida y como consecuencia de estas conductas, se generan ingresos que no son registrados oficialmente provocando, con esas acciones la permanencia del comercio ambulante.

D.- EL DESEMPLEO.

La condición económica tan endeble que tienen una gran parte de la población mexicana ha provocado que el comercio ambulante crezca día a día, siendo una de las razones el desempleo en que se encuentra la mayoría de las personas y que en su afán de sobrevivir o de mejorar su nivel de vida, recurren al comercio en dicha modalidad, el cual sirve de sustento al que lo ejerce; aunado a esto, es importante señalar que el Distrito Federal ha registrado en los últimos años una tasa de desempleo mayor que en otras ciudades del país.

Al descenso de los niveles de ocupación habría que agregar el deterioro del salario mínimo real, el cual ha perdido alrededor del 75% de su poder adquisitivo en los últimos 20 años.

Es así, que tanto del lado del desempleo como del salario son factores que llevan a las personas a completar el ingreso de las familias mediante diversas ocupaciones temporales, entre las que está el comercio ambulante.

E.- LAS MIGRACIONES.

Un aspecto muy importante son las migraciones en cuanto a que a la ciudad de México llegan personas de todas partes de la República en busca de mejores oportunidades y de mejorar su nivel de vida; en muchas ocasiones abandonan el campo para venir a la ciudad, en tanto que aquí las oportunidades existentes son reducidas y aún más para aquellas personas que carecen de un determinado grado de estudios; ante este panorama la gente no tiene otra opción que dedicarse al comercio ambulante en virtud de que éste le viene bien a sus necesidades.

4.4 CLASIFICACIÓN DEL COMERCIO AMBULANTE.

El comercio ambulante, como generalmente se le conoce, tiene varias modalidades por lo que a continuación nos referiremos a tres formas de clasificarlo para una mejor identificación:

4.4.1 DE ACUERDO A LA FORMA DE ESTABLECERSE PARA DESEMPEÑAR SU ACTIVIDAD.

En esta clasificación se encuentran los vendedores ambulantes que andan por las calles ofreciendo su mercancía de un lugar a otro, no tienen un lugar fijo.

También tenemos a los comerciantes ambulantes que se ubican en un lugar fijo en la vía pública para establecer un pequeño puesto fijo o semifijo, este tipo de comerciantes empieza con lo esencial y poco a poco amplían su negocio.

Asimismo están las concentraciones de vendedores ambulantes que se colocan en un lugar fijo en las principales calles, avenidas o lugares de alto flujo vehicular o peatonal en puestos fijos o semifijos.

Finalmente encontramos a los grupos de comerciantes ambulantes que van de un lugar a otro, no tienen un lugar fijo y ofrecen sus mercancías en puestos semifijos.

4.4.2 DE ACUERDO A SU REGULACIÓN JURÍDICA.

Para realizar esta clasificación nos enfocaremos a la regulación jurídica del uso de la vía pública

En primera tenemos a los que si tienen permitido realizar su actividad comercial en la vía pública, y son los mercados sobre ruedas.

En un segundo lugar están los comerciantes que no tienen permitido realizar su actividad en la vía pública; son aquellos que andan de un lugar a otro sin un lugar fijo; a los que venden en la vía pública en un lugar fijo; a los que están en grupos en las principales avenidas de la ciudad, y por último a las personas que venden en los tianguis.

4.4.3 DE ACUERDO A SU ORIGEN SOCIOECONÓMICO.

En atención a este criterio existen dos modalidades:

COMERCIO DE SUBSISTENCIA:

Éste tiene su origen fundamental por problemas de índole social, económico y cultural, el cual está integrado por aquellas personas que diseminadas en las calles, se dedican a actividades no calificadas como la venta de dulces, juguetes, flores, artesanías y artículos varios, para obtener recursos necesarios que les permitan subsistir.

Este tipo de comerciantes tienen ingresos inferiores al salario mínimo y se mantiene en la capa social baja; su característica principal es que manejan inversiones pequeñas y volúmenes de venta muy escasos; este grupo produce efectos negativos para el comercio establecido, pues se dedica a la venta de artículos de baja calidad.

El ambulante de subsistencia se explica por la incapacidad de la sociedad para dar a todos los mexicanos un nivel de educación básica que permita abatir el analfabetismo e incorporar socialmente a toda la población en aquellas actividades tradicionales que funcionan en los diferentes sectores que integran la economía.

Es precisamente esta imposibilidad de acceso a la educación aunada a la de nuestra economía para generar empleos, lo que provoca el surgimiento del comercio ambulante de subsistencia, que representa la alternativa más inmediata para que el marginado se allegue de recursos.

Este sector de personas, que carecen de un grado de calificación determinado y de dinero, representa la parte más numerosa de individuos dedicados al ambulante de este tipo, el cual constituye una verdadera economía de subsistencia ya que el producto económico que genera es prácticamente nulo, que aun cuando fuera registrado dentro del producto interno bruto, no tendría impacto alguno.

Es importante hacer hincapié que a pesar de que este tipo de actividad ambulante no tiene efectos dentro de los agregados nacionales, es evidente que su existencia y permanencia sí afecta, aun en una mínima proporción ciertos rubros, elementales, como son los concernientes a la salud, seguridad social, vialidad e imagen turística, entre otros.

No obstante que este apartado de ambulantes puede considerarse por las autoridades como un mal necesario, es conveniente subrayar que al derivarse de un problema de estructura educativa y económica, queda a la sociedad la responsabilidad de encontrar fórmulas efectivas que conlleven a su pronta solución.

COMERCIO DE ALTA RENTABILIDAD

Este tipo de comerciantes maneja un mayor volumen de mercancías y de valores monetarios, sus ingresos son mayores y tienen la peculiaridad de desarrollar sus actividades comerciales en diferentes agrupaciones.

Este grupo de personas tiene la característica de que el número de individuos que lo integran, es menor respecto al total de personas dedicadas al de subsistencia; sin embargo, el producto económico que genera es de tal magnitud que les permite obtener excedentes considerables, que al ser omitidos ante la autoridad fiscal dañan considerablemente las finanzas públicas del país.

Esta segunda vertiente de personas ocupadas en actividades ambulantes, si requieren en su desempeño de montos determinados de recursos monetarios para la instalación y operación del negocio, lo cual establece una evidente diferencia respecto a los semicalificados, o marginados que se allegan de ingresos destinando apenas el dinero indispensable para adquirir los artículos que venden deambulando por las calles.

También en el ambulante de alta rentabilidad se encuentran individuos que cuentan con un determinado grado de preparación, ya que manejan cuando menos la aritmética básica, tienen una noción mercantil empírica o teórica, suficiente para manejar sus negocios, los cuales están formados por pequeñas instalaciones fijas o semifijas establecidas en la vía

pública, ejemplo de éstas son, los centros ambulantes de San Felipe, Tepito, Correo Mayor, República del Salvador, entre otros de la ciudad de México.

4.5 SITUACIÓN ACTUAL DEL COMERCIO AMBULANTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO.

A lo largo del presente punto procuraremos establecer la situación que vive el Distrito Federal actualmente.

Un aspecto importante del comercio en la vía pública es el del reordenamiento que en varias ocasiones han intentado llevar a cabo las autoridades del Distrito Federal

Uno de esos intentos fue la consulta pública sobre comercio en la vía pública, a la que podían asistir todos aquellos que desearan pedir orientación sobre problemas relacionados con el comercio ambulante; a dicha consulta acudieron ambulantes con problemas concretos, sin que ninguno se interesara acerca de los medios para estar dentro de la formalidad.

Asimismo, la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal publicó con fecha 12 de julio de 1993, el Bando para la Ordenación y regulación del Comercio en vía Pública del Centro Histórico de la ciudad de México, el cual tomó como antecedentes que el comercio ambulante constituía uno de los problemas que en los últimos años había adquirido mayor énfasis, que por las condiciones en que se lleva a cabo actualmente implica varias dificultades, por lo que las medidas que se adopten para su ordenación y regulación deben tener en cuenta su vinculación con las políticas y controles sanitarios, la normatividad

del trabajo asalariado, la seguridad pública, la regulación de los establecimientos mercantiles, el tránsito peatonal y vehicular, la recolección y disposición de basura, la preservación ecológica, el fomento económico y protección al empleo, la contribución fiscal, la seguridad en el caso de energéticos y la conservación del patrimonio histórico cultural de la ciudad de México.

Por otro lado, el Gobierno del Distrito Federal desarrolló el Programa de Mejoramiento del Comercio Popular cuyo objetivo era aplicar soluciones de fondo a la problemática del comercio y se sustenta en la conciliación de los intereses de la colectividad con los de los grupos que practican dicha actividad comercial, a quienes se ofrecen alternativas para ejercer sus actividades incorporados a un régimen formal y en mejores condiciones de operación, posibilitando con esto la recuperación de uso original de la vía pública y la preservación de los sitios y monumentos históricos que dan identidad a la ciudad.

El gobierno capitalino, al plantear la reubicación de ambulantes en el Centro Histórico, no lo hizo pensando en fiscalizar esta actividad, sino para salvaguardar una zona declarada por la UNESCO, en 1988, Patrimonio de la Humanidad, así como vigilar que los derechos de los turistas nacionales y extranjeros no se vean transgredidos

Esta es la premisa principal que tuvo el gobierno de nuestro país para plantear la reubicación de ambulantes en el Centro Histórico, como solución inmediata para conservar en óptimas condiciones una zona tan importante, y como consecuencia de aquella, se pretendía ir introduciendo a las personas que se dedicaban a esta actividad a la formalidad.

Para llevar a cabo la reubicación de ambulantes fue necesario hacerlo a través de un acto formal por lo que los líderes de comerciantes ambulantes y el gobierno del Distrito Federal firmaron convenios en los cuales se comprometían formalmente a no invadir calles del Centro Histórico de la ciudad de México y a realizar sus actividades comerciales exclusivamente en los establecimientos que les serían entregados.

En esa ocasión, poco más de seis mil comerciantes ambulantes se convirtieron en locatarios y dejaron atrás su condición de ambulantes. Actualmente existen 25 plazas comerciales en dos Delegaciones.

1.- En la Delegación Venustiano Carranza: Centro Comercial Merced, Naranjeros, Celia Torres, Candelaria, San Lázaro, El canal, Manzanares, Hierbas, General Anaya, Hilos cadena.

2.- En la Delegación Cuauhtémoc: Mesones, Vizcaínas, Artesanos Uruguay y Colombia, Soledad, San Ildefonso, Pino Suárez, San Antonio Abad I y II, Pensador Mexicano, La Paja, Circunvalación, Roldán, Tacuba, Isabel la Católica y Meave.

La reubicación en plazas comerciales de comerciantes ambulantes no tuvo los resultados esperados, ya que resultó ser un fracaso en su gran mayoría en virtud de los siguientes motivos:

En primer lugar, los comerciantes ambulantes se vieron ante la pérdida de clientela que ya tenían en las aceras y con esto la baja inusitada de sus ventas; consecuentemente, al adquirir los locales a través de créditos hipotecarios los comerciantes en comento no pudieron cumplir con aquellos; esta situación representó una forma inadecuada de querer incorporar al ya citado sector a la formalidad.

Por otro lado, las plazas comerciales resultaron insuficientes para dar cabida a todos los comerciantes existentes en el primer cuadro de la ciudad y según los ambulantes dichas plazas carecían de servicios como agua, drenaje y luz, y que además los locales para exhibir sus mercancías eran muy angostos.

Ahora bien, en febrero de 1998, se publicó un acuerdo emitido por Gobierno Capitalino cuyo objetivo de nueva cuenta pretende la reubicación de comerciantes ambulantes y la incorporación de dicho sector a la formalidad.

Las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho programa manifiestan que la gran mayoría de comerciantes se han incorporado al programa y que todo marcha bien pero que uno de los problemas a los que se enfrentan, son los líderes rebeldes que se rehusan a ingresar al programa en virtud de que sus agremiados al adherirse al programa ya no necesitarían de la intermediación del líder con la autoridad y con esto perderían la capacidad de manipulación que ejercen sobre los comerciantes.

Finalmente, podemos percatarnos respecto al comercio ambulante que las soluciones que han pretendido implantar las autoridades cada cambio de administración, no han tenido los resultados deseados, y cada vez más se sale de control dicho fenómeno.

CAPÍTULO QUINTO

MARCO JURÍDICO FISCAL DEL COMERCIO AMBULANTE.

5.1 MEDIDAS QUE SE HAN ADOPTADO PARA LA REGULACIÓN FISCAL DEL COMERCIO AMBULANTE.

El marco jurídico del comercio ambulante comprende diversos aspectos como a continuación nos percataremos.

Es importante manifestar que si bien es cierto que existen algunos comerciantes en la vía pública que están regulados en cuanto a que tienen permitido llevar a cabo su actividad en dicha vía pública y que de cierta forma la Delegación política correspondiente los tiene controlados, también existen aquellos comerciantes que de ninguna forma están regulados por llevar a cabo su actividad, por lo que se encuentran al margen de la Ley, para efectos del presente trabajo tendremos en cuenta únicamente a estos últimos.

El 11 de octubre de 1967, se publicó un Acuerdo que declara prohibido el comercio en la vía pública, con base en lo siguiente

Las plazas, calles, avenidas, paseos y parques públicos son bienes de dominio público y de uso común de acuerdo con lo que dispone el artículo 83 fracción III de la entonces Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y que por lo tanto debe mantener sus características naturales y finalidades por las autoridades del Departamento

El gobierno del Distrito Federal debe tomar medidas para que el uso de la vía pública sea cómodo, expedito y seguro, particularmente en aquellos lugares donde por el tránsito excesivo de personas y vehículos, la presencia de comerciantes ambulantes hace difícil su uso.

Por otro lado, y en el mismo sentido, en el reglamento de construcciones para el Distrito Federal en sus artículos 6 y 8 se determina que vía pública es todo espacio de uso común que se encuentra destinado al libre tránsito y establece como característica propia de ésta servir para la aireación, iluminación y asoleamiento de los edificios que la limitan, para dar acceso a los predios colindantes, para alojar cualquier instalación de una obra pública o de un servicio público

En el numeral 9 fracción VI del Reglamento de la Policía Preventiva, se otorga a ésta facultades para retirar de la vía pública a toda persona que se encuentre en la misma ejerciendo el comercio dentro de zonas prohibidas

La Policía Preventiva del Distrito Federal será la encargada de vigilar y de detener a los infractores sin hacer uso de fuerza innecesaria. Por último, se prohíbe a la policía que confisque, retenga o disponga de la mercancía

La ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en su artículo 15 hace referencia al plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el cual dispondría las determinaciones a los espacios destinados a las vías públicas; asimismo, establecía en su artículo 87 que la ordenación del

ESTAS TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

desarrollo urbano del Distrito Federal tenderá a la conservación y acrecentamiento del patrimonio cultural.

En el Reglamento de Mercados se hace referencia a los comerciantes ambulantes en el sentido de que podrán instalarse puestos permanentes o temporales siempre y cuando no constituyan un estorbo para el tránsito de peatones y vehículos o para la prestación y uso de servicios públicos, exceptuando los puestos de periódicos, revistas y libros con la única restricción de no constituir un estorbo para los efectos antes indicados.

El Programa de mejoramiento del comercio popular, estaba encaminado hacia el reordenamiento de dicho comercio y tenía como objetivo primordial poner soluciones de fondo al comercio ambulante y gradualmente incorporarlos a la formalidad; asimismo para llevar a cabo la recuperación del uso original de la vía pública.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal expidió con fecha de publicación de 12 de julio de 1993, normas de observancia general obligatoria en el Distrito Federal con carácter de Bando el cual establece la prohibición expresa del ejercicio de comercio en la vía pública en puestos fijos, semifijos y de cualquier otro tipo en las calles comprendidas dentro del perímetro determinado por el Distrito Federal para la primera fase de desarrollo del Programa de mejoramiento del comercio popular.

En la Gaceta Oficial del Distrito Federal, fue publicado el 16 de febrero de 1998, el Acuerdo número 11/98, a través del cual se emite el programa de reordenamiento del comercio en vía pública y los criterios para la aplicación de las cuotas por concepto de aprovechamientos por el uso o explotación de vías y áreas públicas para realizar actividades mercantiles

Un aspecto importante y que a nuestra materia de estudio interesa es que en dicho acuerdo se menciona la pretensión de incorporar a los comerciantes ambulantes al régimen fiscal

Luego entonces, en materia fiscal se vuelve indispensable el análisis de la fracción IV del artículo 31, Constitucional en el que se estatuye la obligación de cumplir con las contribuciones.

Ahora bien, al ser los impuestos uno de los tipos de contribuciones a que alude el ya citado artículo Constitucional, es menester referirnos concretamente a la Ley del Impuesto Sobre la Renta en virtud de que es a partir del primero de enero de 1990 cuando en dicho ordenamiento jurídico se menciona expresamente a los comerciantes ambulantes, específicamente en el Título IV de las personas físicas, Capítulo VI, Sección I del Régimen General a las Actividades Empresariales. En dicha disposición legal se hace distinción entre contribuyentes mayores y menores; los comerciantes en comento quedan incluidos dentro del segundo rubro, y es en el numeral 115 en el cual se establecen los requisitos con los que deben cumplir los contribuyentes menores y por ende los comerciantes ambulantes

Es a partir del año de 1996 cuando de nueva cuenta el Título VI del Capítulo IV, se adiciona con una Sección más a las dos ya existentes, misma que se denomina Sección III " de las personas que realicen operaciones exclusivamente con el público en general", y dentro de este esquema pueden optar por tributar, los causantes menores y como ya mencionamos los ambulantes, señalándose en el artículo 119-M los requisitos para poder tributar bajo dicha Sección.

En 1998, la Sección III del Capítulo VI del Título IV de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, cambió de nombre denominándosele "Sección III del régimen de pequeños contribuyentes", el cual es un nuevo esquema que

sustituye al de contribuyentes menores, el de las personas que realizan operaciones exclusivamente con el público en general, al de las personas que pagan mediante retención del 10% sobre compras y a quienes tributan en régimen simplificado, con excepción de los sectores agrícola, ganadero, silvícola, pesquero y los dedicados al autotransporte de carga y pasajeros, así como los artesanos y es en el régimen de pequeños contribuyentes dentro del cual quedan comprendidas las personas físicas que ejerzan el comercio ambulante en virtud de que en diciembre de 1997 se derogan los artículos 115-A, 115-C, 116 y 117 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y que regulaban el régimen de causantes menores.

El comercio ambulante ha tenido un gran impacto en las finanzas públicas, por lo que ante la intención perfectamente válida de una mayor recaudación por la vía de un más amplio universo de contribuyentes, o menor evasión y lucha contra el citado comercio es conveniente que ya se empieza a tener conciencia de la necesidad de incorporar a aquéllos al régimen fiscal.

5.2 CAUSAS POR LAS CUALES HAN SIDO INEFICACES TALES MEDIDAS

Al abordar el punto en comento se tiene que poner de relieve la ideología y cultura en general de los habitantes de este país que es México, en el sentido de que la mayoría de dichos habitantes disfrutan los bienes y servicios que presta el Gobierno Federal, pero no aceptan ni tienen conciencia de que es necesario contribuir, vía pago de impuestos para tener dichos bienes y servicios o mejorar la calidad de los mismos, teniendo como excusa, el que los servidores públicos actúan arbitrariamente y de manera corrupta, siendo

esta situación la que ha activado el desaliento en el pago de impuestos por parte de la población

Derivado de lo anterior, las finanzas públicas del país durante varios sexenios de gobierno, están en números rojos, es decir, la Nación está endeudada en virtud de que se gasta más de lo que se percibe, originando el empobrecimiento del mismo, lo cual se ve reflejado en los problemas existentes tales como el desempleo, la delincuencia y la multiplicación de actividades informales, de entre las que se encuentra el comercio ambulante, el cual se ha convertido en un fenómeno cada vez más incontrolable y de graves efectos, jurídicos, sociales y económicos

Los efectos jurídicos que representa el fenómeno antes aludido, se ven reflejados en el sentido de que la actividad del comercio ambulante se ha tenido por una actividad ilegal como se desprende de las reglamentaciones que en calidad de Bando han sido emitidos por las autoridades capitalinas, de cuyo contenido se establece el repudio hacia la existencia de dichos comerciantes; sin embargo, ante el desarrollo que a últimas fechas ha tenido el citado comercio, el gobierno se ha visto en la necesidad de tolerarlo, en parte porque en la ciudad se han perdido empleos cuando menos por la reducción de las empresas y el complejo acoso de la economía subterránea arrojando a los desplazados a cualquier espacio que parezca disponible y propio para subsistir, sin descartar la inclinación al poco esfuerzo y afán de lucro.

Es así, que el crecimiento del comercio en la modalidad citada ha originado que el gobierno de alguna manera tenga que controlarlos, al menos es lo que en primera instancia se ha pretendido con los programas de mejoramiento al comercio popular y el reordenamiento lo cual no se ha logrado, pues a pesar de las acciones que ya mencionamos el problema subsiste, y sin claro propósito de ordenar su actividad comercial, dichos comerciantes integran gremios informales cuyo fortalecimiento en ocasiones no sólo se tolera sino que

se estimula a fin de conservarlos cautivos como arma de apoyo en cualquier postura. incluyendo el ejercicio del voto político, en la inteligencia de que alrededor de todo esto gira un *modus vivendi* para varios niveles de autoridad; por lo que las acciones que han de disminuir el número de comerciantes que invaden irresponsablemente las calles de la ciudad, no serán efectivas si se orientan sólo en contra de ellos, deben ir en contra de la parte de la Administración Pública en que el ambiente de corrupción, los solapa y en favor de cambios de todas las estructuras del país

En cuanto al más reciente Acuerdo que ha emitido el gobierno capitalino podemos decir que no ha tenido los resultados que se esperaban y en virtud de que las acciones que se han tomado no han tenido de nueva cuenta los resultados deseados, ya que en lugar de que disminuya el comercio ambulante, va en aumento

También consideramos que en materia fiscal, el problema del ambulante repercute en cuanto a que cada vez es menor el número de contribuyentes cautivos y por ende la captación de recursos por parte del Estado; aunado a lo anterior es conveniente resaltar la importancia de que las autoridades correspondientes simplifiquen los ordenamientos fiscales.

La solución al problema que representa el comercio ambulante, no es a corto plazo, pero mientras tanto la autoridad debe tener la voluntad política para regularlo

Las disposiciones legales que en materia fiscal existen para el comercio en comento, son muy complejas aunque si bien es cierto que se ha avanzado en virtud que ya son contemplados, las disposiciones aludidas no han estado a la altura de quienes va dirigido, puesto que los ordenamientos legales no han tenido la sencillez y funcionalidad que debieran y por lo tanto al comerciante ambulante le es más fácil operar clandestinamente.

5.3 SITUACIÓN DE INEQUIDAD EN QUE SE ENCUENTRAN LOS CONTRIBUYENTES FRENTE AL COMERCIO AMBULANTE

En este punto se hace necesario retomar los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, ahora bien, en cuanto al principio de proporcionalidad las normas impositivas deben atender a la capacidad contributiva de los sujetos, en tanto que el principio de equidad requiere que en la determinación de la carga fiscal se trate de manera igual a los iguales y desigual a los desiguales.

Ahora bien, nosotros al referimos a la situación de inequidad en que se encuentran los contribuyentes frente al comercio ambulante, es en el sentido de que si la equidad consiste en que la determinación de la carga fiscal se trate de manera igual a los iguales y desigual a desiguales, este principio consideramos se transgrede por el sector de personas que integran el comercio ambulante, en virtud de que tanto comerciantes establecidos como los ambulantes se colocan en el supuesto jurídico que marca la Ley fiscal y únicamente los establecidos cumplen con sus obligaciones fiscales respectivas

A pesar de que se ha intentado regular la citada actividad en las leyes fiscales éstas no han tenido los resultados deseados en virtud de que no se ha logrado controlar al ya citado grupo de comerciantes lo que equivale al incumplimiento de obligaciones, que por colocarse en el supuesto legal les corresponde cubrir para los gastos públicos y con toda tranquilidad ejercen su actividad y no cumplen con ningún tipo de obligación fiscal.

Por lo que nosotros observamos que no se está tratando de manera equitativa a los gobernados, puesto que existen contribuyentes que se dedican a una determinada actividad y a su vez un comerciante informal que realiza la misma actividad, no es considerado de igual forma por la ley fiscal que a un contribuyente

El comercio ambulante continua siendo tolerado en grave perjuicio del comercio establecido y demás contribuyentes, que en principio están en desventaja, porque pagan unos impuestos que el comercio informal elude y que ya se encuentra entre los más altos del mundo.

Estamos concientes de los graves problemas del gobierno que lo obligan a tolerar solapadamente al comercio ambulante y que no puede ser eliminado drásticamente y, además condenaría a la inanición a una gran parte de la población que carece de trabajo, sin embargo, consideramos concretamente que el comercio establecido, que paga impuestos y que ayuda en gran medida a equilibrar las finanzas públicas tiene que ser protegido por el gobierno bajo un principio de justicia, si no se acepta que los ambulantes paguen impuestos, que debieran hacerlo por el hecho de colocarse en el supuesto que establece la ley fiscal, le corresponderá pagar por uso de suelo y por las utilidades que obtengan

Así como las autoridades fiscales promueven que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones fiscales, también tenemos que poner de relieve la necesidad de que la autoridad reconsidere el criterio de equidad tributaria, otorgando al contribuyente cumplido un trato que elimine sus desventajas frente al moroso o evasor.

5.4 PROPUESTAS QUE SE SUGIEREN PARA LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA.

A raíz de los graves problemas económicos por los que ha pasado nuestro país en los últimos tiempos, el problema del ambulante ha aumentado.

Antes ya existía, aunque en grado ínfimo; la población era menor, la cantidad de gente económicamente activa también lo era, y aunque en México la pobreza siempre ha existido, aún no se había disparado al grado de epidemia como ahora se observa después de las crisis económicas que se han presentado y que obliga a la gente a sobrevivir como pueda

Es un hecho que en México existen personas que por diversas razones omiten cubrir las contribuciones previstas en nuestra legislación por el desempeño de sus actividades habituales, sean éstas de carácter industrial, comercial o de servicios. Esto se traduce en una falta de ingresos de los Gobiernos Federal y Local, los que a su vez ven disminuida su capacidad de respuesta a las necesidades urbanas del Distrito Federal, con el consecuente perjuicio para la colectividad

Actualmente el problema del ambulante es, por un lado, político y económico y por otro lado ha sido agravado por la corrupción, generada por los intereses de líderes y funcionarios que se aprovechan de un modo inhumano de la necesidad de sobrevivir de la gente y que obliga a tolerarlo, aunque resulte

incómodo o a propiciar la creación de fuentes de empleo que acaben con esa situación, en beneficio de todos los involucrados, gobierno, sociedad y país

Es muy importante aclarar que no estamos en contra de la actividad del comercio ambulante, ni de el derecho que tienen a ganarse la vida de esa manera las personas que se dedican a ello.

En lo que sí estamos totalmente en contra, es en el hecho de que al realizar su actividad comercial se colocan en el supuesto jurídico que marca la ley fiscal y por ende en tener que cumplir con las obligaciones respectivas, y que no cumplen lo que ocasiona una falta de equidad tributaria frente a los contribuyentes que se colocan en el mismo supuesto normativo y que sí cumplen con el pago de sus respectivos impuestos

Sabemos que el aspecto tributario implica cierta molestia a los particulares y específicamente a los comerciantes ambulantes, pero es una necesidad el contribuir para que el Estado al que pertenecemos cumpla con sus propósitos

Es por todo lo mencionado que una forma de solucionar el problema del ambulante en materia fiscal sería la siguiente

Crear una sección dentro de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, respecto a las personas físicas que realicen actividades empresariales en la vía pública. En dicha sección se establecerían las reglas para que dichas personas cubran el impuesto correspondiente mediante una cuota única, en virtud de que todos aportarían una parte de la poca o mucha utilidad que perciban y así todo el comercio ambulante cumpliría con la obligación de contribuir, por colocarse en la situación prevista por la ley, dicha cuota debe ser de fácil entero, es decir,

que la manera en que se realice el pago de impuestos por parte de los comerciantes ya aludidos sea sencillo y claro

Ya que así como las autoridades fiscales exhortan a que se cumpla con las obligaciones fiscales, aquéllas deben facilitar el acceso a los contribuyentes para el cumplimiento de sus respectivas contribuciones

La sección que nosotros proponemos sería en los siguientes términos

**LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.
TÍTULO IV
DE LAS PERSONAS FÍSICAS
CAPÍTULO VI
DE LOS INGRESOS POR ACTIVIDADES EMPRESARIALES
SECCIÓN III
DEL RÉGIMEN DE CONTRIBUYENTES QUE REALIZAN
ACTIVIDADES EMPRESARIALES EN LA VÍA PÚBLICA**

Artículo 115.- Las personas físicas que obtengan ingresos por actividades empresariales realizadas en la vía pública o como vendedores ambulantes deberán pagar el Impuesto correspondiente a dicha actividad conforme a esta sección.

La base para el pago del impuesto correspondiente se obtendrá conforme a los ingresos que manifiesten obtener durante el ejercicio, mismos que se incrementarán conforme a los aumentos al salario mínimo del área geográfica del contribuyente, efectuados durante el ejercicio de que se trate, a los cuales se les aplicará la tasa establecida en el artículo 10 de la presente ley

El pago del impuesto se efectuará en forma anual en los primeros cuatro meses siguientes al ejercicio por el que se calcula dicho impuesto, el cual tendrá el carácter de definitivo

En la determinación de este impuesto, la autoridad asistirá al contribuyente para que dentro de los primeros veinte días del mes de enero del ejercicio siguiente al que se trate, deberán acudir a las oficinas de asistencia al contribuyente a la cual corresponda su domicilio fiscal, en caso de no hacerlo dentro del plazo antes señalado la determinación del impuesto correrá a cargo del contribuyente.

Artículo 116.- Además de efectuar los pagos de este impuesto, los contribuyentes de esta sección tendrán las siguientes obligaciones:

- I.- Solicitar su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes
- II.- Conservar los comprobantes de haber cumplido con sus obligaciones fiscales de conformidad con lo previsto en el Código Fiscal de la Federación
- III. Presentar declaración anual cuando obtengan ingresos acumulables distintos de los señalados en este capítulo.
- IV.- Amparar con documentación que reúna los requisitos fiscales de conformidad con el Código Fiscal de la Federación la adquisición de bienes y servicios así como de activo fijo para la realización de su actividad empresarial.

En cuanto al Impuesto al Valor Agregado y al Impuesto al Activo, mismos que se relacionan con la actividad de los comerciantes ambulantes proponemos las siguientes modificaciones

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

ARTÍCULO 31.- Las personas físicas que enajenen bienes o presten servicios en la vía pública o vendedores ambulantes deberán pagar el impuesto aplicando la tasa del impuesto que corresponda, según sea el caso, obteniéndose así el impuesto a cargo.

Del impuesto a cargo se restará el impuesto acreditable. La diferencia entre el impuesto a cargo y el impuesto acreditable, será el monto del impuesto a pagar. El impuesto a cargo del ejercicio se obtendrá, aplicando la tasa de impuesto que corresponda según sea el caso al valor de los actos o actividades del ejercicio inmediato anterior.

El impuesto acreditable del ejercicio será el Impuesto al Valor Agregado que hubiera sido trasladado al contribuyente y el propio impuesto que el hubiese pagado con motivo de la importación de bienes o servicios en el ejercicio que corresponda, mismos que deberán reunir los requisitos que establece el artículo cuarto de esta ley, para su acreditamiento.

Artículo 31- A - Los contribuyentes a que se refiere el artículo anterior efectuarán un único pago anual que tendrá el carácter de definitivo y se pagará en la misma fecha que el del Impuesto Sobre la Renta.

Artículo 31-B.- Las obligaciones a cargo de las personas físicas señaladas en el artículo 31, de esta Ley serán las mismas que se establecen para el Impuesto Sobre la Renta indicadas en el artículo 116 de dicho ordenamiento legal

LEY DEL IMPUESTO AL ACTIVO

Artículo 6.- No pagarán el Impuesto al Activo las siguientes personas;

I - Quienes no sean contribuyentes del impuesto sobre la renta:

II.- Las personas físicas que realicen actividades empresariales en la vía pública o como vendedores ambulantes a que se refiere la Sección III del Capítulo VI, Título IV de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

La Sección III propuesta está ideada con el objeto de contar con un marco legal en el cual se fundamente la autoridad fiscal para exigir y obligar a las personas físicas que ejercen el comercio en la vía pública el cumplimiento del pago de impuestos y demás obligaciones fiscales que les corresponden.

Una de las características de las actividades empresariales realizadas por las personas físicas en la vía pública o como vendedores ambulantes es que se llevan a cabo con el público en general y la forma de pago de las mismas es esencialmente en efectivo lo que hace casi imposible el control de las operaciones que realizan, aunado a que ellos mismos tratan por todos los medios de eludir dicho control justificándose en que no es posible por la misma naturaleza de sus operaciones, por lo que consideramos que el proyecto de marco legal en comento pretende ser accesible y objetivo y acorde a la realidad que vive este sector de la economía y que por consecuencia

redunde en la recaudación de impuestos óptima, proveniente de este grupo de comerciantes.

Con respecto a las obligaciones que se marcan en la propuesta citada, hemos aludido a las esenciales y creemos que son posibles de llevar a cabo por las personas, a que se refiere la sección en comento, inclusive la que se refiere a la obligación de amparar la adquisición de sus mercancías y de activo fijo para la realización de su actividad empresarial con documentación que reúna requisitos fiscales, toda vez que si bien no se van a tomar en cuenta para sus deducciones fiscales, es necesario que demuestren a través de dichos documentos que la misma es adquirida lícitamente o que su estancia en el país es legal para garantía de los clientes y satisfacción de los requisitos a que obligan diversas leyes, entre ellas, la Ley Aduanera.

Nuestra propuesta se limita únicamente al aspecto fiscal de los comerciantes ya citados con anterioridad, en virtud de que al realizar su actividad comercial se están colocando en el supuesto que marca la ley fiscal y no están cumpliendo con ella; mas no así la regularización del lugar en que realizan sus actividades que es en la vía pública, tema que no corresponde al aquí tratado.

Se puede idear y escribir mucho acerca del tema pero ninguna buena idea es posible llevarla a cabo cuando en el grupo al que va dirigido no existe la conciencia moral ni ética de la convicción de que es necesario pagar impuestos para proveer al Gobierno Federal de recursos que le son necesarios para cumplir con sus funciones y obligaciones correspondientes.

CONCLUSIONES

1 - La potestad tributaria pertenece al Estado, por tener éste el carácter de soberano; y a través de la potestad tributaria puede allegarse de recursos para su supervivencia.

2 - Al ser la potestad tributaria el poder para imponer contribuciones, el Estado la va ejercer por conducto de determinados órganos.

3.- Este poder de establecer tributos debe de incluirse en una ley, para que los particulares tengan conocimiento de los actos, que al llevarse a cabo generan dichas cargas fiscales.

4 - Los impuestos son el instrumento idóneo para que el Estado se allegue de recursos y así cumplir con los fines que le son encomendado.

5.- Por mandato constitucional las leyes tributarias deben ser proporcionales y equitativas, para todos los sujetos pasivos de una misma contribución en todos los aspectos de la relación jurídico-tributaria.

6 - El comercio ambulante constituye para muchos, un oficio sustituto por no tener otro mejor con reglas que distan de ser siquiera razonables para la sociedad.

7.- Sabemos que el comercio en dicha modalidad es una actividad difícil de desaparecer, porque es una realidad, una válvula de escape a la situación que actualmente se vive en el país, pero debe ser regulado en varios aspectos, pero sobre todo en lo fiscal.

8 - Para llevar a cabo la regulación del comercio ambulante es necesaria la comunión de todas aquéllas autoridades del gobierno que tengan que intervenir con dicha regulación como son; la Secretaría de Desarrollo Económico en coordinación con la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Salud, la Dirección General de Aduanas, entre otras; y cuya participación fuese encaminada hacia el control del ambulante

9.- En virtud de la facilidad que representa el comercio al margen de la ley, conviene a las personas que se dedican al comercio en la vía pública o comercio ambulante, ya que hacerlo legalmente resulta complicado, y aún más en el cumplimiento de las disposiciones fiscales y máxime por los numerosos cambios realizados año con año, los cuales causan en el ánimo del contribuyente una gran confusión en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones fiscales, independientemente del efecto negativo que se causa en la recaudación de impuestos realizada por el fisco federal.

10.- La práctica comercial es una garantía consagrada en nuestra Ley Fundamental, pero como toda actividad, el establecimiento y en particular la operación de un comercio está regulado por diversas disposiciones jurídicas cuyo cumplimiento es obligatorio para todos.

11.- El sistema federal impositivo, debido a las normas que lo rigen y que padecen de una serie de deficiencias, ha ocasionado problemas tales como la proliferación de la economía subterránea entre las que se encuentra el comercio ambulante materia del presente trabajo, y que conlleva a violar la proporcionalidad y equidad que son principios que dan sustento y validez a los tributos

12.- El conjunto de personas que integran el comercio ambulante, infringen la garantía de proporcionalidad y equidad tributaria en virtud de que se colocan en la situación jurídica prevista por la ley fiscal y que al no contribuir con lo que les corresponde, por ubicarse en dicha situación jurídica se está dejando de acatar la citada garantía.

13.- La carencia económica en que se encuentra nuestro país, da la pauta para hacer equitativa la aplicación de los impuestos y derechos entre comercio ambulante y comercio formal.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel Teoría General del Derecho Administrativo
Porrúa,
México 1981.

AHIJADO, Manuel y Aguer, Mario. Diccionario de Economía General y Empresa.
Pirámide, Madrid, España, 1988

BRISEÑO SIERRA, Humberto Derecho Procesal Fiscal. De Palma, México
1964

BRISEÑO SIERRA, Humberto. Derecho Procesal Fiscal, Regímenes Federal y Distrital Mexicanos. Porrúa, México 1990.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo. Porrúa, México 1984.

CABANELLAS, Guillermo Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual.
Heliasta,
Buenos Aires Argentina 1981

CENTRO DE ESTUDIOS ECONOMICOS DEL SECTOR PRIVADO A.C. La Economía Subterránea en México. Diana, México 1988

CUEVA, Arturo de la. Justicia, Derecho y Tributación Porrúa, México 1989.

CURSO INTENSIVO SOBRE PRINCIPIOS TRIBUTARIOS CONSTITUCIONALES. Principios Tributarios Constitucionales. Tribunal Fiscal de la Federación, México 1992.

DELGADILLO GUTIERREZ Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario. Limusa, México 1996

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA Driskill, Buenos Aires Argentina 1979.

FLORES ZAVALA, Ernesto Finanzas Públicas Mexicanas. Porrúa, México 1993

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo Porrúa, México 1975.

GARCÍA MÁYNES, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Porrúa, México 1992.

GARZA, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano. Porrúa, México, 1994.

GARZA, Servando J. Las Garantías Constitucionales en el Derecho Tributario Mexicano. Cultura, México 1949.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Porrúa 1994

JARACH, Dino El Hecho Imponible Abeledo - Perrot Buenos Aires Argentina, 1982

LÓPEZ ROSADO, Diego G Los Servicios Públicos de la Ciudad de México
Porrúa, México 1976

MARGADANT S. Guillermo. Derecho Romano. Esfinge, México 1979

MARGAIN MANAUTOU, Emilio Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Porrúa, México 1993

MONTIEL Y DUARTE, Isidro. Estudio Sobre Garantías Individuales Porrúa, 1994.

PORTES, Alejandro. En Torno a la Informalidad Ensayos Sobre Teoría y Medición de la Economía no Regulada. Miguel Angel Porrúa, México 1995.

QUINTANA VALTIERRA, Jesús y ROJAS YAÑEZ, Jorge. Derecho Tributario Mexicano. Trillas, México 1991.

ROJINA VILLEGAS, Rafael. Teoría General de las Obligaciones Porrúa 1983

SMITH, Adam. Investigación de la Naturaleza y Causas de la riqueza de las Naciones. Publicaciones Cruz O, México 1978

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Código Fiscal de la Federación.

Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Código Financiero del Distrito Federal.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal

Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal.

Reglamento de Mercados.

Acuerdo de 11 de octubre de 1967.

Acuerdo de 5 de septiembre de 1978.

Acuerdo de 3 de abril de 1979.

Acuerdo de 16 de febrero de 1998

Bando de 12 de julio de 1993