



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGÓN**

“PROPUESTA PARA ESTABLECER UNA FIGURA ADMINISTRATIVA FISCAL QUE RECAUDE TODOS AQUELLOS IMPUESTOS PROVENIENTES DEL COMERCIO INFORMAL DENTRO DEL DISTRITO FEDERAL”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
JORGE CENTENO HERNÁNDEZ

ASESOR: LIC. IRENE VÁZQUEZ VELEZ



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.

A Dios,
A mi Madre,
A mi Esposa e Hija,

A mi Asesora, Licenciada Irene Vázquez Velez,
A la Universidad Nacional Autónoma de México,
A la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Campus Aragón.

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	I
CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL DEL COMERCIO INFORMAL EN EL DISTRITO FEDERAL	
1.1 Observaciones generales.....	1
1.2 Derecho Administrativo y Derecho Fiscal Mexicano.....	1
1.2.1 Acto Administrativo.....	14
1.2.2 Actividad financiera del Distrito Federal.....	17
1.2.2.1 Contribuciones.....	18
1.2.2.2 Impuesto.....	20
1.2.2.3 Contribuciones de Mejoras.....	23
1.2.2.4 Derechos.....	24
1.2.2.5 Accesorios de las contribuciones y de los aprovechamientos.....	25
1.2.2.6 Productos.....	26
1.2.2.7 Créditos fiscales.....	26
1.2.2.8 Aprovechamientos.....	26
1.3 Establecimientos mercantiles.....	28
1.3.1 Comercio informal.....	30
1.3.2 Tianguis.....	38
1.3.2.1 Actividades que desarrollan desde el punto de vista doctrinal.....	39
1.3.2.2 Actividades que desarrollan desde el punto de vista Jurídico.....	40
1.3.2.3 Organización interna.....	42
1.3.2.4 Fines.....	48
1.4 Líderes de ambulantes.....	49
1.4.1 Asociaciones de comerciantes.....	50
1.4.1.1 Principales concentraciones de ambulantes.....	52
1.4.1.2 Tepito.....	55
1.4.1.3 San Felipe de Jesús.....	57

1.4.1.4 San Cosme.....	57
1.4.1.5 Mercado de San Juan.....	58
1.4.1.6 Centro Histórico.....	58

CAPÍTULO II. MARCO HISTÓRICO DEL COMERCIO INFORMAL EN EL DISTRITO FEDERAL

2.1 Observaciones generales.....	62
2.2 Derecho Romano.....	63
2.2.1 El edil.....	65
2.2.1.1 Aediles curules.....	67
2.2.1.2 Aediles cereales.....	68
2.2.1.3 Aediles plebis.....	68
2.3 Derecho Hispánico.....	69
2.4 Marco Histórico del Derecho Mexicano Precolombino.....	70
2.4.1 Aztecas.....	71
2.4.2 Mayas.....	80
2.5 La Colonia.....	83
2.6 México Independiente.....	96
2.7 Época Contemporánea.....	99

CAPÍTULO III. MARCO JURÍDICO

3.1 Observaciones generales.....	108
3.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	108
3.3 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.....	119
3.4 Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.....	123
3.5 Código Financiero del Distrito Federal.....	132
3.6 Ley de Ingresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal del 2004.....	138
3.7 Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles para el Distrito Federal.....	141

3.8 Reglamento de Mercados para el Distrito Federal.....	143
3.9 Bando por el que se prohíbe el ejercicio del comercio en la vía pública en puestos fijos, semifijos y de cualquier otro tipo en las calles comprendidas dentro del perímetro determinado por el departamento del Distrito Federal para la primera fase de desarrollo del programa de mejoramiento del comercio popular.....	153
3.10 Acuerdo por el que se crea la comisión de reordenamiento y regulación del comercio en vía pública del Centro Histórico del Distrito Federal	161
3.11 Aviso por el que se determinan las áreas autorizadas para el ejercicio comercial temporal con motivo de festividades en el centro histórico, los criterios y procedimiento de autorización y las disposiciones aplicables para la operación y funcionamiento de ésta actividad.....	169

CAPÍTULO IV. PROPUESTA PARA ESTABLECER UNA FIGURA ADMINISTRATIVA FISCAL QUE RECAUDE TODOS AQUELLOS IMPUESTOS PROVENIENTES DEL COMERCIO INFORMAL DENTRO DEL DISTRITO FEDERAL

4.1 Planteamiento del problema.....	176
4.1.1 Evasión de impuestos.....	180
4.1.2 Violación a disposiciones sanitarias.....	185
4.1.3 Afectación al uso de vialidades.....	188
4.1.4 Deterioro de la imagen urbana.....	192
4.2 Elementos que contribuyen a la solución del comercio informal.....	196
4.2.1 Empleo.....	197
4.2.2 Educación.....	201
4.2.3 Desarrollo de instituciones de crédito bancario para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.....	203
4.2.4 Desarrollo de fideicomisos públicos eficaces para comerciantes en vía pública en el Distrito Federal	209
4.2.5 Fomento de programas de desarrollo social en el Distrito Federal.....	212

	Pág.
4.2.6 Eficacia en la aplicación de la Ley.....	213
4.2.7 No politización del impuesto.....	217
4.2.8 Mayor ingreso al erario público.....	220
4.2.9 Mejora a los servicios públicos.....	222
4.3 Propuesta para establecer una figura administrativa fiscal que recaude todos aquellos impuestos provenientes del comercio informal dentro el Distrito Federal.....	227
4.4 Reforma jurídico-económica.....	234
CONCLUSIONES.....	236
BIBLIOGRAFÍA.....	239

INTRODUCCIÓN

En la Ciudad de México se ha originado un problema para las autoridades administrativas, fiscales y las personas que habitamos en el Distrito Federal, esto es el comercio ambulante bajo la dirección de su líder. Es necesario mencionar la práctica ilegal que realizan, es decir, el virtual cobro por el uso de piso, ya que ese flujo monetario puede ser recaudado para fortalecer instituciones que impulsen el desarrollo económico.

Con el presente trabajo de investigación jurídica tenemos la intención de dar un breve bosquejo de ese marco general de análisis, creado desde hace tiempo y plantear una posible solución. Dicho fenómeno lo podemos observar desde dos perspectivas: la primera, referente a la recaudación de las contribuciones en la modalidad de aprovechamientos provenientes del comercio en vía pública; y la segunda, la administración de los tianguis. Nuestro trabajo propone hacer hincapié sobre la problemática, un recuento de las causas históricas que le dieron origen, exponer la inconveniente dirección del comercio informal, para posteriormente llegar a una solución concisa y operativa; y a partir de ésta, distinguir entre las causas formales, estructurales e institucionales, evaluando las posibilidades y limitantes de las organizaciones políticas que han permitido la sobrevivencia de los núcleos de informales.

Pretendemos abordar el fenómeno de la mala dirigencia del comercio ambulante con una perspectiva institucional: la dañina Administración como manifestación de la disfunción del marco en el que se pretenden inscribir actividades económicas en el Distrito Federal. Es una manifestación de la incapacidad de nuestro Gobierno de generar normas de ámbito económico que faciliten las actividades financieras, reduzcan costos de información y transacción, y garanticen los derechos de propiedad; éstos son conceptos abstractos que en la realidad cotidiana de los agentes económicos se traducen en altas barreras de entrada a ciertos sectores económicos en trámites reguladores y burocráticos, que en su esencia todavía contienen una racionalidad de control y discrecionalidad más que de promoción de la actividad económica, en una estructura económica

en la que no prevalece la competencia y en la que se continua discriminando a favor de algunos sectores y empresas (a costa de otros), en la que hacer valer un Acto Administrativo o acudir ante una instancia judicial, es tan costoso que se opta por arreglos alternativos. Pero además de reglas inadecuadas, el Gobierno del Distrito Federal enfrenta otro grave problema que se refleja en la informalidad, o sea, la incapacidad para hacer cumplir la Ley; en este sentido, la impunidad también es un incentivo a la informalidad, resultado tanto de la incapacidad del aparato gubernamental para monitorear y obligar al cumplimiento de la Ley, como de la lógica de un Sistema Político estructurado en buena medida en la violación sistemática de ésta. En suma, la informalidad tiene origen institucional.

En la Ciudad de México el comercio informal junto con sus consecuencias y en particular la figura del líder de ambulantes, ha dejado de ser una anomalía persistente para convertirse en una realidad generalizada, estratificada y aún complementaria que afecta la economía formal en México; por lo que se vuelve necesario examinar las causas y la dinámica de este fenómeno, ya que afecta a un gran sector de la población que recurren a ella para sobrevivir a las repetidas crisis que, han ido clausurando los viejos modelos de crecimiento y desarrollo. Otra parte del fenómeno y del que se han aprovechado, es la segmentación dramática que se ha establecido entre el ámbito más dinámico de la economía y sus implicaciones, los sectores rezagados o marginados y el orden público en donde existe una brecha enorme que separa la acción gubernamental de la realidad social, económica y jurídica de la población urbana. Por tal motivo es necesario comprender a fondo las causas y dinámica de este sector para combatirlo en sus aspectos perniciosos y conducirlo en sus potencialidades de productividad con la figura administrativa fiscal propuesta; sólo así se logrará su integración paulatina al Proyecto de Estructura Económica Nacional, siendo por tanto, más calificada y productiva que la actual.

Una de las dificultades que enfrenta el presente estudio es la definición de los conceptos de comercio y vendedor ambulante, por lo que pretendemos dar una visión general del fenómeno con el propósito de identificar las causas que lo

originan, distinguirlas de aquellas que lo fomentan y, de los medios que hasta hoy han permitido la sobrevivencia y proliferación de este tipo de sectores. Y asimismo, plantear como posible solución, la creación de una figura administrativa fiscal que recaude todos aquellos aprovechamientos provenientes del comercio en vía pública dentro del Distrito Federal.

El tema es relevante debido al desarrollo de conflictos de intereses políticos y económicos, en torno a la organización del comercio ambulante por su líder; por ello, planteamos la importancia de eliminarlo, a efecto de avanzar en los distintos procesos de transformación que son necesarios para la integración a un Sistema Económico sano, así como la desarticulación del Sistema Político Corporativo y Centralista creado por ellos. De no reconstruir la dinámica institucional de las relaciones entre los sectores productivo, administrativo y fiscal, se creará una economía cargada de ineficiencias, además no permitirá la instauración de una economía diversificada y competitiva. Por tal razón, pretendemos dar un breve bosquejo de los alcances, causa y consecuencias del problema que representa el comercio ambulante.

En el primer capítulo explicamos conceptos generales, que nos ayudaran a entender de manera general la problemática, se hace notar que, el líder cumple sólo parcialmente con el pago de los permisos que promueve; el concepto de tianguis, su etimología desde los puntos de vista doctrinal y jurídico, su organización interna y sus fines; el líder de los ambulantes; así como las principales organizaciones de comerciantes.

En el segundo, abordamos el marco histórico del comercio informal, donde haremos algunas observaciones generales, como el verificar la relación existente con los Derechos: Romano y Español, y en México analizar las etapas: precolombina con los aztecas y los mayas, de la Colonia, del México independiente y la Contemporánea.

En el siguiente capítulo, tratamos de abarcar un amplio aspecto que implica, no solamente la observación de los principios de proporcionalidad, equidad y

legalidad tributaria, sino también cuestiones relacionados con la política financiera e impositiva y con aspectos de legalidad referidos a la aplicación de la contribución en la modalidad de aprovechamientos.

Por último, atendemos a la propuesta en sí, a efecto de establecer una figura administrativa fiscal que recaude todas aquellas contribuciones en la modalidad de aprovechamientos provenientes del comercio en vía pública dentro del Distrito Federal. analizando las consecuencias de la evasión de impuestos; violación a disposiciones sanitarias; afectación al uso de vialidades; deterioro de la imagen urbana; así como los elementos que contribuyen a su solución como son, el empleo, educación, desarrollo de instituciones de crédito bancario para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, desarrollo de fideicomisos públicos eficaces para comerciantes en vía pública, fomento de Programas de Desarrollo Social en el Distrito Federal; eficacia en la aplicación de la Ley; no politización del impuesto; mayor ingreso al erario público; y la mejora a los servicios públicos. Y si esto, no llegara a funcionar por causas ajenas a nuestro tema de estudio, o bien, no ser aplicado en el Distrito Federal; proponemos como contingencia, llevar a cabo una reforma jurídico-económica, encargada de reparar la actual, a través de la modificación de los factores institucionales que hoy en día han obstruido la correcta aplicación del Programa de Desarrollo.

CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL DEL COMERCIO INFORMAL EN EL DISTRITO FEDERAL

1.1 Observaciones generales

El presente capítulo esta conformado de conceptos jurídicos de carácter fiscal y administrativo que nos ayudarán a exponer nuestra propuesta y que durante su desarrollo, nos auxiliarán para encuadrar los hechos sociales, para crear en un futuro, una hipótesis normativa adecuada.

1.2 Derecho Administrativo y Derecho Fiscal Mexicanos

Comenzaremos presentando diversos criterios que definen los términos de Derecho Administrativo y Derecho Fiscal. Primeramente es menester indicar que el Derecho Administrativo como actividad lo podemos encontrar tanto en el Derecho Público como en el Derecho Privado.¹

Entendemos por Derecho Público, el conjunto de normas que regulan la estructura, organización y funcionamiento del Estado y su actividad encaminada al cumplimiento de sus fines, cuando interviene en relaciones con los particulares, con el carácter de autoridad. Es claro que las normas que regulan la estructura, organización y funcionamiento del Estado, sea cual fuere la categoría de las mismas: Constituciones, Leyes Orgánicas, Reglamentos, son de Derecho Público. Derecho Privado es el conjunto de normas que regulan las relaciones de los particulares entre sí, y aquellas en las que el Estado intervenga sin el carácter de autoridad, pero manteniéndose como ente público. Consideramos que tanto el Estado como la Administración Pública se regulan por normas que corresponden a ambas categorías jurídicas, sin que en realidad se afecten las relaciones, o la naturaleza misma del Estado.²

¹ BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto. Manual de Derecho Administrativo. Trillas. México. 1990. p. 53.

² ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Cuarta Edición. Porrúa. México. 2003. p. 16.

Al Derecho Administrativo, los doctrinarios lo definen de la siguiente manera:

- “Rama del Derecho Público Interno que determina la organización y funcionamiento de la Administración Pública, tanto Centralizada, y Paraestatal.”³ (Criterio legalista).
- “Conjunto de reglas que determinan en qué condiciones los entes administrativos adquieren Derechos e imponen Obligaciones a los administrados mediante la acción de sus agentes en interés de la satisfacción de las necesidades públicas.”⁴ (Criterio de servicios públicos).
- “Conjunto de normas que regulan esencialmente el ejercicio de la función administrativa es decir de un lado, la organización de la propia función y de los Órganos a los cuales está atribuida; y de otro, el ejercicio efectivo de la función misma y las relaciones a que da lugar este ejercicio.”⁵ (Criterio de relaciones jurídicas).
- Hauriou lo define como “la rama del Derecho Público que regula: la organización de la empresa de la Administración Pública, de las diversas personas administrativas en las cuales ha encarnado los poderes y los derechos que poseen estas personas administrativas para manejar los servicios públicos; el ejercicio de estos poderes y de estos derechos por la prerrogativa especial, por el procedimiento de acción de oficio así como las consecuencias contenciosas que se siguen.”⁶ (Criterio amplio que

³ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. “Doctrina, Legislación y Jurisprudencia”. Tomo I. Décimo Tercera Edición. Porrúa. México. 1985. pp. 126-128.

⁴ WALINE, M. Le Pouvoir Discretionnaire d'Administration et sa Limitation per le Contrôle Jurisdictionnel Rev Derecho Público et de la science politique. Recueil Dalloz Sirey. Francia. 1930. p. 5.

⁵ ALESSI, Renato. Instituciones de Derecho Administrativo. Tomo I. Tercera Edición. Traductor Pellisé Buenaventura. Bosch. España. 1970. p. 14.

⁶ HAURIOU. Précis de Droit Admin. Décima Segunda Edición. Recueil Dañnoz Sirey. Francia. 1933. p. 91.

comprende al legalista y los de estratificación de poderes, servicios públicos y relaciones jurídicas).

- Gabino Fraga, por su parte dice que es “la rama del Derecho Público que regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa.”⁷ (Criterio legalista).
- Ivor Jennings lo define como “la rama del Derecho Público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra ésta.” (Criterio legalista con la garantía constitucional de seguridad jurídica de los gobernados, concerniente a las instancias o medios de defensa en materia fiscal administrativa, para que no sean privados indebidamente de sus propiedades, posesiones o derechos por las autoridades fiscales, sin antes ser escuchados a efecto de defender sus intereses personales, e n contra de los actos o resoluciones de la misma naturaleza).
- “Derecho que determina la organización, poderes y deberes de la Autoridad Administrativa.”⁸ (Criterio legalista).
- “Parte del Derecho Público que determina la organización y comportamiento de la administración directa e indirecta del Estado en interés a la satisfacción de las necesidades públicas y disciplinando a la vez sus relaciones con el administrado.”⁹ (Criterio legalista y de servicio público).
- “Rama del Derecho Público Interno constituido por el congreso de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas de la Administración Pública. Como Órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y

⁷ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésima Segunda Edición. Porrúa. México. 1993. p. 13.

⁸ GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Macchi. Argentina. 1977. p. 16.

⁹ OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Porrúa. México. 1973. p. 25.

control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales.”¹⁰ (Criterios: legalista, del poder ejecutivo, de servicios públicos y de relaciones jurídicas).

- “Totalidad de las normas positivas destinadas a regular la actividad del Estado y de los demás Órganos Públicos, en cuanto se refiere al establecimiento y realización de los servicios de esta naturaleza, así como a regir las relaciones entre la administración y los particulares y las de las entidades administrativas entre sí.”¹¹ (Criterio legalista y de relaciones jurídicas).
- “El Derecho Administrativo, hay que expresarlo así, aunque parezca una tautología, la Rama del Derecho Público relativa a la Administración Pública.”¹² (Criterio de servicios públicos).
- “Parte del Derecho Público que regula la estructura y funcionamiento de la administración y el ejercicio de la función administrativa.”¹³ (Criterio legalista).

Del análisis de las anteriores definiciones se desprenden diversos criterios: el Legalista, del Poder Ejecutivo, de las Relaciones Jurídicas, de Servicios Públicos (consideramos que una definición que pretenda definir el Derecho Administrativo debe comprenderlos). Desde nuestro punto de vista se desprende que el Derecho Administrativo va atender a la Administración Pública como el conjunto de Órganos que la integran en su ámbito Centralizado y Paraestatal, mediante los cuales, el Estado, las Entidades Federativas, los Municipios y los organismos descentralizados, realizan diversas funciones para satisfacer las

¹⁰ PUGLIESSE, Mario. Derecho Financiero. Volumen I. Fondo de Cultura Económica. México. 1929. p. 22.

¹¹ DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Vigésimo Sexta Edición. Porrúa. México. 1998. p. 228.

¹² CARRILLO FLORES. Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional. Serie G. Número 106. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México. 1987. p. 25.

¹³ SAYAGUES LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Macchí. Uruguay. 1953. p. 99.

necesidades colectivas que constituyen el objeto de los servicios públicos, los cuales se desarrollan de manera permanente y continua, de acuerdo con lo que dicta el interés público. Tomando en cuenta también, la estratificación (que siguen el Ejecutivo Federal y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal de manera local), así como las relaciones jurídicas que nacen del conjunto de normas jurídicas entre el Estado y el particular. Creemos que además de éstos, existen dos criterios en la Legislación Mexicana que conceptúan a la Administración Pública: el Local y el Federal.

A nivel Federal encontramos su fundamento en el artículo 90 Constitucional, mismo que a su vez se encuentra vertido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que indica:

“Artículo 1°. La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y los Fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.”

De ello podemos observar que no se contemplan los comerciantes ambulantes, pero sí a la Administración Pública Central por parte de los Fideicomisos como por ejemplo, el surgido de la Secretaría de Economía denominado FONDECO.

Por otro lado, el Código Fiscal de la Federación, establece las contribuciones que ha de percibir el Gobierno Federal, así como las que se encuentran vertidas en la Ley de Ingresos de la Federación; sin embargo, no estipula contribución alguna encaminada a los vendedores ambulantes; en relación a lo anterior, existe un principio Constitucional que establece que las contribuciones que no estén comprendidas para la Federación se encuentran reservadas para los Estados. El nivel Local se fundamenta en el artículo 122 Constitucional, así como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:

“Artículo 86. La Administración Pública del Distrito Federal se integrará con base en un servicio público de carrera, el cual se integra con base en los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo y eficacia, de conformidad con la Ley que al efecto expida la Asamblea Legislativa.”

“Artículo 87. La Administración Pública del Distrito Federal será Centralizada, Desconcentrada y Paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en dicho Estatuto y la Ley Orgánica que expida la Asamblea Legislativa, la cual distribuirá los asuntos del orden Administrativo del Distrito Federal.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y las Secretarías, así como las demás dependencias que determine la Ley, integran la Administración Pública Centralizada.

Asimismo la Administración Pública del Distrito Federal contará con Órganos Político-Administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal; dichos Órganos tendrán a su cargo las atribuciones señaladas en el presente Estatuto y en las Leyes.”

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, instituye:

“Artículo 2º. La Administración Pública del Distrito Federal será Central, Desconcentrada y Paraestatal.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal, y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada.

En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con Órganos Político-Administrativos Desconcentrados con autonomía funcional en acciones de Gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal.

Para atender de manera eficiente el despacho de los asuntos de su competencia, la Administración Centralizada del Distrito Federal contará con Órganos Administrativos Desconcentrados, considerando los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno, los que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien, a la dependencia que éste determine.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, son las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal.”

“Artículo 3º. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. Administración Pública Centralizada. Las dependencias y los órganos desconcentrados;

II. Administración Pública Desconcentrada. Los órganos político administrativos de cada demarcación territorial genéricamente denominados Delegaciones del Distrito Federal y los Órganos Administrativos constituidos por el Jefe de Gobierno, jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o la dependencia que éste determine;

III. Administración Pública Paraestatal. El conjunto de entidades;

IV. Administración Pública. El conjunto de Órganos que componen la Administración Centralizada, Desconcentrada y Paraestatal;

... VIII. Entidades. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.”

El objeto de hacer distinción entre la legislación Federal y Local es para entender que, como en la legislación Federal no se establece contribución o

administración alguna que contemple a los vendedores ambulantes y hacer notar que las contribuciones no establecidas para la Federación se encuentran reservadas para los Estados, se afirma que es de tipo local. En relación a ello, el Código Financiero del Distrito Federal instaura dicha contribución en la modalidad de aprovechamientos, vertido en el numeral 321, a su vez plasmada en la Ley de Ingresos del Distrito Federal; en la legislación Administrativa Local que contempla a los fideicomisos públicos, entre los que encontramos la FONDE-DF, así como, acciones de desarrollo social de la Secretaría de Desarrollo Económico.

Como hemos visto, son muy variadas las definiciones y formas que puede adoptar el Derecho Administrativo, como: la función que realiza la Administración Pública; cuerpo orgánico que tiene como finalidad brindar los servicios públicos que requiere el pueblo mexicano, vertido en el Acto Administrativo. Así, en primer término, lo hemos definido como el conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo. Por su parte, la Administración consiste en gran parte, aunque no exclusivamente, en la ejecución de Leyes y demás preceptos jurídicos y en este sentido, guarda una cierta semejanza con la actividad judicial.¹⁴ Su diferencia consistiría en que para la justicia, el Derecho es fin en sí mismo, mientras que para la Administración es tan sólo un límite del obrar permitido (en los Estados modernos tanto la Administración como la Jurisdicción se encuentran reguladas por una normativa y cabe distinguir ambas funciones en razón de lo siguiente: al ejercitar la función de juzgar, el Estado persigue la realización de los derechos controvertidos o inciertos; al ejercitar la vía Administrativa, tiende a realizar intereses generales).

Desde nuestro punto de vista, de esto se desprende que la Administración es la actividad que realiza el Estado para el cumplimiento de sus fines, pero la definición del Derecho Administrativo abarca otras funciones de la Administración, como la suma de las normas positivas y vigentes destinadas a regular la actividad administrativa del Estado y de los Órganos Públicos, referente al establecimiento y realización de los servicios de esta naturaleza, así como regir las relaciones entre

¹⁴ FORSTHOFF, Ernest. Tratado de Derecho Administrativo. Porrúa. México. 1978. p. 11.

la administración y los particulares y de las Entidades Administrativas entre sí. Lo anteriormente expuesto nos lleva a la conclusión de que el Derecho Administrativo debe definirse como la rama del Derecho Público que tiene por objeto específico la Administración Pública; y ésta última, puede ser definida como la actividad a través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción de intereses colectivos, regulando por lo tanto:

- La organización y materia propia de la Administración que actúa bajo un conjunto de Leyes Administrativas (criterio legalista);
- La organización, funciones y procedimientos del Poder Ejecutivo (criterio del Poder Ejecutivo);
- La estructura y organización del Poder encargado normalmente de realizar la función Administrativa. Surgiendo una estrecha relación entre los elementos del Poder con el Estado, mismo que las coordinará con el fin de desarrollar una acción eficaz, sin perjuicio de éstos (criterio estructuralista);
- Los medios patrimoniales y financieros que la Administración necesita para sostener y garantizar la regularidad de su actuar, a través de un régimen jurídico que integre los fines perseguidos por la Administración (criterio economista);
- El ejercicio de las facultades que el Poder Público debe realizar bajo la forma de la función administrativa. Desde el punto de vista formal, de acuerdo con la índole de Poderes (la Legislativa atribuida al Congreso de la Unión; Jurisdiccional a los Jueces y Tribunales; y la Administrativa a los Órganos Ejecutivos); y desde el punto de vista material u objetivo, cuando la actividad del Estado va encaminada a la satisfacción de intereses generales (sea cual fuere el órgano que la realice de acuerdo con el criterio de relaciones jurídicas);
- La situación de los particulares con respecto a la Administración. Teniendo éstos la obligación de obedecer las órdenes de los administradores y

además los que se benefician con los servicios públicos que el Estado organiza (criterio de servicios públicos).

Así también creemos que el Derecho Administrativo es el conjunto de normas de Derecho Público que determina la organización, estructura, actividad, y funcionamiento de la Administración Pública del Estado en dos niveles: Federal ejecutado por el Poder Ejecutivo (siendo ésta Centralizada y Paraestatal); y Local, llevada a cabo en el Distrito Federal, por el Jefe de Gobierno (de forma Centralizada, Desconcentrada y Paraestatal). Siguiendo este orden de ideas, el Derecho Financiero ha sido definido de la siguiente manera:

- Giannini, uno de los tratadistas contemporáneos indica que el Derecho Financiero es “el conjunto de normas que disciplinan la percepción, la gestión y la erogación de los medios económicos necesarios para la vida de los entes públicos”.¹⁵
- “Disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático del conjunto de normas que reglamentan la recaudación, la gestión y la erogación de los medios económicos que necesita el Estado y otros Órganos Públicos para el desarrollo de sus actividades y el estudio de las relaciones jurídicas entre los poderes y los Órganos del Estado, entre los ciudadanos, el Estado y entre los mismos ciudadanos, derivan de la aplicación de esas normas”.¹⁶
- En este sentido el Derecho Financiero aparece como una “rama del Derecho Público que asegura la gestión financiera de la economía pública, al mismo tiempo que regula todos los aspectos de la economía nacional”.¹⁷
- Como el “conjunto de normas jurídicas que regulan la Actividad Financiera del Estado en sus tres momentos: el establecimiento de tributos, obtención

¹⁵ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Porrúa. México. 2003. p. 7.

¹⁶ DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Quinta Edición. Porrúa. México. 1976. p. 103.

¹⁷ SERRA ROJAS, Andrés. *Op. cit.* p. 11.

de diversas clases de recursos en la gestión y manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos Órganos del Estado o entre dichos Órganos y los particulares ya sean deudores o acreedores del Estado. El Derecho Financiero como hemos visto se ocupa del estudio general del aspecto jurídico de la actividad financiera del Estado en sus tres momentos: administración, manejo y empleo de los recursos monetarios, y al Derecho Fiscal le corresponde el estudio detallado del aspecto jurídico de uno de esos tres momentos, el de la obtención de los recursos monetarios, únicamente en lo que se refiere a las contribuciones forzadas o exacciones. En esta virtud el Derecho Fiscal desarrolla el estudio detallado de las exacciones y de las instituciones jurídicas complementarias necesarias para su efectividad a partir de los principios básicos, conceptos generales, e instituciones relativas a los ingresos del Estado elaborados por el Derecho Financiero”.¹⁸

Como hemos observado en las definiciones, uno de los aspectos más importantes del Derecho Financiero es el Derecho Fiscal, ya que dentro del ámbito de los ingresos del Estado se encuentra la actividad financiera del Estado que consiste básicamente en la recaudación Fiscal, primordial por su función económica, política y social al llevar a cabo el mandato Constitucional de que todos los habitantes del país en relación directa con su capacidad económica, contribuyan con los gastos públicos (artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

El Derecho Fiscal como reiteradamente se ha mencionado, es una rama del Derecho Financiero, porque los ordenamientos jurídicos que contiene están dotados de un profundo contenido económico, debido a su vínculo con los ingresos que el Estado tiene a efecto de cubrir los gastos públicos. Es el conjunto de disposiciones legales referentes a los gravámenes o impuestos establecidos

¹⁸ RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. Segunda Edición. Harla. México. 1999. pp. 19- 20.

por el Estado, Entidades Federativas o Municipios, con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para la atención de los servicios públicos”.¹⁹

“Está constituido por el conjunto de normas jurídicas que regulan la determinación, y recaudación de los impuestos y los demás medios económicos que necesita el Estado o Fisco para la satisfacción de las necesidades públicas”.²⁰

A manera de síntesis, es la rama del Derecho Financiero que tiene por objeto regular las relaciones jurídicas que se dan entre el Estado en su carácter de autoridad Fiscal y los gobernados, en su papel de contribuyentes responsables solidarios o terceros y cuyo objetivo fundamental es la recaudación de tributos. Esto es, un conjunto de normas jurídicas que se encarga de regular las relaciones que se dan entre dos sujetos como son, el Estado como Autoridad Fiscal y los gobernados o sujetos pasivos de dicha obligación y el objetivo fundamental que se persigue con la aplicación de las normas fiscales es que el Estado obtenga de los gobernados, los ingresos que necesita para aplicarlos a los gastos públicos y así, procurar la satisfacción de las necesidades sociales.

De las definiciones anteriores se desprende la actividad financiera del Estado, es decir, el manejo de los ingresos y gastos sociales que realiza el Estado, lo cual nos permite conocer las diversas vías por medio de las cuales el sector público se allega recursos pecuniarios, contribuciones o aprovechamientos de sus bienes patrimoniales. La actividad financiera del Estado es aquella que desarrolla con el objeto de procurarse los medios necesarios para las gestiones públicas destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines.

El Estado efectúa diversas actividades para la realización de sus finalidades; a través del Poder Ejecutivo desarrolla una actividad que se encamina a la realización de servicios públicos y satisfactores generales. Siendo lógico que

¹⁹ BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. Tomo I. Quinta Edición. Depalma. Argentina. 1995. p. 72.

²⁰ SERRA ROJAS, Andrés. *Op. cit.* p. 11.

la Administración Pública o Privada tenga que utilizar medios personales, materiales y jurídicos para lograr el cumplimiento de sus fines, de donde resulta que uno de los sectores más importantes de la actividad administrativa está constituido por la gestión de intereses económicos.

En otros términos la Administración Pública según los principios de Derecho Constitucional y de acuerdo con el Gobierno del Estado en general y en el Distrito Federal en particular, se desarrolla y ejerce su actividad en el ámbito del Derecho Fiscal, puesto que se ocupa de recaudar los tributos y desenvuelve su actividad dentro del ámbito de cierto conjunto de normas denominadas de Derecho Tributario. De acuerdo a esta concepción, la Administración Pública es una guía de las normas jurídicas tributarias.²¹ En otras palabras el Derecho Fiscal ha tomado de esta rama administrativa los principios básicos y las instituciones necesarias para la Administración Fiscal.

Desde otro punto de vista, no obstante que el Distrito Federal es autónomo, es innegable que los Órganos Públicos encargados de la aplicación de las Leyes impositivas y de vigencia de su cumplimiento son de carácter Administrativo, por lo tanto, la actuación de estos organismos está regulado a la vez por las Leyes fiscales y las administrativas.²²

El Derecho Fiscal, también denominado Tributario o Impositivo, es un conjunto de normas jurídicas que se ocupan en forma específica de regular la percepción de las contribuciones y las relaciones entre el Poder Público (Fisco) y los particulares (contribuyentes) que tienen la obligación de cubrirlas. Este, forma parte de una rama más amplia del Derecho que es el Derecho Financiero, pues estudia lo relativo a la obtención de los recursos del Estado, como un conjunto de normas jurídicas que se refieren al establecimiento, nacimiento, determinación, percepción, extinción, cumplimiento de los tributos, es decir, a los impuestos, derechos, contribuciones especiales y aprovechamientos, así como a las

²¹ JARACH, Dino. Curso Superior de Derecho Tributario. Liceo Profesional Cima. Argentina. 1987. pp. 12-13.

²² RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. *Op cit.* pp. 19-20.

relaciones que se establecen entre la administración y los contribuyentes, a los procedimientos oficiosos y contenciosos, las sanciones surgidas por su violación. Es decir, es el conjunto de las disposiciones legales referentes a los gravámenes o impuestos establecidos por el Estado, Entidades Federativas o Municipios, con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para la atención de los servicios públicos.

El Derecho Financiero es una materia por naturaleza, sumamente heterogénea, es un conjunto de disposiciones variadas de Derecho Público y Privado, con instituciones distintas entre sí, como son, por un lado, las instituciones relativas a los gastos y al presupuesto, y por otro, los tributarios, de recursos patrimoniales y de crédito público.²³ La relación de la materia Fiscal con la Administrativa, la podemos describir como la más compleja del Derecho, ya que la solución de sus problemas corresponde en ocasiones, al Derecho Constitucional, Penal, Civil, Mercantil o Procesal, entre otros. Del Derecho Fiscal y Administrativo surge una relación estrecha como se podrá observar en la siguiente tesis jurisprudencial, que indica que:

...El Derecho Fiscal se relaciona con el Derecho Administrativo y a su vez del Derecho Público, ha venido evolucionando en forma tal, que actualmente puede considerarse como una verdadera rama autónoma del Derecho, con características especiales, que si la distinguen en el campo del Derecho Administrativo y en el Derecho Público, con mayor razón la distinguen del campo del Derecho Civil, éste, por esencia rige relaciones entre particulares exclusivamente, mientras que el Derecho Administrativo rige relaciones entre el Estado y los particulares, y, por su parte, el Derecho Tributario, concretamente regula las relaciones entre la Hacienda Pública y los particulares considerados en su calidad de contribuyentes. Tomo LVII, página 187 del Semanario Judicial de la Federación.

En síntesis, la relación que el Derecho Fiscal puede tener con el Administrativo consiste en que éste debe ejecutar, en la esfera administrativa, el exacto cumplimiento de aquél.²⁴ En nuestra opinión el Derecho Administrativo y el Derecho Fiscal se interrelacionan con la problemática del comercio informal, a través de las normas fiscales ya que regulan la recaudación, manejo y erogación de los medios económicos que necesita el Distrito Federal, así como otros

²³ JARACH, Dino. *Op. cit.* p. 10.

²⁴ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *Op. cit.* pp. 61-74.

Órganos Públicos para el cumplimiento de sus fines; y con la función administrativa, ya que el conjunto de este tipo de normas aplicadas en el Distrito Federal debe determinar la organización, estructura, actividad y funcionamiento de los tianguis.

1.2.1 Acto administrativo

El criterio del Poder Judicial de la Federación, establece que el Acto Administrativo es una manifestación unilateral de voluntad de los Órganos competentes del Estado, generalmente ejecutiva, por la cual exteriorizan una decisión, en ejercicio de su potestad pública, para crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos y obligaciones, a fin de satisfacer el interés general. Esto es, una manifestación unilateral y externa de voluntad, que formula una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública.

El Acto Administrativo supone la existencia de una decisión unilateral previa por parte del titular del Órgano de la Administración o de la ejecución de esa decisión con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte el acto, y de que, el mismo afecte al sujeto pasivo, ya sea bilateral o multilateral; su origen es una decisión unilateral, por ejemplo, el nombramiento de un Secretario de Estado. Tal decisión le compete unilateralmente al Jefe de Gobierno, aunque con posterioridad se convierta en bilateral, al aceptar el nombramiento la persona designada; ahora bien, el paso siguiente es expresar de forma externa la voluntad que también se realiza unilateralmente.

La decisión y la voluntad son del Órgano Administrativo competente que actúa a través de su titular y precisamente en uso de la potestad pública, lo que implica que el acto está fundado en Derecho. Como acto jurídico, implica que puede crear, modificar, transmitir, reconocer o extinguir derechos u obligaciones; por lo tanto, puede tener una, varias o todas las anteriores consecuencias.

Generalmente la situación de Derecho creada por el Acto Administrativo es particular o concreta; sin embargo, ello no excluye la posibilidad de que, en ciertas ocasiones, se instituya una situación jurídica general o, en ciertos casos, una combinación de ambas; por ejemplo, la concesión de servicio público crea derechos personalísimos y concretos al concesionario y una situación jurídica general para los usuarios.

La doctrina administrativa expone que el Acto Administrativo tiene dos características: ejecutorio y ejecutivo. El primer punto, en teoría general del Derecho, puede entenderse esa expresión en dos sentidos: que el acto tiene ejecución, y que ha causado ejecutoria

En cuanto a la ejecución o ejecutividad del acto, la doctrina no siempre es clara al referir dicho término; pero en general, es ejecutivo aquel acto que tiene la potestad necesaria para que, en caso de no cumplirse voluntariamente por el sujeto pasivo, pueda exigirse por las autoridades su cumplimiento coactivamente; pues tiene en sí, la potestad necesaria para su realización fáctica coactiva, en caso de que el sujeto pasivo no la cumpla voluntariamente. Y que, además, su ejecución pueda ser llevada a cabo por la propia Administración Pública, sin necesidad de acudir al Poder Judicial para ello; ejemplo de ello, lo constituyen el cobro de impuestos y la expropiación. Existen Actos Administrativos que son simplemente declarativos o que no necesariamente entrañan ejecución. Verbigracia las licencias de manejo.

Por otra parte, por ejecutoria debemos entender, aquella sentencia o acto, contra el cual, ya no cabe ningún medio de impugnación, es decir, que es completamente definitivo.

Consideramos que el Acto Administrativo no es ejecutorio, puesto que, puede ser modificado, bien en ejercicio del poder de revisión, o por alguno de los innumerables medios de impugnación que constituyen los recursos y procesos

administrativos y judiciales (son raros los ejemplos de actos que no se pueden impugnar, pero existen y creemos que son la excepción que confirma la regla).²⁵

Ahora bien, como Acto Administrativo se puede calificar toda actividad o función administrativa; pero dado que ésta se realiza mediante actos jurídicos unilaterales, contratos, operaciones materiales, Reglamentos y otras disposiciones de índole general, la delimitación conceptual se complica.

Existe cierto punto de coincidencia entre los doctrinarios, en lo que se refiere a que dicho Acto Administrativo es una declaración de voluntad de Órgano Público que produce efectos jurídicos.

Otro criterio para definir Acto Administrativo es el vertido en la siguiente tesis Jurisprudencial:

Novena Época. Instancia: Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XV, Marzo de 2002, Tesis: I.4o.A.341 A, Página: 1284. ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO. La actividad administrativa del Estado se desarrolla a través de las funciones de policía, fomento y prestación de servicios públicos, lo cual requiere que la administración exteriorice su voluntad luego de cumplir los requisitos y procedimientos determinados en los ordenamientos jurídicos respectivos. El Acto Administrativo es el medio por el cual se exterioriza esa voluntad y puede conceptuarse como el acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Revisión fiscal 1603/2001. Contralor Interno en la Procuraduría General de la República y otra autoridad. 12 de diciembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

A manera de conclusión podemos decir que el Acto Administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general. Se relaciona con nuestro tema ya que la autoridad administrativa dicta Actos Administrativos como el Reglamento de Mercados, Bandos para organizar el comercio ambulante, Acuerdos entre comerciantes, Avisos sobre el comercio ambulante, y se encarga de establecer políticas fiscales-administrativas. Actos que

²⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.* pp. 439-441

deben estar fundados y motivados, bajo el principio de legalidad vertido en la Constitución. Y podemos agregar que de la clasificación hecha anteriormente, el Acto Administrativo aplicado a nuestro tema es ejecutivo y tiene en sí, la potestad necesaria para su realización fáctica coactiva, en caso de que el sujeto administrado no la cumpla voluntariamente. Y su ejecución puede ser llevada a cabo por la propia Administración Pública, sin necesidad de acudir al Poder Judicial para ello. Mismo que se encuentra en el cobro de aprovechamientos vertido en el artículo 321 del Código Financiero del Distrito Federal del 2004.

1.2.2 Actividad financiera del Distrito Federal

El Derecho Financiero se ocupa del estudio general del aspecto jurídico de la actividad financiera del Estado y del Distrito Federal en sus tres momentos, que son: obtención de ingresos, los cuales pueden afluir al Estado tanto por instituciones de Derecho Privado, como es la explotación de su propio patrimonio (empresas industriales, renta de inmuebles, venta de bienes), como por medio de instituciones de Derecho Público, por ejemplo los diversos tipos de tributos o la contratación de empréstitos y la emisión de bonos; gestión o manejo de los recursos obtenidos y la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente; realización de un conjunto variadísimo de erogaciones para el sostenimiento de las funciones públicas, la prestación de servicios públicos y diversas actividades que el Estado y el Distrito Federal realiza.²⁶ De manera que va a administrar el capital, los recursos humanos, recursos materiales, para poder brindar un servicio óptimo y eficiente. Y al Derecho Fiscal le corresponde el estudio detallado del aspecto jurídico de uno de esos tres momentos, el de la obtención de los recursos monetarios, únicamente en lo que se refiere a las contribuciones forzadas o exacciones. En esta virtud el Derecho Fiscal desarrolla el estudio detallado de las exacciones y de las instituciones jurídicas complementarias necesarias para su efectividad a partir de

²⁶ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Op. cit.* pp. 3-4.

los principios básicos, conceptos generales, e instituciones relativas a los ingresos del Estado elaborados por el Derecho Financiero.²⁷

Desde nuestro punto de vista podemos decir, que la actividad financiera que realiza el Distrito Federal, se encarga de uno de los momentos de ella que es el de la obtención de recursos de los comerciantes en vía pública a través del Derecho Financiero y Fiscal, se encuentra vertido en el Código Financiero del Distrito Federal en el numeral 321, y en artículo 1º fracción VII apartado quinto de la Ley de Ingresos del Distrito Federal del 2004. Esto es, administrar el capital y los recursos humanos.

1.2.2.1 Contribuciones

Las Contribuciones constituyen la principal fuente de ingresos de todo el Estado moderno. El término de contribución o tributo significa, en esencia, las aportaciones económicas que hacen los particulares al Estado, para que éste pueda realizar sus atribuciones, que a su vez, se traducen dentro de otras, en servicios públicos, en beneficio de la comunidad que los recibe. La contribución es un concepto genérico que engloba a todo lo que auxilia a sufragar los gastos del Estado.²⁸

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por mandato de la fracción IV del artículo 31, es obligación de los mexicanos, contribuir a los gastos públicos de la Federación, del Distrito Federal, Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes. Criterio que sigue el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecido en el artículo 18. En cuanto a nuestra legislación fiscal no define lo que debe entenderse por contribución, sino que únicamente se limita a mencionar cómo se clasifica, y a definir cada una de las clases de contribuciones; sin embargo, de los elementos que contienen las contribuciones definidas, ya se trate de impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras o derechos y de lo dispuesto en

²⁷ RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. *Op. cit.* pp. 19-20.

²⁸ *Ibid.* pp. 3-7

disposiciones Constitucionales de carácter fiscal federal, se puede definir a las contribuciones como: las prestaciones en dinero o especie establecidas en la Ley unilateralmente por el Estado, a cargo de las personas físicas y las morales, para sufragar los gastos públicos, cuando se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma.²⁹ De manera local el Código Financiero del Distrito Federal, establece:

“Artículo 31. Las Contribuciones establecidas en este Código, se clasifican en:
I. Impuestos...
II. Contribuciones de mejoras...
III. Derechos...”

Otro tipo de ingresos establecidos en dicho Código son los aprovechamientos, accesorios de las contribuciones y de los aprovechamientos, productos y créditos fiscales. Por su parte la Ley de Ingresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal del 2004 indica:

“Artículo 1°. En el ejercicio Fiscal 2004 el Distrito Federal percibirá los ingresos provenientes de la recaudación por los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:

- I. Impuestos...**
- II. Contribuciones de mejoras;**
- III. Derechos...**
- IV. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes;**
- V. Accesorios;**
- VI. Productos...**
- VII. Aprovechamientos...**
- VIII. Actos de coordinación derivados del convenio de colaboración administrativa...**
- IX. Productos financieros;**
- X. Participaciones en ingresos federales...**
- XI. Transferencias federales,**
- XII. Organismos y empresas,**
- XIII. Adeudos de ejercicios fiscales anteriores.**
- XIV. Endeudamiento neto.”**

La Ley de Ingresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal del 2004, al realizar el catálogo de los ingresos que se propone percibir durante el año fiscal, lo divide en los grupos anteriores y en cada uno de ellos, precisa los conceptos específicos que dan origen al ingreso.

²⁹ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. Tercera Edición. Porrúa. México. 2003. pp. 154-155.

A manera de conclusión podemos decir que las contribuciones son las aportaciones en dinero o en especie que con carácter general y obligatorio deben hacer al Estado los particulares, bajo un régimen jurídico de Derecho Público, para cubrir el gasto social, o lo que se conoce como necesidades colectivas. Y en relación con nuestro tema la contribución desde el punto de vista local en el Distrito Federal, es un concepto que abarca todo lo concerniente a sufragar los gastos de su sostenimiento de acuerdo a la Constitución de manera federal y de manera local al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Las contribuciones que realizan los comerciantes ambulantes B constituyen una fuente de ingresos para las Delegaciones de acuerdo al Código Financiero del Distrito Federal, mismo que contribuye a su sostenimiento, por otro lado los líderes de los comerciantes ambulantes observamos cumplen de manera parcial con las contribuciones (que es una aportación económica que los miembros del Estado y los extranjeros que residen en su territorio están obligados a satisfacer, de acuerdo con la legislación fiscal, para la atención de los servicios públicos y cargas nacionales). De esta manera no cumplimentan lo establecido en la Carta Magna, criterio que se desprende de la siguiente tesis jurisprudencial:

Al resolverse el AAR 2821/33, se dijo lo siguiente: CONTRIBUCIONES. Para que la tributación con la que los ciudadanos de la República deben contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, sea proporcional y equitativa, como previene el artículo 31 Constitucional, es preciso no sólo que la Ley establezca el impuesto, sino que también, fije su cuantía o proporcionalidad, la cuota y forma y términos de computarla y pagarla, de otro modo, sería la autoridad fiscal y no la Ley como requiere la Constitución Federal, la que fijaría la proporcionalidad del impuesto, con lo cual la tributación tendría un carácter arbitrario. AAR 2821/33, García Gelasio y Coagraviado. 16 abr 1934, unanimidad 5 votos, suplemento 1934, p. 1035.

1.2.2.2 Impuesto

Por lo que toca a la definición doctrinaria del Impuesto Acosta Romero nos dice que los impuestos “son la parte de la riqueza exigida al particular por el Estado en ejercicio de su soberanía para la satisfacción de los gastos públicos, sin que tenga que dar a cambio de ella, contraprestación alguna y se encuentra establecida en la Ley en forma proporcional y equitativa”.

Francisco Nitti, dice que el impuesto “es la cuarta parte de su riqueza que los ciudadanos dan obligatoriamente al Estado y a los entes reales de Derecho Administrativo para ponerlos en condición de proveer la satisfacción de las necesidades colectivas, su carácter es coactivo y su producto se destina a la realización de servicios de utilidad general y naturaleza indivisible”.

Andrés Serra Rojas manifiesta que el impuesto “es una institución jurídica y financiera que faculta el Derecho Público para cobrar dichos impuestos”.

Rossy dice que el impuesto “es una institución jurídica y financiera que faculta al ente público a exigir primero a los administrados unilateralmente y sin contraprestación para aplicarlos a los fines generales del Estado”.

Bielsa lo define como “la cantidad de dinero o parte de la riqueza que el Estado exige obligatoriamente al contribuyente, con el objeto de costear los gastos públicos”.

Fleiner los define como “prestaciones que el Estado u otras corporaciones del Derecho Público exigen en forma unilateral y de una manera general a los ciudadanos para cubrir necesidades económicas”.³⁰

Consideramos que los impuestos son tributos que inexcusablemente deben dar los particulares al Estado, pero se hace caso omiso de que es preciso que éstos guarden una determinada situación o realicen ciertos actos para adquirir dicha obligación. Ello nos señala que esas definiciones son incompletas, ya que omiten señalar la necesidad de que el obligado incurra previamente en un hecho o coincida con una situación, para determinar su obligación en el pago del impuesto y en que, necesariamente, para coincidir en ella, debe existir la voluntad del contribuyente.

Por su parte, la definición de Fleiner parece contestarla afirmativamente, lo cual podría sostenerse en aquellas legislaciones que en un sólo documento

³⁰ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *Op. cit.* pp. 61-74.

presupuestario señalan el monto de los egresos e ingresos del Estado, tanto a través de su administración activa, como de su administración delegada; pero no como en la nuestra, en que el presupuesto sólo nos da a conocer los egresos e ingresos de la administración activa y de manera generalizada el de parte de la administración delegada o paraestatal.

En cuanto a la definición que del impuesto adopta nuestro Código Fiscal de la Federación, podemos decir que, se admite la necesidad de que el contribuyente realice los actos gravados:

“Artículo 2º. Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

I. Impuestos son las contribuciones que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo...”

Por su parte, el Código Financiero del Distrito Federal, indica:

“Artículo 31. Las contribuciones establecidas en este Código, se clasifican en:

I. Impuestos. Son los que deben pagar las personas físicas y morales, que se encuentran en la situación jurídica o de hecho previstas en este Código, y que sean distintas a las señaladas en las fracciones II y III de este artículo...”

El pago del impuesto lleva consigo ciertas formalidades aparejadas como son: registro como causante, pagos y declaraciones posteriores; y, registro de negocios establecidos que incluyen las inspecciones sanitarias y de seguridad.

Por otro lado los impuestos se deben establecer por medio de Leyes, y aquí es donde se localiza el principio de legalidad que en materia tributaria puede enunciarse mediante el aforismo, adoptado por analogía del Derecho Penal *nullum tributum sine lege*.³¹ Dicho establecimiento debe realizarse, desde el punto de vista material y formal; es decir, por medio de disposiciones de carácter general e impersonal, emanadas del Poder Legislativo.

Como lo ha puntualizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es la tributación con la que los ciudadanos de la República debemos contribuir con los

³¹ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Op. cit.* p. 25.

gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que se resida, además de que es preciso no sólo que Ley instituya el impuesto, sino que, también, fije su cuantía o proporcionalidad, la cuota forma y términos de computarla y pagarla; de otro modo sería la autoridad fiscal y no la Ley como lo ordena la Constitución Federal, la que fijarla, con lo cual la tributación tendría un carácter arbitrario.

1.2.2.3 Contribuciones de mejoras

Las contribuciones de mejoras son los tributos previstos en la legislación fiscal, que deben cubrirse por los particulares que alcancen beneficios de índole económico, por la realización de obras públicas por cooperación, y los correspondientes servicios públicos que así se establezcan. Generalmente hay una elevación del valor rentístico o comercial de los bienes inmuebles ubicados en el área de influencia de la obra respectiva, pues independientemente del beneficio general que alcanza la colectividad por esa mejora material, los cooperadores que deben afrontar el financiamiento conducente deben estar concientes de la oportunidad que tienen para modernizar, urbanizar, acondicionar o tener una mejor forma de vida y de convivencia social con la construcción de caminos, autopistas, hospitales, puentes, centros deportivos, introducción de agua a los poblados, la pavimentación de calles, avenidas, construcción de banquetas, escuelas, mercados, entre otras obras públicas necesarias para las ciudades o comunidades, mediante el sistema de las contribuciones de mejoras, y para alcanzar su mayor eficacia debe respetarse y cuidarse siempre el consenso de voluntades entre gobernantes y gobernados, dando el lugar que le corresponde a la garantía constitucional de previa audiencia a favor de los particulares, antes de ejecutar las obras por cooperación, para evitar conflictos entre las partes involucradas, siguiendo todos los lineamientos de las Leyes observables.

Las contribuciones al gasto como una categoría de las contribuciones especiales, es señalada por Sergio Francisco de la Garza, siguiendo el pensamiento de Giannini, y que deben pagarse por los particulares que ejercitan una actividad industrial, comercial, bancaria o cualquier otra clase de servicios

públicos a favor de la sociedad, que por esa causa provocan un gasto público por los servicios de vigilancia y seguridad pública que les brinda el Estado, con el régimen de policía.³² Encuentran su fundamento en el Código Financiero del Distrito Federal que dispone:

**“Artículo 31. Las contribuciones establecidas en este Código, se clasifican en:
... II. Contribuciones de Mejoras. Son aquéllas a cargo de personas físicas o morales, privadas o públicas, cuyos inmuebles se beneficien directamente por la realización de obras públicas...”**

1.2.2.4 Derechos

También como tasas, constituyen el segundo tributo en jerarquía recaudatoria, después de los impuestos, y difieren de éstos, en virtud de los beneficios personales y directos que alcanzan los contribuyentes por los servicios públicos que les presta el Estado o por usar explotar o aprovechar bienes de dominio público, de tal manera que la obligación debe cubrirse en proporción con las ventajas alcanzadas por los sujetos pasivos, y en congruencias con las disposiciones legales que regulan cada caso, respetándose las máximas de proporcionalidad y equidad contributiva.

Por ello conceptuamos a los derechos, como las contribuciones que deben hacer al sector público las personas físicas y morales privadas y oficiales por los servicios públicos que les proporciona el Estado, y por disfrutar o aprovechar bienes del dominio público, bajo las condiciones, requisitos o modalidades previstas en las normas jurídicas relativas, y cuyo destino va enfocado a cubrir el gasto público específico que se relaciona como el hecho generador de la obligación contributiva. En otras palabras, por tasas o derechos, debemos entender la suma de dinero que pagan los beneficiarios de un servicio público divisible, o por usar y disponer de bienes del dominio público, en los casos que así lo establezcan las Leyes conducentes, prácticamente se trata de una contraprestación que debe enterarse al Gobierno por una ventaja personal, directa, divisible que alcanza al contribuyente por un servicio que le forman parte

³² SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Op cit.* p. 220.

del patrimonio colectivo.³³ Encuentran su fundamento en el Código Financiero del Distrito Federal:

“Artículo 31. Las contribuciones establecidas en este Código, se clasifican en:

... III. Derechos. Son las contraprestaciones por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Distrito Federal, con excepción de las concesiones o los permisos, así como por recibir los servicios que presta la entidad en sus funciones de Derecho Público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u Órganos Desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no encuentren previstas como tales en este Código.”

1.2.2.5 Accesorios de las contribuciones y de los aprovechamientos

Los accesorios legales, también son tratados por algunos investigadores de la materia, como una categoría más de las contribuciones, porque forman parte de su naturaleza jurídica y se integran de las multas, recargos, gastos de ejecución y las indemnizaciones a favor del Fisco, por pago extemporáneo de algún tributo, propiciándose el nacimiento de dichos accesorios cuando es descubierta una evasión fiscal, o simplemente cuando no fue enterado en tiempo y forma el gravamen que constituye la suerte principal de esa obligación, pues se parte de un principio que dice: “lo accesorio sigue la suerte del principal.” De igual forma se debe respetar el principio de legalidad, para determinar y exigir cualquiera de dichos conceptos, para que ello no se haga en forma excesiva, perjudicial o arbitraria en perjuicio de la economía del contribuyente, partiendo de la gravedad de la infracción, las condiciones económicas y sociales del sujeto pasivo, de la conveniencia de destruir prácticas establecidas en perjuicio del Fisco, concretizando en la resolución respectiva, si se trata de una infracción grave que se equipare a un delito fiscal o una infracción leve que solo represente una infracción administrativa.³⁴ Su fundamento se localiza en el Código Financiero del Distrito Federal:

“Artículo 33. Son accesorios de las contribuciones y de los aprovechamientos los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el artículo 59 de este Código, los cuales participan de la naturaleza de la suerte principal, cuando se encuentren vinculados directamente a la misma.”

³³ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.* p. 219.

³⁴ *Ibid.* p. 221.

1.2.2.6 Productos

Son ingresos por vías de Derecho Privado del Estado que se perciben tanto por el desarrollo de sus actividades de carácter mercantil o empresarial, o por prestar ciertos servicios a particulares que se asimilan a las tareas propias de la iniciativa privada, en el ámbito económico, pero también se adquieren por usar, explotar aprovechar o enajenar los bienes del dominio privado del sector público o por donaciones, herencias, y legados a su favor. En efecto, existen dos importantes rubros que conforman el capítulo conducente a los productos, y son: ingresos por el desarrollo de actividades que se conocen como de Derecho privado del Estado; e ingresos por uso, explotación, aprovechamiento y enajenación de los bienes del dominio privado del Estado.³⁵ Se fundamenta en el Código Financiero del Distrito Federal:

“Artículo 34. Son productos las contraprestaciones por los servicios que presta el Distrito Federal en sus funciones de Derecho Privado, así como por el uso, aprovechamiento y enajenación de sus bienes de dominio privado.”

1.2.2.7 Créditos fiscales

El Código Financiero instauro la definición de estos:

“Artículo 35. Son créditos fiscales, los que tenga Derecho a percibir el Distrito Federal o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos, de sus accesorios, incluyendo los que se deriven de responsabilidades resarcitorias, así como aquellos a los que las Leyes les den ese carácter y demás que el Distrito Federal tenga Derecho a percibir por cuanta ajena; y las contraprestaciones por los servicios que presta el Distrito Federal en sus funciones de Derecho privado, por el uso, aprovechamiento y enajenación de sus bienes de dominio privado, de acuerdo a la normatividad aplicable. Se entenderá como responsabilidad resarcitoria, la obligación a cargo de los servidores públicos de indemnizar a la Hacienda Pública del Distrito Federal, cuando en virtud de las irregularidades en que incurran, sea por actos u omisiones, resulte un daño o perjuicio estimable en dinero.”

1.2.2.8 Aprovechamientos

Los Aprovechamientos son los ingresos que bajo normas de Derecho público anualmente se expiden para la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios para cubrir el gasto público contenido en el presupuesto de egresos

³⁵ *Ibid.* p. 304.

respectivo, y que en esa virtud el Estado hace uso de su potestad soberana para instituirlos, requerirlos y garantizar su importe, siendo distintos a las contribuciones, a los productos y a los ingresos derivados de financiamiento, y su clasificación es visible en la Ley de Ingresos observable en cada ejercicio fiscal para cada nivel de Gobierno.

Son ingresos que se les clasifica como no tributarios y prácticamente en ellos queda encuadrados todos aquellos conceptos que se rigen por normas de Derecho Público y nada más basta ver el catálogo anual de ingresos públicos para cerciorarnos de la variedad de actos, operaciones, bienes, y actividades que les dan sustento y estructura, de los ejemplos más notables cabe señalar a las multas administrativas, los recargos no tributarios, las indemnizaciones por pago de daños y perjuicios al patrimonio estatal, los reintegros, las participaciones de tributos locales y municipales a favor de la federación, participaciones de regalías, el decomiso de bienes, los excedentes de los rendimientos petroleros, etcétera. El Código Financiero del Distrito Federal a la letra dice:

“Artículo 32. Son aprovechamientos los ingresos que perciba el Distrito Federal por funciones de Derecho Público y por el uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento, y de los que obtengan las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados, salvo que en este último supuesto se encuentren previstos como tales en este Código.”

A manera de conclusión, quienes realizan el comercio informal, esto es, que desarrollan actividades de venta de mercancía en las calles y avenidas de nuestro país, no cumplen con ningún requisito de carácter fiscal, Local o Federal, cubren aprovechamientos de manera parcial.³⁶ Sin embargo, los líderes de ambulantes cobran una plaza (pago hecho por un vendedor ambulante), quien destina una parte para beneficio propio y otra, para comprar su permanencia a algunas autoridades administrativas; aquí radica el cobro ilegal y es por ello, que se tiene la necesidad de establecer una figura fiscal administrativa que recaude éstos aprovechamientos, para beneficio del Distrito Federal. Por otro lado, los ambulantes aceptaron pagar un impuesto, siempre y cuando el Gobierno

³⁶ <http://www.iteso.mx/publica/mktglobal/sep2000/sep004.htm>. 08 de febrero del 2003, 11:14 a.m.

capitalino les respete su lugar en la vía pública, al tiempo de afirmar que quieren regularizar su situación, pero rechazan ser llevados a plazas comerciales.³⁷ Respecto a esto, el Código antes citado menciona los ingresos no provenientes de las contribuciones, y la forma de pago de los aprovechamientos por el uso o explotación de las vías y áreas públicas (artículo 321).

1.3 Establecimientos mercantiles

En términos genéricos, el Establecimiento es el local donde se ubica la empresa, esto es, el lugar donde se instala y desarrolla su actividad mercantil, además de su establecimiento principal, la empresa puede contar con sucursales (establecimientos secundarios).³⁸ La empresa es la unidad económica constituida conforme a la legislación vigente, dedicada a la producción de bienes o prestación de servicios (artículo 3°, fracción VI de la Ley de Fomento para el Desarrollo del Distrito Federal). Otro concepto que debemos tomar en cuenta es el del Reglamento de Mercados para el Distrito Federal:

“Artículo 3°. Para los efectos de este Reglamento se considera:

I. Mercado público el lugar o local, sea o no propiedad del Departamento del Distrito Federal, donde ocurra una diversidad de comerciantes y consumidores en libre competencia, cuya oferta y demanda se refieran principalmente a artículos de primera necesidad;

... VI. Zonas de Mercados, las adyacentes a los mercados públicos y cuyos límites sean señalados por el Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal...”

El lugar de trabajo es sumamente importante para el desarrollo de una actividad lícita, establecida por ende en las diversas Leyes y reconocida ampliamente por las instituciones gubernamentales, caso contrario del comercio informal, que se ha convertido en un verdadero obstáculo para el desarrollo económico de nuestro Distrito Federal. Por tal motivo, los comerciantes legalmente establecidos no sólo padecen un daño en su patrimonio, sino que hacen frente a la competencia desleal que representa el ambulante (último eslabón de una

³⁷ GASCÓN, Verónica. “Aceptan pagar sus impuestos los ambulantes” *El Universal*. Diario. Miércoles 27 de Agosto del 2003, Año LXXXVIII, Número 31,353. Sección C (Distrito Federal, Comunidad y Metrópoli), p. C4.

³⁸ DE PINA VARA, Rafael. *Op. cit.* p. 275.

compleja cadena de ilícitos) que tiene su origen en la piratería, el contrabando y la ilegalidad. La Ley Federal del Trabajo contempla:

“Artículo 16. Para los efectos de las normas de trabajo, se entiende por... establecimiento la unidad técnica que como sucursal, agencia u otra forma semejante, sea parte integrante y contribuya a la realización de los fines de la Empresa.”

El Código Fiscal de la Federación por su parte, señala:

“Artículo 16... Se entiende por empresa y establecimiento... por establecimiento se entenderá cualquier lugar de negocios en el que se desarrollen, parcial o totalmente, las citadas actividades empresariales.”

El lugar de ubicación de la empresa produce importantes efectos jurídicos. Entre otros, determina la competencia judicial y registral en los negocios en que la empresa interviene; asimismo, el Código Fiscal de la Federación, determina:

“Artículo 10. Se considera domicilio fiscal:

I. Tratándose de personas físicas:

a) Cuando realicen actividades empresariales, el local en que se encuentre el principal asiento de sus negocios.

b) Cuando no realicen las actividades señaladas en el inciso anterior y presten servicios personales independientes, el local que utilicen para el desempeño de sus actividades.

c) En los demás casos, el lugar donde tengan el asiento principal de sus actividades...”

El Código Financiero del Distrito Federal, indica:

“Artículo 43. Se considera domicilio fiscal:

I. Tratándose de personas físicas:

a) El local en que se encuentre el principal asiento de sus negocios, en el Distrito Federal;

b) Cuando sus actividades las realice en la vía pública, la casa en que habiten en el Distrito Federal;

c) Cuando tengan bienes que den lugar a contribuciones, el lugar del Distrito Federal en que se encuentren los bienes; y

d) En los demás casos, el lugar donde tengan el asiento principal de sus actividades...”

Ahora bien, la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal dispone:

“Artículo 2º. Para los efectos de esta, se entenderá por:

... X. Establecimiento Mercantil: Local ubicado en un inmueble donde una persona física o moral desarrolla actividades relativas a la intermediación, compraventa, arrendamiento, distribución de bienes o prestación de servicios, con fines de lucro.”

En nuestra opinión la legislación laboral, fiscal, y de establecimientos mercantiles nos marcan barreras institucionales, por otro lado el Reglamento nos limita aún más, cuando discrecionalmente el Departamento de Mercados decide los de celebración de los tianguis (artículo 5° fracción VIII), zona de mercados (artículo 3° fracción VI), y las líneas de recaudación fiscal (artículo 5° fracción IV).

1.3.1 Comercio informal

Antes de analizar el tema que nos atañe, es menester dar una breve semblanza del concepto de comercio. Etimológicamente la palabra comercio proviene de las raíces latinas: *cum* que significa juntamente y *merx*, mercancía, derivado de *mercor*, comprar y vender (tanto la palabra comercio como mercadería derivan del latín, tienen la misma raíz: *mex* o *mercis*, que significa toda cosa mueble que se fabrica o se adquiere para ser vendida). El comercio, en su acepción económica original, consiste esencialmente en una actividad de mediación o interposición entre productores y consumidores, con propósito de lucro.³⁹ El Código de Comercio establece:

“Artículo 3°. Se reputan en derecho comerciantes:

I. Las personas que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria...”

“Artículo 4° Las personas que accidentalmente, con o sin establecimiento fijo, hagan alguna operación de comercio, aunque no son en Derecho comerciantes, quedan, sin embargo, sujetas por ella a las Leyes mercantiles. Por tanto, los labradores y fabricantes, y en general todos los que tienen planteados almacén o tienda en alguna población para el expendio de los frutos de su finca, o de los productos y a laborados de su industria o trabajo, sin hacerles alteración al expendierlos, serán considerados comerciantes en cuanto concierne a sus almacenes o tiendas.”

“Artículo 5. Toda persona que según las Leyes comunes es hábil para contratar y obligarse, y a quien las mismas Leyes no prohíben expresamente la profesión del comercio, tiene capacidad legal para ejercerlo.”

Sin embargo nuestro Código de Comercio no define al comercio y solamente se limita a enumerar (casuísticamente) una serie de actos a los que otorga ese carácter; dichos actos derivan su mercantilidad de sus propias características, lo son en sí y por sí, sin importar la calidad de la persona que los

³⁹ *Ibid.* p. 3.

lleva a cabo; otros actos, en cambio tienen el carácter de mercantiles precisamente por la circunstancia de ser realizados por un comerciante, esto es, por la consideración de la calidad de la persona que los ejecuta. Además de la enumeración de los actos de comercio contenida en el artículo 75 del Código de la materia, también encontramos declaración sobre la mercantilidad de determinados actos en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Ley Federal de Instituciones de Fianzas y otros ordenamientos que regulan materias de carácter económico.⁴⁰

El comercio equivale al traspaso de cosas materiales, de persona a persona. Ampliando el concepto, el comercio es la actividad económica de intercambiar bienes, valores, servicios y conocimientos entre dos o más personas, en una sociedad donde se compran, venden, o cambian mercaderías que han sido producidas para nuestro consumo. Por otro lado el Reglamento de Mercados para el Distrito Federal dispone:

“Artículo 3°. Para los efectos de este Reglamento se considera:

... IV. Comerciantes ambulantes A, son quienes hubiesen obtenido del Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, el empadronamiento necesario para ejercer el comercio en lugar indeterminado y para acudir al domicilio de los consumidores.

También se consideran dentro de esta categoría a los comerciantes que por sistema utilicen vehículo.

V. Comerciantes ambulantes B, las personas que ejerzan el comercio en lugar indeterminado y que no se encuentren dentro de las previsiones de la fracción anterior...”

De tal manera que el comercio informal sería toda actividad comercial realizada cotidianamente en lugares o vías públicas por personas físicas que transportan sus mercancías en lugar fijo o deteniéndose en algún lugar, solamente por el tiempo indispensable para la realización de la transacción correspondiente. Lo siguiente no se menciona, pero en la práctica se desarrolla la actividad de los comerciantes ambulantes en una organización bajo el mando de un líder de ambulantes que lo organiza, el cual hace el cobro de una plaza, que no se encuentra fiscalizado ni administrado por el Gobierno del Distrito Federal. De lo

⁴⁰ *Ibid.* pp. 22-23.

que concluimos que las principales diferencias entre el establecimiento mercantil y el comercio informal son:

- En el establecimiento mercantil, el comercio se ejerce en un local ubicado en un inmueble, o sea, en un lugar fijo; mientras que en el comercio informal dicho establecimiento puede ser semifijo o bien, pudiera no existir.
- El primero se regula por el Código de Comercio y demás Leyes mercantiles, al ser considerado lícito por realizarse en un local legalmente establecido; y aunque el segundo también queda sujeto a las Leyes mercantiles, no se encuentra ampliamente reconocido por las instituciones gubernamentales pues para estas, el lugar de trabajo es sumamente importante para el desarrollo de dicha actividad.
- Los establecimientos mercantiles cumplen con las Leyes mercantiles, laborales, comerciales, tributarias, financieras, penales entre otras; en tanto que el informal no, pues existen normas que prohíben la comercialización de ciertos productos, generalmente aquellos que provienen del contrabando y piratería.
- Los establecimientos sí cumplen con las obligaciones fiscales; mientras que los informales no, salvo algunos pero sólo parcialmente.
- Los primeros se encuentran representados por personas reconocidas plenamente por la Ley; en cambio los ambulantes son dirigidos por la figura obtusa de los líderes de ambulantes.

Con lo anterior claramente se observa que el comercio informal o ambulante es un fenómeno que se puede apreciar en el Distrito Federal así como también es una característica de nuestra Ciudad con sobrepoblación, donde los habitantes tienen que buscar la manera de encontrar el sustento diario.

Es innegable que es producto de una necesidad, de la incapacidad para atender los rezagos sociales, estrechamente asociados al crecimiento de la

población y a la reducida oferta de empleos. Tampoco se puede soslayar que el sector informal opera fuera del marco legal y de las instituciones económicas; es un binomio vicioso: forma parte de la ilegalidad, pero también es parte integral de la economía, debido a su absorción de numerosos desempleados. Es una expresión de la vida urbana, de la necesidad de encontrar formas de sobrevivencia, que en torno suyo ha tejido toda una red de peculiaridades y complicidades; en el comercio informal se entrecruzan intereses políticos, gremiales, extorsiones e incluso elementos delictivos como el contrabando y la piratería.

Cientos de miles de personas encuentran en esta actividad; una forma de subsistencia de aquellas personas no preparadas, para las cuales no existen posibilidades de empleo: jóvenes sin espacio para ellos en el mercado laboral; amas de casa que deben entrar al quite para completar el gasto; trabajadores liquidados y jubilados que ya no son aceptados en otros empleos; personas con alguna discapacidad, para los cuales la sociedad no ofrece alternativas y niños que desde temprano aprendieron la cruel lección: si quieren comer hay que trabajar.

Pero adentrémonos un poco a la raíz del problema preguntándonos ¿Cuál es el por qué del comercio informal? Es por el aumento de los precios de los alimentos y la escasez de vivienda, así como la falta de empleo. El comercio informal es usurpación de espacios públicos, evasión de impuestos, competencia desleal, campo de cultivo para la delincuencia; pero también es la expresión de las crisis económicas. Es una alternativa de empleo. Estos son los múltiples rostros del ambulante.

¿Por qué aumentará esa actividad? Porque es una parte integral de la economía debido a su absorción de grandes números de desempleados y a los bienes y servicios que proporciona. En los últimos años, ha habido un creciente esfuerzo por parte del Gobierno para fortalecer sus economías y estimular el crecimiento y desarrollo económico a la luz de las recientes tendencias hacia la globalización y la creciente competencia en el mercado internacional. Además,

ciertos acontecimientos que tienen o tendrán un impacto significativo sobre la región, tal como el movimiento hacia una economía de único mercado y los avances hacia el área de libre comercio de las Américas (ALCA), donde se tendría un potencial de ser transformados en oportunidades para la región si se aprovecha de manera adecuada.

El informe anual del Organismo Internacional del Trabajo (OIT), indica que el aumento a la informalidad reduce la productividad media Nacional al contraste con actividades de bajo rendimiento. Sin embargo contribuye a aliviar la pobreza, ya que aumenta la tasa de ocupación en los hogares pobres y representa la mayor fuente de empleo de la región: el 56% de los ocupados latinoamericanos pertenece a ese sector; su crecimiento es meteórico: 84 de cada cien nuevos empleos creados en el Distrito Federal desde 1990, corresponden al sector informal (eso confirma la tendencia de la década, de que los empleos de mala calidad son los que más crecen). De acuerdo a uno de sus estudios, la fuente de empleo informal que más ha crecido en la región es la microempresa, pues en la actualidad representa 22.5% del empleo total, frente al 20.2% al comenzar la década, esto es, las microempresas han crecido en México.

¿Dónde será mayor? Se dispara esa actividad especialmente en las calles del Centro y se expande a la periferia de la Ciudad donde hay vendedores de todo tipo y aunque la actividad informal junto con sus consecuencias funciona fuera del marco legal o formal, así como de las instituciones económicas.

¿Cuál será su justificación? La encontramos al momento de no tener un medio que les permita la subsistencia, se establecen ilegalmente en las calles de la Ciudad, con el apoyo de los líderes de ambulantes, fortaleciéndolo más su autoridad, lo que podemos ver en su fortaleza como estructura social de choque, con fuertes lazos de hermandad y protección, pues esta singular figura actúa de manera paternalista, pero lucrando con los intereses de los comerciantes adheridos a su zona. El llamado comercio ambulante ha sido no sólo una actividad de supervivencia transitoria o complementaria, sino que se ha transformado, con el paso del tiempo, en una férrea estructura de intereses corporativos. En su

cultivo han intervenido políticos profesionales, funcionarios, contrabandistas, bandas dedicadas a asaltar al transporte de carga, distribuidores, bodegueros, grupos de control y de choque, cobradores por el uso de la vía pública, inspectores, ayudantes, los propios comerciantes y sus líderes. Pretendemos justificarlo al relacionarlo con la tradición del tianguis y el mercado indígena.

El comercio ambulante fijo (aunque sea contradictorio), ha sido una verdadera conculcación privada de un patrimonio colectivo, por la vía de los hechos, que ha debilitado gravemente el estado de derecho; auspició la movilización política, haciendo retroceder la lucha democrática civilizada ante el Estado de sitio corporativo; alejó la inversión pública y privada para la recuperación patrimonial; degradó la imagen y el paisaje urbano; alentó la corrupción y la inseguridad pública; y, en general, enrareció el ambiente social y político de la Ciudad. Desde luego, que la mayor parte de los comerciantes ambulantes tienen una extracción popular y de clase media, que ante la ausencia de opciones en el mercado formal de trabajo acudieron a la venta en la vía pública, probablemente, sin una pretensión explícita de vivir en la ilegalidad. Este proceso requerirá, sin duda, de estudios serios, que aborden los mecanismos que le dieron origen y que permitieron su expansión, así como sobre sus principales beneficiarios económicos y políticos.

El ambulante se fue apropiando de los espacios públicos de la Ciudad, haciendo gala de su capacidad de chantaje, al amenazar con movilizaciones desestabilizadoras a la vida metropolitana. Su poder proviene de la capacidad de sus líderes de ofrecer servicios políticos a partidos y, se ha convertido en una patología social que alienta la impunidad y envenena la conciencia cívica, al promover la indiferencia hacia lo que es de todos, en general a las 16 Delegaciones Políticas y con convulsiones más fuertes en el Centro Histórico.

Los ambulantes se han caracterizado por su espíritu de cuerpo, la disciplina interna, los grupos de vigilancia y la predisposición de sus líderes porque como ellos dicen "hay que cuidar lo nuestro, somos una organización y seguimos en la lucha", de ahí que ofrecen sus servicios al político o funcionario que les garantice

su espacio. En el caso del Centro Histórico, el ambulante se ha confundido e integrado con el comercio establecido y callejero que tradicionalmente ha existido en la zona, y en particular, en el área de la Metropolitana, con antiquísimas raíces.

Estamos de acuerdo que son organizaciones que necesitan formalizarse y ello se logrará creando la figura que proponemos, que no sólo se encargará de administrar y llevar por buen camino la fiscalización, sino que con el dinero recaudado se aporte a la seguridad social de las personas que necesitan una pensión. El ambulante es la expresión más compleja de la economía informal; la informalidad se reproduce a partir de relaciones clientelares y corporativas, que se han establecido entre contingentes reclutados del desempleo, mafias y sus líderes, y sectores amplios de la Administración Pública. Se trata de un Sistema de intermediación e intercambio político y económico, donde los primeros ganan protección y los segundos apoyos políticos populares, tan caros hoy en día; todos obtienen amplios beneficios económicos que retro alimentan su poder y extienden las redes de corrupción.

Con el objeto de demostrar aunque sea someramente el alcance de la ilegalidad (ya que es una forma completamente homogénea en el que se desarrolla el ambulante), comentemos que, entre las Leyes que se transgreden,⁴¹ se incluyen: Ley de Derechos de Autor, Ley de Transportes, Reglamento de Tránsito, Ley de Desarrollo Urbano, Ley de Protección Civil, Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles, Ley Orgánica de la Administración Pública, Estatuto de Gobierno, Reglamento de Construcciones, Reglamento de Mercados, Código Financiero, Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica, Ley de Salud, Reglamento para el Servicio de Limpia, Código Penal, el Bando por el que se prohíbe el ejercicio del comercio en la vía pública en puestos fijos, semifijos y de cualquier otro tipo en las calles comprendidas dentro del perímetro determinado por el Departamento del Distrito Federal para la Primera

⁴¹ [Http://www.cce.org.mx/cespedes/publicaciones/otras/cd_mex/cap_7.htm](http://www.cce.org.mx/cespedes/publicaciones/otras/cd_mex/cap_7.htm). 08 de febrero del 2004, 11:18 a.m.

Fase de Desarrollo del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular;⁴² todos estos del Distrito Federal.

El avance de la informalidad significa la erosión de la base tributaria del Estado y la evasión fiscal masiva, la insalubridad, el abuso gratuito de los servicios de la Ciudad, y la privatización ilegal de los espacios públicos. En los hechos, se ha tratado de una escisión fundamental en la sociedad y en la economía; se profundiza una cuña entre dos Méxicos, por un lado el legal y formal, el que se representa en leyes, contratos y programas públicos; por otro, el oscuro y subterráneo, ajeno al Estado y al orden jurídico, que corroe y va infectando el tejido social desde sus raíces más profundas. De ahí el argumento de que la informalidad constituye una salida al desempleo y a las presiones sociales, pues los seres humanos atendemos al hecho social.

Creemos que ésta tiene fundamentalmente dos orígenes: por un lado, el oneroso que resulta de realizar trámites en dependencias gubernamentales y, la escasa utilidad que la formalidad les reporta a los empresarios, lo cual desincentiva el deseo de tener un negocio que cumpla con todas las regulaciones, incluyendo las laborales, en el caso de empresas que contratan trabajadores. Por otra parte, en períodos de crisis económica, el fenómeno que estudiamos tiende a incrementarse, lo anterior en vista de la carencia de un seguro de desempleo similar al de los países desarrollados, pues su ausencia obliga a las personas a emplearse en actividades fuera del sector formal de la economía para conseguir el sustento diario. De este modo, la economía informal puede ser vista como una válvula de escape de las personas sin empleo.

En términos de racionalidad pública esta alternativa impone costos sumamente onerosos a la sociedad, que anulan supuestos beneficios o ventajas. Si de hacer política social se trata, con seguridad existen opciones mucho más eficientes que no impliquen el abandono del orden jurídico. Por tal razón, conviene

⁴² Diario Oficial de la Federación. 07 de diciembre de 1993. México. p. 15.

hacer un esfuerzo por dimensionar el problema del ambulante en el Distrito Federal en términos económicos, a partir de investigaciones recientes sobre el problema a nivel nacional, y aplicando una proporcionalidad equivalente a la participación de la economía de la Ciudad en el Producto Interno Bruto Nacional. La cifra es de una elocuencia impactante: la economía informal equivale a casi la tercera parte del mismo.

1.3.2 Tianguis

Se define etimológicamente como el lugar donde se realiza una contratación pública de géneros.⁴³ Desde el aspecto cultural e histórico, sólo basta remontarnos a la organización comercial del mundo prehispánico donde el *tianquistli* o del náhuatl *tianquiztli* era una feria o mercado entre los nahuas, establecido en días determinados donde se reunían los vendedores de los pueblos de los alrededores para ofrecer sus productos en la plaza y la venta callejera en la época colonial. Se efectuaba en todas las ciudades de cierta importancia cada cinco días; eran afamados los de: Tenochtitlán, Texcoco, Tlaxcala, Xochimilco, Huejotzingo y otros (que surgen desde el momento en que se unen grupos de vendedores y compradores, lo que permite que se articule el mecanismo de la oferta y demanda mediante el pago, en dinero o especie); cada tianguis tenía señalada una comarca, constituida por pueblos vecinos, desde la que debían acudir los vendedores.

Consumada la conquista de Tlatelolco por el tlatoani azteca Axayácatl, el mercado principal de México-Tenochtitlán se instaló en esa zona, en la plaza conocida hoy conocida como de Santiago; según el relato de los conquistadores españoles que lo vieron, "era tan grande como dos veces la Ciudad de Salamanca", para comprar o vender concurrían a él de veinte a veinticinco mil personas, número que se duplicaba en los días de tianguis determinados. Los diversos productos estaban agrupados por calles: se vendían verduras, hierbas medicinales, semillas, mantos de algodón, navajas de obsidiana, loza labrada y

⁴³ -----, *Océano Uno*. "Diccionario Enciclopédico Ilustrado". Colombia. Océano. 1991. p. s/n.

bruñida, hachas, todo tipo de aves, peces y en general, de animales, plantas y minerales. Había doce jueces para impartir justicia en los tratos comerciales y empleados públicos que vigilaban las medidas y los productos. Las transacciones se efectuaban principalmente mediante el trueque o con granos de cacao que era la moneda de cambio.

En la actualidad, los tianguis presentan características muy similares como en la Antigua Ciudad de México, es la expresión de la vida en sociedad, de la necesidad que los seres humanos tenemos por sobrevivir en un país en el que escasea trabajo. El Reglamento de Mercados del Distrito Federal no nos define al tianguis pero nos indica:

“Artículo 5°. El Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal tendrá las siguientes atribuciones:

... VIII. Fijar los lugares y días en que deban celebrarse los tianguis en cada mercado público...”

Por lo que desde nuestro punto de vista entendemos que el tianguis es el lugar que ha establecido previamente el Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, como línea de recaudación para ejercer el comercio en vía pública con el debido permiso para llevar a cabo actividades comerciales de cualquier tipo, donde se deberá cubrir el aprovechamiento de manera trimestral. En cuanto a la práctica, podemos agregar que el tianguis es el lugar donde se congregan un grupo de personas con interés económico, vendedores y compradores, prestadores de servicios, de manera periódica, con un número determinado de personas bajo el mando de un líder de comerciantes en vía pública.

1.3.2.1 Actividades que se desarrollan en el tianguis desde el punto de vista doctrinal

La actividad realizada en el tianguis es un conjunto de pequeñas empresas autónomas y auto-empleados,⁴⁴ que hacen ciertos individuos llamados comerciantes ambulantes, cuyo objetivo consiste en asegurar la supervivencia del

⁴⁴ EDNA, Jaime et al. Informalidad y (Sub) Desarrollo. Cal y Arena. México. 2002. p. 37.

grupo y la familia en la mayoría de los casos, sector que se desarrolla con la ideología de acumulación que caracteriza al capitalismo moderno;⁴⁵ también se podría definir como el conjunto de actividades económicas que escapan a las regulaciones gubernamentales⁴⁶ de manera operativa, como las actividades que reducen los costos de producción y están excluidas de los beneficios y derechos incorporados en las Leyes y normas administrativas, que cubren los sistemas de relaciones de propiedades, licencias comerciales, contratos laborales, agravios, criterios financieros y seguridad social.⁴⁷

Del análisis anterior se desprende que lo desarrollado por los comerciantes ambulantes B en el tianguis, se puede observar desde tres perspectivas: sociológico, económico y jurídico; primeramente el objetivo sociológico de supervivencia y estatus que se presenta en el individuo, o sea, la estratificación social de clase baja a media; el económico, sigue un principio capitalista de acumulación; y el jurídico, en donde la mayoría de las veces se escapa de disposiciones gubernamentales e n d onde se a parta de l a regulación laboral, de seguridad social, contratos, Derecho Administrativo y Fiscal.

1.3.2.2 Definición de actividades que se desarrollan en el tianguis desde el punto de vista jurídico

Primero debemos analizar el significado de comercio para así, obtener la definición del informal, debido a que no existe en ninguna de las diversas Leyes a nivel federal y local, concepto de comercio estrictamente dicho, ni del informal por lo que podemos decir que el comercio es un concepto extraído de la ciencia de la economía (ésta, en sentido estricto, es el aseguramiento de la alimentación humana y en sentido amplio, es el conjunto de trabajos destinados a la producción de bienes para satisfacer necesidades del hombre). Se llama así a la

⁴⁵ ROUBAUD, François. La Economía Informal en México. "De la Esfera Doméstica a la Dinámica Macroeconómica". Fondo de Cultura Económica. México. 1995. p. 65.

⁴⁶ *Ibid.* p. 68.

⁴⁷ EDNA, Jaime et al. *Op. cit.* p. 52.

intermediación entre la oferta y la demanda de mercaderías, con el objetivo de obtener un lucro; o bien, es la actividad lucrativa que consiste en la intermediación directa o indirecta entre productores y consumidores de bienes o servicios, a fin de facilitar y promover la circulación de la riqueza (el comercio se encuentra individualizado en el movimiento económico que lo reconoce como tal y sanciona la norma que debe regirlo).

La diferencia entre su concepto económico y jurídico se explica por razones históricas y de política legislativa. En términos generales, se observa que el Derecho Comercial ha ido ampliando progresivamente su ámbito de aplicación. Por otra parte, el concepto jurídico de comercio varía según el país de que se trate. Por lo tanto, para determinar qué es lo que constituye materia comercial, desde el punto de vista jurídico, debemos corroborar en última instancia lo que la Ley considera como comercial; es por ello, que tomando en consideración este último punto, podríamos decir que el comercio jurídicamente hablando, sería toda aquella actividad que la Ley considera mercantil. O bien, tomando como base el artículo 4° de nuestro Código de Comercio vigente, podremos definirlo como toda actividad realizada por personas que accidentalmente, con o sin establecimiento fijo, hacen alguna operación comercial; entendiéndose por tal, toda actividad comercial o prestación de servicios de cualquier género, así como todos aquellos actos que estén permitidos por la Ley cuando no sean contrarios a la moral ni a las buenas costumbres, o en detrimento de la salud pública, los ecosistemas, y la seguridad pública, que sean ejecutados dentro de los límites del Distrito Federal, por las personas físicas que con establecimiento fijo o sin él, realicen este tipo de actos de manera habitual o accidental, obteniendo ingresos por su ejercicio.

De tal manera concluimos que el comercio informal sería todo tipo de comercio que no solo evade impuestos, sino que viola otras disposiciones legales, careciendo de formalidad e institucionalidad, valiéndose de un líder de ambulantes quien utiliza diferentes mecanismos para lograr su permanencia; esto es, aquella actividad no considerada como mercantil por la Ley, o mejor dicho toda actividad

realizada por personas que hacen alguna operación comercial, pero que no cuentan con establecimiento fijo para su debido ejercicio.

1.3.2.3 Organización interna del tianguis

No es fácil explicar el funcionamiento de la organización interna del comercio informal; es un Sistema en el que intervienen diferentes participantes: autoridades delegacionales, líderes de comerciantes, vendedores ambulantes y sus proveedores, en ocasiones es difícil identificarlos porque son personas que operan fuera de la legalidad;⁴⁸ incluso las organizaciones legalmente constituidas o comercio formal, han protestado a través de sus representantes e incluso han realizado ciertos estudios, con la finalidad de demostrar lo nocivo que éste tipo de comercio resulta para la sociedad del Distrito Federal.

Podemos decir que, es una mezcla homogénea de relaciones sociales, regulada jurídicamente en su ámbito interno por: el Reglamento de Mercados del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial, el día 01 de junio de 1951 por el entonces presidente Miguel Alemán; Código Financiero del Distrito Federal 2004 o anteriormente llamado Ley de Hacienda; Ley de Ingresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2004; Bandos; Acuerdos; Avisos; sin embargo, hoy en día son letra muerta para los líderes de comerciantes ambulantes y autoridades administrativas, puesto que evaden a todas luces su correcta aplicación. En ocasiones puede ser difícil identificarlos porque como ya se expuso, pueden ser personas u organizaciones que estén operando fuera de la legalidad, comercializando mercancía ilegal, robada o "pirata", esto es, aquellos productos que utilizan indebidamente nombres de marcas que no reúnen ni las características ni la calidad de las marcas originales, o personas encargadas de cobrar cierta cantidad de dinero a cambio de un lugar en el tianguis, éstas, al igual que las autoridades administrativas y los proveedores mayoristas son las más beneficiadas al realizar su actividad con márgenes elevados de ganancia.

⁴⁸ [Http://www.iteso.mx/publica/mktglobal/julio2000/julio002.htm](http://www.iteso.mx/publica/mktglobal/julio2000/julio002.htm). 08 de febrero del 2003, 12:16 pm.

Otros que obtienen gran ventaja de la informalidad, son los partidos políticos que utilizan a estas personas para intereses particulares, solapando la permanencia y proliferación de esta actividad. Este tipo de grupos, no obedecen ninguna disposición, siendo las concentraciones más violatorias: Cuitláhuac, Iztapalapa, Iztacalco y Apatlaco, además de las más conflictivas: Tepito, San Felipe de Jesús, San Cosme, Mercado de San Juan y Centro Histórico.

Aunado a esto, encontramos en las grandes temporadas, múltiples relaciones entre las autoridades y los líderes de ambulantes, quienes realizan un cobro excesivo; por lo que los comerciantes ambulantes B del Distrito Federal piden erradicar la corrupción de fondo, a través de la destitución de líderes y el cobro justo.

Otro problema que afecta a los comerciantes, es el tráfico de permisos que realiza el líder de ambulantes pues los recibe en forma masiva, por lo que solicitan a las autoridades administrativas se les otorguen de manera individual y no grupal, sin intermediarios; en la medida en que se eviten situaciones como ésta, se terminará con su gran negocio, pues se dedican a la extorsión de ambulantes en temporadas de gran demanda, obteniendo como beneficio, el compromiso por parte de los comerciantes de trabajar con honestidad y limpieza a favor de la comunidad. Por tales motivos, es necesario que el tianguis sea administrado con una figura individual, que además de resolver los conflictos administrativos, atienda situaciones relativas a la instalación de puestos y permisos, pero para tal efecto, es primordial contar con su apoyo para así, dar orden y rectitud al comercio ambulante.

Se hace hincapié en la gran responsabilidad que representa una dirigencia adecuada, la cual debería concretarse a labores internas y no a manipular, entorpecer o explotar de manera desmesurada la actividad de los ambulantes; también observamos la necesidad de estudiar el fenómeno del comercio informal, con el fin de buscar elementos auxiliares que contribuyan a su solución, pero para esto, se requiere la interacción armónica de los diversos participantes dentro de un orden metódico, que pueda hacer posible la regulación de este oficio. Por ello

afirmamos que, el Reglamento aún no se ha aplicado con la suficiente fuerza en el Distrito Federal; sin embargo, en otros Estados de la República que sí lo han aplicado con rigurosa fuerza, ha dado buenos resultados; en nuestra opinión el Reglamento existente excluye la regulación de la figura del líder de ambulantes que a todas luces carece de formación profesional y por ende no es apto para dirigir un mercado ambulante, para tal efecto, es menester establecer una figura no corrompible que actúe dentro del marco legal, encargada del funcionamiento y administración del tianguis, de los derechos y obligaciones de los ambulantes como son: la ocupación y permanencia en vía pública. Asimismo definir:

- Tianguis, como el lugar o espacio determinado en la vía pública, en el que un grupo de personas con interés económico ejercen una actividad de comercio en forma periódica, una sola vez por semana o las que se designen en los permisos y con un número mínimo de personas (nuestro Reglamento omite esta definición);
- Comerciante ambulante B, es decir, la persona física con derecho a realizar el comercio dentro de un tianguis, en un espacio designado por la autoridad Delegacional (tampoco es mencionado, pues sólo se limita a definir escuetamente a los comerciantes ambulantes A y B).

Entre otros aspectos el Reglamento de Mercados para el Distrito Federal tiene ciertas desventajas, pues la autoridad tiene a su cargo un padrón donde se incluyen los datos generales de los comerciantes formales e informales clase A, dejando a un lado a los del tipo B, quienes cuentan únicamente con un simple registro carente de formalidad.

Una de las deficiencias que se verifica en la práctica, es que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto de la Secretaría de Finanzas, única facultada para expedir comprobantes de pago, no lo hace para los comerciantes clase B, sino que de manera genérica se realiza la contribución por concepto de aprovechamiento por uso o explotación de las vías y áreas públicas, cuotas diarias por conducto del líder de comerciantes ambulantes B. Asimismo el Departamento

de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, otorga permisos de carácter temporal o provisional a los dirigentes de los tianguis, dejando a un lado a los comerciantes ambulantes B; además el Reglamento establece los siguientes requisitos para ser considerado comerciante ambulante clase B: ser persona física, contar con tarjetón vigente y cubrir puntualmente con el pago para ejercer el comercio en el tianguis (plaza), mismos que en mayoría de los casos se omiten por el líder. Una de las trabas institucionales son las que estipulan que sólo por acuerdo de autoridad competente se podrá:

- Modificar el Reglamento mismo que ha quedado en desuso ya que no ha sido reformado desde su publicación;
- Autorizar la instalación de nuevos mercados sobre ruedas, ya que el trámite es muy prolongado;
- Reubicarlos en los siguientes casos: alteración de la vialidad; quejas de los vecinos por invasión de áreas verdes, banquetas, glorietas, camellones, pasillos, entre otros; falta de seguridad de sus puestos; por el tipo de zona o demás restricciones que a tal efecto determinen las Leyes. Los programas de reubicación no han dado resultado.

Otra de las irregularidades es que no se menciona que la persona a cargo de la administración del tianguis, debe ser designado por la autoridad competente, debiendo publicar su decisión en el Diario Oficial de la Federación, tampoco implanta la obligación primordial de supervisión y control del mismo. Nuestro Reglamento establece que se cuenta con personal que coadyuvará en el desempeño de sus labores, tales como: vigilar su cumplimiento; verificar que se respeten los lugares asignados y que los tarjetones se encuentren vigentes con el giro especificado; mantener las áreas verdes en perfecto estado; instalar y retirar adecuadamente los puestos, respetando orden y horario; así como atender las quejas y sugerencias de los comerciantes ambulantes B, clientes y vecinos; además refiere los recursos que proceden frente a la autoridad administrativa por su incumplimiento. Asimismo manifiesta situaciones, como son: recolección de

basura, aunada a la obligación del comerciante ambulante de recogerla y depositarla en los contenedores que para tal efecto se coloquen, al término de la jornada deberá realizar la limpieza general de la calle y asegurar la zona con personal policiaco.

Por su parte los comerciantes ambulantes B, tienen manifiestos sus derechos y limitaciones en él, debiendo respetar ante todo la moral y las buenas costumbres de los colonos, así como las demás Leyes y Reglamentos que rijan esta materia de manera supletoria.

El cobro por el derecho de uso del espacio indicado en el tarjetón, se realizará a través de la oficina de recaudación fiscal en la Tesorería de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto de la Secretaría de Finanzas quien expedirá el permiso correspondiente como comprobante de pago, previa presentación del tarjetón vigente, mismo que deberá constar en el padrón oficial. El comerciante ambulante B queda obligado a exhibir dichos comprobantes a los administradores fiscales y auxiliares cuando se le requiera (por cuota diaria o por periodos definidos), aún cuando no asista a desarrollar su actividad; el tarjetón deberá renovarse periódicamente, con el fin de que se encuentren actualizados los datos, por ejemplo, traspasos, cuestiones relativas sobre el fallecimiento o ausencia del titular del tarjetón.

Por otro lado, instituye que los puestos donde se venda comida, deberán cumplir con lo estipulado por las autoridades sanitarias, en cuanto al aseo y seguridad del lugar. Dispone en su:

“Artículo 7°. El horario de funcionamiento de los puestos, permanentes o temporales será el siguiente:

... IV. Tratándose de comerciantes ambulantes A, que utilizando vehículos para el ejercicio de sus actividades, hagan funcionar como medio de propaganda magnavoces u otros aparatos fonoelectromecánicos, el horario será de las 9:00 a las 20:00 horas;

V. No quedan sujetos a horario los ambulantes clase B...”

Respecto al volumen de los altoparlantes, estéreos, radios, entre otros, no deberá exceder de sesenta y ocho decibeles, según lo establece la Norma Oficial

Mexicana 081 que señala los límites máximos permisibles de emisión de ruido; las básculas utilizadas deberán contar con la autorización de la SECOFI.

Está prohibido el uso de tirantes, alambres, tubos y lonas que invadan las calles, se apoyen o fijen en ventanas, paredes y cancelas propiedad de los vecinos, o sobre árboles o postes, siendo responsables los comerciantes ambulantes B de los daños y perjuicios que ocasionen tanto a los vecinos como a la propiedad del Distrito Federal. Por lo que deberán tramitar el permiso correspondiente a fin de conectarse a las líneas de energía eléctrica. Se tienen previstas como sanciones administrativas: la amonestación, el apercibimiento o la multa bajo pena de suspender temporalmente el permiso para desempeñar su actividad, conforme a lo indicado en la Ley de Ingresos vigente al momento de la infracción; pudiendo éste a su vez, interponer cualquier recurso contemplado por la Ley Orgánica del Distrito Federal como medio de defensa, mismos que se substanciarán en la forma y términos descritos en él. Desde otra perspectiva no podemos dejar a un lado lo referente al empadronamiento por lo que haremos un breve paréntesis con la siguiente tesis jurisprudencial:

Octava Época. Instancia: Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Fuente: Apéndice de 1995 Tomo: Tomo III, Parte TCC Tesis: 985 Página: 776 COMERCIANENTES PERMANENTES, EJERCICIO DE ACTIVIDADES DE LOS. REQUIERE DE EMPADRONAMIENTO. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 3o, fracción II, y 26 del Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, el ejercicio de actividades de los comerciantes permanentes está condicionado a la obtención del empadronamiento respectivo en el Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, para cuyo efecto se requiere que se cumplan determinados requisitos, entre los que se encuentran el obtener licencia sanitaria, por lo anterior, de concederse la suspensión sin reunir ese requisito, se contravendrían disposiciones de orden público, en franco desapego al artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo. Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Octava Época: Queja 15/88. Antonio Álvarez Ayala. 6 de enero de 1988. Unanimidad de votos. Queja 19/88. Comerciantes Tianguistas y Pequeños Industriales de la República Mexicana, A. C. 7 de enero de 1988. Unanimidad de votos. Queja 43/88. Álvaro Ventura Miguel y coags. 25 de enero de 1988. Unanimidad de votos. Queja 405/88. Marisela Hernández González. 31 de agosto de 1988. Unanimidad de votos. Incidente en revisión 2735/88. Jovita Sosa Alvirde y coagraviados. 13 de enero de 1989. Unanimidad de votos. NOTA: Tesis I. 5° A. J/2, Gaceta número 16-18, Pág. 93; Semanario Judicial de la Federación, tomo III, Segunda Parte-2, Pág. 900.

De la anterior, se desprende la importancia del empadronamiento y del cumplimiento de los requisitos señalados en su artículo 3°, aunado a ello su:

“Artículo 26... Tratándose de los ambulantes B, éstos deberán registrarse en el mismo Departamento de Mercados, a efecto de que puede tenerse un control de estos comerciante.”

Esto es, de no hacer dicho trámite, sería demasiado fácil su retiro de donde realicen sus actividades; cuando ya hayan realizado el trámite significaría una violación de garantías, por lo que desde nuestro punto de vista y cumpliendo con el principio de definitividad, procedería después juicio de garantías.

1.3.2.4 Fines

Lo que pretende ésta actividad (cultural e históricamente) es que se reconozca jurídicamente, pues ha existido desde tiempos muy remotos en nuestro país, teniendo a través del tiempo varias facetas. En la época precolombina por ejemplo, estos mercados estaban controlados por autoridades (al servicio de Moctezuma) que supervisaban las cantidades y precios fijados para cada mercancía; a su vez, los comerciantes pagaban un tributo al Emperador, que podía ser en especie o en dinero (cacao y plumas rellenas con polvo de oro). En nuestros días, la costumbre sobrevive en sus versiones modernas: los tianguis de los barrios, los comerciantes del Centro o de las salidas del Metro; sin embargo, en la actualidad el comercio informal y los vendedores ambulantes constituyen un problema socio-económico característico de los países pobres con alto índice de desempleo, tal es el caso del Distrito Federal, pues al no ser administrado adecuadamente, se dejan a un lado instituciones que necesitan más recursos como la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

Desde el punto de vista social, se encarga del sostenimiento económico de millones de familias (ya que el Estado ha sido incapaz de solucionar este tipo de problemas), al dar una alternativa de empleo a un gran número de individuos que aún siendo comerciantes, se convierten en víctimas de la explotación realizada por el líder de ambulantes y las autoridades administradoras de los tianguis. En cuanto a lo político, se cometen un sinnúmero de violaciones electorales, toda vez que, las grandes masas se dejan llevar por el dicho de sus líderes que los presionan con el fin de “regalar su voto” a un partido específico, contrario sensu del voto libre

y secreto; si no lo hicieren, se les imponen castigos injustamente, que van desde una suspensión temporal de labores hasta baja definitiva; efectuando con ello, una notable trasgresión de Leyes.

Por esta razón, es casi imposible iniciar un procedimiento legal, pues carece de formalidad; dando paso a la no definición de derechos de propiedad, invasión de calles, congestionamiento humano y vial, inseguridad, comidas insalubres, contaminación, evasión de impuestos, por lo que es necesario dar un vuelco hacia la administración y fiscalización de derechos y obligaciones administrativas, con el único propósito de dar licitud a una actividad antiquísima que no se ha regulado satisfactoriamente.

1.4 Líderes de ambulantes

Son el resultado de la ineficacia del Gobierno al dar cumplimiento a la legalidad y un verdadero problema institucional causado por la falta de autoridad; por tal motivo, el Gobierno no debe abdicar la responsabilidad de combatirla de manera íntegra y decidida, pues mientras sea posible para estos individuos beneficiarse de la coexistencia del Gobierno del Distrito Federal y la mala economía, no contribuirán al fortalecimiento y adecuado funcionamiento de uno y otro; así como también por diversas irregularidades en el Reglamento de Mercados del Distrito Federal; que por ejemplo indica:

“Artículo 6°. El Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, sólo tramitará las promociones que se hagan cuando el interesado tenga capacidad jurídica.”

Deja a la tramitación demasiado abierta, por esto es necesario, cerrar dicha posibilidad a las personas que cuenten con capacidad de goce y ejercicio. A esta figura le subyace un proceso político, en donde ciertos grupos con intereses comunes, promueven una regulación e intervención gubernamental que les otorga privilegios y los protege de la competencia (este modelo se identifica con el mercantilismo que antecedió a la etapa capitalista de los países desarrollados, caracterizado por una situación en la que no existía el libre mercado ni la competencia, donde la intervención gubernamental favorecía a ciertos grupos a

costa del resto de la sociedad); estos agentes informales establecen reglas y normas (extralegales), asimismo, tienen influencia sobre los toreros o vendedores a pie, vagoneros, vendedores de crucero, franeleros, cantantes y payasos callejeros. El líder de ambulante es quien cobra la plaza, misma que tiene un costo por puesto de acuerdo a su arbitrio, además otorga los lugares de cada sector. En contadas ocasiones les proporciona alguna credencial a cambio de un costo; los requisitos pueden variar, desde fotografías hasta el pago anual de derechos (porque les son proporcionadas directamente por el Departamento de Mercados), pero esto de nada sirve ya que en cualquier momento la autoridad administrativa les quita sus lugares y les retira su mercancía.

Desde nuestro punto de vista, el líder de ambulantes representa un freno al cambio, por lo que es necesaria la existencia de una figura fiscal administrativa, legal, formalmente planeada para desarrollar eficazmente cada uno de los sectores, dando un giro hacia un adecuado crecimiento del Distrito Federal, a través de una cultura económica, fiscal administrativa más sana.

1.4.1 Asociaciones de comerciantes

Por asociación debemos entender la relación entre personas que conviven en beneficio mutuo, un grupo de personas formado para realizar un fin común. La libertad de asociación es un derecho reconocido por primera vez en la Constitución Francesa; en México, desde 1848 se permite al ciudadano expresar colectivamente su opinión política⁴⁹ en la Carta Magna y encuentra su fundamento en el artículo 9°. La asociación civil es el contrato en virtud del cual varios individuos convienen en reunirse de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no este prohibido por la Ley y que no tenga carácter predominantemente económico.⁵⁰ De acuerdo al Reglamento de Mercados del Distrito Federal para formar una asociación se debe contar con un mínimo de 100 integrantes.

⁴⁹ -----, *Océano Uno*. *Op.cit.* p. s/n.

⁵⁰ DE PINA VARA, Rafael. *Op. cit.* p.110.

Por su parte las federaciones significan una alianza o pacto entre varios con el objeto de formarlas, es un organismo formado a partir de otros preexistentes que mantienen ciertas formas de autonomía; según el Reglamento de Mercados del Distrito Federal se constituye con 20 asociaciones de comerciantes. Respecto a las confederaciones se dice que son la alianza o pacto entre algunas personas, nuestro Reglamento establece que serán reconocidas por el Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, si se aprueba su constitución legal. El Código Civil del Distrito Federal dispone:

“Artículo 25. Son personas morales:

- I. La Nación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios;**
- II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la Ley;**
- III. Las sociedades civiles o mercantiles;**
- IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;**
- V. Las sociedades cooperativas y mutualistas;**
- VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la Ley;**
- VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736.”**

El anterior artículo les atribuye la calidad de personas morales siempre que su fin sea lícito y no desconocidos por la Ley. El Código antes citado instituye:

“Artículo 2673. Las asociaciones se registrarán por sus estatutos, los que deberán ser inscritos en el Registro Público para que produzcan efectos contra tercero.”

“Artículo 2674. El poder supremo de las asociaciones reside en la asamblea general. El director o directores de ellas tendrán las facultades que les conceden los estatutos y la Asamblea General, con sujeción a estos documentos.”

“Artículo 2685. Las asociaciones, además de las causas previstas en los estatutos, se extinguen:

- I. Por consentimiento de la Asamblea General;**
- II. Por haber concluido el término fijado para su duración o por haber conseguido totalmente el objeto de su fundación;**
- III. Por haberse vuelto incapaces de realizar el fin para que fueron fundadas;**
- IV. Por resolución dictada por autoridad competente.”**

“Artículo 2687. Las asociaciones de beneficencia se registrarán por las leyes especiales correspondientes.”

“Artículo 3071. En los folios de las personas morales se inscribirán:

- I. Los instrumentos por los que se constituyan, reformen o disuelvan las sociedades y asociaciones civiles y sus estatutos;**

- II. Los instrumentos que contengan la protocolización de los Estatutos de asociaciones y sociedades extranjeras de carácter civil y de sus reformas, previa autorización en los términos de los artículos 17 y 17-A de la Ley de Inversión Extranjera; y
- III. Las instituciones, fundaciones y asociaciones de asistencia privada.”

El Reglamento de Mercados del Distrito Federal establece en el Capítulo VI de las asociaciones de comerciantes:

“Artículo 77. Los comerciantes a que se refiere este Reglamento podrán organizarse en asociaciones.

Estas asociaciones serán reconocidas por el Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal cuando el número de asociados sea de cien, como mínimo.”

“Artículo 78. En la Asamblea en que se acuerde la constitución de una asociación de comerciantes deberá intervenir un notario público del Distrito Federal, quien dará fe de que en dicha asamblea se ha respetado la voluntad mayoritaria de los comerciantes y, en general, observando las disposiciones legales relativas.”

“Artículo 79. Las asociaciones de comerciantes deberán inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio y en la Dirección de Gobernación del Departamento del Distrito Federal. Este registro se hará del conocimiento del Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, en el cual se llevará un libro especial en que, además del registro, se anote una síntesis del acta en que se hubiera hecho constar la constitución de la asociación. En el mismo Departamento de Mercados se llevará un expediente para cada asociación que se abrirá con las copias del acta constitutiva y de los Estatutos respectivos.”

“Artículo 80. Las asociaciones deberán colaborar con el Departamento de Mercados para el debido cumplimiento de las disposiciones de este Reglamento y la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.”

“Artículo 81. Las asociaciones de comerciantes podrán constituirse en federaciones y éstas, a su vez, en confederaciones.

Para la constitución de una federación será necesario que se integre con veinte asociaciones de comerciantes, como mínimo.

Tratándose de confederaciones, éstas serán reconocidas por el Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, si se aprueba que fueron constituidas legalmente.”

La asociación de comerciantes ambulantes B, es realizada con fines políticos, de permanencia y subsistencia, de naturaleza ilícita por los productos que comercializan; desde nuestro punto de vista ésta asociación, no puede justificar su carácter lícito.

1.4.1.1 Principales concentraciones de ambulantes

La configuración actual que identifica a la Ciudad de México con sus Delegaciones (Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Álvaro Obregón, Tláhuac,

Tlalpan, Xochimilco, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza), se encuentra establecida en la Ley Orgánica del Distrito Federal de 1970; en la que se diseminan incontables concentraciones de comerciantes ambulantes B, 98 mil aproximadamente.

Las estadísticas de la INEGI indican la presencia de 74 puntos críticos de ambulante, ubicados principalmente en las siguientes Delegaciones: Xochimilco (56), Tlalpan (337), Álvaro Obregón (415), Benito Juárez (484), Iztacalco (561), Coyoacán (579), Azcapotzalco (637), Cuauhtémoc (1 496), Venustiano Carranza (2 145), Gustavo A. Madero (2 176), Iztapalapa (2 539) y, Miguel Hidalgo (3 244). Haciendo un total de 14 669 puestos en el año 2000, de acuerdo a la Dirección General de Trabajo no Asalariado de la Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social.

Según datos oficiales del Gobierno del Distrito Federal de 1997, los comerciantes informales en la Ciudad de México ascendían a 98 379 de los cuales 66 169, o bien, el 67.3% corresponde a Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, y tan sólo las dos primeras concentraban un 57% (como lo señala el Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública creado por la misma Subsecretaría).

Dichas cifras contrastan con las manejadas por el sector privado, que tan sólo la década pasada eran 149 981 comerciantes informales; pero independientemente de sus intereses, este fenómeno se ha ido desarrollando notablemente. Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo, exterioriza que los ambulantes trabajan entre un 10 y 15 por ciento más que los del sector formal, pero ganan menos; aumentando con ello, la desigualdad en la distribución del ingreso (conforme lo establece el Informe Anual de dicho organismo).

Podemos mencionar que en la Ciudad de México se han ubicado 3 274 puntos de venta en la Ciudad de México, referida al ambulante como al mercado sobre ruedas y tianguis, contando la Gustavo A. Madero e Iztapalapa con 613 y 486, respectivamente, donde se localiza la mayor cantidad de estos sitios, a

contrario sensu de Milpa Alta que tiene registrado el menor número de vendedores ambulantes; así como se estima que en esta Ciudad existen 150 000 informales en las 16 Delegaciones Políticas, cifra que se ha incrementado desde 1997 a la fecha, principalmente en temporadas altas como Navidad y Reyes.

Por lo que respecta a la Delegación Azcapotzalco, se señala que el ambulante es un problema muy serio, pues los padrones arrojaron la cantidad de 3 000 ambulantes B aproximadamente, de los cuales la mitad cuentan con permiso y la otra son tolerados, pues su administración sólo trabaja con la gente que existía. Para tal efecto se realizan censos para que en un momento determinado se pueda llevar a cabo el Programa de Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública y para ello, es necesario hacer mesas de trabajo y consensos entre ciudadanos, comerciantes establecidos, ambulantes y autoridades, a fin de llegar a un buen acuerdo. Existen lugares prohibidos (entradas a hospitales o plazuelas del Metro), según lo estipulado por la Ley de Protección Civil o alguna otra Ordenanza, como la del Sistema de Transporte Colectivo que prohíbe ambulantes en sus instalaciones.

Un tianguis que no se puede salir de contexto es el de Santa Cruz Meyehualco, uno de los más grandes de América Latina junto con el de Tepito y el de San Felipe de Jesús; en este mercado podemos encontrar a la venta toda clase de cosas, incluso medicamentos del Sector Salud; también son considerados conflictivos los ubicados entre Las Torres de Eje 6 Sur y Anillo Periférico y el Salado de la Calzada Ermita Iztapalapa. Es imprescindible hacer notar que ninguna de las Delegaciones cuentan con el personal suficiente para erradicar el comercio en la vía pública.⁵¹

De lo anterior se desprende que el aumento de los comerciantes ambulantes ha llegado a un punto crítico en el que no se puede dejar a un lado, el crecimiento de esta actividad se extiende desde el Centro hasta la periferia del

⁵¹ [Http://df.gob.mx/ciudad/preguntale/azcapotzalco/entrevista/entre02.html](http://df.gob.mx/ciudad/preguntale/azcapotzalco/entrevista/entre02.html). 08 de febrero del 2003, 11:43 a.m.

Distrito Federal, por lo que las autoridades deben solucionar esta problemática y una posible solución, es el establecimiento de una figura como la que proponemos para que actúe dentro de un marco legal e ir solucionando esta problemática.

1.4.1.2 Tepito

Ha sido tomado como sinónimo de centro de producción y distribución de productos piratas,⁵² sin embargo, no es el único lugar de la Ciudad donde se vende fayuca (al manejar grandes utilidades se convierte en manzana de discordia para líderes de comerciantes de la calle, los cuales surgen a diario, enarbolan banderas políticas y se asocian con políticos y funcionarios en la búsqueda de beneficios personales, obstaculizando con ello el encauzamiento legal de la problemática que representa la venta de productos de contrabando o piratas), pues las Delegaciones de Iztapalapa y Gustavo A. Madero albergan ya bodegas donde se distribuye mercancía ilegal, cuya venta y distribución ocasiona un severo daño al erario público, ya que por evasión de aprovechamientos se dejan de percibir hasta 15 mil millones de pesos al año, tan sólo en el Distrito Federal. Las seis organizaciones de vendedores semifijos más importantes del "Barrio Bravo" son:⁵³

- Confederación de Organizaciones de Comerciantes de Tepito, regido por el señor Benjamín Quiroz, que cuenta con 4 500 agremiados;
- Unión de Comerciantes de Tepito, representado por Miguel Galán, con un total de 6 500 afiliados;
- Coalición de Organizaciones e Inquilinos del Barrio de Tepito al frente de Florentino Solís, quien agrupa 3 000 comerciantes;

⁵² [Http://www.i-comercio.com.mx/revista/diciembre00.html](http://www.i-comercio.com.mx/revista/diciembre00.html). 08 de febrero del 2003, 12:00 a.m.

⁵³ CUENCA, Alberto. "Recorre cortejo fúnebre el Zócalo". *El Universal*. Diario. Viernes 22 de Agosto del 2003, Año LXXXVIII, Número 31,348. Sección C (Distrito Federal. Comunidad y Metrópoli), p. C3.

- Bloque Independiente dirigido por María Elena y Enrique Gallardo, quienes reúnen 1 000 vendedores;
- Frente de Organizaciones a cargo de Isaías García, también con 1 000 agremiados;
- Unión de Comerciantes Hijos de Coalición, liderado por María Rosete, quien comanda 700 ambulantes.

Hace treinta años, el Centro Histórico, la Antigua Merced y Tepito se comerciaba con aparatos robados; los contrabandistas invertían cantidades inferiores a los 20 000 dólares para comprar mercancía en la frontera norteamericana y después contrataban choferes de autobuses de pasajeros para que la transportaran desde ciudades como Juárez y Nogales, era una época en que los compartimientos de los operadores de autobuses no eran inspeccionados en las aduanas; pero, desde hace siete años el control del barrio, santuario del mundo criminal mexicano pasó a manos de chinos y coreanos, dato confirmado en mayo del 2001 por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Y si bien se observa, aquellas visitas de aventura en busca de artículos prohibidos o de moda han terminado, puesto que su condición como centro de venta y distribución de contrabando y artículos pirata se ha perdido, pues unos cuantos kilómetros al norte, en la Colonia San Felipe de Jesús se ubica un entramado de más de 50 cuadras, considerado hoy en día como el nuevo gran centro ilegal (los mismos comerciantes señalan que a plena luz del día o madrugada, entran contenedores no fiscalizados, cuidados por la misma policía, a efecto de que su mercancía no les sea decomisada), ya que no pagan contribuciones y en sus establecimientos no hay licencias de funcionamiento ni uso de suelo (ésta clase de comercio, constituye un delito que seguirá persiguiendo la Procuraduría General de la República con base en las figuras que establecen el Código Penal Federal, la Ley de Propiedad Industrial y la Ley Federal de Derechos de Autor).

1.4.1.3 San Felipe de Jesús

Está ubicado en la Delegación Gustavo A. Madero, justamente en la intersección de los Municipios de Nezahualcóyotl y Ecatepec en el Estado de México, en la parte nororiental de la Ciudad. Todos los domingos desde 1963, se coloca en las calles de la colonia San Felipe de Jesús, el mayor de los tianguis de Latinoamérica (situado a lo largo de 17 kilómetros aproximadamente); además de 17 000 puestos se alinean en un perímetro que va a lo largo de la Avenida Villa de Ayala y de las calles: Gran Canal hasta Zacatecas, Atotonilco, Ejido, Dolores Hidalgo, Emiliano Zapata y demás adyacentes, conformando una pequeña Ciudad techada de diversos colores donde se ofertan a los posibles compradores procedentes de las diferentes regiones del Distrito Federal y área conurbana, objetos de lo más variopinto.⁵⁴

En esta enorme concentración de comerciantes ambulantes y centro importante de distribución de ropa, calzado, artículos electrónicos, objetos de medio uso o robados; la figura del líder de ambulantes es vital para su subsistencia, pues al estar estrechamente relacionado con políticos y funcionarios administrativos (con el único fin de satisfacer sus necesidades), se desvía el flujo monetario y provoca una desorganización que difícilmente pueden controlar las autoridades administrativas a través de sus reuniones y Acuerdos.

1.4.1.4 San Cosme

Ubicado en la Colonia Santa María la Rivera, localizado al norponiente de la Delegación Cuauhtémoc, es un acceso importante al perímetro A y B del Centro Histórico de la Ciudad de México y paso para todos los sus puntos, que por sus características físicas y sociales comparte condiciones similares a las del Centro, se encuentran antecedentes de su fundación desde el virreinato, por lo cual constituye una importante zona patrimonial con un considerable deterioro en sus inmuebles. La población ahí a sentada proviene de la clase media ilustrada y la

⁵⁴ [Http://www.i-comercio.com.mx/revista/diciembre00.html](http://www.i-comercio.com.mx/revista/diciembre00.html). 08 de febrero del 2003, 12:00 a.m.

burguesía formada por comerciantes, profesionistas, empleados públicos, así como propietarios de pequeñas industrias y talleres.⁵⁵

Esta Delegación presenta altos índices de equipamiento; se le considera fuente importante de la concentración del comercio informal, considerado sinónimo de centro de distribución de ropa y calzado, así como de proliferación de pequeños talleres que se benefician de la informalidad y hacen de ella una labor frecuente, de igual manera que el líder de ambulantes.⁵⁶

1.4.1.5 Mercado de San Juan

Al oriente de la Ciudad, entre la Delegación Iztapalapa e Iztacalco y el Municipio de Nezahualcóyotl, se localiza otro centro de distribución de todo tipo de artículos.⁵⁷

Por lo que respecta al ambulante, cabe señalar que se trata de un problema muy complejo, que involucra una intrincada red de intereses: políticos al comprar votos para asegurar la permanencia de algunos funcionarios; y económicos, ya que de igual manera, sus líderes viran el flujo monetario, buscando así beneficios personales, violando con ello, todo tipo de disposiciones legales. El Gobierno ha jugado un papel decisivo, pues ha tolerado la gran corruptela de aquellos que deben llevar a cabo la Administración Pública del país, representando por lo tanto, una válvula de escape para las presiones sociales y políticas que terminan en prácticas partidistas.

1.4.1.6 Centro Histórico

Ubicado en la Delegación Cuauhtémoc, se encuentra dividido en perímetros y según cifras oficiales, cuenta con el mayor número de ambulantes, 23 400 para ser exactos, mismos que desarrollan su actividad de lunes a sábado en los más de 3 360 puestos que comercializan principalmente electrodomésticos importados,

⁵⁵ Gaceta Oficial del Distrito Federal. Décima Época. Número 27. 14 de julio de 2000. pp. 124-127.

⁵⁶ [Http://www.i-comercio.com.mx/revista/diciembre00.html](http://www.i-comercio.com.mx/revista/diciembre00.html). 08 de febrero del 2003, 12:00 a.m.

⁵⁷ *Id.*

ropa, calzado, refacciones para automóvil y artículos varios. Existen alrededor de 38 organizaciones de comerciantes ambulantes con sus respectivos líderes,⁵⁸ quienes reciben un promedio de 1 050 pesos mensuales por parte de ellos. El Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, indica:

“Artículo 69. Para los efectos de este Reglamento, los límites de la zona denominada “Primer Cuadro de la Ciudad”, son las calles siguientes: por el lado norte: Mina, Belisario Domínguez y Venezuela; por el lado sur: República del Salvador y Ayuntamiento; por el lado oriente: Carmen y Correo Mayor; por el lado poniente: Bucareli y Rosales.”

La Delegación Cuauhtémoc ha concedido 3 995 permisos para el comercio ambulante en las fiestas patrias, esto para darnos una idea de la magnitud del problema. Estos últimos negocian con los vendedores informales su distribución en los diferentes perímetros, o bien, la reubicación en otros lugares de menor afluencia, lo que provoca la disminución de ventas, pues deben bajar sus precios si desean que se les compren productos. Es sinónimo de proliferación de mafias que venden los espacios públicos, en beneficio propio, lo que provoca constantes enfrentamientos entre líderes de ambulantes; los que se reparten el Centro, son siete grupos de comerciantes:

- Asociación Legítima Cívica y Comercial AC, representada por Alejandra Barrios Richard, quien maneja supuestamente 10 000 comerciantes, aunque las autoridades sólo reconocen 1 500;
- Asociación de Comerciantes, Deportivo y Cultural para Invidentes, dirigida por Miguel Ángel Huerta, que agrupa a 4 000 vendedores;
- Unión de comerciantes de la Antigua Merced a cargo de Silvia Sánchez Rico con 1 500 informales;
- La Organización Nacional Popular de invidentes y Videntes Emiliano Zapata A.C., liderada por David Guzmán Colín, con un total de 800 ambulantes;

⁵⁸ [Http://www.eleconomista.com.mx](http://www.eleconomista.com.mx). 08 de febrero del 2003, 10:50 a.m.

- Vendedores Asociados del Carmen y Colombia, cuyos representantes son Raymundo Pérez López (500 individuos) y Benita Chavarría (400);
- Comerciantes independientes de Erasmo Castellanos, Corregidora y Correo Mayor A.C., al frente de Jovita Cruz Ortega, que agrupa a 300 comerciantes.

Como parte de la estrategia del Gobierno de la Ciudad de México para regular y no prohibir el comercio ambulante en el Centro Histórico, las autoridades capitalinas planean derogar el Bando del año 1993, el cual prohíbe la venta en vía pública en los perímetros A y B, salvo las festividades tradicionales bajo el rubro: "Bando por el que se prohíbe el ejercicio del comercio en la vía pública en puestos fijos, semifijos y de cualquier otro tipo en las calles comprendidas dentro del perímetro determinado por el Departamento del Distrito Federal para la Primera Fase de Desarrollo del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular" y realizar Acuerdos, como por ejemplo, el Plan para la Regulación de los Vendedores Informales, a efecto de mantener regulada y vigilada dicha actividad; como han sido infructuosas todas las acciones para evitar el comercio informal, se consintió el inicio de operaciones de las 24 plazas donde fueron reubicados los ambulantes.

La estrategia de regular el comercio informal, forma parte de la presente tesis, pues si se retira a los ambulantes del Centro Histórico, muchos no tendrán otra fuente de ingresos. Por lo que encontramos dos variables: aplicar el Bando y eliminar el ambulante, incluidos los desdoblados del comercio establecido o reordenar los que existen (creemos que es lo más idóneo).

La nueva regulación, definirá un horario de trabajo para los ambulantes: de las 9:00 a las 18:00 horas; otra novedad, será la alternancia en los días de trabajo, es decir, que un día se le permitirá a una organización de ambulantes ocupar la vía pública y al día siguiente a otra diferente, sin que la legalización del comercio callejero implique abandonar las propuestas de construcción de plazas, para lo cual se tienen ubicados 11 predios en el Centro Histórico.

La derogación del Bando tendrá que realizarse cuando se alcance la aprobación de la Ley de Uso y Aprovechamiento de la Vía Pública, cuyo anteproyecto es elaborado por la Consejería Jurídica del Gobierno de la Ciudad de México y que se presentará a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para su discusión y posible aprobación.

Sobre el Acuerdo por el que se Crea la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico del Distrito Federal, la Directora de Programas Delegacionales incluirá nuevas reglas de convivencia y sentido común, mismas que han sido discutidas con los dirigentes del comercio informal, pues son compromisos tan básicos como el de no bloquear el tránsito vehicular y peatonal, que no se coloquen frente a la entrada de negocios y, permitan el acceso de cuerpos de emergencia, si es necesario.

Rocío González Higuera, Secretaria Ejecutiva de la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico del Distrito Federal, detalló la realización de un trabajo institucional en el que participarán la Delegación Cuauhtémoc, la Secretaría de Seguridad Pública, la Subsecretaría de Gobierno y la Procuraduría de Justicia local, para supervisar que la mercancía vendida por los ambulantes no sea "piratería" o artículos robados.⁵⁹

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

⁵⁹ CUENCA, Alberto. "Ambulantaje en perímetros A y B del Centro, derogarán prohibición". El Universal. Diario. Jueves 09 de Enero del 2003, Año LXXXVIII, Número 31,123. Sección C (Distrito Federal. Comunidad y Metrópoli), p. C1.

Falta página

N° 62

CAPÍTULO II. MARCO HISTÓRICO DEL COMERCIO INFORMAL EN EL DISTRITO FEDERAL

2.1 Observaciones generales

El método que utilizaremos es el histórico, pues da sentido a la Ley, es decir, los precedentes, el derecho derogado, evolución de las instituciones jurídicas, exposiciones de motivos que dieron origen a la norma jurídica e interpretación auténtica. Los argumentos históricos fortalecen nuestra interpretación, por lo que en el presente, seguiremos un análisis concatenado, atendiendo los antecedentes del comercio ambulante en México (regulación, origen y la figura del líder de ambulantes); para ello, es necesario observar, lo que aprueba y desaprueba nuestra sociedad, así como también: oscurecimiento de la Administración Fiscal de las Delegaciones del Distrito Federal; lesión que sufre su autonomía; violación a artículos Constitucionales y a otras disposiciones. Para tal efecto, seguiremos el criterio de la presente Tesis Jurisprudencial:

Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XI. Junio de 2000. Tesis: P./J. 61/2000. Página: 13. INTERPRETACIÓN HISTÓRICA TRADICIONAL E HISTÓRICA PROGRESIVA DE LA CONSTITUCIÓN. Para fijar el justo alcance de una disposición contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante la insuficiencia de elementos que derivan de su análisis literal, sistemático, causal y teleológico, es factible acudir tanto a su interpretación histórica tradicional como histórica progresiva. En la primera de ellas, con el fin de averiguar los propósitos que tuvo el Constituyente para establecer una determinada norma constitucional, resulta necesario analizar los antecedentes legislativos que reflejan con mayor claridad en qué términos se reguló anteriormente una situación análoga y cuál fue el objeto de tales disposiciones, dado que por lo regular existe una conexión entre la Ley vigente y la anterior; máxime, si a través de los diversos métodos de interpretación del precepto Constitucional en estudio se advierte que fue intención de su creador plasmar en él un principio regulado en una disposición antes vigente, pues en tales circunstancias, la verdadera intención del Constituyente se puede ubicar en el mantenimiento del criterio que se sostenía en el ayer, ya que todo aquello que la nueva regulación no varía o suprime de lo que entonces era dado, conlleva la voluntad de mantener su vigencia. Ahora bien, de resultar insuficientes los elementos que derivan de esta interpretación, será posible acudir a la diversa histórica progresiva, para lo cual deben tomarse en cuenta tanto las condiciones y necesidades existentes al momento de la sanción del precepto Constitucional, como las que se advierten al llevar a cabo su interpretación y aplicación, ya que toda Norma Fundamental constituye un instrumento permanente de Gobierno, cuyos preceptos aseguran la estabilidad y certeza necesarias para la existencia del Estado y del orden jurídico; por tanto, ante un precepto Constitucional que por su redacción permite la adecuación de su sentido a determinadas circunstancias, ya sea jurídicas, o de otra índole, para fijar su alcance, sin imprimirle un cambio sustancial, debe atenderse precisamente a la estabilidad o modificación que han sufrido esas circunstancias, sin que con ello sea válido desconocer o desnaturalizar los propósitos que llevaron al Constituyente a establecer la disposición en estudio. Amparo en revisión 2301/98. Justo Andrés Medina Escobedo. 28 de

septiembre de 1999. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: José Carlos Rodríguez Navarro. Amparo en revisión 2295/98. César Daniel Ruiz Vera. 28 de septiembre de 1999. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina. Amparo en revisión 536/99. Rosaura Hernández Vargas. 28 de septiembre de 1999. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Mariana Mureddu Gilabert. Amparo en revisión 1323/98. Luis Alberto Muy Ceballos. 28 de septiembre de 1999. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Tereso Ramos Hernández. Amparo en revisión 690/99. Edgardo Medina Durán. 28 de septiembre de 1999. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: María del Socorro Olivares de Fabela. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de mayo en curso, aprobó, con el número 61/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de mayo de dos mil.

En nuestra opinión, de ella percibimos la importancia de la interpretación histórica para la creación de una norma Constitucional, o cualquier legislación o proyecto de investigación que se quiera realizar, aplicable a cualquier hecho social, como en este caso lo representa nuestra propuesta.

Tomamos dos criterios: tradicional y el histórico progresivo, el primero es el estudio de la historia para entender los propósitos que tuvo el Constituyente al entregarnos una norma Constitucional, esto es, el sentir del legislador en ese momento histórico; y el segundo, atiende a las necesidades existentes al momento de la sanción. Tomaremos como base el Sistema Tradicional, a efecto de justificar nuestro trabajo, pues una vez formalizada la figura propuesta se verá reflejado en su actuar, atribuciones, facultades y justificación mediata; su propósito es hacer notar y evitar que el delegado no incida la esfera competencial de las Delegaciones del Distrito Federal, su Sistema Democrático, o aquello que la Constitución resguarda.

2.2 Derecho Romano

El Derecho Romano es el antecedente más antiguo de la regulación del comercio ambulante, y lo debemos entender como el ordenamiento jurídico que rigió a su pueblo desde la fundación de la Ciudad en 753 a.C. y hasta la caída del Imperio de Occidente en 476 d.C., es decir, hasta la época del Emperador

Justiniano, quien reinó del 527 al 565.¹ Es el Derecho reconocido por las autoridades romanas hasta el año 476 d.C.(desde la división del Imperio), hasta 1453; lo conocemos sobre todo, por la gran compilación realizada por juristas bizantinos en tiempos del Emperador Justiniano, llamada, desde la Edad Media: “*corpus iuris civilis*”, para distinguirla del “*corpus iuris canonici*”.²

El documento por el que sabemos la existencia de los ediles son las Pandectas o Digesto de Justiniano, en donde se establecen sus funciones, lo referente al cobro de los impuestos, tanto directos que son aquellos que recaen en las clases inferiores o pecheros y no en los infanzones, ni en los romanos que mantenían un caballo; como indirectos que se aplicaban a los comerciantes, también era denominado *portaticum* (que se pagaba al entrar las mercancías en cada Ciudad), *pedagium* (que significaba igualmente derecho que pagaban los comerciantes ambulantes por las mercancías no desembaladas durante el mercado) o *lesda* (el comercio fuera de los límites de la Ciudad y sin pagar *portaticum* era ilícito, pero los menestrales eran libres de vender los productos de su oficio en cualquier lugar, fuera o dentro de ella, sin pagar impuestos, toda vez que sus operaciones eran en por menor). También existía otro tipo de impuestos a aplicar, la alcabala, que afectaba a todas las operaciones de venta que no fueran de cantidad mínima. Este impuesto, aunque con nombre árabe, deriva del *siliquaticum* romano. En conclusión podemos decir que:

- En Derecho Romano el *portaticum*, *pedagium* o *lesda*, consistía en un impuesto indirecto que tenía que sufragar un comerciante ambulante. En caso de no satisfacerlo se constituía como un acto ilícito; y que,
- El edil es el funcionario romano en el que recaía la administración de los tianguis.

¹ PADILLA SAHAGÚN, Gumesindo. Derecho Romano I. Segunda Edición. McGraw-Hill. México. 1998. p. 1.

² FLORIS MARGADANT'S, Guillermo. El Derecho Privado Romano. Vigésima Tercera Edición. Esfinge. México. 1998. p. 11.

2.2.1 El edil

Magistrado de la Antigua Roma encargado de la supervisión de las obras públicas que ejercía además ciertos poderes policiales (lo tomamos como referencia, ya que es la figura que más se asemeja a la propuesta, pues de ellos se dice que eran grandes administradores y solucionadores de problemáticas y poseedores de un criterio administrativo amplísimo). Los ediles supervisaban: el mantenimiento y reparación de los templos, edificios públicos, calles, alcantarillas y acueductos de Roma; los mercados públicos; regulaban los pesos y medidas; dirigían los juegos públicos y mantenían el orden (se nombraban cuatro ediles, dos de origen plebeyo o *aediles plebeii* y dos de origen patricio o *aediles curules*, mismos que eran elegidos por los comicios de las tribus).³ El cargo edilicio fue más importante durante la República romana. Fue creado en el 494 a.C. con el establecimiento de dos ediles que serían ayudados por miembros de la plebe, elegidos anualmente por ésta (la edilidad formaba el segundo escalón del *cursus honorum* o carrera política, después de la cuestura y antes de la pretura y se encontraba a cargo de cuatro personas que duraban un año inicialmente, luego se elevaron a cuatro, para llegar a seis en la época de Julio César); ellos tenían las siguientes atribuciones: cuidado y vigilancia de la Ciudad (guardias); regulación de los juegos de asar; control de precios y medios; fiscalización de obras (construcción de mercados); regulación de mercados; control de emergencias; además les correspondían los antiguos juegos de Roma o *Ludi Maximi*, los Juegos de la Madre de las Diosas o *Magna Mater* o *Ludi Megalenses/Megalensia* y los Juegos Florales (mientras que a los ediles plebeyos correspondían los Juegos Plebeyos y la *Cerealia*).

En el 367 a.C. otros dos ediles, conocidos como *aediles curule* (ediles curules), fueron incorporados al cargo; hasta el siglo II a.C., los *aediles curule* rotaban anualmente entre los patricios y la plebe. Julio César, quien fue también un edil curul, introdujo dos ediles más procedentes de la plebe en el 44 a.C., los cuales fueron conocidos como *ceriales*, quienes supervisaban la provisión de

³ PADILLA SAHAGÚN, Gumesindo. *Op cit.* p. 10.

grano. Junto a estos magistrados estaban los cuestores, encargados de las finanzas; los censores, responsables del censo y de los impuestos, mismos que duraban 5 años en funciones; *prætores* o cónsules encargados de la *iurisdictio* (creados en 367 a.C.) y que eran dos: un *prætor urbanus* y un *prætor peregrinus* que aplicaban la Ley a los ciudadanos o a los *peregrini* (extranjeros), eran auxiliados por *aediles plebeii* o por *aediles curules* con jurisdicción en la urbe o en los mercados respectivamente. Todos estos *magistratus* gozaban de *imperium* o *potestas* según su jerarquía y eran elegidos en *comicios centuriados* o *comicios tribunos*, aunque posteriormente se establecieron los *comicios curiados* y los *concilia plebis*.

Tradicionalmente el edil era el segundo magistrado en la carrera política romana; en los últimos años de la República este cargo fue solicitado por políticos ambiciosos ya que proporcionaba la oportunidad de hacerse popular. Bajo el Imperio, el cargo perdió importancia al dilapidar la mayoría de sus atribuciones, y hacia el 235 d.C. desapareció. En la época actual se habla de dos figuras: el cabildo y el edil; el primero, es el que gestiona con habilidad para ganar partidarios en un cuerpo o corporación en el Ayuntamiento compuesto de un alcalde y varios concejales, es una junta celebrada por éste, la sala donde se celebra la cabildada; el segundo, es el magistrado a cuyo cargo estaban las obras públicas, era el concejal miembro de un Ayuntamiento que para cumplir sus fines administrativos tiene como atribución, reglamentar en el seno del cabildo el régimen de Gobierno, administración, seguridad pública y protección civil del Municipio, para la adopción de acuerdos, ejecución de acciones y en general todas aquellas actividades necesarias para la atención inmediata y eficaz de los asuntos relacionados con las situaciones de emergencia, desastre o calamidad que afecten a la población.

El cuerpo edilicio hoy en día se encarga de inspeccionar individualmente conforme a sus comisiones, vigilar el acatamiento de sus acuerdos y disposiciones. En nuestra opinión esta figura se acerca a lo que proponemos en cuanto a funciones, y lo tomamos como uno de los antecedentes directos para nuestro estudio.

2.2.1.1 Aediles curules

En la época Republicana les fue encomendada la función policíaca,⁴ fueron instituidos por la *Lex Furia de Aedilibus Cuirilibus* en el 367 a.C., año en el que formaban parte de una magistratura. En el periodo de su creación la integraban solamente los patricios, y posteriormente se concedió este derecho a los plebeyos,⁵ tenían a su cargo: la vía pública, cuidado y vigilancia de los edificios públicos, mercados, así como las transacciones que en éstos se celebraban, como la venta de esclavos y animales, vigilancia de pesas y medidas, etcétera; sin embargo, su competencia en el orden criminal era limitada y en materia civil la ejercían en los mercados.⁶ Fijaban en el *edictum aedilitum* las normas a las que se debían atener durante el ejercicio de su función.⁷

Más reciente que la cuestura es la magistratura de los *aediles curules*, los cuales originariamente fueron magistrados especiales de la plebe, pero a diferencia de estos ejercían también jurisdicción en los litigios de mercado y en determinados asuntos de policía como magistrados jurisdiccionales, les correspondía a diferencia de los ediles plebeyos, la silla curul (*sella curulis*), la cual debe su nombre a este carácter diferencial.⁸ La responsabilidad por los vicios ocultos es regulada sobre bases nuevas, según el Edicto Curul, el vendedor de esclavos o de ciertos animales *iumenta*, está obligado a declarar expresamente los vicios o defectos de los mismos "*palam recte pronunciato palam recte dicunto*"; y también el comprador tiene el derecho de exigir que le sea ofrecida garantía estipulatoria y si no le es prestada, puede ejercitar la *actio redhibitoria*, en el término de dos meses, o la *actio quanti minoris*, en el de seis.⁹

⁴ D'ORS, Álvaro. *El Digesto de Justiniano*. Pamplona Aranzadi. España. 1968. p. 1, 2, 2, 26.

⁵ PETIT, Eugène. *Tratado Elemental de Derecho Romano*. Cárdenas. México. 1989. p. 387.

⁶ PADILLA SAHAGÚN, Gumesindo. *Op. cit.* p. 10.

⁷ IGLESIAS, Juan. *Derecho Romano Instituciones de Derecho Privado*. Ariel. España. 1979. p. 53.

⁸ KUNKEL, Wolfgang. *Historia del Derecho Romano*, Cuarta Edición. Ariel. España. 1991. p.166.

⁹ IGLESIAS, Juan. *Ibid.* p. 423.

Trabajaban al lado de los pretores, poseían funciones administrativas, Desde Julio César, Los magistrados curules son los que tienen Derecho a sentarse en una *sella curulis* (era una silla plegable de marfil con patas encorvadas, portada por los lictores del magistrado, durante sus actuaciones oficiales y son: dictador, cónsul y pretor, que tienen *imperium* y son *magistratus maiores*, además el edil curul que sólo tiene *potestas* como magistrado menor. Estos magistrados fueron los autores del Derecho Honorario, siendo éste el género y la especie más importante del Derecho Pretorio.

2.2.1.2 Aediles cereales

Los ediles cereales,¹⁰ fueron creados por Julio César y estaban encargados de la administración y vigilancia del trigo y de las distribuciones que de éste se hacían al pueblo,¹¹ hecho que los distingue de los plebeyos y curules.

Los *aediles plebis cerealis*, nombre derivado de la Diosa Ceres,¹² integraron una magistratura con dos funcionarios encargados del cuidado y distribución de los cereales y de algunas funciones policíacas. En cuanto a la función de vigilancia exterior, en la época del Gobierno Municipal, los magistrados llamados *duoviri, viis extra urbem purgandis*, cuidaban los caminos que conducían a Roma.

2.2.1.3 Aediles plebis

Los plebeyos formaban la mayoría, pero no tenían derechos; pero después de un tiempo, tuvieron representantes que recibieron el nombre de tribunas, posteriormente llamados *aediles plebis*,¹³ que eran magistrados auxiliares de los tribunos, elegidos por la Asamblea Social de la Plebe.¹⁴ En un principio se encargaban de custodiar los archivos que contenían los plebiscitos, al terminar la

¹⁰ D'ORS, Álvaro. *Op. cit.* p. 1, 2, 2, 32.

¹¹ PETIT, Eugène. *Op. cit.* p. 387.

¹² PADILLA SAHAGÚN, Gumesindo. *Op. cit.* p. 10.

¹³ D'ORS, Álvaro. *Op. cit.* p. 1, 2, 2, 1.

¹⁴ PADILLA SAHAGÚN, Gumesindo. *Op. cit.* p. 10.

lucha de clases (se pudieron casar plebeyos con patricios), fueron asimilados a la magistratura de los ediles curules, pues estaban facultados para imponer multas, arrestos y enjuiciar a los funcionarios públicos por actos indebidos que cometieron durante su cargo. En conclusión, podemos decir que:

- El edil es un funcionario romano en el que recaía la administración de los mercados;
- Eran grandes administradores y solucionadores de problemáticas y poseedores de un amplio criterio administrativo;
- Existían tres clases: los plebis, cereales y curules, con diferentes funciones; por nuestra parte, estudiaremos los últimos, toda vez que son los más semejantes en funciones a la figura propuesta.

2.3 Derecho hispánico

Fue fusionado con postulados romanos y germánicos, normas canónicas, monárquicas e incluso con rasgos arábigos. Por depender el Imperio Colonial de la Corona de Castilla, el Derecho Castellano sólo es accesorio en América Latina, pues el Derecho Español tenía influencias prerromanas, esto es que mientras en las ciudades se aplicaba un Derecho Romano muy sofisticado, en zonas rurales se empleaba el Consuetudinario.

En España se aplicó el Digesto de Justiniano, pero sólo hay un título del libro catorce destinado especialmente a asuntos de comercio y éste nos revela que las Leyes que lo regían no emanaron de la Ciudad, sino que tuvieron un origen internacional;¹⁵ es una fuente histórica en donde se incluyen las actividades del edil en la aplicación del Derecho Romano.

¹⁵ ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México. "Trabajos Jurídicos de Homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su XXV Aniversario". Volumen I. Polis. México. 1937. p. 248.

España concedió la oportunidad de celebrar mercados semanales en cada población, y ferias concedías por el rey; a ellas concurrían los mercaderes nacionales y extranjeros, bajo la especial protección del rey, que daba seguridad a los pasajeros y mercancía, garantía valiosísima en aquellos tiempos de tan frecuentes riesgos en los caminos. Y para ello se aumentaba la vigilancia y dictaban penas demasiado severas.¹⁶ Su cultura jurídica fue adquirida gracias a los pueblos Romano, celtiberas y germánicos. En suma, podemos decir que:

- En el Derecho Hispánico debido a la fusión con postulados romanos, germánicos, normas canónicas, monárquicas e incluso con rasgos arábigos, constituyen una herencia para el pueblo español; y
- Se aplicaba a los comerciantes ambulantes un impuesto denominado *portaticum*.

2.4 Marco histórico del Derecho Mexicano Precolombino

Es muy poco lo que realmente conocemos sobre nuestro Derecho Indígena, debido fundamentalmente a la pérdida de información causada por: el no registro de textos históricos, pues su existencia solamente es consuetudinaria; la destrucción de la mayoría de las fuentes de conocimiento y demás testimonios originales; el abandono y olvido de nuestras costumbres para adoptar las europeas, al acaecer la dominación española; y, la escasa información fidedigna con que contamos, referida a los últimos siglos anteriores a la ocupación española y mayormente a la zona del Altiplano Central.

Las fuentes que tenemos hoy en día para estudiar el Derecho Indígena anterior a la Conquista, son fundamentalmente tres: las escritas originales o también llamadas códices; los sitios arqueológicos; y, las crónicas que se

¹⁶ *Ibid.* p. 250.

escribieron durante los primeros años de la dominación española, llevadas a cabo tanto por españoles como por indígenas.¹⁷

Había dos grandes regiones con un notable avance cultural: la andina o sudamericana y la mesoamericana (mayas y aztecas). En la cultura mesoamericana han sido señaladas tres épocas: preclásica (2300 a.C.-1 d.C.), clásica (1-1000), y, posclásica (1000-1521); de donde nacieron una serie de pueblos cuyos vestigios materiales pueden apreciarse en museos, así como la relación que se daba en medio de ciertos enfrentamientos militares, pero también a través de un intercambio comercial, cultural y genético, este último surgido de las uniones matrimoniales entre las distintas etnias.¹⁸

2.4.1 Aztecas

Fueron ellos, quienes tuvieron la más fuerte presencia política y social en el México prehispánico. La Ciudad de México, fundada en 1325 como asentamiento lacustre en un pequeño islote, llegó a ser a principios del siglo XVI, sede del señorío azteca. En el Valle de México hubo en aquel entonces un conjunto de ciudades que vivían en competencia militar y comercial, conformadas por victoriosos chichimecas, derrotados toltecas y pobladores autóctonos; su civilización se desarrolló sobre una organización social y económica muy evolucionada, con una compleja religión politeísta. Una característica de esta cultura es la forma como sus integrantes entienden al Universo, al mundo, a la naturaleza y a sus semejantes; su derecho, se identifica por el pragmatismo, dado que al no existir un ideal, cualquier dogmatismo quedaba prácticamente excluido;¹⁹ su cosmovisión se refleja en su organización social, política y económica, pero esencialmente en la religión, considerada como un sistema de creencias, normas y comportamientos.

¹⁷ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. Historia del Derecho Mexicano. Séptima Edición. Porrúa. México. 1999. pp. 29-30.

¹⁸ "Exposición Permanente: Dioses, Ritos y Ceremonias en el México Antiguo". Sala: Culturas Indígenas de México. Museo Nacional de Antropología e Historia. México. 2003.

¹⁹ GONZÁLEZ, María del Refugio. Historia del Derecho Mexicano. McGraw-Hill. México. 1981. p. 4.

El mercado más importante del Imperio Azteca era el tianguis de *Tlatelolco*, *Tlatilulco*, *Xaltilolco*, que significa colina redondeada o montículo de arena redonda,²⁰ lugar donde se vendía una gran variedad de mercancías, por tal motivo, establecieron importantes rutas de comercio y seguramente de ahí también provenían los gremios de comerciantes, cuya especialización era efectiva en el éxito de las empresas de intercambio. En Tlatelolco el mercado diario constituyó una maravilla del mundo occidental, que excitó la admiración envidiosa de los españoles por su profusa variedad; la importancia del mercado persistió aún en las comunidades indígenas, ya que desde Guatemala la gente hacía viajes de varios kilómetros para cambiar sus productos y los comerciantes tenían tanta importancia como función social, ya que un comerciante no vendía sus productos más que en el mercado, aunque se le ofreciera un pago superior.²¹ Su descripción la encontramos en forma detallada en el relato que hace Bernal Díaz del Castillo en su crónica de la Conquista de la Nueva España, donde narra:

“Llegamos a la gran plaza, que se dice Tlatelolco, como no habíamos visto tal cosa, quedamos admirados de la multitud de gente y mercaderías que en ella había y del gran concierto y regimiento que en todo tenían y los principales que iban con nosotros, nos iban mostrando cada género de mercaderías que estaban por sí, y tenían situados y señalados sus asientos... y tenían allí sus casas adonde juzgaban, tres jueces y otros como alguaciles ejecutores que miraban las mercaderías...”²²

El conjunto del mercado se constituía por un gran espacio al aire libre, a manera de patio vigilado por gobernantes *pochtecas*, rodeado de habitaciones que servían de bodegas.²³ De lo anterior observamos que en aquellos tiempos, hombres y mujeres acudían a un lugar fijo para intercambiar sus mercaderías o adquirir lo necesario para su subsistencia y pagar sus tributos. Entretanto casi todo el mundo del México Antiguo se dedicaba al comercio en pequeña escala, la

²⁰ “La Matrícula de Tributos: Serie Códices”. Arqueología Mexicana. Bimestral. Numero 14, México, 15 de noviembre del 2003, p. 26.

²¹ VAILLANT, George. La Civilización Azteca. “Origen, Grandeza, y Decadencia”. Fondo de Cultura Económica. México. 1994. p. 110.

²² DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal. Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España. “Antología”. Secretaría de Educación Pública-Cien de México. México. 1988. p. 175.

²³ [Http://www.iteso.mx/publica/mktglobal/marzo2000/Mar002.htm](http://www.iteso.mx/publica/mktglobal/marzo2000/Mar002.htm). 08 de febrero del 2003, 12:10 p.m.

venta de su producto era la principal actividad familiar; Tlatelolco constituía por tanto, el centro del comercio mexicano más importante de América, dicho tianguis no se perseguía únicamente obtener ganancias, sino que era un método fácil de redistribución, aprobado por las autoridades; el mercado se abría cada cinco días y entonces llegaba el doble de personas que en los días normales,²⁴ toda esta actividad formaba la *pochtecayotl*, es decir, el arte de intercambiar los objetos. Los comerciantes se llamaban *pochtecas* y se integraban en grupos endogámicos muy cerrados, entrelazando sus vínculos entre los distintos pueblos por lazos matrimoniales, tenían sus propios dioses, fiestas y una organización interna que resistió los cambios por muchos siglos; estos mercados estaban controlados por autoridades al servicio del Emperador Moctezuma, quienes supervisaban que las cantidades fueran las fijadas para cada mercancía, los comerciantes pagaban un tributo al Emperador que podía ser en especie o en dinero (cacao y plumas rellenas con polvo de oro).

Los artesanos y los comerciantes pertenecían al grupo de los *macehualtin*; a quienes el Estado les reconocía la importancia de su trabajo especializado, eximiéndolos de las labores agrícolas pero a cambio, debían pagar con tributo aquellos objetos que producían con sus manos, o bien, las que traían desde lejanos territorios.

Hubo una pirámide de cobros, a cargo de los *calpixqui* y lo hacían efectivo entre los grandes mercaderes o *hueypohtlan*,²⁵ cuyo resultado neto llegaba finalmente a los almacenes públicos (la deshonestidad de un *calpixqui* se castigaba con la muerte). Es menester mencionar que los nobles nunca cobraron tributos a su propio nombre, sino a nombre del Emperador; de esta manera el pueblo se daba cuenta de quien era su soberano y el noble, a quien estaban directamente sometidos, sólo era representante de aquél.²⁶ Hubo cierto *pooling* (combinación para especular en fondos públicos) de los resultados fiscales dentro

²⁴ HUGH, Thomas. *La Conquista de México*. Patria. México. 1997. pp. 21, 30, 36, 337.

²⁵ "La Matrícula de Tributos: Serie Códices". *Op. cit.* p. 38.

²⁶ FLORIS MARGADANT'S, Guillermo. *Op. cit.* p. 30.

de la Triple Alianza, del total recibido por parte de unas 260 tribus, Tenochtitlán recibió un 40%, Texcoco otro 40% y Tacuba un 20%, al lado de los tributos repartidos en esta forma, parece que hubo otros que sólo aprovecharon alguno de los tres aliados. Los tributos que existían entre los aztecas, puede dividirse en dos grandes grupos: los que se cargaban a los pueblos sometidos por los aztecas, y los interiores, que debían pagar los propios mexicanos; asimismo, los pueblos que estaban sometidos a los aztecas tenían que pagar tributos en especie o mercancía y en servicios especiales. Alonso de Zurita expresa que al efectuarse la conquista de una provincia, los mexicanos dividían algunas tierras para labrar y hacer sementeras; lo que parece más probable es que Clavijero, al hablar de la Guerra entre los tepanecas y los mexicanos, expresa que el rey Itzcóatl dio a Moctezuma Ilhuicamina una parte de las tierras conquistadas, y otras a los sacerdotes para su subsistencia.

Las épocas señaladas para el pago de los tributos variaban según la naturaleza de éstos; generalmente se pagaban cada ochenta días, o bien, dos veces al año (azteca) en la siguiente forma: 5, 4, 5, 4. Los servicios personales consistían tanto en la obligación de labrar las tierras que señalaban los vencedores, como llevar cargas, bastimentos y armas a cuevas, prestar hogar a los guerreros del pueblo al cual tributaban y contingentes para la guerra,²⁷ además pagaban tributo: en tiempo de guerra, a sus señores naturales, así como el religioso.

Estando tan arraigado entre los aztecas el culto religioso a sus diferentes Dioses, era natural que existieran también gran número de ministros: 40 000 *teocallis* con un millón de ministros (según cálculos de los historiadores Orozco, Berra, Clavijero y Torquemada), quienes se basaron en que solamente en el Templo Mayor había 5000 ministros.

²⁷ YÁÑEZ RUIZ, Manuel. El Problema Fiscal en las Distintas Etapas de Nuestra Organización Política. Tomo I. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores. México. 1958. pp. 23-24.

Para el sostenimiento y gastos de reparación de los templos dedicaban grandes extensiones de tierras o *teotoalpan* (tierras de los dioses), y contaban con tres clases de tributos: el de primicias de los frutos del campo; de mantenimiento, bebidas, carbón, leña, copal y vestidos; y el de servicios que consistía en labrar los terrenos dedicados a los templos.²⁸ En cuanto a los tributos en tiempo de guerra se puede decir que, los pueblos sometidos tenían la obligación de seguir a sus conquistadores en la guerra, a cuyo efecto se les señalaba la gente con que deberían contribuir; además existían tierras especialmente destinadas al cultivo, cuyos productos se dedicaban exclusivamente al mantenimiento del ejército en tiempo de guerra; el servicio durante este periodo consistía en llevar armas y equipaje a los guerreros. A algunos pueblos se les imponía además, la obligación de cultivar campos determinados, para suministrar víveres al ejército real.²⁹

Por otro lado, a nadie se le exceptuaba del pago de tributo; si era pobre debía trabajar; si estaba enfermo, se esperaba a que sanase. Los exactores perseguían a todos con la mayor crueldad, teniendo facultad de vender como esclavos a los incumplidos.³⁰ La recia organización fiscal de los aztecas, se reflejaba en las sanciones en casos de evasión, resistencia al pago del gravamen tributario y la distribución de la carga; atendían según cánones preestablecidos, a la actitud asumida cuando se les pretendía imponer el vasallaje a los señoríos conquistados, la clase social a la que pertenecían sus nacionales, tenían cierto espíritu proteccionista o capacidad tributaria, en la que destacaban manifestaciones de la singular fisonomía del pueblo *tenochca*, esencialmente en lo que atañe a sus principios éticos e índice cultural.³¹

En cuanto a los habitantes de Tenochtitlán, Tacuba y Texcoco, el tributo gravitaba según reglas del Derecho Consuetudinario sólo sobre una parte de la

²⁸ *Ibid.* p. 27.

²⁹ *Ibid.* p. 28.

³⁰ *Id.*

³¹ ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo. El Proceso Tributario en el Derecho Fiscal Mexicano. Porrúa. México. 1977. p. 29.

población, al existir ciertos grupos sociales y categorías de personas exentos de su pago, tales como: nobles, sacerdotes, guerreros, valientes, ancianos, viudos, huérfanos, menores, inválidos, mayeques (ciervos de los nobles propietarios o usufructuarios de tierras), escritores, músicos y pobres mendigantes;³² quienes en tiempo de pestilencia o esterilidad, acudían a los mayordomos, al Señor Supremo y Universal a presentar una relación de este hecho y así, se mandaba que no se cobrase el tributo aquel año a los pueblos donde esto sucedía, si la magnitud del problema lo ameritaba, se ordenaba ayudar para su sustento y simiente para sembrar, esto se debe a su propósito de revelar y conservar sus vasallos en cuanto era posible.³³

Era un Sistema Tributario que privaba antes de la llegada de los españoles y durante el Imperio de la confederación *nahuatlaca*, tenía dos aspectos: uno hacia el exterior respecto a los pueblos vencidos en guerra o que se habían dejado someter sin pelear, incluso se dice que la falta de pago del tributo o el retardo en el mismo, ocasionaba graves consecuencias por parte de los aztecas hacia los pueblos rebeldes, mismas que llegaban hasta la destrucción de las poblaciones;³⁴ y el otro, referido a la tributación de los mismos pueblos que formaban la Triple Alianza, y que no obstante había disposiciones de carácter social como, por ejemplo, exención de pago de impuesto a ancianos, huérfanos, mayeques, pobres y mendigantes, así como la condonación de los pueblos que sufrían lo anteriormente señalado, se puede sostener que este régimen tributario es un antecedente inmediato del artículo 31, fracción IV de nuestra Constitución.

Una característica esencial de esta cultura, es su base económica, mixta y compleja, ya que compaginaba la agricultura intensiva con la caza, pesca y recolección, actividades a las que se sumaba un rico y abundante intercambio comercial, cuya red cubría todo lo ancho y largo del territorio mexicano, inclusive fuera de Mesoamérica. Por esta razón, a México-Tenochtitlán y en su tiempo a

³² *Ibid.* p. 28.

³³ *Ibid.* p. 33.

³⁴ *Id.*

Tlatelolco, arribaban importantes contingentes de objetos y materiales preciosos que pagaban las provincias conminadas a manera de tributo.

A fines del siglo XV la tarea de los líderes aztecas cambió su acento de conquista hacia la administración de lo conquistado,³⁵ en la cual, los productos en sus formas naturales, ya trabajadas o transformadas en objetos diversos, eran destinados a los mercados (instituciones formales de intercambio) conocidos como tianguis o *tianquistli*, regidos por sus propias autoridades y cuerpo de vigilancia o gobernadores *pochtecas*, quienes dictaban las Ordenanzas que debían seguir los vendedores y compradores y por ende, fungían como jueces en los diversos pleitos y querellas, asimismo imponían los castigos pertinentes a cada caso:

“...Tres oficiales se sentaban en el mercado y arbitaban inmediatamente en las disputas. Si a alguien trataba de vender objetos que se sabía habían sido robados, lo ejecutaban, salvo si decía quien se los había vendido”.³⁶

Asimismo, llevaban un riguroso registro en un documento denominado Matrícula de tributos, dedicado a la Administración y Hacienda Pública, mediante el cual México-Tenochtitlán llevaba la cuenta y calendario preciso de los tributos que las diferentes provincias y sus pueblos debían entregar, dicha Matrícula se relaciona con el Sistema de Imposiciones que los mexicas y sus aliados de Texcoco y Tlacopan mantuvieron, hasta poco antes de su propia conquista por los españoles, sobre los innumerables pueblos por ellos sojuzgados.

Este afamado documento pictográfico mexica sólo cuenta con 16 fojas en papel ámate de 29 x 42 centímetros aproximadamente, pintadas de color por ambas caras, perteneciente a un género relacionado con la Administración Pública, el de los *tequíamatl* (papeles o registros de tributos); fue elaborado en México-Tenochtitlán por los *tlacuilos* o pintores, para llevar cuenta precisa de los tributos que las provincias o señoríos sujetos, debían entregar en tiempos determinados. Aunque su contenido es fundamentalmente de carácter económico, la riqueza de sus connotaciones va más allá y aporta una suma impresionante de

³⁵ “La Matrícula de Tributos: Serie Códices”. *Op. cit.* p. 38.

³⁶ HUGH, Thomas. *Op. cit.* p. 338.

noticias que conciernen a las formas de vida de los pueblos mesoamericanos, esto le confiere un considerable interés para el conocimiento de la cultura que floreció en México antes de que se diera el encuentro con los hombres de Castilla.³⁷ En este Códice se encuentra la variedad y riqueza de los tributos provenientes de las provincias, a los que se sumaban las aportaciones resultado del tráfico de los *pochtecas* o mercaderes, puesto que formaban parte de la estructura social, política y religiosa de esta urbe, quienes recorrían grandes zonas del territorio mexicano a lo largo de rutas determinadas y gozaban de una reputación especial, que los protegía de cualquier ataque enemigo, si llegaban a sufrir asaltos, robos, esclavitud o muerte, era motivo inmediato para declaración de guerra.

En cuanto a la organización del antiguo mercado o *tianquiztli*, se observa con mayor detalle en el más famoso del Imperio Azteca a la llegada de los españoles, esto es el de la Ciudad de Tlatelolco, *Tlatilulco* o *Xaltilulco*; en ésta existió uno de los mercados indígenas más notables de su tiempo, pues según el conquistador Hernán Cortés, más de 30 000 nativos se reunían diariamente a intercambiar sus productos.³⁸ En un principio, cambiaban unas mercancías por otras; pero más tarde cuando se dificultó el continuo intercambio de bienes o trueque, buscaron una medida común para realizar el comercio, utilizando para tal efecto una especie de bellotas, que ellos llaman *cacahuat*, pues eran tenidas entonces en mucha estimación, porque no sólo servían de moneda, sino también de comida y bebida.

Además, las producciones de los artífices mexicas (también producto de intercambio en los mercados), basadas principalmente en sus deidades, le dieron grandeza y suntuosidad a México-Tenochtitlán y asombraron a Hernán Cortés, a Bernal Díaz del Castillo y a todos los conquistadores.³⁹ El hombre azteca transforma el barro en piedra para crearlos a su imagen y semejanza; esto es, les dan vida plasmada en los múltiples rostros de los dioses antiguos; así transfiere su

³⁷ "La Matrícula de Tributos: Serie Códices". *Op. cit.* p. 6.

³⁸ CORTÉS, Hernán. Cartas de Relación. Porrúa. México. 1988. p. 1-100.

³⁹ *Ibid.* p. 7.

poder creador a los dioses, paradójicamente son ellos quienes dan vida al hombre; como la concepción que del Universo tenían los pueblos antiguos, donde el tiempo se convertía en una dualidad: vida y muerte.

Los aztecas tenían como Dios del comercio a Xacateuctli, el señor que guía, a quien hacían dos grandes fiestas anuales en el templo que tenía en la capital, una en el mes noveno, y otra en el decimoséptimo, con muchos sacrificios de víctimas humanas y magníficos banquetes;⁴⁰ aunque el padre Joseph Acosta dice:

"En Cholula, que es cerca de México y era República por sí, adoraban un famoso ídolo, que era dios de las mercaderías, porque ellos eran grandes mercaderes, y hoy día son muy dados a tratos; llamábanle Quetzalcoatl".⁴¹

La Ciudad de Tlatelolco fue incorporada a Tenochtitlán, capital del Imperio en 1473. La Antigua Ciudad Azteca se componía de dos ciudades contiguas, pero distintas, y cada una con sus reyes propios. La principal llamada Tenochtitlán, residencia de los emperadores mexicanos; la Tlatelolco, situada al noreste de aquélla, donde se hallaba el famoso mercado común en ambas y que eran divididas por una simple zanja. En una guerra que Moquihuix, rey de Tlatelolco,⁴² emprendió contra su cuñado Axayácatl, Emperador de México, fue vencido aquél y Tlatelolco, quedó desde entonces unido a la gran Tenochtitlán (así las hallaron los españoles).⁴³ Podemos concluir diciendo que:

- El tianguis tiene su origen en el periodo azteca;
- Los calpixqui se encargan del cobro de impuestos a los pochtecas, es decir, eran los que fiscalizaban;

⁴⁰ CLAVIJERO, Francisco Javier. Capítulos de Historia y Disertaciones. UNAM. México. 1994. p. 131.

⁴¹ DE ACOSTA, Joseph. Vida Civil y Religiosa de los Indios. UNAM. México. 1995. p. 175.

⁴² DURÁN, Fray Diego. Historia de las Indias de Nueva España e Islas de Tierra Firme. Cien de México. México. 1995. pp. 308-321.

⁴³ CERVANTES DE SALAZAR, Francisco. México en 1554. UNAM. México. 1993. p. 129.

- Existían doce magistrados pochtecas que se encargaban de administrar los tianguis;
- Los tlacuilos hacían registro de lo recaudado en la matrícula de tributos;
- Sostienen relaciones de intercambio, o sea una ideología basada en el trueque; y
- Se establece el trueque como un método fácil de distribución de la riqueza aprobado por el emperador.

2.4.2 Mayas

Fueron una de las más brillantes y poderosas culturas de Mesoamérica; su civilización se extendió en el sur por un período de tres mil años, entre los siglos III y XV aproximadamente; dominaban un lenguaje escrito, hablaban más de una lengua, eran hábiles arquitectos, arriesgados comerciantes y talentosos artistas. Su Imperio comercial se extendía desde América Central hasta el Centro de México y posiblemente más allá de esas fronteras; los hallazgos arqueológicos han corroborado los datos proporcionados por las crónicas y relatos de los frailes y conquistadores, respecto a la existencia de una organización comercial entre los mayas y de la existente relación de intercambio desde épocas muy antiguas con la Costa del Golfo, el Altiplano Central y hacia el sur, hasta el Golfo de Honduras; este grupo étnico, unido por un tronco lingüístico e ideas religiosas comunes, se encontraba entre las actuales regiones de Yucatán, Guatemala, Tabasco, Belice y Honduras, fue toda una red de rutas de comercio para muy variados productos: desde metates hasta iguanas vivas.⁴⁴

Su primer florecimiento llamado Antiguo Imperio, se manifestó entre los siglos IV y X d.C. (algunos mayistas, como Thompson, lo colocan entre 325 y 925 d.C.). No era un Imperio centralizado, es decir, los mayas no constituían un Estado unificado, sino se organizaban en un conjunto de Ciudades-Estado,

⁴⁴ THOMPSON, Eric's. Grandeza y Decadencia de los Mayas. Fondo de Cultura Económica. México. 1994. pp. 260-263.

independientes entre sí, que controlaban un territorio más o menos amplio. El imperialismo maya no tomaba la forma de anexión, sino de la imposición de tributos.

Los mayas sobrevivieron seis veces más tiempo que el Imperio romano, y constituyeron más ciudades que los antiguos egipcios.⁴⁵ Eran dirigidos por nobles y sacerdotes, ligados por ideas religiosas comunes y lazos familiares entre las aristocracias locales; vivían en competencia comercial, lo que los llevó algunas veces al extremo de la guerra; la antigua idea de que los mayas eran fundamentalmente pacíficos, dedicados a las matemáticas y a la astrología, resulta ser una ilusión.

En el nuevo Imperio, cada Ciudad-Estado fue gobernada por un *halach uinic*, también llamado *ahau*; quien con la ayuda de un Consejo de nobles y sacerdotes, dirigía la política interior y exterior del Estado; además se le otorgaba poder de nombramiento de los *bataboob*, que eran los administradores y jueces con funciones militares y religiosas provenientes de aldeas adscritas a su Ciudad-Estado; en cada aldea había un Consejo de ancianos. La selección de los *bataboob* se realizaba a través de un exámen que implicaba el conocimiento de técnicas mágicas, ligadas al lenguaje de Zuyua, el cual, posiblemente fue el de los invasores toltecas del siglo X. Éstos también fueron considerados como nobles, así como los dos o tres consejeros municipales, responsables de los barrios de cada municipalidad. Los nobles formaron dos cofradías militares, con los símbolos del águila y del jaguar y entre ellos jugaban el gran papel del *nacom*, (una desventaja de los mayas en su lucha contra los españoles fue su costumbre de depositar las armas inmediatamente después de caer el *nacom*), jefe militar elegido por tres años, durante los cuales gozaban de grandes honores. Vivían organizados por tribus en ciudades y pueblos que se confederaban sin un soberano común que ejerciera el poder, mientras la tierra era propiedad común distribuida por el cacique de la tribu.

⁴⁵ [Http://www.iteso.mx](http://www.iteso.mx). 21 de octubre de 2003, 9:37 a.m.

Los mayas estaban divididos en clases sociales muy bien definidas. En lo más alto de la jerarquía se encontraba el gobernante, quien era un representante de Dios en la Tierra, éste decidía cuándo hacer la guerra o pactar la paz, además regía el comercio y las alianzas maritales, lo apoyaban los sacerdotes, nobles y guerreros, sólo él o sus sacerdotes estaban autorizados para realizar las ceremonias religiosas en los templos; nobles, sacerdotes, comerciantes, y artesanos fueron sostenidos por la gran masa de agricultores, que pagaban tributos al *halach uinic* y llevaba una corriente constante de regalos a los demás.⁴⁶

Durante el siglo IX d.C., los grandes centros eran abandonados. Bajo la influencia de conquistadores toltecas llegados del noroeste, surgió entre el 975 y el 1200 d.C., una nueva civilización a la que llamamos Chichén-Itzá, Ciudad dominante en una Triple Alianza con Mayapán y Uxmal. Una guerra civil produjo de 1200 a 1441, una dictadura por parte de los líderes de Mayapán, los *cocom* y una fase caótica media entre la liberación respecto de este despotismo y la llegada de los españoles a estas tierras, Aguilar y otros en 1511; luego, las expediciones de Francisco Hernández de Córdoba en 1517; y Juan de Grijalva en 1518; y finalmente, la llegada de Cortés, en 1519. La conquista definitiva de la región Maya se debe a los Montejo a mediados del siglo XVI, aunque el último baluarte, el Tayasal cayó en 1697 cerca del lago de Petén-Itzá.

Famosas eran Copán, Tikal (actualmente Piedras Negras), Palenque, Tulum y Chichén-Itzá. Muchas de tales ciudades fueron fundadas por colonizadores, enviados de las ya saturadas; también contaban con mercados establecidos en centros comerciales que al mismo tiempo eran ciudades importantes, a las que afluían comerciantes peregrinos con el fin de rendir culto a determinado santuario y realizar intercambio de artículos; destacan entre ellos: y Xicalango Xcambó en el litoral de Tabasco, Campeche, Yucatán; Potochan, Chahuaca, Itzamkanac, Cachi, Nito en Honduras; Nato y Zinacantan en las tierras altas de Chiapas; y Xoconusco en la Costa del Pacífico. Contaban con rutas

⁴⁶ FLORIS MARGADANT'S, Guillermo. *Op. cit.* p. 20.

mercantiles: terrestres, que eran simples veredas o caminos de piedras; fluviales, aprovechando los grandes ríos en sus tramos navegables; o marítimas, alrededor de toda la península de Yucatán, desde Tabasco hasta América Central.

Aunque el sistema de trueque era bueno, sobre todo a nivel local, buscaron una medida común para realizar el comercio y para tal efecto, fueron utilizadas como monedas las almendras de cacao,⁴⁷ algunas veces las falsificaban, pues a cada almendra le levantaban cuidadosamente la pulpa y la reemplazaban con cera, tierra o con cáscara de aguacate, todo con bastante habilidad como para hacer aparecer la semilla sin arrugas y con cubierta bastante tersa;⁴⁸ a veces para realizar el pago, utilizaban conchas marinas coloradas, cuentas de jade, hachas de cobre en forma de T, plumas de quetzal; y en la época tardía, cascabeles de cobre. Al igual que los aztecas, tenían una fe ciega en sus dioses, entre los cuales destaca Yacatecutli, patrón de los viajeros de la clase mercantil que adoraban colocándole sus bastones juntos y salpicaban con sangre de sus narices y orejas; el bastón del viajero era su símbolo al que se le hacía una oración y ofrecían flores e incienso. Por ello podemos decir que:

- Establecen un sistema monetario combinando las almendras de cacao con el trueque; y,
- Utilizaban un registro de contribuciones en pergaminos, sin embargo, debido al clima cálido se destruyeron, por lo que no se tiene conocimiento real de los tributos.

2.5 La Colonia

Las fuentes directas de la historia de nuestro Derecho son los textos escritos de las Leyes que han regido nuestro país, a partir del momento en que con la Conquista española se introdujeron la escritura y el Sistema de Ordenamientos de carácter general; pero, siendo el Derecho un fenómeno de

⁴⁷ THOMPSON, Eric's. *Op. cit.* pp. 260-263.

⁴⁸ *Id.*

cultura y México un Estado de complejión tan especial, que sólo se limita a conocer los textos legales o que los toma como la fuente de información más valiosa, no podría explicar las peculiaridades de la vida jurídica de nuestro pueblo, tan diversa de la que exigirían sus Leyes.⁴⁹

En tres siglos de dominación, España trató de imponer a los pueblos de México su cultura jurídica heredada de Roma, con tradiciones celtiberas y matices germánicos y logró imponer hasta cierto punto, las formas de Derecho; sin embargo, el indio poseía por tradición de centenares de siglos otra cultura muy diferente tanto en lo físico como en lo psíquico que no podía confundirse con la española, pues su composición somática y mental reaccionaba de modo distinto ante los hechos de la vida, podía decirse que en todas las celdillas de su cuerpo había una preparación *sui generis* para la adaptación de medios afines, heredada de antiquísimas generaciones. Las Leyes españolas no podían alterar el fondo de donde nace el acto de intercambio y comercio traducido en el jurídico que es elaborado en las raíces indiana y castellana, de donde se apresta la voluntad, se seleccionan los fines y medios de conducta.

La expansión de las Indias se planteó en su origen, como una empresa mercantil lucrativa en la que participaron tanto los reyes españoles como empresarios y mercaderes privados (castellanos y extranjeros).⁵⁰ Las instituciones castellanas en América fueron factor determinante en las culturas que se hallaban asentadas en los diversos territorios pues las culturas aborígenes no habían alcanzado un amplio grado de desarrollo, esto es, la empresa de las Indias fue sobre todo colonizadora.⁵¹

El Derecho Colonial es aquel régimen jurídico aplicado en nuestra patria durante los 300 años que duró la dominación española; como la realidad indiana era diferente de la castellana durante el renacimiento, se dictaron una serie de

⁴⁹ ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio. *Op. cit.* p. 275.

⁵⁰ GONZÁLEZ, María del Refugio. *Op. cit.* p. 13.

⁵¹ *Ibid.* p. 14.

disposiciones propias para las colonias, llamadas en su conjunto Derecho Indiano, de tal suerte que sin eliminarse el Derecho Castellano, coexistieron ambos regímenes legales; por lo que el primero es la Ley en particular y el segundo la general, es decir, para englobar todas las normas del Derecho Colonial Español expedidas desde 1492 hasta 1821.⁵²

Desde el comienzo del siglo XVI, dos grandes corrientes se encontraron en México y se amalgamaron con fuerte influencia; la primera, era una civilización neolítica de aspecto jurídico predominantemente azteca; y la segunda, una civilización hispánica fusionada con postulados romanos y germánicos, normas canónicas, monárquicas e incluso con rasgos arábigos. Por depender el imperio colonial de la Corona de Castilla, el Derecho Castellano sólo es accesorio en América Latina. Pues el Derecho español tenía influencias prerromanas, esto es que mientras en las ciudades se aplicaba un Derecho romano muy sofisticado, en zonas rurales se empleaba el consuetudinario.

En realidad, la Nueva España no era una típica Colonia, sino más bien un reino coincidente con el de Castilla representado por un virrey, asistido por órganos locales con cierto grado de autonomía vigilada y viviendo entre súbditos de la corona que, aunque a menudo de origen peninsular, habían desarrollado un auténtico amor a su patria ultramarina; generalmente no estuvieron animados por el deseo colonizador de enriquecerse para regresar luego a la madre patria (desde luego, hubo excepciones al respecto). El rey contaba con dos Consejos: uno de Castilla y otro de Indias para vigilar sus asuntos respectivos y como máxima autoridad era representado en estas tierras no sólo por virreyes (desde 1535, después de unos experimentos iniciales), sino también por otras autoridades independientes de éstos, directamente responsables ante la Corona, como los adelantados, capitanes, generales y presidentes⁵³ (siempre preocupado por la debida forma legal, Cortés logró que Moctezuma se declarara vasallo de Carlos V,

⁵² SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. *Op. cit.* pp. 57-58.

⁵³ VALERO SILVA. El Legalismo de Hernán Cortés como Instrumento de su Conquista. Porrúa. México. 1965. p. 49.

de modo que desde el punto de vista del Sistema Feudal, la autoridad de la corona castellana estaba bien fundada). La preocupación de la Corona por los intereses espirituales y materiales de los indios se destaca favorablemente del espíritu colonial que observamos en otras empresas colonizadoras, efectuadas por países occidentales en aquellos mismos siglos.⁵⁴

Los impuestos durante la dominación española quedan comprendidas en la forma siguiente: Comercio exterior: almojarifazgo (grana, añil y vainilla); de caldo; anclaje; armada, avería y otros derechos de mar; y, estanco de lastre. Comercio interior: alcabala, pulperías, derechos del quinto de oro y plata; derechos de vajilla, amonedación, ensaye, minería y señoreaje de ésta; al pulque; ramo de muralla; peaje y barcas, real de desagüe de Huhuetoca; estancos; azogues, cobre, estaño, plomo y alumbre, cordobanes; gallos, naipes, nieve, pólvora, salinas, tabaco, entre otros. Agricultura y ganadería: diezmos y licencias. Sueldos y utilidades: medias anatas secular y eclesiásticas. Actos, documentos y contratos: papel sellado. Impuestos sobre juegos, diversiones y espectáculos públicos: lotería. Y, capacitación: tributos, medio real de fábrica, hospital y de ministros.⁵⁵

En esa época se indicaba que sí el Gobierno de México actuara sabiamente; si abriese sus puertas a todas las naciones amigas; si recibiese colonos chinos y malayos para poblar sus costas occidentales, desde Acapulco hasta Colima, si aumentase los plantíos de algodón, café y caña de azúcar; en fin, si se estableciese un justo equilibrio entre los trabajos de la agricultura; el beneficio de las minas e industria manufacturera, podría por sí solo y en pocos años dar al Gobierno español una utilidad líquida doble de la que hoy en día se tiene. La Tesorería de Madrid recibe del virreinato de la Nueva España de cinco a seis millones de pesos al año; del Perú, cuando más un millón; de la Nueva Granada, de cuatrocientos a quinientos mil.⁵⁶

⁵⁴ FLORIS MARGADANT'S, Guillermo. *Op. cit.* p. 37.

⁵⁵ YÁÑEZ RUIZ, Manuel. *Op. cit.* pp. 59-61.

⁵⁶ DE HUMBOLDT, Alejandro. Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España. Porrúa. México. 1984. p. 551.

De la legislación, primera fuente del Derecho Indiano, emana una avalancha de Cédulas Reales, Provisiones, Instrucciones, Ordenanzas, Autos Acordados, Pragmatismos, Reglamentos, Decretos, Cartas Abiertas, que valían ya sea en algunos territorios ultramarinos españoles, o bien, en todas las Indias Occidentales. Su fundamento lo constituía la Corona y su ratificación era necesaria para toda medida emanada de los virreyes, audiencias, gobernadores y ciudades; con la particularidad de que, pendiente la ratificación, las normas dictadas por virreyes y audiencias, surtían provisionalmente efecto inmediato, mientras que las derivadas de gobernadores y ciudades debían obtener la autorización del virrey o de la audiencia, lo que produjo un Derecho desconfiado y plagado de trámites burocráticos con carácter altamente casuístico, caracterizado por un tono moralista e incluso social.

Punto clave sobre lo mencionado con antelación lo constituye la Recopilación de Leyes de las Indias, misma que consta de nueve libros (entre los cuales se encuentra el VIII que contiene normas fiscales, IX que reglamenta el comercio entre la Nueva España y la metrópoli, así como el V que establece normas sobre gobernadores, alcaldes mayores, corregidores y cuestiones procesales), subdivididos en 218 títulos. Y en concreto, la Ley XXI del título V, libro VI, declara:

“Porque no reciban agravios los indios de hacerles pagar más tributos de los que buenamente pueden y gocen de toda conveniencia. Después de bien informados de lo que justa y cómodamente podrán tributar por razón de nuestro señorío, aquellos declaren, tasen y moderen, según sus conciencias, teniendo respeto a que no reciban agravio, y los tributos sean moderados y a que les quede siempre con que poder acudir a las necesidades referidas y a otras semejantes, de forma, que descansados y relevados y antes enriquezcan”.

Como lo piensa dicho autor, si en sentido literal se puede estimar que la Ley sólo es un antecedente del artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal Mexicana, podemos asegurar que también fue un mínimo de justicia tributaria.⁵⁷ Se aplicaban en la Nueva España, los Derechos: Indiano Peninsular, Indiano Criollo y Castellano (con sus respectivas costumbres); Canónico Positivo escueto y de

⁵⁷ REYES VERA, Ramón. La Fracción IV del Artículo 31 en la Constitución Federal Mexicana. “Cuarenta y cinco años al servicio de México”. Tomo I. Tribunal Fiscal de la Federación. México. 1980. pp. 425-426.

índole ecuménica (no recopilado); Canónico Especial para el Reino Hispano (producto de Concordatos y del Real Patronato de la Iglesia Hispana) y para las Indias (reflejo del Real Patronato de la Iglesia Indiana); Canónico Novohispano (producto de los primeros dos concilios mexicanos); Consuetudinario, para el comercio ambulante; *corpus iuris canonici*; así como las decisiones del cuarto concilio mexicano aceptadas por la Corona pero no por el Vaticano; el *ius comune*; las costumbres jurídicas prehispánicas que siguieron en vigor en las comunidades indígenas, en virtud de decisiones monárquicas que hallamos en la Recopilación de las Indias.⁵⁸

España hizo prodigios en su legislación de Indias al construir el puente para la comprensión mutua; estaba apoyada en la información directa de los hechos e inspirada en fines de alta especulación moral y teológica, logró la posible aproximación (aunque sin llegar al ajuste), de la reacción del indio con la del español ante el fenómeno social.

Pero ello se debió a la plena conciencia del factor raza que no debía perderse de vista, si se quería preparar una convivencia armónica entre españoles e indios; dicho factor, fue un elemento importantísimo en el Derecho, ni siquiera sus formas fueron completamente europeas, pues se quiso conservar todo aquello que en el indio no era radicalmente incompatible con lo nuevo, y sin embargo, la oposición entre la forma y el fondo, realidad y apariencia constituyó un germen de insinceridad y descomposición que advertían los extranjeros que venían a Nueva España y que chocaba a los virreyes, quienes al llegar de la península no comprendían la mezcla especial de los elementos sociales. Pero el nativo quedaba allí con todos sus atributos y el distanciamiento fue cada vez mayor por haberse destruido el puente que aquella legislación había construido a fuerza de labor; el desorden, la inquietud y el revolucionarismo de México tuvieron en esto una de sus causas más eficientes.⁵⁹

⁵⁸ FLORIS MARGADANT'S, Guillermo. *Op. cit.* p. 60.

⁵⁹ *Ibid.* p. 276.

Por lo que respecta a los tianguis, éstos se realizaban en los pueblos circunvecinos; los arrieros llevaban los insumos que demandaban los reales de lugares lejanos; posteriormente, efectúan el intercambio de bienes y de relaciones sociales, toda vez que la gente se reunía para comentar sobre sus cosechas o iniciar relaciones de compadrazgo. Durante la Colonia la costumbre sobre el *tianquistli* quedó muy arraigada en la Nueva España, ya que durante este período fueron autorizados los mercados ambulantes por el Gobierno Virreinal, estableciéndose en las zonas de mayor afluencia.

Al llegar Carlos III a la Corona de España en 1759, se inicia una época caracterizada por una creciente centralización del poder, secularización del Estado y explotación de los recursos materiales no vista en siglos pasados; por estos motivos, la capital del virreinato de la Nueva España, adquiere importancia como sede del poder, cabecera del comercio y centro de control social de todo el reino.

El virrey Bucareli emprendió un saneamiento moral, que llevó a una mejor recaudación de impuestos⁶⁰ e impuso que el Palacio Virreinal dejara de ser un mercado público y por su parte, el comercio ambulante fue confinado a los mercados del "Volador" y "Factor", mientras que para las importaciones y productos finos se reedificó el "Parián" en la Plaza Mayor.⁶¹ El mercado indígena fue lo primero que los españoles quisieron introducir en sus colonias, de manera que se asegurara el aprovisionamiento de la población e incluso, trataron de impedir la operación de los mercados en algunos pueblos indios con el fin de proveer a la Ciudad española de 1540 a 1548, pero a final de cuentas se tuvieron que adaptar a ellos; también en Antequera, se estableció un mercado que hizo frente a las necesidades de la creciente población urbana, sin embargo, las plazas indígenas prehispánicas permanecieron inalteradas por la ingerencia española.

La política paternalista colonial que segregaba a los indios de los españoles y las castas, condujo al Gobierno virreinal a coadyuvar con la autonomía e

⁶⁰ TOVAR, Isabel et al. El Corazón de una Nación Independiente. "Ensayos sobre la Ciudad de México". Volumen III. Departamento del Distrito Federal. México. 1994. p. 121.

⁶¹ MATUTE, Álvaro. Antología México en el Siglo XIX. UNAM. México. 1973. p. 53.

independencia del sistema de plazas de los indios en el Valle de México.⁶² El Sistema Económico Novohispano puede ser caracterizado como prohibicionista y monopolístico, pues la intervención de la metrópoli en todas las ramas de la economía impedía por lo menos formalmente el libre comercio; la producción de artículos que España deseaba introducir a su colonia y la siembra de productos cuyo comercio favorecía a los intereses económicos de los peninsulares, de esta manera, la igualdad legalmente declarada respecto al resto de la monarquía, se vio contrariada por la realidad económica.⁶³

De las reformas implantadas en la nueva España por Carlos III, la creación de las tendencias fue la que más trastocó la vida colonial. La introducción de los intendentes tenía por objeto uniformar el aparato estatal, fomentar la economía de la cultura, mejorar la administración de las rentas reales y la gestión de la Hacienda Pública e impulsar reformas administrativas; asimismo, pretendía acabar con el casuismo imperante en la Administración Pública y con las irregularidades fiscales de corregidores y alcaldes mayores, quienes por no recibir salario alguno del rey, sólo buscaban los cargos para enriquecerse.⁶⁴ La evolución histórica del artículo 31 fracción IV, ocurrió de la siguiente manera:

- El Acta de Ayuntamiento de México del 19 julio de 1808, declara insubsistente la abdicación de Carlos VI y Fernando VII y en su vigésimo cuarto párrafo señala que en el concepto general del reino encontramos el indisoluble vínculo que la nacionalidad impone, entre la entrega de la propia vida y el compromiso económico con la patria. Sus habitantes están dispuestos a sostenerlo con sus personas, sus bienes y derramarán hasta la última gota de su sangre para realizarlo, en defensa de causa tan justa la misma muerte les será apacible, hermosa y dulce.

⁶² ZAVALA, Silvio et al. Mercados de Oaxaca. Instituto Nacional Indigenista. México. 1975. p. 369.

⁶³ GONZÁLEZ, María del Refugio. *Op. cit.* p. 25.

⁶⁴ *Ibid.* p. 30.

- El Bando de Hidalgo del 6 de diciembre de 1810, suscrito en la Ciudad de Guadalajara, declara abolida la esclavitud y convoca en su segunda declaración que, cesa para lo sucesivo la contribución de tributos respecto de las castas que lo pagaban y toda exacción que a los indios se les exigía, lo que constituye un singular testimonio de lo afirmado en el sentido de que, la arbitrariedad tributaria es uno de los más oprobiosos signos de regímenes políticos injustos y autoritarios.

- La Constitución Política de la monarquía española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812 y en cuyas Cortes participó nuestro país con un buen número de Diputados, contenía al respecto tres destacados artículos: el 8º, que obliga a todo español sin distinción alguna a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado; el 339 dispone que las contribuciones se repartirán entre todos los españoles con proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno; y por último el 340 instituye que las contribuciones serán proporcionadas a los gastos que se decreten por las Cortes para el servicio público en todos los ramos.

- Los Sentimientos de la Nación contiene 23 puntos sugeridos por José María Morelos para la Constitución de 1814, suscritos en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, su punto 22 se refiere específicamente al tema que nos ocupa, al proponer que se quite la infinidad de tributos, hechos e imposiciones que más agobian y se señale a cada individuo un 5% en sus ganancias u otra carga igual de ligera que no oprima tanto, como la alcabala, el estanco, el tributo y otros, pues con esta corta contribución y la buena administración de los bienes confiscados al enemigo, podrá llevarse el peso de la guerra y honorarios de empleados.⁶⁵

No obstante la claridad de este pensamiento donde se pretendía que las cargas impositivas fueran moderadas, que se quitaran los tributos que más agobiaban en aquel tiempo, no se puede considerar precedente inmediato de la garantía de proporcionalidad y equidad de las contribuciones, pues se localiza en

⁶⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de América: 1800-1971. Porrúa. México. 1971. pp. 30-31.

la Carta Magna de 1857 en la cual se incluyeron por primera vez en un texto Constitucional, los conceptos de proporcionalidad y equidad

- El Acta de Independencia de México expedida por el Congreso de Anáhuac, el 6 de noviembre de 1813 en la Ciudad de Chilpancingo, destaca la indisoluble liga entre los deberes de la nacionalidad y la contribución al gasto público al declarar reo de alta traición a todo lo que se le oponga directa o indirectamente a su Independencia, ya sea protegiendo a los europeos, opresores, de obra, palabra o por escrito, o negándose a contribuir con los gastos, subsidios o pensiones para continuar la guerra hasta que su Independencia sea reconocida por las naciones extranjeras.

- El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, se refiere al objeto de nuestro estudio en dos artículos: 36, donde las contribuciones públicas no son extorsiones de la sociedad, sino donaciones de los ciudadanos para seguridad y defensa; y 41, el que instituye como obligaciones de los ciudadanos para con la patria, la entera sumisión a las Leyes; obediencia absoluta a las autoridades constituidas; pronta disposición a contribuir a los gastos públicos; sacrificio voluntario de los bienes y de la vida cuando sus necesidades lo exijan. El ejercicio de estas virtudes forma el verdadero patriotismo.

- El Acta de la Independencia Mexicana, levantada en la Ciudad de México el 28 de septiembre de 1821, establece respecto al tema que nos atañe, que la Nación sostendrá a todo trance y con sacrificio de los haberes y vidas de sus individuos si fuere necesario, siguiendo la clara tendencia de los documentos patrios ya narrados.

- El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la Ciudad de México el 18 de diciembre de 1822, contiene en su artículo 15 que todos los habitantes del Imperio deben contribuir en razón de sus proporciones, a cubrir las urgencias del Estado.

- El Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 16 mayo de 1823, nos señala en su base primera que los ciudadanos que componen a la Nación Mexicana tienen derechos y están sometidos a deberes, los cuales son: profesar la religión católica, apostólica y romana, como única del Estado; respetar las autoridades legítimamente establecidas; no ofender a sus semejantes; y cooperar al bien general de la Nación.

- En el Tratado entre México y España se reconoció la Independencia Mexicana. Fue firmado por la reina María Cristina de España el 28 de diciembre de 1836, su artículo 6º contiene afirmaciones que anuncian el principio de igualdad tributaria como se desprende de su texto, en el cual, los comerciantes y demás ciudadanos de nuestro país o súbditos de su Majestad Católica que se establecieren, traficaren y transitaren por todo o parte de los territorios de uno u otro país, gozarán de la más perfecta seguridad en sus personas y propiedades, estarán exentos de todo servicio forzoso en el Ejército, Armada o en la Milicia Nacional y de toda carga, contribución o impuesto que no fuere pagado por los ciudadanos y súbditos del país en que residan con respecto a la distribución de contribuciones, impuestos y demás cargas generales como la protección y franquicia en el ejercicio de su industria.

- Las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la Ciudad de México el 29 de diciembre de 1836. Su artículo 3º, fracción II, de la primera Ley, disponía como obligaciones del mexicano, cooperar con los gastos del Estado a través de las contribuciones que establezcan las Leyes y le comprendan.

- En el Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la Ciudad de México el 30 de junio de 1840, se confirma la obligación del mexicano de contribuir a los gastos públicos, en su artículo 10, fracción II, instaura como obligaciones del mexicano, cooperar a los gastos del Estado con las contribuciones que establezcan las Leyes y le comprendan.

- Las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Junta Legislativa se establecen conforme a los Decretos del 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional el 12 de junio de 1843 y publicadas por el Bando Nacional el día 14 siguiente, reitera el deber del mexicano para contribuir con los egresos, al decir que es obligación del mexicano, contribuir a la defensa y a los gastos de la Nación.

- En el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional el 15 de mayo de 1856, el artículo 40 contenía, que las obligaciones de los habitantes de la República son: observar este Estatuto; cumplir las Leyes; obedecer a las autoridades; inscribirse en el Registro Civil; pagar los impuestos y contribuciones de todas clases, sobre bienes raíces de su propiedad; y las establecidas al comercio e industria que ejercieren, con arreglo a las disposiciones y Leyes generales de la República.

- Por último, el Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana fechado en la Ciudad de México el 16 de junio de 1856, dedicó el artículo 36 a las obligaciones de todos los mexicanos: defender la Independencia, territorio, honor, derechos y justos intereses de su patria y contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado o Municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes.

En la sesión del 26 agosto de 1856, se dio lectura al artículo 36 del Proyecto, además el Diputado Moreno propuso la eliminación del adjetivo "justos" antes del sustantivo "intereses", dado que no se podía pensar en intereses de la patria que no fueran justos, moción que fue aprobada por unanimidad de los 79 Diputados presentes, al igual que el texto del artículo que posteriormente sería el 31 de la Constitución Política del 5 de febrero de 1857, pero dividido en 2 fracciones. En consecuencia, dicho numeral sancionado por el Congreso General Constituyente, quedó de la siguiente forma:

"Artículo 31. Es obligación de todo mexicano:

I. Defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de su patria; y,

II. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes."

Entre el 5 febrero de 1857 y la misma fecha pero de 1917, se dieron 2 noticias relacionadas con el tema de nuestro estudio; en primer lugar, que el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano expedido en el Palacio de Chapultepec el 10 abril de 1865, contenía tres preceptos relativos a la obligación tributaria:

"Artículo 59. Todos los habitantes del Imperio disfrutan de los derechos y garantías, y están sujetos a las obligaciones, pago de impuestos y demás deberes, fijados por las Leyes vigentes o que en lo sucesivo se expidieren."

"Artículo 72. Todos los impuestos para la Hacienda del Imperio serán generales y se decretarán anualmente."

"Artículo 73. Ningún impuesto puede cobrarse sino en virtud de una Ley."

En segundo lugar debemos señalar que fue adicionado el 10 de julio de 1898 en su fracción II, misma que en el texto vigente es la fracción III, ésta disponía la obligación de todo mexicano de prestar su servicio en el Ejército o Guardia Nacional, conforme a las Leyes Orgánicas respectivas. A continuación citaremos a la letra el numeral de nuestra Carta Magna de 1917:

"Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la Ley;

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

III. Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la Ley Orgánica respectiva, para asegurar y defender la Independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior; y

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes."

Del que se desprende que no es adecuado el uso de la palabra "impuesto", pues más bien se refiere al concepto de contribución porque es más amplio, como lo pronuncia Ernesto Flores Zavala, se establece la obligación a todo mexicano de contribuir a los gastos públicos; reconoce que las Entidades que tienen derecho a percibir impuestos son, la Federación, el Estado y el Municipio y que pueden gravar los de residencia de la persona; que se deben establecer por medio de

Leyes, con el fin de cubrir los gastos públicos; y deben ser éstos e quitativos y proporcionales.⁶⁶ Por lo que concluimos:

- El régimen jurídico aplicado en esta etapa fueron los Derechos: Castellano, Indiano y Consuetudinario; y, de ellos emanaron Cédulas Reales Provisionales, Instrucciones, Ordenanzas, Autos Acordados, Pragmatismos, Reglamentos, Decretos y Cartas Abiertas que valían para todo el país o bien, en algunos territorios.
- Debido a la necesidad y costumbre fueron autorizados los tianguis por las autoridades virreinales; siendo los más importantes: "El Volador", "El Factor" y "El Parían".
- La evolución del artículo 31 fracción IV, desde nuestro punto de vista comienza con las Leyes de las Indias, las cuales, sirven de prototipo de varios instrumentos jurídicos como los mencionamos anteriormente.

2.6 México Independiente

Independizado México de España y deslumbrado por la idea de igualdad, que tanto entusiasmo provocaba en Europa, ignoró las diferencias raciales y se lanzó decididamente por el camino de aplicar legislaciones extranjeras, abandonando todo lo que del indio o para su conformación, había adoptado la legislación española de ultramar. En los primeros años de vida independiente, nuestro país, se encontró en gran desorientación desde todos puntos de vista y más aún en materia de finanzas, ya que un factor que debe ser tomado en cuenta para juzgar la situación financiera prevaleciente, es la Guerra de Independencia en sus 11 años de duración y su prolongación a través de las luchas internas e invasiones, estado de inquietud e incertidumbre que terminó en el tercer cuarto de siglo XIX. Durante todos esos años, ese caos trajo como consecuencia, la disminución de las fuentes de riqueza con el consiguiente empobrecimiento del

⁶⁶ FLORES ZAVALA. Finanzas Públicas Mexicanas. Porrúa. México. 1946. pp. 197-198.

erario, aumento de sus gastos, elevación de las cuotas impositivas para cubrir su déficit con el resultado natural del contrabando y de la venalidad de los agentes fiscales que no se sentían vigilados y carecían de freno en su afán de riqueza, por tener conciencia de la falta de comunicaciones que impedían una rápida acción para que les fueran exigidas responsabilidades, aunado a la inseguridad derivada por los constantes cambios de gobernantes, tan frecuentes, desconociendo cada uno de los nuevos que llegaban, pues cada uno de ellos desconocía la maquinaria de la administración anterior.

En las postrimeras de un par de siglos atrás, en que atravesamos por las vicisitudes naturales de las finanzas en formación, encontramos otro dato interesante pues hacia el año de 1892, el Gobierno de Díaz, confronta una situación sumamente crítica en el aspecto de la Hacienda Pública, pese a la recuperación paulatina que fue obteniendo en sus anteriores años de Gobierno, crisis que impele a Porfirio a invitar como colaborador en el ramo de Hacienda a Matías Romero y como su Secretario a José I. Limantour, quienes entraron a sustituir al Ministro Dublán, cuya actuación tuvo sus aciertos y se tradujo en cierta recuperación del erario, aunque no fueron perdurables debido a la falta de método que se observa en su administración. Un año más tarde, el pago de la deuda al extranjero no se suspendió, con lo cual conservó el crédito y prestigio de México, a través de un Programa Financiero que logró sortear la crisis y llegar al año de 1895, en el cual, por primera vez en nuestra historia de Nación Independiente y gracias a su acertada administración obtuvo y presentó al país un saldo favorable en más de un millón de pesos, en las cuentas de la Hacienda Pública.⁶⁷

Una de las causas de la Independencia fue que las altas funciones de las Indias prefirieron a los peninsulares y no a los criollos; ésta discriminación, produjo un creciente rencor que contribuyó con el complicado movimiento, así como los siguientes factores: masonería; rencor contra Madrid de los dispersos ex jesuitas; labor de ciertos grupos judíos; ideología del siglo de las luces; decadencia total de

⁶⁷ ARROLLO BELTRÁN, Guillermo. Derecho y Finanzas. Jus. México. 1959. pp. 48-51.

España al comienzo del siglo pasado; inverosímil ineptitud de Carlos IV y Fernando VII; e intervención Napoleónica en los asuntos españoles.

Al término de la Revolución de 1910, la Ciudad inició numerosas transformaciones bajo una nueva conciencia y en 1930, a través de diversos Decretos, se protegieron: el Zócalo, la Calle de Moneda y varios edificios importantes, además tanto autoridades, como las instituciones culturales y especialistas, se convencieron de que la Ciudad de México era el receptáculo de mayor importancia en el Continente Americano. En aquel entonces, el Centro de la Ciudad alojaba la totalidad de: la Administración Pública, Universidad Nacional, actividades financieras, despachos privados y el comercio mayoritario especializado; dicha concentración se fue asentando en detrimento de la vivienda, por lo que la población comenzó a evacuarla a partir de 1911, en las entonces nuevas colonias de Guerrero, Nueva Santa María, San Rafael, Roma, Juárez y San Miguel Tacubaya.

El Gobierno que prevalece en las comunidades indígenas, es la prolongación de las formas organizativas iniciadas en la época Colonial, como la República de indios y españoles. La primera se creó para la población nativa, la cual propagó el tributo en especie, dinero o trabajo; y la segunda, incluía a la burocracia real y la Iglesia, extendida a los estancieros, hacendados, artesanos, obreros y mineros.

Ambas Repúblicas contaban con cabildos independientes, que después se transformaron en Ayuntamientos o Municipios; en buena parte de ellos, dejaron de figurar las autoridades indias, para quedar en manos de los grupos locales dominantes, mientras que en otra, se mantuvo un cabildo con mayor ingerencia en la vida religiosa de la comunidad.

Con la presión del Gobierno, los cabildos de los pueblos indígenas cumplían sus obligaciones civiles (pago de tributo) y religiosas (costeo del ritual y fiestas de los santos), a través de la participación colectiva en el Sistema de Cargos.

Por otro lado, a partir de la primera mitad del siglo XX la comunidad rural se expande a través de la migración, lo que demandó un mayor derecho en la participación política en el Sistema Nacional, en la democratización del uso de recursos y, en la decisión de asuntos comunales, regionales y del país en general. El enorme crecimiento de la población y la necesidad de solventar sus gastos trajo como resultado la admisión del comercio informal y a la par, se desarrolló la consecuencia inmediata del fenómeno en cuestión: el surgimiento de la figura del líder de comerciantes ambulantes, de manera aislada no organizada, a la que no se dio la debida importancia (antes de la gran depresión de 1929, al vendedor ambulante se le trataba con simpatía y era esperado por los clientes para adquirir mercancía o servicios, sin necesidad de acudir a los mercados). Por lo que podemos concluir que:

- En esta etapa, nuestro país se encontró con una gran desorientación en materia administrativa y de finanzas, por lo que se admite el comercio informal y por consecuencia al tianguis; y,
- Surge la figura del líder de comerciantes ambulantes desde la depresión de 1929 de manera aislada.

2.6 Época contemporánea

En la actualidad, los mercados ambulantes o tianguis, presentan características muy similares tanto en el Centro como en la periferia del Distrito Federal, sin embargo, en nuestros días constituyen un desorden ordenado, que desemboca en un verdadero problema jurídico, económico, político y social (característico de los Estados pobres con alto índice de desempleo), agudizado por la falta de organización de las autoridades administrativas y fiscales que aunque lo han tratado de estudiar, reglamentar y controlar se ven ante la imposibilidad de acabar con él,⁶⁸ debido a la creciente organización de verdaderos grupos de choque, dirigidos por líderes de ambulantes.

⁶⁸ [Http://www.iteso.mx/publica/mktglobal/marzo2000/mar002.htm](http://www.iteso.mx/publica/mktglobal/marzo2000/mar002.htm). 08 de febrero de 2003, 12:10 p.m

Este tipo de comercio, fue impulsado en los años setenta, por las autoridades capitalinas (quienes se reservaron la facultad de establecer los lugares y los días en que se podrían desplegar), con el propósito de disminuir los efectos disruptivos de su instalación, así como reducir los costos de intermediación sobre todo en alimentos y beneficiar con ello a pequeños productores agrícolas y a consumidores urbanos.⁶⁹

En cuanto a su registro y contribución fiscal, para desplegar un puesto en el tianguis, los comerciantes ambulantes deben primero empadronarse en el Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal; y antes de 1951 dicha facultad le correspondía a la Oficina de Inspección Fiscal de la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal. Hoy en día, para conservar su permiso, pagan cuotas periódicas por el tiempo que hacen uso del establecimiento a su líder, además son sujetos de diversas revisiones por parte de inspectores Delegacionales.⁷⁰ En suma, aún cuando muchos de estos mercados operan en la vía pública, deben cumplir con requisitos mínimos de ubicación, horario, organización, sanidad, registro y pago de derechos.

Desde la creación del Departamento del Distrito Federal en 1928, se han emitido diversas restricciones legales sobre el comercio ambulante, sin embargo, ninguna ha sido cumplida, debido al enorme margen de discrecionalidad con que los Gobiernos de dicho Departamento, administran los asuntos de esta Entidad. La organización del Sistema Político Mexicano post-revolucionario, se basó en un esquema corporativo de relaciones, mediante el cual, las principales organizaciones de masas (obreros y campesinos en principio), fueron agrupadas por el Gobierno en corporaciones que articularan la representación y gestión de sus intereses económicos y políticos; en tanto que éste, reclamaba la adherencia de los sectores corporativizados, y un apoyo político de filas cerradas.

⁶⁹ CÁMARA NACIONAL DE COMERCIO DE LA CIUDAD DE MÉXICO. El Comercio Informal. "Estudio Nacional sobre comercio informal" Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México. México. 1987. p. 94.

⁷⁰ MÉNDEZ CÁRDENAS. El Comercio Callejero: Reforma Institucional y Desconcentración. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. México. 1998. pp. 3-4.

Muchos sectores sociales no incluidos de entrada en el pacto corporativista, llegaron a conformar grupos numerosos y organizados, integrados paulatinamente al Sistema bajo esquemas adaptados a la lógica corporativa; estos grupos estaban compuestos por: asociaciones de artesanos, cooperativistas, colonos, maestros, estudiantes, profesionistas (que se desarrollaron notablemente a mediados de siglo), comerciantes en pequeño (integrados en la Confederación Nacional de Organizaciones Populares), así como un tercer sector corporativo creado en 1941 con el propósito específico de resguardar a las diversas asociaciones populares que constituían los sectores medios de la creciente población mexicana. Dichas Confederaciones ejercían tareas simultáneas como organizaciones de doble carácter (dar cumplimiento a los derechos gremiales y representar a su partido político), lo que representó una fusión corporativo-populista, entre el Estado y la sociedad.

Sólo hasta fechas muy recientes, las autoridades empezaron a ocuparse del comercio ambulante, pues este fenómeno ha cobrado presencia y relevancia gradual en los últimos decenios. En el siglo XX, las dramáticas transformaciones que reordenaron la vida social en el país, el despegue de la industrialización nacional, la urbanización acelerada y el crecimiento demográfico, convirtieron al fenómeno informal en un sector estructurado, fuente de serias dislocaciones en el orden público de nuestra Ciudad. Hasta hace poco más de un decenio, éste no había constituido un tema sustantivo en la agenda de Gobierno del Distrito Federal. Y fue hasta la segunda mitad del decenio de 1980, cuando comenzó a ganar preeminencia, puesto que adquirió las proporciones de un problema público innegable; esto se debió, en gran medida al fuerte impacto causado por la crisis económica desatada en 1982, que se desdobló en profundos shocks nacionales a lo largo de los siguientes años.

Hacia fines de 1992, la regencia de Camacho Solís presentó un Programa de Mejoramiento del Comercio Popular que planteaba la conversión de los ambulantes en locatarios de pasajes y plazas comerciales; para cumplir con ese propósito (en colaboración con el Banco Nacional de Comercio Interior), se

construyeron 28 pasajes y plazas que debían albergar a 10 000 informales de los perímetros A y B del Centro Histórico; dicho Programa se puso en marcha después de que la regencia concertará Acuerdos con cerca de 60 organizaciones de comerciantes de la zona, en su primera fase, pareció tener éxito, pues logró desocupar las principales calles del Centro de la Ciudad.

Un año después, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal emitió un Bando de observancia general obligatoria en la zona Centro de la Ciudad de México, denominado "Bando para la Ordenación y Regulación del Centro Histórico de la Ciudad de México", fue publicado en el Diario oficial de la Federación, el 7 de diciembre de 1993; en él se prohíbe ese tipo de comercio en el Centro de la Ciudad y constituye el último ordenamiento jurídico que el Gobierno emitió para establecer criterios legales de combate al ambulante, sin embargo, no se ha cumplido, pese a su actual vigencia.

Para cumplir lo dispuesto por éste, la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el 27 de agosto de 1993, expidió un Acuerdo que establecía los tiempos y términos a partir de los cuales se prohibía la utilización de las vías públicas dentro del perímetro del Centro Histórico para la realización de dichas actividades. Desde su aparición, el Bando fue criticado por su limitada capacidad de aplicación, pues se refería exclusivamente al Centro Histórico de la Ciudad de México, además no disponía los recursos y procedimientos suficientes y eficaces para asegurar su cumplimiento, ni mucho menos la sanción a quien lo transgrediese; en este sentido, al igual que otros ordenamientos jurídicos, parece haber tenido el único propósito de hacer una mera declaración política.

Para complementar lo dispuesto por éste, en 1994 se reestableció el Programa de Construcción de Plazas Comerciales para reubicar ahí a los vendedores ambulantes retirados de la vía pública; se construyeron 10 plazas más, donde se intentó alojar a 8 000 comerciantes; pero muchos de ellos, junto con otros que ya habían sido reubicados, optaron por regresar nuevamente a las calles, después de sufrir una reducción drástica de sus ventas en las plazas. En

septiembre de 1997, según datos oficiales, se registraron más de 100 000 ambulantes en el Distrito Federal. Las Delegaciones que registran mayor afluencia son: Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza; los datos son de la Dirección General de Abasto, Comercio y Distribución, de la Secretaría de Gobierno del Departamento del Distrito Federal. Este resultado no sorprende, si se toma en cuenta que mucho del éxito del comercio informal se debe a su ubicación privilegiada y quizás también, a que las condiciones generales del mercado laboral no se han modificado de manera sustancial en los últimos 20 años, pues la recuperación económica apenas comienza.

Aunque el Bando tuvo efectos inmediatos en la percepción que los informales tenían de su relación con la autoridad, la incapacidad real del Gobierno para hacer cumplir sus ordenamientos (por motivos económicos y políticos), terminó por invalidarlos. En 1996, las autoridades del Departamento del Distrito Federal reconocieron la legalidad del comercio callejero como una fuente de ocupación e ingresos; sobre esa base se intentó frenar, ordenar y formalizar el comercio en vía pública mediante un esquema de cobro de piso, a partir de enero de 1997, y fue en ese año cuando la Secretaría General de Gobierno, a cargo de Jesús Salazar Toledano, elaboró un Programa Administrativo que entregaba a las Delegaciones la responsabilidad específica del comercio ambulante dentro de sus jurisdicciones; ellas serían las encargadas de delimitar los espacios, fijar horarios de trabajo y aplicar las normas operativas, como: estandarización de puestos, manejo sanitario de alimentos, control de tanques de gas, recolección de basura, conservación del entorno urbano, protección del medio ambiente y respeto de vialidades peatonales y vehiculares, entre otras. Para tal efecto, los vendedores debían obtener de las autoridades Delegacionales, gafetes oficiales que los acreditarían de acuerdo con su zona de trabajo, giro, horario permitido, organización de pertenencia y Delegación Política correspondiente.

La idea era iniciar una formalización gradual del sector. En principio, los recursos que se recaudaran por el cobro del uso de vía pública se destinaron al pago de plazas, corredores y pasajes construidos según el Plan de Reubicación

(financiados en principio mediante créditos del Banco Nacional de Comercio Interior), a reparar los daños causados por el ejercicio de esta actividad a los vecinos de las zonas ocupadas y al pago del personal que vigilaría el cumplimiento de estos objetivos; además se intentó negociar con las organizaciones de ambulantes, a fin de que sus contribuciones se consolidaran en un fideicomiso destinado a Programas de Bienestar y Desarrollo para los miembros de sus agrupaciones; sin embargo, ninguno de estos proyectos dio resultado. Desde principios de 1997, la falta de cumplimiento por parte del Gobierno y de las organizaciones, comenzó a deteriorar las relaciones entre ellos; asimismo, la coyuntura electoral de ese año reordenó las prioridades del Gobierno saliente, que ofreció un último intento para combatir al ambulante en el Centro Histórico. Pero los enfrentamientos con las dos principales líderes del comercio en esa zona: Silvia Rico y Alejandra Barrios, condujeron a un clima de estancamiento y hostilidad, puesto que los incentivos a negociar habían disminuido de modo tajante para ambas partes.

Por un tiempo, la mejor alternativa de negociación para los comerciantes organizados fue ofrecer su apoyo electoral a la oposición de izquierda. Cuauhtémoc Cárdenas, quien encabezó la alternativa opositora (el Partido Revolucionario Democrático), aprovechó la coyuntura e incorporó el Proyecto de Reestructuración del Comercio Informal a su Programa de Campaña. Aunque no existen datos sobre el voto de los ambulantes en la elección para Jefe de Gobierno de la Ciudad de México en 1997, las manifestaciones de apoyo movilizadas por sus organizaciones fueron muy favorables a Cárdenas y se produce por primera vez, una alternancia en el Gobierno de la Ciudad de México; la nueva administración perredista propone revisar el Bando de 1993 y reabrir la discusión del Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública. En efecto, durante ese periodo el Gobierno organizó diversos seminarios y encuentros convocados en su mayor parte, legisladores de la Asamblea del Distrito Federal. No obstante de la generación de foros, contribuyó poco con la construcción de canales efectivos y con la solución de los múltiples problemas planteados por este tipo de comercio; entre tanto, la política oficial se mantuvo en

la posición de cumplir lo establecido en dicho documento, pero no prosperó ninguna acción conducente a ese objetivo. Dentro de la informalidad, la corrupción se establece como moneda de cambio, dando lugar a un incremento en diversos costos de transacción, ya que el intercambio de cuotas y gratificaciones entre los líderes y autoridades tanto administrativas como policiales, es notorio. Dada la breve duración de la administración alternante, disminuyeron considerablemente los incentivos políticos para iniciar un programa integral de combate a las estructuras coercitivas de este tipo de organización, así como la incorporación gradual de esa población a esquemas formales de empleo y representación.

El modelo de industrialización sustitutivo de importaciones, se basó en un apoyo gubernamental selectivo hacia los sectores considerados estratégicos para consolidar una base industrial moderna; el fomento de actividades industriales, tuvo como escenarios principales a las grandes zonas urbanas ya existentes en el país y sometió al campo a un descuido relativo, de esta forma, el Gobierno propició la movilización, en oleadas consecutivas, de población rural hacia los centros urbanos en auge. El consecuente aumento de la concentración urbana, aunado al ritmo discontinuo y los sesgos sectoriales de la industrialización, favoreció la segmentación de los mercados laborales; las fuentes de trabajo bien remunerado perdieron proporción frente a la masiva demanda de empleo y un porcentaje cada vez más alto de la población activa comenzó a ubicarse o reubicarse, en ocupaciones típicas de un sector terciario tradicional, es decir, a las que requieren bajos niveles de calificación y que están asociadas a una contribución modesta desde el punto de vista del valor agregado.

La crisis económica iniciada a mediados de 1970, impactó con severidad y trajo como consecuencia la escasez de empleo, misma que se disparó en forma excesiva a partir de esos años. La tasa del desempleo abierto de las tres principales ciudades del país se mueve en estrecha relación con las crisis de 1977, 1983 y 1995; en los tres casos pareciera que este fenómeno se hubiese corregido con cierta rapidez debido al creciente subempleo que la economía acomoda, dentro de la informalidad. Estas condiciones excepcionales, empujaron

a la población hacia el comercio en la vía pública. El Gobierno, observó el surgimiento y expansión inicial del sector como una solución de bajo costo a las presiones sociales desatadas por la crisis; en consecuencia, la observancia de las Leyes quebrantadas por estos comerciantes se fue relajando, para permitir a un sinnúmero de individuos el ejercicio de esta actividad. La postura permisiva de la autoridad se concibió como un intercambio de última instancia, en el cual no se instauraron empleos dinámicos o remunerados, pero sí se ofrecieron espacios para el autoempleo de personas en busca de la sobrevivencia, lo que a su vez permitió el surgimiento de los afamados líderes de ambulantes, figura rudimentaria que va perfeccionándose al correr del tiempo.

Ahora bien, como ya se ha dicho toda la estrategia industrializadora de mediados del siglo, se vinculó a la lógica corporativa de control y protección, en la que un Gobierno centralizado e interventor se convertía en el último árbitro de conflictos y negociaciones, entre actores políticos y económicos; este Sistema permitió al Gobierno, proteger las actividades económicas encuadradas en sectores y cámaras, a cambio del apoyo que los miembros de estos grupos prestaban a la coalición gobernante y sus políticas. Este tipo de corporativismo autoritario, o estatista de acuerdo con la denominación clásica de Schmittér, no se basa en asociaciones voluntarias y autónomas, sino en organizaciones funcionales creadas por el mismo Gobierno y supervisadas por sus burocracias. Por consiguiente, el Sistema Formal de Representación de Intereses Sociales se caracterizó desde su inicio por la ausencia de mecanismos equitativos y abiertos de asociación y participación.

El carácter infractor de este tipo de comercio, lo hace difícil de explorar, tanto en su dimensión económica, como en sus intereses de grupo y capacidad de organización y como ya se mencionó, es un fenómeno que cada día va aumentando; otros aspectos que no podemos dejar atrás son las últimas acciones que se han realizado después del Bando de 1993, son: Acuerdo por el que se crea la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en Vía Pública del Centro Histórico del Distrito Federal y el Aviso por el que se determinan las

Áreas autorizadas para el ejercicio comercial temporal con motivo de festividades en el Centro Histórico, los criterios y procedimiento de autorización y las disposiciones aplicables para la operación y funcionamiento de esta actividad. Como conclusiones podemos mencionar las siguientes:

- Se crea el Reglamento de Mercados del Distrito Federal en 1951;
- El comercio en vía pública es impulsado desde 1970 por las autoridades capitalinas;
- Los tianguis constituyen un problema jurídico debido a: la evasión de impuestos; violación de disposiciones sanitarias; afectación al uso de vialidades y como consecuencia, se deteriora la imagen urbana; falta de empleo y educación; poca importancia del desarrollo de Instituciones del Crédito Bancario para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa; no desarrollo de los fideicomisos públicos eficaces para los comerciantes en vía pública, no creación de Programas de Desarrollo Social en el Distrito Federal;
- La autoridad administrativa no se coordina para reglamentar el problema, debido a la fuerza que tienen los líderes de los ambulantes;
- La organización del Sistema Político Mexicano se basó en un esquema corporativista;
- Desde la década pasada se han creado instrumentos jurídicos a fin de solucionar la problemática;
- Se da una fuerte cohesión entre los líderes de ambulantes e integrantes de grupos políticos; para negociar su permanencia;
- El Programa de Desarrollo de Comercio Popular pero limitado a la zona Centro.

CAPÍTULO III. MARCO JURÍDICO

3.1 Observaciones generales

Los métodos que utilizaremos en el estudio del presente capítulo son: Exegético, de Significación Económica e Interpretación Administrativa. El Exegético porque utiliza preponderantemente el entendimiento literal o gramatical de las palabras empleadas en la legislación con base en el principio de legalidad, vertido en el Derecho Constitucional y a su vez en el Derecho Tributario y Administrativo, toda vez que no hay tributación y administración sin Ley expresa que lo establezca; el de Significación Económica, inherente a las Leyes financieras, dado el contenido económico que poseen (para su interpretación se debe atender al fin, significado económico y desarrollo de las circunstancias); y por último el de Interpretación Administrativa, que tiene por objeto desentrañar el sentido de las normas fiscales por las autoridades administrativas para darle su correcta precisión a la obligación tributaria y a las exenciones que procedan, así como de las conducentes a otras situaciones propias de las relaciones del Fisco con los contribuyentes.

3.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹

La Constitución da origen al Derecho Fiscal y Administrativo, pues de ella nacen por un lado, la organización, estructura y funcionamiento de los poderes del Estado, sus relaciones entre éstos con los particulares y con otras entidades públicas soberanas; y por otro lado, sienta las bases de la obligación tributaria, la potestad tributaria Federal y Local, así como los principios de legalidad y audiencia, proporcionalidad y equidad, de destino de las contribuciones a cubrir el gasto público, que rigen los actos de las autoridades fiscales y administrativas.

Con base en la Constitución es como se constituye la Administración Pública, se delimita su órbita de acción, se faculta al poder Legislativo Local para crear Leyes fiscales, al Poder Ejecutivo Local para hacer cumplir las normas

¹ Diario Oficial de la Federación. 05 de febrero de 1917. México.

jurídicas fiscales y ejercer la facultad reglamentaria respectiva, y al Poder Judicial para resolver los conflictos que surgen entre el Fisco y sus contribuyentes para preservar el Estado de Derecho que rige los Actos Administrativos y de Tributo.

La Constitución es la fuente por excelencia del Derecho Fiscal y Administrativo; el primero atiende a la actividad financiera del Estado, o sea, la administración del capital y los recursos humanos para poder brindar un servicio óptimo y eficiente; en cuanto al segundo, determina la estructura del Estado, la forma de Gobierno, la competencia de los Órganos Constitucionales y Administrativos, los Actos Administrativos, los derechos y deberes de los ciudadanos, la libertad jurídica, y determinados problemas básicos de una comunidad, elevados a la categoría de constitucionales, para mantenerlos permanentemente fuera de los vaivenes de los problemas políticos cotidianos.

Es por ello que en la Constitución aparecen consignados los principios rectores del orden jurídico fiscal que revelan además, la orientación precisa y las características esenciales a las que debe obedecer el Sistema Tributario y por ello, ocupa la cúspide de todo el Sistema Jurídico Nacional.

De esta manera, la Carta Magna se presenta como la fuente primordial del Derecho Tributario y Administrativo, puesto que provee los lineamientos fundamentales y básicos a los que deberá ajustarse el contenido de la legislación que constituye nuestra disciplina.

En cuanto a la etimología del término de Constitución, podemos indicar que proviene del latín *constitutionem*, que significa establecer, fundar. Esta instituye un complejo normativo aplicable en tres esferas, Federal, Local, y Municipal,² siendo normas positivas de jerarquía superior, con equivalencia en los preceptos, pronunciada en un solo acto, que prevé la existencia de Órganos Administrativos, así como sus facultades y limitaciones, los derechos de los ciudadanos, vías para hacerlos efectivos, principios y objetivos de nuestra Nación Mexicana, orden

² ARTEAGA NAVA, Elisur et al. Diccionarios Jurídicos Temáticos. "Derecho Constitucional". Volumen II. Oxford. México. 2000. p. 14.

normativo, fundada en los derechos fundamentales del hombre (parte dogmática), y el principio de división de poderes (parte orgánica).³ Algunos doctrinarios la definen de la siguiente manera:

- Manuel García Pelayo concibe a la Constitución como “un complejo normativo establecido de una sola vez y en el que de una manera total, exhaustiva y sistemática se establecen las funciones fundamentales del Estado y se regulan los Órganos, el ámbito de sus competencias y las relaciones entre ellos”.⁴
- Eduardo García Maynez, sostiene que el Derecho Constitucional “es el conjunto de normas relativas a la estructura fundamental del Estado, a las funciones de sus órganos y a las relaciones de éstos entre sí y con los particulares”.⁵
- Respecto al Derecho Constitucional, Margáin Manautou lo define como “una rama que acoge los principios fundamentales para la vida de un Estado. En él debemos encontrar, por consiguiente, los principios que el Estado debe respetar como garantías de los contribuyentes”.⁶
- Para Kelsen es “la estructura jerárquica del orden jurídico de un Estado puede expresarse en los siguientes términos: supuesta la existencia de la norma fundamental, la Constitución representa el nivel más alto dentro del Derecho Nacional”.⁷

³ DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Vigésimo Sexta Edición. Porrúa. México. 1998. p. 184.

⁴ ARTEAGA NAVA, Elisur et al. *Id.*

⁵ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Cuadragésima Octava Edición. Porrúa. México. 1996. p.137.

⁶ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Porrúa. México. 2003. pp. 61-74.

⁷ KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. UNAM. México. 1995. p. 146.

La relación del Derecho Constitucional con el Derecho Tributario se traduce como el conjunto de normas que disciplinan las soberanías fiscales dentro del Estado delimitadas por quién ejerce el poder del Imperio en materia tributaria y además determina dentro de qué límites temporales y espaciales se ejerce. Desde un punto de vista estrictamente científico, el resultado de esta relación es el Derecho Tributario Constitucional, así entonces su misión es la de disciplinar la soberanía del Estado en el sector tributario.

El Derecho Tributario Constitucional constituye un conjunto de normas jurídicas que son lógicas y estructuralmente del Derecho Tributario material y formal; por lo mismo, es conveniente que el estudio del Derecho Tributario preceda al estudio de aquellos.⁸

La relación del Derecho Constitucional con el Derecho Administrativo da como resultado el conjunto de normas jurídicas que regulan la administración dentro del Estado, esto es, determina la organización, poderes y deberes de la autoridad administrativa.⁹ Una de las semejanzas que tiene el Derecho Administrativo con el Derecho Constitucional es el principio de legalidad, es decir, debe fundar y motivar el Acto Administrativo vertido en el artículo 16 Constitucional que le da vida jurídica. Las normas que regulan la recaudación, el manejo y la erogación de los medios económicos que necesitan el Estado y otros Órganos Públicos para el cumplimiento de sus fines, no son solamente de carácter administrativo sino también fiscales y financieros; así, la relación que el Derecho Fiscal puede tener con el Administrativo consiste en que, éste debe ejecutar en la esfera administrativa, el exacto cumplimiento de aquél.¹⁰

Esta relación que nace entre el Derecho Constitucional, Administrativo y Fiscal se debe a las relaciones existentes entre el Estado y los particulares, y con

⁸ DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Quinta Edición. Porrúa. México. 1973. p. 25.

⁹ ARTEAGA NAVA, Elisur et al. *Op cit.* p. 64.

¹⁰ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *Op. cit.* pp. 61-74.

el Derecho Tributario, porque regula las que se dan entre la Hacienda Pública y los particulares en su calidad de contribuyentes.

Con lo anteriormente expuesto observamos la necesidad de hilvanar preceptos a fin de implantar una figura fiscal administrativa que, administre y recaude todos aquellos aprovechamientos provenientes de los ambulantes B, es decir, de los comerciantes en vía pública en el Distrito Federal, así como hacer mención de actuar dañino de los líderes de ambulantes, y analizar la posición que guarda nuestra Constitución, primeramente con la necesidad de contribuir con el Estado (fracción IV del artículo 31), y con las facultades que delega la Constitución (artículo 122), para la mejor administración del Distrito Federal, mismos que a su vez son vertidos en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y demás Leyes administrativas y fiscales del Distrito Federal.

Para tener una visión más amplia de la necesidad de cobrar impuestos que nos indica el artículo Constitucional, es necesario atender a la literalidad de dicho precepto:

“Artículo 31. Son Obligaciones de los mexicanos:

... IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes.”

Uno de los antecedentes en que se fundó el legislador para dar nacimiento al artículo 31 fracción IV Constitucional lo constituye el libro “El espíritu de las Leyes” del Barón de Montesquieu, pues establece la regla general que expresa: “pueden ir creciendo los tributos proporcionalmente a la libertad de que se goza, pero es preciso moderarlos a medida que aumente la servidumbre”.¹¹ Otro antecedente son las ideas de Adam Smith, que significaron una guía para el diseño de la política económica del Gobierno, vertidas en el artículo 31 fracción IV; este autor inglés, en su libro “Investigación de la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones”, precisa que: “los vasallos de cualquier Estado deben

¹¹ REYES VERA, Ramón. La Fracción IV del Artículo 31 en la Constitución Federal Mexicana. “Cuarenta y cinco años al Servicio de México”. Tomo I. Tribunal Fiscal de la Federación. México. 1980. pp. 425-426.

contribuir al sostenimiento del Gobierno en proporción a sus respectivas facultades, en cuanto sea posible esta regulación, esto es, a proporción de las rentas o haberes que gozan bajo la protección de aquel Estado las expensas del Gobierno, con respecto a sus varios colonos, los cuales sin excepción están obligados a contribuir, en proporción de sus respectivos intereses... En la observancia o en la omisión de estas máximas consiste lo que se llama igualdad o desigualdad de la imposición."¹² Los libros citados pese a que datan de dos siglos atrás, generalmente son respetados y observados por el legislador contemporáneo al elaborar una Ley Tributaria, pues de lo contrario, podría ponerse en vigor un ordenamiento inequitativo o arbitrario, por lo que obedecen los principios son de justicia, certidumbre, comodidad y economía¹³ (el Constituyente de 1856 usó como un sólo concepto y no como dos palabras "proporcional y equitativa", posteriormente en la Constitución de 1917, el legislador le da un significado más profundo y se retoman las ideas de Adam Smith para crearlo).

Las ideas de Adam Smith que indudablemente influyeron en los especialistas de la materia tributaria, fueron recogidos en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano número 13 de la Revolución Francesa, que establece: "Para el mantenimiento de la fuerza pública y para los gastos de administración es indispensable una contribución común, que debe ser igualmente repartida entre todos los ciudadanos en razón de sus facultades".¹⁴

Por tal motivo es menester analizar los términos "proporcional y equitativo". El primero consiste en la determinación, mientras que el segundo se refiere en el cobro de las contribuciones. Proporcional indica que cada quien tribute según su capacidad económica sus ingresos o riqueza, quedando liberados del gravamen los que no tengan nada que aportar al Fisco; equitativo pugna porque todas las personas físicas y morales que estén colocados en la misma situación y con la

¹² SMITH, Adam. La Riqueza de las Naciones. Fondo de Cultura Económica. México. 1958. p. 726.

¹³ *Id.*

¹⁴ RIVERA PÉREZ, José. Equidad y Proporcionalidad de los Impuestos. "Cuarenta y cinco años al Servicio de México. Tomo I. Tribunal Fiscal de la Federación. México. 1980. p. 475.

misma capacidad contributiva reciban el mismo impacto del tributo, en sentido general, uniforme e igualitario (dichos términos a su vez se encuentran en el principio de justicia). En nuestra opinión es necesario desmenuzar y explicar el alcance de dicho precepto Constitucional en lo que respecta a la validez de los impuestos apoyándonos en la siguiente tesis jurisprudencial:

Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo: Tomo I. Parte SCJN. Tesis: 173. Página: 173, bajo el rubro: IMPUESTOS, VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE LOS. De acuerdo con el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna, para la validez Constitucional de un impuesto se requiere la satisfacción de tres requisitos fundamentales; primero, que sea establecido por Ley; segundo, que sea proporcional y equitativo, y tercero, que se destine al pago de los gastos públicos. Si falta alguno de estos tres requisitos, necesariamente el impuesto será contrario a lo estatuido por la Constitución General. Ahora bien, aún cuando respecto de los requisitos de proporcionalidad y equidad, este Tribunal Pleno no ha precisado una fórmula general para determinar cuándo un impuesto cumple dichos requisitos, que traducidos de manera breve quieren decir de justicia tributaria, en cambio, de algunas de las tesis que ha sustentado, pueden desprenderse ciertos criterios. Así se ha sostenido, que, si bien el artículo 31 de la Constitución, que establece los requisitos de proporcionalidad y equidad 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 cuando los tributos que decreta el Poder Legislativo son notoriamente exorbitantes y ruinosos. También este Tribunal Pleno ha considerado que la equidad exige que se respete el principio de igualdad, determinando que es norma de equidad la de que se encuentren 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 o sea, tratar a los iguales de manera igual. Es decir, este Tribunal Pleno ha estimado que se vulnera el derecho del contribuyente a que los tributos sean proporcionales y equitativos, cuando el gravamen es exorbitante y ruinoso y que la equidad exige que se respete el principio de igualdad. Séptima Época: Amparo en revisión 6168/63. Alfonso Córdoba y coags. 12 de febrero de 1974. Mayoría de dieciocho votos. Amparo en revisión 1597/65. Pablo Legorreta Chauvet y coags. 12 de abril de 1977. Unanimidad de dieciocho votos. Amparo en revisión 3658/80. Octavio Barocio. 20 de enero de 1981. Unanimidad de dieciséis votos. Amparo en revisión 5554/83. Compañía Cerillera "La Central", S. A. 12 de junio de 1984. Mayoría de catorce votos. Amparo en revisión 2502/83. Servicios Profesionales Tolteca, S. C. 25 de septiembre de 1984. Mayoría de dieciséis votos.

De esta tesis jurisprudencial se desprende que de acuerdo con el artículo 31 fracción IV de la Carta Magna, para dar validez Constitucional a una contribución se requiere la satisfacción de tres requisitos fundamentales; primero, que sea establecido por Ley; segundo, que sea proporcional y equitativo, y tercero, que se destine al pago de los gastos públicos; si faltare alguno de ellos, necesariamente el impuesto será contrario a lo dispuesto por la Constitución, así como a la legislación local.

Por lo que corresponde al principio de justicia, 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, complementando este principio; la doctrina considera que un impuesto es justo o equitativo cuando es general y uniforme,¹⁵ atendiendo el significado de equitativo como justicia natural de la Ley positiva.¹⁶

El principio de legalidad tributaria además significa que una Ley formal y material debe establecer todos los elementos de la contribución o bien basta con que proporcione las bases para la determinación del tributo, o bien, que enuncie dichos elementos, siendo suficiente que queden ajenos a su establecimiento por las autoridades administrativas conforme al artículo 31 fracción IV Constitucional; es indispensable que los elementos esenciales del tributo se encuentren debidamente configurados en la Ley, pero también deben evitar la arbitrariedad de la autoridad administrativa, es decir, se le otorga una finalidad específica a la garantía de legalidad tributaria. Para vislumbrar un poco más el sentido de equidad tributaria nos apoyamos en la siguiente tesis jurisprudencial:

Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XI. Marzo de 2000. Tesis: P./J. 24/2000. Página: 35, bajo el rubro de: IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV CONSTITUCIONAL...”en torno al principio de equidad tributaria previsto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, necesariamente se llega a la conclusión de que, en esencia, este principio exige que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo regula, lo que a la vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa, implicando, además, que para poder cumplir con este principio el legislador no sólo está facultado, sino que tiene obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, o creadas para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes, esto es, que se sustenten en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categoría, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extra-fiscales.

¹⁵ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *Op. cit.* pp. 61-74.

¹⁶ -----, Océano Uno. “Diccionario Enciclopédico Ilustrado”. Colombia. Océano. 1991. p. s/n.

Desde este ángulo describimos el supuesto generador del tributo, o sea, el cobro injustificado de la "plaza" que recauda el líder de ambulantes y la supuesta recaudación de las líneas fiscales de los comerciantes ambulantes B por parte del Departamento de Mercados del Distrito Federal, por concepto de los aprovechamientos por el uso o explotación de las vías y áreas públicas por los comerciantes ubicados en ellas, aunado con el deficiente empadronamiento de los mismos por dicha autoridad. El crecimiento inmensurable de los comerciantes ambulantes B que no se cuente con un registro actualizado; causado por una administración deficiente, que trae como consecuencia la recepción de dinero a cambio de un servicio, modificando así el patrimonio del Estado, al no estar fiscalizado, por lo que atendiendo a la práctica no estamos frente a una ficción legal, sino a una verdadera problemática (en especie se trata únicamente de regular un fenómeno económico que tiene existencia real y objetiva al margen de su regulación por la norma, como es la percepción de un servicio de naturaleza administrativa fiscal), no se estamos frente a una realidad jurídica que pueda estimarse falsa, sino frente a la realidad natural y social, en donde el legislador trata de desviar la mira sobre éste fenómeno económico que existe y puede medirse aún al margen de su regulación legal, dando como resultado una violación a los preceptos Constitucionales.

El hecho generador que tenemos frente es revelador de una auténtica incapacidad económica y jurídica en el Distrito Federal, y a su vez extendida en todo el país. Desde nuestro punto de vista, dicha problemática contiene una perspectiva de una verdadera capacidad de contribución, por lo que es necesario implantar la figura propuesta a fin de corregirlo. En cuanto a los elementos de la equidad tributaria, se encuentran vertidos en la tesis jurisprudencial en cita:

Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: V. Junio de 1997. Tesis: P./J. 41/97. Página: 43, bajo el rubro: EQUIDAD TRIBUTARIA. SUS ELEMENTOS. El principio de equidad no implica la necesidad de que los sujetos se encuentren, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que, sin perjuicio del deber de los Poderes Públicos de procurar la igualdad real, dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, es decir, al derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato que quienes se ubican en similar situación de hecho porque la igualdad a que se refiere el artículo 31, fracción IV Constitucional, lo es ante la Ley y ante la aplicación de la ley. De lo anterior derivan los siguientes elementos objetivos, que permiten delimitar al

principio de equidad tributaria: a) no toda desigualdad de trato por la Ley supone una violación al artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que dicha violación se configura únicamente si aquella desigualdad produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable; b) a iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas; c) no se prohíbe al legislador contemplar la desigualdad de trato, sino sólo en los casos en que resulta artificiosa o injustificada la distinción; y d) para que la diferenciación tributaria resulte acorde con las garantías de igualdad, las consecuencias jurídicas que resultan de la Ley, deben ser adecuadas y proporcionadas, para conseguir el trato equitativo, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que produce y el fin pretendido por el legislador, superen un juicio de equilibrio en sede Constitucional. Amparo en revisión 321/92. Pyosa, S. A. de C. V. 4 de junio de 1996. Mayoría de ocho votos; unanimidad en relación con el criterio contenido en esta tesis. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Constancio Carrasco Daza. Amparo en revisión 1243/93. Multibanco Comermex, S. A. 9 de enero de 1997. Once votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Rosalba Becerril Velázquez. Amparo en revisión 1215/94. Sociedad de Autores de Obras Fotográficas, Sociedad de Autores de Interés Público. 8 de mayo de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Manuel Rojas Fonseca. Amparo en revisión 1543/95. Enrique Serna Rodríguez. 8 de mayo de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Manuel Arballo Flores. Amparo en revisión 1525/96. Jorge Cortés González. 8 de mayo de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dos de junio en curso, aprobó, con el número 41/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dos de junio de mil novecientos noventa y siete.

De su análisis nos deja entrever el criterio a seguir y nos refleja el sentir del legislador en el artículo 31 fracción IV Constitucional, mismo que va más allá de lo plasmado cuando nos indica: una igualdad tributaria justificada; la igualdad del hecho tributario respecto a las consecuencias jurídicas; la prohibición de una desigualdad de trato frente a una situación injustificada; y ante todo, la garantía de igualdad en el resultado jurídico que produce y el fin pretendido por el legislador que atiende a un equilibrio armónico, en el justo medio Constitucional.

Atendiendo a la óptica jurídica de las ideas que fueron vertidas en el multicitado artículo Constitucional, señala: la obligación que todos los mexicanos tenemos de contribuir con los gastos públicos, que el pago de impuesto debe ser obligatorio y de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes. Por tal motivo, el particular debe conocer la forma correcta de contribuir al gasto público, al ser el legislador y no otro Órgano, quien precise los elementos del tributo.

Por otra parte, debemos tomar en consideración el principio de legalidad tributaria. Al mencionar esto nos preguntamos ¿qué significa el principio de legalidad tributaria? Es que una ley formal y material debe establecer todos los elementos de la contribución o las bases para su determinación, o por lo menos que sean enunciados y, que la determinación de la base no quede a la especulación mercantil. De esta forma opinamos que se justifica la necesidad de contribuir con los gastos del Estado por parte de los comerciantes ambulantes B, así como la verdadera seguridad de contribución al erario público por medio de la figura propuesta. Así como la facultad que guarda la Asamblea vertida en el siguiente artículo Constitucional:

“Artículo 122. La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades del Distrito Federal se sujetará a las siguientes atribuciones:

... C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las bases siguientes:

Base primera.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

... g) Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos...”

Respecto a la Administración Pública, el Poder Judicial de la Federación Indica que es un conjunto de Órganos que integran la Administración Pública Centralizada y la Paraestatal, mediante los cuales el Estado, las Entidades de la Federación, los Municipios y los organismos descentralizados realizan diversas funciones para satisfacer las necesidades colectivas que constituyen el objeto de los servicios públicos, los cuales se desarrollan de manera permanente y continua y siempre de acuerdo con lo que dicta el interés público. En conclusión podemos decir que el Derecho Constitucional:

- Es base y fundamento de todo orden jurídico fiscal y administrativo;
- Establece principios para la Administración Pública y Financiera en el Distrito Federal, vertido desde el punto de vista financiero en el artículo 31 fracción IV, y el administrativo encuentra su fundamento en el artículo 122, ambos de nuestra Carta Magna;

- Se establece una relación entre el Derecho Constitucional y el Fiscal, que da como resultado un conjunto de normas que interactúan en la administración y fiscalización de los comerciantes ambulantes B;
- El actuar de estas tres materias se fundamentan en principios tales como el de legalidad, audiencia, proporcionalidad, equidad y destino de las contribuciones para cubrir el gasto público.

3.3 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Es el que le da personalidad jurídica al Distrito Federal, a juzgar tanto por su carácter de Entidad Federativa como por su capacidad patrimonial (consignada en su artículo 2º), es parte integrante de la Federación; el marco jurídico está contenido principalmente en el artículo 122 de la Constitución Política Federal (anteriormente determinado en el 73, fracción VI).

Similar en cierta forma a las Constituciones Políticas de los Estados. Lo expidió el Congreso de la Unión y su contenido precisa la competencia de los Poderes Federales respecto del Gobierno del Distrito Federal y que de los órganos locales, esto es, como concurren en el Gobierno del propio Distrito Federal, prevé:

- Bases para la estructura de los Órganos del Poder Público;
- Competencia de los Órganos locales (Asamblea Legislativa, Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, Órganos Autónomos y Poder Judicial local);
- Derechos y obligaciones públicos de los habitantes;
- Bases para la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal; los Diputados Locales y de los titulares de la Administración Pública en cada demarcación territorial;
- Forma de suplir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en sus ausencias temporales o definitivas;

- Quien refrendará los Decretos y Acuerdos del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El fundamento del Estatuto de Gobierno lo encontramos en la fracción I del artículo 89 Constitucional que indica como facultades y obligaciones del Presidente: promulgar y ejecutar las Leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia; por su parte, el artículo 122 en su apartado A, fracción II, de nuestra Ley Suprema, indica que le corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. El presente instrumento jurídico fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Julio de 1994. Algunos artículos de dichos ordenamiento son los siguientes:

“Artículo 1º. Las disposiciones contenidas en el presente Estatuto son de orden público e interés general y son norma fundamental de organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

“Artículo 2º. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una Entidad Federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones...”

“Artículo 8º. Las autoridades locales de Gobierno del Distrito Federal son:
I. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
III. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.”

“Artículo 18. Son obligaciones de los habitantes, cumplir con los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los de este Estatuto así como los de las leyes y demás disposiciones jurídicas aplicables; contribuir a los gastos públicos de la Federación y del Distrito Federal, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes...”

Desde nuestro punto de vista este numeral cumple con el fundamento de los principios Constitucionales de legalidad, proporcionalidad, equidad y con el de destino de las contribuciones, esto es, cubrir el gasto público.

“Artículo 42. La Asamblea Legislativa tiene facultad para:
... XI. Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos...”

De aquí, nace la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, misma que regula las relaciones de los gobernados con la Autoridad Administrativa.

“Artículo 86. La Administración Pública del Distrito Federal se integrará con base en un servicio público de carrera, el cual se integrará con base en los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalización, y eficacia, de conformidad con la Ley que al efecto expida la Asamblea Legislativa.”

“Artículo 91. Para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá constituir órganos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno, o bien, a la dependencia que éste determine. Los titulares de estos órganos serán nombrados y removidos libremente por el Jefe de Gobierno.”

Dicho numeral también lo encontramos vertido en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

“Artículo 95. La recaudación, comprobación, determinación y administración de las contribuciones y demás ingresos... quedará a cargo de las autoridades fiscales del Distrito Federal en los términos que determine la Ley.”

“Artículo 104. La Administración Pública del Distrito Federal contará con un órgano político-administrativo en cada demarcación territorial.

Para los efectos de este Estatuto y las Leyes, las demarcaciones territoriales y los órganos político administrativos en cada una de ellas se denominarán genéricamente Delegaciones.

La Asamblea Legislativa establecerá en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal el número de Delegaciones, su ámbito territorial y su identificación nominativa.”

“Artículo 105. Cada Delegación se integrará con un titular, al que se le denominará genéricamente Jefe Delegacional, electo en forma universal, libre y secreta y directa cada tres años, según lo determine la Ley, así como con los funcionarios y demás servidores públicos que determinen la Ley Orgánica y el Reglamento respectivo.”

Por lo tanto, el Jefe Delegacional tendrá a su cargo los Jefes de Departamentos, dependiendo de la materia que manejen.

“Artículo 115. Corresponden a los Órganos Centrales de la Administración Pública del Distrito Federal, de acuerdo a la asignación que determine la Ley, las atribuciones de planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación, referidas a:

... VIII. Imposición de sanciones administrativas por infracciones a las Leyes y Reglamentos aplicables, en atención a la distribución de competencias establecidas por dichos ordenamientos...”

“Artículo 116. Las atribuciones a que se refiere el artículo anterior, así como aquellas de carácter técnico u operativo, podrán encomendarse a órganos desconcentrados, a efecto de lograr una administración eficiente, ágil y oportuna, basada en principios de simplificación, transparencia y racionalidad, en los términos del Reglamento Interior de la

Ley respectiva, en este supuesto, las Delegaciones serán invariablemente consideradas para los efectos de la ejecución de las obras, la prestación de los servicios públicos o la realización de los actos de Gobierno que tengan impacto en la Delegación respectiva.”

Las Delegaciones tendrán competencia dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva y las demás que señalen las Leyes.

El ejercicio de tales atribuciones se realizará siempre de conformidad con las leyes y demás disposiciones normativas aplicables en cada materia y respetando las asignaciones presupuestales.

El objetivo general es mejorar de manera integral la atención a la ciudadanía para hacerla eficiente y sustentada en principios de honestidad profesionalismo y eficacia y promover el desarrollo de una nueva cultura de servicios, así como la erradicación de la corrupción. De esta manera cumplimentar lo indicado en el presente Estatuto de Gobierno. Por ello, podemos concluir que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:

- Es el instrumento jurídico emanado de la Constitución que se encarga de establecer las bases, principios de carácter administrativo y fiscal, y que de él emanará toda la Legislación Fiscal y Administrativa en materia local en el Distrito Federal;
- Le da personalidad jurídica al Distrito Federal;
- Sigue los principios de administración y fiscalización vertidos en nuestra Constitución;
- El principio relativo a la obligación de la contribución se encuentra vertido en el Artículo 18 de este ordenamiento, y la facultad de legislar en materia de administración se establece en su artículo 42 fracción XI.

3.4 Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal ¹⁷

La Ley Administrativa constituye la fuente formal por excelencia del Derecho Fiscal y Administrativo, ya que únicamente puede hablarse de un tributo y de una administración mediante una norma jurídica que previamente haya sido expedida por el Poder Legislativo, a simismo las dependencias y organismos de naturaleza federal, estatal, municipal sólo pueden hacer lo que la ley les permite, esto es, deben actuar obedeciendo los dictados de los preceptos jurídicos que regulan su competencia, respetando la generalidad, obligatoriedad e impersonalidad.

Para que una disposición dictada por el poder público tenga carácter de Ley no solamente se necesita que sea de naturaleza abstracta y permanente, sino además que emane del Órgano que constitucionalmente ha sido instituido para tal efecto, esto es, del Poder Legislativo federal y local.

Puede verse desde los puntos de vista formal y material del Derecho, en el primer supuesto hace alusión al Órgano que la realiza, esto es, al Congreso de la Unión integrado por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores, y para los Estados de la República se trata de una Asamblea denominada Legislatura Local. Materialmente la Ley es una norma abstracta, general, imperativa, creadora de situaciones jurídicas obligatorias y en ningún caso debe referirse a cuestiones particulares; en otras palabras, se trata de una disposición por la que el Estado crea el Derecho y al emitirse se cumple con la función legislativa.

En cuanto al concepto de la Administración Pública, indicamos que proviene del latín, de los vocablos *administratio-administrationis*, esto es, cooperación, ayuda, asistencia, administración, ejecución, gestión. *Administratio* es un vocablo formado por la preposición latina *ad* (a, hacia, junto a, cerca de); el verbo

¹⁷ Gaceta Oficial del Distrito Federal. 29 de diciembre del 2002. México.

ministrare (servir, cumplir, ejecutar, encargarse de, atender a).¹⁸ La Ley Orgánica está sustentada en un precepto Constitucional relacionado con la estructura del poder público. La Administración Pública, se basa en los principios: “*per majorem partem publice fit, quod refertur ad universos*”, que significa “los acuerdos de la mayoría se reputan acuerdos de todos”;¹⁹ “*nemo ius publicum remittere debet*”, que quiere decir “nadie debe renunciar al orden público”²⁰ y por último por el “*iure gestionis*”, que es “derecho de administrar”; aplicado al ejercicio de la administración estatal.²¹

El fundamento jurídico de la Ley de la Administración Pública lo encontramos en el Artículo 122, apartado C base segunda, fracción II, incisos b y c, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 42 fracción XI (indica que la Asamblea Legislativa tiene la facultad para legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos), 48, 49 y 67 fracción II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal tiene por objeto establecer la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, distribuir los negocios del orden administrativo y asignar las facultades para el despacho de los mismos a cargo del Jefe de Gobierno, Delegacionales, de Departamento (en específico para nuestro tema el Jefe del Departamento de Mercados) de los Órganos Centrales, Desconcentrados y Paraestatales, conforme a las bases establecidas en la Carta Magna y en el Estatuto de Gobierno.

“Artículo 2º. La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.

¹⁸ GARCIA, Roque. Diccionario General Etimológico de la Lengua Española. Volumen V. Colofón. Argentina. 1945. p. s/n.

¹⁹ LÓPEZ DE HARO, Carlos. Diccionario de Reglas, Aforismos y Principios de Derecho. Reus. Madrid. 1982. p. 19.

²⁰ GERANERT WILLMAR, Lucio. Diccionario de Aforismos y Locuciones Latinas de Uso Forense. Abeledo-Perrot. Argentina. 1998. pp. 77, 89.

²¹ *Id.*

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada.

En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con Órganos Político Administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de Gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal.

Para atender de manera eficiente el despacho de los asuntos de su competencia, la Administración Centralizada del Distrito Federal contará con Órganos Administrativos Desconcentrados, considerando los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno, los que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien, a la dependencia que éste determine.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, son las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal.”

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

I. Administración Pública Centralizada. Las dependencias y los Órganos Desconcentrados;

II. Administración Pública Desconcentrada. Los Órganos Político Administrativos de cada demarcación territorial genéricamente denominados Delegaciones del Distrito Federal y los Órganos Administrativos constituidos por el Jefe de Gobierno, jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o a la dependencia que este determine;

III. Administración Pública Paraestatal. El conjunto de entidades;

IV. Administración Pública. El conjunto de Órganos que componen la Administración Centralizada, Desconcentrada y Paraestatal;

... VIII. Entidades. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos;

... XIII. Servicio Público. La actividad organizada que realice o concesiones la Administración Pública conforme a las disposiciones jurídicas vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo...”

“Artículo 6º. Las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública Centralizada, Desconcentrada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades determinen el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, los demás programas que deriven de éste y las que establezca el Jefe de Gobierno.”

“Artículo 7º. Los actos y procedimientos de la Administración Pública del Distrito Federal, atenderán a los principios de simplificación, agilidad, economía, información, precisión, legalidad, transparencia e imparcialidad.

La Administración Pública del Distrito Federal se integrará con base en un servicio público de carrera, que se sujetará a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalización y eficacia, de conformidad con la Ley que expida, para este efecto, la Asamblea Legislativa.”

“Artículo 14. El Jefe de Gobierno promulgará, publicará y ejecutará las Leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo cumplirá y ejecutará las Leyes y decretos relativos al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión.

El Jefe de Gobierno podrá elaborar proyectos de reglamentos sobre leyes que expida el Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y vinculadas con las materias de su competencia, y los someterá a la consideración del Presidente de la República.

Los Reglamentos Decretos y Acuerdos expedidos por el Jefe de Gobierno deberán, para su validez y observancia, ser refrendados por el Secretario que corresponda, según la materia de que se trate, y cuando se refieran a materias de dos o más Secretarías, deberán refrendarse por los titulares de las mismas que conozcan de esas materias conforme a las Leyes.”

“Artículo 15. El Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden Administrativo, en los términos de esta Ley, de las siguientes Dependencias:

... VIII. Secretaría de Finanzas...”

“Artículo 30. A la Secretaría de Finanzas corresponde el despacho de las materias relativas a: el desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria, la programación, presupuestación y evaluación del gasto público del Distrito Federal, así como representar el interés del Distrito Federal en controversias fiscales y en toda clase de procedimientos administrativos ante los tribunales en los que se controvierta el interés Fiscal de la Entidad.

... IV. Recaudar, cobrar, y administrar los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos y demás ingresos a que tenga Derecho el Distrito Federal en los términos de las leyes aplicables;

... IX. Vigilar y asegurar en general, el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

... XX. Expedir las reglas de carácter general en materia de hacienda pública a que se refiere el código financiero del Distrito Federal...”

“Artículo 39. Corresponde a los titulares de los Órganos Político Administrativo de cada demarcación territorial:

... VI. Otorgar permisos para el uso de la vía pública, sin que se afecte la naturaleza y destino de la misma en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

... VIII. Velar por el cumplimiento de las Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos, Circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas, levantar actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer las sanciones que corresponda, excepto las de carácter Fiscal;

... XXXIV. Construir, rehabilitar, mantener y, en su caso, administrar los mercados públicos, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la dependencia competente;

... L. Administrar los recursos materiales y los bienes muebles e inmuebles asignados a la Delegación, de conformidad con las normas y criterios que establezcan las dependencias centrales...”

La Administración Pública es el conjunto de Órganos que integran la Administración Centralizada, Desconcentrada y Paraestatal (artículo 3º párrafo cuarto de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal), mediante los cuales el Estado, las entidades de la Federación, los Municipios y los Organismos Descentralizados realizan diversas funciones para satisfacer las necesidades colectivas que constituyen el objeto de los servicios públicos, los cuales se desarrollan de manera permanente y continua y siempre de acuerdo con lo que dicta el interés público.

A manera breve y para entender un poco a la autoridad federal la podemos entender proyectada en tres círculos: la Autoridad Centralizada, Desconcentrada y Paraestatal, porque a través de ellos y de acuerdo con el principio de Administración Moderna, la Federación puede cumplir con las facultades y las atribuciones que la Constitución le está señalando; se darán de acuerdo con las Leyes específicas, los lineamientos a través de una centralización no realizada por el Presidente de la República, sino por Secretarios de Estado, Directores Generales, Directores de Departamento, entre otros que van a tener funciones de la autoridad federal, o bien a través de un organismo desconcentrado, que va a tener facultades entregadas por la Autoridad Federal o bien, de un Organismo Descentralizado para que la Federación cumpla con lo que se le ha encomendado.²² Además, con ellos, estamos ubicados en un círculo novedoso creado en la ilegalidad por vía de hecho, pero distinto al Gobierno del Distrito Federal (los líderes de ambulantes pretenden tener autoridad con cierto número de personas, con un poder que no les ha sido encomendado y obligan a los ambulantes a afiliarse, pues de otra manera no obtienen ni su espacio ni supuesta protección).

Con ello queremos hacer notar que los líderes de los ambulantes, pretenden crear un cuarto círculo de Gobierno a partir de lo ilegal, exactamente ubicado entre la Autoridad Delegacional (esto es, el Jefe del Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal) y los gobernados. La obtusa dirigencia del comercio ambulante es un escenario que no va a transformarse solamente con actos de autoridad, tampoco va a esfumarse por sí sola, se trata de un problema esencial de naturaleza y estructura de nuestra economía, y de nuestro Sistema Político, Social y Jurídico.²³ Lo anterior se vierte en esta tesis jurisprudencial:

²² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Autoridades Intermedias Prohibidas por el Artículo 115 Constitucional. Serie de Debates. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. 2000. p. 69.

²³ EDNA, Jaime et al. Informalidad y (Sub) Desarrollo. Cal y Arena. México. 2002. p. 9.

Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XV. Abril de 2002. Tesis: P. XIV/2002. Página: 9, bajo el rubro: REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS. LAS DICTADAS EN EJERCICIO DE UNA FACULTAD CONFERIDA POR LA LEY A UNA SECRETARÍA DE ESTADO, NO PUGNAN CON EL PRINCIPIO DE DISTRIBUCIÓN DE ATRIBUCIONES ENTRE LOS ÓRGANOS DEL PODER PÚBLICO. El primer párrafo del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que, la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado...

De lo anterior se deduce que las reglas generales administrativas dictadas en ejercicio de una facultad conferida por una Ley expedida por el Congreso de la Unión a una Secretaría de Estado constituyen una categoría de ordenamientos que no son de índole legislativa ni reglamentaria, sino que se trata de cuerpos normativos sobre aspectos técnicos y operativos para materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la Administración Pública, por lo que su expedición no pugna con el principio de distribución de atribuciones entre los diferentes órganos del poder público. Lo anterior es así, porque los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Órdenes, cuya expedición compete al Presidente de la República, en términos de lo dispuesto en el artículo 92 de la propia Carta Magna, tienen diferente forma y materia que las reglas citadas, mientras el Congreso de la Unión no interfiera en la formación de aquellos actos, puede conferir directamente a los Secretarios de Estado, la atribución de expedir reglas técnico-operativas dentro del campo de una Ley específica; de manera que si el otorgamiento de atribuciones por parte de la Norma Fundamental a los diferentes Órganos Gubernativos no puede extenderse analógicamente a otros supuestos distintos a los expresamente previstos en aquélla, las reglas técnicas y operativas están fuera del ámbito exclusivo del titular del Poder Ejecutivo, al gravitar dentro de la potestad legislativa del Congreso de la Unión para autorizar su expedición mediante una Ley a alguna o varias de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, cuya distribución de competencias figura tanto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como en las demás Leyes que expide en esta materia el Congreso de la Unión.

Dentro del marco del Derecho Positivo Mexicano, el Acuerdo Administrativo se explica en función de los principios y normas jurídicas aplicables a las facultades, estructura del Poder Ejecutivo, así como de su potestad. Conviene destacar que la operación del principio de legalidad, en su interpretación actual, no prohíbe al legislador el empleo de mecanismos específicamente financieros, para permitir cierto grado de flexibilidad a la organización del Sistema Tributario, cuando ello sea necesario para ajustar la imposición a las variaciones de la actividad económica general (como ocurre con la inflación y las variaciones monetarias) y evitar la reforma frecuente de los textos legales, siempre que al hacer uso de estos instrumentos de adaptación, consagre en el propio texto legal los límites de la obligación tributaria, sin dar lugar a que sea una Autoridad Administrativa (la propia recaudadora), la que determine la situación de los contribuyentes. Antes de entrar a la discusión de los artículos es necesario hacer comentario de una tesis aislada que versa sobre las reglas generales administrativas:

Novena Época, Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XV. Abril de 2002. Tesis: P. XII/2002. Página: 8. REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS. LA FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA HABILITAR A LAS SECRETARÍAS DE ESTADO A FIN DE EXPEDIRLAS, NO CONSTITUYE UNA DELEGACIÓN DE FACULTADES LEGISLATIVAS. El hecho de que el Congreso de la Unión autorice a las Secretarías de Estado a emitir reglas técnico-operativas de observancia general en su ramo, no entraña una delegación de facultades, pues aquel órgano legislativo no se despoja de una facultad propia, lo que constituye una condición insalvable de todo acto delegatorio, sino que asigna directamente a un órgano de la Administración Pública Federal, una tarea operativa para facilitar la aplicación de una Ley específica dentro de su campo de acción. Lo anterior se justifica en la medida en que el Poder Legislativo no suele ocuparse de esos detalles técnico-operativos que surgen en el funcionamiento de la Administración Pública; de ahí que resulte apropiado que los Secretarios de Estado, como integrantes de la Administración Pública Federal y conforme a lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuenten con las atribuciones necesarias para dar agilidad, prontitud, firmeza y precisión a los actos de aplicación de la Ley específica que expida el Congreso de la Unión.

Por lo que respecta al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, él tiene facultades para crear unidades administrativas y otros tipos de Órganos, así como las que derivan de la misma Constitución y de las Leyes que de ella emanen; de tal manera que, si de conformidad con lo dispuesto por los citados preceptos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, emitida por el Congreso de la Unión, se estatuye como facultad del Poder Ejecutivo la

autorización y creación de diversos Órganos y unidades administrativas, como son los desconcentrados, es evidente que dicha atribución al estar consignada en Ley se entiende reconocida también, por consecuencia, por la propia Constitución.

Por ende, si el Jefe de Gobierno crea mediante acuerdo administrativo una figura como la propuesta siendo parte integrante de la Administración Pública, es de concluirse entonces que tales unidades formarían parte de la Estructura Orgánica del Distrito Federal y, por lo tanto, siguiendo el criterio señalado, se llega a la convicción de que las aludidas no contravendría la prohibición Constitucional de mérito, precisamente porque no fueron creadas al margen de la estructura orgánica estatal sino que están comprendidas dentro de ésta.

Para ver la posición que guarda la legislación en comento revisaremos algunos preceptos que desde nuestro punto de vista contienen en sí aplicación a nuestro tema.

“Artículo 34. A la Contraloría General del Distrito Federal corresponde el despacho de las materias relativas al control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades Paraestatales del Distrito Federal.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

... IV. Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública del Distrito Federal. Discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de sus facultades de control;

... XXVI. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben de observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, con motivo de quejas o denuncias de los particulares o servidores públicos o de auditorías practicadas por los órganos de control, para constituir responsabilidades administrativas, y determinar las sanciones que correspondan en los términos de Ley, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

... XXXIII. Las demás que le atribuyan expresamente las Leyes y Reglamentos...”

“Artículo 39. Corresponde a los titulares de los Órganos Político Administrativos de cada demarcación territorial:

... XII. Elaborar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su jurisdicción y otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros sujetos a las leyes y reglamentos aplicables;

... XXXIV. Construir, rehabilitar, mantener y, en su caso, administrar, los mercados públicos, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la Dependencia competente;

... XLV. Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones, así como celebrar, otorgar y suscribir los contratos, convenios y demás actos jurídicos de carácter administrativo o de cualquier otra índole dentro del ámbito de su competencia, necesarios para el ejercicio de sus funciones y en su caso de las unidades administrativas que les

estén adscritas, con excepción de aquellos contratos y convenios a que se refiere el artículo 20, párrafo primero, de esta Ley. También podrán suscribir aquellos que les sean señalados por delegación o les correspondan por suplencia. El Jefe de Gobierno podrá ampliar o limitar el ejercicio de las facultades a que se refiere esta fracción;

... LIV. Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas a ellos adscritas;

... LXVII. Ejecutar los programas de simplificación administrativa, modernización y mejoramiento de atención al público...”

Atendiendo el marco jurídico, desde nuestro punto de vista en cuanto a los aspectos relacionados con la administración del comercio en vía pública tienen un carácter más local, esto es, en el Distrito Federal. La Ley Orgánica del Distrito Federal define los bienes de dominio público y la imposibilidad de que éstos sean usados en provecho económico de un particular, sociedad o corporación alguna.

Desde otro punto de vista observamos la complejidad de las normas de la Ley Orgánica y observamos que la Ley indica el comportamiento a seguir a cada situación en concreto y la manera en que las Delegaciones omiten este complejo de normas creando distintas disposiciones y no atendiendo las existentes.

Nos parece ilógico que teniendo facultades expresas de manera constitucional, orgánica, discrecionales, así como los principios de la administración moderna; el Jefe y el Secretario de Gobierno del Distrito Federal, los titulares de las Delegaciones, los Jefes de Departamento de Mercados, se encuentren atados para aplicar la legislación correctamente a los comerciantes ambulantes B, y que cumplan con su fin o sea el servicio público. En conclusión podemos afirmar que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal:

- Constituye un engranaje esencial que se encuentra entre la Constitución y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- Contiene dos artículos que son fundamentales en materia fiscal y administrativa que son: 30 y 39. El artículo 30 indica que a la Secretaría de Finanzas le corresponde recaudar, cobrar y administrar los aprovechamientos y vigilar y asegurar en general el cumplimiento de las disposiciones fiscales. Por su parte, el artículo 39 establece que los titulares

de los Órganos Político Administrativos de cada demarcación territorial les corresponde otorgar permisos para el uso de la vía pública, sin que afecte la naturaleza y destino de la misma en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables, así como velar por el cumplimiento de las Leyes, el Reglamento de Mercados del Distrito Federal, Bandos que se creen para solucionar la problemática de los comerciantes ambulantes B, Acuerdos y demás disposiciones jurídico-administrativas.

3.5 Código Financiero del Distrito Federal

Pertenece al Derecho Tributario y comprende ante todo las normas concernientes al capítulo de ingresos públicos. Su objetivo de estudio es desde el punto de vista como fuente de origen, pues se encarga de: la relación con otras ramas del Derecho; los métodos de interpretación de la norma; el poder tributario local; el análisis de dichos ingresos partiendo de sus elementos y características que los configuran; el nacimiento, determinación, exigibilidad y extinción de la obligación tributaria; las infracciones, sanciones y delitos fiscales; así como las normas procedimentales relativas a los medios de defensa en materia fiscal (recursos administrativos, juicio contencioso administrativo y juicio de amparo en materia fiscal); principio de interpretación estricta del Derecho, procurando ante todo cuidando el espíritu jurídico que dio origen o sirvió de fundamento para crear ese precepto jurídico, en lo que se refiere a cargas tributarias, esto es, para que en forma correcta se especifique al alcance de los elementos de la obligación tributaria, como son: el objeto, sujetos pasivo y activo, la base del tributo, la cuota o tarifa, forma y período de pago y exenciones.

Fundado en el artículo 122, apartado C, base segunda, fracción II, inciso b de la Ley Suprema; 28, 29, 42 fracción XIV (que permite legislar en materia de uso de suelo), 67 fracción XXIV (se debe administrar la Hacienda Pública del Distrito Federal con apego a las disposiciones marcadas en el propio Estatuto, Leyes y Reglamentos de la materia) y, 94 (indica que el Distrito Federal manejará, con sujeción a las disposiciones legales aplicables la Hacienda Pública, misma que se compondrá de las contribuciones que la Asamblea Legislativa establezca en la

Ley, así como de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan y en general de cualquier otro ingreso que un Derecho le corresponda) del Estatuto de Gobierno.

Asimismo, el Distrito Federal debe participar en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para lo cual el Jefe de Gobierno del Distrito Federal suscribirá con la Federación el convenio respectivo, en los términos de la legislación aplicable. Sustentado además en el artículo 115 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que a letra dice:

“Artículo 115. Corresponde a los Órganos Centrales de la Administración Pública del Distrito Federal, de acuerdo a la asignación que determine la Ley, las atribuciones de planeación, organización normatividad, control, evaluación y operación, referidas a:

... II. Formulación y conducción de las políticas generales que de conformidad con la ley se les asignen en sus respectivos ramos de la Administración Pública;

... IV. La administración de la Hacienda Pública del Distrito Federal con sujeción a las disposiciones aplicables...”

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, por su parte, establece lo siguiente:

“Artículo 39. Corresponde a los titulares de los Órganos Político-Administrativos de cada demarcación territorial:

... VI. Otorgar permisos por el uso de la vía pública, sin que se afecte la naturaleza y destino de la misma en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables...”

El Código Financiero tiene por objeto: la administración, custodia y aplicación de los ingresos del Distrito Federal; la elaboración de la Ley de Ingresos; los programas base del presupuesto de egresos y la consolidación del proyecto correspondiente; la contabilidad que de los ingresos, fondos, valores y egresos realizados para la formulación de la correspondiente Cuenta Pública, las infracciones y delitos contra la hacienda local, las sanciones correspondientes, así como el procedimiento para interponer los medios de impugnación que el mismo establece. Este Código dispone:

“Artículo 5º. Las contribuciones, aprovechamientos, productos y demás ingresos que conforme a este Código y demás Leyes aplicables tenga Derecho a percibir el Distrito Federal en el ejercicio fiscal siguiente, comprenderán su presupuesto de ingresos.”

“Artículo 32. Son aprovechamientos los ingresos que perciba el Distrito Federal por funciones de Derecho Público y por uso, aprovechamiento o explotación de bienes del

dominio público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento, y de los que obtengan las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados, salvo los que en este último supuesto se encuentren previstos como tales en este Código.”

Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: Vi. Noviembre de 1997. Tesis: 1a. XXXIII/97. Página: 151, bajo el rubro: CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL. SUS ARTÍCULOS 267-A, 508 Y 508-A, SON DE NATURALEZA HETEROAPLICATIVA (DECRETO PUBLICADO EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS). El Decreto de reformas al Código Financiero del Distrito Federal, por el que se adicionaron los artículos 267-A y 508-A, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y seis, relativos a los aprovechamientos, que son los ingresos que recibe el Distrito Federal por funciones de derecho público y por el uso, aprovechamiento y explotación de bienes de dominio público, así como de las vías y áreas públicas para realizar actividades mercantiles de cualquier tipo, y las medidas para determinar las cuotas correspondientes, así como la sanción procedente, son de naturaleza heteroaplicativa. Esto es así, en virtud de que se está en presencia de un acto de voluntad del particular, que requiere expresión y pago para que surja la permisibilidad de uso, aprovechamiento y explotación de bienes de dominio público, como son las vías y áreas públicas, para realización de actividades mercantiles, por lo que de su contenido se desprende que requiere de un acto de aplicación para que se justifique la procedencia de un juicio de amparo. Tratándose de contribuciones como las denominadas aprovechamientos, no se está en presencia de normas que los establecen, que generen imperativamente, desde su vigencia, un perjuicio para el gobernado, porque no crean, modifican, transforman o extinguen situaciones concretas de algo ingresado al patrimonio del particular al que se dirigen las normas. Lo anterior es así, porque las vías y áreas públicas son bienes que no ingresan al patrimonio de quien, por virtud de alguna autorización gubernamental, llega a ocupar temporalmente un espacio para su uso, explotación o aprovechamiento. En tales casos, entran acuerdos de voluntades, que necesariamente deben ser exteriorizados tanto por el particular que trata de aprovechar para sus actividades mercantiles, un espacio de vía o área pública, y la autoridad que, para permitir ese uso o explotación, exige el pago de una prestación determinada. El acuerdo de voluntades, conforme a dichos preceptos legales, se presenta de esta forma: a) El particular pretende realizar la prestación de servicios, con extensión a la vía pública. Para ello cuenta con licencia de funcionamiento de giro reglamentado, o concesión otorgada por autoridad competente (requisito previo). Desea iniciar o continuar realizando la prestación de servicios en extensión de su local, a vía pública, para lo cual debe hacer la petición oficial a la autoridad del gobierno del Distrito Federal, a quien compete otorgar la autorización del permiso. Para tal efecto, debe el proponente exhibir el pago de la cuota que la autoridad le fije por metro cuadrado de vía pública que desee ocupar, dentro del parámetro de cinco pesos a veinte pesos por unidad de superficie y acorde al lapso de ocupación que desee aportar. En este punto, cabe destacar que entra en el caso la sola voluntad del contribuyente, pues son su decisión, la superficie de vía pública que desee ocupar, así como el tiempo que quiera cubrir de aportación; b) Exteriorizada la voluntad del particular entra en actividad la de la autoridad: 1. Trato inicial con el contribuyente; 2. Recepción de solicitud, con comprobación de que se satisfacen los requisitos legales; 3. Determinación de la cuota, atendiendo a la superficie que se pretende ocupar de vía pública; lapso de ocupación a cubrir; ubicación del establecimiento mercantil y, razonadamente, decidir dentro del parámetro de mínimo a máximo que prevé el dispositivo legal, la cantidad líquida que fije como cuota; y 4. Recepción del pago correspondiente. Queda entonces evidenciado que no es sino hasta el momento en que el particular realiza el pago de la contribución, cuando se actualiza el perjuicio requerido como primer acto de aplicación del artículo 267-A del Código Financiero del Distrito Federal, y surge la condición para el ejercicio de la acción de amparo. Amparo en revisión 1573/97. Servicios Alimenticios de Puebla, S.A. de C.V. y otros. 8 de octubre de 1997. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Guillermo Campos Osorio.

“Artículo 321. Los Comerciantes en Vía Pública, con puestos semifijos, ubicados a más de doscientos metros de los Mercados Públicos, pueden ocupar una superficie de 1.80 metros cuadrados, por 1.20 metros o menos; asimismo los comerciantes en las modalidades de Tianguis, Mercado sobre Ruedas y Bazares, pueden ocupar hasta una superficie máxima de seis metros cuadrados, siempre que cuenten con Permiso Vigente, expedido por las Demarcaciones Territoriales, para llevar a cabo actividades comerciales de cualquier tipo o concesión otorgada por Autoridad competente, pagarán trimestralmente, en todas las Delegaciones, los aprovechamientos por el uso o explotación de las vías y áreas públicas, cuotas por día, dividiéndose para este efecto en dos grupos.

Grupo 1:

Puestos semifijos de 1.80 por 120 metros, o menos, incluyendo los de tianguis, mercados sobre ruedas y bazares \$4.57.

Para efecto de lo dispuesto en el párrafo anterior, se contemplan los Giros Comerciales siguientes:

Alimentos y Bebidas preparadas.

Artículos electrónicos, electrodomésticos y muebles.

Accesorios para automóviles.

Discos y cassettes de audio y video.

Joyería y relojería.

Ropa y calzado.

Artículos de ferretería y tlapalería.

Aceites, lubricantes y aditivos para vehículos automotores.

Accesorios de vestir, perfumes, artículos de bisutería, cosméticos y similares. Telas y mercería.

Accesorios para el hogar.

Juguetes.

Dulces y refrescos.

Artículos deportivos.

Productos naturistas.

Artículos esotéricos y religiosos.

Alimentos naturales.

Abarrotes.

Artículos de papelería y escritorio.

Artesanías.

Instrumentos musicales.

Alimento y accesorios para animales.

Plantas y ornato y accesorios.

Los giros de libros nuevos, libros usados, cuadros cromos y pinturas, como promotores de cultura, quedan exentos de pago.

Grupo 2: Exentos

Se integra por las personas con capacidades diferentes, adultas mayores, madres solteras, indígenas y jóvenes en situación de calle, que ocupen puestos de 1.80 por 1.20 metros cuadrados o menos, quedarán exentas de pago, siempre que se encuentren presentes en los mismos.

La autoridad está obligada a expedir el correspondiente permiso y gafete en forma gratuita.

Las personas a que se refiere esta exención de pago de contribuciones, acreditarán su situación, mediante la presentación de solicitud escrita, dirigida al Jefe Delegacional correspondiente, en la que manifiesten bajo protesta de decir verdad, que se encuentran en la situación prevista en el grupo 2, de exentos.

El Jefe Delegacional está obligado a dar respuesta por escrito al solicitante, debidamente fundada y motivada, en un término de 15 días naturales, así como a emitir y expedir los recibos correspondientes al pago de los aprovechamientos a que se refiere este artículo, durante los primeros quince días naturales de cada trimestre.

Cuando los contribuyentes que estén obligados al pago de estos aprovechamientos que cumplan con la obligación de pagar la cuota establecida en este Artículo, en forma anticipada, tendrán derecho a una reducción en los términos siguientes:

I. Del 20% cuando se efectúe el pago del primer semestre del año, durante los meses de enero y febrero, del mismo ejercicio; y

II. Del 20% cuando se efectúe el pago del segundo semestre del año. Durante los meses de julio y agosto del mismo ejercicio.

Los Comerciantes que hasta la fecha, no se hayan incorporado al Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública y se incorporen, causarán el pago de los aprovechamientos que se mencionan, a partir de la fecha de su incorporación.

Los Comerciantes, que se hayan incorporado al Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública y mantengan adeudos, bastará que presenten su último recibo de pago ante las cajas recaudadoras de la Tesorería del Distrito Federal, enterando el importe correspondiente, para quedar regularizados en sus pagos.

Las cuotas de los puestos fijos que se encuentren autorizados y que cumplan la normatividad vigente de conformidad con el Reglamento de Mercados. No podrán ser superiores a \$ 30.65 por día. Ni inferiores a \$15.25 por día de ocupación; dependiendo de la ubicación del área ocupada para estas actividades.

Las personas obligadas al pago de las cuotas a que se refiere el presente Artículo, deberán cubrirlos a su elección, por meses anticipados o en forma trimestral.

Los aprovechamientos a los que se refiere este artículo se destinarán a la Delegación correspondiente como recursos de aplicación automática.”

Hemos recurrido a la interpretación estricta del Derecho (respetando sentido literal o gramatical de las palabras empleadas por el legislador, sin restringirlo, ni tampoco extenderlo, y ante todo cuidando el espíritu jurídico que dio origen o sirvió de fundamento para crear ese precepto jurídico), en lo que se refiere a la administración y las cargas tributarias, así como la problemática en sí, esto para que se especifique el alcance de los elementos de la obligación tributaria como son: objeto, sujetos activo y pasivo, base del tributo, cuota o tarifa, forma, periodo de pago y exenciones. Se presentan de manera muy clara los elementos de la contribución: el sujeto activo (Delegaciones del Distrito Federal); sujeto pasivo, (comerciante ambulante en vía pública en la modalidad de tianguis); objeto (comercio ambulante); base (cobro de aprovechamientos por el uso o explotación de las vías y áreas publicas de los comerciantes en vía pública); cuota (unidad de medida donde se parte para cobrar el tributo, llamado también tipo de gravamen que es determinado por una cantidad de dinero, que es en concreto de \$4.57 por un espacio de 1.80 por 1.20 metros); padrón o registro tributario (realizado por el Departamento de Mercados del Distrito Federal en uso de sus facultades y atribuciones a los comerciantes ambulantes B que atienden a las cualidades del sujeto pasivo que son: persona física, nombre, nacionalidad, edad,

domicilio fiscal, actividad, giro, localización, bienes inmuebles, medidas y colindancias, uso, destino de los mismos, valor comercial y fiscal, entre otros datos que permiten determinar, controlar y requerir las obligaciones fiscales de los contribuyentes); exenciones, (casos en que están liberados de la obligación tributaria por razones económicas, sociales, jurídicas, sobre todo para proteger su economía, la exención es un privilegio, es decir, una gracia que se concede a una persona librándola de la obligación fiscal, la cual significa dispensarla del comportamiento de una obligación contributiva, ya sea para no pagar un aprovechamiento, donde se elimina la causación de las contribuciones a ciertos hechos o situaciones de equidad, conveniencia de política económica como son las personas con capacidades diferentes, adultas mayores, madres solteras, indígenas y jóvenes en situación de calle; y por último la forma y periodo de pago; esto es en dinero y por meses anticipados o en forma trimestral.

Pero creemos que para que este artículo este más completo se debe insertar la figura propuesta que se encargue de recaudar tales aprovechamientos, ya que no existe una figura que se encargue de administrar y recaudar a los comerciantes ambulantes y la práctica indica que por esta laguna se crea una figura intermediaria entre los contribuyentes y las autoridades potestativas del Distrito Federal, lo que genera una mala actividad financiera y administrativa por parte del Gobierno del Distrito Federal. En conclusión podemos indicar que el Código Financiero del Distrito Federal:

- Es un instrumento jurídico que se encarga de la estructura jurídica y del Sistema Financiero del Distrito Federal.
- Se encarga de consolidar las finanzas públicas de una manera estable y en equilibrio, así como respetar los principios de equidad y proporcionalidad que indudablemente se encuentran vertidos en su artículo 321 relativo a los comerciantes ambulantes B.
- Se fundamenta en el artículo 122 de la Carta Magna, así como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

3.6 Ley de Ingresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 2004

La Ley de Ingresos del Distrito Federal, es un acto legislativo expedida por el Poder Legislativo local el cual determina los ingresos que deben percibir en un año fiscal (que comienza con el año natural), nuestra Entidad Federativa, por lo general se trata de un catálogo o lista general de los diversos arbitrios o conceptos citados ingresos que van a estar destinados a cubrir el gasto público en la respectiva esfera de Gobierno. La palabra ingreso proviene del latín y significa entrada. El Estado requiere una inmensa masa de recursos pecuniarios para hacer frente a los gastos públicos y para lograr la realización de los fines que, como organización política, le son inherentes.

La Ley de Ingresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2004, encuentra su fundamento en los artículos: 122, apartado C, base segunda, fracción II, inciso b, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 28, 29 y 67 fracción II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, mismo que establece lo siguiente:

“Artículo 42. La Asamblea Legislativa tiene la facultad para:

... II. Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto...”

“Artículo 46. El Derecho de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal corresponde:

... III Al Jefe de Gobierno...”

La facultad de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El Código Financiero del Distrito Federal dispone:

“Artículo 1º. Las disposiciones de este Código, son de orden público e interés general, tienen por objeto regular la obtención, administración, custodia y aplicación de los ingresos del Distrito Federal, la elaboración de la Ley de Ingresos, los programas base del presupuesto de egresos y la consolidación del proyecto correspondiente, la contabilidad que de los ingresos, fondos, valores y egresos se realice para la formulación de la correspondiente cuenta pública, las infracciones y delitos contra la hacienda local, las sanciones correspondientes, así como el procedimiento para interponer los medios de impugnación que el mismo establece.”

“Artículo 4°. Para los efectos de éste Código se entiende por presupuesto de ingresos aquél documento que contenga la estimación de aquellos que durante un año de calendario deba percibir el Distrito Federal, de conformidad con las bases establecidas en la Constitución, en el Estatuto, en este Código y en las demás disposiciones aplicables, el cual servirá de base para la elaboración de la iniciativa de Ley de Ingresos.”

“Artículo 5°. Las contribuciones, aprovechamientos, productos y demás ingresos que conforme a este Código y demás Leyes aplicables tenga Derecho a percibir el Distrito Federal en el ejercicio fiscal siguiente, comprenderán su presupuesto de ingresos.”

“Artículo 6°. Sólo mediante Ley podrá afectarse un ingreso a un fin específico. Todos los ingresos que tenga derecho a percibir el Distrito Federal, aún cuando se destinen a un fin específico, serán recaudados por las autoridades fiscales o por las personas y oficinas que las mismas autoricen.”

“Artículo 8°. La Secretaría de Finanzas, será la encargada de formular el presupuesto de ingresos, con base en las políticas, directrices y criterios generales que emita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.”

“Artículo 9°. Para la elaboración del presupuesto de ingresos se atenderá a lo siguiente:

- I. Se estimarán los ingresos correspondientes al cierre del ejercicio en curso;
- II. Se incluirán los ingresos provenientes de la coordinación fiscal;
- III. Se incluirá la estimación de aquellos ingresos considerados como virtuales;
- IV. Se comprenderán los ingresos propios previstos por las entidades, así como los ingresos autogenerados por las delegaciones;
- V. Se incluirán los ingresos relativos a los adeudos de ejercicios anteriores;
- VI. Se preverán las posibles transferencias por parte de la Federación;
- VII. Se considerarán las expectativas de ingresos por financiamiento;
- VIII. Se incluirán los demás ingresos a recaudar;
- IX. No se tomarán en cuenta los ingresos extraordinarios, y
- X. Tampoco se considerará cualquier otro ingreso clasificado como no recurrente ni el monto estimado de reducciones en el pago de contribuciones.”

“Artículo 12. Las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades que presten servicios que den lugar al pago de aprovechamientos, derechos y productos, enviarán a la secretaría, el día 30 de septiembre del año que corresponda, la estimación de la recaudación de los mismos, para su consideración en el presupuesto de ingresos. Asimismo darán a conocer las acciones y procedimientos administrativos que pretendan instrumentar en el siguiente ejercicio Fiscal para el cumplimiento de la estimación de ingresos fijada.”

“Artículo 13. La Secretaría podrá solicitar a las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades, toda la información que considere necesaria para la elaboración del presupuesto de ingresos a que se refiere este Capítulo.”

“Artículo 14... La Secretaría elaborará el proyecto de iniciativa de Ley de Ingresos, el cual se someterá con la debida oportunidad, a consideración del Jefe de Gobierno.”

“Artículo 16. La iniciativa de la Ley de Ingresos será presentada por el Jefe de Gobierno a la Asamblea a más tardar el 30 de noviembre de cada año, o hasta el 20 de diciembre del año en que en dicho mes, inicie el periodo Constitucional correspondiente.”

“Artículo 17. La Secretaría, a solicitud de la Asamblea, deberá proporcionarle toda la información relacionada con la iniciativa a que se refiere este Capítulo.”

“Artículo 18. El titular de la Tesorería, en el ámbito de las atribuciones que le confiere el Reglamento Interior, deberá remitir a la Asamblea junto con la iniciativa de la Ley de Ingresos, la evaluación cuantitativa y cualitativa de los cobros realizados por concepto de las contribuciones, aprovechamientos y sus accesorios, así como los productos señalados en la Ley de Ingresos, en el que se informe la relación entre los resultados y avances y el costo de los programas respectivos.”

“Artículo 19. Corresponde a las autoridades fiscales del Distrito Federal la ejecución de la ley de ingresos. Dicha ejecución se llevará a cabo mediante el ejercicio de las facultades de recaudación, comprobación, determinación, administración y cobro de los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos y aprovechamientos establecidos en este Código, así como cualquier otro ingreso que en derecho corresponda al Distrito Federal.”

“Artículo 20. Para los efectos de este Código y demás Leyes vigentes son autoridades fiscales, las siguientes:

I. La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal;

II. La Secretaría;

III. La Tesorería;

IV. La Procuraduría Fiscal; y

V. La Dependencia, Órgano Desconcentrado, Entidad o Unidad Administrativa que en términos de las disposiciones jurídicas correspondientes, tenga competencia para llevar a cabo las atribuciones a que se refiere el artículo anterior.”

“Artículo 23. De los movimientos que se efectúen en los términos del artículo anterior, el Jefe de Gobierno informará a la Asamblea en el curso de los informes trimestrales que establece este Código y al rendir la Cuenta de la Hacienda Pública ya la H. Cámara de Diputados cuando afecten la Deuda Pública.”

“Artículo 24. El control y la evaluación de los ingresos se basará en la contabilidad que conforme a este Código deban llevar las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades y la Secretaría.”

“Artículo 25. La Contraloría deberá elaborar e instrumentar un programa de revisión, a efecto de vigilar que los Objetivos y metas en materia de ingresos se cumplan.”

“Artículo 26. La Secretaría deberá establecer un sistema permanente de evaluación de ingresos a efecto de verificar el cumplimiento de las metas que sobre la materia se establezcan las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades, debiendo adoptar las medidas correctivas necesarias en caso de no haberse alcanzado dichas metas.”

“Artículo 27. Para efecto de lo dispuesto en el artículo Interior, la Secretaría publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal de que se trate, el calendario mensual de recaudación desglosado por cada concepto de ingresos, de conformidad con lo establecido en la Ley de Ingresos aprobada por la Asamblea. Las dependencias, órganos desconcentrados y entidades cuya prestación de servicios dé origen a la recaudación de impuestos, aprovechamientos, derechos y productos, realizarán la previsión de los ingresos conforme a dicho calendario.”

“Artículo 28. La Contraloría deberá formular las observaciones y recomendaciones que considere pertinentes, tanto a la unidad administrativa que haya generado el ingreso, como a la Secretaría, con el propósito de mejorar la eficiencia en la recaudación de los ingresos estimados.”

“Artículo 29. La Contraloría deberá remitir por escrito a la Asamblea, la información relacionada con:

- I. Las observaciones generadas durante el ejercicio fiscal inmediato anterior, en términos de lo dispuesto por el artículo 28 del Código en correlación con el numeral 25 del mismo, en un plazo que no deberá exceder del 6 de marzo del ejercicio fiscal siguiente; y
- II. La Contraloría deberá revisar los rubros de ingresos que no hayan obtenido las metas anuales o trimestrales correspondientes. En ambos casos deberán presentarse las medidas correctivas que haya propuesto la Contraloría, para que ésta a su vez, informe a la Asamblea.”

“Artículo 42. Las Leyes fiscales, sus Reglamentos y las disposiciones administrativas de carácter general, entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en la gaceta oficial del Distrito Federal, salvo que en ellas se establezca una fecha distinta.”

La Ley de Ingresos del Distrito Federal establece:

“Artículo 1º. En el ejercicio Fiscal 2004 el Distrito Federal percibirá los ingresos provenientes de la recaudación por los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:

... VI. Aprovechamientos:

... 5. Aprovechamientos que se destinan a la unidad generadora de los mismos...”

A manera de conclusión podemos indicar que la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de 2004:

- Es el instrumento jurídico que se encarga de establecer a manera de catálogo los ingresos que tiene Derecho a percibir el Distrito Federal por concepto de aprovechamientos para su sostenimiento;
- Los aprovechamientos percibidos se destinan a la unidad generadora de los mismos, o sea, a las Delegaciones.

3.7 Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal²⁴

Tiene su fundamento en el artículo 122, apartado C, base segunda, Fracción II, inciso b, de la Constitución Mexicana; 42 fracción XVI (en el que se le otorga a la asamblea Legislativa la facultad de expedir normas sobre Establecimientos Mercantiles), 48, 49 y 67 fracción II, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal dice lo siguiente:

²⁴ Gaceta Oficial del Distrito Federal. 21 de enero del 2002. México.

“Artículo 39. Corresponde a los titulares de los Órganos Político Administrativos de cada demarcación territorial:

... VI. Otorgar permisos para el uso de vía pública, sin que se afecte la naturaleza y destino de la misma en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables...”

La Ley de Establecimientos Mercantiles para el Distrito Federal, establece por su parte:

“Artículo 1°. Las disposiciones contenidas en este ordenamiento son de orden público e interés social y tienen por objeto regular el funcionamiento de los Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal. La autoridad promoverá y fomentará las actividades de los Establecimientos Mercantiles en los términos de las Leyes aplicables, siempre que se ajusten a Derecho, cumplan con sus obligaciones legales y reglamentarias y no comprometan el desarrollo armónico y sustentable de la ciudad.

No será objeto de regulación de la presente Ley los locales destinados a la industria en todas sus especificaciones.

Para efectos de la presente Ley, es supletoria la Ley de procedimiento Administrativo del Distrito Federal, además los Establecimientos Mercantiles, deberán acatar las disposiciones jurídicas en materias ambiental, protección civil, salud, desarrollo urbano y demás que resulten aplicables.”

“Artículo 2°. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

... IX. Enseres en Vía Pública: Aquellos objetos como sombrillas, mesas, sillas, o cualquier instalación desmontable, colgados en la vía pública para la prestación del servicio que otorga el establecimiento mercantil;

X. Establecimiento Mercantil: El local ubicado en un inmueble donde una persona física o moral desarrolla actividades relativas a la intermediación, compra venta, arrendamiento, distribución de bienes o prestación de servicios, con fines de lucro;

... XIII. Giro Mercantil: La actividad comercial lícita, permitida en las normas sobre uso de suelo, que se autoriza en la licencia de funcionamiento o es manifestada en la declaración de apertura para desarrollarse en los Establecimientos Mercantiles;

... XV. Licencia de Funcionamiento: El Acto Administrativo que emite la Delegación, por el cual autoriza a una persona física o moral a desarrollar actividades comerciales, consideradas por la Ley como giros de impacto vecinal o impacto zonal;

XVI. Permiso: El Acto Administrativo que emite la Delegación para que una persona física o moral pueda ocupar y colocar en la vía pública enseres o instalaciones del establecimiento mercantil, de conformidad a lo establecido en la Ley...”

“Artículo 5°. Son atribuciones de la Delegación:

I. Expedir licencias de funcionamiento, permisos y autorizaciones en los términos de Ley;

II. Llevar el registro de las declaraciones de apertura de los Establecimientos Mercantiles;

... IX. Otorgar permisos para el uso de vía pública, sin que se afecte la naturaleza y destino de la misma, en los términos de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables...”

De acuerdo con su artículo 1°, es un ordenamiento de interés público y social, que tiene por objeto regular el funcionamiento de los Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, también menciona que la autoridad promoverá y fomentará las actividades de los Establecimientos Mercantiles en los términos de

las Leyes aplicables, siempre que se ajusten a Derecho y cumplan con sus obligaciones legales reglamentarias y no comprometan el desarrollo armónico y sustentable de la Ciudad.

Los Establecimientos Mercantiles deberán acatar las disposiciones jurídicas en materias ambiental, protección civil, salud, desarrollo urbano y demás que les resulten aplicables.

A manera de conclusión podemos indicar que la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles para el Distrito Federal:

- Contempla de manera muy poco precisa la ocupación y el uso de espacios públicos, se limita a indicar límites de los espacios, así como los trámites necesarios para los Establecimiento Mercantiles; no se ocupa en nada de los comerciantes ambulantes, por lo que no ahondaremos en este tema.
- Hacemos mención de esta Ley para hacer una comparación con el Reglamento de Mercados del Distrito Federal. Cabe hacer notar que sus artículos no mencionan a los comerciantes ambulantes, desde otro punto de vista nos indica los trámites que se tienen que seguir para establecerse de manera formal; esto es, sólo nos indica el camino a seguir para constituir un Establecimiento Mercantil.

3.8 Reglamento de Mercados para el Distrito Federal

Se trata de normas jurídicas generales, obligatorias e impersonales, emanadas del titular del Ejecutivo, ya sea Federal, Estatal o de los Ayuntamientos Municipales, con la finalidad de lograr la aplicación y observancia de la Ley, explicar su órbita de acción y sus alcances, o bien, regular la prestación de servicios públicos o el respeto al sistema de policía y buen Gobierno conforme al interés general o social de un país o región determinada del mismo.

Podemos comenzar diciendo que el Reglamento es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un Órgano Administrativo

legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (por el Presidente de la República en el ámbito Federal y Gobernador del Estado en las Entidades Federativas), creador de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una Ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa. La finalidad del Reglamento es facilitar la aplicación de una Ley, detallándola; los Reglamentos son reglas que por su propio destino no constituyen la expresión de la Soberanía Nacional (Congreso de la Unión en su aspecto interno, como sucede con la Ley), sino que sólo tendrán vida y sentido de Derecho, en tanto se deriven de una norma legal a la que reglamentan en la esfera administrativa.

El Reglamento implica el ejercicio de la función legislativa desde un punto de vista material, reconocida por la doctrina y la jurisprudencia como potestad reglamentaria.

El proceso de elaboración del Reglamento es más expedito que el de la Ley, por lo tanto, más adecuado a los problemas económicos, sociales y de toda índole que se susciten en un momento determinado de la vida pública de un Estado; y por otra parte, dado que emana de un Órgano que se encuentra en contacto más directo con la realidad, éste puede comisionar a los técnicos que aplican la Ley en la práctica, para que elaboren los Reglamentos y prever en ellos, las necesidades existentes.

La proximidad del Poder Ejecutivo con la realidad social al aplicar la Ley, hace que los Reglamentos operen como instrumentos idóneos para llevar a efecto su contenido.²⁵

En el artículo 42 fracción XI del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se indica que una de las facultades de la Asamblea es la de legislar en: materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos. Por otro lado, el Presidente de la República (artículo 32 fracción

²⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Cuarta Edición. Porrúa. México. 2003. pp. 541-543.

V) debe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las Leyes y Decretos relativos al Gobierno del Distrito Federal que sean expedidos por el Congreso de la Unión, y además puede iniciar Leyes o Decretos ante dicho Congreso en las materias competencia de éste, relativos al Gobierno del Distrito Federal (fracción II). Por lo que desde nuestro punto de vista, el Presidente de la república y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, están facultados para expedir Reglamentos; la facultad reglamentaria de éste último encuentra su fundamento en los artículos 122, apartado C, base segunda, fracción II, inciso b, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8° fracción II, 67 fracción II y 90 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. En cuanto a la naturaleza que deben tener los Reglamentos citamos la siguiente tesis jurisprudencial:

Quinta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: LXII. Página: 1671. REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS, NATURALEZA QUE DEBEN TENER. Es indudable que la facultad reglamentaria de las autoridades administrativas no puede extenderse hasta tergiversar la Ley que se trata de reglamentar, y las reglamentaciones que se hagan de una disposición legal, en manera alguna pueden apartarse de su texto, espíritu y finalidad. Amparo administrativo en revisión 4679/39. Rico G. José María. 1o. de noviembre de 1939. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Gabino Fraga nos dice que el Reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia, cuya finalidad es facilitar la exacta observancia de las Leyes expedidas por el Poder Legislativo. Por ello, afirmamos que el Reglamento es un instrumento de aplicación de la Ley y que se ha convertido en una fuente de Derecho Fiscal Mexicano muy importante, ya que en algunos casos no sólo es un instrumento de aplicación de la Ley que desarrolla y detalla los principios generales contenidos en ella para hacerlos posibles y práctica su aplicación; sino también, porque el Poder Ejecutivo se arroga las facultades que competen al Poder Legislativo, o porque dicho Poder indebidamente las delegue en aquél.

Contiene normas sobre la naturaleza y efectos de los elementos esenciales del tributo; crea, modifica o extingue situaciones generales y abstractas por tiempo indefinido no previstas en la Ley. Por ejemplo, Margáin nos indica que ha sido

costumbre de nuestro legislador el anunciar las Leyes tributarias que imponen determinadas obligaciones a los contribuyentes; que será el Reglamento quien las precise en cuanto a su número, alcance, extensión, etcétera. También podemos decir que ha habido ocasiones en que cuando la Ley es demasiado severa al regular alguna situación, la disposición reglamentaria ofrece una regulación diferente y más benigna, o inclusive más justa; por lo tanto, aunque el Reglamento contrarie a la Ley no hay protesta alguna. Ante esto, Margáin opina que ha dejado de ser en nuestra legislación, el simple ordenamiento conforme al cual se aclaran o precisan disposiciones contenidas en la Ley para convertirse en uno de igual jerarquía que ésta.²⁶

El Reglamento en el Distrito Federal es un acto formalmente ejecutivo, porque deriva del Poder Ejecutivo local; y materialmente Legislativo (emana de la Asamblea) porque crea situaciones jurídicas generales, abstractas y obligatorias, mediante las cuales se desarrollan y complementan en detalle las normas de una Ley, a efecto de hacer más eficaz y expedita su aplicación a los casos concretos que se presenten. Esto es, un conjunto de disposiciones jurídicas de carácter abstracto, general y obligatorio, que expide el Ejecutivo en uso de una facultad que le es propia, con la finalidad de facilitar la exacta observancia de las Leyes expedidas por el Poder Legislativo.

Se distingue formalmente de la Ley en que ésta emana del Poder Legislativo, y el Reglamento del Ejecutivo, aunque ambos contienen disposiciones generales, abstractas y obligatorias, y además tienen la misma jerarquía toda vez que obligan por igual al contribuyente.

El Reglamento puede ser de tres clases a saber:

- Para la ejecución de las Leyes (Reglamento fiscal);
- Para el ejercicio de las facultades que le corresponden al Poder Ejecutivo; y

²⁶ RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. Segunda Edición. Oxford. México. 1999. p. 26.

- Para la organización y funcionamiento de la administración del Estado, así como la ordenación del personal adscrito al mismo y de los entes de las instituciones públicas y dependencias de la administración activa (Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

Por lo que se refiere a los Reglamentos para la ejecución de leyes, o sea, los de la primera categoría relativa a los Reglamentos Fiscales, pueden señalarse las siguientes características:

- Tienen su fundamento en el artículo 89 fracción I de la Constitución Federal, que da facultad al Presidente de la República para promulgar y ejecutar las Leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;
- Es un acto formalmente ejecutivo porque es emitido por el Poder Ejecutivo; y materialmente Legislativo, porque participa de los atributos de una Ley, aunque sólo sea en cuanto a que ambos ordenamientos son de naturaleza general, abstracta y obligatoria;
- La Ley establece la obligación y el Reglamento desarrolla la forma en que se le debe dar cumplimiento en detalle o la obligación establecida por Ley;
- No puede haber Reglamentos Fiscales autónomos, es decir, no apoyados en una Ley Fiscal expedida por el Congreso de la Unión;
- Cuando se abroga una Ley no puede subsistir el Reglamento de esa Ley, pero el Poder Legislativo puede ordenar que transitoriamente se mantengan vigentes los Reglamentos anteriores, en cuanto no contradigan la nueva Ley y hasta en tanto se expidan los nuevos Reglamentos. Esto es, puede existir una Ley sin Reglamento, pero Reglamento sin Ley no;
- Puede haber uno o varios Reglamentos, respecto de una misma Ley;

- La facultad reglamentaria del Presidente de la República, es indelegable, o sea que no se puede delegar, transferir o ceder a ninguna otra persona o entidad.

Actualmente el Reglamento constituye una fuente importante del Derecho Fiscal Mexicano, en virtud de que ha sido costumbre de nuestro legislador que al expedir las Leyes fiscales que imponen obligaciones a los contribuyentes, exista a su vez un Reglamento que precise dichas obligaciones en cuanto a su número, alcance y extensión, o sea, es el Reglamento el que se desarrolla y detalla los principios contenidos en la Ley, para hacerlos posibles y ejecute su aplicación.

En otras palabras, el Reglamento opera como complemento indispensable de la Ley y coadyuva a mantener el principio de legalidad en materia fiscal, teniéndola como marco de referencia, puesto que no puede ir más allá, ni imponer obligaciones diversas de las establecidas por la Ley que reglamenta.²⁷

Por su parte el artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, le otorga a la Asamblea Legislativa, la facultad de regular la prestación y la concesión de los mercados. La Ley Orgánica de la Administración Pública por su parte, establece:

“Artículo. 39. Corresponde a los titulares de Órganos Político-Administrativos de cada demarcación territorial:

... VI. Otorgar permisos para el uso de vía pública, sin que se afecte el uso de la vía pública, sin que se afecte la naturaleza y destino de la misma en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

... XII. Elaborar y mantener actualizado el padrón de los giros mercantiles que funcionen en su jurisdicción y otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento de los giros sujetos a las Leyes y Reglamentos aplicables;

... XIX. Ordenar y ejecutar las medidas administrativas encaminadas a mantener o recuperar la posesión de bienes del dominio público que detenten particulares, pudiendo ordenar el retiro de obstáculos que impidan su adecuado uso.

... XXXIV. Construir, rehabilitar, mantener y, en su caso, administrar, los mercados públicos, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la dependencia competente...”

El Reglamento de Mercados del Distrito Federal para el Distrito Federal, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes 1° de junio de 1951 por el

²⁷ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. Porrúa. México. 1998. pp. 29, 30.

entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Miguel Alemán, por la facultad que le confería la fracción I del artículo 89 Constitucional. Consta de ocho capítulos que son: disposiciones generales; empadronamientos y cancelaciones; traspasos y cambios de giro; puestos ubicados en mercados públicos; puestos ubicados fuera de los mercados públicos; asociaciones de comerciantes; resolución de controversias; sanciones; y trece artículos transitorios. Insta que la autoridad es el Departamento de Mercados de la Tesorería, también define al mercado público, comerciantes permanentes, comerciantes temporales, comerciantes ambulantes A y B, zona de mercados, puestos permanentes o fijos y los temporales o semifijos, como claramente se muestra:

“Artículo 3°. Para los efectos de este Reglamento se considera:

I. Mercado público: El lugar o local... donde concurra una diversidad de comerciantes y consumidores en libre competencia, cuya oferta y demanda se refieran principalmente a artículos de primera necesidad;

... V. Comerciantes ambulantes B: Las personas que ejerzan el comercio en lugar indeterminado...

... VII. Puestos permanentes o fijos: Donde los comerciantes permanentes deban ejercer sus actividades de comercio...

... VIII. Puestos temporales o semifijos: Donde los comerciantes temporales deban ejercitar sus actividades de comercio...”

“Artículo 5°. El Departamento de Mercados de la Tesorería tendrá las siguientes atribuciones:

... II. El empadronamiento y registro de los comerciantes a que se refiere el artículo 3° de este Reglamento;

III. Aplicar las sanciones que establece este mismo Reglamento;

IV. Dividir cada Zona de Mercado en líneas de recaudación;

... VIII. Fijar los lugares y días en que deban celebrarse los "tianguis" en cada mercado público;

IX. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en los mercados públicos, sean o no propiedad del Departamento del Distrito Federal;

X. Las demás que fije el presente Reglamento.”

“Artículo 26... Tratándose de los ambulantes B, éstos deberán registrarse en el mismo Departamento de Mercados, a efecto de que pueda tenerse un control de estos comerciantes.”

En cuanto al empadronamiento se puede mencionar la tesis jurisprudencial que sigue:

Octava Época. Instancia: Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo: III. Parte TCC. Tesis: 986. Página: 777. COMERCIANTE, SUSPENSIÓN PROVISIONAL IMPROCEDENTE POR FALTA DE CEDULA DE EMPADRONAMIENTO DE LOS (REGLAMENTO DE MERCADOS DEL DISTRITO FEDERAL). El ejercicio del comercio en la vía pública se encuentra regulado por los

artículos 3º, fracciones II y III, y 26 del Reglamento de Mercados del Distrito Federal, pues el primero de ellos reputa como comerciantes permanentes a aquellos que ejerzan el comercio por tiempo indeterminado en un lugar fijo que pueda considerarse como permanente y, como comerciantes temporales, a quienes realicen el comercio por tiempo determinado que no exceda de seis meses; dicho precepto, así como el diverso artículo 26, ordenan que quienes se encuentren en uno u otro de esos supuestos deben registrarse en el Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, a fin de que se les expida el empadronamiento correspondiente para poder ejercer la actividad comercial de que se trata. Por tanto, si la exhibición de la cédula respectiva es requisito indispensable para que se conceda la suspensión y no se acredita contar con el empadronamiento respectivo, debe estimarse que el acto recurrido es contrario al artículo 124 de la Ley de Amparo, puesto que el juez a quo no tomó en consideración, al otorgar la suspensión provisional, que para el desarrollo de la actividad del quejoso, se requiere, como se dijo, de la cédula de empadronamiento respectiva, y, que, al no demostrarse la existencia de tal documento, es evidente que se contrarían disposiciones de orden público, como lo es el Reglamento de Mercados del Distrito Federal, y también de interés social, porque en la especie, la sociedad está interesada en que se cumpla con tal ordenamiento. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Octava Época. Queja 116/87. Delegado del Departamento del Distrito Federal en Cuauhtémoc y otras autoridades. 11 de agosto de 1987. Unanimidad de votos. Queja 196/87. Delegado del Departamento del Distrito Federal en Cuauhtémoc y otras autoridades. 3 de septiembre de 1987. Unanimidad de votos. Queja 176/87. Subdelegado Jurídico y de Gobierno de la Delegación del Departamento del Distrito Federal en Miguel Hidalgo y otras autoridades. 8 de octubre de 1987. Unanimidad de votos. Queja 46/88. Delegado del Departamento del Distrito Federal en Cuauhtémoc y otras autoridades. 29 de enero de 1988. Unanimidad de votos. Queja 22/87. Delegada del Departamento del Distrito Federal en Iztacalco y otras autoridades. 18 de marzo de 1988. Unanimidad de votos. NOTA: Tesis 12º A J/2, Gaceta número 2-6, Pág. 74; Semanario Judicial de la Federación, tomo I, Segunda Parte-2, Pág. 818. Esta tesis se publicó con correcciones del propio Tribunal Colegiado, en el tomo II, Octubre de 1995, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, página 469, Novena Época.

“Artículo 67. Se declara de interés público el retiro de puestos cuya instalación viole lo dispuesto en este Reglamento.”

Por interés público debemos entender el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado, por ser de orden público, y que es necesario que prevalezcan o subsistan aún cuando se afecten intereses particulares (siguiendo el criterio del Poder Judicial de la Federación). Con este se pretendía reglamentar a los mercados públicos, así como crear una facultad discrecional inherente a las funciones del Jefe del Departamento de Mercados de Hacienda del Distrito Federal y dar una solución. Pero no dieron importancia al líder de ambulantes de manera que en su momento no fue organizado, y posteriormente se le da un poder político limitado por los beneficios hechos al político. Las autoridades administrativas han propiciado que en el presente no se perciban los tributos, se altera la justicia tributaria en detrimento del Estado, y a su vez el de la seguridad jurídica tributaria; si por el

contrario, se propicia que los contribuyentes paguen lo que no les corresponde o una proporción mayor a la dispuesta, se afecta la justicia tributaria, y por ello siempre se discuten estos temas.

Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: IV. Agosto de 1996. Tesis: 2ª. LXIX/96 Página: 267. MERCADOS DEL DISTRITO FEDERAL. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA TENIA FACULTADES PARA EXPEDIR EL REGLAMENTO RESPECTIVO HASTA ANTES DE LA CREACION DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES. Con anterioridad al 25 de octubre de 1993, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma de los artículos 73, fracción VI y 122 constitucionales, que instituyeron a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal con facultades de Órgano Legislativo local, en términos de las Leyes Orgánicas del Departamento del Distrito Federal de 1928, 1941, 1973 y 1978, la potestad de expedir Reglamentos o Bandos de Policía y Buen Gobierno reconocida en favor de los Municipios, igualmente correspondía al Distrito Federal; en este último caso depositada en su titular originario, el que estaba autorizado para adoptar las medidas necesarias para el buen Gobierno local (mediante la realización de Actos Administrativos formalmente, que bien podían revestir el carácter material de legislativos), de allí surge la facultad del Ejecutivo Federal para dictar los Reglamentos de Policía y Buen Gobierno, categoría dentro de la cual se ubica el Reglamento de Mercados del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 1º de junio 1951, pues la materia que regula se encuentra en estrecha relación con el interés general y el orden público, conforme al artículo 23 de la Ley Orgánica del año de 1941, por cuanto se refiere a servicios prestados al público y desarrollados en lugares públicos. Luego, atendiendo a que la prestación de este servicio y la realización de las actividades materiales inherentes a él, pueden afectar a terceros, resulta claro que se está en presencia de una materia propia de los Reglamentos de Policía y Buen Gobierno previstos por el artículo 21 de la Constitución y, por tanto, el presidente de la República tenía facultades para expedir el referido Reglamento. Amparo en revisión 645/96. Lourdes Lemus Chico. 26 de junio de 1996. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos.

Los Reglamentos están regidos por los principios de “la reserva y preferencia de la Ley”. Según el primero, el Ejecutivo al ejercer la facultad reglamentaria, debe abstenerse de legislar, es decir, no puede crear normas jurídicas sobre materias que son de competencia exclusiva del legislador, como es la tributaria, así como los sujetos, bases, cuotas, exenciones o sanciones de los impuestos; por el segundo, se proclama que las disposiciones de un Reglamento no pueden válidamente contrariar o contraponerse a las contenidas en la Ley que se reglamenta. La violación de ambos principios trae como consecuencia la inconstitucionalidad del Reglamento.²⁸ Para tener una idea formal de esto, contamos con la siguiente tesis jurisprudencial:

²⁸ DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Op. cit.* p. 35.

Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época. Volúmenes 115-120. Tercera Parte. Página 67, tesis de rubro: "FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN..." "El Reglamento si bien gramaticalmente es un conjunto de reglas, normas, principios o pautas que rigen una actividad, la expresión, por lo usual se reserva a un cuerpo normativo de carácter jurídico, se le estudia como fuente del Derecho y aparece en la pirámide jurídica debajo de la Ley."

Por su parte, los límites de los Reglamentos administrativos se encuentran vertidos en la siguiente tesis jurisprudencial:

Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: VII. Enero de 1991. Tesis: I. 3° A. J/25. Página: 83, bajo el rubro: REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. SUS LIMITES. Mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria, el titular del Ejecutivo Federal puede, para mejor proveer en la esfera administrativa el cumplimiento de las Leyes, dictar ordenamientos que faciliten a los destinatarios la observancia de las mismas, a través de disposiciones generales, imperativas y abstractas que detallen sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación. Sin embargo, tal facultad (que no sólo se deduce de la fracción I del artículo 89 Constitucional, sino que a la vez se confirma expresamente el contenido de la fracción VIII, inciso a, del artículo 107 de la propia Carta Suprema)... es decir, el reglamento desenvuelve su obligatoriedad a partir de un principio definido por la Ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos, ni mucho menos, contradecirla; luego entonces, la facultad reglamentaria no puede ser utilizada como instrumento para llenar lagunas de la Ley, ni para reformarla o, tampoco, para remediar el olvido o la omisión. Por tal motivo, si el Reglamento debe contraerse a indicar los medios para cumplir la Ley, no está entonces permitido que a través de dicha facultad, una disposición de tal naturaleza otorgue mayores alcances o imponga diversas limitantes que la propia norma que busca reglamentar, por ejemplo, creando y obligando a los particulares a agotar un recurso administrativo, cuando la Ley que reglamenta nada previene a ese respecto.

Ambas se aplican de manera análoga a la facultad que tiene el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. La primera nos define al Reglamento como un conjunto de reglas, normas, principios o pautas que rigen una actividad, la expresión, reservado usualmente a un cuerpo normativo de carácter jurídico; se le estudia como fuente del Derecho y aparece en la pirámide jurídica debajo de la Ley. En la segunda nos indica que para proveer mejor el cumplimiento de las Leyes se pueden dictar ordenamientos que faciliten su obrar, su límite es no ir más allá de la Ley ni puede ser utilizada para llenar sus lagunas, ni para reformarlas o remediar el olvido o la omisión. Hemos interpretado de manera análoga dicha facultad por la Doctrina, la Legislación y la Jurisprudencia, en el sentido de que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal posee la potestad reglamentaria, pues esto le corresponde en razón de su calidad de titular de la Administración Pública y como Jefe de Gobierno. A manera de conclusión podemos indicar que el Reglamento de Mercados del Distrito Federal del Distrito Federal:

- Es el instrumento jurídico que se encarga de regular el comercio ambulante;
- Podemos observar que en la práctica se ha aplicado parcialmente, ya que se han creado Bandos y Acuerdos que tratan de regular esta actividad;
- Define de una manera muy poco explícita lo referente a los comerciantes ambulantes B, pero contiene normas flexibles;
- Atendiendo al análisis de lo anteriormente expuesto, podemos decir que, el Reglamento se ha tornado laxo distendido, por lo que ha dado lugar a crear Acuerdos, Bandos y establecimientos políticos, sin embargo, creemos que no se ha atacado el fenómeno para erradicarlo, por lo que creemos necesario establecer un Órgano medular al sistema que lo organiza, disolviendo la fórmula que perjudica este gran sector el líder de comerciantes ambulantes B.

3.9 Bando por el que se prohíbe el ejercicio del comercio en la vía pública en puestos fijos, semifijos y de cualquier otro tipo en las calles comprendidas dentro del perímetro determinado por el Departamento del Distrito Federal para la primera fase de desarrollo del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular

Son una proclama de la autoridad administrativa hecha en forma solemne, verbalmente o por documento escrito fijado en lugares públicos, mediante el cual se le hace saber a los habitantes de un territorio o población una orden que deben acatar o una conducta a la que deban estar sometidos temporalmente, bajo amenaza de una sanción en caso de desobediencia.²⁹ Tiene por objeto establecer las bases para la integración y organización del territorio, población, Gobierno y la Administración Pública Municipal, así como las disposiciones necesarias para regular el adecuado funcionamiento del Municipio para el bienestar de los habitantes, vecinos y transeúntes de éste; asimismo preservar, mantener y conservar el orden público, la seguridad, la tranquilidad de las personas y el

²⁹ DE PINA VARA, Rafael. *Op. cit.* p.123.

exacto cumplimiento de las disposiciones normativas contenidas en los demás Reglamentos municipales.³⁰

Dentro de la doctrina jurídica municipal ha sobrevivido una figura legal de añeja tradición: el Bando, que si bien por su naturaleza es una fuente de Derecho similar al Reglamento. La palabra Bando deriva del verbo bandir, que a su vez se origina del visigodo *bandwjan*, que significa pregonar o hacer público algo. Generalmente la primera sesión del cabildo al inicio de sus actividades se dedicaba a la expectación solemne del Bando de Buen Gobierno, la figura jurídica del bando ha conservado, hasta la fecha, su fuerte raíz típicamente municipal.

Tanto los bandos como las Ordenanzas fueron los principales instrumentos legislativos a través de los cuales se reguló la vida municipal durante muchos siglos. A decir de García Gallo, las Ordenanzas fueron disposiciones de gobernación de carácter general destinadas a regular en forma sistemática y homogénea una institución o poner en orden una materia. Entrado el siglo XIX y sobre todo en el XX, éstas figuras cayeron en desuso, entendible en cuanto se consolidan las modernas teorías constitucionales y del Derecho Administrativo.

Actualmente las figuras en estudio presentan una notable confusión a más de dispersión en su uso. Difícilmente se ubican dentro de la concepción del esquema moderno de ordenamientos jurídicos, que ha dado preeminencia a otras figuras, como la Ley formal y los Reglamentos en sus diversos tipos. Como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115 fracción II, en el que instituye que los Bandos municipales se clasifican como: ordinarios y extraordinarios o solemnes; los ordinarios, son los expedidos por los Ayuntamientos generalmente al inicio de su gestión, para hacer públicas las normas a que habrá de sujetarse la vida municipal y que en materias especiales darán cabida a otros Reglamentos particulares; y los extraordinarios o solemnes son aquellos que expiden los Ayuntamientos para dar realce a un acontecimiento sobresaliente que debe ser conocido y difundido en la demarcación municipal.

³⁰ Bando Municipal. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl. México. 2003-2006. p. 9.

En cuanto a los requisitos de publicidad de los Bandos, existe una gran dispersión de disposiciones sobre este particular en las legislaciones estatales, encontrando en síntesis, los siguientes Sistemas:

- Legislaciones que exigen la publicación de los Bandos en el Periódico Oficial del Estado, Guanajuato e Hidalgo, entre otros;
- Legislaciones que establecen una obligación genérica de "publicidad" sin señalar el medio para ello, como es el caso, entre otros, del Estado de México, en el artículo 37 de su Ley Orgánica Municipal.

Para evitar esta vaguedad habrá de ser importante que las legislaciones estatales marquen con claridad la forma y medios en que se tenga que dar publicidad a estos cuerpos normativos, en beneficio de la seguridad jurídica de la población municipal.³¹

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece en su artículo 92 que la Administración Pública del Distrito Federal implementará un Programa de Difusión Pública acerca de las Leyes y Decretos que emitan el Congreso de la Unión en las materias relativas al Distrito Federal y la Asamblea Legislativa, de los Reglamentos y demás Actos Administrativos de carácter general que expidan el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como de la realización de obras y prestación de servicios públicos e instancias para presentar quejas y denuncias relacionadas con los mismos y con los servidores públicos responsables, a efecto de que los habitantes se encuentren debidamente informados de las acciones y funciones del Gobierno de la Ciudad.

Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVI. Octubre de 2002. Tesis: 2a./J. 104/2002. Página: 200. BANDOS. EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL CARECE DE ATRIBUCIONES PARA EMITIRLOS, SIN QUE SU INCORRECTA DENOMINACIÓN TRASCIENDA A SU VERDADERA NATURALEZA JURÍDICA. Conforme a lo dispuesto en el artículo 122, apartado C, base segunda, fracción II, inciso b, de la Constitución General de la República y 67, fracción II, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal le

³¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Op. cit. p 547.

corresponde proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida la Asamblea Legislativa mediante la emisión de Reglamentos, Decretos y Acuerdos, sin que dentro de sus atribuciones aparezca la de emitir Bandos; sin embargo, la circunstancia de que denomine "Bando" a uno de los actos que emita, por sí sola, no produce su inconstitucionalidad, pues con ello no se ejerce la potestad reservada constitucionalmente a un diverso Órgano del Estado ni se desvirtúa la naturaleza y efectos jurídicos de lo dispuesto en él, por lo que la constitucionalidad de los llamados Bandos, emitidos por la indicada autoridad, debe juzgarse atendiendo a su esencia, al marco Constitucional y legal que rige la materia en la que inciden y a los términos en que trascienden a la esfera jurídica de los gobernados, sin atender a su incorrecta denominación. Contradicción de tesis 44/2002-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Octavo y Décimo Segundo en Materia Administrativa, ambos del Primer Circuito. 23 de agosto de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Emmanuel G. Rosales Guerrero. Tesis de jurisprudencia 104/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dieciocho de septiembre de dos mil dos.

Es importante analizar el Bando ordenado e doce de julio de 1993, ya que es el último ordenamiento jurídico aplicable, mismo que transcribimos:

"BANDO POR EL QUE SE PROHÍBE EL EJERCICIO DEL COMERCIO EN LA VÍA PÚBLICA EN PUESTOS FIJOS, SEMIFIJOS Y DE CUALQUIER OTRO TIPO EN LAS CALLES COMPRENDIDAS DENTRO DEL PERÍMETRO DETERMINADO POR EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL PARA LA PRIMERA FASE DE DESARROLLO DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DEL COMERCIO POPULAR.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Asamblea de Representantes del Distrito Federal. La Asamblea de representantes del Distrito Federal, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 73, Base Tercera, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expide el siguiente:

BANDO ANTECEDENTES:

Que una de las problemáticas que en los últimos años se ha manifestado con mayor énfasis es la relativa al comercio en la vía pública, que por las condiciones en que se efectúa actualmente conlleva diversas dificultades, por lo que las medidas que se adopten para su ordenación y regulación deben tomar en cuenta su vinculación con las políticas y controles sanitarios, la normatividad del trabajo no asalariado, la seguridad pública, la regulación de los establecimientos mercantiles, el tránsito peatonal y de vehículos, la recolección y disposición de basura, la preservación económica, el fomento económico y protección al empleo, la contribución fiscal, la seguridad en el uso de energéticos y la conservación del patrimonio histórico-cultural de la Ciudad de México; Que con fecha 7 de febrero de 1992 la Comisión de Gobierno emitió un punto de acuerdo que expresó el consenso al que los grupos partidistas habían llegado, estableciendo los puntos de convergencia general y esencial para la atención de este importante tema;

Que por Decreto del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 1980 se declaró Zona de Monumentos Históricos el Centro Histórico de la Ciudad de México y el 8 de diciembre de 1987, el Comité del Patrimonio Mundial de la UNESCO, declaró al Centro Histórico de la Ciudad de México como Patrimonio Mundial de la Humanidad;

Que en el Distrito Federal el comercio en la vía pública en puestos fijos, semifijos y otras modalidades ha proliferado y se ha agudizado en áreas y calles que por su localización, dimensiones, características e interrelación con otros elementos del conjunto urbano en que se ubican, son configurativas del patrimonio histórico-cultural de la Ciudad

de México además de que, en esas áreas y calles se manifiestan con mayor énfasis los diversos problemas que son causas y efectos relacionados con el comercio en vía pública; Que una etapa fundamental para desarrollar un proceso que concilie en la medida de lo factible la desocupación de vías públicas por parte del comercio que actualmente se ejerce en ellas y el diseño e instrumentación de medidas alternativas para cambiar las condiciones con que hoy en día se desenvuelve la actividad del comercio en vía pública, sin lugar a dudas debe comprender el Centro Histórico, por la conjunción de variados factores entre los que destacan no sólo el número elevado de quienes ejercen el comercio informal, sino las propias características urbanísticas de la zona, el gran movimiento de transeúntes y vehículos automotores entre otros rubros;

Que el Departamento del Distrito Federal desarrolla actualmente un Programa de Mejoramiento del Comercio Popular que tiene como objetivo aplicar soluciones de fondo a la problemática del comercio en la vía pública 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 del uso original de la vía pública y la conservación de los sitios y monumentos históricos que dan identidad a la Ciudad; Que la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal dispone en su artículo 15 que el Plan Director Urbano del Distrito Federal contendrá las determinaciones relativas a los espacios destinados a las vías públicas. Asimismo, preceptúa en su artículo 87 que la ordenación del desarrollo urbano del Distrito Federal, tenderá a la conservación y acrecentamiento del patrimonio cultural de la Ciudad de México y que se consideran afectos al patrimonio cultural los edificios, monumentos, plazas públicas, parques, bosques y en general, todo aquello que corresponde a su acervo histórico y a lo que resulta propio de sus constantes culturales de sus tradiciones; que la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal establece en su artículo 34 fracciones I y XIII que son bienes del dominio público del Departamento del Distrito Federal los de uso común y las plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines y parques públicos; que el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, en sus Artículos 6° y 8°, 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 aeración, iluminación y soleamiento de los edificios que la limiten, para dar acceso a los predios colindantes, o para alojar cualquier instalación de una obra pública o de un servicio público; que el Reglamento de Mercados establece que solamente en las zonas de mercados 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 los servicios públicos, exceptuando los puestos de periódicos, revistas y libros con la única restricción de no constituir un estorbo para los efectos antes indicados; que las circunstancias anteriores conducen a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal a dictar normas de observancia general obligatoria, en los términos del artículo 4° del Reglamento para el Gobierno Interior de la propia Asamblea, por lo que;

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 73 fracción VI, base 3ª, inciso a, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para regular las materias correlativas, con fundamento en el artículo 4o. de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, expide las siguientes normas de observancia general obligatoria en el Distrito Federal, con carácter de:

B A N D O

Artículo 1°. Queda prohibido el ejercicio del comercio en vía pública en puestos fijos, semifijos y de cualquier otro tipo en las calles comprendidas dentro del perímetro determinado por el Departamento del Distrito Federal para la primera fase de Desarrollo del programa de Mejoramiento del comercio popular, en los términos siguientes:

a) Respecto de las vías públicas en las que no ejerza la actividad comercial a que se refiere este Bando, en la fecha en que éste inicie su vigencia;

b) Respecto de aquellas vías públicas que han sido desocupadas con base en acciones del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular, en la fecha en que entre en vigor este ordenamiento;

c) Respecto de las vías públicas en las que aún se ejerza la actividad comercial a que se refiere este Bando, el día siguiente de su desocupación, en los plazos fijados por el Programa de Mejoramiento del Comercio Popular.

Las vías públicas de dicha área serán utilizadas de conformidad con su naturaleza y destino, respetándose el derecho de tránsito y las características que a éstas le son propias en términos de las disposiciones legales y reglamentarias.

Quedan exceptuados de la prohibición los puestos dedicados a la venta de periódicos, revistas y libros por estar considerada esta actividad como de interés público.

Artículo 2°. Para los efectos de este Bando, el perímetro a que se refiere el artículo anterior se delimita partiendo del punto identificado con el numeral (1), situado en el cruce de las Calles Gabriel Leyva y República de Perú una línea que continúa por la Calle de República de Perú hasta entroncar con el Callejón Gregorio Torres Quintero (2); siguiendo por el Callejón Gregorio Torres Quintero hasta entroncar con la Calle República de Bolivia (3); prosiguiendo por la calle República de Bolivia y su continuación Calle José Joaquín Herrera hasta entroncar con la Calle Leona Vicario (4); continuando por la Calle Leona Vicario hasta entroncar con la Calle de República de Guatemala (5); continuando por la Calle de República de Guatemala hasta entroncar con la Avenida y Eje Vial 1 Oriente Anillo de Circunvalación (6); continuando por la Avenida y Eje Vial 1 Oriente Anillo de Circunvalación hasta entroncar con la Calle de Moneda (7); siguiendo por la Calle de Moneda y su continuación Calle Emiliano Zapata hasta entroncar con la Avenida y Eje Vial 2 Oriente Congreso de la Unión (8); prosiguiendo por la Avenida y Eje Vial 2 Oriente Congreso de la Unión hasta entroncar con la Avenida Fray Servando Teresa de Mier (9); continuando por la Avenida Fray Servando Teresa de Mier hasta entroncar con la calle Escuela Médico Militar (10); siguiendo por la Calle Escuela Médico Militar y su continuación Calle Xocongo hasta entroncar con la Calle Chimalpopoca (11); prosiguiendo por la Calle Chimalpopoca hasta entroncar con la Avenida San Antonio Abad (12); siguiendo por la Avenida San Antonio Abad y su continuación Avenida Pino Suárez hasta entroncar con la Calle Nezahualcóyotl (13); siguiendo por la Calle Nezahualcóyotl hasta entroncar con la Calle Bolívar (14); siguiendo por la Calle Bolívar hasta entroncar con la Avenida José María Izazaga (15); prosiguiendo por la Avenida José María Izazaga hasta entroncar con la Avenida y Eje Vial Central Lázaro Cárdenas (16); continuando por la Avenida y Eje Vial Central Lázaro Cárdenas y su continuación Calle Gabriel Leyva hasta entroncar con la Calle República de Perú, donde llega al punto (1) cerrándose así este perímetro;

Artículo 3°. El Departamento del Distrito Federal dictará las medidas y realizará las acciones necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en este Bando, a efecto de asegurar que no se ejerza el comercio en las vías públicas que en este mismo se determinan.

El proceso de desocupación de vialidades se efectuará en etapas que articulen plazos, calles prioritarias y en su caso reubicaciones temporales, acorde al desarrollo del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular.

Artículo 4°. Se deberá aplicar inmediatamente el régimen de responsabilidades al servidor público que permita o tolere el establecimiento de puestos fijos, semifijos o de cualquier otro tipo en las vías públicas que se desocupen con motivo de la ordenación de la actividad o en aquellas en donde actualmente no se ejerce ésta.

TRANSITORIOS

Primero. Este Bando entrará en vigor a partir de los diez días siguientes de su publicación en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal.

Segundo. Por ser de interés general publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

Tercero. El Departamento del Distrito Federal podrá, en su caso, y sólo tratándose de festividades tradicionales de la comunidad, autorizar el establecimiento temporal de puestos semifijos, durante el desarrollo de tales festividades.

Cuarto. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, vigilará el debido cumplimiento de las normas dictadas de acuerdo a las facultades que le confieren su Ley Orgánica y su Reglamento para el Gobierno Interior.

Salón de Sesiones de la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a los ocho días del mes de julio de mil novecientos noventa y tres.- Por la Mesa Directiva.- El Presidente, Hugo Díaz Thome.- Rúbrica.- La Secretaria, Lucía Ramírez Ortiz.- Rúbrica.- El Secretario, Oscar Mauro Ramírez Ayala.- Rúbrica.”

Es de gran importancia para nuestro estudio el Bando de 1993, ordenado por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, dicho Bando es de observancia general y obliga que en la Zona Centro de la Ciudad de México no se ejerza el comercio ambulante, se refieren los problemas ocasionados por el comercio en la vía pública, se hila el disperso marco jurídico sobre el que puede fundamentarse la prohibición de las actividades comerciales y de cualquier otra naturaleza del que se hace uso inadecuado de los bienes de dominio público, y de manera concreta, se prohíbe este tipo de comercio en el perímetro del Centro Histórico de la Ciudad.³² Además, otorga facultades al Distrito Federal para hacer cumplir estas disposiciones y establece las sanciones aplicables a los servidores públicos que, contra sus disposiciones, autoricen la operación de comerciantes ambulantes.

Desde su aparición, fue criticado por su limitada capacidad de aplicación en términos geográficos (pues se refería en exclusiva al perímetro del Centro Histórico de la Ciudad de México) y también operativos, ya que no disponía recursos ni procedimientos suficientes y eficaces para asegurar su cumplimiento, ni la sanción a quien lo transgrediese. En este sentido, al igual que otros ordenamientos jurídicos, éste no parece haber tenido otro propósito original que el de hacer una declaración política.

Posteriormente como parte de la estrategia del Gobierno de la Ciudad de México para regular y no prohibir el comercio ambulante en el Centro Histórico, las

³² Diario Oficial de la Federación. 07 de diciembre de 1993. México.

autoridades capitalinas planean derogarlo, con el fin de legalizar la venta callejera; de manera regulada y vigilada, se tendría que derogar cuando entre en vigor la Ley de Uso y Aprovechamiento que de ser aprobada, dará como resultado un obstáculo más para solucionar el problema.

Otros ordenamientos aplicables antes del Bando son: la Ley Federal de Derechos promulgada en el Diario Oficial del 26 de diciembre de 1990 que establece en los artículos 28 transitorio y 6° que se ratifican acuerdos en materia fiscal otorgados durante 1990 a los contribuyentes locatarios de mercados, vendedores en puestos fijos y semifijos en vía pública o ambulantes; posteriormente la Ley de Coordinación Fiscal, reformada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, para quedar como sigue:

“Artículo 10-A. Las Entidades Federativas que opten por coordinarse en derechos, no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales por:

... III. El uso de las vías públicas o la tenencia de las mismas no se consideran comprendidas dentro de lo dispuesto en esta fracción, los derechos de estacionamiento de vehículos, el uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos, no por el uso o tenencia de anuncios.”

El Código Financiero del Distrito Federal establece que la Gaceta Oficial del 31 de diciembre del 2001 (artículo 5° transitorio) indica que el Programa de Reordenamiento en Vía Pública del 16 de febrero de 1998, deberá adecuarse a lo dispuesto por el artículo 267-A del Código Financiero del Distrito Federal.

Lo que indica el Código Financiero vigente en el 2004 dispone que quedan sin efectos las disposiciones reglamentarias, administrativas, resoluciones, consultas, interpretaciones, autorizaciones o permisos de carácter general que se opongan a lo establecido en este Decreto. La Secretaría será responsable de modificar las disposiciones reglamentarias y normativas correspondientes para hacerlas congruentes con los preceptos contenidos en el presente Código, en tanto no se actualicen los mismos, se aplicará lo establecido en este ordenamiento y las disposiciones que no se opongan al mismo. Por lo que desde nuestro punto de vista, la aplicación del Bando se somete a dos criterios: se deja sin efectos toda vez que no ha sido actualizado con el Código Financiero para el Distrito Federal; y,

sigue produciendo efectos jurídicos pues no contraría las garantías constitucionales. En conclusión podemos mencionar que este Bando:

- Constituye el último ordenamiento jurídico que el Gobierno del Distrito Federal emitió para establecer criterios legales de combate al ambulante;
- Es una disposición que nunca ha sido cumplida;
- Su aplicación sólo es aplicable en el Centro de la Ciudad.

3.10 Acuerdo por el que se crea la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico del Distrito Federal

Es una resolución adoptada por un Tribunal u Órgano Administrativo, un punto de coincidencia en relación con un conflicto de intereses de carácter privado, o bien, una expresión de la voluntad respecto a la conclusión de un determinado acto jurídico. El acuerdo también es la resolución que se toma en los Tribunales, comunidades o juntas; o en otro sentido la resolución permitida de una sola persona.³³

Semánticamente es la coincidencia de dos o más personas en el tratamiento o interpretación que ha de darse a un asunto; armonía respecto a una cuestión. También puede significar resolución tomada en común por varios individuos; decisión meditada de una persona; pacto, convenio, tratado que delibera y concluye un determinado planteamiento.

Como se observa, la palabra acuerdo puede tener múltiples connotaciones; como por ejemplo, en lo jurídico es posible hablar de diversos alcances: acuerdo internacional, judicial, laboral, etcétera; es decir, es una acepción más amplia.

³³ DE PINA VARA, Rafael. *Op. cit.* p.57.

En el ámbito del Derecho Administrativo se llega a entender de diversas maneras, esto es como: la decisión de un servidor público; un acto ejecutivo emitido por un cuerpo colegiado de funcionarios; la resolución de un superior jerárquico respecto a un asunto presentado por su inferior; o bien, un instrumento para la creación, modificación, extinción, venta o transferencia de Órganos Administrativos.

Con el objeto de delimitar el alcance del vocablo en la práctica jurídico-administrativa, proponemos conceptualarlo como la orden dictada por el superior al inferior jerárquico, conforme a una decisión tomada individual o colegiadamente. Aunado a ello, tenemos las jurisprudencias siguientes:

Quinta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: LXI. Página: 2915. ACUERDOS ADMINISTRATIVOS, FUERZA DE LOS. Un simple acuerdo administrativo no puede prevalecer ante disposiciones en contrario, contenidas en ordenamientos superiores, dictados por el Poder Legislativo correspondiente. Amparo administrativo en revisión 1075/39. Fernández Getino Adolfo. 18 de agosto de 1939. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Agustín Gómez Campos. Relator: José M. Truchuelo.

Quinta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: XXXIX. Página: 2573. ACUERDOS ADMINISTRATIVOS, NOTIFICACION DE LOS. La resolución dada por la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que la notificación de que los acuerdos administrativos debe hacerse por oficio a los interesados, sin que baste la simple publicación en el Diario Oficial para que surta sus efectos, debe entenderse cuando el quejoso no ha tenido conocimiento del acto; pero sería inconsecuente aplicar esa misma tesis, cuando está probado que el interesado ha tenido conocimiento del acto con anterioridad. Amparo administrativo en revisión 4264/25. Wheeler Land Company. 1o. de diciembre de 1933. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Luis M. Calderón. Relator: José López Lira. Véase: Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. Tomo XIII. Página 1249, tesis de rubro ACUERDOS ADMINISTRATIVOS.

En la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 13 de febrero de 2003, se publicó un Acuerdo por el que se crea la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico del Distrito Federal. Su programa fue presentado en febrero del mismo año, y presenta pocos avances. Ello se debe a que parte incorrectamente del análisis de la naturaleza estructural del fenómeno (el desempleo y la pobreza generadas por la crisis y la política neoliberal; las contradicciones políticas presentes en control corporativo, así como la manipulación y corrupción de funcionarios); los conflictos entre los derechos de los ambulantes, los comerciantes formales y los habitantes y usuarios

de la Ciudad; las causas del fracaso de políticas anteriores; la inutilidad e inconveniencia del uso de la represión para resolverlo, la necesidad de la participación ciudadana como vía para lograr los acuerdos para su tratamiento. En una palabra, no tiene un soporte democrático.

El diagnóstico no profundiza suficientemente sobre la presencia hegemónica de los vendedores en vía pública, causando la violación del Sistema Fiscal, constituida por poderosos actores y empresas, que son los verdaderos beneficiarios. Los objetivos del Programa son incorrectos, pues se nota la ausencia de planteamientos sobre el control del sector de proveedores e intermediarios ilegales o semi-legales, o sobre el desmantelamiento del corporativismo en las organizaciones, la acción ilegal o antidemocrática de sus líderes y el freno a la manipulación política de los ambulantes.

Observamos claramente que: no se profundizan los límites establecidos al ordenamiento; la prolongación de la crisis económica; el mantenimiento del desempleo estructural; la continua caída del salario real; y el desmantelamiento de la política social, aunque el Gobierno capitalino carece de instrumentos para resolver globalmente estos problemas, puede ayudar a reducirlos pues de todos modos persiste en la meta del reordenamiento.

La acción que proponemos, se construye sobre principios democráticos fundamentales (fundado en el artículo 321 del Código Financiero del Distrito Federal), toda vez que busca el mejoramiento de la situación económico-social de los ambulantes, sobre todo de las mujeres, indígenas y niños; tiende a garantizar los derechos ciudadanos involucrados, rescatando el derecho individual de los ambulantes frente al interés corporativo de los líderes. No hay medidas para regular o desmantelar las redes ocultas del poder económico en los sectores de distribución, contrabando, delincuencia organizada, proveeduría semi-legal y cacicazgo.

Los planteamientos sobre la construcción del padrón, suponen que el sector es cuantitativamente constante, por lo que no atienden a su variabilidad en el tiempo, espacio, ni a las coyunturas socioeconómicas.

Igualmente son limitadas las acciones de mejoramiento social, condiciones de trabajo y estructuras físicas de la actividad. En particular, se mantiene el planteamiento tradicional de reubicación en mercados, plazas y corredores, que han tenido resultados contradictorios en el pasado, sin llegar a propuestas nuevas que reconozcan que la ubicación en áreas problemáticas corresponde directamente a una necesidad operacional de la actividad; tampoco se logran construir instrumentos y acciones eficaces para controlar la corrupción de funcionarios y líderes.

Los procesos participativos en curso y los mecanismos permanentes establecidos para ello en las Delegaciones, podrían avanzar en la construcción de instrumentos y acciones más creativos para superar estas limitantes. Entre ellas, habría que reflexionar nuevamente sobre la desconcentración de las Delegaciones, lugares periféricos y condiciones para la venta en vía pública, así como otras actividades micro empresariales con el aliciente de reducir los desplazamientos poblacionales hacia el Centro. Pero lo esencial es construir alternativas económicas y sociales para superar las causas del desempleo y pobreza, poniendo en marcha acciones programáticas de sentido distinto o contrario al neoliberalismo excluyente.³⁴ Por tal motivo, la Administración Pública del Distrito Federal crea el siguiente:

“ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA COMISIÓN DE REORDENAMIENTO Y REGULACIÓN DEL COMERCIO EN LA VÍA PÚBLICA DEL CENTRO HISTÓRICO DEL DISTRITO FEDERAL

Al margen superior izquierdo dos escudos que dicen: Gobierno del Distrito Federal.- México- La Ciudad de la Esperanza.- Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 122, apartado C, Base Segunda, fracción 11, inciso b, en el Estatuto de Gobierno del Distrito

³⁴ [Http://www.jornada.UNAM.mx/1998/mar98/980325/pradilla.html](http://www.jornada.UNAM.mx/1998/mar98/980325/pradilla.html). 09 de febrero del 2003, 12:00 a.m.

Federal, artículos 8º, fracción 11, 12 fracción II, 67 fracción II, 90, 115 fracción XI; en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, artículos 2, 5, 14, 15 fracciones I y X, 19, 23 fracciones XX y XXX, 39 fracción VI; la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, artículo 16 fracción I y 20 fracción XI, y el Bando por el que se Prohíbe el Ejercicio del Comercio en la Vía Pública en puestos fijos, semifijos y de cualquier otro tipo en las calles comprendidas dentro del perímetro determinado por el Departamento del Distrito Federal para la primera fase de desarrollo del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular, y

CONSIDERANDO

Que el rescate integral del Centro Histórico de la Ciudad de México es una prioridad para el Gobierno del Distrito Federal, no sólo por el valor histórico que representa, sino también en su constitución como centro de actividades económicas y culturales del Distrito Federal y como sede de importantes edificios públicos que actualmente alberga aparte de los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo Federal y Local.

Que para llevar a cabo el rescate integral del Centro Histórico se han establecido diversos Programas, entre los que se encuentra el Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc y el Programa de Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública, los cuales contemplan el desarrollo urbano sustentable de la zona, que incluye el desarrollo urbano y la preservación y rescate de áreas y recursos patrimoniales el ordenamiento de las actividades económicas, entre las que se encuentra el comercio; así como la recuperación de los espacios públicos como un elemento determinante para el mejoramiento de hábitat, de la seguridad pública y de las condiciones para actividades de esparcimiento.

Que la Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal, establece que corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal dictar las reglas a que deberá sujetarse la política, vigilancia y aprovechamiento de los bienes del dominio público y tomar, en su caso, las medidas administrativas y ejercer las acciones judiciales encaminadas a obtener, mantener o recuperar la posesión de los inmuebles del Distrito Federal, así como procurar la remoción de cualquier obstáculo creado natural o artificialmente que impida su adecuado uso o destino.

Que las facultades a las que se refiere la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público se ejercerán por conducto de la Oficialía Mayor, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Delegacionales en los términos de esta Ley, sin perjuicio del ejercicio directo por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Que la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal, establece que excepto aquello perteneciente a la Federación en términos de la legislación aplicables, son bienes del dominio público del Distrito Federal los de uso común entre los que destacan las vías terrestres de comunicación que no sean federales o de particulares y las plazas, calles, avenidas y viaductos, paseos jardines y parques públicos, he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA COMISIÓN DE REORDENAMIENTO Y REGULACIÓN DEL COMERCIO EN LA VÍA PÚBLICA DEL CENTRO HISTÓRICO DEL DISTRITO FEDERAL

Artículo 1º. Se crea la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico del Distrito Federal, como una unidad de coordinación, planeación, decisión y vigilancia de las disposiciones jurídicas y administrativas en materia de uso y aprovechamiento de la vía pública en el Centro Histórico del Distrito Federal.

Artículo 2º. La Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico del Distrito Federal, tendrá las atribuciones siguientes:

I. Coordinar la ejecución de las atribuciones de las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Órganos Político Administrativos y Entidades, en materia de vía pública y de manera especial del comercio que en ella se realice;

II. Autorizar y en su caso, revocar las autorizaciones otorgadas para el uso y aprovechamiento de la vía pública para ejercer el comercio en el Centro Histórico del

Distrito Federal, sin que se afecte la naturaleza y destino de la misma en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

III. Expedir el calendario de Festividades tradicionales en que se pueda instalar puestos semifijos para ejercer el comercio en las vías públicas del Centro Histórico del Distrito Federal, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

IV. Expedir las normas específicas para la instalación de puestos semifijos en el Centro Histórico del Distrito Federal;

V. Expedir los lineamientos para el uso y aprovechamiento de la vía pública relacionada con el comercio, en coordinación con las Dependencias, Órganos Desconcentrados Órganos Político Administrativos o Entidades competentes;

VI. Establecer los giros autorizados para el comercio en las vías públicas del Centro Histórico del Distrito Federal;

VII. Ordenar la recuperación de la vía pública del Centro Histórico del Distrito Federal cuando se realice comercio sin autorización o cuando resulte procedente;

VIII. Establecer una coordinación operativa con la Secretaría de Seguridad Pública, para contar con el apoyo de agrupamientos de la policía sectorial o auxiliar necesarios para ejecutar sus acuerdos;

IX. Establecer zonas para la reubicación de los comerciantes que se encuentran en la vía pública del Centro Histórico del Distrito Federal;

X. Elaborar proyectos de instrumentos jurídicos y administrativos relacionados con la materia del comercio en la vía pública;

XI. Recopilar e integrar información sobre las actividades que se realizan en la vía pública del Centro Histórico del Distrito Federal;

XII. Proponer actividades diversas que se puedan realizar en la vía pública del Centro Histórico del Distrito Federal;

XIII. Velar por el cumplimiento de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables al uso y aprovechamiento de la vía pública y el ejercicio del comercio en ésta, pudiendo levantar actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer las sanciones que corresponda;

XIV. Designar y solicitar la habilitación del personal técnico operativo que realice las actividades de verificación y supervisión del cumplimiento de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables al uso y aprovechamiento de la vía pública y el ejercicio del comercio en ésta; y

XV. Dictar las medidas necesarias para el cumplimiento del presente Acuerdo.

Artículo 3°. La Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico del Distrito Federal se integra por:

I. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien fungirá como Presidente;

II. Un representante de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal;

III. Un representante de la Secretaría Seguridad Pública del Distrito Federal;

IV. Un representante de la Oficialía Mayor; y

V. Un representante del Órgano Político-Administrativo en Cuauhtémoc.

La Comisión sesionará de manera ordinaria cada mes, y en forma extraordinaria cuando sea convocada para ello, por el Presidente a través del Secretario Ejecutivo.

La Comisión sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos cuatro de sus integrantes. Las decisiones de la Comisión serán tomadas por mayoría de votos, teniendo el Presidente, voto de calidad en caso de empate.

La Comisión podrá invitar a sus sesiones a cualquier Dependencia, Órgano Desconcentrado o Entidad de la Administración Pública del Distrito Federal, siempre que las atribuciones de éstas se relacionen con el objeto de la Comisión.

Artículo 4°. La Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico del Distrito Federal contará con un Secretario Ejecutivo, un Coordinador para el resguardo de las zonas rehabilitadas del Centro Histórico; y un Coordinador para el reordenamiento del comercio temporal en puestos semifijos del Centro Histórico, los cuales serán designados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Artículo 5°. El Secretario Ejecutivo de la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico del Distrito Federal, recae en el titular de

la Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública, de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, el cual tiene delegadas todas las facultades que en el presente se le otorgan, para los efectos legales a que haya lugar.

Artículo 6°. Las atribuciones del Secretario Ejecutivo de la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico del Distrito Federal son las siguientes:

- I. Ejecutar los acuerdos aprobados por la Comisión;
- II. Expedir y revocar las autorizaciones para el uso y aprovechamiento de la vía pública para ejercer el comercio en el Centro Histórico del Distrito Federal;
- III. Velar y verificar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables al uso y aprovechamiento de la vía pública y el ejercicio del comercio en ésta, levantando las actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer las sanciones que corresponda, pudiendo auxiliarse del personal que se encuentre designado y habilitado para el ejercicio de estas facultades;
- IV. Solicitar el apoyo de los agrupamientos de la policía sectorial o auxiliar necesarios para la ejecución de sus atribuciones;
- V. Proponer el calendario de festividades tradicionales para el Centro Histórico;
- VI. Proponer las normas específicas para la instalación temporal de puestos semifijos;
- VII. Proponer los lineamientos para el uso y aprovechamiento de la vía pública;
- VIII. Proponer los Programas de Reubicación y Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico;
- IX. Proponer los proyectos de construcción de plazas comerciales, para presentarlos ante el Comité del Patrimonio Inmobiliario;
- X. Proponer la estructura operativa del Consejo;
- XI. Coordinar los Programas y las tareas de reubicación de comerciantes que realizan sus actividades en la vía pública del Centro Histórico,
- XII. Proponer las actividades que se pueden realizar en la vía pública del Centro Histórico;
- XIII. Dirigir la ejecución de las acciones que lleven a cabo la Coordinación para el resguardo de las zonas rehabilitadas del Centro Histórico y la del Reordenamiento del Comercio Temporal en Puestos Semifijos del Centro Histórico; y
- XIV. Las demás que le sean encomendadas por la Comisión y su Presidente.

Artículo 7°. Son atribuciones del Coordinador para el Resguardo de las Zonas Rehabilitadas del Centro Histórico:

- I. Llevar a cabo las gestiones y concertaciones para la recuperación de la zona rehabilitada del primer núcleo denominado "Zócalo-Bellas Artes", delimitado por las calles de Donceles a Venustiano Carranza y 5 de febrero a Eje Central Lázaro Cárdenas,
- II. Resguardar las zonas de la Catedral Metropolitana, Palacio Nacional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de Pino Suárez y 20 de Noviembre;
- III. Resguardar las zonas rehabilitadas,
- IV. Ejecutar las acciones de remoción de obstáculos físicos de la vía pública del primer núcleo señalado en la fracción I;
- V. Auxiliar en la elaboración de propuestas de reubicación de comerciantes que realizan actividades en la vía pública del primer núcleo señalado en la fracción I;
- VI. Integrar el Padrón de personas que ejerzan actividades en la vía pública del primer núcleo referido en la fracción I;
- VII. Informar periódicamente al Secretario Ejecutivo de las actividades que desarrolle en cumplimiento de sus de sus funciones, y
- VIII. Las demás que le sean encomendadas por el Secretario Ejecutivo.

Artículo 8°. Son atribuciones del Coordinador para el Reordenamiento del Comercio Temporal en Puestos Semifijos del Centro Histórico:

- I. Llevar a cabo las gestiones y concertaciones para ejecutar las acciones de reordenamiento del comercio temporal en puestos semifijos del Centro Históricos;
- II. Recopilar las solicitudes de autorización para el establecimiento temporal de puestos semifijos en el Centro Histórico;

III. Ejecutar las acciones de remoción de obstáculos físicos de la vía pública del Centro Histórico;

IV. Auxiliar en la integración de propuestas de reubicación de comerciantes que realizan sus actividades en la vía pública del Centro Histórico;

V. Integrar el Padrón de personas que ejerzan actividades en la vía pública;

VI. Supervisar el cumplimiento de las condiciones en que operarán los puestos semifijos del Centro Histórico;

VII. Informar periódicamente al Secretario Ejecutivo de las actividades que desarrolle en el cumplimiento de sus funciones;

VIII. Auxiliar en las propuestas de Lineamientos para la instalación temporal de puestos semifijos; y

IX. Las demás que le sean encomendadas por el Secretario Ejecutivo.

Artículo 9°. Las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, proporcionarán a la Comisión la información que ésta solicite.

TRANSITORIOS

Primero. El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Segundo. Publíquese para efectos del presente acuerdo el nombramiento del titular de la Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública, de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal.

Dado en la Residencia Oficial del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en la Ciudad de México, a los veintitrés días del mes de enero del año dos mil tres.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Lic. Andrés Manuel López Obrador.- Firma.- El Secretario de Gobierno, Lic. José Agustín Ortiz Pinchetti.- Firma.- El Secretario de Seguridad Pública, Lic. Marcelo Ebrard Casaubón.- Firma. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 02 de diciembre de 2003."

En conclusión podemos indicar que dicho Acuerdo:

- Es una estrategia del Gobierno Central y General con las Delegaciones, en las que participaron las Secretarías: de Gobierno, Seguridad Pública y los representantes de los Gobiernos Delegacionales que tratan de regular el comercio ambulante en el Centro Histórico;
- Se limita a un ámbito territorial;
- Son normas a las que tienen que sujetarse quienes realicen esta actividad.

3.11 Aviso por el que se determinan las áreas autorizadas para el ejercicio comercial temporal con motivo de festividades en el Centro Histórico, los criterios y procedimiento de autorización y las disposiciones aplicables para la operación y funcionamiento de ésta actividad

Por aviso debemos entender acto de dar parte, informar, dar noticia o comunicar que debe hacer un particular respecto a otro o a una autoridad, o ésta a otra o algún particular. Los avisos pueden encontrarse en tableros de lugares públicos o en periódicos, además de los personales ante notario o testigos, y los obligatorios a efecto de que puedan realizarse diferentes situaciones jurídicas.³⁵ En cuanto a los comerciantes ambulantes se crea el presente:

"AVISO POR EL QUE SE DETERMINAN LAS ÁREAS AUTORIZADAS PARA EL EJERCICIO COMERCIAL TEMPORAL CON MOTIVO DE FESTIVIDADES EN EL CENTRO HISTÓRICO, LOS CRITERIOS Y PROCEDIMIENTO DE AUTORIZACIÓN Y LAS DISPOSICIONES APLICABLES PARA LA OPERACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE ÉSTA ACTIVIDAD

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

ROCÍO GONZÁLEZ HIGUERA, Secretaria Ejecutiva de la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico del Distrito Federal, con fundamento en el Acuerdo por el que se crea la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico del Distrito Federal, numerales 1°, 2° fracciones II, III, IV, V, VI, VII, IX, XII, XIII, 4°, 5°, 6° fracciones I, II, III, X, XI; en el Bando por el que se Prohíbe el Ejercicio del Comercio en la Vía Pública en puestos fijos, semifijos y de cualquier otro tipo en las calles comprendidas dentro del perímetro determinado por el Departamento del Distrito Federal para la primera fase de desarrollo del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular, artículos 1° incisos a, b, c en el penúltimo párrafo; Tercero Transitorio; y el Acuerdo 11/98 mediante el cual se emite el Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública; y

CONSIDERANDO

Que el Centro Histórico se ha caracterizado por ser un espacio dónde confluyen todo tipo de manifestaciones culturales que buscan mantener las tradiciones de identidad del pueblo mexicano;

Que como parte de las manifestaciones culturales, se encuentran diversas festividades tradicionales, en las que, entre otras actividades, se realizan vendimias temporales, que buscan promover y comercializar productos relativos a las mismas;

Que el Gobierno del Distrito Federal, además de buscar la conservación de las manifestaciones tradicionales, también debe procurar la preservación y rescate del Centro Histórico, por lo que el establecimiento de los puestos semifijos que se autoricen en la zona con motivo de festividades tradicionales, deberán atender a la conservación de los edificios y áreas patrimoniales y públicas; así como del mobiliario urbano; además de crear las

³⁵ ARTEAGA NAVA, Elisur et al. *Op. cit.* p. 18.

condiciones que permitan minimizar las condiciones de riesgo en materia de protección civil y salud;

Que atendiendo a lo establecido en el Bando por el que se Prohíbe el Ejercicio del Comercio en la Vía Pública en puestos fijos, semifijos y de cualquier otro tipo en las calles comprendidas dentro del perímetro determinado por el Departamento del Distrito Federal para la primera fase de desarrollo del Programa de mejoramiento del comercio popular, el ejercicio comercial queda prohibido en las vías públicas en las que no se ejerza la actividad comercial en fecha posterior al 22 de julio de 1993, así como aquellas que fueron desocupadas a partir de la vigencia de dicho ordenamiento;

Que la actividad comercial en la vía pública y, en general, el aprovechamiento que se autoriza de la misma, deberá atender a las obligaciones, prohibiciones y derechos establecidos en la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público; el Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, el Código Financiero del Distrito Federal y al Programa de Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública, así como ha salvaguardar el interés general y la convivencia con el entorno; he tenido a bien expedir el siguiente:

Aviso por el que se determinan las áreas autorizadas para el ejercicio comercial temporal con motivo de festividades en el Centro Histórico, los criterios y procedimiento de autorización y las disposiciones aplicables para la operación y funcionamiento de ésta actividad.

Para efectos del presente Aviso, se entenderá por:

I. Bando: Bando por el que se prohíbe el ejercicio del comercio en la vía pública en puestos fijos, semifijos y de cualquier otro tipo, en las calles comprendidas dentro del perímetro determinado por el Departamento del Distrito Federal para la primera fase de desarrollo del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 1993.

II. Artículos de Temporada Tradicional: Los que tengan relación directa con la festividad tradicional a celebrarse y que se encuentran relacionados en el Anexo II de las presentes Normas;

III. Comisión: Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico del Distrito Federal;

IV. Delegación: El Órgano Político-Administrativo en Cuauhtémoc;

V. Festividad Tradicional: Las manifestaciones culturales, históricas o religiosas que contribuyan a rescatar y promover las tradiciones que dan identidad al Distrito Federal y, en general, al pueblo mexicano;

VI. Permisionario: Persona física autorizada por la Comisión, a través de su Secretaría Ejecutiva, para el uso y aprovechamiento de vías y áreas públicas del Centro Histórico del Distrito Federal para el ejercicio temporal del comercio en festividades tradicionales.

VII. Seguridad Pública: La Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

VIII. Secretaría Ejecutiva: La Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública;

1. ÁREAS QUE PODRÁN SER CONSIDERADAS PARA EL EJERCICIO COMERCIAL TEMPORAL CON MOTIVO DE FESTIVIDADES EN EL CENTRO HISTÓRICO:

CALLE	DE	A
Correo Mayor-Del Carmen	San Jerónimo	Apartado
República de Argentina	República de Venezuela	Apartado
Jesús María	Corregidora	J. Joaquín Herrera
Circunvalación	San Pablo	República de Guatemala
Girón	República de Bolivia	Peña y Peña

Torres Quintero	Plaza Torres Quintero	Peña y Peña
Regina	José María Pino Suárez	Correo Mayor
Mesones	José María Pino Suárez	Jesús María
Venustiano Carranza	José María Pino Suárez	Jesús María
Corregidora	Correo Mayor	Circunvalación
Soledad	Academia	Margil-Manuel Doblado
Moneda-Emiliano Zapata	Correo Mayor-Del Carmen	San Marcos
República de Guatemala	Correo Mayor	Leona Vicario
Callejón de Girón	Girón	Loreto
República de Colombia	Del Carmen	Loreto
J. Joaquín Herrera	Del Carmen	Leona Vicario
Apartado	República de Argentina	Torres Quintero

2. LOS CRITERIOS Y PROCEDIMIENTO DE AUTORIZACIÓN

PRIMERO. Se considerarán como festividades tradicionales las siguientes fechas y eventos:

Decembrina y Reyes	Segunda semana de diciembre de cada año y hasta el 6 de enero del año inmediato siguiente
Día de la Candelaria	Del 29 de enero al 2 de febrero de cada año
Día del Niño	Del 26 al 30 de abril de cada año
Día de la Madre	Del 3 al 10 de mayo de cada año
Día del Maestro	Del 12 al 15 de mayo de cada año
Fiestas Patrias	Del 1° al 15 de septiembre de cada año
Día de Muertos	Del 25 de octubre al 2 de noviembre de cada año

SEGUNDO. El término máximo que se autorizará para el ejercicio comercial temporal durante festividades tradicionales en la vía pública del Centro Histórico del Distrito Federal, no podrá exceder a los 40 días naturales.

Asimismo, se señala que los días obligatorios de descanso de los permisionarios serán los domingos y lunes de cada semana, mismo que podrá ser modificado a criterio de la Comisión, a través de la Secretaría Ejecutiva, siempre y cuando sea solicitado por escrito y atendiendo estrictamente a principios de evidente beneficio social, respeto de los derechos de libre tránsito de vecinos y visitantes del Centro Histórico. Dichos días, serán para llevar a cabo las tareas de limpieza y mantenimiento de áreas públicas.

TERCERO. El horario que se autorizará para el ejercicio comercial temporal durante festividades tradicionales en la vía pública del Centro Histórico del Distrito Federal, será de las 10:00 a las 18:00 horas.

Dicho horario podrá ser modificado a criterio la Comisión, a través de la Secretaría Ejecutiva, siempre y cuando sea solicitado por escrito y atendiendo estrictamente a principios de evidente beneficio social, respeto de los derechos de libre tránsito de vecinos y visitantes del Centro Histórico.

CUARTO. En las festividades tradicionales podrán comercializarse, única y exclusivamente, artículos de temporada a que se refiera cada festividad y que se encuentran señalados en el Anexo I de las presentes normas.

QUINTO. Para desarrollar actividades comerciales de temporada en festividades tradicionales del Centro Histórico, los interesados presentarán solicitud, bajo protesta de decir verdad, por escrito y personalmente ante la Comisión, a través de la Secretaría Ejecutiva, cuando menos con veintiún días hábiles de anticipación a la festividad de que se trate, en los lugares y horarios que al efecto se señalen.

Para el caso de incumplimiento a lo señalado en el párrafo anterior, la Comisión, a través de su Secretaría Ejecutiva, tendrá por no presentada la solicitud.

SEXTO. Las solicitudes señaladas en el numeral Quinto, deberán cubrir los siguientes requisitos:

- I. Nombre, domicilio para oír y recibir notificaciones;
- II. Señalar en la solicitud los artículos de temporada a vender;
- III. Señalar los días de venta;
- IV. Señalar croquis de ubicación del lugar solicitado, especificando dimensión a utilizar;
- V. Señalar tipo y características de puesto a utilizar;
- VI. En el caso de venta de alimentos, la fecha en que fue cubierto el curso de manejadores de alimentos, proporcionado por la Secretaría de Salud del Distrito Federal.

SÉPTIMO. Las solicitudes deberán ser acompañadas de los siguientes documentos:

- I. Copia simple de los comprobantes de pago y/o gafetes de festividades anteriores, de cuando menos cuatro años anteriores consecutivos;
- II. Copia de comprobante de domicilio;
- III. Copia de identificación oficial con fotografía; y
- IV. Constancia de haber cubierto el curso de manejo de alimentos, proporcionado por la Secretaría de Salud del Distrito Federal.

En su caso:

I. Copia del acta de nacimiento e identificación oficial con fotografía del familiar que el solicitante señale como ayudante o sustituto temporal en sus actividades para el ejercicio del comercio en la vía pública en festividades tradicionales.

II. Copia de comprobante de domicilio del familiar que el solicitante señale como ayudante o sustituto temporal en sus actividades para el ejercicio del comercio en la vía pública en festividades tradicionales.

III. Constancia de haber cubierto el curso de manejo de alimentos, proporcionado por la Secretaría de Salud del Distrito Federal.

En todos los casos señalados en las fracciones anteriores, a la entrega de la solicitud se deberán exhibir los originales, para llevar a cabo el cotejo correspondiente.

OCTAVO. Los permisos que la Comisión otorgue, por conducto de su Secretaría Ejecutiva, con motivo de festividades tradicionales, señalarán cuando menos los datos generales del permisionario, el giro, la vigencia, que los mismos son temporales, personales, intransferibles y revocables; así como los derechos y obligaciones señalados en las presentes normas;

NOVENO. La Comisión, por conducto de la Secretaría Ejecutiva, emitirá la respuesta correspondiente en un término de diez días hábiles, siguientes a la recepción de la solicitud.

DÉCIMO. En caso de que sea autorizada la solicitud señalada en el numeral noveno, el comerciante deberá realizar el pago de los aprovechamientos por el uso o explotación de vías y áreas públicas establecidos en el artículo 267-A del Código Financiero para el Distrito Federal, previamente al inicio del ejercicio de sus actividades comerciales.

UNDÉCIMO. Para la autorización para el uso de la vía pública del Centro Histórico del Distrito Federal en festividades tradicionales, se atenderá a los siguientes criterios:

- a) No afectar el libre tránsito peatonal y vehicular;
- b) Evitar condiciones de riesgo en la zona en materia de protección;
- c) Además del cumplimiento de lo establecido en los numerales quinto a séptimo, el orden estricto de recepción de solicitudes y documentos;
- d) Antigüedad en el área solicitada;
- e) Salvaguardar las áreas y edificios patrimoniales;
- f) Se dará preferencia a las personas de capacidades diferentes, de la tercera edad, madres solteras y jóvenes en condición de calle;

3. LAS DISPOSICIONES APLICABLES PARA LA OPERACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL TEMPORAL EN LA VÍA PÚBLICA CON MOTIVO DE FESTIVIDADES

PRIMERO. Los permisos son temporales, personalísimos, intransferibles y revocables.

SEGUNDO. La vía pública será utilizada para los fines en que fue emitido el permiso, en el horario, días y área establecidos en el mismo.

TERCERO. El giro a que se dedique debe ser lícito.

CUARTO. La actividad realizada deberá ser la única o principal para la subsistencia del solicitante, por lo que no puede ser a la vez comerciante establecido, ni locatario, ni propietario, arrendatario o usufructuario de cualquier local en plazas, corredores, bazares o planchas comerciales.

QUINTO. La dimensión de los puestos, que deberán ser semifijos, será máxima de 1.20 por 1.80 metros.

SEXTO. Cubrir oportunamente el pago de los aprovechamientos por el uso de vías y áreas públicas a que se refiere el artículo 267 A del Código Financiero del Distrito Federal.

SÉPTIMO. Al término de la vigencia del permiso, desocupar el área que le fuera autorizada.

OCTAVO. Para el caso de las obligaciones y prohibiciones, se sujetará a lo dispuesto en los artículos 9º, 11, 12, 13, 15, 65, 66 del Reglamento de Mercados para el Distrito Federal; numeral IV inciso 4 del Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública.

NOVENO. Para el caso de aplicación de sanciones, se estará a lo dispuesto en los artículos 10, 67, 68, 97 fracción I, II, III y IV; 98 fracciones I, II y III, 100 fracciones I, III y V del Reglamento de Mercados para el Distrito Federal; 17 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente aviso surtirá sus efectos al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

SEGUNDO. Las Calles establecidas como las autorizadas para el ejercicio comercial temporal de festividades tradicionales del Centro Histórico, se señalan de forma enunciativa, más no limitativa y, en caso de actualización o modificación, será difundido por la Comisión, a través de la Secretaría Ejecutiva.

TERCERO. Los giros establecidos en el Anexo I, para el ejercicio comercial temporal de festividades tradicionales del Centro Histórico, se señalan de forma enunciativa, más no limitativa y, en caso de actualización o modificación, será difundido por la Comisión, a través de la Secretaría Ejecutiva.

Ciudad de México, a los veinticinco días del mes de noviembre de dos mil tres.- La secretaria ejecutiva de la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico del Distrito Federal, Rocío González Higuera.- (Firma).

ANEXO I. GIROS AUTORIZADOS

	GIRO	TEMPORADA	OBSERVACIONES
1	Alimentos y Bebidas preparadas	Fiestas Patrias, Día de Muertos y Decembrina-Reyes	Por el alto riesgo de descomposición y de la protección civil, no se contempla la venta de mariscos, pescado; ni la preparación de carnitas, papas fritas, tacos, pollos rostizados, barbacoa
2	Artículos eléctricos, electrónicos, y electrodomésticos	Día de Muertos y Decembrina-Reyes	
3	Accesorios para automóviles	Fiestas Patrias, Día de Muertos y Decembrina-Reyes	
4	Discos y cassettes de audio y video	Fiestas Patrias, y Decembrina-Reyes	Originales

5	Joyería y relojería	Fiestas Patrias, Día de Muertos y Decembrina-Reyes	
6	Ropa y calzado	Fiestas Patrias, Día de Muertos y Decembrina-Reyes	
7	Accesorios de vestir, perfumes, artículos de bisutería, cosméticos y similares	Fiestas Patrias, Día de Muertos y Decembrina-Reyes	
8	Mercería	Fiestas Patrias, Día de Muertos y Decembrina-Reyes	
9	Juguetes	Fiestas Patrias, Día de Muertos y Decembrina-Reyes	
10	Artículos deportivos	Decembrina-Reyes	
11	Artículos de papelería y escritorio	Fiestas Patrias, Día de Muertos y Decembrina-Reyes	
12	Artesanías	Fiestas Patrias, Día de Muertos y Decembrina-Reyes	
13	Accesorios para animales	Decembrina-Reyes	
14	Plantas y ornato y accesorios	Día de Muertos y Decembrina-Reyes	
15	Libros Usados	Fiestas Patrias, Día de Muertos y Decembrina-Reyes	
16	Cuadros, cromos y pintura	Fiestas Patrias, Día de Muertos y Decembrina-Reyes	
17	Artículos de Temporada Tradicional	Día de la Candelaria	Niños Dios y accesorios
		Fiestas Patrias	Banderas de México y accesorios alusivos
		Día de Muertos	Calaveras de diversos ingredientes y materiales
		Fiestas Patrias, Día de Muertos y Decembrina-Reyes	Disfraces

En conclusión podemos indicar que este Aviso:

- Proviene de la Dirección General de Programas Delegacionales y Comercio en la Vía Pública, contiene normas a las que tendrán que sujetarse quienes realicen esta actividad en las temporadas grandes;
- Se determinan las áreas autorizadas para el ejercicio comercial temporal;

- Contempla criterios y procedimientos de autorización y las disposiciones para la operación y funcionamiento de esta actividad;
- Identifica los lugares donde podrán establecerse temporalmente y considera las festividades tradicionales;
- Se establece el horario de servicios y las condiciones en que deben establecerse;
- Se limita exclusivamente al Centro Histórico.

CAPÍTULO IV. PROPUESTA PARA ESTABLECER UNA FIGURA ADMINISTRATIVA FISCAL QUE RECAUDE TODOS AQUELLOS IMPUESTOS PROVENIENTES DEL COMERCIO INFORMAL DENTRO DEL DISTRITO FEDERAL

4.1 Planteamiento del problema

Para solucionar los problemas jurídicos, económicos y sociales que han motivado la mala dirección de los ambulantes B (artículo 3° fracción V, 5° fracción VIII del Reglamento de Mercados para el Distrito Federal), no sólo hay que buscar disposiciones emitidas, concebir la razón y examinar condiciones históricas fundamentales, sino también debemos plantear una solución de fondo. Los comerciantes ambulantes B, organizados bajo la figura del líder de ambulantes, son del tipo de organización clientelar, pues realizan actividades de considerable rentabilidad (dejan frutos para líderes de comerciantes y autoridades administrativas) afectando así, intereses fiscales-administrativos, enarbolando banderas políticas, vinculándose para obtener beneficios personales, aprovechándose de los factores económicos, obstaculizando el encauzamiento legal de la problemática, convirtiéndose en gestores que lastiman a los Órganos Político Administrativos que forman parte de la Administración Pública del Distrito Federal afectando su competencia (artículos 1° y 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal), y las atribuciones encomendadas a los titulares de las Delegaciones (artículo 39 del mismo ordenamiento).

El líder de ambulantes es una figura que, actúa la mayoría de las veces, sin la voluntad del Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, mediatizando sus atribuciones Constitucionales, viola la autonomía de las Delegaciones del Distrito Federal; la Legislación aplicable, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, el Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, Circulares, Acuerdos, Avisos, Disposiciones Administrativas de observancia general; afecta a la población (debido al rezago del crecimiento económico, político, jurídico y social).

Es una autoridad creada de hecho, que invade competencias, facultades, atribuciones, que le permiten proceder de manera independiente, unilateral y con decisión. Actúa a manera de secuestro institucional que incomunica, crea sitios ilegales (se acepta tácitamente sus mandatos), gestiona a manera de instancia de Gobierno por lo que viola el artículo 115 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, las decisiones deben emanar de una autoridad formal e institucional, conforme a Derecho, basándose en acuerdos y con decisiones tomadas por la Administración Pública; a efecto de impedir que la conducta de aquellos, se traduzca en actos o hechos que interrumpan u obstaculicen la comunicación y la gestión directa con las autoridades legalmente creadas para cumplir su objeto, es decir el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo (artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal).

Otro problema consiste en la flexibilidad del Reglamento de Mercados del Distrito Federal, vertido en su:

“Artículo 6°. El Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, sólo tramitará las promociones que se hagan cuando el interesado tenga capacidad jurídica.”

La discrecionalidad con que actúa el Jefe del Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, es notoria en el citado artículo, ya que desde nuestro punto de vista deja abierto la afiliación al comercio informal, pues da pauta a que el líder de ambulantes (abusando del Reglamento), promueva permisos indiscriminadamente al Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal y los otorgue de manera directa.

De acuerdo al punto de vista Administrativo, la relación jerárquica que existe entre los Titulares de los Órganos Político Administrativos de cada demarcación territorial, delega ciertos poderes como el de decisión, mando, vigilancia, disciplinario al Jefe de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal,

quien se limita a ejercer solamente un poder burocrático, contrariando lo dispuesto por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en él:

“Artículo 113. Para el mejor desempeño de sus atribuciones, los Jefes Delegacionales realizarán recorridos periódicos dentro de su demarcación, a fin de verificar la forma y las condiciones en que presten los servicios públicos así como el Estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en los que la comunidad tenga interés.”

Cuestión que creemos, debe realizar no sólo el titular de la Delegación, sino también el Jefe de Departamento de Mercados del Distrito Federal; otra de las barreras lo constituye el ámbito fiscal establecido por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal:

“Artículo 39. Corresponde a los titulares de los Órganos Político Administrativos de cada demarcación territorial:

... VIII. Velar por el cumplimiento de las Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos Circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas, levantar actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer sanciones que corresponda, excepto las de carácter fiscal...”

Lo anteriormente señalado limita el actuar de la administración y deja a un lado por completo su carácter recaudatorio; pues la única facultada es la Secretaría de Finanzas según lo dispuesto por el artículo 30 fracciones IV y IX de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Además los Jefes Delegacionales no cumplen con la realización de audiencias públicas como lo dispone el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su:

“Artículo 114. Los Jefes Delegacionales, de conformidad con las normas que resulten aplicables darán audiencia pública por lo menos dos veces al mes a los habitantes de la Delegación, en la que éstos podrán proponer la adopción de determinados acuerdos, la realización de ciertos actos o recibir información sobre determinadas actuaciones, siempre que sean de la competencia de la administración pública del Distrito Federal.

La audiencia se realizará preferentemente en el lugar donde residan los habitantes interesados en ella, en forma verbal, en un solo acto y con la asistencia de vecinos de la demarcación y el Jefe Delegacional y, en su caso, Servidores Públicos de la Administración Pública del Distrito Federal vinculados con los asuntos de la audiencia pública.”

Esto en la práctica no se da, ya que el Jefe del Departamento de Mercados le delega tácitamente la responsabilidad a los líderes de comerciantes ambulantes. Los vicios que existen en la esfera fiscal administrativa son los siguientes: limitaciones de acceso a las oficinas; ausentismo de funcionarios; deficiencia en las labores de orientación y dilaciones altamente perjudiciales para

el particular, por lo que debe captar el interés de las autoridades del Distrito Federal para adoptar las medidas correctivas del caso con especial urgencia, pues el correcto funcionamiento del aparato público juega un importantísimo papel para obtener éxito en la Revolución Administrativa que encaramos.¹

Desde otro punto de vista, el Fisco no juega limpio en muchos aspectos y ha acudido a instrumentaciones artificiosas y sofisticadas para debilitar los beneficios que, en principio, deben gozar los contribuyentes.²

El comercio ambulante organizado por su líder es ilícito, toda vez que la Ley positiva prohíbe la evasión fiscal. Por ello, se necesita regularizar el comercio en vía pública para que tenga un seguimiento formal basado en reglas claras donde se puedan deshacer los mecanismos de control corporativo y de extorsión, que en ocasiones se ven sujetos por parte de los dirigentes sobre el pago que hacen los ambulantes a sus líderes desde 20 hasta 40 pesos. ¿Porqué permitirlo si es ilegal? Los líderes tratan de justificarlo como si fueran pagos de cuotas a sus organizaciones, pero esto es evidentemente un virtual pago de piso, lo cual es totalmente contrario al Derecho; esta es una práctica que se debe terminar, aunque el Reglamento plantea la división en líneas de recaudación; además viola disposiciones sanitarias; afecta el uso de vialidades; deteriora la imagen urbana; da lugar a violentas represiones policíacas y a enfrentamientos entre los mismos vendedores; existe un notable retroceso; rompen el orden jurídico. La burocracia orilla a que el contribuyente recurra a él, con su infinidad de trámites (artículos 27 y 28, del Reglamento de Mercados para el Distrito Federal), haciendo que el gobernado se desista y adhiera de una u otra forma.

En este sentido, es necesario generar las condiciones idóneas para el desarrollo administrativo-fiscal del Distrito Federal atendiendo al potencial económico, por lo que debe existir la figura administrativa fiscal propuesta pues permitiría responder con mayor oportunidad y eficacia a las demandas más

¹ RUEDA HEDUÁN, Iván. Los Siete Pecados Capitales en Materia Fiscal. ISEF. México. 1991. pp. 10-11.

² *Id.*

sentidas de los comerciantes ambulantes B con una visión progresista, adaptada al funcionamiento de las estructuras Gubernamentales; para la creación de esta figura, nos apoyamos en los artículos 31 fracción IV y 122 Constitucionales, así como en: Estatuto de Gobierno, la Ley Orgánica de la Administración Pública (artículos 14, 30 fracción XVIII y 39 fracción VIII), el Código Financiero, la Ley de Ingresos, el Reglamento de Mercados, todos del Distrito Federal, pilares para la creación de esta figura propuesta, conforme a Derecho.

Por las razones expuestas, es necesario establecer una figura potestativa administrativa- fiscal que recaude todos aquellas contribuciones en la modalidad de aprovechamientos provenientes del comercio en vía pública dentro del Distrito Federal. Por ello, consideramos que se debe prohibir categóricamente la creación de hecho sin fundamento jurídico, y así darle entrada de manera formal e institucional.

4.1.1 Evasión de impuestos

La inobservancia de las obligaciones tributarias, constituye un fenómeno de todos los tiempos y Estados, connatural a cualquier Sistema Fiscal, que pone en evidencia sus diferentes aspectos y múltiples efectos jurídicos, económicos, sociales y psicológicos con el mutar de las condiciones de imposición, referente al sector contributivo e instrumentos técnicos, a través de métodos, mediante los cuales los tributos se aplican en la práctica.³

La evasión fiscal tipificada como delito se entiende como la forma fraudulenta que implica burlar o aludir o dejar sin efectos las disposiciones de la Ley valiéndose de maquinaciones, artificios, simulaciones o comportamientos análogos con los que se hace aparecer como lícito lo que se sabe que no lo es, o bien mediante los mismos comportamientos y actividades que se evita el pago de contribuciones con perjuicio de la Hacienda pública. Existe consenso en que la evasión se presenta cuando el contribuyente evita la sujeción al impuesto de una

³ O. JORGETTI, Armando. La Evasión Tributaria. Depalma. Argentina. 1967. p. 3.

manera artificiosa; es decir, no cumple con sus obligaciones impositivas aunque se encuentra obligado a hacerlo, dicho incumplimiento puede ser por omisión o bien, por comisión de actos que produzcan resultado. Una de las diferencias entre la planeación y evasión fiscal consiste en que el sujeto que evade no aprovecha las lagunas de la Ley como si sucede en la planeación, sino que el evasor incumple las disposiciones normativas tributarias ubicándose fuera del marco de la Ley.

Por otro lado existe el concepto de elusión que proviene del latín *eludere* que significa evitar algo mediante algún artificio; gramaticalmente se entiende como huir de una dificultad, esquivar o salir de ella con algún artificio, o sea, el comportamiento orientado a eliminar, reducir o demorar la obligación fiscal pero sin que constituya evasión.⁴

En el Distrito Federal, el incumplimiento de las obligaciones fiscales ha sido bastante alta debido a que la estructura fiscal no cumplió en muchos sentidos con los principios de equidad y proporcionalidad, pues las cargas impositivas no siempre se fijaron respecto a las capacidades de los contribuyentes, sino de acuerdo con las actividades que realizaban. Las diferencias que la estructura fiscal ocasionó en los costos que enfrentaban los contribuyentes, fueron en buena medida, producto de la lógica institucional que produjo el corporativismo estatista junto con altas tasas impositivas coexistiendo exenciones, cargas diferenciadas y supuestos específicos, que muchas veces se relacionaron con las actividades desempeñadas por los miembros de la coalición del grupo gobernante. Sin embargo, la evolución de la estructura fiscal en México, muestra una tendencia a tratar de alcanzar una mayor equidad y proporcionalidad para que los agentes económicos enfrenten costos similares en el pago de los impuestos y se evite en la medida de lo posible: la evasión;⁵ ejemplo de ello son los esfuerzos unas veces efectivos y otras vejatorios que ha realizado el Gobierno para identificar a los

⁴ GONZALEZ SALAS, Raúl. Los Delitos Fiscales. Pérez Nieto Editores. México. 1995. pp. 5-7.

⁵ BETTINGER, H. El Sistema Fiscal Mexicano. Cal y Arena. México. 1995. pp. 261-314.

evasores y formalizarlos⁶ (artículo tercero transitorio de la Ley de Ingresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2004). Por ello, trataremos de desmenuzar y entender el incumplimiento de obligaciones tributarias que realizan los comerciantes ambulantes B, desde los puntos de vista: legal, de costo beneficio, tiempo, castigo y psicológico.

En nuestra Legislación Fiscal local los ingresos del erario del Distrito Federal, reguladores del Código Financiero provienen de seis conceptos: impuestos; aportaciones de seguridad social; contribuciones de mejoras; derechos; productos y aprovechamientos. Concluiremos diciendo que de acuerdo a los artículos 31 a 35 del Código Financiero del Distrito Federal, todos los ingresos percibidos por el Fisco local son de índole fiscal; y que dicha disposición deja a un lado los dirigentes del comercio informal, por esta razón, es un sector económico que no cumple con sus contribuciones y por tanto, evade impuestos, ya que al interactuar éste de manera activa, sustrae para sí y para algunas autoridades administrativas el flujo económico, absteniéndose de dar alguna contribución al Estado.

Por otro lado, el Reglamento de Mercados del Distrito Federal contiene disposiciones frágiles en referencia a los comerciantes ambulantes B y dan como resultado un alto grado de error como lo indica su:

“Artículo 26... Tratándose de los ambulantes B, éstos deberán registrarse en el mismo Departamento de Mercados, a efecto de que pueda tenerse un control de estos comerciantes.”

Es bien sabido que en la práctica el líder de ambulantes maneja un número indefinido de comerciantes ambulantes, el cual varía según las temporadas, ya que registra un número menor de comerciantes de los que realmente son, entregando por ende, a las autoridades del Departamento de Mercados del Distrito Federal una cantidad inferior a la verdadera; ¿Pero qué sucede con el resto?, una parte la usa en beneficio propio y otra para repartirlas a las autoridades administrativas. De acuerdo con datos de la Asamblea Legislativa del Distrito

⁶ EDNA, Jaime et al. Informalidad y (Sub) Desarrollo. Cal y Arena. México. 2002. p. 37.

Federal, la colusión entre: líderes de ambulantes, inspectores de vía pública y el Jefe del Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, es de lo más lucrativa.

Analizando la evasión de impuestos, observamos que existen mecanismos que impiden la evasión, como ejemplo podemos citar la Ley de Ingresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2004 en su transitorio:

“Artículo Tercero. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal a través de la Secretaría de Finanzas, la Tesorería y la Procuraduría Fiscal, desarrollará un Programa intensivo de combate a la evasión y la elusión Fiscal. En los informes trimestrales de avance programático-presupuestal informará de los resultados del Programa a la Asamblea Legislativa.

Asimismo, la Secretaría llevará a cabo un programa para la actualización del padrón catastral de la Ciudad.”

Así como también, el Código Financiero del Distrito Federal que establece:

“Artículo 26. La Secretaría deberá establecer un sistema permanente de evaluación de ingresos a efecto de verificar el cumplimiento de las metas que sobre la materia se establezcan para las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades, debiendo adoptar las medidas correctivas necesarias en caso de no haberse alcanzado dichas metas.”

“Artículo 27. Para efecto de lo dispuesto en el párrafo anterior, la Secretaría publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal de que se trate, el calendario mensual de recaudación desglosado por cada concepto de ingresos, de conformidad con lo establecido en la Ley de Ingresos aprobada por la Asamblea. Las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades cuya prestación de servicios de origen a la recaudación de impuestos, aprovechamientos, derechos y productos, realizarán la previsión de los ingresos conforme a dicho calendario.”

Por lo que, en nuestra opinión sí existen fuertes mecanismos que impiden la evasión, pero se encuentran en desuso. La justificación irracional de la evasión de impuestos realizada por el dirigente de los comerciantes ambulantes, se sustenta en las premisas del comportamiento individual por parte de éstos y son resultado de un cálculo costo-beneficio (toda vez que la estructura institucional en México ha hecho del cumplimiento de las regulaciones un proceso costoso que propicia la evasión); pues al comparar los costos y beneficios que conlleva la evasión de las contribuciones con los de su cumplimiento, los altos impuestos neutralizan indirectamente los escasos desgravamientos concedidos a los particulares en otros renglones de causación.

Con el establecimiento de nuevos impuestos y obligaciones se pretende controlar a los evasores, sin embargo esto constituye una sobrecarga para quienes sí cumplen con la Ley⁷ y el tiempo que invierten los contribuyentes en los procedimientos para cumplir con dichas obligaciones, así también calculan el castigo o sanción del incumplimiento de las contribuciones y las probabilidades de ser detectados, esto es, la opresión. por el cúmulo de acciones punitivas a las que quedan expuestos los infractores fiscales: cárcel, multas, recargos, actualizaciones, gastos de ejecución y clausuras (aunque los ilícitos en que incurrir obedecen en buena medida a las imprecisiones y oscuridades del Sistema).⁸

Otro factor desde el punto de vista psicológico, es la incertidumbre generada por la estructura fiscal, pues a todas luces se observa que la sociedad no ha percibido que los pagos de impuestos se conviertan en mejores bienes y servicios públicos; por tal motivo, la administración debe seguir las máximas de: proporcionalidad, equidad, conveniencia, certidumbre y menor carga posible.⁹

En suma, la mala gestión de esta esfera constituye la inoperatividad del Sistema Fiscal-Administrativo, reflejo de un problema profundo en la Ciudad de México. Es menester el apoyo y compromiso de la población, que es viable cuando la percepción del Sistema Fiscal es equitativo; por ello, es preciso elevar la recaudación para así crear una infraestructura física y humana que renueve el desarrollo y la única fórmula para elevarla de manera sustancial es renovar con acciones dicho Sistema e imponer la figura propuesta, con el fin de ampliar la base fiscal, reducir la evasión y simplificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

A manera de conclusión, quiénes venden mercancía en los tianguis de nuestra Ciudad, cumplen parcialmente con los requisitos de carácter fiscal, o bien,

⁷ RUEDA HEDUÁN, Iván. *Op cit.* pp. 10 y 11.

⁸ *Id.*

⁹ SMITH, Adam. La Riqueza de las Naciones. Fondo de Cultura Económica. México. 1958. p. 726.

con los aprovechamientos establecidos en el artículo 321 del Código Financiero del Distrito Federal, ello por la mala administración y fiscalización que realiza el líder de comerciantes en vía pública.

4.1.2 Violación a disposiciones sanitarias

Podemos observar que existen diversos sectores de la sociedad que están cada vez más atentos a los problemas del entorno ecológico. La crisis ambiental, producto principalmente de nuestro desarrollo, le ha dejado a nuestro país, altos índices de contaminación. Por lo que ha originado que distintas legislaciones se ocupen de esta materia.

La conciencia que se tiene sobre estos problemas no es igual en los diversos sectores que integran a la sociedad; existen grandes brechas en cuanto al entendimiento de los problemas entre los gobernantes, legisladores, científicos, comunicadores, miembros de asociaciones civiles, defensores del medio ambiente y el público en general (incluidos los líderes de ambulantes, los cuales no tienen ninguna cultura, ni iniciativa respecto de este tema tan importante).

Por otra parte, la basura, que generalmente se encuentra al aire libre generada por los comerciantes ambulantes, es levantada y esparcida por el viento, contaminando el suelo, el agua, incluso nuestros propios alimentos, además de que se impregna en la epidermis, se inhala y muchas veces se ingiere, provocando enfermedades. Estos productos degradados al fermentarse, por estar expuestos al Sol favorecen la proliferación de organismos nocivos por la salud, otros ocasionan su infiltración a través del suelo contaminando las escasas aguas subterráneas.

La contaminación de aire, agua y suelo afecta ya seriamente la salud humana. La destrucción por parte del comercio ambulante pueden causar un colapso a la transformación de procesos indispensables para el ser humano.¹⁰

¹⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Segunda Edición. Porrúa. México. 1993. pp. 487-489.

La preocupación gubernamental por la salud se limitaba originalmente (desde los años setenta) a la regulación de las normas higiénicas, abasto de algunos productos alimenticios; provisión de agua potable, servicios de salud que hoy en día son más amplios, mismo que se encuentran bajo el control de la Secretaría de Salud¹¹ (en la actualidad poseen un gran valor y los observamos vertidos en varios artículos Constitucionales).

“Artículo 2°.

... III. Asegura el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del Sistema Nacional aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante Programas de alimentación, en especial para la población infantil...”

“Artículo 4°... Toda persona tiene Derecho a la protección de la salud, la Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las Entidades Federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.”

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

... Para dictar Leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1ª El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2ª En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3ª La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

4ª Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan...”

Otro fundamento al derecho de salud se encuentra en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que establece:

“Art. 42. La Asamblea Legislativa tiene la facultad para:

... XIII. Normar... la salud; la asistencia social; y la previsión social;

XIV. Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en el uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y

¹¹ MADISON et al. La Economía Política de la Pobreza, la Equidad y el Crecimiento: Brasil y México. Fondo de Cultura Económica. México. 1993. pp. 229-231.

estacionamientos; adquisiciones y obras públicas; y sobre explotación, uso y aprovechamiento del patrimonio del Distrito Federal;

XV. Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios...”

Analizando los artículos anteriores nos dejan ver que retoman la garantía de salud y que sí se justifica su rango Constitucional como declaración dogmática de carácter social, ya que estas disposiciones contienen propósitos e intenciones loables que fueron vertidas por el legislador en nuestra Carta Magna. Desde otro punto de vista la protección de la salud ha sido la motivación y la teleología de varios ordenamientos secundarios;¹² por lo que debemos atender a su importancia, aplicabilidad (con el Reglamento de Mercados para el Distrito Federal) y toma de decisiones de la figura propuesta.

Por otro lado, existen varias legislaciones que son transgredidas por los líderes de comerciantes y por los Comerciantes ambulantes B, como son: Ley General de Residuos Sólidos del Distrito Federal, Ley General de Salud, Sistema Nacional de Salud (artículo 60), Ley de Salud para el Distrito Federal y su Reglamento, Ley General de Protección Ambiental. Entre otras violaciones al Reglamento de Mercados del Distrito Federal se encuentra la falta de higiene en la preparación y descomposición de alimentos (artículo 10), aseo de los puestos (artículo 12), no respetar el volumen de los aparatos fono-electromagnéticos (artículo 7, fracción V), tener en mal estado las instalaciones de gas (artículo 11) o eléctricas (artículo 66). Lo anterior para hacer manifiesta la mala información que los líderes les otorgan a los ambulantes, pese a que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Aunado a esto, el Reglamento de Mercados para el Distrito Federal manifiesta:

“Artículo 26... Tratándose de los ambulantes B, éstos deberán registrarse en el mismo Departamento de Mercados, a efecto de que pueda tenerse un control de estos comerciantes.”

“Artículo 28. A la solicitud mencionada... se acompañará:

¹² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Trigésima Edición. Porrúa. México. 1998. pp. 276-723.

... II. Autorización sanitaria o tarjeta de salud, tratándose de comerciantes que para el ejercicio de sus actividades requieran dicha autorización de la Secretaría de Salubridad y Asistencia...”

En nuestra opinión, debemos poner más atención a la violación a las disposiciones sanitarias, ya que el legislador le dio un grado especial que lo eleva al rango Constitucional, por ello debemos crear conciencia y no permitir que se introduzcan intereses políticos, toda vez que las normas ahí están y sólo debemos de accionarlas para cumplir con este ideal social.

4.1.3 Afectación al uso de vialidades

La Ciudad de México constituye un espacio representativo de un problema público, sumado con el apoderamiento de las calles; la atrofia vial y transeúnte, producida día con día, debida a la invasión de arterias viales por los comerciantes ambulantes, organizados por su líder es un ejemplo del alcance de su autoridad. El carácter conflictivo de este fenómeno hace inaccesible la circulación de la población y facilita la instalación de este tipo de comercio, el que a su vez, violenta y amenaza el uso del tránsito y esparcimiento que debiese tener la población en general. Argumentando a su favor los líderes de los vendedores ambulantes la violación a la libertad de comercio, criterio equívoco, ventilado y comprobado en la siguiente tesis jurisprudencial:

Quinta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: LXIV. Página: 2266. VENDEDORES AMBULANTES, RESTRICCIONES A LOS. La Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, en su artículo 24, fracción XXVI, concede atribuciones al Departamento del Distrito Federal para reglamentar el tránsito por las vías públicas, de manera que queden protegidas las personas y las propiedades, y sean cómodas y expeditas las comunicaciones. En consecuencia, la orden dictada por el departamento mencionado, tendiente a desalojar del primer cuadro de la ciudad a los vendedores ambulantes, no es violatoria de garantías individuales, porque no ataca la libertad de comercio, sino solamente fija los lugares en donde dicha actividad no puede desarrollarse, para evitar la interrupción del libre tránsito de las personas, en las banquetas y vías comprendidas en el primer cuadro de la Ciudad. Amparo administrativo en revisión 1247/40. Acosta Ernesto y coagraviados. 8 de mayo de 1940. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

La anterior, la podemos aplicar a nuestro tema ya que el Reglamento de Mercados del Distrito Federal no es violatorio de garantías pues no ataca la libertad de comercio y solamente fija los lugares en donde no se puede

desarrollar, con el fin de evitar la interrupción del libre tránsito de las personas en las banquetas y vía pública. En cuanto a la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, se transgrede en diferentes artículos, por ejemplo:

“Artículo 2º. Para la aplicación, interpretación y efectos de la presente Ley, se entiende por:

... Congestionamiento Vial: Afectación de la vialidad por volumen excesivo de vehículos, por alguna causa humana o natural, que impide la circulación normal de los vehículos, ocasionando la concentración de un número considerable de éstos a la vez en un espacio determinado...”

Esto es, afecta la vialidad, entendida como un conjunto de servicios relacionados con la vía pública. Su fundamento se establece en el Estatuto de Gobierno:

**“Artículo. 42. La Asamblea Legislativa tiene facultad para:
... XIV. Legislar en materia de... vías públicas, tránsito...”**

Así como también en el Reglamento de Mercados del Distrito Federal, ambos del Distrito Federal:

“Artículo 24. A falta de disposición expresa en este Reglamento, se aplicarán supletoriamente los siguientes ordenamientos:

... II. El Reglamento de Tránsito en el Distrito Federal...”

De la lectura anterior se desprende la importancia del Reglamento de Tránsito cuando expresa la supletoriedad, en el siguiente:

“Artículo 25. Para el debido cumplimiento del presente Reglamento, el Departamento de Mercados será auxiliado por las Policías Fiscal, Preventiva y de Tránsito del Distrito Federal.”

De lo que se desprende: intervienen tres tipos diferentes de policías encargadas del cumplimiento del Reglamento que en nuestra opinión, nos resulta ilógico que no se cumpla al pie de la letra. Es necesario mencionar su:

“Artículo 7º. El horario de funcionamiento de los puestos, permanentes o temporales, será el siguiente:

... IV. Tratándose de comerciantes ambulantes A, que utilizando vehículos para el ejercicio de sus actividades hagan funcionar como medio de propaganda magnavoces u otros aparatos fonoelectromecánicos, el horario será de las 9 a las 20 horas;

V. No quedan sujetos a horario los ambulantes B...”

En cuanto a esto opinamos, que existe desigualdad entre los comerciantes ambulantes A y B, ya que el Reglamento no establece horario para los segundos, permitiendo la circulación y realización de sus actividades a cualquier hora. Otro ejemplo es él:

“Artículo 8°. Se prohíbe colocar marquesinas, toldos, rótulos, cajones, canastos, huacales, jaulas, etc., que en cualquier forma obstaculicen el tránsito de los peatones, sea dentro o fuera de los mercados públicos.”

Interpretando éste de manera analógica, consideramos que no se aplica, ya que como es sabido dentro y fuera de los tianguis el espacio es ocupado, reducido y obstaculizado por los vendedores ambulantes.

“Artículo 11. Se prohíbe la posesión o venta en los puestos a que este Reglamento se refiere, de materias inflamables o explosivas.

Las mercancías como cohetes, juegos pirotécnicos y demás similares, podrán expendirse en puestos temporales, pero solamente en las zonas que señale el Departamento de Mercados, quien, en todo caso, lo comunicará al Cuerpo de Bomberos.”

Es letra muerta para los líderes de comerciantes ambulantes y de seguirlo, se evitarían accidentes que han acabado con mercados enteros en el Distrito Federal.

“Artículo 63. Solamente en las Zonas de Mercados a que se refiere este Reglamento, podrán instalarse puestos permanentes o temporales, siempre y cuando no constituyan un estorbo:

- I. Para el tránsito de los peatones en las banquetas;**
- II. Para el tránsito de vehículos en los arroyos;**
- III. Para la prestación y uso de los servicios públicos como bomberos, drenaje, aguas potables, transporte, electricidad, teléfonos, etc.”**

Podemos observar que el precepto es violado infinidad de veces, ya que los puestos estorban y causan la atrofia vial. Por su parte él:

“Artículo 65. Se prohíbe la instalación de puestos, permanentes o temporales:

- I. Frente a los cuarteles;**
- II. Frente a los edificios de bomberos;**
- III. Frente a los edificios de los planteles educativos, sean oficiales o particulares;**
- IV. Frente a los edificios que constituyan centros de trabajo, sean oficiales o particulares;**
- V. Frente a los templos religiosos;**
- VI. Frente a las puertas que den acceso a los mercados públicos;**
- VII. A una distancia menor de diez metros de las puertas de pulquerías, piqueras y demás centros de vicio, tratándose de puestos en que se expendan fritangas y demás comestibles similares;**
- VIII. En los camellones de las vías públicas;**

IX. En los prados de vías y parques públicos.”

“Artículo 66. Se prohíbe hacer trabajos de instalación o reparación, cualesquiera que éstos sean en vehículos, refrigeradores, estufas, etc., así como trabajos de carpintería, hojalatería, herrería, pintura, etc., en la vía pública, aun cuando no constituyan un estorbo para el tránsito de peatones y de vehículos.

Asimismo, se prohíbe la prestación del servicio de bojería, cuando estorbe el tránsito de peatones en la vía pública.”

“Artículo 67. Se declara de interés público el retiro de puestos cuya instalación viole lo dispuesto en este Reglamento.”

“Artículo 73. Los comerciantes ambulantes A, que por sistema utilicen vehículos para el ejercicio de sus actividades, no podrán permanecer estacionados con tales vehículos, en la misma calle o en la misma esquina durante más de treinta minutos.

No quedan incluidos dentro de esta disposición los comerciantes que principalmente expendan artículos de primera necesidad.”

Opinamos que el Reglamento de Mercados tiende a relacionarse con la legislación de Tránsito y no así, con la libertad de ejercer el comercio, pues existe la prohibición de realizar el comercio en zonas restringidas, tal criterio se indica en la siguiente tesis jurisprudencial:

Quinta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: XXXVI. Página: 1252, bajo el rubro: COMERCIO SEMIFIJO Y AMBULANTE, REGLAMENTO DEL...“Este Reglamento tiende a facilitar el tránsito en el primer cuadro de la ciudad, y su aplicación interesa a la sociedad, sin ocasionar perjuicios a los comerciantes ambulantes o semifijos, ya que estos pueden ejercer su comercio en cualquier otro lugar... por lo cual, contra la aplicación de este Reglamento, no procede conceder la suspensión”... Amparo administrativo. Revisión del incidente de suspensión 2477/31. Olmos Rafael y coagraviados. 22 de octubre de 1932. Mayoría de tres votos. Ausente: Enrique Osorno Aguilar. Disidente: Fernando de la Fuente. La publicación no menciona el nombre del ponente.

La concentración de esta serie de actividades hacia las zonas mencionadas, ocasionan que la capacidad de la vía de circulación se vea rebasada, generando grandes líneas de espera, demoras, congestionamientos y en casos extremos, accidentes ante la gran concentración de peatones. Además se incrementan otras actividades de no muy fácil predicción, como son el comercio informal en la vía pública.

La Secretaría de Seguridad Pública implementa operativos de vialidad y seguridad en las vías que confluyen a las zonas aledañas al Centro, los centros comerciales, con la finalidad de garantizar la seguridad de las personas y de sus bienes, así como propiciar un ágil tránsito ordenado, evitando ante todo accidentes

de tránsito y generación de congestionamientos viales. Asimismo realiza operativos que consisten en intensificar la presencia de los elementos de dicha Secretaría en las zonas comerciales, así como en los recorridos de patrullaje, agilización del tránsito y retiro de vehículos, para hacer posible la fluidez de la vialidad.

Hacemos notar con ello, el incumplimiento de acciones de la Secretaría de Seguridad Pública y de sus integrantes, pues actúan de manera discrecional, siempre obteniendo un beneficio propio.

4.1.4 Deterioro de la imagen urbana

Para tratar de desentrañar esta problemática, atendemos al significado de las palabras derivadas del latín *urbs*, esto es, relativo a Ciudad (vías y reformas urbanas); o bien, conjunto de estudios, proyectos, etcétera, referentes a la urbanización, reformas y servicios urbanos; también es la traza urbana de una población, el desarrollo unificado de las ciudades y de sus alrededores. Su fundamento lo encontramos en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:

**“Artículo 42. La Asamblea Legislativa tiene facultad para:
... XIV. Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en el uso del suelo...”**

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal es el documento jurídico que tiene por objeto:

“Artículo 1°. La presente Ley es de orden público e interés social, y tiene por objeto:

- I. Fijar las normas básicas para planear, programar, y regular el ordenamiento territorial y el desarrollo y mejoramiento, conservación y crecimiento urbanos del Distrito Federal;**
- II. Determinar los usos, destinos y reservas del suelo, su clasificación y zonificación;**

y

- III. Establecer las normas y principios básicos mediante los cuales se llevará a cabo el desarrollo urbano:**
 - a) El ejercicio de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal;**
 - b) La participación democrática de los diversos grupos sociales a través de sus organizaciones representativas; y**
 - c) Las acciones de los particulares para que contribuyan al alcance de los objetivos y prioridades del desarrollo urbano y de los programas que se formulen para su ejecución.”**

“Artículo 2°. La planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial del Distrito Federal, tienen por objeto mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, a través de:

... X. La protección, la conservación, la restauración y la consolidación de la fisonomía propia e imagen urbana y de su patrimonio arqueológico, histórico, artístico y cultural; incluyendo aquellos elementos que sin estar formalmente catalogados merezcan tutela en su conservación y consolidación, de conformidad con lo establecido en el artículo 3° fracción V de esta Ley...”

“Artículo 3°. Para los efectos de esta Ley, en las determinaciones y acciones de los Órganos de Gobierno del Distrito Federal y los Programas de Desarrollo que se formulen, se observarán con prioridad las siguientes disposiciones:

... V. De conformidad con las disposiciones legales aplicables, forman parte del patrimonio cultural, histórico, arqueológico y artístico: los barrios, calles históricas o típicas, sitios arqueológicos o históricos y sus entornos tutelares, los monumentos nacionales y todos aquellos elementos que sin estar formalmente catalogados merezcan tutela en su conservación y consolidación; los Órganos de Gobierno incluirán en los Programas, los objetivos y medios de acción para salvaguardar fisonómica y patrimonial. En todos los casos las acciones que se realicen y las licencias que se expidan deberán ser congruentes con las atribuciones que les corresponde ejercer a los Institutos Nacionales de Antropología e Historia y de Bellas Artes...”

“Artículo 7°. Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

... XIV. Imagen urbana: Resultado del conjunto de percepciones producidas por las características específicas, arquitectónicas, urbanísticas y socioeconómicas de una localidad, más las originadas por los ocupantes de este ámbito físico-territorial, en el desarrollo de sus actividades habituales, en función de las pautas de conducta que los motiva. Tanto la forma y aspectos de la traza urbana, tipo de antigüedad de las construcciones así como las particularidades de barrios, calles, edificios, o sectores y elementos históricos y artísticos de una localidad, son elementos entre otros, que dan una visión general o parcial de sus características...”

El estudio del urbanismo se centra en la regulación del uso de la tierra y en la disposición física de las estructuras urbanas en función de los criterios estipulados por la Arquitectura, Ingeniería y el desarrollo territorial.¹³ Las autoridades en materia de desarrollo urbano son: la Asamblea Legislativa; el Jefe de Gobierno; la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y los Delegados, todas estas del Distrito Federal.

La distribución heterogénea de la población en el territorio se produce y organiza en función de las características económicas, sociales, políticas y culturales, existentes en distintas fases históricas en la Ciudad de México, debido a su riqueza y sobre todo a su orden, en ese momento la más urbanizada del naciente siglo XIX; sus calles mantuvieron la traza cuadrangular (pese a la moda

¹³ WORD, Peter. México una Mega Ciudad. CONACULTA-Alianza. México. 1991. p. 63.

francesa que comenzaba a crear ciudades radiales), debido a su amplitud y el magnífico paisaje que la rodeaba (fue entonces cuando se acuñó el calificativo de "Ciudad de los Palacios"),¹⁴ así como de las condiciones que impone el medio físico, de igual manera el patrón de asentamientos humanos sufre continuamente cambios en virtud del desarrollo de las fuerzas productivas y de las formas que adopte la organización social.¹⁵ En la Ciudad de México se acentuó un proceso evolutivo, vinculado con el desarrollo económico y con los desplazamientos de la población en busca de trabajo durante la Revolución, en pos de una seguridad que no existía en el campo.¹⁶

El deterioro de la imagen urbana en relación con los ambulantes, estriba en que utilizan espacios no designados como zonas de mercados, vertidos en el Reglamento de Mercados del Distrito Federal:

"Artículo 5°. El Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal tendrá las siguientes atribuciones:

... VI. Ordenar la instalación, alineamiento, reparación, pintura, modificación y el retiro de los puestos permanentes y temporales a que se refiere este Reglamento."

"Artículo 7°. El horario de funcionamiento de los puestos, permanentes o temporales, será el siguiente:

... V. No quedan sujetos a horario los ambulantes B..."

Es decir, no respetan los lugares, días y horario en que deben celebrarse los "tianguis" en cada mercado público.

"Artículo 13. Los puestos deberán tener la forma, color y dimensiones que determine el Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal."

"Artículo 63. Solamente en la Zonas de Mercados a que se refiere este Reglamento, podrán instalarse puestos permanentes o temporales, siempre y cuando no constituyan un estorbo:

... III. Para la prestación y uso de los servicios públicos como bomberos, drenaje, aguas potables, transporte, electricidad, teléfonos, etc."

¹⁴ [Http://es.wikipedia.org.mx12/sep/03](http://es.wikipedia.org.mx12/sep/03). 12 de septiembre del 2003, 03:45 p.m.

¹⁵ CARPIZO, Jorge et al. Evolución de las Ciudades de México: 1900-1990. Consejo Nacional de Población. México. 1994. pp. 37-90.

¹⁶ CATALÁN VALDÉS, Rafael. Las Nuevas Políticas de Vivienda. "Una Visión de la Modernización de México". Fondo de Cultura Económica. México. 1993. p. 21.

De lo contrario sería violatorio del artículo 65 del mismo ordenamiento, el cual prohíbe la instalación de puestos permanentes o temporales, en determinados lugares, mismo que lleva implícito el no dañar edificios históricos y de Gobierno, calles, banquetas, postes, bardas, parques públicos y predios. Por ende, se deterioran tanto la imagen urbana como la estructura socioeconómica, al generar fenómenos de especulación inmobiliaria o de bienes y servicios, significa un riesgo para la salud, vida o bienes de la comunidad, así como el desplazamiento o expulsión del patrimonio cultural, histórico, arqueológico o artístico de la Ciudad (artículo séptimo, fracción XV, último párrafo de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal). La posición que guarda nuestro Reglamento de Mercados en cuanto a la mejora de la imagen urbana se indica en él:

“Artículo 16. Corresponde al Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, hacer los estudios sobre la necesidad de construcción o reconstrucción de mercados públicos en el mismo Distrito.

Cuando se trate de obras de planificación, en que incluya la construcción de mercados públicos, se estará a lo dispuesto en la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal.

La Ley de Planeación del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, indica que:

“Artículo 1º. Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés general y tienen por objeto establecer:

I. Los principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación del desarrollo del Distrito Federal;

II. Las bases para la integración y funcionamiento del sistema de planeación del desarrollo;

III. Las atribuciones de los Órganos de Gobierno del Distrito Federal en materia de planeación;

IV. Las bases y mecanismos que promuevan y garanticen la participación social y ciudadana en el proceso de planeación;

V. Las bases de coordinación del gobierno del Distrito Federal con la federación y con los Gobiernos Estatales y Municipales, considerando además las orientadas a la conservación del desarrollo con perspectiva metropolitana;

VI. Las bases para que las acciones conjuntas de los particulares y del gobierno del Distrito Federal contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del programa general de desarrollo del Distrito Federal y Programas Delegacionales a que se refiere esta Ley.”

“Artículo 2. Se llevará a cabo como un medio eficaz y permanente para impulsar el desarrollo integral del Distrito Federal y atenderá a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales, y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

La planeación se basará en los siguientes principios:

I. La consolidación de la democracia como forma de Gobierno y como sistema de vida, fundada en el constante mejoramiento económico, social y cultural de los habitantes del Distrito Federal;

... III. El fomento del desarrollo social y económico que tienda a satisfacer las necesidades básicas de la población, elevar su nivel de vida, fundada, incrementar el empleo y promover una justa distribución del ingreso y la riqueza...”

El Reglamento de Mercados del Distrito Federal indica en su:

“Artículo 17. El Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, tendrá intervención en los proyectos de construcción y reconstrucción de nuevos mercados. En consecuencia, la Dirección General de Obras Públicas del Departamento del Distrito Federal, deberá someter a su consideración tales proyectos, a efecto de que el propio Departamento de Mercados emita opinión al respecto.”

En cuanto a la posición que guarda la Ley Orgánica de la Administración Pública, se instituye:

“Artículo 39. Corresponde a los titulares de los Órganos Político Administrativos de cada demarcación territorial:

... IV. Expedir, en coordinación con el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano las certificaciones de uso del suelo en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables...”

Desde nuestro punto de vista, es difícil definir el paisaje urbano sin la presencia del comercio informal y de sus integrantes: los líderes de ambulantes, comerciantes, mismos que literalmente libran una batalla por las calles. Evidentemente el deterioro de la imagen urbana es un resultado multifactorial originado en múltiples fuentes de tipo cultural, social, económico y jurídico, así como en las fallas institucionales y contradicciones reguladoras evidentes.

4.2 Elementos que contribuyen a la solución del comercio informal

La figura fiscal administrativa e institucional que planteamos es sin duda, el fondo principal del presente, versa sobre la incorporación de un agente formal en contra del hecho social-económico del comercio ambulante, deficientemente regulado por su líder, para evitar: la evasión de contribuciones en la modalidad de aprovechamientos a favor de las Delegaciones del Distrito Federal, violación a disposiciones sanitarias, afectación al uso de vialidades, deterioro a la imagen urbana, así como las necesidades inherentes a la administración (aumentadas en proporción con rezagos sociales) y la explosión demográfica. De este modo se

crea un problema de grandes dimensiones, atendiendo a hechos reveladores del mismo en el ámbito Administrativo- fiscal y, en consecuencia, que no se resolverá sólo con adicionar impuestos, sino que se tiene que afinar y profundizar en esta problemática social para obtener un beneficio. Sin embargo centrar el problema en una solución resultaría ilógico, por lo que debemos atender a otros factores importantes que contribuyen a solucionarlo como son: el empleo; educación; desarrollo de Instituciones de Crédito Bancario para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa; desarrollo de fideicomisos públicos eficientes para los comerciantes en vía pública del Distrito Federal; fomento de programas de desarrollo social en el Distrito Federal; eficacia en la aplicación de la Ley; no politización del pago de impuesto; ingreso al erario público; y la mejora a los servicios públicos.

4.2.1 Empleo

Detrás de un comerciante ambulante, existe por lo general una familia, y tratando este tema, desde el punto de vista jurídico-económico, podemos introducirnos con toda frialdad y sentir que operamos con cifras y disposiciones legales, pero en realidad manipulamos personas, la vida, necesidades y posibilidades de desarrollo. En el presente, enfocaremos la posición que guarda la Constitución, la Jurisprudencia y la Ley Federal del Trabajo, así como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe de la organización de las Naciones Unidas (PREALC). El derecho a ejercer el comercio en vía pública se fundamenta en la Constitución que establece:

"Artículo 5°. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícito. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marca la Ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial..."

Se llega a la conclusión de que la procedencia de estas acciones no queda limitada únicamente a la violación de preceptos en la parte orgánica, pues eventualmente, podrá plantearse una violación a disposiciones fundamentales

comprendidas en su parte dogmática, axiológica o valorativa. De manera local el fundamento lo encontramos en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:

**“Artículo 42. La Asamblea Legislativa tiene facultad para:
... XVI. Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo...”**

Debemos tener presente que la libertad de trabajo, consagrada en el artículo 5° Constitucional no es violada, y por ello nos apoyamos en lo siguiente:

Octava Época. Instancia: Cuarta Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: IX Abril de 1992. Tesis: 4a. XXXVI/90. Página: 108. MERCADOS, REGLAMENTO DE. SU ARTÍCULO 65, FRACCION XI, NO VIOLA LA GARANTIA DE LIBERTAD DE TRABAJO. El Reglamento de Mercados del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del primero de junio de mil novecientos cincuenta y uno, al prohibir la instalación de puestos permanentes o temporales en los prados de vías y parques públicos, no infringe la garantía consagrada en el artículo 5° de la Constitución Federal, que establece los casos en que puede vedarse la libertad individual de comercio, porque no prohíbe a los gobernados dedicarse a la actividad comercial; únicamente dispone que para ejercer el comercio en puestos temporales o permanentes, los interesados deben colocarlos en sitios distintos de las vías y parques públicos, disposición que no atenta contra el contenido esencial de la libertad de comercio, porque sólo atiende a conciliar la libertad de comercio con el tránsito peatonal y vehicular, que es el destino normal de los parques y las vías públicas, bienes de uso común cuya tutela, conservación y defensa están encomendadas a la Administración Pública. Amparo en revisión 3995/90. Luciano Antonio Néria Campos y coagraviados. 16 de marzo de 1992. Cinco votos. Ponente: Carlos García Vázquez. Secretaria: Guadalupe Cueto Martínez. Amparo en revisión 199/90. Martín Otilio Arias Montero y otros. 8 de octubre de 1990. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz. Octava Época, Tomo VI, Primera Parte, página 229.

La posición que guarda la Ley Federal del Trabajo (promulgada en 1931), inscrita en el marco del artículo 123 de la Constitución, mismo que es considerado una de las principales conquistas de la Revolución Mexicana, puesto que busca garantizar el derecho al trabajo y la protección social para todos. Sin embargo, dicha Ley no contempla en realidad a la mayoría de los trabajadores mexicanos, pues básicamente otorga prerrogativas a los asalariados, mientras que los otros quedan al margen de las disposiciones generales de ésta, en cuanto a que gozan de una situación específica y otros privilegios inclasificables.¹⁷ En realidad, ésta Ley fue hecha para los trabajadores de las grandes empresas, de acuerdo con el modelo de industrialización que se pretendía impulsar, a través de: la generación de empleos bien remunerados acordes con el ritmo de crecimiento de la

¹⁷ ROUBAUD, François. *La Economía Informal en México*. “De la Esfera Doméstica a la Dinámica Macroeconómica”. Fondo de Cultura Económica. México. 1995. p. 150.

población; la consolidación de mecanismos de distribución del ingreso; y garantizando el cumplimiento universal de los derechos laborales; es decir, fue ideada para los trabajadores del sector moderno de la economía.¹⁸ Pero también existen ámbitos del comercio ambulante informal en los que se desempeñan actividades de un alto potencial productivo y que no se desarrollan debido a las barreras excesivas, así como a los costos al empleo y la producción que impone el marco institucional.¹⁹

El criterio de Instituciones como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe de la organización de las Naciones Unidas (PREALC), indican que quienes dan vida a lo que llaman el sector informal ven frustrada su aspiración de integrarse a ocupaciones protegidas en el sector moderno, por lo que tienden a adherirse a la organización del líder de comerciantes ambulantes, por lo que no se trata de una decisión individual entre pertenecer a la formalidad o a la informalidad; sino que esta última, se constituye en la única alternativa que tienen ante sí, grandes sectores de la población para acceder a una fuente de ingresos. Más allá de alguna característica en particular de los líderes de los comerciantes ambulantes B, se puede decir que su figura, es concebida como una manera de hacer las cosas y cuya racionalidad se aleja de aquella que impera en las empresas modernas visibles. La racionalidad económica particular de la dirigencia del sector informal, consiste en garantizar la subsistencia de varios grupos familiares que difiere de la vigente en el sector formal, cuya motivación esencial es la acumulación.²⁰

Esta clase se define por el escaso capital con el que cuentan sus primitivas empresas, tecnología rudimentaria en términos relativos, facilidad de entrada a las actividades y su desconexión de los circuitos financieros formales; esto es la causa de que, empresas de comerciantes ambulantes (obviamente informales)

¹⁸ *Ibid.* p. 151.

¹⁹ EDNA JAIME, et al. *Op. cit.* p. 9.

²⁰ *Ibid.* p. 11.

tengan relaciones laborales no reguladas, pues de lo contrario les resultaría económicamente imposible absorber los costos de su regularización, que también sería la razón por la cual no se incorporan a los registros fiscales o administrativos (pues ellos demandan el pago de impuestos y cuotas).²¹ Y de esta situación echan mano los líderes de los comerciantes informales para obtener un beneficio, que a todas luces es ilegal.

Las características de este tipo de empleo son: se trabaja por cuenta propia; sin pago; por destajo; clasificados dentro de los no asalariados; carentes de servicios médicos, prestaciones, antigüedad, esto es, de contrato y sindicato; para los auto-empleados el ingreso se combina con la falta de afiliación a una unión patronal, además operan sin licencia y no tienen acceso a crédito; la mayoría de los trabajadores son contratados sin ningún documento legal de por medio y sin la seguridad garantizada por el PREALC.

En situaciones de crisis, el liderazgo de los comerciantes ambulantes B tiende a fortalecerse, pues la escasez de fuentes de trabajo obliga a las personas a emplearse en actividades no reguladas. De este modo, el comercio ambulante es visto como una válvula de escape de las personas desempleadas.

Este fenómeno se debe al periodo inflacionista que hemos vivido en los últimos años, en el que los precios e intereses tienden a crecer (cubriendo incrementos en los costos y tratando de salvar su valor real), para prevenir subidas posteriores y así generar mayores beneficios.

Pero ¿qué ocurre con los sueldos que se ven afectados? pues no siguen el mismo ritmo inflacionista y por ende, no pueden aumentar su valor nominal en la misma proporción que crece el índice de precios o la tasa de interés. Por lo que, los trabajadores son sin duda, víctimas de estos fenómenos económicos y esto los conduce a reducir una parte importante de su patrimonio. Es por ello, que Keynes

²¹ KLEIN, E. et al. Sector Informal: Una Forma de Utilizar el Trabajo como Consecuencia de la Manera de Producir y No Viceversa. Volumen VI. OIT-PREALC. Chile. 1988. pp. 205-212.

llama a la inflación, la eutanasia del rentista, pues al mermar éstas, se plantean serios problemas de ordenación, convivencia social y políticos, que son ante todo, de justicia en sentido amplio (concebida como uno de los valores supremos de la vida), obligándonos a ordenar el disfrute de los bienes en tal forma que, cada uno perciba lo que le corresponde y lo necesario para el desarrollo y promoción de la vida personal y familiar; y en términos más concretos, nos obliga a establecer normas de derecho positivo para así, impedir el enriquecimiento injusto de unos a costa del empobrecimiento de otros.

Con esto queremos decir que se desvaloriza el trabajo, cuando lo que requiere nuestra sociedad y economía es lo contrario. Otros factores son la Incongruencia, fácilmente advertible porque no se puede llegar a niveles óptimos de productividad y tampoco a la apertura de fuentes de trabajo, que persiguen los lineamientos de política general económica, por todo el raudal de obligaciones, trámites, pagos, revisiones, etcétera que invariablemente viene aparejado a cualquier actividad industrial o mercantil;²² y la injusticia, derivada del hecho de que la clase trabajadora que tiene ingresos moderados, se encuentra gravada cada día con mayor intensidad a pesar del deterioro que han sufrido sus remuneraciones, no teniendo la posibilidad de deducir siquiera los mínimos para la subsistencia familiar.²³

4.2.2 Educación

En cuanto a este punto, nuestra Carta Magna estipula en su artículo 3° que todo individuo tiene derecho a recibir educación y que el Estado (Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios) la impartirá en los niveles de preescolar, primaria y secundaria y que éstos conforman la educación básica obligatoria.

Asimismo establece que el Estado promoverá y atenderá las diferentes modalidades educativas (incluyendo la inicial y la superior), también apoyará la

²² RUEDA HEDUÁN, Iván. *Op cit.* pp. 10-11.

²³ *Id.*

investigación científica y tecnológica y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

Además, que el Gobierno Federal determinará los planes y Programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal a nivel Nacional, tomando en consideración las opiniones de los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los diversos sectores involucrados.

Deja en claro que la educación impartida por el Estado es laica, gratuita y obligatoria y que, orientada por los resultados del progreso científico luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Aseveramos que la garantía individual vertida en la Constitución de 1917, manifiesta una relación jurídica existente entre el Estado y sus autoridades por un lado, y el gobernado por el otro; surgiendo para el último, un derecho subjetivo público con la obligación estatal correlativa, la cual implica una abstención (respeto) o un hacer positivo.²⁴

Nuestra Ley Suprema, también declara que la educación primaria es obligatoria y gratuita, el Sistema Educativo laico y humanista, diseñado para inducir un espíritu nacionalista y democrático; y que las Instituciones privadas para ofrecer la enseñanza primaria y secundaria deben estar autorizadas. El criterio que sigue su artículo 3°, se encuentra vertido en la siguiente tesis jurisprudencial:

Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XV. Enero de 2002. Tesis: P./J. 149/200. Página: 1037. EDUCACIÓN. EL ARTÍCULO 9° DE LA LEY RELATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, NO TRANSGREDE EL ORDEN CONSTITUCIONAL, PUES EL CRITERIO QUE ORIENTARÁ LA EDUCACIÓN QUE IMPARTA EL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD ES COINCIDENTE CON DIVERSOS PRINCIPIOS RECTORES DEL ESTADO ESTABLECIDOS EN LA LEY FUNDAMENTAL. El artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el criterio que orientará la educación que imparta el Estado, previendo que será democrático, Nacional y contribuirá a la mejor convivencia humana, y señalando cómo se integran y logran esos aspectos; asimismo, del análisis al artículo 9° de la Ley de Educación del Distrito Federal, se desprende que, aun cuando incluyen en el criterio que orientará la educación que imparta el Gobierno de esa Entidad, cuestiones que no prevé o refiere la Norma Fundamental, no es inconstitucional, ya

²⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Op. cit.* p. 435.

que además de reiterar los principios rectores de la educación que establece el artículo 3° Constitucional, sin contravenirlos en forma alguna, al añadir otros criterios que regirán la educación local también reitera diversos principios que se contienen en los artículos 1°, 2°, 4°, 25 y 27 Constitucionales, por lo que al ser coincidentes los criterios que orientarán la educación que imparta el Gobierno del Distrito Federal, en términos del artículo 9° de la Ley de Educación de la Entidad, con los principios rectores del Estado establecidos en el orden Constitucional, lejos de transgredirlo, se ajustan a su mandato. Controversia constitucional 29/2000. Poder Ejecutivo Federal. 15 de noviembre de 2001. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de diciembre en curso, aprobó, con el número 149/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de diciembre de dos mil uno.

En el ámbito local, encontramos su fundamento en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:

**“Artículo 42. La Asamblea Legislativa tiene facultad para:
... XVI. Expedir normas sobre... fomento cultural, cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...”**

Por otra parte, en la Ley de Educación del Distrito Federal se ha plasmado la gran preocupación existente por los factores de la deserción elevada en la educación,²⁵ la falta de conciencia en la población, y en sí, la problemática a la que se enfrentan numerosas familias de bajos recursos al no poder sufragar los gastos complementarios obligatorios (pese a la gratuidad de la educación y de los libros de texto). Elemento que con la migración hacen engrosar las filas del ambulante en nuestra Ciudad, no olvidando otros como son: centralización del Sistema, falta de participación y solidaridad social, rezago educativo, dinámica demográfica y ausencia de vinculación interna de los avances técnicos y tecnológicos, con los del sector productivo.

4.2.3 Desarrollo de Instituciones de crédito bancario para la pequeña y mediana empresa

El dar crédito bancario a la pequeña y mediana empresa es una situación que debe tomar más en cuenta la administración de las Delegaciones del Distrito Federal, por esto, tomamos de referencia al Reglamento de Mercados del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley de Fomento para el

²⁵ MADISON et al. *Op. cit.* p. 225.

Desarrollo Económico, todos del Distrito Federal. El criterio que sigue el Reglamento de Mercados para el Distrito Federal se encuentra vertido en los siguientes artículos:

“Artículo 19. Los convenios que celebre el Departamento de Mercados con el Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal, S.A. de C. V. deberán ajustarse a las disposiciones del presente Reglamento y de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal...”

**“Artículo 37. A la solicitud de traspaso se acompañará:
... V. Constancia de no adeudo del Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal, S.A. de C. V...”**

Del análisis de los anteriores, se desprende la posibilidad de celebrar convenios para la creación de mercados, ajustándose a lo dispuesto en el Reglamento, para realizar trámites sobre traspasos y cambios de giro, sin embargo, no se menciona a los comerciantes ambulantes B, ni la posición que guarda el líder de ambulantes y tampoco la posibilidad de conceder crédito a los comerciantes informales, para así ir formalizándolos; por lo que opinamos que se debería tener esta posibilidad como un elemento que contribuye a la solución del comercio informal. Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, indica:

“Artículo 39. Corresponde a los titulares de los Órganos Político-Administrativos de cada demarcación territorial:

... LXXIII. Establecer y ejecutar en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Económico las acciones que permitan coadyuvar a la modernización de las Micro y Pequeñas empresas de la localidad;

LXXIV. Participar y colaborar con todas las dependencias en la formulación, planeación y ejecución de los Programas correspondientes en el ámbito de la competencia de dichas Dependencias...”

La Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Distrito Federal, establece:

“Artículo 1º. Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés general y tienen por objeto promover y fomentar las actividades económicas, así como conservar y aumentar el empleo, en el marco de un desarrollo sostenido y equilibrado del Distrito Federal.

Las actividades de fomento y el desarrollo económico del Distrito Federal se sujetarán y deberán ser congruentes con lo establecido por el artículo 26 Constitucional, con la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.”

“Artículo 2º. La presente Ley tiene los siguientes objetivos:

I. Impulsar en forma sostenida nuevas fuentes de empleo y conservar las ya existentes;

II. Fomentar la inversión productiva y la competitividad de las empresas generando un entorno favorable para las actividades económicas;

III. Contribuir al desarrollo económico en congruencia con los ordenamientos de ecología, protección al ambiente, de desarrollo urbano y protección civil;

IV. Fomentar la modernización y dinamismo de las actividades económicas, en concordancia con las políticas y estrategias de desarrollo económico;

V. Fomentar de manera prioritaria la Micro, Pequeña y Mediana Empresas;

VI. Promover la acción conjunta de los sectores público, privado, y social en el desarrollo económico;

VII. Alentar la competitividad, modernización y eficiencia de las empresas por medio de un desarrollo tecnológico propio, adecuado a las circunstancias del Distrito Federal y vinculado a los centros de producción tecnológica; y

VIII. Alentar la competitividad y los servicios sociales que se requieran para lograr que los trabajadores sean altamente productivos y competitivos, para lo cual se deberá: generar empleos estables, bien remunerados, en igualdad de condiciones para hombres y mujeres, orientados hacia los sectores más vulnerables y proporcionándoles seguridad social.”

“Artículo 29. Se dará atención prioritaria a las empresas micro, pequeña y mediana en general, y por sectores y ramas de la actividad económica, con la finalidad de que utilicen óptima y eficientemente su capacidad instalada, el uso intensivo de mano de obra con menor inversión y desarrollen su capacidad de adaptación a los cambios tecnológicos.”

“Artículo 30. La Secretaría propiciará el desarrollo y la consolidación de las Micro, Pequeña y Mediana Empresas, por medio de las siguientes acciones:

I. Impulsar su operación en economías de escala para mejorar su productividad y eficiencia;

II. Promover su integración a los programas de conservación de empleo, protección de la planta productiva y de sustitución de importaciones; así como a las compras y necesidades del sector público con objeto de vincularlas al mercado interno.

III. Difundir información sobre avances tecnológicos, oportunidades de comercialización y facilidades de financiamiento, que les permita fortalecer y aumentar sus ventajas competitivas;

IV. Vincular sus necesidades con la oferta de tecnología adecuada;

V. Promover la mayor participación de estas empresas en exportaciones directas e indirectas, con el objeto de hacer del comercio exterior un instrumento de desarrollo orientado a fortalecer y elevar la competitividad de la planta productiva local;

VI. Promover ante las instituciones competentes la facilitación y simplificación de los mecanismos de apoyo y financiamiento competitivo para estas empresas, principalmente para las que cuenten con potencial exportador o que exportan de manera directa o indirectamente al producir partes y componentes de bienes exportables;

VII. Promover y facilitar la localización y el establecimiento de estas empresas en las zonas de fomento económico y su participación en proyectos de reciclamiento del suelo, de acuerdo con los programas de desarrollo urbano; y

VIII. Promover instancias de atención especializada a las Micro, Pequeña y Mediana Empresas, con el objeto de proporcionarles servicios de consultoría, asesoría e información para la localización de mercados y oportunidades específicas de exportación o de conversiones.”

“Artículo 31. Para que las Micro, Pequeña y Mediana Empresas eleven su rentabilidad, el aprovechamiento de sus recursos e incrementen el empleo, se promoverán instrumentos y mecanismos de fomento y otros apoyos financieros, mediante la

coordinación y concertación con las instituciones competentes para la reconversión productiva, la capitalización, investigación y desarrollo tecnológico.”

Creemos que ellos exteriorizan la necesidad de lograr un desarrollo permanente, un progreso equilibrado y la inclusión de todos los mexicanos a los consecuentes beneficios. No obstante, a pesar de estas disposiciones, una gran parte de la población activa no ha podido integrarse a los sectores económicos en constante modernización, por la desigualdad intrínseca de la economía informal pues poseen gran desventaja para los agentes y empresas informales (menores ingresos, falta de acceso al crédito y servicios sociales, entre otros); originado en su mayor parte por debilidades y desajustes económicos estructurales, pero agravado y alimentado por un inadecuado marco regulador del empleo y la producción. Es fácil advertir que en la práctica, las actividades denominadas informales constituyen un conjunto homogéneo por su forma de producción, por sus niveles de ingreso, por la rama de actividad o sector económico en el que operan; el único factor que las hace pares, es el contexto general de inequidad que las define: entre ellas, el resto de la economía y los agentes económicos. Es por ello que ninguna autoridad puede renunciar a su responsabilidad de combatir las de manera integral y decidida.

En este sentido, ¿qué se puede hacer? como ya se ha argumentado, para incorporar a los agentes informales en la dinámica, las responsabilidades y los beneficios de la economía formal es indispensable que esta última crezca y sea capaz de mantener un ritmo estable de productividad y competencia. Ello supone insistir en la necesidad de mantener en equilibrio los procesos macroeconómicos; apoyar el fortalecimiento del capital humano en el largo plazo; y, avanzar en el desarrollo de un estado de derecho que provea al intercambio social de vigilancia, garantías de cumplimiento y en caso contrario, de sanción. Todo esto supone procesos complejos, que requieren horizontes de tiempo bastante largos, plagados de dilemas políticos que retrasan aún más su evolución; sin embargo, hay cambios que pueden operarse de manera más o menos expedita, cuyo efecto sobre la estructura y la dinámica institucionales, en principio, sería volverlas más cohesivas, coherentes y unificadas. Este tipo de cambios no tiene que esperar

durante años para efectuarse, se trata, básicamente, de modificaciones reguladoras en los ámbitos fiscal y administrativo, es decir en la esfera pública.

El combate a la pobreza y la desigualdad debe provenir del lado del gasto y, ante todo, ser consecuencia de una estrategia de desarrollo que al articular incentivos, Instituciones, regulaciones, educación, desarrollo tecnológico, gasto gubernamental y el compromiso de la población; produzca tasas elevadas de crecimiento económico, fuentes de empleo, oportunidades de desarrollo individual, mejora de los servicios financieros disponibles para microempresas y condicionarlos a un registro legal simplificado, así como promover a través de Nacional Financiera la asociación de microempresarios como grupos de presión (se estima que en el Distrito Federal sólo el 37% de la población económicamente activa tiene acceso a los servicios financieros de la banca comercial, un 15% acceso muy limitado atendido por lo que se conoce por Banca Social, el 13% lo atiende la Banca de Desarrollo y el 35% restante no cuenta con servicios financieros).

Los esquemas informales de financiamiento han predominado en el crédito a personas físicas ante la limitada oferta del Sistema Financiero tradicional. Por su parte, la oferta de crédito comercial para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), históricamente ha sido deficiente y prácticamente nula para las microempresas. La insuficiencia de crédito para ellas en el sector formal de la economía, alentó el desarrollo de mercados informales de crédito, conformados por diversos agentes como los agiotistas, tandas, mercados, montepíos, entre otros. Estos agentes han sido los únicos que entienden la necesidad de financiamiento de los grupos de bajos ingresos y de los negocios micro y pequeños, sabiendo que dada su necesidad, este grupo de población está dispuesta a pagar una tasa de interés más elevada, es decir la tasa de interés del mercado formal más una prima de riesgo; si bien esto encarece el financiamiento de las Pequeñas Empresas, dichas operaciones les permiten mantenerse en la operación cotidiana. Así es como los agiotistas aprovechan la necesidad de recursos de los micro y pequeños empresarios que están dispuestos a

involucrarse, a cambio de contar con recursos económicos para realizar operaciones comerciales, de servicios o de pequeña manufactura que les permite subsistir (resultado del estudio realizado por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, para la creación de la Banca Comunitaria del Distrito Federal).²⁶

El fracaso del sector público para ampliar la oferta del mercado formal deriva de la falta de una política por ampliar la institucionalidad financiera de manera adecuada, dejando una carga enorme en manos de la Banca de Desarrollo, la cual no pudo sustituir, pues era necesario desarrollar Instituciones de mercado para lograr una adecuada penetración entre los grupos de bajos ingresos. Por lo que se refiere a las Instituciones Mexicanas, las Cajas de Ahorro se instituyen en los años treinta y no será sino hasta los ochenta, cuando surge un movimiento no gubernamental para determinar nuevos espacios para el crédito y el ahorro; la más antigua es "Compartamos", que se establece inicialmente como la agrupación "Gente Nueva" en 1982; el "Fondo de Desarrollo Económico del Distrito Federal" en 1992; "CAME" en 1992; "FINCOMUN" en 1994; y "FECHAC" en 1996. En nuestro país, los esfuerzos se inician en forma aislada continuándose en forma más vital desde 1990, con las agrupaciones antes mencionadas, y es el Fondo de Desarrollo Económico del Gobierno del Distrito Federal quien instaura un Programa de Consolidación de la Microempresa.

Con ello, se permite mostrar el esfuerzo de las Instituciones, que para consolidarse requirieron de una estrategia de largo plazo. Actualmente el mayor organismo de coordinación de las cajas es el Consejo Mexicano de Ahorro y Crédito Popular (COMACREP), representado por 8 asociaciones: Asociación Nacional de Uniones Regionales de Cooperativas y Sociedades de Ahorro y Préstamo de México (ANURCO); Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y

²⁶ [Http://www.sedeco.districtofederal.gob.mx/tramites/mercados/vu04.pdf](http://www.sedeco.districtofederal.gob.mx/tramites/mercados/vu04.pdf). 09 de mayo del 2002, 10:40 a.m.

Préstamo (AMSAP); Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS); Caja Popular Mexicana (CPM); Confederación Nacional Mexicana de Cooperativas de Ahorro y Préstamo (CNMCAP); Consejo Coordinador Nacional de Cajas Solidarias; PRODESARROLLO; y, Finanzas y Microempresas.

4.2.4 Desarrollo de fideicomisos públicos eficaces para comerciantes en vía pública en el Distrito Federal

La Procuraduría Social, organismo público descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, poseedor de personalidad jurídica y patrimonio propio, de conformidad con los artículos: 9° del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 40 y 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 2° y 3° de la Ley de la Procuraduría Social de Distrito Federal, tiene por objeto procurar y coadyuvar al cumplimiento de la Ley del Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, a través de los diferentes servicios y procedimientos que ésta establece.

Dicha Ley instrumenta un esquema de operatividad y funcionamiento de las plazas y bazares comerciales constituidos bajo el régimen de propiedad en condominio, a efecto de que haya un desarrollo ordenado y equilibrado en el ámbito comercial, con base en las disposiciones legales que permiten la convivencia armónica funcional y organizada.

La Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito Federal (SEDECO), es una dependencia de la Administración Pública Centralizada, de conformidad con lo establecido en los artículos 2°, 15 fracción III de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, y de esta misma él:

“Artículo 25. A la Secretaría de Desarrollo Económico corresponde el despacho de las materias relativas al desarrollo y regulación de las actividades económicas en los sectores agropecuario, industrial, comercial y de servicios, así como fomentar el establecimiento de zonas comerciales y de servicios.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

... III. Fomentar la creación de empleos, promoviendo la adopción de medidas de simplificación, fomentos e incentivos de la actividad productiva, incluyendo el establecimiento de parques y zonas industriales, comerciales y de servicios...”

Además es coordinadora del fideicomiso público denominado Fondo de Desarrollo Económico del Distrito Federal (FONDE-DF); constituido conforme a las Leyes de los Estados Unidos Mexicanos, en el que, el entonces Departamento del Distrito Federal (por conducto de la Secretaría de Finanzas) actúa como fideicomitente, y Nacional Financiera como la Institución fiduciaria; hecho acreditado con la escritura pública número 2,589 de fecha 18 de octubre de 1996, pasada ante la fe del notario público número 227 del Distrito Federal, el licenciado Carlos Antonio Morales Montes de Oca. Dentro de sus fines se encuentran: apoyar la ejecución de Programas y Proyectos a instancias de las áreas de Gobierno del Distrito Federal, sobre actividades de las que son responsables en la Ciudad de México, a fin de incrementar la creación de fuentes de empleo y propiciar el mejoramiento de los niveles de vida de la población; así como coadyuvar en el mejoramiento de la calidad del ambiente y la mejor articulación de las cadenas productivas. Para tal efecto, contamos con el Programa de Mejoramiento al Comercio Popular, a través del cual se apoyó la construcción de plazas, bazares y corredores comerciales que albergan al comercio ambulante.

En las cláusulas del Convenio de Coordinación de Acciones para el Óptimo Funcionamiento y Operación de Plazas y Bazares, fechado el 9 de mayo, indica en su cláusula primera, que su objetivo es que: “la Procuraduría”, “CEDECO”, y “FONDE-DF”, realicen en forma conjunta y de acuerdo a sus respectivas atribuciones, las acciones de apoyo necesarias para el buen funcionamiento y operatividad de las plazas y bazares, de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal; y en la quinta, indica que la vigencia del convenio sería indefinida hasta que se concluyera la naturaleza de los regímenes de propiedad de las plazas y bazares, así como la realización de todas las Asambleas de Condominio de los citados espacios comerciales (Convenio de Coordinación de Acciones para el Óptimo Funcionamiento y Operación de Plazas y Bazares).²⁷

²⁷ [Http://www.sedeco.distritofederal.gob.mx/tramites/mercados/vu04.pdf](http://www.sedeco.distritofederal.gob.mx/tramites/mercados/vu04.pdf). 08 de febrero del 2004, 12:34 p.m.

La creación de dichas plazas y bazares no funcionó, pero el Gobierno del Distrito Federal, está creando uno nuevo que cuenta con por lo menos 530 locales comerciales reubicados. Se creó el Fondo de Garantía Integrado con Nacional Financiera y el Gobierno de la Ciudad, sondeado por BANORTE; con ello se pretende evitar que las plazas se conviertan en bodegas, sin embargo, desde nuestro punto de vista no será suficiente, ya que el comercio ambulante aumenta cada día más.

El 30 de diciembre del 2002, entró en vigor la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPYME), y tiene como objetivo promover el desarrollo económico Nacional, a través del fomento de la creación de éstas, para toda la República. La Secretaría de Economía es la encargada de la aplicación de dicha Ley, además debe celebrar procedimientos de coordinación entre la autoridad Federal, Estatal, Municipal y del Distrito Federal, con base en el Plan Nacional de Desarrollo. Según ésta las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, deben de ser creadas de acuerdo a la estratificación establecida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además establece tanto las bases para la planeación y ejecución de las actividades encaminadas a su desarrollo, así como las de participación de la Federación, Entidades Federativas, Municipios y del Distrito Federal; también establece políticas, Programas, instrumentos y actividades de fomento para la productividad y calidad de ellas; promueve un entorno favorable para que sean competitivas en los mercados nacionales e internacionales; esto es, crea una cultura empresarial con procedimientos, prácticas y normas que contribuyen al avance de la calidad en los procesos de producción, mercado y servicios al cliente. La Secretaría debe establecer Programas sectoriales, objetivos y criterios fundados en la Ley en cita, tomando en consideración los acuerdos del Consejo (que a su vez crea esquemas, Programas, instrumentos y acciones), para el apoyo de estas.

En cuanto a FONDE-DF, se puede decir que es un fideicomiso encargado de crear plazas, bazares comerciales de propiedad en condominio; sin embargo, esto ha sido insuficiente por la deserción de los comerciantes. Otro organismo de

reciente creación es el Fondo de Desarrollo Social de la Ciudad de México, cuya función principal es la promoción de las MIPYME (con fundamento en la Ley para la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa), a través de préstamos que van desde mil hasta cien mil pesos y en el caso de créditos mayores sujetos a restricción hasta trescientos mil pesos.

4.2.5 Fomento de programas de desarrollo social en el Distrito Federal

La Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito Federal, tiene como funciones: crear el Fondo de Desarrollo Social de la Ciudad de México, que es una Institución financiera para los habitantes del Distrito Federal y con el fin de promover el desarrollo económico con justicia social; otorgar microcréditos para el autoempleo, créditos a la Micro y Pequeña Empresa, fondo de garantía, asesoría, capacitación y apoyo para la comercialización.

Dicha Institución atiende las demandas y necesidades de los diferentes sectores sociales, respecto al creciente requerimiento de apoyos crediticios para iniciar proyectos productivos y ofrecer alternativas a los emprendedores no sujetos de crédito por parte de la Banca Comercial. Sus objetivos son:

- Asegurar el acceso al crédito para la población del Distrito Federal que vive en condiciones de marginación y pobreza, fortaleciendo sus potenciales y capacidades productivas;
- Generar oportunidades de trabajo, mediante un enfoque de autoempleo que permita mejorar su calidad de vida y consolidar su proyecto productivo;
- Fomentar la creación, fortalecimiento y consolidación de Micro y Pequeñas Empresas, mediante créditos accesibles;
- Promover el establecimiento, ampliación y reactivación del tejido empresarial del Distrito Federal, para garantizar un desarrollo económico integral, sustentable a largo plazo; y,

- Ofrecer servicios de orientación, capacitación, vinculación, comercialización y asistencia técnica para la formación, desarrollo y consolidación de proyectos productivos y así garantizar el éxito de los negocios.

Los microcréditos para el autoempleo tienen como objetivos, fomentar proyectos de negocio y autoempleo, prestando a los grupos solidarios (de 5 a 15 personas) una cantidad que va desde los mil, hasta los doce mil pesos.

El crédito para la Micro y Pequeña Empresa tiene el propósito de otorgar créditos para su formación, ampliación y consolidación, fortaleciendo por tal motivo, las actividades productivas; puede ser de cien mil hasta trescientos mil pesos.

El fondo de garantía es un instrumento financiero dirigido a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, para fomentar proyectos productivos con viabilidad técnica y así impulsar estos sectores productivos. Los créditos se dan hasta los setecientos cincuenta mil pesos y lo opera el Banco Santander Serfin. En el caso de empresas nuevas se otorgan hasta cuatrocientos mil pesos, y en cuanto a las empresas en operación se conceden hasta setecientos cincuenta mil pesos.

Los servicios no financieros, se confieren para garantizar el éxito de los negocios; los beneficiarios de los programas de crédito tienen accesos de manera gratuita, a los cursos de capacitación, asesoría y apoyo para la comercialización de sus productos y servicios vía Internet, generación de cadenas productivas, elaboración de catálogos impresos y digitales, así como exposición en diferentes eventos, foros y ferias.

4.2.6 Eficacia en la aplicación de la Ley

El Gobierno reflexionó sobre la complejidad que implicaba cumplir con el aparato regulador hasta los años sesenta, con la creación del Instituto Nacional de la Administración Pública; sin embargo, no fue sino hasta 1980, cuando la informalidad en la Ciudad de México se hizo patente, por lo que se tomaron las primeras iniciativas del Programa de la Simplificación de la Administración Pública,

éstas tomaban en cuenta el análisis del costo-beneficio que los individuos realizan para llevar a cabo sus actividades de informales, pretendió hacer menos costoso el cumplimiento de las regulaciones para que los negocios pudieran establecerse de manera formal. Así, las modificaciones se llevaron con mayor intensidad dentro de las mismas Dependencias para agilizar los procedimientos internos sin duplicar funciones, ni la relación con los agentes económicos.

Los esfuerzos por parte del Gobierno de facilitar la inserción de las actividades en la economía formal no han sido significativos, pues persisten como en el caso del comercio informal, regulaciones complejas difíciles de acatar, que dan pie a la corrupción y excesiva discrecionalidad por parte de las autoridades responsables de hacer cumplir las Leyes, Reglamentos, Bandos y demás. Dichos esfuerzos, deben dirigirse a la eliminación de disposiciones legales innecesarias que requieren de una mayor burocracia, que los agentes económicos no pueden cumplir.

Los factores que en México han elevado los costos de la legalidad han sido, entre otros, producto de reglas obsoletas y de intereses políticos plasmados en las Leyes. De esta manera, los costos y beneficios del cumplimiento de las leyes laborales, fiscales y para el establecimiento formal de los negocios, han sido diferentes para los diversos agentes económicos, siendo los más afectados los negocios de menor tamaño y los trabajadores que no han logrado emplearse en el sector más desarrollado de la economía. Éstos han encontrado en la informalidad un medio menos hostil para realizar sus actividades, a pesar de la inseguridad jurídica y los obstáculos para su desarrollo; peor aún, para algunos de ellos, la administración del comercio ambulante ha sido la única alternativa para obtener un ingreso abusando de esta clase desprotegida.

Pero lograr tanto el crecimiento económico como la formalización de las actividades, requiere de Instituciones adecuadas que sean observadas por la mayoría de los mexicanos, pues sólo así es posible cerrar la brecha que separa a la economía formal integrada a los mercados internacionales exitosamente y de una informal estrechamente relacionada con actividades tradicionales de escaso

valor agregado. Para abrir la senda de un desarrollo económico en el que la mayoría se beneficie, los esfuerzos por parte del Gobierno deben dirigirse a producir las condiciones que faciliten el crecimiento de la economía formal. Lo anterior implica reconocer que la economía informal es el reflejo de lo que falla en la formalidad. Los Gobiernos de las últimas décadas, sin embargo, no han abordado el problema de la economía informal basados en esta idea; por desgracia, la preocupación principal ha surgido a partir de los conflictos políticos que en determinado momento pueden originarse para el Gobierno de las Ciudades, organizaciones informales y su liderazgo.

Aunque se extiende más el consenso de que las actividades económicas informales evaden, por definición, las Leyes existentes y las Entidades reguladoras del Estado;²⁸ entendido como el incumplimiento de regulaciones específicas la irregularidad legal de estas actividades económicas.

En la administración de la economía informal se conjugan las deficiencias del Sistema regulador del Estado que no contempla todas las actividades económicas, puesto que carece de mecanismos eficaces de monitoreo para hacer cumplir la Ley, por la ignorancia e incapacidad de cumplir con esas regulaciones por parte de los agentes económicos que la integran. Esto es, para el sector informal, el Estado no existe.²⁹

Las principales causas de que las unidades económicas se encuentren sumergidas en la absoluta informalidad obedecen a razones estructurales; sin embargo, muchas de ellas son producto de una decisión racional dadas las condiciones Institucionales. Las restricciones legales a la competencia en determinadas actividades de la economía, así como los costosos procesos para la instalación y operación formal de una unidad económica, explican la falta de registro de muchos negocios. Con respecto a los costos implícitos en los procedimientos de instalación y operación de los negocios, éstos continúan siendo

²⁸ PORTES, Alejandro. Entorno a la Informalidad. "Ensayos sobre Teoría y Medición de la Economía no Regulada. FLACSO-Porrúa. México. 1995. p. 193.

²⁹ *Ibid.* p. 87.

altos para los agentes económicos, a pesar de la simplificación administrativa y la desregulación que se llevó a cabo en la mayoría de los sectores de la economía.

Es preciso señalar que entre los mayores incentivos para no establecerse en la formalidad se cuentan las obligaciones posteriores, pues una vez en operaciones, disminuye la posibilidad de evadir el pago de las contribuciones y el cumplimiento de las Leyes. Por ello, el Gobierno debe poner énfasis en facilitar el establecimiento formal de los negocios, pues éste es el primer paso hacia la erradicación de los líderes de ambulantes.

Se han constituido trabas importantes al desarrollo de la economía y también creado una fuente de corrupción por parte de las autoridades que a cambio de sobornos agilizan trámites o permiten que los negocios funcionen al margen de la legalidad, los costos en los que incurren los agentes económicos, como trámites burocráticos y obtención de licencias y permisos,³⁰ continúan siendo un impedimento para actuar en la formalidad. A pesar de que los costos para los agentes económicos varían, en general resultan demasiado altos para todos, además de los trámites obligatorios que todos los negocios deben llenar, existen los que dependen del régimen fiscal y del giro de la Empresa.

Además existe la complejidad, derivada de que no se ha sabido: legislar con claridad; dotar al Sistema de una estructura sencilla, realista y eficaz; evitar los frecuentes cambios de normatividad que ascendieron a 3,269 en los últimos cinco años; reducir el número de las obligaciones y de los trámites administrativos; atenuar la frecuencia de los anticipos, pagos provisionales y entero de retenciones; y en fin, adecuar la tributación a los moldes de simplificación que ha venido adoptando el propio Gobierno en otras esferas.³¹

Otro factor, es la Indefensión a la que están expuestos los contribuyentes que entran en conflicto con el Fisco Federal debido a que: el proceso jurisdiccional

³⁰ DE LA TORRE, R. Legislación y Regulación del Comercio Interno en México. ITAM-Centro Internacional para el Desarrollo Económico-Fondo de Cultura Económica. México. 1991. p. 144.

³¹ RUEDA HEDUÁN, Iván, *Op cit.* pp. 10-11.

instituido para dirimir tal tipo de controversias es altamente complicado, mixto y lento; la expeditéz está muy lejos de alcanzarse por tantos vericuetos y obstáculos que se encuentran en cada estadio defensivo; existen rigorismos inusuales que provocan la pérdida de asuntos por cualquier descuido, aún siendo insignificante; la imparcialidad y especialización de los juzgadores no están institucionalmente preservadas; y que durante la larga secuela del Contencioso Fiscal se van acumulando altísimos accesorios (recargos y actualizaciones) en contra del accionante, quien además debe soportar el alto costo que implican la garantía del interés fiscal y los honorarios de asesoría por ser tan especializada la materia.³²

Por eso se dice que vivimos un burocratismo, ya que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Órganos Jurisdiccionales de tipo fiscal no están fuera de la problemática que afecta al sector oficial en este respecto, debido al relajamiento que existe derivado de: la ruptura de jerarquías; deformaciones sindicales; sueldos de mínima categoría; ausencia de espíritu de servicio y otras conductas deshonestas.³³

4.2.7 No politización del impuesto

La incorporación política de los sectores populares, surgieron y desarrollaron entre los años treinta y sesenta, con la promesa de integrar a los sectores mayoritarios de la sociedad en el proyecto económico y controlar la intermediación de intereses sociales y políticos. El Partido Revolucionario Institucional (PRI) dispuso un Sistema Corporativo de Organizaciones, tanto económicas como políticas, cuya relación con el Gobierno obedeció desde el principio a una lógica clientelar, de intercambio de lealtad por beneficios materiales y sociales; el corporativismo fundado por éste partido, tenía un carácter excluyente con algunos grupos sociales, caracterizado además por el abanderamiento de una doctrina de Desarrollo Nacional. En este contexto, la cooptación de los sectores populares era considerada estratégica, puesto que

³² *Id.*

³³ *Id.*

constituían los grupos sociales que más podían desafiar el orden establecido, con el reclamo de mejores salarios, beneficios, derechos y espacios de participación.

En el caso concreto de las organizaciones de comerciantes ambulantes, (surgidas en los años setenta), eran integradas al partido mediante su admisión ad hoc al sector popular, dentro del que se convirtieron en contingentes de movilización automática durante periodos electorales o de legitimidad en crisis. En los últimos años, la presencia creciente de la oposición en diversas ciudades del país, el macro-crecimiento económico, el desbordado aumento de la población en general y de la urbana en particular, con la atomización de los sectores populares, fortalecieron los mecanismos de sobrevivencia económica y política del comercio urbano informal.

Las organizaciones de agentes informales han trasladado su oferta de apoyo hacia otros partidos, pero las reglas informales entre esas organizaciones y las autoridades gubernativas no se han alterado estructuralmente; la experiencia de la alternancia en algunos Gobiernos urbanos ha demostrado la imposibilidad de emparejar las demandas de los grupos informales únicamente con su agenda, más allá de un clientelismo político cada vez más excluyente.

Por su parte, la Ciudad de México en 1997 por primera vez (desde el inicio del régimen post-revolucionario) dejó de ser Priista; mucho se especuló sobre el posible quebrantamiento de las relaciones que este Gobierno había establecido con la dirigencia del comercio informal, sin embargo, al terminó de la administración Perredista eran en esencia las mismas. Cuauhtémoc Cárdenas cuando se postuló como candidato a Jefe de Gobierno, ofreció una reestructuración a fondo de la informalidad comercial en la Ciudad sin afectar los derechos laborales y subsistencia económica del sector; con ello, consiguió movilizar el apoyo expreso de las principales organizaciones del Distrito Federal como por ejemplo, la Confederación Nacional Obrero Patronal que se conserva cerca de las estructuras Priistas y a filia a 20% de los ambulantes. Pero, ya en funciones, enfrentó dificultades severas para progresar en su proyecto de regularización del comercio y por lo tanto, sus logros fueron parciales o

temporales, con la exigencia de despliegues costosos del personal de seguridad. Opinamos que el reto es enorme, ya que se trata no sólo de cancelar los engranes económicos del clientelismo entre informales y funcionarios (administrativos y policías) sino de manera más decisiva, alterar las reglas del juego entre la autoridad política y las organizaciones de comerciantes.

Para la autoridad pública el combate a la informalidad plantea un dilema, entre actores formales (autoridades y la sociedad misma) e informales; una especie de alianza de codependencia y tolerancia que disminuye la posibilidad de una acción colectiva enfocada al combate del problema, ello se debe a que todos los participantes o consumistas de la informalidad se benefician de esta y por consiguiente, resulta costoso para todos tratar de combatirla. Por tanto, este circuito interdependiente sólo aporta beneficios a corto plazo y su combate supondría suplantarlos por otro de mayores beneficios sociales, aunque a largo plazo. Para fomentar que esa sustitución se lleve a cabo de manera paulatina y consciente, por los propios actores sociales y los agentes de la autoridad, es necesario fortalecer la noción de participación política que tiene cada individuo en la sociedad. Con ese propósito debe promoverse la afiliación individual a los partidos políticos, en lugar de la corporativa; fundamentalmente, deben proveerse y hacerse eficaces los espacios de participación política del ciudadano productivo. Su administración es un fenómeno complejo, incorporado en la estructura social y económica de nuestro país, pero no es irreversible. Es obligación del Gobierno insistir en el esfuerzo por combatir las causas y los medios de esta realidad alternativa a la institucionalidad formal que rige el intercambio social, dado que ésta, es un principio básico de convivencia social, por eso, México requiere completar la reforma político-económica con la que están comprometidas estas generaciones, pero mientras subsista un Universo de excepción y desigualdad como el que supone la informalidad, los costos del desarrollo seguirán creciendo.

La mayoría de los líderes de los comerciantes en los tianguis, forman parte del Partido Revolucionario Institucional, e identifica esta filiación como el principal

canal de su relación social y política con el Gobierno;³⁴ a estos, nunca se les pudo integrar a la estructura corporativa debido a su naturaleza ilegal. En la medida en que este comercio cobró importancia numérica y mostró su capacidad de organización social, el interés gubernamental por establecer la misma relación de intercambio político, dio lugar a prácticas que extendieron los lazos clientelares del interior de las organizaciones informales al contacto que estas mismas establecieron con las autoridades. De este modo, durante los últimos tres decenios, el PRI ha obtenido del comercio ambulante una base urbana de apoyo sustantivo en trances electorales y mediante la relación entre el partido oficial y las autoridades que surgieron de éste, creció el deterioro y la segmentación de los mercados laborales, que han conseguido sobrevivir y operar bajo esquemas encubiertos e informales de tolerancia y complicidad.

Respecto a la incongruencia existente, podemos mencionar que se advierte fácilmente, toda vez que las políticas en el propio seno fiscal han sido indefinidas y titubeantes, en detrimento de la seguridad y permanencia que debe inspirar un buen Sistema Tributario.³⁵

En otros muchos casos el desequilibrio es el que ha dado pauta a manifestaciones abiertas de protesta de importantes núcleos de contribuyentes y a la promoción de un número descomunal de juicios por quienes han optado por canalizar su descontento por la vía legal.³⁶

4.2.8 Mayor ingreso al erario público

La palabra erario, proviene del latín *cerariu*, esto es, la Hacienda Pública o el lugar físico donde se guarda. Las medidas fiscales de tipo legal, reglamentario y administrativo, deben ser unilaterales, es decir, al margen de las políticas de diálogo y concertación que caracterizan en todas las áreas restantes la gestión de

³⁴ TORRES JIMÉNEZ. Comerciantes en Vía Pública y Gobernabilidad. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. México. 1998. pp. 4-6.

³⁵ RUEDA HEDUÁN, Iván, *Op cit.* pp. 10-11.

³⁶ *Id.*

los gobernantes en turno, se establecen con absoluto predominio de los intereses del erario, provocándose desequilibrio y malestar social, sobre todo en los últimos años.³⁷ Otra de las causas es la debilidad estructural de la economía para aumentar consistentemente la tasa de crecimiento, la necesidad de aumentar los ingresos públicos de manera justa y proporcional con la capacidad de contribución de cada comerciante ambulante B; la fórmula es simple, para cumplir ese propósito, es primordial, imponer la figura propuesta con una base gravable, incorporada al régimen de contribución fiscal y en el desempeño de su función registre y grave con equidad la actividad productiva de los agentes económicos, para así cumplir con la dogmática Constitucional; por ello, creemos que sí es posible, elevar la recaudación de modo sustancial si se gravan a los comerciantes ambulantes B, bajo el mando coherente de una figura formalizada, lo que nos deja entrever una perspectiva del potencial recaudatorio de dichos agentes. De esta manera el tejido económico dañado, causado por los líderes de ambulantes se sanaría y dirigiría de manera permanente hacia lo formal si atendemos lo siguiente:

- Obligar a los comerciantes ambulantes B (tianguis), a cumplir con las disposiciones fiscales;
- Incorporar a los ambulantes al padrón fiscal, con lo que se mandaría una señal de equidad para los contribuyentes (en mayor potencia), que en la actualidad evaden el pago de sus contribuciones aunque se encuentren registrados;
- Incorporar al ambulante a los registros fiscales, ofreciéndoles a cambio seguridad en el uso de vía pública en zonas establecidas y protección contra extorsiones de quienes controlan, al margen del Estado los espacios públicos, de esta manera se lograría un desarrollo económico;

³⁷ *Id.*

- Constituir un proceso de mejoramiento inquebrantable del bienestar de la población, en relación con la cantidad y calidad de los empleos y el nivel de los ingresos, así como con el acceso a diversos satisfactores en bienes y servicios públicos privados (Ley de Fomento para el Desarrollo del Distrito Federal); y,
- Ampliar el margen de los aprovechamientos en cuanto a los comerciantes ambulantes, cumplimentando el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, la Ley de Coordinación Fiscal tiene por objeto establecer la participación que corresponda a sus Haciendas Públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; construir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar bases de su organización y funcionamiento (la creación de la figura administrativa fiscal propuesta, se encargaría de cumplimentar las Leyes, así como dar publicidad a las mismas).

4.2.9 Mejora a los servicios públicos

En la Administración Pública las áreas de atención a la ciudadanía han operado bajo un esquema vertical, lo que trajo un natural distanciamiento entre el ciudadano y los directivos de las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades, lo que provocó el descuido de las necesidades y expectativas de los ciudadanos en la gestión de trámites y servicios; además de asentar el surgimiento de diferentes formas de corrupción.

Por tal motivo, surgió la necesidad de implementar un nuevo orden de responsabilidad para los servidores públicos que intervienen en el Sistema de atención ciudadana, teniendo como ejes medulares, la simplificación de la administración, así como la reorganización y transformación de las áreas de atención, para garantizar que permanentemente la atención de los trámites y servicios con base en los principios de buena fe, legalidad, honradez,

imparcialidad y confianza al ciudadano, mediante un conjunto de reformas legales y reglamentarias.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal por conducto de la oficialía Mayor elaboró e implantó el Programa de Revolución Administrativa con la participación de todas las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública.

El compromiso es común y la responsabilidad es de todos, por ello, el desarrollo del proyecto requiere la participación de quienes atienden directamente a los ciudadanos, esto es, las áreas normativas que dictaminan y encargan de su planeación y dirección.

Pero, ¿qué es la Revolución Administrativa? Es el conjunto de cambios radicales a las Leyes y Procedimientos, que pretende (a través de la Simplificación Administrativa), desde el punto de vista general: mejorar de manera integral la atención a la ciudadanía con el fin de hacerla eficiente y sustentada en los principios de honestidad, profesionalismo y eficacia, promover el desarrollo de una nueva cultura de servicios, y erradicar la corrupción; de manera específica son: eliminar trámites innecesarios y la corrupción en la gestión de trámites y servicios; sustituir la tramitación de licencias o permisos, o bien, por avisos o manifestaciones del particular a la autoridad; proporcionar a los ciudadanos información clara y suficiente para que asuma sus propias decisiones, sin pedir permiso a la autoridad; basar las relaciones entre el ciudadano y la autoridad en la confianza y buena fe; simplificar la gestión de trámites y servicios; y, eliminar la discrecionalidad en el actuar, ya que la Ley no puede prever la oportunidad para la emisión del acto jurídico subjetivo, sino que es la autoridad la que valora el momento, la medida y los alcances de la declaración concreta que habrá de producir consecuencias de Derecho, una facultad producto del ordenamiento jurídico al no establecer cuándo, cómo y en qué sentido se debe ejercitar, esto se debe a que, existiendo en aras de la eficacia administrativa, permita la discrecionalidad de por lo menos uno de estos elementos: facultad regalada, vinculada y acto regalado.

La facultad regalada supone la existencia de una norma jurídica que indica claramente las circunstancias y el sentido que debe emitir un acto; la creación de éste, requiere de la presencia de un órgano competente y un funcionario facultado y preciso. Para efectuar la actividad que el Sistema Jurídico ordena, existen varias clases del actuar discrecional: libre, obligatoria y técnica; la facultad discrecional libre que puede o no realizar el acto, es libre de actuar; la obligatoria cuando se actúa en sentido positivo o negativo, es decir no se abstiene de emitir un acto; y la técnica, traducida en actos jurídicos o operaciones materiales de carácter técnico que quedan fuera de la órbita del Derecho, por tanto se habla de que los entes gubernamentales tienen libertad para seleccionar los mecanismos idóneos para llevar a cabo sus tareas de naturales, científicas y técnica (construcciones, educación, salubridad, contabilidad, etcétera).

Cuando el servidor público actúa incorrectamente al ejercer facultades discrecionales, comete un acto arbitrario denominado por la doctrina: desvío de poder, es decir, el uso exorbitante de las facultades que la Ley otorga, al no poder actuar adecuadamente los factores que determinan el origen y finalidad de la actuación. La distinción entre abuso y desvío de poder, consiste en que en la primera, se incluyen los actos que han sido emitidos con total arbitrariedad y rebasando los límites que la Ley fija para la actuación del servidor público; en tanto que el desvío de poder es cuando, dentro del marco creado por la Ley, se actúa de modo exagerado o inequitativo al hacer uso de facultades discrecionales, de tal suerte que se desvirtúa la finalidad que debe perseguir todo Acto Administrativo, dicha figura ha sido ampliamente estudiada por la doctrina extranjera debida a la preocupación compartida en la Ley y la Jurisprudencia. En México, la regulación respecto a este punto es escasa, no obstante la importancia que tiene de controlar el ejercicio de facultades discrecionales, pues solamente en materia fiscal y asuntos de competencia del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, encontramos reglas concernientes a esto:³⁸ generar un estado de seguridad, confianza y certeza jurídica en la atención a la ciudadanía; mejorar

³⁸ MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. "Primer Curso". Harla. México. 1994. p. 200.

los índices de servicio, satisfacción y desempeño respecto a los trámites y servicios que se proporcionan; así como, restaurar la imagen y el prestigio de la Administración Pública local.

Para gestionar los trámites o solicitar un servicio, se debe dar toda la confianza al ciudadano para que se auto-califique, manifestando su acto a través de un formato en ventanilla o por vía Internet, dicho fundamento, constituye el eje primordial de la Revolución Administrativa. En tal sentido, bastará un sello de recepción y entonces podrá iniciar las actividades que se desprenden del trámite o servicio, al día siguiente.

Además, fortalecer y reformar el marco normativo para facilitar la gestión y solicitud y, en su caso, sancionar a quienes incurran en incumplimiento o irregularidades. El primer paquete de trámites en los que se incorpora la Revolución Administrativa se integra por apertura rápida y regulación de Micro y Pequeñas Empresas por las siguientes disposiciones: Ley Ambiental; Ley de Desarrollo Urbano; Código Financiero; Reglamento de Construcciones; Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo; Manual de trámites y servicios al público; Eliminación de estudios de impacto y factibilidades; Decreto-Ley por el que autoriza la regulación de usos del suelo para los inmuebles donde operen Micro y Pequeñas Empresas dedicadas a actividades de comercio, industria y prestación de servicios clasificadas como de bajo impacto; Acuerdo de suspensión temporal de visitas de verificación administrativa; así como el Programa de regularización.³⁹

Desde nuestro punto de vista, resulta ilógico que existiendo unidades administrativas específicas en el Distrito Federal los gobernados no acudan a solicitar los permisos, o bien, empadronarse o registrarse por la falta de publicidad y de comunicación directa por parte de las autoridades Delegacionales quienes hacen oscuros los trámites; por esto, la mayoría de los comerciantes ambulantes

³⁹ [Http://www.districtofederal.gob.mx/programas/normatividad.html](http://www.districtofederal.gob.mx/programas/normatividad.html). 14 de mayo del 2004, 12:52 p.m.

del Distrito Federal, optan por desistir del medio formal. La autoridad administrativa no debe olvidar su actitud de servicio, que es coadyuvar con la realización plena de los objetivos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo; por lo que es indispensable contar con estructuras ágiles de administración y asistencia pública para así, fortalecer la coordinación y esfuerzo compartido entre los tres niveles de Gobierno que incida en el desarrollo producto de la creación de una estructura ágil de administración y servicio público con un tacto más cercano con los comerciantes ambulantes.

Es importante no olvidar que en la Administración Pública existe una línea estructural fuerte que con el paso del tiempo se ha vuelto floja, laxa, suelta, distendida, por eso se debe reforzar la relación entre la autoridad administrativa y los gobernados, evitando la interferencia, encauzando y cumpliendo con la fuerza vertical de Gobierno, estrictamente rígida.

Las Leyes que impiden o dificultan: la participación en ciertas actividades de la economía; la protección y el control político que el gobierno ha ejercido sobre grupos específicos; los complicados y costosos procesos burocráticos; la corrupción en el manejo de los recursos provenientes de las contribuciones fiscales; la falta de mecanismos que obliguen al cumplimiento del marco legal; contribuyen a la expansión de la informalidad.

La Encuesta Nacional de Economía Informal 1989, afirma que un 69% de los negocios no registrados consideró innecesario el darse de alta ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); y el 82.7% de estos negocios contestó que no era obligatorio, ni necesario, o simplemente no sabían si tenían que registrarse ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Delegación o Municipio, Secretaría de Salud (SSA) o Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI).⁴⁰

⁴⁰ Encuesta Nacional de Economía Informal. INEGI. 1989.

El efecto disruptor de una gran parte de esas regulaciones obedece a las elaboraciones legales no sustanciadas y también a la rigidez de acuerdos políticos incompatibles con la dinámica económica actual. La economía informal existe porque es difícil participar en la formal, pero también porque ha sido tolerada y permitida por el Gobierno a través del tiempo.⁴¹ Además los comerciantes informales están fuera de las prestaciones de seguridad social que establece la Ley para los trabajadores asalariados del sector formal; viven en precarias condiciones; son víctimas de sobornos y otras vejaciones para poder vender su mercancía; son extorsionados por inspectores de vía pública (como todos los no asalariados que representan un 80%), policías judiciales, preventivos y de tránsito, que les exigen de 10 a 20 pesos diarios per cápita para no remitirlos a la Delegación.⁴²

4.3 Propuesta para establecer una figura administrativa fiscal que recaude todos aquellos impuestos provenientes del comercio informal dentro del Distrito Federal

El tema central de nuestro estudio es el pago que los comerciantes ambulantes B hacen a sus líderes, ¿porqué permitirlo si es ilegal? Es indiscutiblemente un pago por derecho de piso y no se puede justificar como pagos de cuotas a organizaciones, lo cual es totalmente ilegal y es una práctica que se debe erradicar; por otra parte, dicho cobro es excesivo y no atiende a ningún principio, sino simplemente al beneficio propio, éste es parejo sin excepción ni distinción.

Por lo que se hace necesario, crear una autoridad con facultades expresas para administrar y recaudar, es decir, la creación de una figura administrativa fiscal que recaude todas aquellas contribuciones en la modalidad de aprovechamientos provenientes del comercio en vía pública dentro del Distrito Federal; poseedora de funciones edilicias equiparadas a las del Edil Curul

⁴¹ EDNA, Jaime et al. *Op. cit.* p. 9.

⁴² [Http://www.pri.org.mx/publicaciones/2001/138/p27n1.htm](http://www.pri.org.mx/publicaciones/2001/138/p27n1.htm). 08 de febrero del 2003, 13:37 p.m.

Romano o los Magistrados Pochtecas en el tianguis mexicano. Estas dos figuras engloban las atribuciones que se le encomendarían y nos sirven de antecedente para aplicarlo en nuestros días, que coadyuve con el Jefe del Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal, encargue de supervisar los mercados públicos y de regular el cobro de los aprovechamientos, así como mantener el orden en la Ciudad e integrar a los agentes informales a la formalidad.

Teniendo por ende, las siguientes funciones: auxiliar de la Administración-Fiscal, coadyuvando con el Jefe del Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal (su campo de acción será el tianguis, esto es, en contacto directo con la problemática); vigilar el cumplimiento del Reglamento de Mercados; hacer notificaciones respecto de trámites administrativos; aplicar nuevas políticas económicas; informar los aprovechamientos recaudados, fijándolos en un lugar visible para cumplir con el principio de certidumbre; realizar empadronamientos y registros; y en general, llevar a cabo cuantas actividades ordene el Jefe del Departamento de Mercados del Distrito Federal.

Proponemos la siguiente definición de dicha autoridad: profesional de carrera erudito en toda clase de materias referentes al comercio informal y de los comerciantes ambulantes B; auxiliar del Departamento de Mercados que administra el comercio en vía pública y/o tianguis, recolecta aprovechamientos, impone multas con criterio propio, capaz de resolver problemas; y del Jefe del Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal. No actúa solamente como verificador Administrativo, ni como inspector de vía pública, sino como una persona física en la que recae la potestad de mando, justificada en el Estatuto de Gobierno, Ley Orgánica de la Administración Pública, Código Financiero, Ley de Ingresos, Reglamento de Mercados, todos estos del Distrito Federal.

Para implantar la figura propuesta es indispensable además, plantear sistemas de registro para los comerciantes en vía pública, para ofrecerles beneficios con la exacta aplicación del Código Financiero, de esta manera el

Distrito Federal podrá contabilizar esta población y conocer sus condiciones económicas y sociales.

Dicha figura será un personal técnico, administrativo-fiscal (necesario para el desempeño de las facultades asignadas); que promoverá la celebración y ejecución de convenios de concertación social; acuerdos productivos que coadyuven al desarrollo integral de cada tianguis; las señaladas por las Leyes, Reglamentos y disposiciones vigentes o las asignadas por el gobernador del cada Delegación; debiendo cumplir con las acciones que el Jefe del Departamento de Mercados le encomiende; llevar un registro de las acciones en cada tianguis; informar periódicamente a las Dependencias y Entidades, el Estado actual de la Administración Pública del Distrito Federal; apoyar las decisiones y programas de los tianguis de cada Delegación; coadyuvar al establecimiento de planes de Desarrollo Delegacional que involucren la participación social, conforme a las bases señaladas por la Ley de la materia; coordinar los programas y acciones que desconcentren las Dependencias y Entidades de la Administración Pública estatal en cada región. Para ello es fundamental hacer reformas al marco jurídico; en el caso de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal:

“Artículo 30. La Secretaría de Finanzas corresponde el despacho de las materias relativas a: el desarrollo de las políticas de ingresos y Administración Tributaria, la programación, presupuestación y evaluación del gasto público del Distrito Federal, así como representar el interés del Distrito Federal en controversias fiscales y en toda clase de procedimientos administrativos ante los Tribunales en los que se controvierta el interés Fiscal de la Entidad...”

“Artículo 39. Corresponde a los titulares de los Órganos Político Administrativos de cada demarcación territorial:

... VIII. Velar por el cumplimiento de las Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos, Circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas, levantar actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer las sanciones que corresponda, excepto las de carácter Fiscal...”

De estos dos artículos se desprende la necesidad de crear un vínculo para que de este modo se contemple la figura propuesta. Este último artículo, anexa la figura administrativa fiscal que administra el funcionamiento del tianguis y recauda los aprovechamientos provenientes del comercio en vía pública, a que tiene derecho el Distrito Federal en los términos de las Leyes aplicables.

“Artículo 39. Corresponde a los titulares de los Órganos Político Administrativos de cada demarcación territorial:

... XLIX. Participar con propuestas para la elaboración del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y en los programas especiales, que se discutan y elaboren en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal...”

Ahora bien, la Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Distrito Federal dispone:

“Artículo 3º. Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

I. Actividades sujetas a fomento: las que cumplen con la normatividad técnica y jurídica aplicables, particularmente en materia de desarrollo urbano, agropecuario, medio ambiente y protección civil, así como Programas, Acuerdos y Convenios que precisarán las características correspondientes y que cumplan con alguno de los siguientes requisitos: que se ubiquen en zonas de fomento económico a que se refiere esta ley; que generen los empleos que se determinen; que constituyan importaciones; que cuenten con potencial exportador; o que apliquen en sus procesos productivos tecnología Nacional o importada que permita el uso eficiente de agua y energéticos;

... V. Desarrollo económico: el proceso de mejoramiento constante del bienestar de la población, en relación con la cantidad y calidad de los empleos y el nivel de los ingresos, así como con el acceso a diversos satisfactores en bienes y servicios públicos y privados...”

“Artículo 4º. La aplicación de la presente Ley estará a cargo de:

I. El Jefe de Gobierno;

II. La Secretaría; y

III. Las Delegaciones del Distrito Federal.”

De la Constitución emanan normas fundamentales para la administración de la Federación, en ella encontramos preceptos que son de suma importancia para nuestro estudio. Primeramente su artículo 31 fracción IV, en el que se vierte la obligación de contribuir al sostenimiento del Estado Mexicano; así como el 115 fracción I y 122 en los cuales se vierte en términos generales, la administración del Distrito Federal, además de ellos surge el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y de éste, la Ley Orgánica del Distrito Federal, como se muestra a continuación:

“Artículo 42. La Asamblea Legislativa tiene facultad para:

I. Expedir su Ley Orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, que será enviada la Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para el solo efecto de que ordene su publicación;

... XI. Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos...”

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, establece la Administración Centralizada, Desconcentrada y Paraestatal. Dentro de la

centralizada se encuentra la Secretaría de Finanzas y la Desconcentrada se encuentra en las Delegaciones del Distrito Federal.

Para que arribemos a nuestra propuesta, es necesario realizar una serie de reformas estructurales como se expuso anteriormente, como una posible solución; para que posteriormente, con la experiencia de esta figura se elabore un programa de reestructuración jurídico-económica a largo plazo, que atienda de manera diferenciada los distintos ámbitos de la informalidad. De esta manera, se pretende establecer una coordinación entre las Delegaciones y la Secretaría de Finanzas respecto a la creación de la figura administrativa fiscal; por su parte, el Código Financiero del Distrito Federal en su último párrafo, quedaría como sigue:

“Artículo 321... Los aprovechamientos a los que se refiere este artículo se destinarán a la Delegación correspondiente como recursos de aplicación automática. Estos aprovechamientos serán recaudados por las autoridades administrativas fiscales potestativas encargadas de los tianguis de la Delegación a su cargo.”

No es necesario modificar la Ley de Ingresos, pues ya contempla tal situación. Consideramos que se debe anexar esta propuesta al Reglamento de Mercados del Distrito Federal y además abrogar los Bando, Acuerdos y Avisos creados hasta el 2004.

Creemos que para dar nacimiento a la figura propuesta es necesario ajustarse a los principios constitucionales de potestad tributaria del Estado, es decir, debe ser congruente con el marco Constitucional y ser observados los derechos fundamentales contenidos en la Carta Magna, para que la obligación contributivo-administrativa se ajuste al principio de legalidad y sean respetadas las garantías de libertad, igualdad, seguridad jurídica, proporcionalidad, equidad, que establece, para sí, alcanzar la justicia y armonía en las relaciones entre gobernantes y gobernados; además, para que exista un pleno entendimiento y respeto en el ejercicio de esa facultad tributaria de cada una de la Delegaciones.

Los principios consignados en la Constitución representan la guía suprema de todo orden jurídico administrativo-fiscal, debido a que las normas que integran dicha compilación deben reflejarlo y respetarse en todo momento, ya que de lo

contrario, se puede caer en la inconstitucionalidad de los actos de autoridad y por lo tanto carecerían de validez jurídica; y ante ello, los afectados están en su derecho de invocar los medios de defensas previstos en la legislación conducente como son: recursos administrativos, juicio contencioso Administrativo y/o el juicio de amparo.

Dichos principios fijan las reglas de la actividad tributaria y administrativa del Estado, y son los siguientes: igualdad (artículo 1°); destino como servicio público fundamental (artículo 3°); petición en cuanto a su realización y contestación (artículo 8°), que vertido en el artículo 14 consiste en prohibir la confiscación de bienes; igualdad y prohibición de Leyes privativas (artículo 13); audiencia, esto es, el gobernado puede ser asesorado y oído, durante el procedimiento administrativo e irretroactividad de las Leyes (artículo 14); legalidad, que aplicado a la materia fiscal indica que nadie puede ser molestado, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde la causa legal del procedimiento que deben iniciar y desarrollar los Tribunales previamente establecidos (artículo 16); proporcionalidad y equidad, que establece el ejercicio de la potestad tributaria del Estado (artículo 31 fracción IV) visible también en el numeral 321 del Código Financiero del Distrito Federal, y de destino de las contribuciones al cubrir el gasto público; los doctrinales de: exención de impuestos, anualidad, tributarios, justicia; certidumbre, comodidad, economía; y los administrativos de: autonomía y legalidad

Respecto a la figura actual del líder de los comerciantes ambulantes, se puede decir que su actuar no está fundado ni motivado; se verifica y cumple su voluntad y como no existen medios de defensa para este caso, no se efectúa el principio de audiencia consistente en que el gobernado debe ser oído y vencido en juicio, todo esto por la inexistencia de recursos.

La figura que proponemos, cumple los principios constitucionales y doctrinales, pues su actuar estaría fundada (en la Ley) y motivada (señalar las razones particulares, circunstancias o motivos que dieron lugar a esa actuación o determinación) según el principio de legalidad (vertido en el artículo 16), para dar

seguridad jurídica como lo disponen la Constitución Federal y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, contando además con medios de defensa, siendo por escrito, señala la competencia. En cuanto al principio de proporcionalidad y equidad (artículo 321 del Código Financiero del Distrito Federal), podemos señalar que cumple con todos los requisitos, desde nuestro punto de vista es un numeral muy completo, donde nuestra propuesta le daría su máxima expresión sin constituir violación alguna; la proporcionalidad se refiere a la determinación de la tributación de acuerdo a su capacidad económica, ingresos o riqueza y que queden liberados del gravamen los que no tengan nada que aportar al Fisco; la equidad requiere que las personas físicas y morales estén colocadas en semejante situación, con la misma capacidad contributiva y que el tributo reciba el mismo impacto del tributo en un sentido igualitario y uniforme. Respecto al destino de las contribuciones se puede decir que deben cubrir el gasto público, sin embargo, el líder de comerciantes solamente realiza una contribución parcial, lo demás lo reserva para sí mismo; por ejemplo registra 100 ambulantes cuando en realidad son 600. La propuesta atendería en la igualdad y prohibición de Leyes privativas a que nadie puede ser juzgado por Leyes privativas ni por tribunales especiales y contaría con un medio de defensa, cosa que en la actualidad no es llevada a cabo, pues se enfoca nada más a las personas físicas cuya situación coincide con el hecho generador del tributo y del acto administrativo de acuerdo con el artículo 321 del Código Financiero del Distrito Federal y por consecuencia no alcanza eficacia e igualdad. Tampoco la petición es respetada, pues no las hay escritas, mientras que con nuestra propuesta si lo es.

También se cumplen los principios doctrinarios del tributo de: justicia basado en el artículo 31 fracción IV, pues se efectúa con el fin de contribuir al gasto público; certidumbre, que es cierto, determinado, no arbitrario y de acuerdo con el artículo 321 del Código Financiero del Distrito Federal se cumple con el tiempo de cobro y la forma de pago; comodidad que indica la época y forma en que es más probable el pago del contribuyente, caso contrario del actual cobro, pues excesivo, no atiende a ninguna dispensa o carencia (cuesta de enero); economía, pues con ella, lo ingresado o recaudado, constituirá un gasto mínimo.

4.4 Reforma jurídico-económica

La problemática es de grandes dimensiones y se expande por toda la República Mexicana; y de no atender las demandas del pueblo provocaría un desmembramiento al Sistema Económico, Administrativo, Político, Jurídico y Social, lo que provocaría su extinción. Por tal motivo, proponemos a manera de contingencia una reforma jurídico-económica encargada de sanear el tejido económico dañado de fondo. El surgimiento y expansión de la organización de la economía informal con sus líderes son indicativos de una labor gubernamental insuficiente y fallida, el remedio será por consiguiente, modificar los factores institucionales que hasta hoy han obstruido la formalización; pues debemos tomar en cuenta que el permitir que este hecho se profundice, supondría escindir un nuevo proyecto de desarrollo.

En este sentido, es indispensable que los acuerdos políticos, económicos y reguladores que en el futuro conduzcan a la actividad económica del país se aporten la base legal, de seguridad social, humano-laboral y de capital, en la que los factores sociales y económicos puedan producir riqueza y desarrollarse. Llevarlo a cabo depende en parte, de una labor legislativa, gubernamental, de trabajo congruente y sostenido, concentrado en el cumplimiento de la Ley en estricto sentido, que las autoridades cumplan sus funciones primordiales y se apoye eficazmente a los sectores más rezagados, para acelerar su incorporación a condiciones de progreso más dinámicas. Asimismo, el Gobierno debe aplicar y mejorar su capacidad con el fin de que los individuos encargados de hacer cumplir la Ley, cuenten con amplio criterio; y que las Instituciones y sus integrantes desempeñen cabal y puntualmente los contratos y compromisos contraídos y, en general, con el marco normativo que rige su actividad, pues en la actualidad, la impunidad y laxitud con que se hace cumplir la Ley, son fuertes incentivos para la proliferación de la informalidad.

Lo que pretendemos es guiar esta actividad a un saneamiento de nuestra economía, con acciones orgánicas, administrativas y fiscales, sin dañar al estado de derecho ni a la seguridad jurídica; pues de no hacerlo, se crearía una

convulsión social a gran escala que provocaría un golpe de Estado, un desequilibrio extendido en todo el territorio nacional. Creemos que en el momento en que el comercio informal supere los ingresos del Distrito Federal (en sus dos flujos económicos, legal e informal), descendería la inversión, se devaluaría la moneda aún más, se entraría en crisis, la deuda externa se tornaría más violenta, no se cumpliría con el servicio público, se cuestionaría a la administración, decaería el Estado, se llegaría a una nueva repartición de la riqueza.

Por lo que consideramos necesaria la realización de una reforma eficaz jurídico-económica, que atienda este gran sector, pues de no hacerlo, se cuestionaría como ya se ha hecho a la administración, en materia de: seguridad; educación; economía monetaria a nivel local e internacional; ingresos y egresos; aumento de la pobreza e informalidad; burocracia; y, mala administración entre otros. Y poco a poco observaremos cómo se va desquebrajando la economía en el Distrito Federal.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Existe complejidad en la conjunción del Derecho Fiscal con el Administrativo, cuando trata de resolver los problemas derivados del comercio ambulante y las relaciones que se dan entre los comerciantes en vía pública y sus líderes.

SEGUNDA. El comercio informal dista mucho a llegar a ser un establecimiento mercantil, debido a que los núcleos económicos desconocen e incumplen las obligaciones fiscales.

TERCERA. La problemática se extiende a todas las Delegaciones del Distrito Federal, es una problemática muy arraigada, principalmente en el Centro y de aquí, se extiende a la periferia de la Ciudad; y en un futuro cercano superará a los establecimientos formales.

CUARTA. Los tianguis, comerciantes ambulantes y su líder, cuentan con antecedentes, justificación y fines; son un fenómeno que no ha podido ser regulado hasta nuestros días, por la tolerancia del establecimiento del comercio informal en la vía pública; de manera que cualquier medida que se imponga es letra muerta.

QUINTA. El marco histórico del comercio ambulante en el Distrito Federal comienza desde la época precolombina, desarrollado por los aztecas y extendido a otros pueblos como los mayas; en esa época se crea una red comercial entre ellos. También se crea la figura de los pochtecas, esto es, los magistrados encargados del comercio, por lo que durante la Colonia surgen medidas para regularla; en la época Independiente se deja a un lado el problema; y, en la Contemporánea, es casi imposible resolver el hecho social.

SEXTA. El marco legal vigente es insuficiente toda vez que la Ley secundaria no contempla su justa dimensión, esto es, su regulación; por lo que necesita un mecanismo complementario que esté en contacto directo con la problemática.

SÉPTIMA. La legislación mexicana contiene normas dispersas en cuanto al comercio ambulante (por lo que necesita una autoridad que sea intérprete directo de los contribuyentes), a fin de buscar la mejor solución para resolverlo; no menciona nada relacionado con su líder y es muy rígida lo que provoca la elusión fiscal. Asimismo, se crea el Sistema de Simplificación Fiscal y el Reglamento de Mercados se queda rezagado, además los Bandos se tornan documentos de interpretación flexible lo que provoca su incumplimiento.

OCTAVA. La mayoría de los ambulantes bajo la dirección de su líder, contribuyen parcialmente con el sostenimiento del Distrito Federal, teniendo como consecuencia, la violación a disposiciones de alta jerarquía o Constitucionales (específicamente el artículo 31 fracción III), y de menor jerarquía (disposiciones administrativas), un ejemplo es el Bando por el que se prohíbe el ejercicio del comercio en la vía pública en puestos fijos, semifijos y de cualquier otro tipo en las calles comprendidas dentro del perímetro determinado por el Departamento del Distrito Federal para la primera fase del desarrollo del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular.

NOVENA. Es necesario revisar y actualizar nuestra legislación tributaria ya que el actual marco tributario es complejo, para tal efecto, el Poder Legislativo y las autoridades hacendarias deben unir esfuerzos para realizar una reforma profunda a las disposiciones fiscales vigentes para dar entrada a la figura administrativa fiscal propuesta.

DÉCIMA. Iniciar un verdadero Sistema de Simplificación Fiscal, que sirva de base para que los contribuyentes cumplan adecuadamente con sus obligaciones. Por tal motivo es necesario que las reformas a las normas hacendarias otorguen certeza jurídica a los contribuyentes.

UNDÉCIMA. El líder de los ambulantes mediatiza el actuar institucional, a través de la difusión de la evasión de impuestos, violación a disposiciones sanitarias, afectación al uso de vialidades y deterioro a la imagen urbana.

DÉCIMA SEGUNDA. El líder de los comerciantes en vía pública, participa de manera activa en la estructura de relaciones sociales en general, puesto que, produce, emplea y distribuye recursos; establece patrones de socialización, redes de solidaridad y Sistemas de Intermediación de Intereses con carácter específico; realiza prácticas asociativas y esquemas de articulación y representación de intereses característicos. Estos actores económicos dependen por completo de su actividad informal para sobrevivir; integra grupos con intereses comunes.

DÉCIMA TERCERA. Como medidas de control, se han diseñado diversas políticas inmediatas que se han traducido en fracasos, como los reacomodos parciales de áreas o calles y la creación de plazas comerciales; otro factor por el que no dieron resultado, lo constituye el costo de los locales y el hecho de que la gente no los visitaba. A cada proyecto implementado por las autoridades le siguieron: un incremento del número de comerciantes y la aparición de nuevos líderes que se adueñaron de las plazas e hicieron sus propias reglas; por lo que, sólo sirvieron de preventa y premio a los líderes, así como del aumento de la corrupción y extorsión.

DÉCIMA CUARTA. Los elementos que contribuirán a la solución de este problema son: empleo, fortaleciendo la fuerza de trabajo; educación; crédito bancario; eficacia en la aplicación de la Ley; no politización del impuesto; mayor ingreso al erario público; desarrollo de Instituciones de Crédito para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa; así como la mejora de los servicios públicos.

DÉCIMA QUINTA. Es necesario implantar una figura administrativa fiscal que recaude todos aquellos aprovechamientos provenientes del comercio en vía pública en el Distrito Federal, ya que el líder de los ambulantes es una figura que nace en la informalidad.

DÉCIMA SEXTA. De ser impuesta nuestra propuesta se logrará: recaudar impuestos, administrar y regular al tianguis y al comercio ambulante, realizar publicidad de la legislación aplicable en conjunción con diferentes Órganos creados para la eliminación de este tipo de comercio.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Falta página

N° 240

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Cuarta Edición. Porrúa. México. 2003.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Cuarta Edición. Porrúa. México. 2003.
3. ALESSI, Renato. Instituciones de Derecho Administrativo. Tomo I. Tercera Edición. Traductor Pellisé Buenaventura. Bosch. España. 1970.
4. ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo. El Proceso Tributario en el Derecho Fiscal Mexicano. Porrúa. México. 1977.
5. ARROLLO BELTRÁN, Guillermo. Derecho y Finanzas. Jus. México. 1959.
6. BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto. Manual de Derecho Administrativo. Trillas. México. 1990.
7. BETTINGER, H. El Sistema Fiscal Mexicano. Cal y Arena. México. 1995.
8. BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. Tomo I. Quinta Edición. Depalma. Argentina. 1995.
9. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Trigésima Edición. Porrúa. México. 1998.
10. CÁMARA NACIONAL DE COMERCIO DE LA CIUDAD DE MÉXICO. El Comercio Informal. "Estudio Nacional sobre Comercio Informal". Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México. México. 1987.
11. CARPIZO, Jorge et al. Evolución de las Ciudades de México: 1900-1990. Consejo Nacional de Población. México. 1994.
12. CARRILLO FLORES. Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional. Serie G número 106. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México. 1987.
13. CATALÁN VALDÉS, Rafael. Las Nuevas Políticas de Vivienda. "Una Visión de la Modernización de México". Fondo de Cultura Económica. México. 1993.
14. CERVANTES DE SALAZAR, Francisco. México en 1554. UNAM. México. 1993.
15. CLAVIJERO, Francisco Javier. Capítulos de Historia y Disertaciones. UNAM. México. 1994.

16. CORTÉS, Hernán. Cartas de Relación. Porrúa. México. 1988.
17. DE ACOSTA, Joseph. Vida Civil y Religiosa de los Indios. UNAM. México. 1995.
18. DE HUMBOLDT, Alejandro. Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España. Porrúa. México. 1984.
19. DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Quinta Edición. Porrúa. México. 1976.
20. DE LA TORRE, R. Legislación y Regulación del Comercio Interno en México. ITAM-Centro Internacional para el Desarrollo Económico-Fondo de Cultura Económica. México. 1991.
21. D'ORS, Álvaro. El Digesto de Justiniano. Pamplona Aranzadi. España. 1968.
22. DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal, Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España. "Antología". Secretaría de Educación Pública-Cien de México. México. 1988.
23. DURÁN, Fray Diego. Historia de las Indias de Nueva España e Islas de Tierra Firme. Cien de México. México. 1995.
24. ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México. "Trabajos Jurídicos de Homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su XXV Aniversario". Volumen I. Polis. México. 1937.
25. EDNA JAIME, et al. Informalidad y (Sub) Desarrollo. Cal y Arena. México. 2002.
26. FLORES ZAVALA. Finanzas Públicas Mexicanas. Porrúa. México. 1946.
27. FLORIS MARGANDANT'S, Guillermo. El Derecho Romano Privado. Vigésima Tercera Edición. Esfinge. México. 1998.
28. FORSTHOFF, Ernest. Tratado de Derecho Administrativo. Porrúa. México. 1978.
29. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésima Segunda Edición. Porrúa. México. 1993.
30. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Cuadragésima Octava Edición. Porrúa. México. 1996.
31. GONZÁLEZ, Maria del Refugio. Historia del Derecho Mexicano. McGraw-Hill. México. 1981.

32. GONZALEZ SALAS, Raúl. Los Delitos Fiscales. Pérez Nieto Editores. México. 1995.
33. GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Macchi. Argentina. 1977.
34. HAURIOU. Précis de Droit Admin. Décima Segunda Edición. Recueil Dalloz Sirey. Francia. 1933.
35. HUGH, Thomas. La Conquista de México. Patria. México. 1997.
36. IGLESIAS, Juan. Derecho Romano Instituciones de Derecho Privado. Ariel. España. 1979.
37. JARACH, Dino, Curso Superior de Derecho Tributario. Liceo Profesional Cima. Argentina. 1987.
38. KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. UNAM. México. 1995.
39. KLEIN, E. Sector Informal: Una Forma de Utilizar el Trabajo como Consecuencia de la Manera de Producir y No Viceversa. Volumen VI. OIT-PREALC. Chile. 1988.
40. KUNKEL, Wolfgang. Historia del Derecho Romano. Cuarta Edición. Ariel. España. 1991.
41. MADISON et al. La Economía Política de la Pobreza, la Equidad y el Crecimiento: Brasil y México. Fondo de Cultura Económica. México. 1993.
42. MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Porrúa. México. 2003.
43. MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. "Primer Curso". Harla. México. 1994.
44. MATUTE, Álvaro. Antología México en el Siglo XIX. UNAM. México. 1973.
45. MÉNDEZ CÁRDENAS. El Comercio Callejero: Reforma Institucional y Desconcentración. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. México. 1998.
46. O. JORGETTI, Armando. La Evasión Tributaria. Depalma. Argentina. 1967.
47. OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Porrúa. México. 1973.
48. PADILLA SAHAGÚN, Gumesindo. Derecho Romano I. Segunda Edición. McGraw-Hill. México. 1998.

49. PETIT, Eugéne. Tratado Elemental de Derecho Romano. Cárdenas. México. 1989.
50. PORTES, Alejandro. Entorno a la Informalidad. "Ensayos sobre Teoría y Medición de la Economía no Regulada. FLACSO-Porrúa. México. 1995.
51. PUGLIESSE, Mario. Derecho Financiero. Volumen I. Fondo de Cultura Económica. México. 1929.
52. REYES VERA, Ramón. La Fracción IV del Artículo 31 en la Constitución Federal Mexicana. "Cuarenta y cinco años al servicio de México". Tomo I. Tribunal Fiscal de la Federación. México. 1980.
53. RIVERA PÉREZ, José. Equidad y Proporcionalidad de los Impuestos. "Cuarenta y cinco años al Servicio de México. Tomo I. Tribunal Fiscal de la Federación. México. 1980.
54. RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. Segunda Edición. Harla. México. 1999.
55. ROUBAUD, François. La Economía Informal en México. "De la esfera doméstica a la dinámica macroeconómica". Fondo de Cultura Económica. México. 1995.
56. RUEDA HEDUÁN, Iván. Los Siete Pecados Capitales en Materia Fiscal. ISEF. México. 1991.
57. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Derecho Fiscal Mexicano. Tercera Edición. Porrúa. México. 2003.
58. SAYAGUES LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Macchi. Uruguay. 1953.
59. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. "Doctrina, Legislación y Jurisprudencia". Tomo I. Décimo Tercera Edición. Porrúa. México. 1985.
60. SMITH, Adam. La Riqueza de las Naciones. Fondo de Cultura Económica. México. 1958.
61. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. Historia del Derecho Mexicano. Séptima Edición. Porrúa. México. 1999.
62. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Autoridades Intermedias Prohibidas por el Artículo 115 Constitucional. Serie de Debates. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. 2000.
63. TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de América: 1800-1971. Porrúa. México. 1971.

64. THOMPSON, Eric's. Grandeza y Decadencia de los Mayas. Fondo de Cultura Económica. México. 1994.
65. TORRES JIMÉNEZ. Comerciantes en Vía Pública y Gobernabilidad. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. México. 1998.
66. TOVAR, Isabel et al. El Corazón de una Nación Independiente. "Ensayos sobre la Ciudad de México". Volumen III. Departamento del Distrito Federal. México. 1994.
67. VAILLANT, George C. La Civilización Azteca. "Origen, Grandeza, y Decadencia". Fondo de Cultura Económica. México. 1994.
68. VALERO SILVA. El Legalismo de Hernán Cortés como Instrumento de su Conquista. Porrúa. México. 1965.
69. WALINE, M. Le Pouvoir Discretionnaire d'Administration et sa Limitation par le Contrôle Jurisdictionnel Rev Derecho Público et de la science politique. Recueil Dalloz Sirey. Francia. 1930.
70. WORD, Peter. México una Mega Ciudad. CONACULTA-Alianza. México. 1991.
71. YÁÑEZ RUIZ, Manuel. El Problema Fiscal en las Distintas Etapas de Nuestra Organización Política. Tomo I. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores. México. 1958.
72. ZAVALA, Silvio et al. Mercados de Oaxaca. Instituto Nacional Indigenista. México. 1975.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vigésimo Quinta Edición. Esfinge. México. 2004.
2. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. ISEF. México. 2004.
3. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. ISEF. México. 2004.
4. Código Financiero del Distrito Federal. ISEF. México. 2004.
5. Ley de Ingresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal del 2004. ISEF. México. 2004.
6. Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles para el Distrito Federal. ISEF. México. 2004.
7. Reglamento de Mercados para el Distrito Federal. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. 2003.
8. Bando Municipal. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl. México. 2003-2006.
9. Bando para la ordenación y regulación del Centro Histórico de la Ciudad de México, por el que se prohíbe el ejercicio del comercio en la vía pública en puestos fijos, semifijos y de cualquier otro tipo en las calles comprendidas dentro del perímetro determinado por el departamento del Distrito Federal para la primera fase de desarrollo del programa de mejoramiento del comercio popular. Diario Oficial de la Federación. México. 1993.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

1. ARTEAGA NAVA, Elisur et al. Diccionarios Jurídicos Temáticos. "Derecho Constitucional". Volumen II y III. Oxford. México. 2000.
2. DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Vigésimo Sexta edición. Porrúa. México. 1998.
3. GARCIA, Roque. Diccionario General Etimológico de la Lengua Española. Volumen V. Colofón. Argentina. 1945.
4. GERANERT WILLMAR, Lucio. Diccionario de Aforismos y Locuciones Latinas de Uso Forense. Abeledo-Perrot. Argentina. 1998.
5. LÓPEZ DE HARO, Carlos. Diccionario de Reglas, Aforismos y Principios de Derecho. Reus. Madrid. 1982.
6. -----. Océano Uno. "Diccionario Enciclopédico Ilustrado". Colombia. Océano. 1991.

HEMEROGRAFIA

1. CUENCA, Alberto. "Ambulantaje en perímetros A y B del Centro, derogarán prohibición". El Universal. Diario. Jueves 09 de Enero del 2003, Año LXXXVIII, Número 31,123. Sección C (Distrito Federal. Comunidad y Metrópoli), p. C1.
2. CUENCA, Alberto. "Recorre cortejo fúnebre el Zócalo". El Universal. Diario. Viernes 22 de Agosto del 2003, Año LXXXVIII, Número 31,348. Sección C (Distrito Federal. Comunidad y Metrópoli), p. C3.
3. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 07 de diciembre de 1993. México.
4. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 05 de febrero de 1917. México.
5. GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL. 21 de enero del. 2002. México.
6. GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL. 29 de diciembre del 2002. México.
7. GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL. 14 de julio de 2000. México.
8. GASCÓN, Verónica. "Aceptan pagar sus impuestos los ambulantes" El Universal. Diario. Miércoles 27 de Agosto del 2003, Año LXXXVIII, Número 31,353. Sección C (Distrito Federal, Comunidad y Metrópoli), p. C4.
9. "La Matrícula de Tributos: Serie Códices". Arqueología Mexicana. Bimestral. Numero 14, México, 15 de noviembre del 2003.

OTRAS FUENTES

1. Acuerdo por el que se crea la comisión de reordenamiento y regulación del comercio en vía pública del Centro Histórico del Distrito Federal.
2. Aviso por el que se determinan las áreas autorizadas para el ejercicio comercial temporal con motivo de festividades en el centro histórico, los criterios y procedimiento de autorización y las disposiciones aplicables para la operación y funcionamiento de ésta actividad.
3. "Exposición Permanente: Dioses, Ritos y Ceremonias en el México Antiguo". Sala: Culturas Indígenas de México. Museo Nacional de Antropología e Historia. México. 2003.
4. Encuesta Nacional de Economía Informal. INEGI. 1989.
5. [Http://www.cce.org.mx/cespedes/publicaciones/otras/cd_mex/cap_7.htm](http://www.cce.org.mx/cespedes/publicaciones/otras/cd_mex/cap_7.htm) . 08 de febrero del 2004, 11:18 a.m.
6. [Http://www.df.gob.mx/ciudad/preguntale/azcapotzalco/entrevista/entre02.html](http://www.df.gob.mx/ciudad/preguntale/azcapotzalco/entrevista/entre02.html). 08 de febrero del 2003, 11:43 a.m.
7. [Http://www.districtofederal.gob.mx/programas/normatividad.html](http://www.districtofederal.gob.mx/programas/normatividad.html). 14 de mayo del 2004, 12:52 p.m.
8. [Http://www.eleconomista.com.mx](http://www.eleconomista.com.mx). 08 de febrero del 2003, 10:50 a.m.
9. [Http://www.i-comercio.com.mx/revista/diciembre00.html](http://www.i-comercio.com.mx/revista/diciembre00.html). 08 de febrero del 2003, 12:00 a.m.
10. [Http://www.iteso.mx](http://www.iteso.mx). 21 de octubre de 2003, 9:37 a.m.
11. [Http://www.iteso.mx/publica/mktglobal/marzo2000/mar002.htm](http://www.iteso.mx/publica/mktglobal/marzo2000/mar002.htm). 08 de febrero del 2003, 12:10 p.m.
12. [Http://www.iteso.mx/publica/mktglobal/julio2000/julio002.htm](http://www.iteso.mx/publica/mktglobal/julio2000/julio002.htm). 08 de febrero del 2003, 12:16 p.m.
13. [Http://www.iteso.mx/publica/mktglobal/sep2000/sep004.htm](http://www.iteso.mx/publica/mktglobal/sep2000/sep004.htm). 08 de febrero del 2003, 11:14 a.m.
14. [Http://www.jornada.UNAM.mx/1998/mar98/980325/pradilla.html](http://www.jornada.UNAM.mx/1998/mar98/980325/pradilla.html). 09 de febrero del 2003, 12:00 a.m.
15. [Http://www.pri.org.mx/publicaciones/2001/138/p27n1.htm](http://www.pri.org.mx/publicaciones/2001/138/p27n1.htm). 08 de febrero del 2003, 13:37 p.m.

16. [Http://www.sedeco.districtofederal.gob.mx/tramites/mercados/vu04.pdf](http://www.sedeco.districtofederal.gob.mx/tramites/mercados/vu04.pdf).
08 y 09 de mayo del 2002, 10:40 a.m.
17. [Http://es.wikipedia.org.mx12/sep/03](http://es.wikipedia.org.mx12/sep/03). 12 de septiembre del 2003, 03:45
p.m.