

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**“EL COMERCIO INFORMAL EN EL DISTRITO
FEDERAL”**

T E S I S

QUE PARA OPTAR EL TITULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A:

ARIANNA OLIVIA PEÑA AVILA

ASESORA: LIC. GRACIELA BUENROSTRO PEÑA

CIUDAD UNIVERSITARIA, 2010.



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.

GRACIAS

A DIOS:

Por permitirme llegar a este momento
y poder compartirlo con los seres que amo.

A MIS PADRES ANDREA Y MAURO:

Por darme la vida; por su amor, tiempo, dedicación y esfuerzo; por su apoyo incondicional y desmedido; por su confianza y paciencia; por ser mi motor y motivación en cada instante de mi vida; por ser dos seres humanos ejemplares y extraordinarios; simplemente, **GRACIAS**, por ser mis padres y ser los creadores de la persona que soy ahora.

A MIS HERMANOS ANA Y HUGO:

A MI SOBRINO DANIEL:

Por ser parte de mi vida, por constituir gran parte de mi motivación para enfrentar la vida, superarme y lograr mis metas; por ser mis confidentes, amigos y consejeros; **GRACIAS**, por creer en mí y mostrarme su apoyo incondicional. Ah... y por consentirme siempre.

A MI PRINCESA GRECIA:

Por ser mi fiel y dulce compañía en todo momento.

A ANTONIO Y BEATRIZ:

Por brindarme indirectamente su tiempo, pues sin el apoyo de sus cónyuges este proyecto no habría sido posible.

A MIS AMIGOS Y AMIGAS:

Por permitirme compartir con Ustedes momentos de felicidad y tristeza a lo largo de mi vida.

A TODOS MIS MAESTROS:

Por colmar de sabiduría cada etapa de mi formación académica.

A MI ASESORA

LIC. GRACIELA BUENOSTRO PEÑA:

Por su apoyo, tiempo y dedicación en la elaboración de este proyecto.

INDICE

EL COMERCIO INFORMAL EN EL DISTRITO FEDERAL

INTRODUCCION.....	I
-------------------	---

CAPITULO PRIMERO

LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

1.1 ANTECEDENTES DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.....	1
1.2 GENERALIDADES DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.....	3
1.3 ETAPAS DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.....	5
1.4 DERECHO FISCAL O TRIBUTARIO.....	7
1.5 ANTECEDENTES DE LA TRIBUTACION EN MEXICO.....	8
1.6 FUENTES DEL DERECHO TRIBUTARIO.....	10
1.7 POTESTAD TRIBUTARIA.....	14
1.7.1 LIMITES A LA POTESTAD TRIBUTARIA.....	16
1.8 DISTRIBUCION DE LA POTESTAD TRIBUTARIA.....	19
1.9 COMPETENCIA TRIBUTARIA.....	26
1.10 SISTEMA DE COORDINACION FISCAL.....	28
1.11 INGRESOS DEL ESTADO Y SU CLASIFICACION.....	30

CAPITULO SEGUNDO

LA RELACION JURIDICO-TRIBUTARIA

2.1 GENERALIDADES DE LA RELACION JURIDICO-TRIBUTARIA.....	32
2.1.1 OBLIGACION TRIBUTARIA.....	33
2.1.1.1 DETERMINACION DE LA OBLIGACION TRIBUTARIA.....	35
2.2 HECHO IMPONIBLE EN LA RELACION JURIDICO-TRIBUTARIA.....	35
2.2.1 ELEMENTOS LEGALES QUE INTEGRAN EL HECHO IMPONIBLE.....	36

2.3 HECHO GENERADOR.....	37
2.3.1 CONSECUENCIAS DEL HECHO GENERADOR.....	37
2.4 SUJETOS INVOLUCRADOS DE LA RELACION	
JURIDICO-TRIBUTARIA.....	38
2.4.1 SUJETO ACTIVO.....	38
2.4.2 SUJETO PASIVO.....	40
2.4.2.1 OBLIGACIONES DEL SUJETO PASIVO.....	41
2.4.2.2 CLASIFICACION DE LOS SUJETOS PASIVOS.....	42
2.5 CRITERIOS DE VINCULACION ENTRE LOS SUJETOS	
PASIVO Y ACTIVO.....	43

CAPITULO TERCERO

LA PRINCIPAL CONTRIBUCION: LOS IMPUESTOS

3.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y DEFINICION DE LAS	
CONTRIBUCIONES.....	47
3.2 NACIMIENTO DE LAS CONTRIBUCIONES.....	49
3.3 TIPOS DE CONTRIBUCIONES.....	50
3.3.1 IMPUESTOS.....	50
3.3.2 APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.....	52
3.3.3 CONTRIBUCIONES DE MEJORAS.....	52
3.3.4 DERECHOS.....	54
3.4 FORMAS DE EXTINCION DE LAS CONTRIBUCIONES.....	55
3.5 DEFINICION DE IMPUESTO.....	57
3.6 JUSTIFICACION DE LA EXISTENCIA DEL IMPUESTO.....	59
3.7 FINES DE LOS IMPUESTOS.....	61
3.8 EL IMPUESTO Y SUS ELEMENTOS.....	61
3.9 CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS.....	65
3.9.1 CLASIFICACION TRADICIONAL.....	65
3.9.2 CLASIFICACION MODERNA.....	67
3.10 PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LOS IMPUESTOS.....	68

3.11 EFECTOS DE LOS IMPUESTOS.....	72
3.11.1 DE LOS IMPUESTOS QUE SE PAGAN.....	72
3.11.2 DE LOS IMPUESTOS QUE NO SE PAGAN.....	75

CAPITULO CUARTO
EL COMERCIO COMO ACTIVIDAD INFORMAL

4.1 CONCEPTO DE ECONOMIA Y SU IMPACTO EN EL COMERCIO.....	77
4.2 COMERCIO.....	79
4.2.1 COMERCIO FORMAL.....	81
4.2.2 COMERCIO INFORMAL.....	85
4.2.2.1 CLASIFICACION DE LAS ACTIVIDADES INFORMALES.....	88
4.3 MODALIDADES DEL COMERCIO EN LA VIA PUBLICA.....	92
4.4 EL DISTRITO FEDERAL. PRINCIPAL LUGAR DE COMERCIO EN LA VIA PUBLICA.....	94
4.5 ANTECEDENTES DEL COMERCIO EN VIA PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL.....	96
4.6 CAUSAS ATRIBUIBLES AL CRECIMIENTO DEL COMERCIO EN LA VIA PUBLICA.....	100
4.6.1 INSUFICIENTE CREACION DE EMPLEOS Y BAJOS SALARIOS....	100
4.6.2 CULTURA FISCAL.....	103
4.6.3 DESCONFIANZA EN AUTORIDADES Y FALTA DE TRANSPARENCIA EN EL MANEJO DE RECURSOS PUBLICOS...	104
4.6.4 EDUCACION FISCAL.....	106
4.6.5 RELACION DEL COMERCIO FORMAL E INFORMAL EN LA VIA PUBLICA.....	107
4.6.6 EXCESIVA REGULACION.....	108
4.7 EFECTOS DEL EJERCICIO DEL COMERCIO EN LA VIA PUBLICA.....	109
4.7.1 EVASION TRIBUTARIA.....	109
4.7.2 PIRATERIA Y CONTRABANDO.....	111
4.7.3 DESIGUALDAD TRIBUTARIA.....	114

4.7.4 INSEGURIDAD PUBLICA Y CONTAMINACION.....	115
4.7.5 INFLUENCIA POLITICA Y ELECTORAL.....	117
4.7.6 AUSENCIA DE GARANTIAS EN LOS PRODUCTOS ADQUIRIDOS.....	120

CAPITULO QUINTO
REGULACIONES DEL COMERCIO EN LA VIA PUBLICA EN EL DISTRITO
FEDERAL

5.1 BANDOS Y PROGRAMAS QUE HAN REGULADO EL COMERCIO EN VIA PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL.....	122
5.2 EL COMERCIO EN VIA PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL EN LA ACTUALIDAD.....	125
5.3 CONTROL FISCAL DEL COMERCIO EN LA VIA PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL.....	133
5.3.1 LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.....	134
5.3.2 LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.....	135
5.3.3 CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.....	136
5.3.4 CODIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.....	137
5.4 PROPUESTA DE UN REGIMEN FISCAL PARA EL COMERCIO EJERCIDO EN LA VIA PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL.....	140
 CONCLUSIONES.....	 147

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

El artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la obligación que tienen los mexicanos de contribuir para el gasto público de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes; lo anterior, encuentra justificación en la necesidad que tiene el Estado como ente supremo, emanado del pueblo, para allegarse de los recursos económicos indispensables para satisfacer las necesidades propias y aquellas que demande la colectividad para su bienestar común.

Para satisfacer esas necesidades, el Estado debe contar con los recursos monetarios suficientes, que obtiene mediante el ejercicio de su potestad tributaria imponiendo contribuciones o a través de la explotación de su patrimonio o financiamientos internos o externos.

La tributación, como consecuencia del ejercicio de la potestad tributaria que posee el Estado, además de constituir uno de los medios para proveerse de recursos económicos, también representa una forma de control sobre los gobernados.

Así, a través del tiempo, el Estado ha implementado la tributación como mecanismo para controlar la mayoría de los sectores productivos de la economía nacional. Sin embargo, hoy día, a pesar de todos los esfuerzos realizados por el legislador para controlar fiscalmente a la totalidad de los sectores económicos, escapa a este esfuerzo un importante sector de la economía mexicana: el comercio informal que se realiza en la vía pública.

Este sector representa una población económicamente activa, que realiza actividades comerciales al margen de las regulaciones normativas, causando graves perjuicios a las finanzas públicas por la evasión de contribuciones que la distinguen.

El ejercicio de esta actividad económica daña significativamente la economía nacional, afectando directamente al comercio formal e

indirectamente, a la sociedad, pues finalmente es ésta la que reciente la escasez de los recursos económicos, reflejado en la calidad y cantidad de los servicios que presta el Estado como ente público a favor de la colectividad.

Por lo anterior, en esta investigación, se propone regular fiscalmente el comercio ejercido en la vía pública, incorporándolo al sistema tributario nacional, a través del establecimiento de un régimen fiscal claro, sencillo y práctico, que motive el cumplimiento del deber cívico de pagar contribuciones, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad que establece nuestro máximo ordenamiento federal.

Bajo este contexto, en el capítulo primero, abordaremos la actividad financiera del Estado, así como las etapas que la integran, profundizando en la relativa a la obtención de los ingresos del Estado, mediante el ejercicio de la potestad tributaria que la sociedad le confiere en su calidad de ente supremo.

En el capítulo segundo, hablaremos de la relación jurídico-tributaria, en la que interviene el Estado como órgano público que posee el derecho de exigir del gobernado una porción de sus ingresos; y el gobernado, como sujeto obligado a pagar una contribución a favor del Estado como deber principal a la cual se sujeta en su calidad de contribuyente.

El capítulo tercero, versará acerca del impuesto como la principal contribución y la fuente de ingresos más importante del Estado para el cumplimiento de sus funciones.

El capítulo cuarto, tratará del comercio informal como actividad económica y su impacto en la economía nacional, analizando las causas y los efectos que genera la práctica de esta actividad comercial.

Finalmente, en el capítulo quinto, hablaremos de la situación actual del comercio informal en la vía pública en el Distrito Federal, así como de los antecedentes normativos que pretendieron regular fiscalmente a este sector del comercio, concluyendo con una propuesta que fundamentalmente sugiere el

establecimiento de un régimen tributario claro, sencillo y práctico, que incorpore a este sector a la economía formal.

CAPITULO PRIMERO

LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

1.1 Antecedentes de la actividad financiera de Estado

Desde sus orígenes, el hombre ha vivido en sociedad y para esa convivencia es necesario todo requerimiento que le permita desarrollarse como tal; dichos requerimientos crecen día a día de acuerdo con el desarrollo de la colectividad, por lo cual surge la necesidad de crear un organismo encargado de cubrir todos los requerimientos presentes y futuros. Así surgió el Estado como ente supremo, emanado del pueblo, instituido para el beneficio de éste, dotado de recursos económicos para el cumplimiento de sus fines.

Visto de esta forma, el Estado debe obtener, por diversos medios, los recursos económicos necesarios que le permitan atender y satisfacer las necesidades de la colectividad y realizar sus funciones como organismo público en favor del gobernado, para lo cual creó un sistema financiero debidamente organizado que le permite lograr sus fines.

Es importante destacar que desde la época del medioevo y en los primeros siglos de la edad moderna, la economía del Estado se sustentaba de las rentas de su patrimonio y de toda una gama de contribuciones de diversa naturaleza, que los ciudadanos estaban obligados a pagar en correspondencia con el ejercicio de los poderes y de las actividades reservadas exclusivamente al soberano (regalías).¹

No existía un sistema de impuestos permanentes y sólo con ocasión de necesidades extraordinarias, el Estado hacía un llamado a los ciudadanos para que prestasen su participación financiera.²

¹ Cfr. Ponce, Gómez, Francisco y Ponce Castillo, Rodolfo, *Derecho fiscal*, México, Ed. Banca y Comercio, 1994, p. 26.

² *Idem*.

Así, a principios del siglo XVII, el aumento del gasto público y las transformaciones económicas acapararon la atención de diversos tratadistas, interesados en estudiar las finanzas del Estado; a partir de ese momento, escritores como: Bornito, Bessold, Hobbes, Petty, Jonh Locke y Vanderlint, comenzaron a analizar la economía financiera y la tributación.

Para el siglo XVIII, Adam Smith en su celebre y clásica obra “Investigación de la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones”, dedicó un estudio especial a la materia impositiva en el que consagró sus cuatro principios inmortales sobre los impuestos; siendo éstos los de proporcionalidad, certidumbre o certeza, comodidad y economía.³

Durante el siglo XIX, el escritor David Ricardo en su obra “Principios de Economía Política y Tributación”, hizo prevalecer el aspecto económico de la actividad financiera, al resaltar que en esa época surgió una separación entre las finanzas públicas y la economía política, y dio comienzo a un nuevo pensamiento con un análisis más profundo de la economía política, en la que comenzó a considerarse al Estado como una forma de cooperación social que desembocó en la transformación de su sistema financiero.

En esta época, se incrementaron enormemente las necesidades financieras del Estado como consecuencia del aumento de sus gastos por las atribuciones asignadas, así como por el aumento de sus deudas públicas, entre otros, que propiciaron hasta la fecha, una acción más enérgica del Estado para la obtención, administración y erogación de los recursos monetarios, los cuales deben ser debidamente distribuidos considerando los fenómenos económicos, políticos, jurídicos y sociológicos existentes.

³ Cfr. Arrijoa Vizcaino, Adolfo, *Derecho fiscal*, 17ª ed, México, Ed. Themis, 2003, p. 209.

1.2 Generalidades de la actividad financiera del Estado

La actividad financiera del Estado tiene su fundamento en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra señala lo siguiente:

“Artículo 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.”.

En la actualidad, el crecimiento demográfico y el avance tecnológico ha traído como consecuencia el aumento de las necesidades colectivas, ya que a los servicios de mercados, hospitales, cementerios, jardines, policías, transporte, etc., hay que agregar ahora servicios más complejos y sofisticados, como los de radiotelegrafía, satélites, comunicaciones electrónicas, autopistas, entre otros; que nacieron como elementos de apoyo y que se han convertido en necesidades imperiosas.

Para la atención de esta diversidad de servicios, el Estado realiza erogaciones en miles de millones de pesos, pero antes debe recurrir a diversos medios para allegarse de recursos económicos que le permitan solucionar tantas necesidades colectivas como demande la sociedad, y para lograr ese objetivo, necesita de una actividad financiera, organizada y eficaz capaz de obtener, administrar y aplicar eficientemente los recursos monetarios captados.

La actividad financiera ha sido definida de diversas maneras, ahora sólo mencionaremos algunos conceptos que, consideramos, constituyen la piedra angular para su funcionamiento y efectividad.

Joaquín B. Ortega, citado por el profesor Sergio Francisco de la Garza, define la actividad financiera como “la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse de los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general, a la realización de sus propios fines”.⁴

El profesor Raúl Rodríguez Lobato señala que la actividad financiera del Estado “es aquella relacionada con la obtención, administración o manejo y empleo de los recursos monetarios indispensables para satisfacer las necesidades públicas”.⁵

Estos conceptos nos permiten concluir que, la actividad financiera del Estado es la función que éste desarrolla para allegarse los recursos necesarios con los que pueda estar en condiciones de sufragar el gasto público, que se generan por la satisfacción de las necesidades colectivas a su cargo, mediante la prestación de los servicios públicos correspondientes.

Una vez definida, es importante considerar los aspectos de la actividad financiera y para ello acudiremos a lo que nos dicen otros autores:

Sergio Francisco de la Garza, señala los siguientes:⁶

a) *Económico*.- Se ocupa de la obtención o inversión de recursos económicos necesarios para el cumplimiento de los fines del Estado.

⁴ Ortega, Joaquín B., *Apuntes de derecho fiscal*, reimpresión, México, Ed. ITESM, 1946, p.1, citado por De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, 25ª ed, México, Ed. Porrúa, 2003, p. 5.

⁵ Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho fiscal*, 2ª ed, México, Ed. Harla, 1999, p.3.

⁶ Cfr. De la Garza, Sergio Francisco, Op. cit., nota 4, pp.6, 7 y 8.

b) Político.- Porque político es el sujeto agente, políticos son los poderes de los que éste aparece investido, políticos son también los fines del Estado para los que se desarrolla la actividad financiera.

c) Técnico-Jurídico.- La actividad financiera del Estado se regula por el derecho positivo.

d) Sociológico.- Porque el régimen de las contribuciones y de los gastos públicos ejerce una determinada influencia sobre los grupos sociales que operan dentro del Estado.

De lo anterior, concluimos que la actividad financiera no avanza sola en su estudio y ocupación, toda vez que se involucran la economía, la política, la sociología y el derecho, ciencias que regulan la estructura de la sociedad en la vida actual.

1.3 Etapas de la actividad financiera del Estado

Para que la actividad financiera del Estado funcione debidamente, es necesario que se sustente en procedimientos debidamente estructurados y organizados, en los que se distingan cada una de sus etapas a fin de obtener un mejor resultado en los objetivos para los cuales se crearon, esto es, lograr una actividad financiera eficaz y eficiente a las necesidades del propio Estado y de la colectividad. Así pues, hay que considerar que las etapas de la actividad financiera son las siguientes:⁷

A. Obtención de ingresos. Éstos pueden afluir al Estado tanto por instituciones de derecho privado, cuando explota su propio patrimonio o por instituciones de derecho público, cuando recibe recursos de la sociedad.

⁷Cfr. *Ibidem*, pp. 5 y 6.

B. La gestión o manejo de los recursos obtenidos y la administración y explotación de sus propios bienes de carácter permanente. No basta, que el Estado perciba los ingresos, es necesario un buen manejo y administración de ellos.

C. Las erogaciones para el cumplimiento de sus funciones públicas, la prestación de servicios públicos y la realización de otras actividades y gestiones que el Estado moderno se ha echado a costas.

Estas etapas son reguladas por el derecho positivo, concretamente por el derecho financiero; no obstante, cada etapa posee una regulación jurídica propia; de esta manera la obtención de los recursos es regulada por el derecho tributario o fiscal; el manejo de los ingresos corresponde al derecho patrimonial y las erogaciones, se rigen por el derecho presupuestario.

En pocas palabras, el Estado realiza una serie de actos que integran la “actividad financiera”, que consta de tres pasos fundamentales: obtención, administración y distribución de los recursos económicos, regulados por el derecho financiero.

A este respecto, Francisco Ponce Gómez y Rodolfo Ponce Castillo, definen el derecho financiero como “el conjunto de normas que regulan la obtención, la gestión y el empleo de los medios económicos necesarios para la vida de los entes públicos”.⁸

Ahora bien, de las etapas de la actividad financiera nos enfocaremos principalmente a la relativa a la *obtención de ingresos* dentro de la esfera de derecho público regulado por el Derecho Fiscal y, relativa a la imposición y recaudación de las contribuciones, por ser una de las más importantes de la

⁸ Ponce Gómez, Francisco y Ponce Castillo, Rodolfo, *Op. cit.*, nota 1, p. 29.

actividad financiera, en tanto que de ella depende la administración y aplicación que se haga de los recursos económicos obtenidos.

1.4 Derecho fiscal o tributario

Denominado indistintamente como “derecho tributario” o “derecho fiscal”; el primer término se origina en la historia, al referir y regular, desde sus orígenes los tributos recaudados; con el transcurso del tiempo fue sustituido por “derecho fiscal”. Ambas acepciones se refieren al mismo objeto, que consiste en el vínculo jurídico a través del cual los gobernados están obligados a contribuir al gasto público del Estado.

Adolfo Arrijo Vizcaíno, señala que el derecho fiscal “tiene por objeto estudiar y analizar las diversas normas jurídicas que regulan la relación en virtud de la cual el Estado exige de los particulares sometidos a su autoridad o potestad soberana, la entrega de determinadas prestaciones económicas para sufragar los gastos públicos”.⁹

Giannini, dice que el derecho tributario “es aquella rama del derecho administrativo que expone las normas y los principios relativos a la imposición y a la recaudación de los tributos, y que analiza las consiguientes relaciones jurídicas entre los entes públicos y los ciudadanos”.¹⁰

Por su parte, Sergio Francisco de la Garza, menciona que el derecho tributario “es el conjunto de normas jurídicas que se refieren al establecimiento de los tributos, esto es, a los impuestos, derechos y contribuciones especiales, a las relaciones jurídicas principales y accesorias que se establecen entre la administración y los particulares con motivo de su nacimiento, cumplimiento o

⁹ Arrijo Vizcaino, Adolfo, *Op. cit.*, nota 3, p.6.

¹⁰ A. D. Giannini, *Instituciones de derecho tributario*, Madrid, Ediciones de derecho financiero, 1957, pp. 7 y 8, citado por Ponce Gómez, Francisco y Ponce Castillo, Rodolfo, *Op. cit.*, nota 1, p. 31.

incumplimiento a los procedimientos oficiosos o contenciosos que pueden surgir y a las sanciones establecidas por su violación”.¹¹

Del análisis a las definiciones anteriores, concluimos que el derecho fiscal es el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el poder público en uso de su potestad tributaria y los contribuyentes, tendentes a la obtención de las contribuciones necesarias para sufragar el gasto público, con arreglo a las disposiciones fiscales vigentes.

El presupuesto de esta definición, lo encontramos en los atributos de la soberanía del Estado, es decir, en la potestad tributaria, que es la facultad del Estado para establecer a cargo de los particulares (contribuyentes), las contribuciones necesarias para satisfacer el gasto público de acuerdo con las leyes fiscales vigentes.

1.5 Antecedentes de la tributación en México¹²

Las primeras manifestaciones de tributación en México, aparecieron en los códices aztecas, al precisar que el Rey de Azcapotzalco, pedía como tributo a los Aztecas, una balsa sembrada de flores y frutos, además de una garza empollando sus huevos al momento de recibirla, pero picando un cascarón; a cambio, ellos recibían beneficios en su comunidad.

Los aztecas se organizaron para facilitar la recaudación, nombraron a los “calpixqueh” como primeros recaudadores, quienes identificaban su función llevando una vara en una mano y un abanico en la otra. Existieron varios tipos de tributos según la ocasión: de guerra, religiosos, de tiempo, etc., que se proporcionaban en especie y en servicios que prestaban a los pueblos sometidos.

¹¹ De la Garza, Sergio Francisco, *Op. cit.*, nota 4, p.26.

¹² Civismo Fiscal, “Historia de la Tributación en México”, México, 07/10/07, 15:30 pm, <http://www.sat.gob.mx>.

En la época de la Conquista, Hernán Cortes adoptó un sistema tributario modificando la forma en que se cobraban los tributos y los cambió por piedras y joyas. Se creó la Matricula de Tributos de 1540, en la que la quinta parte de los bienes pertenecía a la monarquía española. Asimismo, nombró a un Ministro, un Tesorero y a varios contadores encargados de la recaudación y custodia del Quinto Real.

En 1573, se creó todo un Sistema Jurídico Fiscal en el que la principal fuente de riqueza para el Estado fueron los recursos económicos provenientes del “Diezmo Minero”.

En 1810, el sistema fiscal comprendió “Alcabalas” (impuesto indirecto del 10% del valor de lo que se vendía o se permutaba), además se expidió el primer arancel para el gobierno de las aduanas marítimas y se modificó el pago de derechos sobre el vino y aguardiente. En esta época existió un gran conflicto, debido al modelo de gobierno federalista que fue adoptado.

Durante la intervención Francesa, con el Presidente de México Benito Juárez, se creó una corresponsabilidad en las finanzas públicas entre la Federación y los Estados, al establecerse que una parte de lo recaudado se quedaría en manos de los Estados y otra parte integraría los ingresos de la Federación. Debido al fracaso que tuvo este sistema, se impulsó el proyecto de una fiscalidad “Protoliberal”, por la cual los Estados se quedarían con todo lo recaudado dentro de su jurisdicción, y sólo otorgarían un porcentaje a la Federación.

En la presidencia de Porfirio Díaz se requirió de un sistema de tributación controlado y de equilibrio, pues existía una Hacienda dotada de ineficiencia administrativa y corrupta, que se niveló con la llegada del Ministro de Hacienda José Yves Limantour en 1893, año en el que aumentaron las cuotas de los Estados y la Federación, se redujo el presupuesto y las partidas abiertas del

Ejecutivo y se regularizó la percepción de los impuestos existentes, mediante una vigilancia activa y sistemática sobre empleados y contribuyentes.

Con el destierro de Porfirio Díaz llegó el desorden desmedido al país, a lo que no escapó la tributación, pues los mexicanos dejaron de pagar impuestos, en tanto que el Ejército quedó a cargo de la Hacienda Pública, de la cual disponían ilimitadamente para proveerse de fondos.

Después de esa época tan hostil, el Dr. Henry Alfred D. Chandley, miembro de la Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera del Gobierno Federal Mexicano, con su obra intitulada “Investigación Preliminar del Problema Hacendario Mexicano con Proposiciones para la Reestructuración del Sistema”, aportó bases para aplicar reformas y acciones que impulsaron la actividad tributaria.

A la fecha, no se ha estabilizado la situación a pesar de las constantes reformas a las leyes fiscales para disponer de recursos económicos, construir obras y prestar servicios a la colectividad. Se ha procurado una mejor distribución de la riqueza, proveniente en gran medida de la industria petrolera, pero con todos esos cambios, la economía mexicana parece resistirse a lograr un equilibrio en todos sus sectores.

Así, el sistema tributario de nuestro país mucho más que un conjunto de disposiciones fiscales, es parte de nuestra historia, costumbres e idiosincrasia, pues la situación actual de nuestro sistema, es el reflejo de las acciones ejecutadas a través del tiempo, tanto de las autoridades como de los gobernados.

1.6 Fuentes del derecho tributario

En general, las fuentes del derecho son el “conjunto de pautas y de principios morales, doctrinales, sociales, políticos, económicos o culturales, que

determinan la voluntad del legislador para dar contenido a los preceptos legales, que van a regir las relaciones internas y externas de un Estado, y que engendran disposiciones de carácter general, obligatorio e impersonal”.¹³

Andrés Serra Rojas, clasifica las fuentes del derecho en materiales y formales, las primeras se forman por un conjunto de elementos que originan el derecho positivo; las segundas, constituyen el derecho aplicable al ámbito de la administración pública, son el derecho escrito o lo que conocemos como legislación.

En materia tributaria, las fuentes formales del derecho son las siguientes:

1.- *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*- Es la principal fuente formal, toda vez que de ella derivan las demás, es conocida como “Carta Magna”; determina la estructura del Estado, la forma de gobierno, la competencia de los órganos constitucionales y administrativos, los derechos y deberes de los ciudadanos, la libertad jurídica, y determinados problemas básicos de una comunidad, que se mantienen permanentemente fuera de los vaivenes de los problemas políticos cotidianos.

En materia fiscal, como en otras materias, es el primer proceso de manifestación de las normas jurídicas, toda vez que proporciona los principios fundamentales rectores del orden jurídico-fiscal conforme lo previsto en artículo 133 de la Carta Magna, que a la letra establece lo siguiente:

“Artículo 133.- Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

¹³ Sánchez Gómez, Narciso, *Derecho fiscal mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1999, p. 41.

2.- *La Ley.*- Después de la Constitución, se considera la fuente formal más importante del derecho fiscal, ya que para su validez, todas las relaciones dentro del ámbito tributario, deben estar previstas y reglamentadas por una norma jurídica aplicable al caso, conforme lo establecido por el artículo 31, fracción IV de la Constitución, que a la letra dice:

“Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

(I-III)

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”.

3.- *Reglamento Administrativo.*- Es un acto normativo que “crea situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales para esclarecer y complementar en detalle las normas de una ley, a efecto de hacer más eficaz y expedita su aplicación en los casos concretos. Sus dos vertientes son: a) formal, lo expide la autoridad administrativa (el titular del órgano ejecutivo); y b) material, crea situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales”.¹⁴

4.- *Decreto-ley y Decreto delegado.*- Excepcionalmente la ley puede tener su origen en el poder ejecutivo (Presidente de los Estados Unidos Mexicanos), a través de estos ordenamientos legales.

En situaciones graves para la tranquilidad pública, la Constitución Federal autoriza al Poder Ejecutivo para asumir la responsabilidad de dictar disposiciones transitorias que hagan frente a tal situación, dando lugar al Decreto-ley.

En materia tributaria, se refleja expresamente en lo dispuesto por el artículo 29 constitucional, que faculta al Ejecutivo para suspender las garantías

¹⁴ Reyes Altamirano, Rigoberto, *Elementos básicos de derecho fiscal*, 2ª ed, México, Ed. Coordinación Editorial, 2001, pp. 34 y 35.

individuales en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro motivo que ponga a la sociedad en grave peligro.

Por otro lado, el Decreto-delegado surge por la autorización que otorga la Constitución General al Poder Ejecutivo para emitir normas con fuerza de ley por un tiempo limitado y para objetos definidos. Un claro ejemplo, es el contenido del artículo 131 constitucional, que en su párrafo segundo autoriza al Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de importación y exportación expedidas por el propio Congreso y para crear otras, o para restringir y prohibir las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime conveniente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o con cualquier propósito en beneficio del Estado.

5.- *Jurisprudencia.*- “Es la interpretación de la ley o de otros ordenamientos jurídicos que llevan a cabo los tribunales judiciales y administrativos, al resolver las controversias que surgen entre los particulares o entre éstos y la administración pública”,¹⁵ siempre y cuando se den los siguientes requisitos:¹⁶

- a) Que se emitan cinco ejecutorias sobre asuntos similares, resueltas en el mismo sentido.
- b) Las cinco ejecutorias deben ser consecutivas, ya que si se interrumpen por una en la que se sustente un criterio contrario, la jurisprudencia no se fija.
- c) Debe existir un consenso favorable de cuando menos ocho ministros, si se trata del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o de cuatro, si se trata de las Salas.

¹⁵ Sánchez Gómez, Narciso, *Op. cit.*, nota 13, p. 53.

¹⁶ *Cfr.* Arrijoa Vízcaíno, Adolfo, *Op. cit.*, nota 3, p.63.

En el sistema jurídico mexicano, de acuerdo con los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo vigente, la jurisprudencia creada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al funcionar en Pleno o en Salas, es obligatoria para los Tribunales Colegiados, Tribunales Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Judiciales del Fuero Común, Tribunales Administrativos Federales y Tribunales del Trabajo.

6.- *Circulares administrativas.*- “Son disposiciones de carácter general dictadas por las dependencias y organismos fiscales federales, estatales y municipales, que tienden a explicar, encausar o aclarar los mandatos de las leyes y reglamentos de la misma naturaleza”.¹⁷

“Las circulares no contienen normas de carácter jurídico, sino simplemente explicaciones dirigidas a los funcionarios, principios técnicos o prácticos que aseguren el buen funcionamiento de la organización administrativa”.¹⁸

7.- *Doctrina.*- En materia tributaria “es un conjunto de ideas, opiniones, principios, teorías y criterios personales de los distintos tratadistas del derecho fiscal, que con sus aportaciones vienen a sostener, contribuir y a engrandecer esa ciencia jurídica”.¹⁹

1.7 Potestad tributaria

“Cuando el pueblo expresa su voluntad soberana para formar el Estado, plasma en su Constitución la existencia, organización y funcionamiento de sus

¹⁷ Sánchez Gómez, Narciso, *Op. cit.*, nota 13, p. 58.

¹⁸ Rodríguez Lobato, Raúl, *Op. cit.*, nota 5, p. 27.

¹⁹ Sánchez Gómez, Narciso, *Op. cit.*, nota 13, p. 57.

órganos, los cuales quedan sometidos al orden jurídico en el ejercicio de las atribuciones necesarias para su desempeño”.²⁰

La Constitución Federal, en sus artículos 39, 40 y 41, reconoce la soberanía como la voluntad del pueblo en quien reside el poder superior del Estado, por cuya manifestación se estructuró el Estado mexicano, con una organización determinada para el ejercicio de su poder, a través de sus funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

En el sistema jurídico mexicano, la función legislativa se ejerce por el Congreso de la Unión al crear leyes; a éste se le atribuye la facultad de imponer contribuciones a cargo de los gobernados, cumpliendo así con la potestad tributaria que nuestra ley fundamental le otorga expresamente en su artículo 73, fracción VII, para imponer contribuciones a los gobernados, mediante la expedición de una ley que vincula individualmente a los sujetos activo (Estado- fisco) y pasivo (gobernado-contribuyente) de la relación jurídico-tributaria.

En ese orden de ideas, la potestad tributaria se refiere a “un poder que será ejercido discrecionalmente por el órgano legislativo, dentro de los límites que establece la propia Constitución; este poder se concretiza y concluye con la emisión de una ley, en la cual, posteriormente, los sujetos destinatarios del precepto legal quedarán supeditados para su debido cumplimiento”.²¹

Es importante destacar que el ejercicio de la potestad tributaria, se encuentra supeditado al cumplimiento de diversas disposiciones constitucionales que rigen la actividad del Estado, con la finalidad de que los actos emitidos por las autoridades fiscales gocen de legalidad, para lo cual nuestro máximo ordenamiento jurídico, establece limitantes al poder impositivo

²⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Principios de derecho tributario*, 5ª ed, México, Ed. Limusa Noriega Editores, 2008, p.36.

²¹ *Ibidem*, p.37.

del Estado para el ejercicio de sus funciones, que serán objeto de estudio en el siguiente punto.

1.7.1 Límites a la potestad tributaria

“El establecimiento de un tributo no sólo debe seguir los lineamientos orgánicos de la Constitución, también debe respetar las garantías del gobernado, pues de no ser así, el contribuyente podrá promover el juicio de amparo, para dejar sin eficacia un tributo nacido en contra del orden establecido por la Constitución”.²²

Ahora bien, algunos de los límites de la potestad tributaria contenidos en nuestra Carta Magna, son los siguientes:²³

a) Irretroactividad

El artículo 14 Constitucional, establece lo siguiente:

“Artículo 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

(.)”.

“Esta prohibición es tanto para el encargado de expedir las leyes (Poder Legislativo) como para todas aquellas autoridades que las aplican. Se presenta cuando la duración de una situación jurídica, nacida al amparo de una ley, se prolonga más allá de la fecha en que dicha ley fue sustituida por otra”.

“En materia tributaria, el punto de partida para determinar la irretroactividad de la ley, se encuentra en la realización del hecho generador (efectuado por el contribuyente) en relación con su vigencia, de tal modo que

²² *Ibidem*, p.50.

²³ *Ibidem*, pp. 50 a 53.

sólo podrán generarse efectos jurídicos conforme a lo dispuesto en la norma tributaria vigente en el momento en que el hecho generador se realizó”²⁴, como lo establece el artículo 6o. del Código Fiscal de la Federación, al indicar:

“Artículo 6.- Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran.

(.)”

b) Legalidad

Esta garantía incluye dos aspectos: el primero, en relación con el establecimiento de las contribuciones y el segundo, respecto a la actuación de las autoridades.

La primera parte la encontramos prevista en la fracción IV del artículo 31 constitucional, al establecer la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, de tal suerte que sólo por ley, formal y materialmente considerada, pueden imponerse las contribuciones, sin desvincularse de los elementos que las integran: sujeto, objeto, base, tasa o tarifa, resultando perfectamente aplicable el aforismo de *Nullum Tributum sine lege*.

El segundo aspecto, lo encontramos regulado en el primer párrafo del artículo 16 constitucional, al condicionar todo acto de molestia y, en general, todo acto de autoridad a estar fundado y motivado. El párrafo textualmente establece: *“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”*.

c) Libertad de trabajo

²⁴ *Ibidem*, p.51.

Se encuentra regulada en el artículo 5o. constitucional, en el que se prevé un límite al poder tributario del Estado, al considerar que un impuesto no debe afectar la libertad de empleo, como tampoco la libertad y seguridad requeridas para que las personas se dediquen a la industria o comercio que les acomode, siempre que dicha actividad sea lícita.

La promulgación de leyes fiscales que graven los productos del trabajo en forma excesiva, no debe atacar la libertad de trabajo ni privar al sujeto de los rendimientos de la labor realizada.

d) Derecho de petición

El artículo 8o. constitucional, señala:

“Artículo 8.- Los funcionarios y empleados públicos respetaran el ejercicio de derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve termino al peticionario”.

Mediante el derecho de petición, todo individuo puede solicitar la intervención de las autoridades fiscales, a fin de que se cumpla la ley fiscal. En esta materia, cuando el gobernado ejerza este derecho, la autoridad debe emitir, por escrito, una respuesta a la petición que se le formuló.

e) Garantías de proporcionalidad y equidad

Son garantías individuales tuteladas por la citada fracción IV del artículo 31 constitucional, en tanto que precisa que los gobernados deben contribuir con el gasto público, de manera proporcional y equitativa.

La proporcionalidad se refiere a que las personas deben contribuir al gasto público de acuerdo con su capacidad contributiva.

En tanto, la equidad se identifica como el impacto del gravamen, que debe ser igual para todas las personas que se encuentren en las mismas condiciones contributivas.

1.8 Distribución de la potestad tributaria

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la forma de gobierno adoptada por el Estado Mexicano y así textualmente señala:

*“Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una **república representativa, democrática, federal**, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”*

Los aspectos resaltados con negrillas hacen referencia a lo que se precisa a continuación:

1.- *República*.- Es de todos, es cosa pública.

2.- *Representativa*.- Se ejerce una democracia indirecta, esto es, hay funcionarios que representan a la sociedad, debido a la soberanía que se les confiere.

3.- *Democrática*.- La elección de los titulares de los poderes ejecutivo y legislativo corresponde al pueblo.

4.- *Federal*.- Coexisten diversos ordenes jurídicos para regular las funciones encomendadas a los órganos públicos.

En relación con el último de los aspectos mencionados, debemos considerar que la teoría precisa que, el Estado Federal surge cuando diversas circunscripciones territoriales (entidades) se unen para dar origen a una entidad superior denominada Federación, la cual representa y gobierna mediante el ejercicio de poderes y atribuciones que los entes creadores le otorgan y le reconocen.

El Federalismo opera a través de una distribución vertical de poder y de control recíproco, que es ejecutado por los órganos constituidos en los distintos niveles de gobierno, lo cual implica reconocer que existen alcances y límites competenciales basados precisamente en una distribución por materia, por jurisdicción y jerárquicamente entre Federación, Entidades Federativas y Municipios.²⁵

La distribución de competencias encuentra sustento constitucional en el artículo 124, al establecer que las facultades que no están expresamente concedidas a la Federación se entiende que los Estados se las han reservado para su ejercicio.

a) La Federación

Tiene un campo exclusivo, por lo que solamente ella, a través de sus órganos, puede actuar en ese ámbito, aplicando sus “facultades exclusivas”, que atienden básicamente a la soberanía nacional en lo exterior, así como al desarrollo de la Federación en lo interior. Según se aprecia de lo previsto por el artículo 73, fracción XXIX de la Carta Magna, al establecer lo siguiente:

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

(I-XXVIII)

²⁵ *Cfr. Ibidem*, p.40.

XXIX. Para establecer contribuciones:

- 1º. Sobre el Comercio Exterior (Importaciones y Exportaciones)
- 2º. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º. y 5º. del artículo 27;
- 3º. Sobre Instituciones de Créditos y Sociedades de Seguros.
- 4º. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación y, (Vías Generales de Comunicación, Radio y Televisión).
- 5º. Especiales sobre:
 - a) Energía eléctrica;
 - b) Producción y consumo de tabacos labrados;
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
 - d) Cerillos y fósforos;
 - e) Aguamiel y productos de su fermentación;
 - f) Explotación forestal,
 - g) Producción y consumo de cerveza.

Las Entidades Federativas participaran en el rendimiento de éstas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijaran el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica”.

b) Los Estados

Asimismo, de la Constitución Federal se desprenden otras facultades que son prohibidas a las entidades federativas pero exclusivas de la Federación, previstas en los artículos 117, fracciones III a IX y 118, fracciones I, II y III constitucionales.

El artículo 117 de la Carta Magna, señala las siguientes:

“Artículo 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras;

II. Derogada

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado;

IV.- Gravar el transito de personas o cosas que atravesen su territorio;

V.- Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

VI.- Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectuó por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;

VII.- Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencia de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;

VIII.- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional;

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública;

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice”.

(.)

Por su parte el artículo 118 constitucional, señala:

“Artículo 118.- Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I.- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;

II.- Tener, en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de guerra, y

III.- Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República”.

Además, se encuentran las facultades concurrentes que se originan con el ejercicio de la atribución conferida en la fracción VII del artículo 73 constitucional, al facultar al Congreso de la Unión para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, pues de manera implícita

este precepto permite que la Federación imponga contribuciones en materias que no le son exclusivas y que están reservadas para los Estados, es decir, todas las materias que no sean exclusivas de la Federación, podrán ser gravadas por ésta y los Estados.

c) Los Municipios

Por lo que hace al Municipio, cabe mencionar que éste carece de potestad tributaria, ya que no puede establecer sus contribuciones directamente, pues sólo administra su hacienda con base en su competencia tributaria”.²⁶

El artículo 115 constitucional establece que la hacienda municipal se integra de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, esto es, los Municipios quedan supeditados a las asignaciones presupuestales que los Estados y la Federación destinen a su favor, de tal suerte que los municipios dependen de las legislaturas estatales y federales para obtener recursos económicos destinados a satisfacer el gasto público municipal; y así textualmente lo señala:

“Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

(I-III)

IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

²⁶ *Ibidem*, p.47.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos de los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier tributo, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

(V-VIII)”.

d) El Distrito Federal

Por lo que respecta al Distrito Federal, representa la sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, según se aprecia de la lectura del artículo 44 constitucional que se transcribe a continuación:

“Artículo 44.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General”.

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.

Las características del patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico, estarán determinados por la ley que en la materia expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que además de poseer facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, con la Reforma Política del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993, se elevó como órgano de gobierno con facultades legislativas propias para el Distrito Federal.

El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno y las demás disposiciones legales aplicables.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal recae en el Congreso de la Unión, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y el Consejo de la Judicatura, que son los entes en quienes se ha depositado el ejercicio del poder público en esta entidad.

Por lo que hace al ámbito tributario, la facultad de legislar en lo relativo al establecimiento de contribuciones corresponde a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tal y como se desprende del artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso b), de la Constitución Federal, cuyo contenido es el siguiente:

“Artículo 122.- Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los

Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

(.....)

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

BASE PRIMERA. Respecto a la Asamblea Legislativa:

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, a probando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

(.....)”

Ahora bien, se debe poner especial atención al contenido del texto constitucional transcrito, pues al referirse a las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, alude a la palabra “aprobar”, lo cual compartiendo el criterio del profesor Carrasco Iriarte nos parece incorrecto, pues el legislador debió utilizar las expresiones “imponer”, “decretar” o “establecer” (. . . las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto), para dejar claro que corresponde a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la facultad exclusiva de legislar en materia de contribuciones, pues la palabra “aprobar” remite al acto de autorizar o calificar un hecho realizado por otro, confundiendo de esta manera las facultades legislativas del citado órgano de gobierno.

1.9 Competencia tributaria

“La coexistencia dentro de un mismo Estado y dentro de un mismo territorio de estructuras político-administrativas federales y estatales, reclama la presencia de un sistema competencial perfectamente definido, que señale las atribuciones y los límites tanto del poder Federal como de las Entidades Federativas”.²⁷

²⁷ Arrijoa Vizcaino, Adolfo, *Op. cit.*, nota 3, p.145.

Ello justifica que el artículo 41 constitucional establezca lo siguiente:

“Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

(.)”:

La Constitución Federal ha tenido que establecer un conjunto de reglas que integran una especie de sistema competencial en materia fiscal, el que, a pesar de sus incongruencias y defectos, procura impedir casos de doble o hasta triple tributación.

“El sistema competencial se estructura a través de la delimitación de las materias que pueden ser objeto de gravámenes federales, de las que se entienden reservadas a las Entidades Federativas y de las que pueden servir de base para la integración de las Haciendas Municipales. Obviamente, de semejante delimitación se desprende el principio de que las fuentes de riqueza reservadas a la potestad tributaria de uno de los sujetos activos, no puede ser gravada por cualquiera de los otros dos y viceversa”.²⁸

La competencia tributaria implica una fuerza del Estado, cuyo origen parte de la obligación a cargo de los particulares para contribuir con el gasto público, mediante la creación de una ley; sin embargo, para el debido cumplimiento de ésta, el Estado a través de sus órganos administrativos, somete a los gobernados a un orden jurídico preestablecido y del cual emana la facultad de los funcionarios para actuar dentro de una determinada jurisdicción (federal, estatal o municipal) para percibir esas contribuciones.

En el derecho fiscal, la competencia tributaria se distribuye de la manera siguiente:

²⁸ *Ibidem*, p. 149.

a) En el ámbito federal corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Sistema de Administración Tributaria (SAT); Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); Instituto de Seguridad de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISFAM) (sujetos activos).

b) En el ámbito estatal o local corresponde a la Secretaría de Finanzas, a través de la Tesorería de cada entidad. En algunos Estados de la República existen entidades paraestatales u organismos desconcentrados, vinculados fundamentalmente al cobro de los derechos por suministro de agua.

En el Distrito Federal corresponde a la Secretaría de Finanzas a través de la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal y la Comisión de Aguas del Distrito Federal (sujetos activos).

c) En los Municipios corresponde a las oficinas recaudadoras o la Secretaría de Finanzas Municipal (sujetos activos).

1.10 Sistema de coordinación fiscal

La insistente necesidad de facultar simultáneamente a la Federación y a los Estados para establecer, regular y recaudar contribuciones es de fácil justificación, pues basta que las autoridades se inconformen con los recursos económicos obtenidos para establecer otras fuentes de ingresos, aunque ello implique conflictos competenciales.

La Constitución Federal reconoce algunas fuentes de recaudación exclusivas para la Federación, tal y como lo establece en su artículo 73, fracción XXIX. Posteriormente, el órgano judicial que interpreta la Constitución,

determinó que la Federación estaba facultada para establecer impuestos en todas las materias que no le son exclusivas y que ejercen las Entidades Federativas como lo estipula el artículo 73, fracción VII constitucional.²⁹

Debido a los conflictos que se han suscitado entre la Federación y los Estados en materia de potestad y competencia tributarias, se creó el Sistema de Coordinación Fiscal, cuyo principal objetivo es armonizar las tareas impositivas; asimismo para evitar tributaciones dobles, constituir un fondo general de participación y regular la forma específica para las entidades que deciden convenir con la Federación su incorporación al sistema.

En la actualidad, el Sistema de Coordinación Fiscal tiene sustento en la Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, la cual establece como objetivos los siguientes:³⁰

- Coordinar el sistema fiscal entre la Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal;
- Organizar el Fondo General de Participaciones;
- Fijar las participaciones a las Entidades Federativas;
- Regular la forma de colaboración administrativa; y
- Establecer organismos para el manejo de la coordinación.

“El instrumento básico para la operación de este sistema de coordinación es el convenio de adhesión que celebran las diferentes partes a fin de lograr los propósitos enunciados, en donde se acuerda que las entidades se abstendrán de establecer o mantener contribuciones previstas expresamente por las leyes fiscales federales; además del convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal para que las autoridades estatales y municipales participen en las funciones de recaudación, fiscalización y administración de los ingresos federales”.³¹

²⁹ Cfr. Ponce, Gómez, Francisco y Ponce Castillo, Rodolfo, *Op. cit.*, nota 1, p. 62.

³⁰ Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Op. cit.*, nota 20, p. 49.

³¹ *Idem.*

1.11 Ingresos del Estado y su clasificación

Los ingresos del Estado son todos aquellos recursos económicos de los cuales se allega el Estado provenientes de su potestad tributaria o de la explotación de sus propios bienes y de los financiamientos que obtiene por diversas vías, destinados a cubrir las necesidades propias y colectivas que demande la sociedad.

Generalmente se ha admitido la distinción entre ingresos ordinarios y derivados, ingresos ordinarios y extraordinarios, ingresos de derecho público y derecho privado, ingresos tributarios y no tributarios, según los medios utilizados para obtener los recursos necesarios.

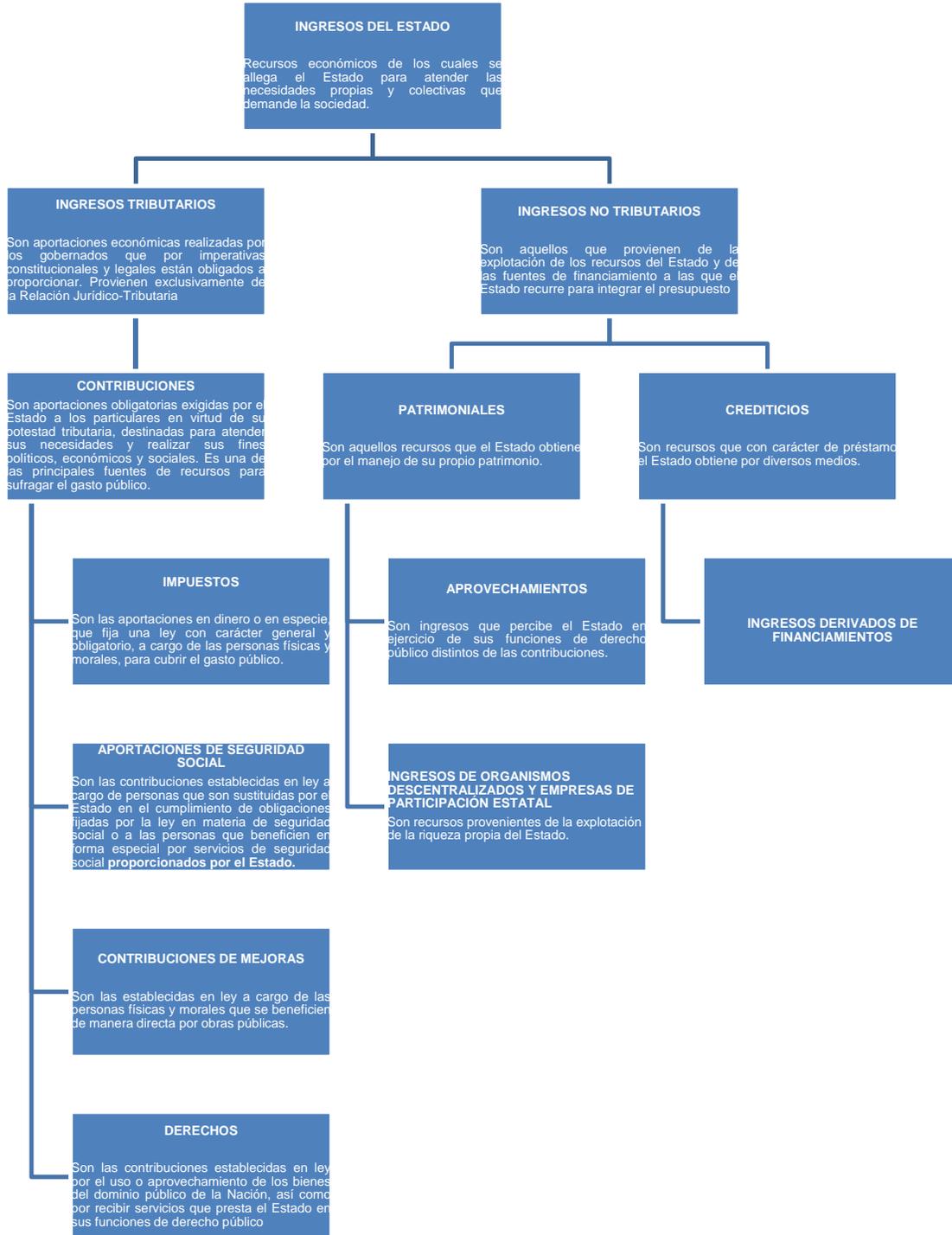
Nosotros compartimos la clasificación que hace el Dr. Delgadillo Gutiérrez, y así clasificamos los ingresos en tributarios y no tributarios, conceptuados de la siguiente manera:³²

1.- Ingresos tributarios o derivados.- Son aquellos recursos que el Estado recibe de los particulares derivado de su potestad tributaria, es decir, que no provienen de su propio patrimonio.

2.- Ingresos no tributarios u originarios.- Son aquellos recursos económicos que tienen su origen en el patrimonio del Estado, como consecuencia de su explotación directa o indirecta, así como de aquellos provenientes de los financiamientos internos o externos extendidos a favor del Estado mexicano.

³² *Ibidem*, pp. 30 y 31.

CLASIFICACION DE LOS INGRESOS DEL ESTADO



CAPITULO SEGUNDO

LA RELACION JURIDICO-TRIBUTARIA

2.1 Generalidades de la relación jurídico-tributaria

La potestad tributaria del Estado se manifiesta a través del proceso legislativo que culmina con la publicación de la ley fiscal, estableciendo las situaciones jurídicas o de hecho (hecho imponible) que posteriormente, realizará el gobernado para generar el nacimiento de derechos y obligaciones entre los sujetos que intervienen en la relación jurídico-tributaria.

Esta relación jurídico-tributaria nace cuando se actualiza la situación concreta prevista por la norma legal tributaria. Es conveniente partir de la premisa de que una norma jurídica en sí y por sí no obliga a nadie, mientras no se realice el hecho o situación previstos por ella; sin embargo, una vez que se efectúe dicho presupuesto, surgirán derechos y obligaciones imputados a los sujetos involucrados en la relación jurídico-tributaria.

El presupuesto de la relación jurídico-tributaria tiene su base legal en el Código Fiscal de la Federación, que en su artículo 6o. establece lo siguiente:

“Artículo 6.- Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran.

(.....):”

“La relación jurídico-tributaria es un vínculo que une a diferentes sujetos respecto de la generación de consecuencias jurídicas consistentes en el nacimiento, modificación, transmisión o extinción de derechos y obligaciones en materia de contribuciones”.³³

³³ *Ibidem*, p.88.

De este concepto derivamos que las expresiones “relación jurídico-tributaria” y “obligación tributaria” no significan lo mismo, toda vez que la relación jurídico-tributaria comprende derechos y obligaciones, es decir, la obligación tributaria es sólo una parte de dicha relación.

2.1.1 Obligación tributaria

“En términos generales se ha considerado como obligación a la necesidad jurídica que tiene una persona de cumplir una prestación de diverso contenido, o como la conducta debida en virtud de la sujeción de una persona a un mandato legal”.³⁴

La obligación tributaria nace, se crea y se instaura por fuerza de ley, pues de la creación de ésta emana el supuesto de que es voluntad del legislador hacer surgir la obligación, al establecer el presupuesto normativo que genera la existencia de un vínculo jurídico entre los sujetos activo y pasivo de la relación jurídico-tributaria.

La obligación tributaria tiene su fundamento constitucional en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política Federal, al establecer que: “*Son obligaciones de los mexicanos: IV.- Contribuir para los gastos públicos, . . .*”, y se cumple sustancialmente mediante una prestación en dinero.

En efecto, el objeto sustancial de la obligación tributaria consiste en una prestación pecuniaria coactiva, que pesa sobre el sujeto pasivo (contribuyente) a favor de un sujeto activo (Fisco u otra entidad pública), que tiene el derecho de exigir un ingreso como consecuencia de su potestad tributaria.

En el mismo sentido se ha pronunciado el profesor Hugo Carrasco Iriarte, quien además precisa que el objeto fiscal atañe los aspectos siguientes:³⁵

³⁴ *Ibidem*, p.89.

³⁵ *Cfr.* Carrasco Iriarte, Hugo, *Derecho fiscal I*, 2ª ed., México, Ed. Iure editores, 2003, p.191.

a) *Dar*. Se refleja en la parte del patrimonio o ingreso, porcentaje del precio o del valor de determinados bienes o la cantidad fija, que el sujeto pasivo entera a la hacienda pública para cumplir la obligación fiscal propia o ajena.

b) *Hacer*. Se refiere al cumplimiento de los deberes positivos que se establecen en las leyes fiscales, como: presentar declaraciones, avisos y cumplir los requerimientos de las autoridades fiscales.

c) *No hacer*. Se identifica cuando el sujeto pasivo está obligado a abstenerse de realizar conductas prohibidas por la legislación fiscal, es decir, no realiza conductas ilícitas, por ejemplo; expedir comprobantes fiscales sin los requisitos exigidos por las leyes.

Otros autores como Jesús Quintana Valtierra, Jorge Rojas Yañez y Sergio Francisco de la Garza, denominan “obligación principal” a la obligación sustantiva de dar y “obligaciones accesorias” a aquellas formales consistentes en hacer, no hacer y tolerar.

Sin embargo, la clasificación anterior ha generado polémica, ya que algunos autores, entre los que destaca el Magistrado Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, argumentan que tal clasificación carece de sustento jurídico, pues generalmente lo accesorio implica dependencia de lo principal, por lo que, si no existe la obligación principal, no existen en consecuencia las obligaciones accesorias; supuesto que no aplica en la obligación tributaria, pues las obligaciones de dar, hacer, no hacer y tolerar son independientes, esto es, cada obligación existe por sí sola, sin depender de la existencia de cualquiera de ellas, es decir, son autónomas.³⁶

Siguiendo el criterio del Magistrado Delgadillo, la existencia de una obligación formal de hacer, como lo es inscribirse en el Registro Federal de

³⁶ Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Op. cit.*, nota 20, p. 90.

Contribuyentes es independiente de las obligaciones formales consistentes en no hacer o tolerar, pues la existencia de una no necesariamente trae aparejada la ejecución o abstención de otra; por ejemplo, si un contribuyente suspendió sus actividades ante la autoridad fiscal (obligación formal de hacer), no necesariamente debe pagar contribuciones (obligación sustantiva de dar), sin embargo, debe abstenerse de destruir la documentación contable (obligación formal de no hacer); con este ejemplo, se demuestra que la existencia de una obligación sustantiva o formal no necesariamente implica la existencia de otra, por lo que se concluye que existe una autonomía e independencia entre las obligaciones de dar, hacer, no hacer y tolerar.

2.1.1.1 Determinación de la obligación tributaria

La determinación de un tributo en cantidad líquida es la operación matemática necesaria para fijar su importe exacto, mediante la aplicación de tasas tributarias previstas por la ley fiscal.

“Debe señalarse que la operación de liquidación normalmente es llevada a cabo por el propio contribuyente, ya que la ley fiscal, partiendo de un principio de buena fe, le permite calcular y declarar voluntariamente el monto de sus obligaciones tributarias. No obstante, en algunas ocasiones la ley dispone que dicho cálculo sea efectuado por la autoridad hacendaria”.³⁷

2.2 Hecho imponible en la relación jurídico-tributaria

El hecho imponible es el que hipotéticamente prevé la norma jurídica y, cuando el gobernado se coloca en ese supuesto surge el nacimiento de la obligación tributaria.

³⁷ Cfr. Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *Op. cit.*, nota 3, p. 132.

“Las leyes fiscales que contienen los impuestos establecen una serie de presupuestos de naturaleza jurídica o económica para configurar cada tributo, y cuya realización origina el surgimiento de la obligación fiscal”.³⁸

En pocas palabras, es la disposición legal de carácter jurídico y económico prevista en la norma tributaria que regula el establecimiento de un tributo en el que intervienen un sujeto activo (fisco) y un sujeto pasivo (contribuyente).

“El hecho imponible debe respetar los límites naturales de la imposición de tributos, que consisten en no agotar o asfixiar la fuente de riqueza e impactar en un sacrificio mínimo y necesario de aquellos contribuyentes respecto de los cuales, obtiene ingresos para satisfacer sus gastos como ente público”.³⁹

2.2.1 Elementos legales que integran el hecho imponible

Los elementos legales que integran el hecho imponible de una relación jurídico-tributaria, son los siguientes:⁴⁰

1.- *Elemento objetivo.*- Es la situación jurídica o de hecho que el legislador ha tomado en cuenta para establecer un tributo que es determinado por un hecho o fenómeno económico, un acto o negocio jurídico, estado o cualidad de una persona o la titularidad de derechos o bienes.

2.- *Elemento subjetivo.*- Son los sujetos o personas vinculadas a la obligación fiscal (hacienda pública y contribuyente).

3.- *Elemento temporal.*- Es el lapso que determina cuándo se crea la obligación fiscal y, en consecuencia, en qué momento surge su

³⁸ Carrasco Iriarte, Hugo, *Op. cit.*, nota 35, p.193.

³⁹ *Ibidem*, p.197.

⁴⁰ *Cfr. Ibidem*, p.194.

exigibilidad; y en función de su acontecimiento, determinar cuál es la ley aplicable.

4.- Elemento espacial.- El hecho imponible se realiza dentro de una circunscripción territorial, esto es, en un lugar determinado como el territorio nacional que comprende los Estados, Municipios y el Distrito Federal; y además, se precisa la sujeción del gobernado y de la autoridad fiscal a la norma tributaria.

2.3 Hecho generador

El hecho generador surge cuando la realidad del sujeto pasivo coincide con la disposición legal prevista por la norma tributaria, es decir, el contribuyente materializa el presupuesto normativo y origina el nacimiento de la obligación tributaria, que constriñe tanto al contribuyente como al Fisco en sus calidades de sujetos pasivo y activo de la relación jurídico-tributaria.

2.3.1 Consecuencias del hecho generador

La existencia del hecho generador en la vida jurídica, determina diversos elementos que unidos, permiten la identificación y debida aplicación de las leyes tributarias, consistentes en:⁴¹

- a) Identificación del momento en que nace la obligación tributaria principal.
- b) Determinación del sujeto pasivo principal de la obligación tributaria.
- c) Fijación de los conceptos de incidencia, no incidencia y exención.
- d) Determinación del régimen jurídico de la obligación tributaria; alícuota, base de cálculo, exenciones.
- e) Distinción de los tributos.
- f) Distinción de los tributos en especie.
- g) Clasificación de los impuestos en directos e indirectos.

⁴¹ A. Fação Araujo, *Fato generador*, 2ª ed, 1971, p.36, citado por Carrasco Iriarte, Hugo, *Derecho Fiscal I*, *Op. cit.*, nota 35, p.194.

- h) Elección del criterio para la interpretación de la ley tributaria.
- i) Determinación de los casos concretos de evasión en sentido estricto.

2.4 Sujetos involucrados de la relación jurídico-tributaria

Los sujetos que intervienen en la relación jurídico-tributaria se denominan activo y pasivo.

El sujeto activo es el Estado, representado por la hacienda pública, que con su potestad tributaria es quien tiene la facultad de exigir el cumplimiento de la obligación tributaria, en los términos fijados por la propia ley,⁴² dicho en otros términos, es el acreedor de la prestación pecuniaria en quien se concreta sustancialmente la obligación tributaria.

El sujeto pasivo es la persona que tiene a su cargo el cumplimiento de la obligación tributaria, en virtud de haber realizado el supuesto jurídico establecido en las leyes fiscales.

2.4.1 Sujeto activo

El Estado como titular de la potestad tributaria, es quien ejerce la facultad de imponer tributos a los particulares, a través de las autoridades fiscales quienes ejercen las atribuciones conferidas por la normatividad tributaria, para poder hacer exigible la prestación económica a su favor.

Al respecto, el profesor Ernesto Flores Zavala, señala que se denominan sujetos activos, porque “tienen el derecho de exigir el pago de los tributos”.⁴³

⁴² Cfr. Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto, *Op. cit.*, nota 20, p. 112.

⁴³ Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, 12ª. ed., México, Ed. Porrúa, 1970, p.53.

De acuerdo con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, los sujetos activos son la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

Sin embargo, el Magistrado Delgadillo Gutiérrez señala que existen sujetos activos diferentes de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, refiriéndose concretamente a los denominados “organismos fiscales autónomos”, que a pesar de tener personalidad jurídica propia diferente a la del Estado, conforme a la ley tienen la facultad de determinar contribuciones, dar las bases para su liquidación, y en algunos casos, llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, como sucede con el Instituto Mexicano del Seguro Social.⁴⁴

Por otra parte, autores como Jesús Quintana Valtierra y Jorge Rojas, sostienen que el único sujeto activo de la relación jurídico-tributaria es el Estado, representado por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, toda vez que la Constitución Federal no prevé a otro organismo diverso del Estado, como titular de la potestad tributaria derivada de una delegación de facultades, y que al no estar previstos como tales por la Constitución, pueden ser considerados como sujetos activos.⁴⁵

De los criterios señalados, concluimos, con el Dr. Delgadillo que los sujetos activos son la Federación, las Entidades Federativas, el Distrito Federal y los Organismos Fiscales Autónomos, pues aún cuando la Constitución Federal no prevé a éstos últimos literal y expresamente en el artículo 31, fracción IV, como sujetos activos, dicho ordenamiento contempla, en su parte orgánica, las bases constitucionales que permiten la creación de leyes reglamentarias que justifican y fundamentan el funcionamiento de los organismos fiscales autónomos.

⁴⁴ Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Op. cit.*, nota 20, pp. 112 y 113.

⁴⁵ Cfr. Quintana Valtierra, Jesús y Rojas Yañez, Jorge, *Derecho tributario mexicano*, 4ª. ed., México, Ed. Trillas, 1999, p. 91.

Dicho lo anterior, es conveniente mencionar que las funciones fundamentales de los titulares de la potestad tributaria, en cuanto al ejercicio, operatividad y aplicación de las contribuciones, consisten en la determinación, liquidación, comprobación, fiscalización, cobro, recaudación y administración de contribuciones, así como imposición de sanciones, cuando los casos lo ameriten.⁴⁶

2.4.2 Sujeto pasivo

El sujeto pasivo es el particular, deudor, conocido como contribuyente, que se colocó en la hipótesis prevista por la norma tributaria y que, de conformidad con el artículo 31, fracción IV, constitucional, se encuentra obligado a contribuir con el gasto público, a través del pago de un tributo a favor del Estado.

Al respecto, el artículo 1o. del Código Fiscal de la Federación, establece:

“Artículo 1.- Las personas físicas y las morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas. Las disposiciones de este Código se aplicaran en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de los que México sea parte. Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico.

La Federación queda obligada a pagar contribuciones únicamente cuando las leyes lo señalen expresamente.

Los estados extranjeros, en casos de reciprocidad, no están obligados a pagar impuestos. No quedan comprendidas en esta exención las entidades o agencias pertenecientes a dichos estados.

Las personas que de conformidad con las leyes fiscales no estén obligadas a pagar contribuciones, únicamente tendrán las otras obligaciones que establezcan en forma expresa las propias leyes.”

Del citado precepto legal, se desprende que son cuatro los sujetos pasivos, a saber:

⁴⁶ Cfr. Carrasco Iriarte, Hugo, *Op. cit.*, nota 35, p. 188.

1.- Personas físicas.- Entendidas como aquellos seres humanos dotados de capacidad jurídica, titulares de derechos y obligaciones.

2.- Personas morales.- Son aquellos entes constituidos como asociaciones, sociedades civiles o mercantiles, organismos descentralizados y empresas paraestatales.⁴⁷

3.- La Federación cuando las leyes fiscales lo señalen expresamente.

4.- Los estados extranjeros cuando no haya reciprocidad.

De acuerdo con lo anterior, entendemos que los sujetos pasivos de la relación jurídico-tributaria son las personas físicas y morales, nacionales o extranjeras, así como el Estado en todos sus niveles administrativos, y los Estados extranjeros, en casos excepcionales; quienes se encuentran obligados a contribuir para el gasto público en los términos en que las leyes fiscales lo establezcan.

2.4.2.1 Obligaciones del sujeto pasivo

Jesús Quintana Valtierra y Jorge Rojas Yañez, coinciden en señalar que las obligaciones del sujeto pasivo son las siguientes:⁴⁸:

a) *Dar*.- Que consiste en pagar contribuciones en la forma y términos establecidos por las leyes fiscales.

b) *Hacer*.- Se refiere a formular una declaración de impuestos, presentación de avisos, manifestaciones, llevar contabilidad, expedir comprobantes fiscales, etc.

⁴⁷ Cfr. Ponce Gómez, Francisco y Ponce Castillo, Rodolfo, *Op. cit.*, nota 1, p. 94.

⁴⁸ Cfr. Quintana Valtierra, Jesús y Rojas Yañez, Jorge, *Op. cit.*, nota 45, p.94.

c) *No hacer*.- El sujeto pasivo debe abstenerse de llevar a cabo cualquiera de las siguientes acciones: Oponerse al ejercicio de las facultades de las autoridades fiscales, cambiar de domicilio fiscal sin dar aviso a la autoridad fiscal, introducir mercancía extranjera sin haber cubierto los impuestos correspondientes, transportar productos gravados por alguna ley, que no estén amparados con documentación, entre otras.

d) *Tolerar*.- Consiste en una actitud permisiva hacia las autoridades: Recibir auditorias, visitas de inspección, permitir la revisión de libros, documentos, locales, bodegas y propiedades de los contribuyentes.

2.4.2.2 Clasificación de los sujetos pasivos

Cuando existe una pluralidad de sujetos pasivos derivada de la presencia de un tercero, que de alguna manera interviene directa o indirectamente en la relación jurídica-tributaria, surge la necesidad de clasificarlos, pues las circunstancias propias de cada contribuyente, determinan la calidad de deudor ante la ley tributaria. Es por ello que, se establece la clasificación siguiente:

1.- *Sujetos pasivos responsables directos*.- Se refiere a los sujetos obligados a pagar la contribución, por ser ellos mismos quienes realizan el hecho generador del crédito fiscal.⁴⁹

2.- *Sujetos responsables por sustitución*.- Son aquellos sujetos que la ley los considera como tales, debido a una sustitución completa de los deudores directos, hasta el punto de que en caso de incumplimiento, el fisco reclama directamente el pago al responsable sustituto del verdadero deudor, sin afectar a éste si se logra el pago. En sentido práctico, el deudor sustituto queda como deudor real del tributo, porque solamente

⁴⁹ Cfr. Ortega Maldonado, Juan Manuel, *Primer curso de derecho tributario*, México, Ed. Porrúa, 2004, p. 338.

respecto a él se encuentra una capacidad contributiva que justifica el cobro del tributo.⁵⁰

3.- *Sujetos responsables por solidaridad.*- Son aquellos sujetos que pagan la prestación a la que está obligado el sujeto pasivo directo, cuando éste no la cumple.⁵¹ Esa solidaridad deriva de la ley.

4.- *Sujetos responsables objetivamente.*- Son las personas que adquieren la propiedad o posesión de bienes, que constituyen garantía de créditos fiscales.⁵²

5.- *Sujetos incididos.*- Se refiere a las personas sobre las que recae, en última instancia, la carga de pagar el impuesto; erogan de su bolsillo el dinero necesario para cubrir el importe del mismo.⁵³

6.- *Terceros.*- Esta calidad la tienen quienes no son sujetos de la obligación tributaria sustantiva; sino que son de obligaciones tributarias formales. Son los obligados a exhibir ante las autoridades fiscales, los asientos de su contabilidad, documentación y correspondencia, referente a las operaciones realizadas con los sujetos pasivos, así como proporcionar toda la información que en relación a dichas personas se les solicite.⁵⁴

2.5 Criterios de vinculación entre los sujetos pasivo y activo

Los criterios de vinculación entre el sujeto activo y pasivo de la relación jurídico-tributaria, se entienden como aquel señalamiento previsto por la ley respecto al cómo, cuándo, dónde y por qué surge el nexo entre el sujeto activo y el sujeto pasivo de la obligación tributaria.⁵⁵

⁵⁰ Cfr. Carrasco Iriarte, Hugo, *Op. cit.*, nota 35, p. 224.

⁵¹ Cfr. Ortega Maldonado, Juan Manuel, *Op. cit.*, nota 49, p.341.

⁵² *Ibidem*, p.344.

⁵³ *Idem*.

⁵⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 347.

⁵⁵ Rodríguez Lobato, Raúl, *Op. cit.*, nota 5, p.151.

Existen dos criterios de vinculación a saber:

1. *Criterios subjetivos de vinculación.*- Que suponen una sujeción personal, toda vez que el Estado grava a las personas teniendo en cuenta la situación económica general, independientemente de la ubicación de la fuente de sus rentas o bienes. Entre los aspectos considerados, destacan la nacionalidad, el domicilio y la residencia como presupuestos para aplicar este criterio.

a) *Nacionalidad.*- Los nacionales de un país están obligados a contribuir para los gastos públicos de su país, independientemente del lugar en el que tengan su domicilio, residencia fiscal o cuál sea el origen de sus ingresos o dónde estén ubicados sus bienes.⁵⁶

b) *Domicilio.*- Están obligados al pago de tributos en un país, las personas que tengan su domicilio en ese país.⁵⁷

En materia tributaria, el domicilio fiscal del contribuyente, es aquel lugar en el que desempeña sus actividades en forma habitual.

Al respecto, el artículo 10 del Código Fiscal de la Federación, establece lo siguiente:

“Artículo 10.- Se considera domicilio fiscal:

I.- Tratándose de personas físicas:

a) Cuando realizan 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, el local que utilicen para el desempeño de sus actividades.

c) Únicamente en los casos en que la persona física, que realice actividades señaladas en los incisos anteriores no cuenten con un local, su casa habitación. (.)

⁵⁶ *Cfr. Ibidem*, p.152.

⁵⁷ *Idem*.

II.- En el caso de personas morales:

a) Cuando sean residentes en el país, el local en donde se encuentre la administración principal del negocio.

b) Si se trata de establecimientos de personas morales residentes en el extranjero, dicho establecimiento; en el caso de varios establecimientos, el local donde se encuentre la administración principal del negocio en el país, o en su defecto el que designen.

(.....).

c) Residencia.- Las personas están obligadas al pago de tributos en un país, por establecer su casa habitación en él, basta la comprobación de la situación de hecho para que dicho criterio sea aplicable.⁵⁸

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 9o. señala quienes se consideran residentes en territorio nacional, estableciendo lo siguiente:

“Artículo 9.- Se consideran residentes en territorio nacional:

I. A las siguientes personas físicas:

a) Las que hayan establecido su casa habitación en México. Cuando las personas físicas de que se trate también tengan casa habitación en otro país, se consideraran residentes en México, si en territorio nacional se encuentra su centro de intereses vitales. Para estos efectos, se considerará que el centro de intereses vitales está en territorio nacional cuando, entre otros casos, se ubiquen en cualquiera de los siguientes supuestos:

1.- Cuando más del 50% de los ingresos totales que obtenga la persona física en el año de calendario tengan fuente de riqueza en México.

2.- Cuando en el país tengan el centro principal de sus actividades profesionales.

b) Las de nacionalidad mexicana que sean funcionarios del Estado o trabajadores del mismo, aun cuando su centro de intereses vitales se encuentre en el extranjero.

No perderán la condición de residentes en México, las personas físicas de nacionalidad mexicana que acrediten su nueva residencia fiscal en un país o territorio en donde sus ingresos se encuentren sujetos a un régimen fiscal preferente en los términos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

(.....).

⁵⁸ *Ibidem*, p.153.

2. *Criterios objetivos de vinculación.*- Suponen una sujeción real, pues el Estado grava a las personas considerando las rentas creadas y los bienes situados en su territorio. De ahí que la fuente de riqueza y el establecimiento permanente, sean las circunstancias que determinen la aplicación de este criterio.

a) *Fuente de riqueza.*- Las personas están obligadas al pago de tributos en el país, sí en él se origina el ingreso gravado -que puede ser el lugar donde se realiza el acto que generara el ingreso o donde se producen los efectos jurídicos de dicho acto-, o en el lugar en que se encuentren los bienes afectos al tributo.⁵⁹

b) *Establecimiento permanente.*- Están obligadas al pago de tributos, las personas que sin tener domicilio o residencia en un país, tengan en él un lugar de negocios en el que se realicen actividades gravadas, respecto de los ingresos atribuibles al establecimiento. A éste criterio únicamente le interesa si el ingreso es o no atribuible al establecimiento permanente.⁶⁰

⁵⁹ *Ibidem*, p.154.

⁶⁰ *Idem*.

CAPITULO TERCERO

LA PRINCIPAL CONTRIBUCION: LOS IMPUESTOS

3.1 Fundamento constitucional y definición de las contribuciones

El fundamento constitucional de las contribuciones lo encontramos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

“Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

(I-III)

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”.

Este precepto constitucional nos permite identificar que la contribución al gasto público debe hacerse de manera proporcional y equitativa, mediante una aportación económica que el Estado por conducto de la Federación, los Estados, el Distrito Federal o los Municipios, recauda de los gobernados de conformidad con las leyes fiscales correspondientes.

Diversos autores se han ocupado de estudiar y analizar las contribuciones por ser una de las principales fuentes de ingresos para el erario público, y aunque en la doctrina se han difundido innumerables definiciones de las contribuciones, destacaremos las siguientes:

El Dr. Delgadillo Gutiérrez, identifica a las contribuciones o tributos como “las aportaciones económicas que, de acuerdo con la ley, exige el Estado de manera proporcional y equitativa a los particulares sujetos a su potestad soberana, y que se destinan a cubrir el gasto público”.⁶¹

⁶¹ Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto, *Op. cit.*, nota 20, p. 56.

Sergio Francisco de la Garza, establece que tributos “son las prestaciones en dinero o en especie que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines”.⁶²

Adolfo Arrijo Vizcaíno, señala que tributo o contribución “es la prestación o prestaciones económicas que, dentro de la relación jurídico-tributaria, los ciudadanos están obligados a aportar al Estado con el objeto de sufragar los gastos públicos”.⁶³

Por su parte, Hugo Carrasco Iriarte, menciona que contribuciones “son las obligaciones unilaterales establecidas por la ley, que corren a cargo de los gobernados y cuyo objeto es allegar fondos para sostener el gasto público”.⁶⁴

Como se puede apreciar, las definiciones anteriores son coincidentes y nos llevan a concluir que contribución o tributo es la prestación económica establecida en ley, que el Estado en ejercicio de su potestad tributaria exige de los gobernados de manera proporcional y equitativa, con el fin de sufragar el gasto público.

De ésta última definición se desprenden los supuestos siguientes:

a) De las contribuciones se deriva un contenido eminentemente económico, que se expresa en cantidades determinadas y liquidadas en moneda de curso legal en el país; sin embargo, en casos excepcionales se admite por la legislación aplicable, que ese contenido económico se traduzca en prestaciones en especie, por ejemplo, alguno de los gravámenes establecidos en materia de extracción de bienes, aprovechamiento y beneficio de metales preciosos.

⁶² De la Garza, Sergio Francisco, *Op. cit.*, nota 4, p.320.

⁶³ Arrijo Vizcaino, Adolfo, *Op. cit.*, nota 3, p.125.

⁶⁴ Carrasco Iriarte, Hugo, *Op. cit.*, nota 35, p.1.

b) Toda contribución para su validez y eficacia, debe establecerse en las leyes fiscales vigentes, pues los contribuyentes están obligados a cumplir únicamente las obligaciones y ejercitar los derechos que en dichos ordenamientos se establezcan. Sirve de apoyo el celebre aforismo creado en el derecho romano: “Nullum Tributum sine lege” -no puede existir ningún tributo válido sin una ley que lo establezca-.

c) La entrega de las aportaciones económicas se efectúa a favor del fisco, toda vez que es la entidad estatal encargada de la determinación, recaudación y administración de las contribuciones.

d) Son los gobernados, particulares o ciudadanos quienes tienen el carácter de contribuyentes y poseen la obligación de contribuir al gasto público aportando una parte proporcional de sus ingresos, rendimientos o ganancias a favor de la autoridad hacendaria.

e) La aportación económica debe ser proporcional y equitativa, esto es, la contribución debe establecerse en proporción a la riqueza de la persona sobre la que va a incidir; asimismo, debe aplicarse a todos aquellos que se encuentran en el supuesto establecido en la ley fiscal.

f) El propósito fundamental de exigir al particular parte de su riqueza es dotar al Estado de los medios y recursos para sufragar el gasto público y atender las necesidades colectivas de interés general.

3.2 Nacimiento de las contribuciones

“El nacimiento de la contribución tiene lugar, cuando el o los sujetos pasivos realizan el supuesto jurídico o se colocan en la hipótesis normativa prevista en la ley hacendaria aplicable”.⁶⁵

⁶⁵ Arrija Vizcaino, Adolfo, *Op. cit.*, nota 3, p.130.

El sujeto pasivo se coloca en la hipótesis normativa cuando lleva a cabo el hecho generador del tributo, sin que esto signifique que el importe del mismo se cuantifique inmediatamente, ya que para ello, se requiere de una serie de circunstancias posteriores al nacimiento de la obligación, a fin de que tanto el fisco como el causante, puedan conocer su monto en cantidad líquida.⁶⁶

Es importante señalar que el nacimiento y la determinación en cantidad líquida del tributo, constituyen dos momentos o etapas diferentes, según la naturaleza de cada uno, es decir, el tributo nace cuando el sujeto pasivo realiza la hipótesis normativa o el hecho generador previsto en la ley tributaria aplicable, independientemente de que en ese momento existan o no las bases para su determinación en cantidad líquida.

3.3 Tipos de contribuciones

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 2o. establece la clasificación siguiente:

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

(I-IV)

(.)”

3.3.1 Impuestos

Los impuestos son las contribuciones que representan los ingresos tributarios más importantes que perciben la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios.

⁶⁶ *Ibidem*, p.131.

El Código Fiscal de la Federación ni alguna otra ley fiscal mexicana, precisan con exactitud una definición de impuestos, pues la fracción I del artículo 2º del Código Tributario Federal sólo menciona que son distintas a las demás contribuciones; sin embargo, algunos autores los han definido en los siguientes términos:

El profesor Raúl Rodríguez Lobato, señala que impuesto “es la prestación en dinero o en especie que establece el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de personas físicas y morales para cubrir el gasto público y sin que haya para ellas contraprestación o beneficio especial, directo o inmediato”.⁶⁷

Por su parte Narciso Sánchez Gómez, indica que impuestos “son las contribuciones que conforme a la ley, exige el Estado, con carácter general, obligatoria e impersonal, a todas las personas físicas y morales, cuya situación coincide con el hecho generador del tributo, y que lleva como destino cubrir el gasto público, sin esperar una compensación o beneficio directo los sujetos pasivos”.⁶⁸

Estos conceptos son muy parecidos al que establecía el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación de 1967, en el que se señalaba:

“Artículo 2.- Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos.”

Es lamentable que si dicho ordenamiento legal contaba con una buena definición, el actual no la conserve y tampoco aporte una que contenga sus elementos básicos.

⁶⁷ Rodríguez Lobato, Raúl, *Op. cit.*, nota 5, p.61.

⁶⁸ Sánchez Gómez, Narciso, *Op. cit.*, nota 13, p.223.

Dada la importancia que representa esta contribución para el erario público, es menester señalar que en apartados posteriores se profundizara más acerca del tema.

3.3.2 Aportaciones de seguridad social

El artículo 2o., fracción II, del Código Fiscal de la Federación vigente, define las aportaciones de seguridad social como sigue:

“Artículo 2.-

(I)

II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

(III-IV)”.

Estas aportaciones han recibido el tratamiento legal de contribuciones quizá con la finalidad de que sean cobradas en forma oportuna y rápida; sin embargo, no derivan de una relación jurídico-tributaria, sino de obligaciones constitucionales en materia laboral, pues no poseen las mismas características que las demás contribuciones.⁶⁹

3.3.3 Contribuciones de mejoras

Las contribuciones de mejoras participan de la naturaleza tributaria, sobre todo por tratarse de una imposición unilateral y se aplica a un gasto de naturaleza pública, que proporciona ventajas especiales a los propietarios de bienes inmuebles ubicados cerca del lugar en el que se realizó la obra, ya que se trata de una aportación que hacen los particulares para costear dicha obra pública o un servicio que brinda ventajas económicas o de bienestar social al individuo, a la familia y a la comunidad, tales como carreteras, mercados,

⁶⁹ Cfr. Arrijoa Vizcaino, Adolfo, *Op. cit.*, nota 3, p.361.

escuelas, etc. Cabe resaltar que dichas obras benefician directa o indirectamente al contribuyente, pues el valor comercial de los inmuebles ubicados en la zona de realización de las obras públicas se ve incrementado considerablemente.⁷⁰

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 2o., fracción III, define las contribuciones de mejoras de la manera siguiente:

“Artículo 2.-

(I-II)

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en ley a cargo de personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

(IV)”.

El Magistrado Delgadillo Gutiérrez, señala que las contribuciones de mejoras “son contribuciones especiales, que se establecen por imposición unilateral del Estado en función de un beneficio claramente obtenido por el deudor, que se genera por la realización de obras públicas o por el establecimiento de servicios cuyo producto debe ser destinado a cubrir el gasto originado por la obra o por el servicio”.⁷¹

Por su parte, Carrasco Iriarte indica que las contribuciones de mejoras “son una prestación establecida en la ley a cargo de los particulares, quienes deben pagar obligatoriamente al Estado, como aportación a los gastos que ocasionó la realización de una obra o la prestación de un servicio público de interés general, que los benefició o los beneficia de forma específica.”⁷²

De lo anterior, concluimos que las contribuciones de mejoras son aquellas prestaciones establecidas por el Estado a cargo de los particulares que reciben

⁷⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Op. cit.*, nota 20, p. 60.

⁷¹ *Idem.*

⁷² Carrasco Iriarte, Hugo, *Op. cit.*, nota 35, p. 185.

beneficios directa o indirectamente, por la realización de obras públicas o la prestación de servicios públicos de interés general, como puede ser la construcción de puentes, caminos, calles, parques, banquetas, entre otros.

3.3.4 Derechos

El artículo 2o., fracción IV, del Código Tributario vigente, define los derechos así:

“Artículo 2.-

(I-III)

IV. Derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado 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 se encuentren previstas en la ley federal de derechos. También son derechos, las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado”.

En este caso intervienen la decisión de la autoridad y la voluntad del particular al solicitar el servicio de aquélla, esto fue lo que “inicialmente, una corriente no los consideró como tributos, en virtud de que para el nacimiento de la obligación, opinaba que era necesaria la voluntad de la participación del sujeto que solicita el servicio. Sin embargo, la generalidad de la doctrina los incluye como contribuciones, ya que su establecimiento se impone por disposición unilateral del Estado, y la participación de la voluntad del particular lo que pretende es la obtención del servicio, no la obligación, que por tratarse de un tributo, se genera por disposición de la ley, no por la expresión de la voluntad del particular”.⁷³

⁷³ Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto, *Op. cit.*, nota 20, pp. 60 y 61.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis de Jurisprudencia No. 2/98, define los derechos como “las contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios administrativos prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten”.⁷⁴

3.4 Formas de extinción de las contribuciones

Las contribuciones se extinguen “cuando el contribuyente cumple con la obligación y satisface la prestación tributaria o cuando la ley extingue o autoriza a declarar extinguida la obligación”.⁷⁵

Las formas más comunes de extinción de las contribuciones son las siguientes:

a) *Pago*.- Es la entrega de una cantidad determinada a la hacienda pública, con la cual se cubre total o parcialmente el monto del crédito fiscal. Su fundamento legal se encuentra en el artículo 6o. del Código Fiscal de la Federación.

b) *Condonación*.- Jurídicamente es el perdón de la deuda otorgado por la autoridad fiscal, a través del cual el contribuyente queda liberado total o parcialmente del pago del crédito fiscal determinado a su cargo. Su fundamento legal se localiza en los artículos 39, fracción I y 74 del Código Fiscal de la Federación.

c) *Compensación*.- “Opera cuando el acreedor y deudor son acreedores y deudores entre sí”.⁷⁶ En este caso, se cubren las deudas mutuamente y, en su caso, sólo paga la diferencia quien tenga un adeudo mayor respecto

⁷⁴ Tesis 2/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VII, enero de 1998, p. 41.

⁷⁵ Rodríguez Lobato, Raúl, *Op. cit.*, nota 5, p. 167.

⁷⁶ Reyes Altamirano, Rigoberto, *Op. cit.*, nota 14, p.124.

al que tiene su acreedor. Su fundamento legal se establece en el artículo 23 del Código Fiscal de la Federación.

d) Prescripción.- Se extinguen los créditos fiscales a cargo de particulares, así como la obligación a cargo del Fisco de devolver a los particulares contribuciones pagadas indebidamente o que conforme a la ley procedan, cuando dichas obligaciones no se hacen efectivas; se extinguen por el transcurso del tiempo y en ambos casos, el plazo es de cinco años, contado a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigible. Su fundamento legal se localiza en el artículo 146 del Código Tributario vigente.

e) Exención.- “Es la liberación del cumplimiento de una obligación a cargo de una persona, en los términos previstos por la ley. Es un privilegio establecido en la ley, por razones de equidad o conveniencia, para liberar a una persona de la obligación de pagar determinadas contribuciones”.⁷⁷

f) Caducidad.- Es la figura jurídico-tributaria por virtud de la cual se extinguen las facultades de comprobación, determinación de contribuciones omitidas y sus accesorios e imposición de sanciones que poseen las autoridades fiscales, por su no ejercicio durante el plazo legal de cinco años, contados a partir de la fecha de nacimiento de tales facultades, el cual no está sujeto a interrupción, pero sí puede suspenderse cuando se actualice algunos de los supuestos establecidos en el Código Fiscal de la Federación. Esta figura encuentra sustento legal en el artículo 67 del Código Tributario vigente.

En el apartado 3.3 se hizo referencia a los tipos de contribuciones, entre las que se señalaron los impuestos como la principal contribución proveniente de la potestad tributaria del Estado, y de la cual recibe mayores ingresos para cubrir el gasto público. Por ello, debido a su importancia y a la relación que

⁷⁷ Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto, *Op. cit.*, nota 20, p. 133.

guarda con el tema de este trabajo, es preciso señalar que a partir de este apartado, los subsecuentes tendrán relación directa con los impuestos.

3.5 Definición de impuesto

“La palabra impuesto proviene de la raíz latina “*impositus*”, que significa tributo o carga”.⁷⁸

Como ya se dijo con anterioridad, los impuestos constituyen el principal ingreso del Estado, aún en sistemas económicamente sanos que no necesitan financiamientos o empréstitos extranjeros para atender el presupuesto nacional.

Al resultar ser el ingreso más importante, la doctrina y la legislación fiscal los señalan en primer lugar al referirse a la clasificación de los ingresos públicos.

Diversos tratadistas se han ocupado de estudiar los impuestos, y han creado distintas definiciones, entre las que se encuentran las siguientes:

El profesor Hugo Carrasco Iriarte, señala que impuesto “es el que está a cargo de personas físicas y morales que se ubican en el hecho imponible sin recibir prestación inmediata”.⁷⁹

Sergio Francisco de la Garza, dice que impuesto “es una prestación en dinero o en especie de naturaleza tributaria, *ex lege*, cuyo presupuesto es un hecho o una situación jurídica que no constituye una actividad del Estado referida al obligado y destinada a cubrir los gastos públicos”.⁸⁰

⁷⁸ Sanchez Gómez, Narciso, *Op. cit.*, nota 13, p.223.

⁷⁹ Carrasco Iriarte, Hugo, *Op. cit.*, nota 35, p.177.

⁸⁰ De la Garza, Sergio Francisco, *Op. cit.*, nota 4, p.377.

Ana Laura Gordoia López, establece que el impuesto “es toda cantidad obligatoria establecida en ley a cargo de las personas físicas y morales que se encuentren en una situación jurídica prevista por la misma, para destinarse a los gastos de interés público”.⁸¹

Adolfo Arrijo Vizcaíno, señala que los impuestos “son las prestaciones en dinero o en especie, que fija una ley con carácter general y obligatorio, a cargo de las personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos”.⁸²

Este último concepto es el que compartimos y de éste destacamos los elementos que lo integran.

1.- Se trata de una prestación en dinero o en especie, que entraña una decisión unilateral, a través de la cual el Estado, en un acto de soberanía, obliga a los contribuyentes a desprenderse de una parte proporcional de sus ingresos, utilidades o rendimientos que generalmente se efectúa en dinero y excepcionalmente, en especie, según lo disponga la ley respectiva.

2.- Las prestaciones serán las que fije la ley, esto es, para que un impuesto tenga validez y el Estado tenga derecho a exigir del contribuyente su pago, debe quedar establecida en una ley expedida por el Congreso de la Unión con todas las formalidades que implica el proceso legislativo.

3.- La ley que establece los impuestos debe tener carácter general, es decir, debe ser aplicable sin distinciones ni discriminaciones de ninguna especie a todas aquellas personas que por cualquier motivo o circunstancia se ubiquen dentro de las hipótesis normativas contenidas en ella.

⁸¹ Gordoia López, Ana Laura, *Los fines extrafiscales en el sistema tributario mexicano*, México, Ed. Porrúa, 2000, p.26.

⁸² Arrijo Vizcaino, Adolfo, *Op. cit.*, nota 3, p.352.

4.- La ley debe ser de carácter obligatorio para que con el simple hecho de que una persona se coloque dentro de la hipótesis normativa, automáticamente quede obligada al pago del impuesto respectivo, en la forma y términos que así lo establezca, sin importar que se trate de personas físicas o morales, nacionales o extranjeras.

5.- Las prestaciones deben destinarse a satisfacer el gasto público, lo que significa que debe existir una vinculación directa entre impuestos y gasto público, pues el destino de los recursos económicos constituye la única justificación aceptable para la existencia de la relación jurídico-tributaria.

3.6 Justificación de la existencia del impuesto

La manifestación del poder impositivo del que goza el Estado para exigir de los gobernados una parte de su riqueza, rendimientos o utilidades, se ha tratado de justificar de muy diferentes formas. Han surgido teorías, entre las cuales se encuentran las siguientes:

a) *Teoría de la equivalencia*. Sustentada por Pufendorf de la escuela cameralista, en la que se sostiene que “el impuesto es el precio de los servicios prestados por el Estado a los particulares”.⁸³

Esta teoría no es aceptable, porque nadie recibe el beneficio de servicios públicos en forma proporcional a los impuestos que paga y, en muchos casos, el beneficio particular es inversamente proporcional al impuesto pagado. Además, es evidente que lo percibido por el Estado por concepto de impuestos no es destinado única y exclusivamente a la prestación de servicios públicos.⁸⁴

⁸³ Flores Zavala, Ernesto, *Op. cit.*, nota 43, p.47.

⁸⁴ Cfr. Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto, *Op. cit.*, nota 20, p. 64.

b) *Teoría del seguro*. Sustentada por E. de Girardin, considera que “el impuesto es una prima de seguro, que se paga como garantía de la seguridad individual que esta obligado a proporcionar el Estado”.⁸⁵

Esta teoría también es rechazada, pues el Estado no tiene como única o principal función la protección individual; su existencia sobrepasa con mucho este contenido, además de que el producto de los impuestos se aplica a diversas finalidades.⁸⁶

c) *Teoría del capital nacional*. Sostenida por M. Menier, partidario del impuesto único sobre el capital, quien sostiene que el impuesto constituye la cantidad necesaria para cubrir los gastos que demandan la aplicación y explotación del capital nacional.⁸⁷ Esta teoría tampoco es aceptada, en virtud de que el fin de los impuestos no puede circunscribirse sólo a esta actividad, pues se aplica a todo tipo de gastos públicos, entre los que se cuentan los servicios públicos, la defensa nacional y las diferentes actividades para el desarrollo sustentable del país.⁸⁸

d) *Teoría del sacrificio*. Sustentada por John Stuart Mill, quien identifica al impuesto como una carga que debe ser soportada por los contribuyentes con el mínimo esfuerzo. Esta teoría, no justifica la existencia de los impuestos, más bien proporciona un elemento que se debe considerar en el establecimiento de las contribuciones: que el sacrificio que el impuesto representa en cada individuo sea el mínimo posible.⁸⁹

Como las teorías señaladas no nos resuelven el planteamiento, el fundamento y la justificación de los impuestos debemos buscarlos en la propia constitución, en el precepto que establece la obligación de contribuir a los gastos públicos del ente político al que pertenece el individuo, por razones de

⁸⁵ Flores Zavala, Ernesto, *Op. cit.*, nota 43, p.47.

⁸⁶ Cfr. Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto, *Op. cit.*, nota 20, p. 65.

⁸⁷ Cfr. Flores Zavala, Ernesto, *Op. cit.*, nota 43, p.47.

⁸⁸ Cfr. Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto, *Op. cit.*, nota 20, p. 65.

⁸⁹ *Idem*.

residencia, nacionalidad o de economía. Esta es la “Teoría del deber”, pues el objetivo que el Estado persigue, a través del establecimiento de impuestos, es allegarse de recursos económicos necesarios, obligando a los ciudadanos a contribuir para el gasto público en función de su capacidad contributiva.⁹⁰

3.7 Fines de los impuestos

La doctrina reconoce que el establecimiento de los impuestos persigue dos fines, a saber:

1.- *Fines fiscales.*- Proporcionan al Estado los ingresos que se requieren para satisfacer su presupuesto, resultando ser su destino fundamental, cubrir el gasto público de acuerdo a la Ley de Ingresos de la Federación.⁹¹

2.- *Fines extrafiscales.*- Se establecen con el objeto de obtener una finalidad distinta al ingreso público, puede ser de carácter social, económico, sanitario, etc. En algunos impuestos federales se puede apreciar que la finalidad extrafiscal es visible, tal y como sucede con los impuestos especiales sobre producción y consumo de cerveza, de tabacos labrados, sobre bebidas alcohólicas, en las que el propósito no es la recaudación, sino tratar de restringir su consumo por ser nocivos para la salud.⁹²

3.8 El impuesto y sus elementos

El artículo 5o. del Código Tributario vigente, establece lo siguiente:

“Artículo 5.- Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que

⁹⁰ *Idem.*

⁹¹ Cfr. Sanchez Gómez, Narciso, *Op. cit.*, nota 13, p.247.

⁹² *Ibidem*, pp. 247y248.

establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

(.....)”.

Del artículo transcrito se desprende que la ley sustantiva (Código Fiscal de la Federación) establece con precisión los elementos de los impuestos: sujeto, objeto, base, tasa o tarifa, época de pago y lugar de pago.

1.- *Sujeto*: En la relación jurídico-tributaria intervienen dos sujetos: los sujetos activos que tienen el derecho de exigir el pago de los tributos y, los sujetos pasivos, que son las personas que legalmente tienen la obligación de pagar el impuesto.

2.- *Objeto*: “Es la situación que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal”.⁹³

Fleiner, establece que el objeto del impuesto se da en las circunstancias que hacen que una persona se vea obligada a pagar un determinado tributo.⁹⁴

Wagner, dice que esta circunstancia puede ser la percepción de utilidades, recibir una herencia, el pago de intereses, la elaboración de determinados productos, la realización de un acto o la celebración de un contrato, etc.⁹⁵

3.- *Base*: “Es la cuantía sobre la que se determina el impuesto a cargo de un sujeto, por ejemplo: monto de la renta percibida, valor de la porción hereditaria, número de litros producidos, etc.”⁹⁶

⁹³ Flores Zavala, Ernesto, *Op. cit.*, nota 43, p.104.

⁹⁴ Cfr. F. Fleiner, *Instituciones de derecho administrativo*, p.338, citado por Flores Zavala, Ernesto, *Op. cit.*, nota 43, p.104.

⁹⁵ Flores Zavala, Ernesto, *Op. cit.*, nota 43, p.105.

⁹⁶ *Idem.*

La base gravable se determina según el precio, el valor, el peso, el volumen, la altura, la longitud, la superficie, la profundidad, el grueso o cualquier otra forma mensurable.⁹⁷

Al hablar de la base gravable, el profesor Hugo Carrasco Iriarte, establece la clasificación siguiente:⁹⁸

- a) Base pura: Es aquella que no ha sido reducida o disminuida.

- b) Base disminuida: Es la base del impuesto que, conforme a la ley, sufre ciertas reducciones por concepto de gastos médicos y hospitalarios, indispensables de una empresa o establecimiento, entre otros.

- c) Base amplia: Se refiere a todos los supuestos posibles que puedan dar lugar a una contribución; así, se alude a enajenación, prestación de servicios, prestación al consumo, etc.

- d) Base restringida: La ley excluye determinadas actividades, bienes o servicios de ser sujeto de contribuciones, por ejemplo: los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o del Distrito Federal no generan el impuesto predial.

4.- *Tasa o cuota*.- Es el parámetro, parte alícuota o medida que se aplica a la base para conocer el impuesto a pagar⁹⁹, y puede ser de cinco tipos:

- a) Fija: Cuando la ley señala una cantidad o porcentaje determinado para todas las personas físicas y morales que deban soportarla por unidad tributaria, por el mismo acto, contrato u operación gravable; por ejemplo, cuando se establece un 2% o un 5% sobre su base aplicable a todos los

⁹⁷ Cfr. Carrasco Iriarte, Hugo, *Op. cit.*, nota 35, p.196.

⁹⁸ *Idem.*

⁹⁹ *Ibidem*, p.199.

contribuyentes que se colocan en la misma situación de una obligación contributiva, la cual no tiene mayor problema en su interpretación.¹⁰⁰

b) Proporcional: No varía la tasa, pero sí la base, en tanto que ésta última es más grande o más chica, aunque se piensa que es injusta porque realmente no se considera la calidad o capacidad económica del contribuyente.¹⁰¹

c) Progresiva: Si la base aumenta, la tasa también, pero si disminuye la primera, la segunda también.

d) Degresiva.- Cuando se señala un determinado porcentaje para cierta base del impuesto, sobre la que se pretende ejercer el máximo gravamen, resulta proporcional a partir de ella hacia arriba; debajo de esa base, se aplican tasas cada vez menores, a medida que decrece el valor de la base.¹⁰²

e) Regresiva o progresiva inversa: Si mayor es la base, menor es el porcentaje del impuesto; en cierta forma, es una modalidad recomendable en la política tributaria para estimular el crecimiento en la producción de bienes y servicios.¹⁰³

5.- *Tarifa*.- Es la lista de unidades correspondientes para un determinado objeto tributario o para un número de objetos que pertenecen a la misma categoría de actos, bienes o servicios gravados. Se aplica con mayor frecuencia en los impuestos y derechos aduaneros relacionados con el comercio exterior.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Sánchez Gómez, Narciso, *Op. cit.*, nota 13, pp.233y234.

¹⁰¹ Carrasco Iriarte, Hugo, *Op. cit.*, nota 35, p.199.

¹⁰² *Cfr.* Sánchez Gómez, Narciso, *Op. cit.*, nota 13, p.234.

¹⁰³ *Ibidem*, p.235.

¹⁰⁴ *Idem*.

6.- *Época de pago*.- “Las contribuciones se pagan en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas”.¹⁰⁵

7.- *Lugar de pago*.- El pago se debe realizar en las oficinas recaudadoras autorizadas por la ley, sin pasar por alto que el fisco ha permitido que algunos tributos se cubran por medio de las instituciones financieras.¹⁰⁶

En resumen, para la configuración de un impuesto debidamente establecido en las leyes fiscales, el legislador debe prever los elementos señalados para otorgar al contribuyente un estado de seguridad jurídica, de lo contrario la ausencia de algún elemento, daría lugar a un tributo ilegal e inconstitucional, dejando en total estado de indefensión jurídica al contribuyente; aunque cuenta con la oportunidad de agotar el Juicio de Amparo, como medio de defensa, para salvaguardar sus derechos violados derivado de una trasgresión a sus garantías individuales.

3.9 Clasificación de los impuestos

La doctrina ha considerado dos criterios para clasificar los impuestos, uno basado en la repercusión y otro apoyado en la administración. La mayoría de los autores realizan su clasificación basándose en la repercusión del impuesto, y establecen para ello una clasificación tradicional y otra moderna, las cuales sostienen lo siguiente:

3.9.1 Clasificación tradicional

a) Impuestos directos e indirectos

Los impuestos directos son aquellos en los que el legislador se propone alcanzar inmediatamente al verdadero contribuyente; sin considerar

¹⁰⁵ Carrasco Iriarte, Hugo, *Op. cit.*, nota 35, p.225.

¹⁰⁶ *Idem.*

intermediarios entre el pagador y el fisco, de manera que la calidad de sujeto pasivo y pagador del impuesto se confunden.¹⁰⁷

Estos impuestos gravan los ingresos de los contribuyentes, es decir, inciden sobre ganancias o utilidades; por ejemplo, el Impuesto Sobre la Renta.

En los impuestos indirectos, el legislador no grava directamente al verdadero contribuyente, sino que lo grava por repercusión. Las calidades de sujeto del impuesto y pagador son distintas. El sujeto gravado traslada el impuesto al pagador.¹⁰⁸

Estos impuestos gravan las operaciones de consumo; verbigracia, el Impuesto al Valor Agregado.

b) Impuestos reales y personales

Los impuestos reales gravan valores económicos que tiene su origen en la relación jurídica establecida entre una persona y una cosa o un bien. Un ejemplo claro, es el Impuesto Predial.¹⁰⁹

Estos impuestos se determinan de acuerdo a la cosa objeto del gravamen, sin tener en cuenta la situación real de su dueño.

Los impuestos personales gravan los ingresos, utilidades, ganancias o rendimientos obtenidos por personas físicas o morales, por el desarrollo de los diversos tipos de actividades productivas.¹¹⁰ Un ejemplo es el Impuesto al Valor Agregado generado por la prestación de servicios profesionales.

En este tipo de impuestos son consideradas las condiciones reales de las personas que tienen el carácter de sujeto pasivo.

¹⁰⁷ Cfr. Flores Zavala, Ernesto, *Op. cit.*, nota 43, p.239.

¹⁰⁸ *Idem.*

¹⁰⁹ Cfr. Arrijo Vizcaino, Adolfo, *Op. cit.*, nota 3, p.515.

¹¹⁰ *Idem.*

c) Impuestos generales y específicos

Los primeros gravan distintas actividades, pero de la misma naturaleza; por ejemplo, el Impuesto al Valor Agregado (IVA).¹¹¹

Los segundos gravan sólo determinada actividad, como es el caso del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos o el de Minería.¹¹²

d) Impuestos específicos y ad-valorem

Los impuestos específicos son aquellos cuyas cuotas, tasas o tarifas, toman en consideración el peso, medida, volumen, cantidad y dimensiones del objeto gravado.¹¹³ Ejemplos: Aquellos que gravan litros de leche, kilos de grano, metros de tela, etc.

Los impuestos ad-valorem atienden únicamente al valor o precio del propio objeto gravado.¹¹⁴ Ejemplo: Gravámenes a autos importados, aparatos eléctricos, aparatos electrodomésticos, ropa, máquinas, etc.

3.9.2 Clasificación Moderna¹¹⁵

a) Impuestos sobre bienes y servicios

Estos gravámenes gravan los bienes y mercancías que se vendan al público, así como los servicios que le prestan. Son impuestos al consumo, cuyo ejemplo claro es el Impuesto al Valor Agregado.

b) Impuestos sobre ingresos y riqueza

¹¹¹ Cfr. Sánchez Gómez, Narciso, *Op. cit.*, nota 13, p.247.

¹¹² *Idem.*

¹¹³ Arrijo Vizcaino, Adolfo, *Op. cit.*, nota 3, p.516.

¹¹⁴ *Idem.*

¹¹⁵ *Ibidem*, pp. 518-520.

Son los gravámenes que inciden progresivamente sobre los rendimientos o sobre el patrimonio de las personas físicas y morales.

Gravan exclusivamente la ganancia o riqueza de cada persona, inciden sobre sus excedentes económicos, dando lugar así, a que el contribuyente que más posea, sea el que tribute en mayor medida.

3.10 Principios constitucionales de los impuestos

Las normas constitucionales expresan las bases fundamentales del sistema jurídico, toda vez que operan como vértice y punto de apoyo para otorgar seguridad jurídica a los gobernados, pues además de proporcionar los principios rectores del derecho positivo, establecen los lineamientos a los cuales debe subordinarse toda la legislación nacional.

En materia tributaria, el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece los principios a los cuales debe sujetarse el legislador para exigir el pago de un impuesto, pues a la letra precisa lo siguiente:

“Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

(I a III)

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 citado precepto constitucional se desprende la existencia de seis principios constitucionales a saber:

1. Principio de obligatoriedad.- Deriva de una obligación pública, de cuyo incumplimiento se pueden generar severas consecuencias para los

contribuyentes. Este principio también recae sobre la autoridad, pues en caso de incumplimiento del contribuyente, tiene el deber de cobrar las contribuciones omitidas.

2. *Principio de generalidad.*- Este principio se desprende del texto constitucional al establecer que están obligados a pagar los impuestos, todos los mexicanos, es decir, las personas físicas o morales, que por cualquier motivo o circunstancia se ubiquen en alguna de las hipótesis normativas previstas por las leyes tributarias, por realizar el hecho generador de los tributos correspondientes.

3. *Principio de vinculación con el gasto público.*- Este principio hace referencia a una importante obligación para el Estado de destinar los tributos recaudados única y exclusivamente a la satisfacción del gasto público, entendido éste como las erogaciones realizadas por el Estado para cubrir sus necesidades y las colectivas relacionadas con la prestación de servicios públicos.

La Tesis 2ª. IX/2005, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se refiere a este tema al señalar expresamente lo siguiente:¹¹⁶

“GASTO PÚBLICO. Del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, que establece la obligación de los mexicanos de “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”, en relación con los artículos 25 y 28 de la propia Constitución, así como de las opiniones doctrinarias, se infiere que el concepto de “gasto público”, tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo, por cuanto el importe de las contribuciones recaudadas se destina a la satisfacción de las necesidades colectivas o sociales, o a los servicios públicos; así, el concepto material de “gasto público” estriba en el destino de la recaudación que el Estado debe garantizar en beneficio de la colectividad”.

¹¹⁶ Tesis 2ª. IX/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXI, Enero 2005, p.605.*

Amparo en revisión 1305/2004. Jorge Ernesto Calderón Durán. 19 de noviembre de 2004. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: César de Jesús Molina Suárez.

Localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXI, Enero 2005, Novena Época, Instancia Segunda Sala, Página 605.

De la citada Tesis aislada, se desprende que el concepto de gasto público tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo, de tal manera que los ingresos recaudados deben destinarse a atender las necesidades colectivas y sociales relacionadas con la prestación de servicios públicos o la cobertura de requerimientos colectivos, contemplados en el presupuesto de egresos que haya sido aprobado por el poder legislativo.

Lo anterior, nos conduce a sostener que la principal finalidad del cobro de las contribuciones, es la de cubrir el gasto público, sobre todo cuando existe una imperiosa necesidad de atender todas aquellas funciones inherentes al Estado, tales como: la seguridad social; la educación; la seguridad pública; la defensa nacional; la administración y procuración de justicia; la construcción y mantenimiento de escuelas, hospitales, mercados, centrales de abasto, carreteras, caminos, puertos; impulso a la ciencia y tecnología; entre otras tantas funciones que reclaman mayores partidas presupuestales, pues lamentablemente los ingresos obtenidos resultan insuficientes ante una población gigantesca, como la de nuestro país, que cada día demanda más y mejores servicios.

4. *Principio de proporcionalidad.*- Hace referencia a que los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público de acuerdo con su capacidad contributiva.

Este principio “implica por una parte, que los gravámenes se fijen en las leyes de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a las de medianos y reducidos recursos; y por la otra,

que a cada contribuyente individualmente considerado, exclusivamente la ley lo obligue a aportar al Fisco una parte razonable de sus percepciones gravables.”¹¹⁷

En términos coloquiales, el principio de proporcionalidad busca la desigualdad, para así afectar económicamente más a quienes más tienen y en menor medida a los que menos poseen, pero ambos contribuyentes deben sufrir una idéntica afectación patrimonial.

5. *Principio de equidad.*- Conforme al cual las leyes tributarias deben otorgar un tratamiento igualitario a todos los sujetos de un mismo tributo, en todos los aspectos de la relación jurídico-tributaria (hipótesis de causación, objeto gravable, fechas de pago, gastos deducibles, sanciones, etc.), con excepción de las tasas, cuotas o tarifas que deberán encontrarse inspirados en criterios de progresividad. Dicho en otras palabras, todos los sujetos pasivos de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y lo regula.

Cabe aclarar, que tanto el principio de proporcionalidad como el de equidad, poseen una definición propia y características específicas que permiten distinguir su autonomía e independencia.

6. *Principio de legalidad.*- De acuerdo con este principio, sólo las leyes serán fuente de obligaciones en materia tributaria, y por ningún motivo el Estado podrá imponer contribuciones que no encuentren un fundamento debido en ley, entendiendo a ésta como un acto de manifestación de voluntad de la mayoría.¹¹⁸

El principio de legalidad tributaria encuentra sustento en el artículo 16, primer párrafo de la Ley Suprema, toda vez que el hecho de exigir el pago de un impuesto implica un acto de molestia que afecta al contribuyente, por lo que

¹¹⁷ Arrijoa Vizcaino, Adolfo, *Op. cit.*, nota 3, p.257.

¹¹⁸ Villoro Toranzo, Miguel, *Introducción al estudio del derecho*, 11ª ed. México, Ed. Porrúa, 1994, p.167.

la autoridad deberá fundar y motivar debidamente sus actos para que sean legales y constitucionales.

3.11 Efectos de los impuestos

Se refieren a las consecuencias que se generan con motivo de su establecimiento, nacimiento, determinación, pago, evasión y exigibilidad, en relación con el fisco, sujetos pasivos y terceras personas vinculadas con la obligación tributaria.¹¹⁹

La doctrina establece dos tipos de efectos de los impuestos: los que se pagan y los que no se pagan.

3.11.1 De los impuestos que se pagan

Son notorios cuando el contribuyente ve disminuida su riqueza con motivo del pago del tributo, en tanto que el pago de los impuestos repercute en todos los ámbitos de la economía nacional, pues el desprendimiento de una parte de la riqueza de una persona, genera importantes reacciones en su entorno económico. Se cree que la persona señalada por la ley como sujeto pasivo de la obligación tributaria, es aquella que presenta su declaración y paga el impuesto respectivo, pues sobre ella incidió el gravamen, esto es, cubrió un impuesto; sin embargo, simultáneamente encareció un producto, fomentó el desempleo o canceló otro tipo de actividades económicas que también constituyen fuentes de impuestos; a este proceso se le denomina repercusión.

a) Repercusión

“La repercusión, desde el punto de vista jurídico, es la autorización que concede la ley para trasladar la carga del impuesto de una persona a otra. Es un fenómeno imperante en el pago de los impuestos indirectos, como es el

¹¹⁹ Sánchez Gómez, Narciso, *Op. cit.*, nota 13, p.237.

caso del IVA y del impuesto especial sobre productos y servicios, y se refiere a la caída del gravamen sobre el sujeto pasivo y en terceras personas que ven afectada su economía con el impacto del tributo.”¹²⁰

Este fenómeno ocurre en tres etapas: percusión, traslación e incidencia.

La percusión es el impacto inicial que produce el tributo en el individuo, sujeto pasivo de la obligación tributaria. Es la primera etapa del camino y es aquel donde la ley impone la exacción.

Sin embargo, puede suceder que el sujeto señalado por la ley logre trasladar el efecto económico a otro sujeto que, a pesar de no haber realizado el hecho generador, es el obligado a pagar el impuesto, lo que se denomina traslación.¹²¹

El fenómeno llamado traslación “puede implicar una verdadera cadena, ya que el tercero que ha recibido el gravamen del obligado directo, a su vez lo repercute en otra persona diferente, y así sucesivamente.”¹²²

De acuerdo con la doctrina, la traslación se manifiesta de dos formas: protraslación y retrotraslación.

1.- Protraslación.- Se da cuando se incrementa el precio de los bienes y servicios para incluir la traslación de impuestos, convirtiendo al consumidor en el verdadero destinatario de los mismos.

Su principal efecto es el encarecimiento de la vida en perjuicio de la clase consumidora, compuesta por la gran mayoría de la población de un país. Se considera como un medio de generar utilidades netas, sin pago de impuestos y sin violar la ley, pues el fabricante traslada el impuesto a los distribuidores,

¹²⁰ Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto, *Op. cit.*, nota 20, p.74.

¹²¹ *Idem.*

¹²² Arrijo Vizcaino, Adolfo, *Op. cit.*, nota 3, p. 538.

éstos a su vez a sus comisionistas o agentes, quienes lo repercuten en el comerciante y éste al consumidor.¹²³

2.- *Retrotraslación*.- Es pagar menos por los bienes y servicios, para ello, el fabricante absorbe impuestos que deberán cubrir los trabajadores y consumidores por exigencias del propio mercado o por presiones oficiales.¹²⁴

En la retrotraslación, el impuesto incide sobre una gran cantidad de factores variables, como el propio personal del comerciante o industrial, sus proveedores, el fisco o el público consumidor, toda vez que como ya se dijo, el comerciante absorbe el impuesto que inicialmente estaba destinado a incidir sobre la clase consumidora.¹²⁵

Ahora bien, el sujeto que sufre la traslación, puede encontrar la posibilidad de trasladar la carga económica a otro sujeto, lo que dará lugar a una nueva traslación que se puede presentar de forma ininterrumpida, hasta el momento en que un sujeto ya no lo pueda trasladar, entonces surge la incidencia, que se origina cuando el sujeto pasivo realmente paga el impuesto.

En algunos casos, la percusión y la incidencia del impuesto coinciden, lo que representa el ideal de todo sistema tributario, pues implica la realización del propósito perseguido por el legislador, ya que el causante del impuesto, es quien realmente lo cubre al fisco.¹²⁶

*b) Difusión*¹²⁷

¹²³ *Ibidem*, p.539.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 540.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 541.

¹²⁶ Cfr. Arrijo Vizcaino, Adolfo, *Op. cit.*, nota 3, p. 542.

¹²⁷ Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto, *Op. cit.*, nota 20, p.75

Es un fenómeno económico conforme al cual se distribuye la carga del impuesto entre un número determinado de personas, difundiéndose entre los que ven afectada su capacidad económica.

La persona que realmente ha pagado el impuesto sufre una disminución en su renta o en su capital, y por consiguiente, en su capacidad de compra, pues el que sufrió la incidencia del impuesto limitó el consumo de cosas menos necesarias, lo que redundará en una mayor difusión del impuesto entre los que operan con artículos de lujo, y menor entre aquellos que lo hacen con artículos de consumo necesario.

*c) Utilización del desgravamiento*¹²⁸

Fenómeno netamente económico que se produce con las Reformas, debido a la supresión o disminución de un gravamen, lo que genera el rompimiento del equilibrio económico por la modificación impositiva, ya que cuando el impuesto se reduce, las personas cuentan con mayores recursos, es decir, les queda más dinero en virtud del desgravamiento.

3.11.2 De los impuestos que no se pagan

a) Evasión

Es una conducta ilícita del contribuyente para omitir el pago de las contribuciones a las que se encuentra obligado.¹²⁹

La evasión de impuestos es una contravención a la norma jurídica que presupone una conducta fraudulenta o dolosa de parte del sujeto pasivo, tendiente a evitar parcial o totalmente el cumplimiento de la obligación tributaria de pago, y se materializa omitiendo declarar una parte o la totalidad de los

¹²⁸ *Idem.*

¹²⁹ *Ibidem*, p.76.

ingresos, deduciendo gastos no deducibles, etc., lo que trae aparejado la reducción de la base gravable y por ende, del impuesto a cargo.

b) Elusión

Es el aprovechamiento de las deficiencias estructurales de la norma tributaria, para alcanzar el fin económico sin realizar el hecho generador, y en consecuencia, evitar el nacimiento de la obligación.¹³⁰

¹³⁰ Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto, *Op. cit.*, nota 20, p.76.

CAPITULO CUARTO

EL COMERCIO COMO ACTIVIDAD INFORMAL

4.1 Concepto de economía y su impacto en el comercio

El Estado como ente rector de la economía nacional tiene la enorme responsabilidad de satisfacer las necesidades materiales, culturales y educativas de la población; asimismo, debe implementar los mecanismos necesarios para fomentar el empleo, la vivienda, la seguridad social, la industrialización, el fortalecimiento de la agricultura y el incremento del comercio, entre otros; para lograr un desarrollo integral y sustentable del país.

Para que el Estado satisfaga esas necesidades, es indispensable que obtenga los recursos económicos suficientes que permitan una distribución racional de los ingresos en todos los ámbitos de la economía. Gran parte de los ingresos que obtiene el Estado, provienen de los impuestos que en ejercicio de su potestad tributaria exige de los gobernados, imponiendo gravámenes sobre bienes y servicios o gravando ingresos y riquezas.

La imposición de gravámenes genera importantes reacciones en el entorno económico de un país, comenzando por los contribuyentes, pues ven disminuida su riqueza con motivo del pago de un tributo, afectando sus actividades o procesos económicos, que también podrían constituir fuentes de impuestos.

Cuando hablamos de actividades o procesos económicos, nos referimos a los factores mediante los cuales la sociedad satisface sus necesidades, como pueden ser la producción, distribución, circulación y consumo de bienes, que dicho sea de paso, son medios de los que se valen las personas para producir riqueza.

Una de las ciencias sociales que justamente estudia los factores a través de los cuales la colectividad satisface sus necesidades es la Economía.

Paul A. Samuelson, destacado economista y ganador del Premio Nobel de Economía en 1970, define la Economía como “el estudio de la manera en que los hombres y la sociedad terminan por elegir, con dinero o sin él, el empleo de unos recursos productivos “escasos” que podrían tener diversos usos para producir diversos bienes y distribuirlos para su consumo, presente o futuro, entre las diversas personas y grupos que componen la sociedad. Analiza los costes y beneficios derivados de la mejora de los patrones de distribución de los recursos”.¹³¹

De la anterior definición, destacamos los cuatro aspectos siguientes:

a) La manera de emplear los recursos productivos consiste en los mecanismos o procesos que la sociedad elige para utilizar la tierra, el trabajo, los bienes de capital, la maquinaria, los conocimientos, en fin, todos aquellos recursos denominados productivos que la naturaleza y la creación del hombre brindan para el desempeño de las actividades económicas.

b) El uso y la aplicación de los recursos productivos dan lugar a la creación de diversos bienes que van desde semillas, carnes, vestido y calzado, hasta transportes y medios de comunicación de la más alta tecnología.

c) Todos aquellos bienes producto de la aplicación de los recursos productivos son susceptibles de ser distribuidos entre los miembros de la sociedad para su consumo a través de operaciones comerciales.

¹³¹ Samuelson, Paul A., *Curso de economía moderna*, 9a. ed., trad. de Jose Luis Sampedro, Ed. Aguilar, p.5.

d) La Economía estudia y valora los costos de producción y los beneficios (ganancias o utilidades) de los bienes distribuidos para consumo de la sociedad.

De los aspectos mencionados, el que nos importa para nuestro estudio es el relacionado con la distribución e intercambio de bienes entre la sociedad, mediante operaciones de compra y venta en un lugar determinado, esto es, el ejercicio del comercio.

4.2 Comercio

El artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la letra señala lo siguiente:

“Artículo 5.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. 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 marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

(.)”

De este precepto constitucional desprendemos una de las garantías individuales consistentes en la libertad de trabajo, no importa que se identifique como profesión, industria o comercio, siempre que sea lícito.

El comercio, base del tema de esta investigación, debe entenderse como “la negociación o actividad que busca la obtención de ganancia o lucro en la venta, permuta o compra de mercaderías.”¹³²

Otra definición de comercio la encontramos en el Diccionario de Derecho Mercantil: “comercio del latín commercium, de cum, con y merx-cis, mercancía,

¹³² Cabanellas, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, 20ª ed., México, Ed. Helias S.R.L., tomo II, C-Ch, p.211.

constituye una actividad lucrativa que consiste en la intermediación directa o indirecta entre productores y consumidores de bienes y servicios, a fin de facilitar y promover la circulación de la riqueza.”¹³³

Ahora bien, quienes realizan esta actividad lucrativa consistente en la venta, permuta o compra, directa o indirecta de bienes y servicios, reciben el nombre de comerciantes.

Guillermo Cabanellas precisa que comerciante “es quien hace del comercio su ejercicio y profesión habitual; el que se lucra vendiendo lo que compra o enajenando lo que para ello se le confía.”¹³⁴

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, lo define como “la persona que a nombre propio, en forma habitual y, sobre todo profesionalmente, realiza actos de comercio, lo cual implica una organización permanente para su realización, o sea, la titularidad de una empresa mercantil, según la que consideramos mejor doctrina y lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como la organización de los factores de la producción tendientes a elaborar, prestar o intercambiar bienes y servicios con fines de mercado.”¹³⁵

Al respecto, el Código de Comercio en los artículos 3o. y 4o., establece lo siguiente:

“Artículo 3.- Se reputan en derecho comerciantes:

- I. Las personas que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria.*
- II. Las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles.*
- III. Las sociedades extranjeras o las agencias y sucursales de éstas, que dentro del territorio nacional ejerzan actos de comercio.”*

¹³³ Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *Diccionario de derecho mercantil*, México, Ed. Porrúa, 2001, p.106.

¹³⁴ Cabanellas, Guillermo, Op. cit., nota 147, p. 210.

¹³⁵ *Diccionario jurídico mexicano*, 2ª. ed., México, Ed. Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, p.510.

“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 ya elaborados de su industria o trabajo, sin hacerles alteración al expendierlos, serán considerados comerciantes en cuanto concierne a sus almacenes o tiendas.”

De las definiciones mencionadas, concluimos que comerciante es la persona que realiza actos de comercio de manera habitual, con o sin establecimiento fijo.

4.2.1 Comercio formal

Dentro del comercio, económicamente hablando se distinguen dos sectores: el formal, que involucra todas aquellas actividades que incorporan determinada fuerza laboral a la estructura económica, regulados bajo un régimen jurídico legalmente establecido; y el sector informal, conformado por todas aquellas personas que ejercen actividades comerciales al margen de la normatividad fiscal, laboral y administrativa.

El comercio formal se denomina así, toda vez que se rige por una serie de normas oficialmente instituidas, cuyo fin es regular jurídica y administrativamente las relaciones comerciales.

Para el fisco, el comercio formal “es aquel que hace presumir que un contribuyente tiene todas sus obligaciones dentro del marco legal, o bien, que cumple con aquellas normas que ha establecido el Estado para su funcionamiento.”¹³⁶

Partiendo de este concepto, cuando una persona determina ser económicamente activa en forma independiente, es decir, no sujeta a relación laboral de ninguna especie y pretende establecer un negocio propio, para su

¹³⁶ Marino Rodríguez, José, “Impuesto a la informalidad del comercio”, *Revista Defensa Fiscal*, México, Octubre, 2007, p.21.

debido funcionamiento en el Distrito Federal, debe cumplir con las obligaciones siguientes:¹³⁷

- 1.- Realizar el aviso de declaración de apertura para el establecimiento.
- 2.- Obtener la licencia de funcionamiento, que otorga la autoridad competente.
- 3.- Consignar en lugar visible del establecimiento el nombre del propietario, su domicilio y número de licencia o permiso.
- 4.- Inscribirse en el padrón delegacional.
- 5.- Pagar derechos por expedición de licencias, permisos y certificados.
- 6.- Solicitar y obtener licencia sanitaria cuando se requiera.
- 7.- Revalidar las licencias y permisos cumpliendo todos los requisitos que al efecto establezcan las leyes correspondientes.
- 8.- Solicitar y obtener permiso de colocación, ampliación o modificación de anuncios.
- 9.- Registrar la propiedad o la negociación en el Registro Público de la propiedad y del Comercio.
- 10.- Solicitar y obtener la licencia o certificado de zonificación para uso específico del suelo y visto bueno de uso de suelo.

¹³⁷ *Cfr.* Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, Ley de Construcciones del Distrito Federal, Código Financiero del Distrito Federal, Ley General de Salud, Ley de Protección Civil para el Distrito Federal.

11.- Dar aviso sobre cambio de giro mercantil, apertura de un establecimiento, cambio de leyenda de anuncios, cierre de establecimientos, cambio de domicilio, suspensión o terminación de actividades, traspaso de negocio, etc.

12.- No arrojar o abandonar basura en vía pública, áreas comunes, barrancas o lotes baldíos.

13.- Determinar, declarar y pagar impuestos locales tales como: el impuesto predial e impuesto sobre nominas.

14.- Determinar y declarar el valor catastral de los inmuebles que sean de su propiedad o tengan la posesión, aún cuando se encuentren exentos.

15.- Pagar el derecho por suministros de agua potable.

Ahora bien, no sólo deben cumplirse obligaciones de carácter administrativo impuestas por el gobierno del Distrito Federal, también deben cumplirse mandatos que establecen los ordenamientos federales en materia tributaria, entre los que se encuentran los siguientes:¹³⁸

1.- Inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes y a su vez, a los trabajadores que tengan, si estos no hubieren ya sido dados de alta con anterioridad.

2.- Determinar y pagar contribuciones a su cargo tales como: el impuesto sobre la renta e impuesto al valor agregado, así como aportaciones de seguridad social.

¹³⁸ Cfr. Código Fiscal de la Federación, Ley del Impuesto Sobre la Renta, Ley del Impuesto al Valor Agregado y sus respectivos Reglamentos, Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, Reglamento de Inscripción y Ley Federal del Trabajo.

- 3.- Realizar declaraciones provisionales y anuales de las contribuciones anteriores.
- 4.- En materia del impuesto sobre la renta, deben realizar una serie de declaraciones informativas, tales como: los principales proveedores y clientes con los que tuvo operaciones durante un ejercicio, sobre aportaciones voluntarias a cuentas de ahorro de sus trabajadores, etc.
- 5.- Realizar avisos de diversa naturaleza como los relativos al Registro Federal de Contribuyentes relacionados con cambio de domicilio fiscal, denominación o razón social, aumento o disminución de obligaciones, suspensión o reanudación de labores, apertura o cierre de establecimientos o cancelación de registro.
- 6.- Calcular, retener y enterar el impuesto sobre la renta sobre salarios de cada uno de sus trabajadores y calcular y pagar a sus trabajadores el crédito al salario.
- 7.- Llevar y conservar la contabilidad y documentación comprobatoria por regla general en un lapso de 5 años.
- 8.- Expedir y conservar comprobantes fiscales por las operaciones que realicen.
- 9.- Determinar la base para la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa.
- 10.- Cancelar comprobantes de venta por devoluciones o por falta de uso, etc.
- 11.- Realizar inscripción patronal al Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.

12.- Realizar retenciones y pago de aportaciones al Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.

13.- Pagar prestaciones que por ley corresponden tales como: aguinaldo, vacaciones, prima vacacional, día de descanso, prima dominical, etc.

Como se observa, la cantidad de obligaciones de un comerciante para ejercer legalmente el comercio en el Distrito Federal es excesiva y variada, pues deben gestionarse trámites ante diferentes dependencias, haciendo complicado y prolongado el procedimiento para la apertura y legal funcionamiento de un comercio debidamente establecido.

4.2.2 Comercio informal

Por otra parte, se encuentra el sector informal, conformado por aquellas personas que ejercen actividades económicas al margen de la normatividad fiscal, laboral y administrativa que las regula.

Se dice que el sector informal tiene su origen en el desarrollo económico de los años cincuenta y sesenta, pues en la esfera de la ocupación surgieron fenómenos prácticamente imposibles de explicar desde el enfoque de la fuerza de trabajo y la teoría del desarrollo. El número de empleos que se generaron era insuficiente para absorber la oferta de mano de obra, y más aún, para describir la cantidad de personas que laboraban bajo un esquema distinto al del trabajo asalariado: autoempleo.¹³⁹

El autoempleo fue una alternativa de ocupación para infinidad de personas que no encontraron cabida en el sector formal de la economía, desarrollándose en un medio social en el que las actividades económicas generadoras de ingresos y beneficios no están regulados por el Estado.

¹³⁹ Cfr. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *La ocupación en el sector no estructurado en México 1995-2003*, México, 2004, p.5.

Esas actividades caracterizadas por la precariedad con que se realizan, el bajo nivel de educación en los trabajadores, escaso equipamiento de los negocios, la ausencia de relaciones laborales formales y falta de registros administrativos, representan la descripción acertada que identifican al sector informal de la economía.

Hernando de Soto, considera que la economía informal esta integrada por “aquellas actividades que teniendo fines lícitos se basan en medios ilícitos para llevarse a cabo; es decir, son actividades que no tienen intrínsecamente un contenido criminal, pero que, a pesar de ser actividades finalmente lícitas, convenientes y deseables en un país, tiene que servirse de medios ilícitos para llevarse a cabo.”¹⁴⁰

El autor Juan Carlos Pérez Góngora, señala que “una persona pertenece a la economía informal si es un patrón, contratista o trabajador por cuenta propia y su negocio no tiene nombre y/o ningún tipo de registro; o es trabajador a sueldo, comisión, porcentaje, destajo o sin pago y el negocio o empresa donde trabajó o ayudó no tiene nombre ni ningún tipo de registro.”¹⁴¹

En relación con la definición aportada por Hernando de Soto, es importante destacar que aquellos medios ilícitos a que se refiere, son actividades consideradas ilegales como el contrabando o narcotráfico, así como aquellas que pertenecen al sector moderno de la economía que se realiza con el claro propósito de evadir obligaciones legales como la subfacturación o doble contabilidad.

El concepto de “sector informal” fue reconocido internacionalmente en los años 90’s, década en la que también se introdujo a este sector en el sistema de contabilidad nacional.¹⁴²

¹⁴⁰ González, Marco et al., *La república informal*, México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 2008, p.67.

¹⁴¹ Pérez Góngora, Juan Carlos, *Economía informal*, México, Ed. Dofiscal LexisNexis, 2006, p.64.

¹⁴² Cfr. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Op. cit.*, nota 154, p.5.

En 1993, la XV Confederación Internacional de Estadígrafos del Trabajo (CIET) celebrada en Ginebra, Suiza, analizó ampliamente diversos datos sobre el sector informal y emitió la primera resolución sobre las estadísticas del empleo en este sector, la cual constituyó la norma internacional y directriz técnica para conformar un sistema completo de estadísticas de este tipo de empleo, para mejorar las estadísticas del trabajo y la contabilidad nacional. Asimismo, definió al sector informal como “un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esa actividad”.¹⁴³

La experiencia mexicana en este tema registró cambios significativos en 1975, pues la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS), en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), realizaron el primer estudio sobre el sector informal en México, a partir de la información obtenida en el IX Censo de Población efectuado en 1970, con miras a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de quienes ejercían actividades económicas informales.¹⁴⁴

A partir de 1988 el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en colaboración con el Instituto Francés de Investigación Científica para el Desarrollo en Cooperación (ORSTROM), a través de diversas encuestas buscaron conocer el desarrollo de ocupación en el sector informal y en el año 2000 dieron a conocer la “Cuenta Satélite del Subsector Informal de los Hogares”, presentando las cuentas de producción que informaron sobre la producción bruta, consumo intermedio, valor agregado bruto a precios básicos, remuneraciones pagadas a los asalariados y el ingreso mixto del subsector informal para los años de 1993 a 1998. A partir de entonces, estos datos se

¹⁴³ *Ibidem*, pp.8 y 13.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p.10.

han revisado y actualizado en diferentes momentos, para estimar la composición del sector informal.

Derivado de estas encuestas realizadas en México, la ocupación informal siguió la tendencia de la ocupación total y de 1996 a 2003 se elevó de 8.9 a 10.8 millones, es decir, se incrementó cerca de 227 mil personas por año, en tanto que el aumento en la ocupación en su conjunto fue de 780 mil personas anualmente; lo que significa que 35 de cada 100 personas se emplearon en el sector informal.

4.2.2.1 Clasificación de las actividades informales

El Centro de Estudios Económicos del Sector Privado clasifica las actividades informales de la manera siguiente:¹⁴⁵

ACTIVIDADES INFORMALES LEGALES	ACTIVIDADES INFORMALES ILEGALES
Pequeños comerciantes que intercambian bienes y servicios, permanentes u ocasionales, productores, empleados domésticos, lustradores, transportistas, gente que trabaja a domicilio, confección, electrónica, vendedores en vía pública y ambulantes, préstamos no constituidos por el mercado financiero y transacciones de bienes y servicios no reportados a la autoridad fiscal (venta de vehículos usados, terrenos y casas, entre otros).	Narcotráfico, prostitución, pornografía, tráfico de personas, armas, tabaco y alcohol, juegos de azar, piratería, contrabando y robo de camiones en carretera.

Lamentablemente, dentro de las actividades informales se encuentran actividades delictivas que nunca serán sujetas del régimen fiscal.

¹⁴⁵ Cfr. Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, *La economía subterránea en México*, México, Ed. Diana, 1987, p.13.

El comercio como actividad informal debe entenderse como el acto comercial, a través del cual diversas personas efectúan intercambios de bienes y servicios, a cambio de una cantidad determinada sin acatar normatividad alguna.

El intercambio de bienes y servicios en el sector informal, se realiza en diversos lugares como: el domicilio del vendedor o del comprador, domicilio de la persona que presta o recibe los servicios, en vía pública, en transporte público (microbús, autobús, metro), etc.; en el presente estudio nos enfocaremos concretamente en la actividad comercial que se ejerce en la vía pública.

Este tipo de comercio tiene como centro de operación fundamental la vía pública, área de libre tránsito de personas y vehículos, así como para la recreación y el esparcimiento. Establecerse en una vía pública le garantiza al vendedor la cercanía directa con su potencial consumidor, sin excluir que se encuentra propenso a enfrentar diversos problemas sobre intereses de terceros, por encontrarse sobre un espacio que es del dominio común como lo son las calles, aceras peatonales, camellones, accesos al metro, paraderos de autobuses, etc.

Dentro de este ambiente, el vendedor o comerciante informal hace de la vía pública su espacio propio de sobrevivencia, sin importarle inconveniencias o posibles riesgos inherentes a su trabajo, que pueden ir desde las inclemencias del tiempo hasta ser sujeto de decomisos o desalojos por parte de las autoridades correspondientes.

El comercio informal en vía pública se caracteriza por la ausencia de regulación y modo de operación que implica el uso de tecnología rudimentaria, falta de acceso a circuitos financieros, escaso nivel de organización productiva, inexistencia de protección legal de orden laboral, uso intensivo de la fuerza de trabajo y baja remuneración e inestabilidad en los ingresos, entre otros.

El surgimiento de esta actividad se remonta al preclásico; sin embargo, en épocas actuales a partir de la crisis económica de 1994 y con la que actualmente vivimos, se ha disparado el crecimiento del ejercicio del comercio informal en vía pública, derivado de un explosivo desempleo, bajos salarios y aumento de pobreza, asimismo ha generado el nacimiento de problemas como: invasión de calles que afectan la vialidad, robo de luz, insalubridad, incremento de basura, mercancía robada, autorobada o subfacturada, contrabando, piratería, mafia y corrupción.

No obstante, en años recientes las nuevas oportunidades de generación de empleos han surgido en el comercio informal, en el empleo precario y sin la protección social mínima que el Estado debe garantizar a toda la población. Miles de jóvenes profesionistas se han ido sumando a las filas de desempleo y por ende, al sector informal de la economía.

Algunos autores como Robaud Francois, considera que “los agentes económicos de los países en desarrollo, para responder a los problemas de las crisis, reaccionan modificando su comportamiento, adoptando nuevas estrategias de producción, en una de sus manifestaciones, el resurgimiento de las pequeñas actividades comerciales.”¹⁴⁶

Asimismo señala que “esa extensión del sector informal es indicio de la necesidad familiar de movilizar todos los recursos disponibles para crear nuevas fuentes de ingresos. El empleo en el sector informal es un modo de contrarrestar la drástica caída del poder adquisitivo, paliando la insuficiente capacidad de absorción de la mano de obra por parte del sector moderno de la economía y eso generaliza las practicas de evasión, fraudes fiscales y el desapego a las legislaciones del trabajo, todas esas formas de actividad, tienen

¹⁴⁶ Roubaud, Francois, *La economía informal en México, de la esfera doméstica a la dinámica macroeconómica*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1995, pp.45-46, citado por Tapia Tovar, José, *La evasión fiscal, causas, efectos y soluciones*, México, Ed. Porrúa, 2000, p.165.

un punto en común: se ejercen fuera o al margen de las regulaciones públicas, por eso constituyen un fenómeno estadístico mal cuantificado.”¹⁴⁷

Actualmente existen dos formas de expresión del comercio informal en vía pública: 1) Las actividades atípicas de operación capitalista que se constituyen primordialmente en función de la subsistencia de quien lo ejerce y no de acumulación de riqueza y, 2) Las actividades típicamente capitalistas, cuyo nivel de organización les permite operar bajo la lógica de la acumulación de riqueza, convirtiéndolos en comerciantes con recursos económicos.

El comercio informal que se instala en la vía pública y que busca la acumulación de capital es el sector que ha generado controversia y motivo de estudio en esta investigación, debido a que deja considerables ganancias a quien lo ejerce y como no contribuye al gasto público, daña notoriamente las finanzas públicas del país y de manera directa al comercio legalmente establecido por generar desigualdad tributaria.

Este sector del comercio (de acumulación de capital) se realiza con un mayor volumen de mercancía, cuyo valor también resulta considerable para quienes lo ejercen, pues versa sobre la venta de ropa, aparatos electrónicos, calzado, bisutería y alimentos. Precisamente la variedad del giro, la inversión realizada, la ubicación geográfica y el valor de los productos hacen la diferencia entre todos los comercios informales en vía pública de acumulación, respecto de los márgenes de ingresos y los niveles de ganancia.

Asimismo, requieren la inversión de una suma considerable de dinero (que varía según el giro) para la instalación y operación del negocio, lo cual establece una clara diferencia respecto a los comerciantes informales de subsistencia, que se allegan de ingresos destinando apenas el dinero indispensable para la adquisición de los productos que venden.

¹⁴⁷ *Idem.*

4.3 Modalidades del comercio en la vía pública

El Gobierno del Distrito Federal, reconoce las modalidades siguientes:¹⁴⁸

1.- Comerciantes instalados en calles y plazas públicas: Se refiere a aquellos dedicados a la venta de mercancías, generalmente de consumo, que a su vez se clasifican en:

a) Puestos fijos, que generalmente son estructuras metálicas adheridas al suelo.

b) Puestos semifijos, con estructuras metálicas o no metálicas, que pueden moverse pero que se encuentran siempre en el mismo lugar.

c) Puestos sobre vehículos rodantes, pueden ser automotores o triciclos que se estacionan en la vía pública.

2.- Concentraciones en eventos populares. El tipo de puestos es el mismo que el anterior, pero no son permanentes y el tipo de productos que ofrecen depende del evento del que se trate.

3.- Comerciantes ambulantes. Son los que se instalan en las avenidas de gran afluencia vehicular, normalmente en los cruces o en los lugares donde, por diversas razones, hay una alta concentración de personas, generalmente utilizan puestos sin estructura o vehículos rodantes sin motor.

Con el propósito de completar la información de esta investigación, se realizó un análisis visual y se encontraron las modalidades siguientes:

A. Puesto fijo: Estructura de lámina, malla de alambre u otros materiales ligeros que se encuentran fijos al piso y que permanece de día y noche en

¹⁴⁸ Programa de reordenamiento del comercio en vía pública, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Octava Época, No. 107, 16 de febrero de 1998, p.6.

el mismo sitio donde se desarrolla la actividad comercial, independientemente del tipo de giro.

B. Puesto semifijo: Estructura de cualquier material de tipo desarmable o desmontable que no esta enclavada al piso, y es colocada al inicio de la jornada y retirada al término de ésta.

C. Móviles o ambulantes: Transitan por diversas calles de la Ciudad ofreciendo una diversa gama de mercancías de fácil elaboración y consumo: golosinas, paletas de hielo, botanas, pequeñas artesanías, etc., normalmente utilizan canastas, cajas de cualquier material o mantas para facilitar el traslado de la mercancía.

A continuación se mencionan, brevemente, las características del comercio informal en la vía pública en el Distrito Federal.

TIPO DE BIENES QUE COMERCIAN	UBICACIÓN DEL COMERCIO	TIPO DE INSTRUMENTOS QUE UTILIZAN PARA VENDER	ESTATUS DE EMPLEO
FRUTAS, VEGETALES, ALIMENTOS COCINADOS, DULCES, GOLOSINAS, HELADOS, PALETAS, CIGARROS, PERIODICOS Y REVISTAS, BIENES MANUFACTURADOS (ROPA, CALZADO, APARATOS ELECTRONICOS, ETC.)	TIANGUIS QUE OPERA EN DIAS Y AREAS DESIGNADAS, ESQUINAS, BANQUETAS, ESTACIONES DE METRO, PARADAS DE AUTOBUSES, DENTRO DE CAMIONES Y HOGAR.	PUESTOS CON ESTRUCTURA METALICA FIJADOS EN EL PISO, PUESTOS DESMONTABLES, PUESTO CON RUEDAS, CANASTAS, CAJAS O BOTES QUE SE CARGAN, MANTAS EXTENDIDAS EN EL SUELO, MESAS, BICICLETA, CARRITO QUE SE EMPUJA, PORTICO O ANUNCIO EN LA VENTANA.	INDEPENDIENTES CON O SIN EMPLEADOS, EMPLEADOS ASALARIADOS O TRABAJADORES POR COMISIÓN.

4.4 El Distrito Federal. Principal lugar de comercio en la vía pública

El Distrito Federal se localiza en la parte central del país, cuenta con 8'720,916 habitantes (8.4% del total nacional),¹⁴⁹ de los cuales 4'171,683 son del sexo masculino y 4'549,233 del sexo femenino. Esta dividido en 16 delegaciones políticas: Álvaro Obregón Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacan, Cuajimalpa, Cuauhtemoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tlahuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

La Ciudad de México es la sede de los poderes federales, lo que marca, en muchos sentidos, la dinámica de su desarrollo.

El territorio del Distrito Federal representa el 0.01 por ciento de la superficie total nacional, y considerando este aspecto, se ubica en el lugar 32 del país. Implica la mayor densidad poblacional del país, misma que redonda en 53 habitantes por kilómetro cuadrado, aproximadamente.¹⁵⁰

En el aspecto político, los habitantes de la Ciudad de México eligieron, en 1997, por primera vez a su jefe de gobierno, ganando la elección para un primer periodo de tres años, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) representada por Cuauhtemoc Cárdenas Solórzano quien en 1999 fue sustituido por Rosario Robles Berlanga, al postularse por tercera ocasión como candidato a la Presidencia de la República.

En el año 2000 nuevamente ganó el PRD, ocupando el cargo Andrés Manuel López Obrador, quien a su vez fue sustituido en 2005 por Alejandro Encinas, Secretario de Gobierno, al postularse como precandidato a la Presidencia de la República.

¹⁴⁹ Cfr. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Censos Económicos 2004 y II conteo de población y vivienda 2005*, México, 2008.

¹⁵⁰ *Idem.*

En el año 2006, por tercera ocasión consecutiva, el mismo partido ganó la jefatura del Gobierno del Distrito Federal y subió a ocupar el cargo Marcelo Ebrard Cassaubón, quien en 1993 fuera Secretario de Gobierno del entonces Departamento del Distrito Federal.

La importancia económica de la Ciudad de México radica en el hecho de que genera el 21.8% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional. El sector que más aporta es el de servicios comunales, sociales y personales con 40.2% del PIB de la entidad; le sigue el de los comercios, restaurantes y hoteles con 18% y el de servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler con 14.4%.¹⁵¹

De acuerdo con los censos económicos efectuados en 2004, existen 342, 475 unidades económicas (sectores productivos) de las cuales 52.9% se dedica al comercio; 37.4% a los servicios no financieros y 8.1% a las manufacturas.¹⁵²

El 80.3% de la población se ocupa dentro del sector terciario (servicios y comercio); el 18.7% se dedica al sector secundario (industria) y el 0.5% se ocupa en el sector primario (agropecuario).¹⁵³

Históricamente, la Ciudad de México ha tenido una gran tendencia comercial que se constata en el incremento actual de esta actividad económica.

Desde tiempos remotos se ha ejercido el comercio en las plazas, al aire libre, las calles y lugares muy concurridos donde se efectúa el intercambio de bienes y servicios para satisfacer las necesidades que demanda la sociedad.

¹⁵¹ *Idem.*

¹⁵² *Idem.*

¹⁵³ *Idem.*

El comercio ha sido un medio a través del cual se da una interrelación cada vez más estrecha entre los diferentes grupos humanos que se integran como comunidad, nación y una economía-mundo, preámbulo a la globalización.

4.5. Antecedentes del comercio en vía pública en el Distrito Federal¹⁵⁴

Al incrementarse los grupos humanos, el hombre tuvo necesidad de obtener satisfactores que no producía la organización donde se encontraba, fue cuando surgió el trueque que se realizaba con la finalidad de obtener nuevos productos para hacerlos llegar a un nuevo consumidor. Su práctica tuvo como consecuencia la aparición del comercio.

El comercio en vía pública se remonta al preclásico cuando surgieron las primeras sociedades urbanizadas a orillas del Valle de México, aproximadamente en el año 3000 a.c.

La práctica comercial y el intercambio, obligaron a las autoridades mexicas a organizar mercados, *los tianquistli*, y poner orden y regulación a la vendimia.

En el siglo XV, la jerarquía de los comerciantes comenzaba con los *pochtecatlaloque*, que eran de alto rango, designados por el *tlatoani*; en segundo lugar, se encontraban los llamados *teucuneuneque*, que fungían como funcionarios administrativos de los gobernantes; en tercera posición estaban los mercaderes-espías denominados *nahualoztomecas*, cuya función era instalarse en los mercados de otros territorios para transmitir información y, finalmente estaban los mercaderes ambulantes llamados *oztomecas*, conducidos por un *pochteca*, que estaban integrados de esclavos, *tatemes* o cargadores.

¹⁵⁴ Cfr. González, Marco et al., *Op. cit.*, nota 155, p.23.

Era notable la variedad de productos que intercambiaban los comerciantes en los mercados y tianguis, pues vendían sandalias; cuerdas; pieles de jaguar, puma, zorro y venado; plumas de águila, gavilán y halcón; alimentos como maíz, pulque y sal; colorantes para teñir tela; vasijas de barro, platos y vasos; cuchillas y navajas de pedernal o de obsidiana; hachas de cobre; maderas para construcción; leña; carbón de madera; pedazos de ocote para alumbrar; papel de amate; pipas de carrizo o de barro; tabaco; peces, ranas, ahuaclti o larvas de insecto como caviar; esteras, sillas, bancos y braseros.

Las mercancías eran vendidas sólo en determinadas calles de la Ciudad de México y las personas que ofrecían sus servicios también se ubicaban en calles específicas, pues la organización gremial que controlaba y supervisaba la producción en la época colonial, reglamentó la ubicación de personas que realizaban diversos oficios, estableciendo la ubicación siguiente:

OFICIO	UBICACION EN LA CIUDAD DE MEXICO
Herreros y cerrajeros	Calle de Tacuba
Talabarteros y carpinteros	Plazuela del Marqués (Frente al Monte de Piedad)
Gamuceros	Calle de La Palma
Curtidores	Barrio de San Hipólito y San Sebastián
Veleros	Barrio de San Diego y Santo Tomas
Alfareros	Calzada de Santa Maria
Plateros	Barrio de San Francisco
Sastres, tocineros, albañiles, panaderos, confiteros, pulperos y figoneros.	Esparcidos por toda la ciudad

Para el siglo XVIII, con el crecimiento demográfico y la migración, la Ciudad de México cambió de una ciudad de artesanos a una ciudad de

comerciantes, pues el número de personas, la producción de nueva mercancía y el aumento en el consumo de la gran variedad de productos, propiciaron el incremento de las transacciones, por lo que fue necesario elaborar leyes, bandos y reglamentos que regularan las actividades comerciales.

En esa época también se comenzó a utilizar un nuevo sistema monetario, aunque el trueque y el uso de granos de cacao permanecieron por mucho tiempo.

Para las primeras décadas del siglo XIX, el comerciante al que hoy llamamos informal pululó por las diversas calles de la ciudad para vender en cualquier esquina todo tipo de mercancía, la zona comercial denominada “La Merced”, fue una zona comercial que funcionó al aire libre y con mayor auge en esa época.

Con el paso del tiempo, la actividad comercial en la calle fue creciendo hasta convertirse en un problema para el Ayuntamiento y molestia para toda la población, pues impedía la libre circulación tanto peatonal como vehicular. Los puestos se habían multiplicado enormemente, la basura y los desperdicios que generaban los comerciantes causaron además de mal aspecto, una continua emisión de fétidos olores y adicionalmente, se desataron disputas entre comerciantes por el dominio de una porción del espacio público más importante de la capital novo hispana.

Para reducir los problemas causados por los puestos establecidos en la calle, en el siglo XX, hubo una gran construcción de mercados, entre los que destacó el Mercado de la Merced de Anillo de Circunvalación, sin embargo, también se crearon nuevos espacios para el consumo, como supermercados, centros y plazas comerciales, que posteriormente se convirtieron en una solución para controlar la venta callejera.

No obstante, fueron pocos los vendedores que tuvieron acceso a los espacios cerrados, pues los más pobres que no tenían para un puesto, ponían sus mantas fuera de los locales de los mercados y plazas formando grandes hileras que obstaculizaban la libre circulación de peatones y vehículos.

En 1930, se dio el mayor auge económico en la Ciudad de México, pues incrementó la construcción de bodegas, puestos, fondas y comerciantes de todo el país generando una gran expansión del área comercial, todo ello nutrido de una masiva migración, pues a fines de la Primera Guerra Mundial, llegaron a México judíos y libaneses que se situaron en lugares aledaños a los mercados de La Merced, La Lagunilla y después ocuparon accesorias, otros invadieron las calles con puestos de ropa, zapatos y demás mercancías interrumpiendo el tráfico urbano.

Debido a los problemas de tránsito, polución y las condiciones adversas para la realización de maniobras y venta de productos, el entonces Departamento del Distrito Federal decidió mudar las bodegas ubicadas en la zona comercial de La Merced a las instalaciones de la Central de Abasto, construida en 1978 en la delegación Iztapalapa, instalaciones que comenzaron su funcionamiento a principios del año 1982.

Otro escenario de gran auge comercial en esa época, fue el mercado denominado “El Baratillo”, antecedente del hoy conocido como “Barrio de Tepito”, el cual primeramente permaneció junto a la Plaza Mayor, posteriormente se trasladó al lugar en el cual hoy se ubica la Asamblea Legislativa, luego al actual Teatro Blanquita, posteriormente a lo que hoy conocemos como Garibaldi y finalmente, quedó establecido en lo que hoy conocemos como Tepito, ubicado en el eje 1 Norte, al oriente de la Ciudad de México.

Es importante destacar que el mercado, además de que fue un recinto para el intercambio comercial, también fue un espacio público para la toma de

decisiones políticas para mantener el control de los aspectos socioeconómicos de la vida cotidiana de la población.

4.6. Causas atribuibles al crecimiento del comercio en la vía pública

El comercio informal en la vía pública como alternativa de ocupación es consecuencia, en gran medida, de la carente generación de empleos, de la migración hacia otros países, del poco interés en la modernización de nuevas tecnologías, así como de los excesivos trámites, requisitos y costos para implementar una empresa o comercio de manera regular y formal.

No hay que pasar desapercibido que el comercio informal también ha sido una práctica ancestral que se ha transmitido de generación en generación; sin embargo, su proliferación se le atribuye principalmente a los factores mencionados y que se consideran detonantes en el crecimiento del ejercicio del comercio en la vía pública como alternativa de ocupación para muchas personas, como a continuación se explica.

4.6.1. Insuficiente creación de empleos y bajos salarios

Las crisis de los años 1976, 1982, 1994 (recurrentes para cada fin de sexenio presidencial) y la que actualmente enfrenta nuestro país, son grandes acontecimientos que han marcado significativamente la economía de México, pues en ellas se ha vislumbrado una inminente caída del peso frente al dólar, se encarecieron los insumos, recayeron las industrias textiles, metalúrgicas, siderúrgicas, de la construcción, electrónica, automotriz, química, entre otras; dando lugar al desempleo y la consecuente búsqueda de ingresos a través de la economía informal.

La evidente pérdida del poder adquisitivo del salario en un contexto en el que la capacidad de compra del salario no crece y normalmente esta rezagado

respecto de los incrementos en los precios que sufren las mercancías, genera que muchas personas recurran a la obtención de ingresos de manera informal para completar sus gastos y evitar o reducir la pérdida de su poder adquisitivo.

En la actualidad, el sector formal de la economía genera sus propios mecanismos de expulsión, más que de atracción, pues el alto costo y los trámites burocráticos para el establecimiento de un negocio formal, contribuyen a que la economía informal, además de ser una elección, sea una alternativa para los trabajadores inconformes con sus precarios ingresos y condiciones de trabajo que les ofrece el sector formal.

“De acuerdo con el Panorama Laboral 2006 de América Latina y el Caribe, publicado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el salario mínimo real de la región aumentó 407 por ciento en los últimos tres trimestres del año 2006, destacando Uruguay, con un aumento del 17.2 por ciento; Brasil, con 13.0; Argentina, 12.4 y República Bolivariana de Venezuela con 12.2 por ciento. En México, el incremento real apenas rebasó 4.85 por ciento.”¹⁵⁵

Llama la atención que en México el aumento del salario mínimo se reduce a una miserable cantidad, a pesar de que el costo de la vida aumenta cada día, esto es, no existe una proporción adecuada entre el aumento del salario y el del costo de los productos.

Otro factor que interviene en la actual economía y que hace crecer el desempleo es la tecnología, pues ha desplazado a una considerable fuerza de trabajo que no encuentra cabida en el sector formal de la economía, ubicándose en el sector informal del comercio.

La tecnología de información y telecomunicaciones, representan la base del crecimiento e intercambio económico que se ha dado en los últimos tiempos, pues se ha colocado ante la vida económica y productiva de la

¹⁵⁵ *Ibidem*, p.153.

sociedad como un factor sustituto de la fuerza humana, reduciendo tiempo y costos al sistema económico y productivo nacional.

“Kogi Kobashi, estudioso del desempleo en China, dice que son tres los factores de desarrollo profesional que exige una nueva realidad económica, él la denomina “factor H C y C”, que significan desarrollo humano, comunicaciones o telecomunicaciones y computadoras, es decir, el nuevo empleado debe reunir una serie de cualidades, destrezas personales y conocimientos que lo posicionen con una ventaja competitiva en el entorno productivo y además debe poder ser capaz de interactuar, con las tecnologías de información y telecomunicaciones que hoy en día son la base del intercambio económico global; ya que el acontecimiento económico más importante de nuestro siglo, ha sido el surgimiento de un nuevo sistema de producción de riqueza que no se fundamenta en la fuerza, sino en el conocimiento.”¹⁵⁶

“Esta nueva realidad ha implicado una violenta sustitución del trabajo físico por el trabajo sobre la información y el conocimiento, debido a la presencia en todos los ámbitos de la informática e internet que han acelerado y mundializado el intercambio, transformación y producción de conocimiento económicamente útil.”¹⁵⁷

Es evidente que México necesita buscar e implementar otros mecanismos que le permitan obtener un crecimiento económico a corto y mediano plazo. Es urgente la creación de un marco jurídico y buenos estímulos para la micro, pequeña y mediana empresas (MPyMES), por ser el pilar de la economía y generar fuentes de empleo, pues representan el 99.7% de las 3 millones de empresas existentes en México.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Tapia Tovar, José, *La evasión fiscal, causas, efectos y soluciones*, México, Ed. Porrúa, 2000, pp.162-163.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p.163.

¹⁵⁸ *Cfr.* Pérez Góngora, Juan Carlos, *Op. cit.*, nota 156, p.34.

El fortalecimiento de las MPyMES generaría grandes oportunidades de empleo y hasta libertad para escogerlo, además de productividad, equidad, seguridad y dignidad laboral.

4.6.2. Cultura fiscal

Las contribuciones tienen un doble enfoque, de un lado la obligación de los contribuyentes de erogar cantidades que ayuden suficientemente para el sostenimiento del gasto público y por otra parte, la obligación y compromiso de la Administración Pública de hacer uso debido de los ingresos, no sólo con honradez, que es un presupuesto indispensable, sino también con suma inteligencia para distribuir adecuadamente, de la manera más idónea, los egresos del Estado y así, alcanzar el bien común.

Nuestro sistema tributario, en lo esencial, parte de la base de autodeterminación de su base gravable y, consecuentemente, de los ingresos a declarar, de tal suerte que la omisión consiente, el incremento de deducciones, la planeación de gastos que rebasan el carácter de lo estrictamente indispensable, así como omitir enterar el impuesto retenido, tiene que ver con la sinceridad del contribuyente y ésta depende de una serie de factores que le motivan a pagar o evadir, tales como la cultura fiscal.

“La cultura fiscal consiste en transmitir la idea de que la vida en sociedad requiere de un esfuerzo conjunto, por una parte, pero acompañada de un órgano rector, que es el Estado, el cual requiere para la satisfacción de los gastos públicos los ingresos necesarios.”¹⁵⁹

En la actualidad no existe una cultura fiscal en México, pues el nivel de desarrollo, el grado de educación, la desconfianza en los gobiernos y la difusión del manejo de los impuestos, han desencadenado una serie de

¹⁵⁹ Martínez Rosaslanda, Sergio, “La Evasión Fiscal y la Psicología del Evasor”, *Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal*, México, año V, núm. 14, 2002, p.95.

reacciones en el gobernado que dificultan crear y/o mantener una cultura fiscal para lograr el bienestar común.

“No se puede negar el hecho de que en México, es débil el espíritu de cooperación y la disciplina a la colectividad.” La vida del mexicano tiende a la dispersión y a la anarquía con menoscabo de la solidaridad social.¹⁶⁰

La conciencia tributaria se formará en la medida en que el ciudadano acepte su obligación y el Estado administre correctamente los recursos obtenidos, proporcione información adecuada, leyes tributarias justas, tasas de impuestos acordes a la situación actual del gobernado, opinión pública favorable, asistencia correcta y un régimen sancionatorio eficaz, aspectos todos ellos que en México no existen.

Por ello, para obtener mejores resultados y crear una verdadera cultura fiscal en los ciudadanos mexicanos, debe crearse una nueva conciencia nacional de respeto a las instituciones nacionales que fortalezca el sentido de la identidad del mexicano y que logre un equilibrio entre las aportaciones realizadas por los contribuyentes y los servicios brindados por el Estado.

4.6.3. Desconfianza en autoridades y falta de transparencia en el manejo de recursos públicos

“La desconfianza es previa a todos los hombres y las cosas. Se presenta haya o no fundamento para tenerla. No hay nada en el universo que el mexicano no vea y juzgue a través de su desconfianza.”¹⁶¹

“La desconfianza como elemento distintivo de la psique del mexicano, lo lleva a pensar que carece de sentido el pago de las contribuciones, pues siempre duda;- y a veces, con no poca razón-, que las contribuciones que se

¹⁶⁰ Ramos, Samuel, *El Perfil del hombre y la cultura en México*, México, Publicaciones de la coordinación de humanidades, UNAM, 1963, pp.158-159.

¹⁶¹ Martínez Rosaslanda, Sergio, *Op. cit.*, nota 175, p.99.

cubren no se destinan precisamente para el sostenimiento del gasto público, sino para un sinnúmero de gastos de diferente naturaleza. Basta leer la nota cotidiana en los periódicos para percatarse de todo tipo de escándalos financieros; por ejemplo, préstamos a sindicatos de organismos descentralizados, financiamientos dudosos a partidos políticos, el sostenimiento de estos últimos por parte de los ciudadanos y las riquezas inexplicables de políticos y administradores públicos.”¹⁶²

En este sentido, podemos citar el caso muy sonado de Carlos Agustín Ahumada Kurt en el que se vieron involucrados diversos funcionarios de la política al difundir diversos medios de comunicación, videos y grabaciones que evidenciaban la entrega de dinero aparentemente proveniente del erario público, para fines particulares, lo que nos lleva a la conclusión de que la desconfianza en las autoridades, por parte de los gobernados, tiene justificación y fundamento, pues este tipo de acontecimientos enfatiza la falta de ética y compromiso con la que actúan las autoridades que gobiernan el país.

Los mexicanos no hemos tenido una historia sincera, tan es así, que nuestra idiosincrasia nos conduce a evadir a la autoridad, pues por razones antropológicas y genealógicas tenemos una forma atávica de pensar pregonando “para qué pago si se lo van a robar”, hecho que se ha agravado en los últimos años con los acontecimientos que ponen de manifiesto la forma en que se aprovechan los puestos públicos para hacer negocios personales en un abuso de influyentismo y prepotencia; y como el sueldo de quienes ocupan esos puestos se cubre con los impuestos que recaudan, ese proceder constituye una de las razones más fuertes para el rechazo al pago de los impuestos.

Por ello, corresponde al Estado infundir confianza a los ciudadanos, mediante el ejercicio transparente y eficaz del uso de los recursos, pues la

¹⁶² *Ibidem*, pp.99-100.

transparencia no sólo se debe referir al acceso a la información sobre el gasto, sino también, al uso que se le dé a éste.

“Un aspecto clave de la gobernabilidad es que las decisiones y operaciones gubernamentales deben ser hechas en forma abierta, pública y con la activa participación de los grupos que son afectados por ellas”, en este caso, autoridad fiscal-contribuyente (comerciante).¹⁶³

“En México es urgente el cultivo del pensamiento, la práctica de la reflexión en todas y cada una de las actividades humanas. Muchos de los proyectos malogrados, errores y extravíos, más bien que a la maldad, deben atribuirse a una falta de reflexión, al uso insuficiente e inadecuado de la inteligencia.”¹⁶⁴

Finalmente, el desconocimiento de las disposiciones tributarias, la mala imagen del fisco, el descontento de la población por rompimiento de la equidad, el pensar que la autoridad hace esfuerzos insuficientes o mal dirigidos en el uso de sus facultades, la reacción ante una mala percepción del gasto público o de la legislación tributaria, así como el deterioro de la imagen profesional del servicio público en general, menoscaba el cumplimiento, y es entonces cuando debe intervenir la Administración Tributaria para restablecer su acción y recuperar la confianza perdida por muchos años.

4.6.4. Educación fiscal

En nuestro país, la educación fiscal aún se encuentra rezagada, lo que se aprecia al analizar los actuales planes educativos que no prevén como prioridad fomentar la cultura fiscal en los educandos desde sus primeros años escolares, pues basta leer los libros de texto correspondientes a la educación básica, para corroborar que no existe un capítulo o apartado dedicado al pago

¹⁶³ Guerrero, Juan Pablo, *Impuestos y Gasto Público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*, México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 2004, p.198.

¹⁶⁴ Ramos, Samuel, *Op. cit.*, nota 176, p.194.

de contribuciones como deber cívico de los mexicanos, en cumplimiento a lo previsto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues aún y cuando se imparte la asignatura denominada “civismo”, lo cierto es que no se le inculca al alumno el deber cívico de pagar contribuciones.

Para concientizar y obtener una participación activa y constante de los contribuyentes obligados, la materia tributaria debe formar parte de los conocimientos que se imparten en los centros educativos, por ello debe incluirse en la cultura general que el alumno adquiere en las aulas escolares, ya que éstas resultan un instrumento más flexible en el que con acciones premeditadas se obtienen ciertos resultados, y en este caso, lo sería fomentar la cultura fiscal en los alumnos.

La vida del mundo contemporáneo exige muchas y no fáciles nociones culturales, pero también impone, la consideración de una escala de prioridades y de importancia de las sobradas disciplinas que hoy se enseñan. En la redacción de los programas escolares no debe olvidarse el valor que para la formación moral y profesional de los jóvenes reviste el deber cívico de contribuir al gasto público.

En esas condiciones, se insiste en educar desde la niñez con un proyecto incorporado al sistema educativo nacional, en el cual se considere la idiosincrasia y cultura mexicana, esto es, debe ser netamente nacional, hecho por mexicanos y para mexicanos.

4.6.5. Relación del comercio formal e informal en la vía pública

Una de las causas que ha fomentado el comercio en la vía pública es el hecho de que los comercios formales se beneficien de la existencia del sector informal, a través de la subcontratación de personas que se colocan en éste último sector.

Actualmente, algunos importadores, fabricantes y proveedores encuentran en el comercio informal un medio efectivo de distribuir en grandes cantidades sus mercancías, evitando el cumplimiento de obligaciones fiscales, laborales y administrativas. Es entonces cuando comienza la problemática, pues las empresas formales aprovechan la vulnerabilidad del sector informal del comercio para evadir impuestos, propiciar competencia desleal con pequeñas y medianas empresas y ocasionar daño al consumidor.

Ahora bien, independientemente de que el comercio informal represente un importante canal de distribución de productos novedosos y globales, también es relevante mencionar que la práctica de este mecanismo es una estrategia para reducir costos y omitir obligaciones fiscales, pues los comerciantes formales a pesar de tener la capacidad contributiva suficiente para pagar impuestos, no lo hacen, lo que daña seriamente las finanzas de la hacienda pública en perjuicio de la sociedad, pues el presupuesto se reduce y con ello la distribución de los recursos económicos.

4.6.6. Excesiva regulación

La regulación administrativa representa la principal causa de informalidad en las actividades comerciales.¹⁶⁵

El incremento de normas legales reduce la libertad de los individuos para elegir estar o no, dentro de la economía formal. Ello obedece a que la multiplicidad de trámites y procedimientos administrativos tendientes a fiscalizar, controlar y regular el comercio formal, es precisamente una de las causas importantes que ha propiciado el ensanchamiento de las actividades informales como el comercio en la vía pública, ya que cualquier individuo encuentra más fácil evitar los trámites burocráticos y decidir ingresar al comercio informal.

¹⁶⁵ Cfr. Centro de estudios sociales y de opinión pública, México, enero 2009, <http://www.diputados.gob.mx/cesop>, 15:17.

Aunado a lo anterior, la falta de claridad en algunos textos legislativos genera una incorrecta interpretación por las autoridades, una difícil aplicación por los particulares y falta de certeza y seguridad jurídica en los contribuyentes.

Por ello, se requiere intensificar el proceso de simplificación administrativa y mantener vigentes, únicamente, aquellas disposiciones que establezcan reglas claras, concretas y concisas, que garanticen dentro del orden jurídico, el sano ejercicio de la actividad comercial en general.

4.7. Efectos del ejercicio del comercio en la vía pública

El comercio informal en la vía pública ha crecido significativamente como una respuesta natural a las crisis económicas, ya que ha surgido como una alternativa para obtener ingresos; sin embargo, ha generado evasión de impuestos, invasión de calles afectando la vialidad, se produce el robo de luz, condiciones insalubres, incremento de basura, en muchas ocasiones manejo de mercancía robada, autorobada o subfacturada, contrabando, piratería, mafia y corrupción.

4.7.1. Evasión tributaria

Constituye uno de los efectos del ejercicio del comercio en la vía pública y se entiende como “la acción consciente y voluntaria del deudor, tendiente por medios lícitos o ilícitos a eliminar, reducir o retardar el pago de un tributo efectivamente debido”.¹⁶⁶

El sujeto activo de la evasión tributaria es por lo general el contribuyente de derecho, esto es, aquel a quien la ley impone el cumplimiento de la

¹⁶⁶ Tapia Tovar, José, *Op. cit.*, nota 157, p.43.

obligación tributaria.¹⁶⁷ En el caso a estudio, es el comerciante que obtiene ingresos por ejercer una actividad comercial, por la cual debe pagar contribuciones como: impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado, aportaciones de seguridad social e impuestos al comercio exterior, según corresponda.

El sujeto pasivo de la evasión tributaria son los organismos públicos facultados por delegación a aplicar tributos, pues son los verdaderos sujetos pasivos de todas las acciones contrarias al derecho tributario que lesionan sus intereses específicos, vinculados con la administración de las finanzas públicas.¹⁶⁸ Se trata de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Servicio de Administración Tributaria (SAT).

El objeto sustancial específico de la evasión tributaria es, desde el punto de vista patrimonial, “el monto del tributo no pagado al fisco, al cual en diversas formas se le sustrae una fuente de ingresos”.¹⁶⁹ Es la cantidad del impuesto omitido.

El bien jurídico perjudicado por la acción ilícita del agente “es el patrimonio mismo de la colectividad, cuya gestión tiene a su cargo el ente que aplica el impuesto”.¹⁷⁰ Son los comerciantes formales y el resto de la sociedad, quienes finalmente, absorben las consecuencias de la evasión de los impuestos.

Ahora bien, a todo ingreso de recursos al erario público le corresponde una erogación del conocido gasto público, por lo que la evasión de tributos, provoca que no se pueda cumplir con el gasto público programado para determinado ejercicio fiscal; sin embargo, a pesar de no recaudar lo correspondiente, el Estado tiene que seguir prestando sus servicios públicos a la población, tanto para quienes cubren en forma puntual sus contribuciones, como para los que no contribuyen de alguna forma, ya sea por evadir sus

¹⁶⁷ Cfr. Giorgetti, Armando, *La evasión tributaria*, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1937, p.108.

¹⁶⁸ *Ibidem*, p.112.

¹⁶⁹ *Ibidem*, p.110.

¹⁷⁰ *Ibidem*, p.109.

pagos o por ser desempleados, propiciando con ello, que la autoridad hacendaria tenga que allegarse de otros medios para obtener recursos de forma inmediata contemplados en las finanzas públicas, lo que genera un daño inminente a la sociedad en general.

En ese tenor concluimos que la evasión tributaria sólo podrá reducirse con el establecimiento de un sistema tributario estructurado con menor número de gravámenes; además de que los funcionarios de la administración tributaria sean eficientes, posean vocación de servicio y sean honestos en su actuación; que el gasto de los recursos públicos sea escrupuloso, justificado, transparente y eficaz, que la acción del fisco sea enérgica e inflexible, sobre todo para los que defraudan, así como para los funcionarios que aceptan sobornos en las aduanas; que el pago sea real y no sea encubierto por subsidios o exenciones.

4.7.2. Piratería y contrabando

La procedencia y calidad de la mercancía que se vende en el comercio informal en vía pública es otro de los aspectos que ha generado controversia y preocupación, ya que generalmente se le vincula con actos ilícitos, como la piratería y el contrabando.

El fenómeno de la piratería es una realidad y resulta común encontrar puestos en la vía pública que venden copias de fonogramas, videogramas, libros y software, sin la autorización de los titulares, o bien, copias apócrifas de los productos, violando gravemente los derechos de autor.

Además de esta mercancía, se comercializa ropa, perfumes y aparatos electrónicos que utilizan marcas registradas sin contar con la licencia del titular o marcas parecidas en grado de confusión a otra registrada, constituyendo un delito en términos de la Ley de Propiedad Industrial.

Por lo que hace al contrabando de mercancía, es innegable que el comercio informal en vía pública es una forma de comercializar productos internados ilegalmente al país, por los cuales se omitió el pago de los impuestos correspondientes.

Ambos actos (piratería y contrabando) son negocios de la delincuencia organizada tan antiguos como la humanidad y que en cada época han tomado facetas y formas de actuar diversas; sin embargo, este tipo de delincuencia ha adquirido dimensiones de desastre, pues además de la devastación que causan, desarrollan niveles inimaginables de violencia y pobreza económica, generan ciudades y poblaciones con altos índices de delincuencia, decadencia social, política y económica; en pocas palabras, provocan la ruina de cualquier sociedad que proteja y fomente estos actos ilícitos.

Por desgracia nuestro país y especialmente la Ciudad de México, se encuentra sumergida en esta realidad aborrecible, y para darnos una idea de la magnitud del problema se menciona la estadística siguiente:¹⁷¹

INDUSTRIA	PERDIDAS
De la televisión	6 de cada 10 usuarios del servicio de televisión por cable son ilegales, lo que representa una pérdida de 450 millones de dólares anuales. 3 de cada 10 usuarios del servicio de televisión por satélite aprovechan ilícitamente el servicio, ocasionando una pérdida a la industria de 120 millones de dólares.
Del calzado	2 de cada 3 pares de tenis que se comercializan en el país provienen de la ilegalidad.
Del vestido	5 de cada 10 prendas de vestir que se consumen en el país tienen

¹⁷¹ Cfr. Cámara de Comercio, Servicios y Turismo en pequeño de la Ciudad de México, *Boletín de Prensa*, México, núm. 009, noviembre de 2007, pp. 1-3.

	<p>un origen ilícito en el contrabando o en la piratería.</p> <p>Se han perdido 400,000 empleos y un quebranto anual de 9,451 millones de pesos.</p> <p>Por estas causas han cerrado 500 empresas.</p>
Cinematográfica	<p>En 2005, 8 de cada 10 películas vendidas en el país fueron piratas.</p> <p>La piratería dejó a la industria fílmica pérdidas por 3,800 millones de pesos.</p>
Discográfica	<p>En 2005, 70% de los discos compactos (CD) de música vendidos fueron ilegales, las pérdidas para el sector fueron de 4,500 millones de pesos.</p> <p>En 2006, se "bajaron" ilegalmente de internet 1,700 millones de canciones. En 2007, la cifra aumentó a 2,620 millones.</p> <p>Se perdieron el 68% de empleos en esta industria y desaparecieron del mercado 35,000 empleos en los puntos de venta.</p>
Del software	<p>El 63% del mercado del software es ilegal.</p> <p>4 de cada 10 computadoras vendidas por marcas y ensambladas funcionan con software apócrifo.</p> <p>Al considerar solo las ensambladas, 4 de cada 5 operan con software pirata.</p> <p>El Distrito Federal concentra el mayor porcentaje de la piratería de software en el país con el 21%, el segundo lugar lo ocupa el Estado de México con el 9.3%.</p>

Como se observa, el comercio en la vía pública representa un medio de distribución de mercancías que ingresan de manera ilegal al país, o que simplemente son copias apócrifas de los originales, cualquier producto que

éste sea, lo cual resulta alarmante, pues si bien el comercio informal es una alternativa para subsistir, también es cierto que dentro de este sector se ejercen actos ilegales como el contrabando y la piratería que generan cuantiosas pérdidas al erario público a costa del bienestar común, afectando gravemente la economía nacional.

Por ello, una alternativa para evitar el fomento del contrabando y la piratería es que tanto el gobierno federal como el gobierno del Distrito Federal ejerzan sus funciones con responsabilidad, compromiso y transparencia erradicando la corrupción y los privilegios que tanto dañan a la economía nacional.

4.7.3. Desigualdad tributaria

La principal característica que distingue el comercio formal del informal, es que aquél se realiza bajo el régimen de los ordenamientos legales que regulan su funcionamiento, en tanto que el segundo, se ejerce evadiendo cualquier tipo de normatividad.

Dentro del ámbito tributario, el comercio en la vía pública carece de normatividad fiscal alguna que obligue a los comerciantes a pagar impuestos; en cambio, el comercio formal está obligado a cumplir con las leyes y los reglamentos fiscales que establecen el deber de enterar impuestos en los plazos señalados en los mismos.

De ahí que resulte una desigualdad tributaria en ambos sectores (formal e informal), a pesar de que en los dos se llevan a cabo actos de comercio; sin embargo, el sector formal se realiza bajo la observancia de normatividad fiscal que obliga al comerciante a desembolsar parte de su patrimonio para pagar impuestos, en tanto que el comercio en la vía pública, se ejerce libremente,

pero lo más preocupante es que no pagan impuestos, aún y cuando poseen la capacidad contributiva para hacerlo.

Así, la carga fiscal que pesa sobre los comerciantes formales influye terminantemente para que una persona considere mas rentable y conveniente realizar esta actividad en la vía pública, ya que dentro de la formalidad, además de cumplir con diversos ordenamientos para su debido funcionamiento, tiene la carga de pagar contribuciones; por ello, las personas deciden ejercer el comercio dentro de la informalidad, ya que de esa manera no pagan impuestos.

Otros factores que inciden en la omisión del pago de impuestos en el comercio informal son: la competencia desleal, pocos ingresos públicos, reducción en el gasto público y poca posibilidad de que el Estado financie un desarrollo sustentable y redistributivo en todos los sectores.

Por lo anterior, es urgente establecer un régimen fiscal que regule el comercio informal en vía pública, pues de continuar ejerciendo sus actividades como hasta hoy, los problemas se agravarían perjudicando no sólo al sector formal del comercio, sino a toda la sociedad al restringir la captación y distribución de los ingresos públicos.

4.7.4. Inseguridad pública y contaminación

El desbordamiento del comercio en la vía pública ha causado problemas y conflictos como los siguientes:

- a) Incremento de actividades ilícitas como la venta de mercancía robada, comercialización de productos de contrabando, venta de artículos sin registro legal y comercio de mercancías sin garantías para el consumidor.

b) Saturación de vialidades y bloqueo de entradas y salidas de las estaciones del metro, hospitales y escuelas, lo que provoca molestias a los vecinos y riesgos adicionales en casos de emergencias y catástrofes.

c) Deterioro de la imagen y el entorno urbano, originando despoblamiento, abandono de inmuebles, fomento de actividades en perjuicio de la salud pública, pérdida del patrimonio cultural y artístico, fomento de la delincuencia y aumento de la contaminación ambiental.

Un sector que representa gran parte del comercio en la vía pública, es la venta de alimentos, por redituar a quien los vende; sin embargo, su ejercicio implica una serie de riesgos para la salud de los consumidores de esos alimentos.

Algunos de los problemas que ocasiona la venta de alimentos son los siguientes:

1.- No existe higiene y seguridad, toda vez que los vendedores en la calle no cuentan con agua corriente de toma de agua ni descarga de aguas residuales en el alcantarillado, requisitos mínimos para la instalación de un negocio de acuerdo a la legislación sanitaria, lo que genera acumulación de basura, desechos orgánicos, proliferación de fauna nociva, aspectos todos ellos que provocan enfermedades en los consumidores y representa un alto costo para las instituciones de salud que atienden estos casos.

2.- No se cumplen normas sanitarias, ya que no existe una adecuada recepción de alimentos, procedimientos de almacenamiento, manejo de sustancias químicas, refrigeración, área de cocina y de preparación de alimentos, área de servicio, agua y hielo, servicio sanitario para empleados y consumidores, manejo de basura y personal.

3.- No existe protección civil, toda vez que no cuentan con programas para prevenir inundaciones por drenajes tapados, explosión de tanques de gas mal instalados, incendios derivados de corto circuito, entre otros.

Cabe recordar, que de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS) existen 10 reglas para la preparación higiénica de los alimentos, que consisten en:

- 1.- En la preparación de alimentos, elegir sólo aquellos que hayan sido tratados higiénicamente, es decir, utilizar leche pasteurizada, carne, frutas y hortalizas en buen estado, etc.
- 2.- Cocinar bien los alimentos.
- 3.- Consumir los alimentos inmediatamente después de prepararlos.
- 4.- Refrigerar los alimentos cocinados.
- 5.- Lavar frutas y verduras, cocer bien los cárnicos.
- 6.- Evitar el contacto entre los alimentos crudos y cocinados,
- 7.- Lavarse las manos a menudo, principalmente después de ir al baño o contar dinero.
- 8.- Mantener escrupulosamente limpias todas las superficies de la cocina.
- 9.- Mantener los alimentos fuera del alcance de los insectos, roedores y otros animales.
- 10.- Utilizar siempre agua potable.

4.7.5. Influencia política y electoral

El ejercicio del comercio en la vía pública se ha convertido en un problema político, ya que al sustraerse de la normatividad legal y del control gubernamental, esta actividad trata de encauzarse por las vías de la negociación discrecional, lo que propicia corrupción y conflictos sociales.

El control ejercido por los líderes de los comerciantes informales en vía pública, también ha sido resultado de la inacción de las autoridades al dejar el

manejo discrecional de las organizaciones a los líderes, con el argumento de la autonomía que deben gozar dichas organizaciones como parte de la sociedad civil. Esto se puede explicar porque resulta rentable política, económica y socialmente el representar el control de un sector vulnerable de la población.

De la relación originada entre las organizaciones de comerciantes informales y de los partidos políticos, ha surgido lo que se denomina “clientelismo político”, que consiste en la afiliación forzosa o condicionada de los integrantes de organizaciones populares, obreras, campesinas, profesionales y empresariales a un partido político, con el objeto de ejercer sobre ellos un control y utilizarlos para sus propios fines, por ejemplo: apoyar sus propuestas, asistir a manifestaciones, mítines o actos oficiales a cambio de privilegios y tolerancia en el ejercicio de su actividad.

En algún momento, zonas importantes de la Ciudad de México fueron secuestradas por estos liderazgos para beneficio político de quienes los alentaron. Ahora, aunque el beneficio político es cada vez menor, la red de intereses ilícitos que se ha creado por el control de las calles y las plazas de la ciudad es el principal obstáculo para una política de reordenamiento racional, democrático y benéfico para todos.

Más de medio millón de comerciantes en vía pública en esta capital, constituyeron un activo político muy importante, sobre todo en época de elecciones, pues representaban votos y recursos económicos.

A continuación, se muestra como predominaba el clientelismo político entre los comerciantes en vía pública el Distrito Federal hasta antes del primer reordenamiento realizado el 12 de octubre de 2007.¹⁷²

¹⁷² Cfr. González, Marco et al., *Op. cit.*, nota 140, p. 218.

LIDER	ZONA DE INFLUENCIA	No. AGREMIADOS	VINCULO CON PARTIDO POLITICO
1.- Alejandra Barrios Richards e hijos. Graciela Coronel Barrios. Asociación Cívica Legítima y comercial.	-Glorieta de Insurgentes -Colonia Roma -Avenida Baja California -Glorieta Chilpancingo -Eje Central Lázaro Cárdenas -República de Argentina -República de Brasil -República de Chile -16 de septiembre	24,172	Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD).
2.- Miguel Ángel Huerta y Marco Antonio Huerta	-Pino Suárez -Correo Mayor	1,884	Nueva Alianza
3.- Martín Cancino	-General Miguel Alemán.	1,745	Partido de la Revolución Democrática (PRD)
4.- Benita Chavarria	-20 de noviembre	802	Partido Revolucionario Institucional (PRI)
5.- Raymundo Pérez	-El Carmen -República de Argentina	1,128	Partido de la Revolución Democrática (PRD).
6.- Magdalena Acuña Guzmán	-Pino Suárez -Correo Mayor	455	Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD).
7.- Julio, Salvador y Silvia Sánchez Rico. Martha Rivera	-Correo Mayor -Glorieta de Insurgentes -Corregidora	2,762	Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD).
8.- Clara Franco	-Anillo de Circunvalación	1,011	Partido de la Revolución Democrática (PRD)
9.- Esther Chavarria/Unión de Comerciantes en Pequeño Benito Juárez, A.C.	-5 de febrero		
10.- Francisco Padilla/Asociación de Artesanos y vendedores del centro histórico			
11.- David Arévalo Méndez/Frente Nacional del Comercio Informal			
12.- Concepción Escandón y Laura Reséndiz	-Correo Mayor -Academia -Al lado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	1,000	Partido Revolucionario Institucional (PRI).

13.- Rafael Rojas	-Eje Central Lázaro Cárdenas	800	Partido de la Revolución Democrática (PRD)
14.- Rosalia Hernández	-Jesús María	100	
15.- Laura Ramírez	-Corregidora		
16.- Clara Franco Campos		1,000	Partido de la Revolución Democrática (PRD)
17.- Eulalia Juárez	-Pino Suárez		
18.- Marco Antonio Huerta	-Pino Suárez -El Salvador		
19.- Jovita Cruz	-Erasmus Castellanos	200	
20.- Joaquín Gutiérrez	-Erasmus Castellanos		
21.- Raymundo Hernández	-Pino Suárez		
22.- Oscar Liebre Espinosa	-El Carmen -República de Colombia	200	Partido de la Revolución Democrática (PRD)
23.- Rubén Armendáriz Ojeda	-Academia	500	Partido de la Revolución Democrática (PRD)
24.- Maria Rosette	-Tepito -Delegación Benito Juárez		Partido de la Revolución Democrática (PRD)

Del cuadro anterior, se desprende que hasta antes del día 12 de octubre de 2007, los líderes del comercio informal se encontraban afiliados a un partido político, con mayor porcentaje al Partido de la Revolución Democrática (PRD), siguiéndole el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y por último, el Partido Nueva Alianza; sin embargo, hoy día se desconoce si prevalece la afiliación, pues con los reordenamientos realizados en los años 2007 y 2008, se ignora si hubo cambios en las organizaciones y en los liderazgos.

4.7.6. Ausencia de garantías en los productos adquiridos

Las operaciones comerciales que se llevan a cabo en el comercio informal, contravienen las leyes y reglamentos que regulan el control de calidad de los productos, toda vez que se venden sin expedir notas, facturas de venta y menos aún, garantía alguna de los bienes comercializados.

Actualmente, el ordenamiento legal encargado de regular la calidad de los productos objeto de transacción comercial lo es la Ley Federal de Protección al Consumidor; no obstante, para que esta ley surta sus efectos legales, resulta

indispensable contar con la documentación que ampare la compra legal de la mercancía, que puede ser una factura o una nota de venta que, como ya se dijo, en el comercio informal no son expedidos a los consumidores. De ahí, que la falta de documentación de las mercancías vendidas en el comercio en la vía pública limiten al consumidor en el goce de garantías, respecto de los bienes adquiridos, pues el consumidor queda imposibilitado para reclamar al vendedor el cambio o devolución del producto adquirido e incluso, la devolución del dinero pagado cuando el producto resulte defectuoso, causando graves perjuicios al consumidor.

La venta de productos en este sector, se hace bajo la advertencia de que el artículo comercializado no se prueba ni se acepta su devolución, en caso de estar defectuoso, de tal suerte que quien lo compra lo hace bajo su propio riesgo

Lamentablemente, la calidad de los productos no es prioridad para los consumidores cuando adquieren artículos en este sector, pues la Consulta Mitofsky en una encuesta realizada en el año 2004 en el Distrito Federal, afirmó que la razón principal por la que los consumidores compran artículos en los comercios informales es por los precios de los productos, que son más económicos en relación con aquellos que ofrecen los comercios formales, pues de 400 personas entrevistadas, el 71.3% dijo adquirir productos en la informalidad por su bajo costo, en tanto que el 0.6% manifestó comprar en el comercio informal por la calidad de los productos que ahí se expenden.¹⁷³

¹⁷³ Cfr. Consulta Mitofsky, "El consumo en el comercio informal", *Encuesta en el Distrito Federal*, México, septiembre, 2004, p.4.

CAPITULO QUINTO

REGULACIONES DEL COMERCIO EN VIA PUBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

5.1 Bandos y programas que han regulado el comercio en la vía pública en el Distrito Federal

A continuación se mencionan algunos bandos, programas y acciones que han intentado solucionar los problemas que ocasiona el ejercicio del comercio en la vía pública en el Distrito Federal.

1.- La legislación que en su momento expidió el entonces Departamento del Distrito Federal en 1928, tenía una tendencia a restringir e incluso, prohibir el comercio en la vía pública.

2.- El reglamento del comercio semifijo y ambulante en el Distrito Federal de 1931, incidía en la idea de construir mercados como “resolución definitiva”, con el propósito de que al colocar a los informales de vía pública en un espacio cerrado se eliminaría el problema de la venta en la calle.

3.- En 1967 se promulgó un ordenamiento radical, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de octubre de ese mismo año, mediante el cual quedó expresamente prohibido ejercer el comercio en las vías públicas, aunque estuvo en duda su constitucionalidad, pues se cuestionó que el regente tuviera facultades para promulgarlo; sin embargo, se aplicó de manera sistemática.

4.- A partir de 1988 se celebraron convenios entre el entonces Departamento del Distrito Federal (DDF) y las organizaciones de comerciantes

en la vía pública, en la que se les asignaron áreas determinadas, con efectos normativos de un pacto entre fuerzas políticas.¹⁷⁵

5.- Programa de mejoramiento del comercio popular emitido en 1993.

Con este programa se prohibió el comercio informal en la vía pública, pero al mismo tiempo fomentó la construcción de plazas comerciales para reubicar a los comerciantes. Planeó la construcción de 29 plazas para reubicar a 10,000 comerciantes ambulantes, con un total de 300,000 metros cuadrados. Los proyectos de las plazas Meave, Pino Suárez, Tacuba, Vizcaínas, Pensador Mexicano, San Antonio 1 y 2, Mesones, entre otros; son resultado de este programa.¹⁷⁶

6.- En 1993, la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, creó el Bando por el que se prohibió 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 entonces Departamento del Distrito Federal, para la primera fase de desarrollo del programa de mejoramiento del comercio popular. Dicho ordenamiento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 1993.¹⁷⁷

Cabe mencionar, que no todas las plazas previstas fueron construidas y de las que se lograron, no todas fueron exitosas, pues muchas de ellas fueron abandonadas. El fracaso de dichas plazas se relaciona frecuentemente con la mala ubicación, bajas ventas, poca disposición de los comerciantes de ubicarse en ellas dado que los puestos en la vía pública son más accesibles y, sobretudo, la falta de interés de muchos de los comerciantes de ser reubicados y dejar las calles.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Cfr. González, Marco et al., *Op. cit.*, nota 140, pp.97, 98 y 100.

¹⁷⁶ Cfr. Centro de estudios sociales y de opinión pública, México, enero 2009, <http://www.diputados.gob.mx/cesop>, 15:25.

¹⁷⁷ *Idem.*

¹⁷⁸ *Idem.*

7.- Programa de Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública, emitido por la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 16 de febrero de 1998.¹⁷⁹

En este caso, se elaboraron padrones delegacionales de los comerciantes en la vía pública, permisos de operación y cobro de cuotas por el uso de la vía pública.¹⁸⁰

8.- Programa Parcial de Desarrollo Urbano de los programas delegacionales, aprobados en el año 2000 por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.¹⁸¹

Los programas sectoriales de comercio que forman parte del programa parcial de desarrollo urbano, señalan entre sus principales acciones: la construcción de plazas comerciales, habilitación de edificios y espacios públicos que pueden ser concesionados a los vendedores en la vía pública.

9.- Acuerdo publicado el 13 de febrero de 2003 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, a través del cual se creó la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública de la Ciudad de México.¹⁸²

Esta comisión determina las condiciones, fechas y lugares, en que se podrá ejercer el comercio en la vía pública. Además, deben cumplirse ciertas condiciones como la normativa para el uso de combustible y energía eléctrica, no permitir el uso de aparatos de sonido, respetar las fachadas de edificios, permitir únicamente la venta de mercancía lícita y giros autorizados por el Código Financiero del Distrito Federal, cumplimiento de un horario de carga y

¹⁷⁹ *Idem.*

¹⁸⁰ *Idem.*

¹⁸¹ *Cfr.* Entrevista con personal de la Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamientos en la Vía Pública, dependiente de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, México, abril, 2009.

¹⁸² *Cfr.* Centro de estudios sociales y de opinión pública, México, enero 2009, <http://www.diputados.gob.mx/cesop>, 17:21.

descarga, limpieza de la zona y definición de áreas libres alrededor de edificios públicos.¹⁸³

10.- Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 04 de diciembre de 2001. Contempló el apoyo a micro y pequeñas empresas, la promoción del turismo y el paulatino ordenamiento y formalización del comercio en la vía pública en los límites permitidos por la evolución de la economía y los ingresos en el ámbito local, metropolitano y nacional.¹⁸⁴

Como se observa, muchos han sido los programas que el gobierno del Distrito Federal ha implementado para ejercer mayor control sobre los comerciantes en vía pública; sin embargo, no cuenta con una ley que regule dicha actividad como tal, por ello es necesaria la expedición de disposiciones legales que regulen el uso y destino de los bienes de dominio público de uso común, así como el tipo de actividades que deben permitirse en esas áreas, las condiciones en las que se debe operar, así como el tipo de mercancía que puede ser objeto de transacción comercial.

5.2 El comercio en vía pública en el Distrito Federal en la actualidad

En la actualidad, el Gobierno del Distrito Federal realiza acciones en cumplimiento al Programa de Reordenamiento de Comercio en la Vía Pública que data del 2 de marzo de 1998, creado bajo la administración del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.

Dicho programa es coordinado por la Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública y por las delegaciones

¹⁸³ *Idem.*

¹⁸⁴ *Idem.*

políticas, que de acuerdo con el SISCOVIP (Sistema de Comercio en Vía Pública), han incorporado a la fecha a 98,319 comerciantes, aunque fuentes cercanas a esas dependencias estiman que los comerciantes en activo que no se encuentran inscritos en el sistema, por lo menos triplican este número.¹⁸⁵

Entre los principales puntos que establece este programa, destaca el relativo a los requisitos para ejercer el comercio en la vía pública, de los cuales los más relevantes son los siguientes:¹⁸⁶

a) Los permisos serán expedidos por las Delegaciones Políticas a favor de las personas que estén incluidas en los padrones delegacionales, observando los siguientes lineamientos:

1.- Al momento de registrarse, los comerciantes en vía pública deberán solicitar el otorgamiento del permiso que corresponda, comprometiéndose individualmente y por escrito a cumplir todas las obligaciones que las leyes y el presente programa les impongan y, en el mismo acto, manifiesten su conformidad de celebrar un convenio en el que participen todos los permisionarios que se establezcan en la misma acera o zona en el que acepten su responsabilidad de mantenerla en las mismas condiciones en que se encontraba al momento de recibir el permiso, obligaciones todas ellas que se entienden aceptadas por el simple hecho de solicitar el permiso.

2.- El otorgamiento de los permisos tendrá las siguientes limitaciones:

- Sólo se otorgara uno por persona.
- Serán para uso exclusivo del autorizado. Para todos los efectos legales, se entenderá que las mercancías que se exhiban en un puesto, son

¹⁸⁵ Cfr. Entrevista con personal de la Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamientos en la Vía Pública, dependiente de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, *Op. cit.*, nota 181.

¹⁸⁶ Cfr. Programa de Reordenamiento de Comercio en la Vía Pública, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Octava Época, núm. 107, febrero de 1998, pp.14-17.

propiedad de quien lo atiende de manera permanente, para todos los efectos legales.

- La actividad realizada deberá ser la única o la principal para la subsistencia del solicitante.
- El solicitante no puede ser a la vez comerciante establecido, ni locatario de un mercado, ni propietario, arrendatario o usufructuario de cualquier local de las plazas, corredores, bazares o planchas comerciales.
- El giro a que se dedique deberá ser lícito.
- Se dará trato preferencial a los minusválidos, madres solteras y personas de la tercera edad.
- Se procurará que los menores de edad sean canalizados al aprendizaje de artes, oficios o profesiones, a través de la gestión de becas en su beneficio.

b) Los solicitantes deberán presentar a la delegación correspondiente siguiente documentación:

- 1.- Identificación oficial.
- 2.- Comprobante de domicilio.
- 3.- Croquis de ubicación del lugar solicitado especificando el área a ocupar.
- 4.- Manifestación de giro y horario solicitado.

c) Los permisos que se otorguen impondrán al permisionario las siguientes obligaciones:

- Abstenerse de utilizar zonas que no sean debidamente autorizadas.
- Reportar, de inmediato, a las autoridades delegacionales la invasión de las áreas no autorizadas o las violaciones a las obligaciones mencionadas.

- Mantener limpia la zona de trabajo, vaciando diariamente los recipientes que se utilicen para la recolección de basura.
- Impedir que las personas orinen o defecuen en las vías públicas.
- Impedir el almacenamiento, utilización y derrame de sustancias tóxicas o peligrosas.
- Impedir la utilización de líneas de energía eléctrica de servicio público.
- Abstenerse de participar en actos de violencia.
- Informar de inmediato a las autoridades delegacionales de cualquier situación que pudiera afectar la vida, seguridad o los bienes de vecinos, transeúntes o permisionarios.
- Usar racionalmente el agua y el drenaje.
- Realizar por cuenta propia las instalaciones necesarias para el buen funcionamiento de su giro, evitando las conexiones indebidas con el mobiliario urbano existente o con los edificios cercanos (agua, luz, drenaje, teléfono).
- Evitar la fijación de elementos de protección de lluvia y sol en postes y semáforos, rejas, puertas, ventanas u otros elementos arquitectónicos de edificios públicos o privados, sean o no catalogados.
- En los permisos que se expidan, las delegaciones insertaran las condiciones en que se otorgan, para que se cumplan las obligaciones señaladas, y las que correspondan a giros específicos, como el de la venta de alimentos.

- Los comerciantes quedan obligados al cumplimiento de la ley, las limitaciones que se encuentran establecidas y los lineamientos del programa, aún cuando el texto no se incluya expresamente en los permisos.

d) Los permisos serán temporales, revocables, personalísimos e intransferibles, con una duración de tres meses prorrogables, excepto los que se otorguen para romerías y festividades tradicionales.

Los permisionarios podrán pedir la prórroga o renovación del permiso, quince días antes de su vencimiento. Al efecto, deberán acudir personalmente a la delegación e identificarse con credencial vigente, para llenar el formato de solicitud autorizado, firmándolo de su puño y letra, y declarando, bajo protesta de decir verdad, que ha cumplido con las obligaciones que impone el programa y que no han variado las condiciones en que se le expidió el permiso.

La delegación verificara la autenticidad de sus manifestaciones y extenderá la autorización, prórroga o renovación correspondiente en los casos en que proceda. Si no es posible autorizar el uso de la vía pública en la zona solicitada, se informará al solicitante si existe algún otro lugar en donde pueda instalarse.

Si concluido el plazo de tres meses, no se ha hecho ninguna modificación al permisionario, se entenderá concedida la prórroga por un periodo igual al que concluye.

Concedida la prórroga, el permisionario deberá cubrir los pagos que resulten por concepto de aprovechamientos a que se refiere el artículo 267-A del Código Financiero del Distrito Federal.

El permisionario tendrá derecho a la prórroga, siempre que cumpla con las condiciones del permiso, esté al corriente en el pago de los aprovechamientos

y no cambie la situación de la zona, ni existan causas de interés social en contrario.

e) Una vez instalados los comerciantes, la delegación verificara que los puestos correspondan al solicitante, que se destinen al giro manifestado y que se hayan cumplido las condiciones en que fue expedido el permiso. En caso contrario, la delegación revocara el permiso concedido.

f) Solamente se autorizan puestos con estructura metálica, de hasta dos metros cuadrados, sin que pueda excederse el límite de dos metros lineales. La delegación procurará que los mismos se uniformen en cuanto a color, material y demás características que permitan su armonía en el entorno.

g) Las asociaciones de comerciantes pueden intervenir para representar a sus asociados y con tal carácter, podrán concertar con las autoridades los lugares de instalación o reubicación; pero los trámites para la obtención de los permisos siempre se harán por cada interesado.

h) Los comerciantes que con anterioridad a la vigencia del programa ya se encuentren debidamente empadronados, deberán realizar sus trámites y cumplir los requisitos a que se refiere el programa. La delegación les reconocerá sus derechos de antigüedad y antecedentes, siempre y cuando cumplan con los lineamientos y obligaciones que el programa les impone.

i) Las personas que ejerzan o pretendan ejercer el comercio en la vía pública y que no se incorporen al programa en los plazos legales y, en consecuencia, no cuenten con permiso para el ejercicio de sus actividades, podrán ser llamados a criterio de la delegación, para la regularización de su situación legal. Si dichos comerciantes son omisos a los requerimientos señalados, o a pesar de acudir a las instancias de concertación, no llegan a ningún acuerdo en el plazo que les fije la autoridad, no podrán reclamar ningún derecho de permanencia, posesión, antecedentes o de alguna otra naturaleza.

En consecuencia, deberán desalojar la vía pública, o de lo contrario, la autoridad actuara conforme lo señalan las leyes y reglamentos vigentes en la materia.

j) En cuanto a la superficie ocupada por el puesto, la delegación podrá autorizar el uso de una superficie mayor sólo cuando sea estrictamente indispensable de acuerdo con el volumen de la mercancía comercializada.

k) Para el cobro de las tarifas conforme al criterio de las zonas, serán determinadas por las delegaciones políticas, con base a la cartografía comercial diseñada para su demarcación:

Zona A: de alta afluencia comercial. Comprende los lugares autorizados en las delegaciones Cuauhtemoc y Gustavo A. Madero.

Zona B: de mediana afluencia comercial. Comprende los lugares autorizados en las delegaciones Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Iztapalapa y Venustiano Carranza.

Zona C: de baja afluencia comercial. Comprende los lugares autorizados en las delegaciones Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Coyoacan, Cuajimalpa, Iztacalco, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tlahuac, Tlalpan y Xochimilco.

ZONAS	HASTA 2 MTS CUADRADOS		HASTA 4 MTS CUADRADOS	
	PUESTOS SEMIFIJOS Y RODANTES	PUESTOS FIJOS	PUESTOS SEMIFIJOS Y RODANTES	PUESTOS FIJOS
A	\$15.00	\$20.00	\$30.00	\$40.00
B	\$10.00	\$15.00	\$20.00	\$20.00
C	\$5.00	\$10.00	\$10.00	\$10.00

Uno de los objetivos del programa fue mejorar el entorno urbano y la convivencia social, ofreciendo opciones a la economía informal para transitar gradualmente a la economía formal civilizada. Sin embargo, se presentó un problema: el programa no tiene figura jurídica representativa, esto es, inscribirse o no en él carece de repercusión legal alguna.

El programa a que nos hemos referido tiene aplicación para todo el Distrito Federal, en todas sus delegaciones; no obstante, el gobierno local ha puesto especial atención en el Centro Histórico, por haberse declarado Patrimonio de la Humanidad y por representar un lugar clave en las actividades económicas y culturales del país. Tan es así, que el Gobierno del Distrito Federal en los últimos tiempos, ha ejecutado diversas acciones tendentes a ordenar el comercio informal en vía pública, tal y como aconteció con los dos reordenamientos realizados el 12 de octubre de 2007 y el 12 de abril de 2008 en el centro de la Ciudad de México.

En la primera fecha, se retiraron cerca de 20 mil comerciantes que ejercían el comercio en la vía pública dentro del perímetro “A” del Centro Histórico que comprenden las calles de Anillo de Circunvalación, San Pablo, Izazaga, Eje Central Lázaro Cárdenas, Donceles, Brasil, Apartado, Torres Quintero, Bolivia, Joaquín Herrera, Leona Vicario, Guatemala y Circunvalación, con una extensión de 3.2 kilómetros cuadrados.¹⁸⁷

Por lo que hace al día 12 de abril de 2008, se liberaron 5.9 kilómetros cuadrados de comerciantes que ejercían el comercio en la vía pública dentro del perímetro “B” del Centro Histórico que comprende las calles de Luis Moya, Revillagigedo y López en los tramos de Artículo 123, Dolores y José Azueta en el tramo de Juárez a Independencia, reordenando a 2 mil 400 comerciantes, aproximadamente.¹⁸⁸

¹⁸⁷ *Cfr.* Entrevista con personal de la Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamientos en la Vía Pública, dependiente de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, *Op. cit.*, nota 181.

¹⁸⁸ *Idem.*

Los comerciantes fueron reubicados en 33 predios y 3 corredores, de los cuales algunos de ellos, no se encuentran en óptimas condiciones para su funcionamiento, pues carecen de luz o agua.¹⁸⁹

La Cámara Nacional de Comercio en Pequeño (CANACOPE) de la Ciudad de México considera que el paso dado por el gobierno del Distrito Federal solamente es un paliativo, pues no representa una solución integral al circunscribirlo exclusivamente al ámbito del Centro Histórico, sin tomar en consideración que el problema se encuentra disperso en toda la Ciudad.¹⁹⁰

5.3 Control fiscal del comercio en la vía pública en el Distrito Federal

La tributación constituye uno de los medios con que cuenta el Estado para proveerse de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Además, también representa una forma de control sobre los gobernados, ya que el Estado, en su carácter de sujeto activo, exige de los particulares el pago de tributos, según el régimen tributario en el que estén sujetos, para que se les permita el ejercicio de derechos en su calidad de contribuyentes.

De esta manera y a través del tiempo, el Estado ha ejercido un control fiscal sobre diversos sectores de la economía nacional, incluyendo el comercio.

A finales de la década de los 80's comenzaron los primeros intentos para regular fiscalmente el ejercicio del comercio en la vía pública. Algunos ordenamientos que regularon este sector son los siguientes:

¹⁸⁹ *Idem.*

¹⁹⁰ *Cfr.* Cámara de Comercio, Servicios y Turismo en pequeño de la Ciudad de México, *Boletín de Prensa*, México, núm. 008, octubre de 2007, p. 1.

5.3.1 Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre 1989, se reformó la entonces Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, que contenía diversas disposiciones dirigidas al comercio informal; entre las cuales figuró el artículo 135 de dicha ley, que regulaba el pago de derechos por el uso de las vías y áreas públicas del Distrito Federal, con las siguientes cuotas:¹⁹¹

CUOTAS

AÑO	PUESTOS FIJOS	PUESTOS SEMIFIJOS	COMERCIO AMBULANTE
	CUOTA DIARIA	CUOTA DIARIA	CUOTA DIARIA
1990	\$1,200.00 m2	\$1,000.00m2	\$500.00
1991	\$400.00m2	\$300.00m2	\$200.00
1992	\$400.00m2	\$300.00m2	\$200.00
1993	\$400.00m2	\$300.00m2	\$200.00
1994	\$400.00m2	\$300.00m2	\$200.00

En ese tiempo, las autoridades locales no contaban con un verdadero y completo padrón de contribuyentes, solo existían raquíticos padrones especiales de mercados, comerciantes ambulantes, fijos y semifijos, vendedores de billetes de lotería, boleros, taxistas, tendajones, etc., que se controlaban por giros y con un sistema de cuota fija, a través de tarjetones de pago, pero nunca se hizo una captación formal de los comerciantes para la creación de un padrón de contribuyentes.

Posteriormente, la Federación percatándose del error de haber desperdiciado los padrones especiales, hizo un intento más en 1992 de controlar a los contribuyentes no registrados (comerciantes informales), a

¹⁹¹ Cfr. Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, México, 1989.

través de programas de peinado de calles, que al no ser continuo tampoco prosperó, por lo que tales contribuyentes se ocultaron; primero por comodidad, pero principalmente por la mecánica complicada para calcular el pago correspondiente, conforme al nuevo régimen fiscal vigente a partir de 1990 hasta 1997.

5.3.2 Ley del Impuesto Sobre la Renta

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1989, se llevó a cabo la reforma fiscal para 1990, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta en la Sección I del capítulo VI del título IV, por lo que hace a los artículos 115 a 117 correspondientes a los contribuyentes menores.

Con estas reformas, se estableció un régimen dirigido a los contribuyentes menores y por primera vez, sujetó a los comerciantes informales al pago del impuesto sobre la renta, señalando como sujetos pasivos a las personas siguientes:

- a) Quienes realizaran actividades empresariales al menudeo en puestos fijos y semifijos en la vía pública o como vendedores ambulantes que enajenaran productos agrícolas, ganaderos, pesqueros y silvícolas no industrializados.

- b) Locatarios de mercados públicos que realizaran ventas al menudeo.

Se consideró que la Ley del Impuesto Sobre la Renta vigente a partir de 1990 y hasta 1997 fue parcial, pues señaló como contribuyentes únicamente a quienes realizaban actividades empresariales al menudeo en puestos fijos y semifijos en la vía pública o como vendedores ambulantes que enajenaban productos agrícolas, ganaderos, pesqueros y silvícolas no industrializados, así como locatarios de mercados públicos que realizaban ventas al menudeo, excluyendo a aquellas personas que enajenaban productos industrializados,

tales como: vestido, calzado, aparatos electrónicos y electrodomésticos, y que dicho sea de paso, son mercancías que abundan en el comercio informal, por lo que resultó un ordenamiento jurídico insuficiente para regular de forma correcta las actividades ejercidas en este sector del comercio.

Otro factor que influyó en la ineficacia de la Ley del Impuesto Sobre la Renta vigente hasta 1997, fue la constante emisión de Resoluciones Misceláneas que establecieron disposiciones de carácter general, dirigidas también a los contribuyentes menores, ocasionando una gran confusión, dada la multitud y complejidad de las disposiciones normativas que impidieron la aplicación correcta de la ley.

Para el ejercicio de 1998, mediante una reforma fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1997, se derogaron los preceptos legales que regían a los contribuyentes menores, para dar pie a un nuevo régimen de contribuyentes llamado “Régimen de Pequeños Contribuyentes”, que actualmente se encuentra en la sección III del capítulo I del título IV de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y comprende los artículos 137 al 140, mismos que fundamentalmente regulan las actividades empresariales de las personas físicas que enajenan bienes o prestan servicios, siempre y cuando los ingresos propios de su actividad no excedan de \$2,000,000.00 anuales; sin embargo, cabe hacer mención que no contempla expresamente como sujetos de este régimen a los comerciantes en la vía pública.

5.3.3 Código Fiscal de la Federación

En este Código, destacan los artículos 30, 42 y 49, que son relativos al comercio en vía pública, pues regulan las obligaciones que tienen los contribuyentes de puestos fijos o semifijos en la vía pública, de tener a disposición de la autoridad hacendaria la documentación fiscal

correspondiente. Asimismo, establecen las reglas para el ejercicio de las visitas domiciliarias.

5.3.4 Código Financiero del Distrito Federal

En 1994, la entonces Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal fue abrogada y la materia que regulaba dio lugar al Código Financiero del Distrito Federal vigente a partir de 1995, mismo que a la fecha, establece el monto de los derechos por concepto de uso de vías y áreas públicas. Así, encontramos que el artículo 321 de dicho ordenamiento legal señala lo siguiente:

“ARTICULO 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 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 1.20 metros, o menos, incluyendo los de Tianguis, Mercados sobre Ruedas y Bazares
..... \$5.50.*

Para efecto de lo dispuesto en el párrafo anterior, se contemplan los giros comerciales siguientes: alimentos y bebidas preparadas; artículos eléctricos, 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; abarrotos; 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, 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 \$38.00 por día. Ni inferiores a \$19.00 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 cubrirlas 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.”

Como se aprecia, prácticamente toda la regulación que se legisló a partir de 1990 desde el régimen de contribuyentes menores, pasando por las Resoluciones Misceláneas, así como el actual régimen de pequeños contribuyentes, lo que no ha sido suficiente para atenuar o erradicar la evasión fiscal que representa el ejercicio del comercio informal en la vía pública, ya que continúan sin pagar tanto impuestos federales como locales.

Esta situación nos lleva a la urgente necesidad de establecer un régimen especial y sencillo de tributación, dirigido a los comerciantes informales que ejercen el comercio en la vía pública, para que en la medida de sus posibilidades contribuyan al gasto público cumpliendo con sus obligaciones fiscales, esto con la finalidad de aumentar la recaudación, pero sobre todo para fomentar una cultura fiscal que tanta falta le hace a México.

A este respecto, es preciso señalar que un excandidato a Jefe de Gobierno del Distrito Federal por el Partido Acción Nacional (PAN) manifestó que los vendedores en vía pública obtienen tan bajos ingresos por la labor que realizan, que no tiene caso cobrarles impuestos, esto es, consideró que no resulta redituable exigirle a los comerciantes en vía pública el pago de obligaciones fiscales.

Sin embargo, en nuestra opinión, se considera que el establecimiento de un régimen tributario dirigido al comercio en la vía pública, no sólo representa una forma de controlar a este sector, sino de manera extensiva al comercio formal, pues los proveedores del comercio en vía pública son contribuyentes cautivos, que de diversas formas omiten cumplir con una parte o la totalidad de sus obligaciones fiscales, siendo que poseen suficiente capacidad contributiva.

Luego entonces, independientemente de que el comercio en vía pública, represente una fuente importante o no para obtener ingresos destinados a cubrir el gasto público; otra de las finalidades que se persigue con el establecimiento de un tributo a cargo de este sector del comercio, es captar de manera indirecta a los contribuyentes ubicados en el comercio formal que evaden impuestos distribuyendo mercancías en la vía pública, y que daría como resultado una disminución en la evasión tributaria en el comercio formal y un aumento en los ingresos de la hacienda pública provenientes tanto del comercio informal como del establecido formalmente.

5.4 Propuesta de un régimen fiscal para el comercio ejercido en la vía pública en el Distrito Federal

Con la propuesta de un régimen fiscal dirigido a las personas físicas que ejercen el comercio en la vía pública y que hoy se encuentran inscritos en el SISCOVIP (Sistema de Comercio en Vía Pública), se pretende establecer un régimen tributario claro, sencillo y práctico, a través del cual se facilite al contribuyente el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, y simultáneamente, se promueva el desempeño eficiente de la actividad productiva, la inversión, el ahorro y la generación de empleos.

El establecimiento de mecanismos que permitan integrar a la economía formal las actividades económicas legales al margen de una regulación institucional, supone su incorporación al sistema tributario. Esta incorporación debe considerarse bajo dos enfoques: el primero, es la necesaria congruencia con los principios de equidad y proporcionalidad que, en materia tributaria, establece para todos los mexicanos la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y el segundo, descansa en la necesidad de que la población que se dedica al comercio en vía pública sea incorporada al sector formal.

La incorporación de este sector al régimen tributario propuesto, implica también una separación y aislamiento de actividades no legales, con lo que será más fácil su detección, ubicación y combate.

Una de las razones por la cual el comercio es denominado “informal” es la falta de pago de contribuciones, que genera graves perjuicios al erario público por la evasión fiscal que representa.

Por ello, el objetivo de proponer una regulación tributaria del comercio informal en la vía pública es captar a los comerciantes que se encuentran registrados en el SISCOVIP (Sistema de Comercio en Vía Pública) que no han

sido ubicados en alguna de las plazas o corredores designados por el gobierno del Distrito Federal, y que reciben ingresos por la actividad que desempeñan por los cuales es posible que contribuyan al gasto público.

En esa tesitura, se sugiere que tributen en materia de impuesto sobre la renta, previa reforma de la ley respectiva, adicionando la sección IV, del capítulo I, del título IV de la citada ley que se denominaría “De las personas físicas que ejercen el comercio en la vía pública”.

La reforma en cuestión debe permitir que el pago del impuesto sobre la renta se determine de acuerdo a la zona de afluencia comercial y a la modalidad en que se ejerce el comercio en la vía pública, para lo cual se propone la tarifa siguiente:

ZONA	PUESTOS FIJOS Y SEMIFIJOS	AMBULANTES
A (ALTA AFLUENCIA)	\$25.00 DIARIOS	\$25.00 DIARIOS
B (MEDIANA AFLUENCIA)	\$20.00 DIARIOS	\$15.00 DIARIOS
C (BAJA AFLUENCIA)	\$15.00 DIARIOS	\$10.00 DIARIOS

Se propone que el pago se efectúe mediante una tarjeta que expida la autoridad fiscal en el momento en que la persona física acuda al Registro Federal de Contribuyentes a inscribirse como comerciante en la vía pública; la tarjeta en cita, deberá ostentar un código de barras que identifique al

contribuyente y permita conocer su situación fiscal, a través de una lectura por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología.

En este caso, deberá crearse el padrón de contribuyentes que ejercen el comercio en la vía pública, para distribuir más equitativamente la carga fiscal, y que el impacto del tributo recaiga en el mayor número de personas que gocen de capacidad contributiva para soportar el gravamen.

Para lograr esta recaudación, el trámite y control de contribuyentes deberá respaldarse en las delegaciones políticas del Distrito Federal y de la Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública, utilizando los avances logrados por el SISCOVIP (Sistema de Comercio en Vía Pública) y la experiencia de dichos organismos, pues actualmente son los encargados de controlar y regular el comercio en la vía pública en el Distrito Federal.

Dentro de la propuesta, el gobierno federal, a través del Servicio de Administración Tributaria (SAT), dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe ser el organismo facultado para fiscalizar a los comerciantes en la vía pública en el Distrito Federal, facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario de las normas fiscales, generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.

Para un mejor control de este sector, cada delegación política del Distrito Federal deberá establecer un módulo de atención a contribuyentes que ejercen el comercio en la vía pública dentro de su demarcación, y que se encuentren inscritos en el SISCOVIP (Sistema de Comercio en Vía Pública), con el propósito de proporcionarles atención y orientación en un horario de lunes a viernes de 8:00 a 15:00 horas.

Por otra parte, se sugiere la creación de un nuevo departamento dentro de la estructura orgánica del Servicio de Administración Tributaria (SAT), que se

encargue de proporcionar asistencia fiscal a los contribuyentes que ejerzan el comercio en la vía pública, que cuente con un buen sistema electrónico, que aproveche la tecnología necesaria y suficiente que permita la pronta y eficiente atención a los trámites administrativos que deba realizar el contribuyente ante esa dependencia.

Ahora bien, en el gravamen sugerido, los elementos que integrarían el hecho imponible del citado impuesto, serán los siguientes:

1.- Sujeto

En nuestra propuesta, el sujeto activo sería la Federación por conducto del Servicio de Administración Tributaria, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y el sujeto pasivo sería la persona física que ejercen el comercio en la vía pública en puestos fijos, semifijos y ambulantes, inscritos en el SISCOVIP (Sistema de Comercio en Vía Pública) en el Distrito Federal.

2.- Objeto

Estaría representado por los ingresos obtenidos por los comerciantes que ejercen el comercio en la vía pública en puestos fijos, semifijos y ambulantes inscritos en el SISCOVIP (Sistema de Comercio en Vía Pública) en el Distrito Federal.

3.- Base

La constituirían las cantidades que perciba el comerciante en vía la pública como producto de la actividad comercial que desempeña.

4.- Tarifa

La tarifa se fijaría tomando en cuenta la zona en la que se ejerce el comercio, asimismo, dependería de la concurrencia del público consumidor, por ello se propone la siguiente tarifa:

ZONA	PUESTOS FIJOS Y SEMIFIJOS	AMBULANTES
A (ALTA AFLUENCIA)	\$25.00 DIARIOS	\$25.00 DIARIOS
B (MEDIANA AFLUENCIA)	\$20.00 DIARIOS	\$15.00 DIARIOS
C (BAJA AFLUENCIA)	\$15.00 DIARIOS	\$10.00 DIARIOS

5.- Época de pago

Se sugiere que el pago del impuesto que enteraría el contribuyente fuera durante los primeros cinco días de cada mes.

6.- Lugar de pago

Para comodidad de los comerciantes en la vía pública, el pago se efectuaría en las instituciones bancarias autorizadas, presentando la tarjeta que lo acredite como contribuyente en la modalidad correspondiente.

Estos contribuyentes tendrían, entonces, las siguientes obligaciones:

a) Inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes bajo el régimen de personas físicas que ejercen el comercio en la vía pública, independientemente de que se encuentren registrados en el SISCOVIP (Sistema de Comercio en Vía Pública), dicha inscripción se haría directamente en la oficina del Servicio de Administración Tributaria que corresponda a su domicilio fiscal, acreditando la calidad con que se ostenta con el tarjetón que al efecto expida la delegación política con jurisdicción en la zona en la que realiza sus actividades comerciales.

Para efectos del régimen propuesto, el domicilio fiscal de las personas que ejercen el comercio en la vía pública sería aquel donde realicen sus actividades comerciales; pero también tendría la obligación de proporcionar su domicilio particular. Por lo que hace al sector ambulante, su domicilio fiscal sería el mismo que su domicilio particular.

b) Como todo contribuyente, el comerciante tendrá la obligación de conservar sus comprobantes de pago por concepto de Impuesto Sobre la Renta, que al efecto expida la institución bancaria donde realice el pago de la contribución, por un periodo de cinco años, como lo dispone el artículo 30 del Código Fiscal de la Federación.

c) Por otra parte, deberá conservar en su domicilio fiscal la tarjeta que al efecto expida la autoridad fiscal que lo acredite como contribuyente en este sector, la cual deberá estar en perfectas condiciones, protegiéndola de rayaduras o enmendaduras que impidieran su lectura electrónica, óptica o de cualquier otra tecnología. Asimismo, deberá conservar la documentación que ampare la legal propiedad o tenencia de las mercancías sujetas a transacción comercial.

Ahora bien, para fomentar que estos contribuyentes cumplan sus obligaciones de manera voluntaria, la autoridad fiscal deberá difundir la información necesaria mediante carteles, dípticos, trípticos, revistas o guías; a

través de radio, televisión, prensa y vía telefónica. Asimismo, deberá proporcionar atención personalizada y gratuita, a través de los módulos ubicados en las instalaciones del Servicio de Administración Tributaria, en las delegaciones políticas y en la Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública.

En la actualidad existe gran difusión de información a través de internet, por lo que se sugiere que dentro de la página correspondiente al Servicio de Administración Tributaria (SAT) <http://www.sat.gob.mx> se creé un link exclusivo para el comercio que se ejerce en la vía pública, en el cual con la simple introducción del número que representa el código de barras inserto en su tarjeta que lo acredita como contribuyente y una clave de acceso, obtenga el historial de su situación fiscal ante el Servicio de Administración Tributaria.

Con este régimen, se pretende establecer un sistema fiscal proporcional y equitativo, que por una parte permita a la autoridad hacendaria llevar un control del comercio ejercido en vía pública, mejorando la capacidad de recaudación del gobierno federal con una participación correspondiente destinada al gobierno del Distrito Federal; y por la otra, otorgar seguridad jurídica a todas aquellas personas que ejercen el comercio en el Distrito Federal.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El comercio informal en la vía pública en el Distrito Federal no es nuevo, ha existido desde hace muchos años. Su antecedente se remonta a la época precolombina, en la cual fue una práctica tradicional que subsistió por mucho tiempo; sin embargo, con los constantes y recientes cambios en la economía mexicana, se fue convirtiendo poco a poco en una alternativa de ocupación para muchas personas.

SEGUNDA. La proliferación del comercio informal en la vía pública, ha sido resultado de diversos fenómenos surgidos dentro de los modelos económico, político y social de México. La constante migración rural-urbana, el creciente desempleo, el bajo poder adquisitivo, la desconfianza en las instituciones públicas, la falta de transparencia en el manejo de los recursos públicos, la mala calidad de los servicios que presta el Estado, la legislación fiscal y administrativa confusa y la burocracia tardía, han sido sólo unos de tantos motivos y circunstancias que incentivan el crecimiento de esta actividad ejercida al margen de la ley.

TERCERA. En la actualidad el gobierno del Distrito Federal, ha implementado diversos programas para tratar de ordenar y controlar la multitud de comerciantes establecidos en la vía pública en el Distrito Federal. No obstante, los intereses de orden político, principalmente, impiden la ejecución de acciones contundentes que tiendan verdaderamente a erradicar o al menos, atenuar los problemas que acarrea el ejercicio de esta actividad comercial. Además de que fiscalmente hablando, no ha existido una iniciativa por parte de las autoridades correspondientes, para incorporar a este sector del comercio a un régimen tributario de acuerdo a sus condiciones y posibilidades.

CUARTA. La desigualdad tributaria originada por la falta de regulación del comercio informal ejercido en la vía pública, en relación con el comercio formal debidamente establecido, es una de las consecuencias que más dañan a la economía mexicana, toda vez que mientras los comerciantes formales erogan parte de su patrimonio para cumplir con sus deberes fiscales y así contribuir con el erario público para obtener mejores servicios públicos; el comerciante en vía pública, simple y sencillamente no efectúa pago alguno por los ingresos que obtiene, y menos aún, por los servicios públicos que recibe, lo cual genera evidentemente una desproporción y desequilibrio financiero en estos dos sectores del comercio, que igualmente se encuentran obligados al cumplimiento de sus obligaciones tributarias, por ejercer la misma actividad.

QUINTA. El establecimiento de un régimen tributario claro y sencillo dirigido a controlar fiscalmente al comercio en la vía pública, es una propuesta que tiene como objetivo principal equilibrar de cierta forma las obligaciones tributarias de ambos sectores del comercio (formal e informal), toda vez que resulta propiamente inequitativo el que ejerciendo la misma actividad, esto es, el comercio, y en algunos casos obteniendo los mismos ingresos, el sector formal sí pague impuestos y el sector informal simplemente no tribute, siendo que en la especie la mayoría de las personas físicas que ejercen el comercio en la vía pública poseen la capacidad para contribuir al erario público.

SEXTA. Para que un sistema fiscal funcione debidamente y alcance una eficacia recaudatoria que le permita financiar adecuadamente su desarrollo con justicia social, la administración tributaria debe acumular esfuerzos y poseer: capacidad de respuesta hacia los contribuyentes, capacitación inteligible del personal, tecnología de punta para el desarrollo de sus actividades, simplificación y rapidez en los trámites, así como difusión de información útil a través de los medios de comunicación en cualquiera de sus modalidades.

SEPTIMA. Debe incentivarse la toma de conciencia por parte de todos los mexicanos, para reconocer el principio de autoridad y desterrar la

desconfianza, pero igualmente corresponde a quienes administran la cosa pública, imbuir el principio de autoridad y desaparecer la desconfianza con acciones destinadas a la obtención del bien común.

OCTAVA. El Estado debe aplicar efectivamente los recursos recaudados por medio de las contribuciones, hacer más clara y transparente la distribución de los mismos, debe mejorar la calidad de los servicios que presta, así los comerciantes verían que el contribuir para mejorar nuestras condiciones de vida, esa sería la mejor manera de hacer y fomentar una conciencia fiscal.

NOVENA. De manera general, una forma de combatir la informalidad, es promoviendo el crecimiento económico, reduciendo costos y trámites para la apertura y operación de negocios formales. Asimismo, debe incentivarse la inversión en tecnología e insumos en micro, pequeñas y medianas empresas de México (MIPYMES), ello con la finalidad de que tengan mayor capacidad para absorber a un mayor número de fuerza laboral, y así, disminuir el crecimiento del comercio informal, concretamente aquél realizado en la vía pública, así como todos los problemas inherentes a su ejercicio.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ARAUJO, A. Fação, *Fato generador*, 2a. ed., [s.l.i] [s.e] 1971.
- 2.- ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo, *Derecho fiscal*, 17a. ed., México, Ed. Themis, 2003.
- 3.- CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, 20a. ed., México, Ed. Helias S.R.L., t. II, C-Ch.
- 4.- Cámara de Comercio, Servicios y Turismo en pequeño de la Ciudad de México, *Boletín de Prensa*, México, núm. 008, octubre de 2007.
- 5.- Cámara de Comercio, Servicios y Turismo en pequeño de la Ciudad de México, *Boletín de Prensa*, México, núm. 009, noviembre de 2007.
- 6.- CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Derecho fiscal I*, 2a. ed., México, Ed. Iure editores, 2003.
- 7.- Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, *La economía subterránea en México*, México, Ed. Diana, 1987.
- 8.- Centro de estudios sociales y de opinión pública, México, enero 2009, <http://www.diputados.gob.mx/cesop>.
- 9.- Civismo fiscal, "Historia de la tributación en México", México, 07/10/07, 15:30 pm, <http://www.sat.gob.mx>.
- 10.- Consulta Mitofsky, "El consumo en el comercio informal", *Encuesta en el Distrito Federal*, México, septiembre, 2004.
- 11.- DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, 25a. ed., México, Ed. Porrúa, 2003.
- 12.- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, *Principios de derecho tributario*, 5ªa. ed., México, Ed. Limusa Noriega Editores, 2008.
- 13.- Entrevista con personal de la Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamientos en la Vía Pública, dependiente de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, México, abril, 2009.
- 14.- FLORES ZAVALA, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, 12a. ed., México, Ed. Porrúa, 1970.
- 15.- GIANNINI, A.D., *Instituciones de derecho tributario*, Madrid, Ediciones de derecho financiero, 1957.
- 16.- GIORGETTI, Armando, *La evasión tributaria*, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1937.
- 17.- GONZALEZ, Marco et al., *La republica informal*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2008.

- 18.- GORDOA LOPEZ, Ana Laura, *Los fines extrafiscales en el sistema tributario mexicano*, México, Ed. Porrúa, 2000.
- 19.- GUERRERO, Juan Pablo, *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- 20.- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario jurídico mexicano*, 2a. ed., México, UNAM, 1987.
- 21.- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *La ocupación en el sector no estructurado en México 1995-2003*, México, 2004.
- 22.- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Censos Económicos 2004 y II conteo de población y vivienda 2005*, México, 2008.
- 23.- MARINO RODRIGUEZ, José, "Impuesto a la informalidad del comercio", *Revista Defensa Fiscal*, México, Octubre, 2007.
- 24.- MARTINEZ ROSASLANDA, Sergio, "La evasión fiscal y la psicología del evasor", *Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal*, México, año V, núm. 14, 2002.
- 25.- OCHOA TORRES, Juan Manuel, *Antecedentes, consecuencias y la solución al comercio ambulante*, México, Ed. Edamex, 1999.
- 26.- ORTEGA MALDONADO, Juan Manuel, *Primer curso de derecho tributario*, México, Ed. Porrúa, 2004.
- 27.- ORTEGA, Joaquín B., *Apuntes de derecho fiscal*, reimpresión, México, Ed. ITESM, 1946.
- 28.- PEREZ GONGORA, Juan Carlos, *Economía informal*, México, Ed. Dofiscal LexisNexis, 2006.
- 29.- PONCE GOMEZ, Francisco y PONCE CASTILLO, Rodolfo, *Derecho fiscal*, México, Ed. Banca y comercio, 1994.
- 30.- Programa de reordenamiento del comercio en vía pública, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Octava Época, No. 107, 16 de febrero de 1998.
- 31.- QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia, *Diccionario de derecho mercantil*, México, Ed. Porrúa, 2001.
- 32.- QUINTANA VALTIERRA, Jesús y ROJAS YAÑEZ, Jorge, *Derecho tributario mexicano*, 4a. ed., México, Ed. Trillas, 1999.
- 33.- RAMOS, Samuel, *El perfil del hombre y la cultura en México*, México, Publicaciones de la coordinación de humanidades, UNAM, 1963.
- 34.- REYES ALTAMIRANO, Rigoberto, *Elementos básicos de derecho fiscal*, 2a. ed., México, Ed. Coordinación editorial, 2001.

35.- ROBAUD, Francios, *La economía informal en México, de la esfera doméstica a la dinámica macroeconómica*, México, Ed. Fondo de cultura económica, 1995.

36.- RODRIGUEZ LOBATO, Raúl, *Derecho fiscal*, 2a. ed., México, Ed. Harla, 1999.

37.- SAMUELSON, Paul A., *Curso de economía moderna*, 9ª. Ed., México, Ed. Aguilar.

38.- SANCHEZ GOMEZ, Narciso, *Derecho fiscal mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1999.

39.- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. VII, enero de 1998.

40.- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXI, enero de 2005.

41.- TAPIA TOVAR, José, *La evasión fiscal, causas, efectos y soluciones*, México, Ed. Porrúa, 2000.

42.- VILLOORO TORANZO, Miguel, *Introducción al estudio del derecho*, 11a. ed., México, Ed. Porrúa, 1994.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Ingresos de la Federación

Ley del Impuesto Sobre la Renta y su Reglamento

Ley del Impuesto al Valor Agregado y su Reglamento

Ley General de Salud

Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores

Ley Federal del Trabajo

Ley para el funcionamiento de establecimientos mercantiles del Distrito Federal.

Ley de Construcciones del Distrito Federal

Ley de Protección Civil para el Distrito Federal

Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal

Código de Comercio

Código Fiscal de la Federación y su Reglamento

Código Financiero del Distrito Federal

Reglamento de Inscripción del Instituto Mexicano del Seguro Social.