



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

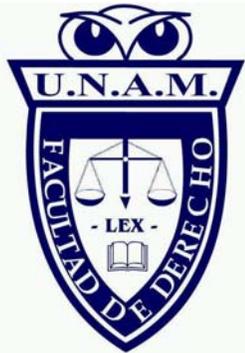
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PÚBLICAS

***EL COMERCIO AMBULANTE COMO UNA FORMA
DE EVASIÓN FISCAL***

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
REBECA MONCADA HERNÁNDEZ

ASESORA: LIC. BLANCA ALICIA MENDOZA VERA



CIUDAD UNIVERSITARIA

2011



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi señor Jesucristo:

Por darme la oportunidad de conocer su grandeza, su luz, paz y amor y por permitirme culminar esta etapa de mi vida.

A mis padres:

José Manuel Moncada Grifaldo

y

Lidia Hernández Hernández

Por sus cuidados, amor y cariño a lo largo de toda mi vida, y por el apoyo y consejos que me han brindado para alcanzar esta meta.

A mi hermana Ana:

Gracias por tu apoyo incondicional y por estar siempre conmigo.

A mis hermanos:

Moisés, José Manuel y Abraham:

Como un aliciente para que a pesar de las dificultades luchen por conseguir lo que se propongan.

A la Universidad Nacional Autónoma de México:

Por permitirme ser parte de esta máxima casa de estudios y por el orgullo que representa ser egresada de esta gran universidad.

A la Facultad de Derecho:

Porque en sus aulas recibí el conocimiento necesario para desarrollarme profesionalmente y para terminar esta etapa de mi vida.

A la licenciada Blanca Alicia Mendoza Vera:

Por el tiempo, dirección y orientación que me brindó en la elaboración de esta investigación.

A mis amigos:

Que me han apoyado y estimulado para no abandonar la realización de este trabajo.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
CAPITULO I	
ANTECEDENTES DEL COMERCIO.....	6
1.1 Evolución histórica.....	6
1.2 En el mundo.....	7
1.2.1 Pueblos primitivos.....	7
1.2.2 Edad antigua.....	11
1.2.3 Edad media.....	13
1.2.4 Edad moderna.....	17
1.3 En México.....	19
1.3.1 Precolonial.....	19
1.3.2 Colonial.....	23
1.3.3 Época independiente.....	27
1.3.4 Época actual.....	29
1.4 Concepto de Comercio.....	30
1.4.1 Modalidades.....	32
1.5 Situación en el Distrito Federal.....	33
CAPITULO II	
EL COMERCIO AMBULANTE	35
2.1 Concepto.....	36
2.2. Modalidades.....	38
2.3 Tipos de comerciantes ambulantes.....	41
2.4 Factores determinantes de la existencia del comercio ambulante.....	42
a) Bajo crecimiento económico.....	43
b) Baja creación de empleos o desaparición de los ya existentes.....	44
c) Migración del campo a la ciudad.....	48
d) Bajos salarios que llevan al multiempleo.....	49
e) Tolerancia y corrupción por parte de las autoridades.....	51
2.5 Implicaciones del comercio ambulante.....	52

2.5.1 Económicas.....	52
2.5.2 Sociales.....	54
2.6 Requisitos para establecer un negocio.....	55
CAPITULO III	
POTESTAD IMPOSITIVA DEL ESTADO.....	58
3.1 Concepto.....	60
3.2 La contribución.....	66
3.2.1 Clasificación.....	67
3.2.2 Doctrinaria.....	67
3.2.3 Legal.....	69
3.3. El impuesto.....	70
3.4 Clasificación.....	71
3.5. Principios constitucionales en materia de contribuciones.....	73
3.5.1 Principio de legalidad.....	73
3.5.2 Principio de proporcionalidad.....	76
3.5.3 Principio de equidad.....	79
3.6 La Obligación fiscal.....	80
3.6.1 Concepto.....	81
3.6.2 Clasificación.....	82
3.6.3 Sujetos de la obligación fiscal.....	84
3.6.3.1 Sujeto activo.....	84
3.6.3.2 Sujetos pasivos.....	85
3.6.4 Extinción de la obligación fiscal.....	87
CAPITULO IV	
LA EVASIÓN FISCAL EN EL COMERCIO INFORMAL.....	91
4.1. El incumplimiento de obligaciones fiscales.....	91
4.1.1 Concepto.....	93
4.2 Infracciones y sanciones.....	94
4.2.1 Concepto de infracción.....	95
4.2.1.1 Clasificación.....	96
4.2.2.1 Concepto de sanción.....	99

4.2.2.2 Clasificación.....	101
4.3 Delitos.....	102
4.3.1 Concepto.....	102
4.3.2 Clasificación.....	103
4.4 La evasión fiscal.....	107
4.4.1 Concepto.....	108
4.5 Diferencias y semejanzas con la elusión fiscal.....	110
4.6 Las autoridades fiscales.....	111
4.6.1 Concepto.....	112
4.6.2 Clasificación.....	113
4.6.3 Autoridades fiscales federales.....	113
4.6.4 Autoridades fiscales locales.....	118
4.6.5 Autoridades fiscales municipales.....	120
4.7 ¿Puede el estado fomentar la evasión fiscal?.....	122
4.7.1 Seguro popular.....	127
4.8 Impuesto a los depósitos en efectivo (IDE).....	146
CONCLUSIONES.....	157
APÉNDICE.....	160
BIBLIOGRAFÍA.....	166

INTRODUCCIÓN

El comercio es una de las actividades más antiguas que el hombre ha realizado, y gracias a éste la economía de un país se desarrolla propiciando la creación empleos; pero la ejecución del mismo de manera informal en lugar de ayudar al país lo afecta.

Durante los últimos años el problema del comercio ambulante ha ido en aumento, presentándose éste no sólo en la ciudad de México, sino también en las principales ciudades de nuestro país. La práctica del mismo afecta tanto los intereses del fisco debido a la evasión fiscal, como al comercio establecido, pues se de la competencia desleal.

Es obligación de los mexicanos contribuir al gasto público, según lo preceptuado en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, las personas que se dedican al comercio ambulante no cumplen con dicho mandato Constitucional, pues evaden el pago de las contribuciones a su cargo, generando con ello una situación de desigualdad tributaria, ya que estas personas no cumplen con sus obligaciones fiscales y las del comercio establecido si.

La presente investigación trata acerca el serio problema que representa el comercio ambulante y como el propio Estado, a través de los programas que implementa, puede estar alentando la evasión fiscal; por lo que se propone que los comerciantes ambulantes sean censados y empadronados, para que en base a esos censos las personas que se dediquen a este tipo de actividad contribuyan al gasto público.

El contenido del presente trabajo, se divide en cuatro capítulos: I) antecedentes del comercio, II) el comercio ambulante, III) potestad impositiva del Estado y IV) la evasión fiscal en el comercio informal.

En el primer capítulo, se presenta un panorama de la evolución histórica y antecedentes del comercio tanto en el mundo como en México; posteriormente se da el concepto y clasificación de comercio; así como una breve explicación de la situación en el Distrito Federal.

En el segundo capítulo, se expondrá el concepto y clasificación de comercio ambulante, señalando los factores que determinan la existencia del mismo y las implicaciones que la práctica de esta actividad conlleva, por último se mencionan los requisitos necesarios para establecer un negocio.

En el tercer capítulo, se abordará el tema de la Potestad Impositiva del Estado, aspectos generales de la contribución, los principios constitucionales en materia de contribuciones, concepto y clasificación de obligación fiscal, los sujetos a la misma y la forma de extinción de dicha obligación fiscal.

En el cuarto capítulo, se aborda el tema del incumplimiento a las obligaciones fiscales, las infracciones y sanciones derivadas de dicho incumplimiento, los delitos que se pueden dar con la inobservancia a esas obligaciones fiscales, estudiaremos de la evasión fiscal y la elusión fiscal y las diferencias y semejanzas entre estas, el concepto y clasificación de autoridades fiscales, posteriormente hablaremos de la forma en que el Estado fomenta la evasión fiscal, tocando el tema del Seguro Popular, estudiando, por último, el Impuesto a los Depósitos en Efectivo.

De igual forma, se presentan las conclusiones a las que se llegan después del análisis y estudio del comercio ambulante; anexando al final del trabajo un apéndice que contiene entrevistas realizadas a algunos comerciantes ambulantes, por último, la bibliografía utilizada en el desarrollo de la presente investigación.

CAPITULO I.

ANTECEDENTES DEL COMERCIO

1.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA. 1.2. EN EL MUNDO. 1.2.1 PUEBLOS PRIMITIVOS. 1.2.2 EDAD ANTIGUA. 1.2.3 EDAD MEDIA. 1.2.4 EDAD MODERNA. 1.3 EN MÉXICO. 1.3.1 PRECOLONIAL. 1.3.2 COLONIAL. 1.3.3 ÉPOCA INDEPENDIENTE. 1.3.4 ÉPOCA ACTUAL. 1.4 CONCEPTO DE COMERCIO. 1.4.1 MODALIDADES. 1.5 SITUACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL.

1.1. Al incrementarse los grupos humanos, el hombre comienza a tener la necesidad de la obtención de satisfactores diferentes a los producidos dentro de la comunidad donde habita, por lo cual comienza a surgir el intercambio de mercancías denominado TRUEQUE.

El autor Roberto Mantilla Molina, comenta acerca del comercio: “Tan pronto como la economía satisface en cada grupo íntegramente sus necesidades, surge un fenómeno, el trueque, que tal vez en sí mismo no puede ser calificado de mercantil, pero que tiene como necesaria consecuencia el comercio. Si el trueque supone que cada unidad económica produce en exceso determinados satisfactores, y carece de otros que son producidos por distintas células económicas... con el propósito de destinarlos a nuevos trueques, -pues- junto a la figura del labrador, herrero, carpintero, etc. aparece el comerciante, el hombre que se dedica a interponerse, para facilitarlos, en el cambio de satisfactores.”¹

Se dice que los pueblos desde muy antiguo ya se dedicaban al comercio; aún desde antes de que se hayan civilizado lo suficiente como para dejar vestigio de sus hechos por escrito, esto en razón de haberse encontrado entre los restos del hombre primitivo objetos de adorno y armas en sitios muy distantes de aquellos en los que se hicieron.

¹ MANTILLA Molina, Roberto. *Derecho Mercantil, introducción y conceptos fundamentales*. México 2006. Ed. Porrúa, 30ª ed. P. 3.

1.2 Para los efectos de la presente investigación iniciaremos con las Antiguas Civilizaciones. Posteriormente será objeto de estudio la Edad Antigua, por orden cronológico Edad Media siguiéndole la Edad Moderna y por último antecedentes en México.

1.2.1 De Pina Vara comenta: “en los pueblos más antiguos pueden encontrarse normas aplicables al comercio, o más bien a algunas de las relaciones e instituciones a que aquella actividad da origen. Así sucede en los sistemas jurídicos de Babilonia, Egipto, Grecia, Fenicia, Cartago, etc... no existió un derecho especial o autónomo, propio de la materia mercantil...sino tan solo normas relativas a determinados actos o relaciones comerciales”.²

EL PUEBLO EGIPCIO, situados alrededor de tres mil años antes de Cristo, no eran un pueblo comerciante, su principal recurso era la agricultura, se dedicaban a las artes industriales, usaban los productos que producían para su consumo directo más bien que para comerciar. Su aislamiento, debido a los desiertos que lo rodeaban, era un obstáculo para el desarrollo del comercio con el extranjero.

“Mientras Egipto continuó sometido a sus gobernantes nativos no fue nunca un país comerciante. Sin embargo, con el Imperio Nuevo, hacia el año 1600 a.C., el comercio adquirió al menos mayor importancia de la que había tenido antes. Se establecieron comunicaciones regulares con Asia, y las caravanas traían al país los productos de Fenicia, Siria y de la zona del Mar Rojo.”³

Ejemplo de estas caravanas lo encontramos en la Biblia en el libro de Génesis capítulo 37, versículo 25: “..., y alzando los ojos miraron, y he aquí una compañía de Ismaelitas que venía de Galaad, y sus camellos traían aromas y

² DE PINA Vara, Rafael. *Elementos de Derecho Mercantil*. México 2005. Ed. Porrúa, 30ª ed. P. 9.

³ CLIVE Day. *Historia del comercio. Vol.I*. México. Ed. Fondo de Cultura Económica, primera edición española 1941. P.8.

bálsamo y mirra, e iban a llevarlo a Egipto”⁴ a esta caravana fue vendido José como un esclavo.

Entre las exportaciones del país figuraban granos, telas de hilo y artículos manufacturados tales como armas, anillos y cadenas. El comercio, como era común en esa época, se realizaba por trueque, y muchas de las importaciones venían en concepto de tributo, por el cual los egipcios no tenían que dar nada a cambio.

Tiempo mas adelante durante el ultimo periodo de la independencia egipcia, Egipto comenzó a tener relaciones comerciales más estrechamente con otras partes del mundo antiguo. El gobierno, que antes había desalentado el comercio, lo permitía ahora y lo alentaba; los comerciantes griegos llegaron en número considerable a Egipto; y surgió un comercio muy activo.

EN MESOPOTAMIA, que tiene como centro los valles del Tigris y el Eúfrates, se establecieron gobiernos estables, esta región era rica en productos agrícolas, pero carecía de metales. Aunque en parte se hallaba rodeado de desiertos, la comunicación con otras regiones era mucho más fácil que en el caso de Egipto; y el comercio con otros países adquirió aquí pronto una importancia algo después del año 3000 a.C.

“**LA ANTIGUA BABILONIA**, habitada por un pueblo semítico, fue un mercado para los artículos traídos no solo desde el sur y el oeste, sino también desde el este. En la época moderna se han descubierto placas de arcilla, que se usaban de la misma manera que se emplea hoy el papel, para conservar datos o noticias, y, descifradas, han mostrado que se realizaba un comercio activo en metales, preciosos, granos, lana, materiales de construcción, etc.”⁵

⁴ LA SANTA BIBLIA, Antigua Revisión 1909.

⁵ CLIVE Day. *Historia del...* Ob. Cit. P. 9.

EL PUEBLO HEBREO, Las descripciones de la Biblia nos enseñan que la vida de los judíos era más agrícola y pastoral; y hasta la época del Imperio Romano tuvieron muy poca importancia en el mundo del comercio.

LOS FENICIOS, uno de los pueblos de la antigüedad, con mayor importancia dentro del área del comercio, debido a su ubicación territorial, pues: "...vivían en el Norte de la costa oriental del Mediterránea en Asia Menor...era una estrecha franja de tierra de unos 200 kilómetros de longitud por 20 ó 30 de ancho...eran hombres industriosos, marineros, comerciantes que fueron llamados pueblos púnicos...La ciudad que edificaron estaba en una ruta comercial y estratégica, marítima y terrestre...El comercio era la base económica de los fenicios y los comerciantes constituyeron un sector destacado de la población, fueron hábiles industriales que desarrollaron la metalurgia y la ingeniería -así como otras actividades entre las cuales podemos mencionar, el tráfico marítimo, pues-; fueron hombres de mar, sobresaliendo como navegantes y constructores navales; el mar fue su principal vía de comunicación."⁶

En las tierras llanas podían obtener un alimento escaso, y contaban además con maderas abundantes en las montañas que los separaban del interior, pero para crecer tenían que comerciar con otros pueblos y así obtener lo que no podían producir en su propio país.

"Fabricaban productos que encontraban mercado en todo el mundo antiguo. Eran famosos sus tejidos y sus artículos de cristal; exportaban grandes cantidades de artículos de metal, y tenían el monopolio del tinte color púrpura extraído de una especie de molusco, que alcanzaba un alto precio en esa época. Mantenían un intercambio muy activo por medio de caravanas, con los pueblos establecidos al sur, al este, y al norte de ellos, y fue el primer pueblo de la

⁶ Enciclopedia para Todos. *Historia del Hombre, Asia Anterior III, hebreos y fenicios*. Fundación Cultural Televisa. 1990. P. 2-6.

antigüedad que consiguió tal dominio sobre el mar que pudo hacer de él un medio de transporte regular y muy extenso.”⁷

Así mismo; “Se hallaban literalmente en el centro del mundo antiguo. Gran parte del comercio de aquel mundo se realizaba viajando en barcos fenicios y almacenándolo en depósitos fenicios...eran el eje en torno al cuál giraba gran parte del comercio primitivo del Mediterráneo y el Próximo Oriente... Esta situación fue favorable en lo comercial a este pueblo antiguo, pero existía un inconveniente: era lento y diario su recorrido por el Mediterráneo lo que mantenía a flote la empresa mercantil fenicia...fundaron factorías en Rodas y Creta, la situación en que se encontraban les permitió conocer bien el trayecto así también tenemos como costumbre... considerar a los fenicios por encima de todo como marineros y tendemos a olvidar que también eran excelentes agricultores.”⁸

Establecieron un comercio regular con Grecia en el año 1000 a.C., a partir de este punto su progreso fue rápido, y pronto cruzaron todo el Mediterráneo, y salieron al Atlántico.

Como controlaban un medio de transporte barato tuvieron una gran superioridad económica; les era posible viajar de un lugar a otro, encontrando en algunas comarcas artículos baratos y de gran abundancia que les fue fácil hallarles mercado, ya que en otras partes eran raros y alcanzaban un precio elevado, obteniendo así grandes beneficios, como el cambiar artículos que ellos producían, por los encontrados en otros territorios, y así colocarlos donde esos eran más necesarios.

Llevaban al occidente los artículos del oriente (canela, casia, comino, maná) y algunos otros artículos manufacturados, estos además de satisfacer las

⁷ CLIVE Day. *Historia del ...* Ob. Cit. P. 11.

⁸ MAITLAND A. Edey. *Orígenes del Hombre, los fenicios*. México 1979. Ed. Lito Off-Set, La Latina SA, P. 57-63.

necesidades momentáneas de los europeos, también les servían como modelos a imitar. Situaron establecimientos en puntos importantes por razones comerciales o navales, los cuales les permitía traficar con seguridad con los nativos y controlar el mar.

“El poder de los fenicios declino unos cuantos siglos después del año 1000 a. C., en parte a causa de las disensiones internas y de los ataques de los asirios, y en parte a causa de la rivalidad comercial de los griegos, los cuales habían adquirido una posición independiente que cortaba las líneas de comunicación entre oriente y occidente.”⁹

1.2.2 Los periodos más relevantes de la Edad Antigua son el griego y el romano, debido al poder que estos pueblos ejercían durante esa época, por lo cual vamos a estudiar la actividad comercial de dichos pueblos.

PERIODO GRIEGO: Cuando se empieza a tener registro de los griegos, hacia el año 1000 a. C., estos no estaban aún en condiciones de ser el pueblo más importante en materia comercial, pues el comercio, como ya vimos anteriormente, estaba por completo en manos de los fenicios, los cuales les llevaban utensilios y telas y se llevaban a cambio otros satisfactores como madera y metales. Pero poco a poco los griegos fueron alcanzando mayor prominencia comercial, y acabaron arrebatándole a los fenicios el puesto que estos ocupaban antes.

Empezaron a producir en su propio país artículos para la exportación, buscando clientes no sólo entre sus colonizadores sino también en otros mercados; se emanciparon de su anterior dependencia de las manufacturas orientales, y perfeccionaron las industrias de la arcilla, el bronce y la lana.

⁹ CLIVE Day. *Historia del ...* Ob. Cit. P. 13.

“La pequeña isla de Egina, fue durante algún tiempo el mercado más importante del mundo griego; amasó riquezas fabulosas por medio de un comercio que penetraba en todos los mares, ayudado por un puerto artificial y una fuerte marina de guerra. Corinto fue el intermedio natural en el comercio con las colonias occidentales, no sólo porque permitía llegar a ellas sin tener que dar vuelta al tan temido promontorio que forma el extremo sur de Grecia, sino también porque algunas de las colonias occidentales más importantes eran corintias o estaban estrechamente aliadas a Corinto. Atenas, luego a ocupar el primer puesto entre todas las ciudades griegas; los atenienses quebrantaron el poderío de Egina en un conflicto armado, y se apropiaron de su comercio; el puerto natural de Atenas, el Pireo, se convirtió en el principal puerto comercial del mundo griego.”¹⁰

Entre los artículos que exportaban eran la plata, algunos productos naturales (aceite, higos, miel, lana, mármol), y sobre todo artículos manufacturados, de los cuales los que más sobresalían eran los de barro cocido. El principal artículo de importación era el trigo; entre las demás importaciones figuraban materiales para construir naves, salazones de pescado, esclavos, primeras materias para las manufacturas atenienses y artículos de lujo.

Los atenienses establecieron su política comercial tomando en cuenta las necesidades de los consumidores. Se restringía la exportación de los artículos más necesarios con objeto de mantener el abastecimiento interior, y se concedían o se retiraban ventajas comerciales con la idea de ejercer una presión política sobre otros Estados.

PERIODO ROMANO: No podemos afirmar que Roma se interesara por el comercio, puesto que su afán primordial lo fue el expandir su imperio, alcanzando cada vez nuevas tierras conquistadas.

¹⁰ CLIVE Day. *Historia del...* Ob. Cit. P. 16.

“Roma no fue una ciudad comercial, cierto es que necesitaban enormes importaciones de alimentos para mantener su población. Sin embargo, esas importaciones llegaban a ella en concepto de tributos de los países conquistados. Las exportaciones de Roma eran de poca importancia, y no llegó a edificar un gran comercio de transporte.”¹¹

“No tuvo trascendencia el comercio a pesar de su expansión territorial que trajo como fruto el trato con países industriales o comerciantes; incluso se ha afirmado por la doctrina, que esta actividad era observada despectivamente por los romanos, ya que era una actividad perteneciente a la población esclava.”¹²

1.2.3 Durante la Edad Media, el comercio sufrió una decadencia debido a la inseguridad que se generalizó, se trató de proteger esta actividad, conservando en buen estado los caminos que utilizaban los comerciantes para transportar su mercancía de un territorio a otro, haciendo responsables de su reparación a los propietarios de las tierras a través de las cuales pasaban. No obstante lo anterior, los mercaderes sufrían más por la maldad de los hombres que por el mal estado de los caminos, pues durante este periodo los asaltos se incrementaron en gran manera.

Debido a esto, exigían que el comerciante se agrupara con otros, pero cabía la posibilidad de que uno de éstos fuera a su vez algún ladrón, lo que hacía necesario que cada uno de ellos se sujetara constantemente a la vigilancia pública y que personas que residieran en su localidad garantizaran su buena conducta.

Se obligaba a la gente a hacer sus compras en público, de modo que si aparecía en su casa con artículos nuevos pudiera tener testigos que probaran que los había comprado honradamente y que no se los había robado. De igual forma

¹¹ CLIVE Day. *Historia del...* Ob. Cit. P. 23.

¹² QUINTANA Adriano Elvia Arcelia. *Diccionario De Derecho Mercantil*. México 2001. Ed. Porrúa.

se dictaron leyes restringiendo el comercio de animales, debido a que el ganado era fácil de robarse.

Cada aldea trataba de producir todo lo que necesitaba, para librarse de la inseguridad y el gasto del comercio. No sólo el alimento sino casi todas las demás cosas habían de producirse en los sitios en que se consumían; provocando con esto un sistema ausente de comercio, donde todo tuviera que producirse en el mismo lugar y para el uso por las mismas gentes del pueblo.

Al respecto podemos observar lo siguiente: "...la necesidad de proteger al comercio se fueron ampliando las restricciones a otras cosas. En Inglaterra, en el siglo XI, no se permitía a una persona comprar o vender géneros por valor superior a veinte peniques, a menos que lo hiciera en el interior de una población en la cual un funcionario público y testigos pudieran legitimar el trato. En esta practica podemos encontrar el origen del mercado,..."¹³

Así el mercado se comenzó a convertir en una institución pública, que surgió por la necesidad de combatir los robos, que la gente encontró provechoso generalizar como un medio de recaudar algunos impuestos y de regular el comercio interior en beneficio de los pobladores.

El comerciante no era especialista en una sola rama, sino que hacía un poco de todo. Era al mismo tiempo mayorista y detallista o transportista, y con mucha frecuencia también artesano.

En la última parte de la Edad Media, la vida económica de los pueblos avanzó de manera acelerada; que se considera este periodo como una nueva era en su historia: los pueblos pasaron desde la situación de la aldea o el señorío, a la de la ciudad. "Después del año 1000 se extendió tanto el comercio que las verdaderas ciudades se hicieron cada vez mayores y más numerosas."

¹³ CLIVE Day. *Historia del ...* Ob. Cit. P. 32.

El comercio exterior, no existía en el sentido moderno; el comercio exterior era el que se realizaba entre los distintos señoríos. Ya que los gastos de transporte restringían el desarrollo del comercio a un radio relativamente pequeño, y la ciudad, era la unidad comercial, por ejemplo “una ciudad inglesa tendría sus relaciones comerciales con otras ciudades inglesas más bien que con las de otros países extranjeros.” Cada una tenía su propia tarifa de derechos.

En todas las ciudades, todos los que se dedicaban al comercio o a la industria tenían que estar organizados en gremios y sujetos a una reglamentación estricta. Al principio estas asociaciones fueron privadas, constituidas voluntariamente por los mercaderes para protegerse; pero luego fueron reconocidas convirtiéndose en una parte del gobierno de la ciudad. Cabe mencionar que estas asociaciones no existían en todas partes de Europa, y allí donde existían variaban mucho de unas regiones a otras.

En cuanto a los extranjeros, les ponían algunas prohibiciones ya que se les permitía traer sus artículos a la ciudad y venderlos al por mayor, pero, se les prohibía comprar productos que los habitantes de la ciudad necesitaran para si mismos y no se les permitía establecer tiendas y vender.

“Todas las industrias que se habían llevado a cabo en las aldeas se continuaron en las ciudades, ejerciéndolas artesanos profesionales, y se añadieron algunas otras a medida que surgió la demanda. Existían de doce a veinte oficios distintos que sostuvieron durante siglos las principales producciones fabriles de las ciudades: carniceros, panaderos, cerveceros, herreros, orfebres, caldereros, albañiles, carpinteros, ebanistas, carroceros, peleteros, curtidores, zapateros, guarnicioneros, tejedores, tintoreros, bataneadores y sastres.”¹⁴

Había ciertas medidas para regular el comercio, incluso medidas que en la actualidad es difícil ver; ya que cuando los artículos violaban las reglas

¹⁴ CLIVE Day. *Historia del...* Ob. Cit. P. 48.

establecidas se declaraban “falsos”, de igual manera que las monedas recortadas o deformes se consideraban como “dinero falso”. Se castigaban con multas (una mitad de cuyo importe iba a parar al gremio y la otra a los fondos de la ciudad) a los que hacían “obra falsa” y cuando un artesano faltaba por tercera o cuarta vez a las reglas se le expulsaba del oficio.

Cada ciudad tenía lo que podría llamarse una “tarifa de aduanas”, que consistía en derechos que se imponían sobre los artículos que entraban en la ciudad, con derechos adicionales por el uso del mercado. Exigían que la gente del campo trajera sus provisiones a un determinado lugar, esto es la plaza del mercado, a horas determinadas, para que todos los vendedores tuvieran igualdad de condiciones y disfrutaran del beneficio de la competencia entre ellos.

Podemos mencionar ciertas restricciones que se imponían para regular la actividad comercial: “Se prohibía comprar géneros que iban hacia el mercado (“monopolizar”); comprar mayores cantidades que las necesarias (“acaparar”); y comprar géneros para revender antes de que los consumidores ordinarios se hubieran aprovisionado (“reventa”).

Tenían que emplear funcionarios públicos para pesar y medir, y no podían emplear agentes que les buscaran clientes a menos que fueran también funcionarios jurados. Las autoridades municipales llegaron incluso a establecer los precios a los cuales debían venderse los diferentes productos.

Una de las instituciones comerciales de la época, y que se puede ver como un antecedente de lo que hoy es el comercio ambulante, fueron las “Ferias”; esta es una institución parecida a la del mercado surgiendo por razones similares, pero iba un poco más allá ya que a la misma asistían compradores y vendedores de muchas áreas, aquí se permitía tanto el comercio al mayoreo como al menudeo. La prosperidad del comercio se media por las ferias; ya que estas sirvieron para

fortalecerlo; las ferias fueron decayendo a medida que se impusieron derechos más elevados.

Durante la última etapa de la Edad Media, “las exportaciones y las importaciones sólo podían realizarse mediante un permiso real, se prohibía la exportación de las cosas más necesarias, se estimula el crecimiento de las industrias del país, etc.”

1.2.4 Los descubrimientos de la Época Moderna, lograron grandes cambios para el comercio, tanto en el área sobre la que se realizaba como con los artículos con los que se llevaba a cabo. Durante la edad media el comercio se restringía solo a los mares de Europa, pero con el paso del tiempo y como los marinos dejaron de ver al mar como algo peligroso, el comercio empezó a tomar otros niveles.

“...el transporte por mar, con su menor costo y sus cargamentos mucho mayores causaron tal baja en los precios de los artículos de oriente que el mercado para los mismos se amplió inmensamente. Lo que antes habían sido costosos artículos de lujo, sólo al alcance de los ricos, se hicieron ahora de uso corriente o bien, aún siendo artículos de lujo, estaban al alcance de mucha más gente. En este periodo el té, el café y el azúcar, se convirtieron en artículos de consumo en algunos países de Europa.”¹⁵

De igual forma, las condiciones en la agricultura mejoraron, en relación a la situación en la Edad Media, el aumento en esto permitía ahora mantener a una población más grande y proporcionaba un comercio más extenso.

El autor Clive Day menciona: “sólo en lo que respecta al comercio propiamente dicho hubo cambios rápidos y generales en Europa occidental... surgió ahora una clase de comerciantes al por mayor profesionales”

¹⁵ CLIVE Day. *Historia del...* Ob. Cit. P. 137.

Comenzó a surgir una nueva forma de comercio, ya que por el desarrollo del comercio, se hizo posible la comisión; que consistía en que los comerciantes se dedicaban a comprar y vender para otros hombres de negocios mediante un beneficio (comisión) que les concedían por su trabajo; la comisión oscilaba entre el 5% del valor de los productos hasta el 2% y aún menos dependiendo del país.

En esta época se fundó el sistema de correos, aunque al principio era sólo para asuntos oficiales, con el tiempo se generalizó su uso, estando al alcance de los particulares, por lo cual los comerciantes ya podían enviar sus mercancías por este medio sin tener que gastar en correos especiales, y de una forma más ágil.

Surgieron los periódicos, no en la forma que se conoce ahora sino en una forma un poco más rudimentaria, al principio como informes escritos que se pasaban de mano en mano, en los que se daban a conocer el estado del mercado, los precios, las condiciones de transporte, etc.

Otro de los cambios importantes en el comercio que podemos mencionar fue que la asociación de comerciantes, aunque estas ya se habían dado durante la edad media, es en este lapso que se perfeccionaron. La razón por la cual aparecieron fue que el comercio con lugares lejanos estaba siempre expuesto a ser atacado a mano armada.

Estas “compañías reglamentadas” tenían el monopolio en una rama del comercio, estableciendo sus reglamentos que eran obligatorios para los miembros de las mismas.

Ya que estamos hablando de adelantos en comercio, vale la pena mencionar que surgieron los banqueros, los cuales de igual forma se dedicaron al comercio pero con dinero; estos se encargaron de recoger el capital excedente y colocarlo donde pudiera emplearse con mayor provecho.

En esta época, el poder militar y naval de un país, se medía en relación al comercio, pues se creía que éste sostenía a aquellos, por lo consiguiente los habitantes de las colonias tenían el deber de contribuir con su comercio a los recursos del país, pues en base a eso dependía que el estado mantuviera su independencia.

1.3 El comercio como tal no surge de manera inmediata, sino que ha medida que pasa el tiempo, se le fue conociendo como un medio de cambio de satisfactores entre los individuos que necesitaban de productos que ellos mismos no podían elaborar; por lo cual se hace necesario un medio de cambio que como ya dijimos se llamo “TRUEQUE”. Así se comenzó a dar el fenómeno de comerciar hasta que se creó la moneda y se le dio el nombre de “COMERCIO”.

1.3.1 La actividad comercial entre los aztecas surgió de manera informal, ya que la mercancía que les sobraba una vez satisfechas sus necesidades la intercambiaban por algún producto, tal como lo explica Josef Kohler “el comercio debió haber sido embrionario, limitado a transacciones entre ellos mismos de los productos exiguos de su industria y de aquella tierra que ampliaban laboriosamente con sus huertos flotantes o chinampas, y de aquellas aguas no propicias para la pesca en grande.”¹⁶

Las características del islote donde se asentaron los mexicas, fue determinante para que este grupo social se inclinara por la actividad comercial; pero una vez asentados en su demarcación comenzaron a surgir diversos problemas como la disminución de tierras para el desarrollo de la agricultura, la falta de comunicación con otros pueblos, la escasez de algunos alimentos, entre otros.

¹⁶ KOHLER Josef. *El Derecho de los Aztecas*. México, D.F., 1924. Compañía Editora Latinoamericana.

Para dar solución a esta situación comenzaron con la fabricación de chinampas pero pronto los materiales para su construcción eran insuficientes, debido a la falta de madera. Por otro lado, también tenían en menor medida productos agrícolas y de caza, aunado a esto carecían de otros productos igualmente necesarios e importantes.

En consecuencia, trataban de subsistir con sus deficiencias o bien buscaban la manera de obtener de los demás individuos lo que les hacía falta.

Por todo lo mencionado anteriormente, los mexicas tanto hombres como mujeres, iban con su carga a los mercados y regresaban con los materiales para construir, junto con otros productos básicos; con ello se dio el primer gran desarrollo de la ciudad de Tenochtitlan. A sí se puede observar que el comercio, realizado de forma adecuada, propicia el desarrollo de las comunidades.

Los mexicas se fueron especializando en distintas ramas de la producción, y tiempo después, se logró la formación de por lo menos un mercado propio dentro de Tenochtitlan, donde se podía realizar el trueque de productos y así obtenían el abasto necesario para su manutención diaria. Tanto Hernán Cortes como Bernal Díaz del Castillo, coincidieron en que era “cosa de admirarse” el orden en que los indígenas ejercían el comercio en sus plazas o mercados.

Cabe mencionar que los mercaderes reportaban grandes ventajas a la nación azteca, ya que no solo se dedicaban a la actividad comercial sino que además realizaban actividades como: embajadores, espías y cartógrafos cuando viajaban a reinos y comunidades vecinas con las que comerciaban.

Por lo cual el Estado honraba y distinguía en especial a los comerciantes, Friedrich Katz señala que el principal motivo radicaba en que: “El Estado Mexicano y el señor percibieran grandes ingresos a través de los mercaderes y a causa del comercio mismo, lo que obtenían por tres medios:

1. Los comerciantes no solo llevaban sus propias mercancías, sino también las del señor.
2. Los comerciantes pagaban altos impuestos y entregaban además grandes regalos a los señores.
3. Los comerciantes organizaban esplendidos banquetes, a los que asistía la clase gobernante de México, siendo muy obsequiada.”¹⁷

Los grupos y mercaderes en su conjunto, entregaban tributo al Monarca de la Ciudad donde realizaban sus operaciones, para pagar la protección militar y el acceso a la plaza del mercado.

El historiador Fray Bernardino de Sahagun contó sesenta variedades de comerciantes de los cuales, tres cuartas partes vendían bienes de consumo y el resto vendía productos manufacturados. “Resulta interesante saber que no todos los habitantes de Tenochtitlan asistían al mercado, y las mercancías estaban destinadas a los diferentes rangos sociales de quienes los adquirían. Es decir, existía una clara diferenciación en el pueblo Mexica...”¹⁸

No tenían una unidad de cambio, realizaban sus transacciones según refiere Alberto Carreño María “por medio del trueque o empleando en calidad de moneda granos de cacao, telas, conchas y oro en polvo, conteniendo este en tubos de pluma”¹⁹

Tenían una buena organización, puesto que tanto la mercancía como los comerciantes se agrupaban en distintas secciones en las plazas. Todos los que

¹⁷ KATZ Friedrich. *Situación Social y Económica de los Aztecas durante los siglos XV y XVI*. México D.F. 1966. Instituto de Investigaciones Históricas UNAM. P. 71 y 72.

¹⁸ VILLASEÑOR Báez, Luis Francisco. *La Arquitectura del Comercio en la Ciudad de México*. México 1982. CANACO.

¹⁹ CARREÑO María, Alberto. *Breve Historia del Comercio*. México D.F. 1964. Ed. Porrúa, 5ª edición. P. 123.

vendían verduras ocupaban cierto espacio, los artesanos otro y a si respectivamente.

“Para cada mercancía estaba destinado un lugar y la venta se realizaba por pieza y medida, había además dentro del mercado Tribunales especiales dedicados a resolver las controversias entre compradores y vendedores del tianguis mandándose a castigar a los delincuentes, pues el robo y otros delitos cometidos en el mercado eran castigados con mayor rigor que los cometidos en otros sitios”²⁰

El elemento principal en los mercados de los indígenas era el “Tianguis”, cuya característica principal era su área abierta en comunicación con el cielo y estaba construido por elementos ligeros de usos múltiples y transportables, como guacales, petates, y otates (bastones), cuerdas, cestos y jarros; con lo que podemos ver un claro antecedente de lo que hoy en día conocemos como comerciantes ambulantes.

El principal tianguis era el de Tlatelolco, debido a su extensión, como lo expresa Bernal Díaz del Castillo “Desde que llegamos a la gran plaza que se dice de Tlatelulco, como no habíamos visto tal cosa, quedamos admirados de la multitud de gentes y mercaderías que en ella había y del gran concierto y regimiento que en todo tenían. Cada genero de mercaderías estaba por si y tenían situados y señalados sus asientos.”²¹

Existían dos grupos de comerciantes: los denominados “**pochtecas**”, comerciantes organizados, dedicados al comercio exterior y de esclavos, y los

²⁰ KATZ friedrich. *Situación Social...* Ob. Cit. P. 62.

²¹ DÍAZ Del Castillo, Bernal. *Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España*. Barcelona 1997. Ed. Planeta Agostini P. 200.

“**tlanamacac**”, vendedores en los mercados, no especializados en alguna rama comercial.

Los pochtecas eran mercaderes y viajeros, especializados en lo que hoy se conoce como Comercio Exterior, ya que realizaban sus transacciones no solo fuera del lugar de su residencia, sino fuera de las fronteras del Imperio Azteca.

Surgieron las especializaciones por región, de acuerdo a la flora y fauna de cada territorio derivadas de su clima, pues unos pueblos, por ejemplo tenían muy bella alfarería, otros trabajaban con plumas de aves que abundaban en su zona, otros eran conocidos por sus instrumentos de piedra y así en cada región.

Por los tiempos cercanos a la Conquista, el comercio tenía una gran importancia en la vida económica, habiéndose convertido en una fuente de ingresos y en el medio más viable para procurarse de las materias primas y objetos que eran necesarios, así como medio de desarrollo de nuevas ideas y hábitos culturales.

1.3.2 Con motivo de la conquista y el establecimiento de los españoles en México, el sistema comercial tuvo un desarrollo importante. Se establecieron ferias para poner en venta la mercancía española; aunque cabe recordar que en nuestro país ya existían los mercados y tianguis. En relación a esto, Fray Bartolomé de las casas al referirse a los mercados de la Nueva España principalmente a los de México, manifiesta: “En todas las ciudades y lugares tiene sus plazas y lugares públicos, en donde hacen sus mercados cada día”²²

El autor Salvador Novo refiere que “a partir de 1523 Hernán Cortés comenzó a hacer repartición de solares, motivo por el cual, el Ayuntamiento de la ciudad, en cabildo de 15 de abril de 1524, otorga permisos a los vecinos que

²² DE LAS CASAS, Bartolomé. *Los indios de México y la Nueva España*. México D.F. 1987. Ed. Porrúa. 6ª edición. P. 44.

tenían solares alrededor de la plaza mayor para construir locales que pudiesen ser ocupados por compradores y vendedores.”²³ Se cree, según el autor, que los solares eran únicamente para los conquistadores españoles.

Debido a la conquista, en Tenochtitlan surgieron varias dificultades y desastres, lo cual causó gran conmoción con los indígenas del pueblo conquistado. Causando varios conflictos, guerras, sometimientos y la renuncia a ciertas costumbres que debido a la conquista se fueron perdiendo; todo esto se vio reflejado en el vestir, en la forma de comer, de hablar, pero aún así perduraron las costumbres principales, como cazar, cosechar y sobre todo comerciar.

A pesar de las imposiciones de los Españoles, siguió el comercio, continuando el intercambio de productos, aunque el orden que tenían los indígenas en sus mercados comenzó a perderse. Y también es muy probable que los cargos indígenas llegaran a su fin.

Los días de mercado se ajustaron al calendario cristiano y cambió a intervalos semanales, esto porque “los religiosos pedían que el mercado se celebrara en días que no fuesen domingos, pues la euforia del mercado le quitaba la devoción a la misa”²⁴, ya que estos estaban situados en las plazas parroquiales, cambiándolos de lugar, ubicándolos en lugares no destinados a comerciar.

Así como las costumbres se fueron perdiendo, los mercados no fueron la excepción ya que los de Tlatelolco y Texcoco, que habían sido importantes en tiempos anteriores a la conquista, desaparecieron como centros comerciales por la decadencia económica, así como por el desuso de costumbres.

²³ NOVO, Salvador. *Breve Historia del comercio en México*. México D.F. 1974. Cámara Nacional de Comercio de la ciudad de México. P. 42.

²⁴ LÓPEZ Rosado, Diego. *Curso de Historia Económica de México*. México 1981. Ed. UNAM. P. 121.

En 1527 se mando construir el mercado del “Parían” para alojar a los comerciantes, y aunque como ya mencionamos las costumbres se fueron perdiendo, no así en los pueblos, la costumbre de pagar el Tlatoque por los privilegios que tenían los vendedores en el mercado.

Una vez establecido el gobierno español a través de la Real Hacienda de España, el Tlatoque se siguió pagando pero se le conoció con el nombre de “Alcabala”, que consistía en la entrega de un porcentaje sobre el precio de la cosa vendida que el vendedor debía entregar al fisco.

El escritor Diego López Rosado, menciona tres clases de alcabalas:

- a) Fija: las que pagan los vecinos por las transacciones hechas en el pueblo de vecindad.
- b) De viento: la que se paga en los mercados.
- c) De altamar: Se pagaba en los puestos por el comercio de artículos extranjeros.²⁵

A los indígenas se les eximía de la alcabala, mientras su trafico fuera en artículos fabricados por ellos mismos, con esto, la separación del comercio indígena y el comercio español se mantuvo hasta el final de época colonial.

El ayuntamiento era la autoridad responsable de otorgar los permisos para la instalación de mesas o puestos para la venta de los productos; desde esta época ya comienzan a existir los comerciantes ambulantes según como lo cita Salvador Novo “La plaza mayor fue la primera, pero no la única, pues también las menores se vieron poco a poco o de golpe invadidas por puestos fijos y semifijos, y por ambulantes que acabaron por convertir las plazas en nuevos mercados”²⁶

²⁵ Ibidem.

²⁶ NOVO, Salvador. *Breve Historia...* Ob. Cit. P. 52.

“La plaza, como en toda ciudad española, era centro de animación. Allí había que dirigirse todos los días para estar bien informado de lo que ocurría en la ciudad. **Vendedores ambulantes** de los más variados productos circulaban voceando su mercancía, en torno a la fuente central...”²⁷

Como vemos desde esa época surgieron los comerciantes ambulantes, claro ejemplo de esto lo podemos encontrar con el surgimiento del mercado del “Baratillo” ubicado dentro del Parían, surgido por la necesidad de la clase pobre, donde se vendían productos usados, baratijas de no muy buena calidad, al cual asistían compradores de la esfera y calidad de las cosas que ahí se vendían y traficaban. El baratillo se considero como el principal lugar de comerciantes ambulantes de la época colonial, donde se adquirían productos a precios más bajos de los que se encontraban en el mercado formal. Con el paso del tiempo el mismo comenzó a funcionar en la ilegalidad subsistiendo fuera de las leyes establecidas por el gobierno.

Por finales del siglo XVIII, el mercado del Parían era insuficiente para albergar a todos los comerciantes, ya que los ambulantes se habían multiplicado de tal forma que la plaza mayor y las principales calles del centro estaban por completo invadidas. Todo esto trajo varios problemas tanto de tránsito, insalubridad, aumento de la delincuencia, etc. Para poder resolver estos problemas se ordeno que todos los ambulantes de la plaza mayor fueran concentrados en un solo lugar para así tener mayor control del cobro de impuestos; por eso en 1792, se termino de construir la plaza El Volador, la cual con el paso del tiempo fue el principal centro de abasto de la ciudad.

También existió otro mercado ubicado en la plaza Mayor muy cerca del Parían, al cual se le puso el nombre de “Baratillo Menor” para poder diferenciarlo del baratillo mayor que como ya vimos estaba ubicado dentro del parían.

²⁷ ROJAS Mix, Miguel A. *La plaza Mayor*. España 1978. Editores de idiomas vivientes, S.A. P. 29.

El parían fue saqueado en 1828, y sus comerciantes se dispersaron por diversas calles, siendo demolido en 1843. Del antiguo esplendor comercial de la plaza mayor solo quedó en pie el portal de mercaderes considerado en el siglo XVI como el centro comercial de México.

1.3.3 Durante los primeros años de la vida independiente, el país paso por una de las épocas más difíciles de su historia, debido a que con la lucha de independencia, la ciudad rompió con los lazos o trabas comerciales que en la época de la colonia venía sufriendo, esto no paso de inmediato ya que durante un tiempo el control lo seguían ejerciendo algunos comerciantes españoles; en este tiempo el comercio de la ciudad de México se desarrollo siempre en torno a la plaza mayor.

La transformación del país en el aspecto económico fue muy lenta, tal como lo expresa Salvador Novo: “Durante los once años de guerra la actividad comercial se redujo a las transacciones más indispensables. Asimismo puede afirmarse que durante la primera mitad del siglo XIX el comercio de la capital continuó desenvolviéndose de acuerdo con el orden que se había establecido en la época colonial.”²⁸

El principal problema al que se enfrentaba el comercio interior fue el de inestabilidad política del país. Lo que se producía dentro del país era muy limitado por lo que se tenían que importar mercancías, las cuales eran de un costo elevado y sólo podían acceder a ellas una pequeña parte de la población.

“El país atravesó por la más difícil situación, debido principalmente a la falta de industria y productos agrícolas. Por ello se trata de impulsar a los agricultores, y el primer paso es tratar de modificar los gravámenes, que eran la causa principal del retraso. Es a partir de 1818 que se logra una parcial recuperación, aunque el

²⁸ NOVO, Salvador. *Breve Historia...* Ob. Cit. P. 105.

desarrollo comercial sigue frenado debido a la falta de comunicaciones y el aumento de las alcabalas y otros impuestos.”²⁹

El hecho con mayor significación durante esta época considera Salvador Novo fue “la aparición en el aparato comercial de un importante sistema de comercialización, como lo son las tiendas de departamentos; el primer almacén de este tipo fue “El Puerto de Liverpool”, establecido en 1852. por esa misma época también alcanzaron mucho prestigio “La franquicia marítima” y “Las Fabricas de Francia”. En 1891, se crea una nueva tienda de departamentos: “El palacio de Hierro”. Haciendo contraste con las grandes tiendas, se encontraban los comerciantes ambulantes que instalaban sus puestos en la vía pública, como por ejemplo: los dulceros, panaderos, pasteleros, etc. A mitad de la calle, como los dulceros, etc.”³⁰

Estas tiendas, pronto fueron seguidas por muchas más, comerciaban básicamente con géneros de importación que vendían a las clases acomodadas de ese entonces. Para ese tiempo, se había generalizado la actividad comercial de la “Merced”, ya que contaba con un canal de acceso por agua que permitía llegar desde lugares como Chalco, del mismo modo podemos mencionar otros mercados que contaban con este tipo de acceso: la lagunilla y tlatelolco. Pronto la merced se convirtió en la puerta de entrada de todas las mercancías que abastecían a la ciudad.

En 1895, el 4.23% de las personas que se dedicaban al comercio se ocupaban al ambulante, esta cifra disminuyó en 1910 a pesar de haberse incrementado el número de personas dedicadas al comercio.

²⁹ CASTILLO Méndez, Laura Elena. *Historia del comercio en la ciudad de México*. México Distrito Federal 1973. Departamento del distrito Federal. Secretaría de obras y servicios. P. 21-22.

³⁰ NOVO, Salvador. *Breve Historia...* Ob. Cit. P. 132-133.

Al inicio del siglo XX, la ciudad de México contaba ya con catorce mercados, y de estos el mercado de la merced era el más importante ya que generaba un buen porcentaje de ingresos a favor del Erario Público debido a su gran concurrencia.

1.3.4 La ciudad de México es la más poblada del mundo, por lo que se enfrentan diversos problemas como la falta de una buena administración para mejorar la calidad de vida de los habitantes y lo más importante la creación de empleos, ya que por escasez de estos se ha dado el aumento en gran medida del comercio ambulante.

La década de los ochentas, se caracterizó por la presencia del comercio en la vía Pública, tal problemática se agravó a raíz de la crisis económica de “1980 y 1990, con una brusca caída en los niveles de ocupación nunca antes vistos. Esta situación coincide con el recrudecimiento de la crisis nacional y particularmente en el Gobierno del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)”³¹

Uno de los primeros intentos para solucionar el problema del ambulante en la ciudad de México se dio en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994), se construyó el mercado de San Ciprián en junio de 1990.

El 30 de junio de 1992, Manuel Camacho Solís, por instrucciones del ex presidente Carlos Salinas de Gortari, anunció el Primer Programa de reacomodamiento de ambulantes en el perímetro “A” del centro Histórico. Conforme a ese programa debieron ser reubicados diez mil quinientos vendedores en vía pública del centro Histórico.

³¹ NAUFAL, Georgina. *Una estimación del desempleo en México*. Momento económico. No. 32. México Diciembre de 1987. Instituto de investigaciones Económicas. UNAM. P. 8.

Se llevo a cabo un programa de mejoramiento popular, con el propósito de dar respuesta a las demandas de los vendedores ambulantes, los comerciantes formales, así como a las de la sociedad en general.³²

En el ámbito nacional de 1995 al 2003 el número de vendedores ambulantes aumentó en 53%, llegando a 1.6 millones de personas. Según el INEGI, en el 2003, existían en el país 1, 635,843 vendedores ambulantes, casi 53% más de los que existían en 1995.

Asimismo, las delegaciones donde se concentran más comerciantes ambulantes son Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc, Álvaro Obregón e Iztapalapa, así como en los municipios conurbados de Coacalco, La Paz, Chicoloapan y Tlalnepanitla. Según este mismo estudio los ambulantes trabajan menos de ocho horas, por cuatro días a la semana y tienen ingresos de hasta dos salarios mínimos diarios.³³

1.4 El comercio es un concepto que pertenece al mundo de la economía, ya que a través de él se pone en movimiento la economía, pero guarda un estrecho vínculo también con el derecho, pues a través de él se da entre las personas que intervienen relación social, por lo tanto se puede decir que es un fenómeno jurídico y económico simultáneamente.

“Del latín: commercium= cum (con) y merk, mercis (mercancía), que significa “con mercancía”. 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”.³⁴

Esta actividad de intermediación debe tener los siguientes caracteres:

³² Centro de estudios sociales y de opinión pública, <http://www.diputados.gob.mx/cesop/>.

³³ El Universal Online. *El ambulante, fuera de control: UNAM*, 01 de junio de 2005.

³⁴ QUINTANA Adriano. *Diccionario de...* Ob. Cit. P. 106.

- a) Ser de intermediación entre productores y consumidores;
- b) Ser de intermediación a través del cambio;
- c) El cambio debe ser habitual para que asuma la función de profesionalidad,
y
- d) Debe haber un fin de lucro.³⁵

“Económicamente es la actividad de intermediación entre productores y consumidores que se efectúa con la finalidad de obtener un lucro. En términos jurídicos el comercio no es solo una intermediación lucrativa, sino también la actividad de las empresas, de la industria, de los títulos de crédito, etc.”³⁶

En seguida se mencionan algunos autores que otorgan el concepto del Comercio “El comercio es el proceso a través del cual la sociedad se organiza para que bienes materiales y servicios fluyan de quienes los producen a quienes los consumen”³⁷

“Comercio significa toda actividad de intercambio de productos, de bienes, de servicios o de intermediación con propósito de lucro (lucro significa, ganancia o utilidad)”³⁸

“El comercio es un proceso de intercambio social y económico a través del cual se acercan compradores y vendedores para satisfacer sus necesidades”³⁹

³⁵ QUINTANA Adriano. *Diccionario de...* Ob. Cit. P. 106.

³⁶ Idem. P. 107.

³⁷ GRAF, María Del Carmen. *Desarrollo del pequeño y mediano Comercio*. Comercio y Desarrollo. Enero-Marzo. 1980.

³⁸ DÍAZ De Cossio, Roger. *Objetivos y programas del sector comercio*, Comercio y Desarrollo. Septiembre-octubre 1977. P. 22.

³⁹ MULDOON Juan-Servitje, Daniel, *El comercio de alimentos en México*. México 1984. Ed. Trillas. P. 59.

En base a esto por comercio podemos entender el intercambio de bienes y productos que realiza el hombre para satisfacer sus necesidades, dando a cambio algo que puede satisfacer las necesidades del otro individuo, donde interviene cierta cantidad de ganancia o utilidad.

1.4.1 La clasificación o modalidades del comercio pueden variar de acuerdo a cada criterio de los autores; pero entre las que podemos mencionar están:

COMERCIO INTERIOR: Es el que se realiza entre personas físicas o morales, que viven dentro de un mismo país; dentro del comercio interior podemos mencionar:

- a) comercio al mayoreo: intervienen tanto productores como intermediarios de los bienes, pero sin que tengan contacto con el consumidor final del producto.
- b) Comercio al detalle: es cuando el comerciante o fabricante tiene trato directo con el consumidor final del bien.

COMERCIO EXTERIOR: Es el que se realiza con personas que residen en distintos países, aquí podemos mencionar el comercio internacional que es el que se lleva a cabo entre los gobiernos de diferentes naciones.

COMERCIO TERRESTRE: Son las operaciones que se hacen en el suelo del país; siendo éste una rama del derecho mercantil.

COMERCIO MARITIMO: Aquí entran las operaciones realizadas en ultramar. Es una rama especial que se encuentra en el Código de Comercio.

COMERCIO AL MAYOREO: Aquel que se realiza a gran escala, entre fabricantes y distribuidores los cuales después revenderán los productos a los consumidores.

COMERCIO AL MENUDEO: Venta de productos al consumidor pero en menor escala, esto es pieza por pieza.

1.5 La Cámara Nacional del Comercio de la Ciudad de México (CANACO), es el organismo mexicano que ha trabajado más constantemente sobre el problema del comercio en la vía pública; a realizado estudios sobre esta problemática.

Esta institución reportó que en el año 2000 los comerciantes ambulantes pagaron \$3,500 millones de pesos mensuales en cuotas a sus líderes y en pagos ilícitos de corrupción a las autoridades delegacionales.

La problemática particular del comercio ambulante, relacionada principalmente con el uso de las vías y áreas públicas, así como la implementación de acciones tendientes a la solución del problema del comercio en la vía pública compete a las autoridades municipales y delegaciones.

En el Distrito Federal se ha puesto especial énfasis en los vendedores ubicados en el Centro Histórico, por los efectos negativos que representa para la conservación de esta área histórica.

La Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, a través de la Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública es la encargada de regular el comercio en la vía pública.

A continuación mencionaremos los principales bandos, programas y acciones que han buscado solucionar la problemática del comercio en la vía pública:

“Programa de mejoramiento del comercio popular (1993)”. Data del periodo del Regente Manuel Camacho Solís en 1993.

Este programa prohibió el comercio ambulante, pero al mismo tiempo fomentó la construcción de plazas comerciales para reubicar a los ambulantes. Incluía la construcción de 29 plazas en las cuales serían reubicados 10,000 comerciantes callejeros, con un total de 300,000 metros cuadrados. Los proyectos de Meave, Pino Suárez, Tacuba, Vizcaínas, Pensador Mexicano, San Antonio 1 y 2, Mesones, entre otros, se originan con este programa.

Estas plazas fueron una solución temporal al problema, pues los comerciantes ambulantes volvieron a ocupar las calles.

“Programa de Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública”. Emitido en 1998 por la administración pública del Distrito Federal, (publicado el 16 de febrero de 1998).

Sus objetivos eran mejorar el entorno urbano y la convivencia social, tiene un enfoque hacia el ordenamiento y la recuperación del Centro Histórico. Entre otras cosas, el programa comprendía la elaboración de padrones delegacionales de los comerciantes en la vía pública, emisión de permisos de operación y cobro de cuotas por el uso de la vía pública.

En 1998 el Gobierno Del Distrito Federal emitió el Programa de Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública, que tenía como objetivo la regulación y ordenamiento de dicha actividad. Para tal fin, se consideraron tres directrices fundamentales:

- a) La contención del comercio en vía pública;
- b) Conservar y rescatar el entorno urbano y la convivencia social en la Ciudad; y
- c) Coadyuvar en el tránsito de la formalidad de los comerciantes en la vía pública.”⁴⁰

⁴⁰ Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la vía Pública. <http://www.dgpdryvp.df.gob.mx/prog/sisco.php>

CAPITULO II. EL COMERCIO AMBULANTE

2.1 CONCEPTO. 2.2 MODALIDADES. 2.3 TIPOS DE COMERCIANTES ANBULANTES. 2.4. FACTORES DETERMINANTES DE LA EXISTENCIA DEL COMERCIO AMBULANTE. a) Bajo crecimiento económico. b) Baja creación de empleos o desaparición de los ya existentes. c) Migración del campo a la ciudad. d) Bajos salarios que llevan al multiempleo. e) Tolerancia y corrupción por parte de las autoridades. 2.5 IMPLICACIONES DEL COMERCIO AMBULANTE. 2.5.1 ECONÓMICAS. 2.5.2. SOCIALES. 2.6 REQUISITOS PARA ESTABLECER UN NEGOCIO.

El comercio es una de las actividades más antiguas que el hombre ha creado o realizado y como ya hemos visto, dicha actividad comenzó a surgir casi desde la misma aparición de las civilizaciones; aunque no en la forma en que actualmente se concibe, pues en sus inicios fue realizado por medio del trueque.

Del comercio depende en buena medida la riqueza de un país, genera empleos, activa la economía, por medio de este el erario recibe ingresos, etc, pero en el tema que nos atañe vemos que la migración, el desempleo, bajos salarios, entre otros factores, son grandes causales que propician el comercio informal, el cual genera grandes pérdidas a nuestra economía.

El desempeño del comercio en sí no es malo o no causaría problemas, al contrario esta actividad beneficia en mucho a un país; el problema se da cuando se desarrolla este tipo de acción de una manera subterránea o sin dar aviso a las autoridades, surgiendo lo que comúnmente conocemos como comercio ambulante o informal, cuyo efecto repercute en varios sectores de la economía, ya que los beneficios que el Estado podría obtener por la practica de esta actividad no se ven reflejados en las cuentas del erario público.

Por el contrario, vemos como en la actualidad en nuestro país se ha hecho más común la incursión a este tipo de ocupación, por diversas causas que en el presente estudiaremos, lo que podemos concluir del análisis de las estadísticas en

la materia, que han demostrado que este tipo de actividad ha tenido un desarrollo exponencial en el Distrito Federal, pues tan sólo entre 2000 y 2003, pasó de 12 mil a 20 mil personas dedicadas al mismo.⁴¹

Datos mas recientes señalan, según el Secretario del Trabajo del Distrito Federal, Benito Mirón Lince, que durante el primer trimestre del año 2010 se incorporaron 40 mil personas al comercio informal, con lo que se suman un millón 102 mil en total.⁴²

Ahora bien, si tomamos en consideración que de acuerdo con la información proporcionada por el INEGI el número de habitantes del Distrito Federal asciende alrededor de 8,720916 personas⁴³, se puede concluir que más del 11% de la población que reside en esta entidad se dedica al comercio informal, cifra por de mas alarmante, ya que como vemos cada vez son más las personas que se suman a este sector de la economía.

Por ello y para entender más a fondo el tema materia de este estudio comenzaremos por dar diversas definiciones o conceptos de lo que hoy en día se entiende por comercio ambulante, economía informal o economía subterránea.

2.1 “La palabra ambulante etimológicamente proviene del latín *ambulantem* que va de una parte a otra. Que va de un lugar a otro sin tener asiento fijo. De ambular. Que anda.”⁴⁴

⁴¹ Datos sacados de estudios realizados por la CANACO en relación al comercio ambulante en la Ciudad de México, en 2003.

⁴² De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI, de enero a marzo de 2010.

⁴³ www.cuentame.inegi.org.mx

⁴⁴ ALONSO Martín. *Enciclopedia de idioma*. México D.F. 1988. 2ª reimpresión Aguilar. S. A. de ediciones. tomo I. P. 313.

La Cámara Nacional de Comercio (CANACO), en uno de los estudios que realizó, respecto de este tema define al comercio informal o economía subterránea “como el conjunto de actividades a través de las cuales se realizan diversas transacciones de bienes o servicios que, pese a que se conoce su existencia por parte de las autoridades, no se registran en las estadísticas e indicadores nacionales, ya que al ser omitida ante la autoridad fiscal la declaración de los ingresos que generan, quedan fuera de la contabilidad del país.”⁴⁵

Guillermo Cabanellas puntualiza en relación al comerciante ambulante, “con su mercadería a cuestas en un tiempo, en caballería, en carro o en camión después, recorría o recorre lugares donde no existe establecimiento permanente de un género o de varios; para facilitar las adquisiciones a la clientela de un barrio, o a la lugareña o rural, tentada por la proximidad de las mercaderías”⁴⁶

La Organización Internacional del trabajo (OIT) define al sector informal como “el conjunto de actividades realizadas por individuos cuyo objetivo consiste en asegurar la supervivencia del grupo (la familia en la mayoría de los casos), sector que se desarrolla sin la idea de acumulación que supuestamente caracteriza al capitalismo moderno”⁴⁷

El concepto de economía informal que se usa actualmente es transhistórico, es decir que se replantea constantemente, de acuerdo a la realidad que se vive en las diferentes sociedades en que se manifiesta este tipo de actividad.

Se puede decir que el comercio ambulante es la práctica de actividades comerciales, como la transacción de bienes o satisfactores que se realiza al aire

⁴⁵ CANACO. *El comercio ambulante en la ciudad de México*. México D.F. 2008. P. 15.

⁴⁶ CABANELLAS Guillermo. *Diccionario enciclopédico de derecho usual*. Argentina 1989. Editorial Heliasta, S.R.L. Tomo I. 21ª ed. P. 330.

⁴⁷ Véase ESQUIVEL M. González, Edgar. *El ambulante en la ciudad de México*. P. 67 y 68.

libre, esto es en la vía pública, donde los ejecutantes no se someten a la regulación de las diversas leyes que para esta actividad se han establecido.

Al comercio informal también se le conoce comúnmente como “comercio ambulante” o “ambulante”. Esto porque inicialmente la característica más sobresaliente de tal actividad consiste en la rutina de recorrer o deambular por las principales calles o avenidas. En este tiempo podemos observar que el aspecto más notorio del “ambulante”, lo constituyen aquellos que no deambulan por las calles, sino que se encuentran ubicados fijamente en la vía pública, donde hay más circulación de personas.

El sector informal, abarca a todos los individuos que se ubican en una situación de extralegalidad en el ejercicio de sus actividades económicas, las cuales las realizan en la vía pública, manteniéndose generalmente al margen de las reglas jurídicas, no estando regulados ni recibiendo sanción alguna.

Lo anterior, porque no puede desconocerse que por ejemplo en el Distrito Federal ha habido incluso actos de autoridad que lo regulan y permiten.

No se puede decir que esta actividad sea ilícita en sí, sino por el contrario el dedicarse al comercio es muy lícito, tal y como lo establece el artículo 5 de nuestra Carta Magna, el cual señala:

“Artículo 5. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos...”

Donde entra la extralegalidad es cuando este proceder escapa de las regulaciones gubernamentales.

2.2 Cada actividad que se realiza, se cual sea, por sus propias características y peculiaridades llega a tener diversos modos de realizarse o

llevarse a cabo, en cuanto al tema que estamos tratando, y de acuerdo a la forma en que se realiza el comercio informal, podemos señalar ciertas modalidades, dentro de las que quedan comprendidas las que la Cámara de Comercio ha establecido en los estudios que respecto a esta economía subterránea a realizado.

En cuanto a la forma en que se realiza, el comercio ambulante se divide en:

a) Comercio itinerante: es cuando el vendedor camina por las calles de la ciudad ofreciendo sus productos o servicios, directamente al consumidor.

b) Comercio en un lugar fijo: es cuando se ofrece un producto o servicio desde un puesto fijo en la vía pública, el cual es retirado total o parcialmente en las horas no laborables, para volverlo a instalar al día siguiente.

De acuerdo a estos estudios; se han señalado dos grupos de comerciantes ambulantes en la vía pública:

PRIMERO: “DE SUBSISTENCIA”, realizan esta actividad por falta de opciones laborales; tienen un nivel educativo muy bajo, lo cual les hace imposible acceder a otro empleo, tal y como su nombre lo indica realizan esta actividad para obtener los recursos necesarios que les permita subsistir y cubrir sus necesidades diarias.

Son comerciantes que trabajan solos y tienen un inventario pequeño. Se la pasan deambulando en las principales vías vehiculares o también en puestos aislados; vendiendo dulces, chicles, juguetes, flores, entre otros. Su característica principal es que invierten cantidades mínimas de dinero y por lo tanto sus ventas son ínfimas por lo cual el ingreso que obtienen por esta actividad es bajo. Estos estudios señalan a este tipo de comerciantes como un “mal necesario”.

SEGUNDO: “DE ALTA RENATBILIDAD” este segundo grupo de comerciantes ambulantes, es muy diferente del primero, y representa el comercio que causa más daño a la economía, a la sociedad y al comercio establecido; es

una opción de trabajo fundada en relaciones familiares que les dejan muy buenas ganancias por la actividad ilícita que representa.

Aquí se maneja un mayor volumen de mercancías, siendo correlativamente superior el nivel de ingresos. Esta actividad, según la CANACO, la realizan en diferentes grupos: “concentraciones de ambulantes permanentes, mercados sobre ruedas y tianguis, tianguis –bazar, puestos fijos en la vía pública y puestos aislados.”

“La CANACO señaló en el año 2003 que había entonces cuatro categorías de comerciantes ambulantes de alta rentabilidad en la ciudad de México según su ubicación y los productos en venta, y una quinta categoría de ambulantes de subsistencia, que a continuación se mencionan:

a) Las concentraciones de ambulantes en la Merced, Circunvalación, San Cosme, Motolinia, Palma, Corregidora, Tepito, Aldaco y Meave, Eje central y Santa Anita. Los productos típicos son electrónica, ropa, bisutería y artículos de contrabando.

b) Los mercados sobre ruedas y tianguis, en donde se registran 833 tianguis y 59 mercados sobre ruedas en el Distrito Federal, los productos típicos son frutas, legumbres, carnes, granos, etc.

c) Los tianguis bazar en el área metropolitana de la ciudad de México, incluyendo Perinorte, Perisur, Lomas Verdes, Tianguis norte, Zaragoza, Balbuena, San Felipe, Observatorio y Lagunilla. Los productos típicos son bisutería, ropa, calzado, herramientas, refacciones para auto, etc.

d) Los puestos fijos en vía pública ubicados en las 16 delegaciones del Distrito Federal. Los productos típicos son jugos, licuados, antojitos, etc.

La quinta categoría pertenece al comercio de tipo de subsistencia:

e) Los puestos aislados atendidos por una sola persona que se encuentra principalmente en las proximidades de las estaciones del metro y los mercados públicos.”⁴⁸

El margen de utilidad para los dos tipos de comerciantes son los mismos, sin embargo el comercio ambulante de alta rentabilidad está ubicado en zonas de mayor afluencia de personas por ende de mayor comercio, por lo cual se multiplica el volumen de ventas y lógicamente también las ganancias obtenidas.

2.3 En la Ciudad de México el comercio informal, se encuentra integrado por un número variable de vendedores ambulantes; fijos, semifijos, etc.

Existen comerciantes informales móviles, los cuales como ya mencionamos, se trasladan de un lugar a otro buscando sitios de gran circulación peatonal, ofreciendo una diversa gama de mercancías de fácil elaboración; estos productos pueden pertenecerles o no ya que algunas veces son subempleados y sólo les entregan los productos que tienen que vender a cambio de un sueldo o de que ellos entreguen una cuenta. Ejemplo de estos son los vendedores del metro.

Comerciantes informales semifijos, los que colocan su mercancía a ras de suelo, utilizando un trozo de hule o cartón o improvisando con una caja de madera como base, desplazándose con carretillas o puestos móviles de metal, su mercancía suele ser un poco más elaborada como cóctel de frutas, jugos, artesanías, relojes, etc.

Comerciantes informales fijos, manejan un volumen mayor de inversión en las mercancías que venden, se apoderan de un espacio en la vía pública realizando su actividad de manera permanente. Principalmente operan en aceras peatonales y en plena zona vehicular, y en algunos casos en frente de comercios formalmente establecidos, aunque también se ha dicho que son los propios

⁴⁸ CANACO. *El comercio ambulante...*.Ob. Cit.

formales los que se adueñan de las banquetas fuera de sus locales establecidos, para así evadir al fisco y poder estar en competencia con los demás ambulantes. Los productos que venden este tipo de comerciantes son ropa, calzado, discos compactos, perfumes, películas de video, entre otros.

También podemos mencionar otro tipo de clasificación:

- a) Por su giro comercial, esto es el tipo de productos que venden. Entre los giros mas comunes que podemos encontrar en este sector están la venta de ropa, películas, zapatos, bisutería, entre otros.
- b) Por los sujetos que lo practican: ya que hay patrones que siendo propietarios de los puestos los dan a trabajar a un tercero tomando a sí la categoría de patrón. Los trabajadores independientes que son los que siendo dueños del puesto también lo trabajan ellos mismos.

2.4 El comercio surgió como la respuesta a las necesidades de una población que con el paso del tiempo y al ir creciendo, entre ellos mismos ya no satisfacían o no cubrían sus necesidades, por lo cual se vieron en la necesidad de intercambiar mercancías con otras poblaciones surgiendo la forma más rudimentaria de lo que es el comercio.

Con el paso del tiempo esta actividad fue evolucionando hasta quedar en la forma en que hoy la conocemos; pero con esa misma evolución también surgió la forma extralegal de realizar esta actividad a causa de diversas situaciones o circunstancias que en el presente es materia de estudio.

El sector informal se puede ver como un refugio que encuentra la población que esta condenada a la desocupación, y que se encuentra excluida de la modernidad y de sus beneficios, esto es que no tienen la posibilidad de ingresar al sector formalmente establecido, o que estando integrado el sueldo que percibe en éste son muy bajos, con lo cual no puede satisfacer sus necesidades básicas.

El problema del comercio ambulante no es una dificultad que surga de un momento a otro, son muchos los agentes determinantes en la proliferación de dicha economía subterránea.

Ya desde años atrás este tema se comenzó a ver como una dificultad que surge por diversas cosas, en analogía a esto cabe señalar lo siguiente “para los años ochenta el problema de la venta en la calle implicaba un serio problema. La creciente tasa de desempleo en todos los sectores de la actividad económica formal, así como los bajos niveles salariales, los excesivos controles fiscales, dieron pie a que se incrementara la migración de desempleados a las filas del ambulante.”⁴⁹

En relación a lo anterior algunos de los factores que podemos mencionar que inciden en el crecimiento del comercio en la vía pública son:

- a) El bajo crecimiento económico.
- b) La baja creación de empleos o desaparición de los ya existentes.
- c) La migración del campo a la ciudad.
- d) Bajos salarios que llevan al multiempleo. El comercio ambulante puede ser un empleo secundario o principal.
- e) La tolerancia y corrupción por parte de las autoridades.

a) Durante las últimas décadas nuestro país no ha mostrado un gran crecimiento económico que beneficie a la población, sino por el contrario ese se ha ido rezagando, dando paso al crecimiento de la pobreza así como a bajos salarios que repercuten en la capacidad adquisitiva de las personas. Este mediocre crecimiento económico de los últimos años se ha convertido en un factor de crecimiento del comercio ambulante.

La pobreza en nuestro país crece cada día, pues “la última encuesta del INEGI arrojó que la pobreza creció en México en los últimos tres años, cuando

⁴⁹ ESQUIVEL M. González. *El ambulante...* Ob. Cit. P. 99.

todavía no mostraba su peor cara la crisis económica mundial ni los estragos causados por la influenza. Así las cosas, para 2008, casi 51 millones de mexicanos no lograban satisfacer sus necesidades básicas con el ingreso que obtienen.”⁵⁰

La crisis económica hace que la gente busque opciones para poder satisfacer sus necesidades, habilitándose como vendedores ambulantes de cualquier tipo de mercancía, siempre y cuando ésta no sea muy costosa pues muchas veces el dinero no les alcanza para invertir mucho.

“Para el periodo 2002/2003 Estados Unidos tenía el tamaño de la economía informal más bajo del mundo”⁵¹; y como sabemos este país es de los más desarrollados económicamente, con lo cual podemos señalar que el bajo crecimiento económico es un factor determinante para la proliferación y surgimiento del comercio ambulante; en contra posición se encuentra Bolivia quien para ese periodo se ubico en el lugar más alto en cuanto al comercio ambulante, país que se puede decir esta en vías de desarrollo.

En la obra “El ambulante en la ciudad de México” editado por la CANACO, se señala que los países más desarrollados muestran el nivel de economía informal más bajo y que los niveles de ingreso per cápita más altos se corresponden con una menor economía informal. Con esto podemos señalar que estos niveles o estadísticas no son pura coincidencia sino que una vez más el desarrollo económico se vincula íntimamente con la expansión o disminución de la economía informal.

b) La economía mexicana, en los últimos años, no ha sido capaz de generar empleos debidamente establecidos y formales para los nuevos jóvenes entrantes a las filas laborales; lo que provoca que la economía informal vaya

⁵⁰ En Revista Proceso, “violencia desbordada”. México, agosto de 2009. P.38.

⁵¹ ESQUIVEL M. González. *El ambulante* Ob. Cit. P. 107.

creciendo en estos últimos años. Con lo cual podemos señalar al sector informal como un refugio al desempleo.

Como ya sabemos, en nuestro país uno de los problemas con los que se enfrenta la Población Económicamente Activa (PEA) es la falta de un empleo que realmente cubra sus expectativas y necesidades; ya que la falta de capacidad de la rama empresarial de incorporar a los individuos en las actividades formales de trabajo muchas veces los empuja a emplearse en el área informal.

En relación a lo anterior cabe puntualizar en una entrevista realizada por la Revista Proceso al encargado de una guardería, publicado en el mes de agosto del año 2009: “No podemos dar trabajos, la capacidad era para 113 niños y este año algunos meses hemos tenido nomás 41, porque con el cierre de las maquilas se dieron de baja muchas mamás. Ahora hasta las mamás vienen a ver si aquí las podemos ocupar.”

“Mi esposo trabajaba con mi papá en la obra, pero ya tienen medio año que no consiguen.....mi mamá y mi hermana estaban en una maquila y las corrieron como si nada”⁵²

Otro factor relevante es la pérdida de los empleos ya existentes, pues “mientras en 1986 la tasa de desocupación se ubico en 3.9 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA) con un total de 904,800 desempleados reconocidos, para 1996 se registraron 2,345,000 desempleados y más de 10 millones inscritos en las filas del empleo informal.”⁵³

⁵² Entrevista tomada de la Revista Proceso, “violencia...” Ob. Cit.

⁵³ ESQUIVEL M. González. *El ambulante* ... Ob. Cit. P.100.

Siendo que para este año a aumentado el problema, pues según datos del INEGI, durante el primer trimestre de 2010 el desempleo aumentó, ya que en abril pasó a 5.42% del 5.25% que registraba el mismo mes del año anterior.⁵⁴

Como podemos ver la situación en nuestro país cada día se hace más difícil, la demanda de empleos esta muy reñida, y las personas que ya cuentan con uno no tienen la seguridad de permanecer ahí, ya que, debido a la situación económica, en cualquier momento pueden correrlos por falta de capacidad financiera de las empresas.

Entre las principales causas por las que las personas tienen dificultad para tener acceso a un trabajo determinado, son la falta de capacitación y adiestramiento; carencia de un certificado de estudios; la edad ya que por lo regular las empresas contratantes ponen como restricción cierto límite de años; aunado a todo esto se puede mencionar lo poco atractivo que son los salarios que en la actualidad se ofrecen. Por lo que en muchas ocasiones a un jefe de familia le es mejor buscar una alternativa para sostener a su familia, encontrando en el comercio informal una respuesta a sus necesidades de subsistencia.

Aunque se cuente con un certificado de estudios o con una formación de tipo profesional, es de igual forma difícil encontrar una fuente de trabajo que realmente este al nivel del estatus competitivo de una persona que ya cuente con una carrera de tipo universitaria, pues aún en este mercado la oferta laboral esta demasiado peleada; orillando aún a las personas con carreras universitarias a dedicarse a la economía informal.

“Con estudios profesionales hay un grupo enorme de 7.9 por ciento; visto frente al sector de la población en general que ha cursado estudios profesionales representa dos cuestiones. La primera es que la educación aun a nivel superior no necesariamente significa una mejora en cuanto al nivel de ingresos y expectativas

⁵⁴ www.inegi.org.mx

laborales, asunto en sí grave para una sociedad que castiga así el esfuerzo y el mérito. Lo segundo, es que para una población como la mexicana que cuenta con estudios superiores del 13.6 por ciento, el que casi 8 por ciento de los informales cuente con estudios profesionales es poco más que preocupante.”⁵⁵

Ahora bien, datos arrojados por el INEGI durante el año 2010, permiten observar que del total de personas que se dedican a la informalidad, más de 708 mil son hombres, la mayoría con una escolaridad de primaria o secundaria. Y son alrededor de 212 mil las personas que aún teniendo escolaridad de medio superior o superior, se encuentran en la informalidad.⁵⁶

Con lo anterior podemos observar como a pesar de que una persona se encuentre apta y con las características necesarias para desarrollar un empleo, esto es formación de tipo profesional, el acceder a éste no es tan fácil pues la demanda laboral rebasa a las ofertas en ese sector; razón por la cual a veces se decide formar parte del ámbito informal.

A este respecto la CANACO precisa: “Es evidente que el comercio ambulante, es un reflejo y respuesta de un sector de la población que busca subsistir y obtener ingresos en medio de la crisis económica...”⁵⁷

“Sólo una mínima proporción de las personas que se dedican al comercio ambulante de alta rentabilidad, son gente que ha perdido su empleo como asalariados y, que al no tener una alternativa inmediata de trabajo,..., deciden instalar y operar un puesto...”⁵⁸

⁵⁵ ESQUIVEL M. González. *El ambulante...* Ob. Cit. P. 185.

⁵⁶ www.inegi.org.mx

⁵⁷ CANACO. *Mesas redondas sobre el comercio ambulante de la ciudad de México*. México D.F. mayo 1990. Economía informal . P. 21.

⁵⁸ Ídem. P. 26.

“El ambulante de subsistencia se explica por la incapacidad de la sociedad para dar a todos los mexicanos, un nivel de educación básica que permita abatir el analfabetismo e incorporar socialmente a toda la población en aquellas actividades tradicionales que funcionan en los diferentes sectores que integran la economía... esta imposibilidad de acceso a la educación aunada a la de nuestra economía para generar empleos, lo que provoca el surgimiento del comercio ambulante...”⁵⁹

c) El factor de la migración del campo a la ciudad no es una situación que se haya dado en la actualidad pues desde épocas anteriores se tenía que lidiar con este tipo de problema, al respecto podemos señalar: “Las oportunidades de trabajo para la gente que huía del campo en busca de una vida más digna también estaban en el centro de la capital. A ella iban los campesinos que lograban salir de las haciendas y preferían ser comerciantes en el mercado, en la plaza de El volador, o ser vendedores ambulantes, mozos, albañiles, cargadores, peones, aguadores, etcétera.”⁶⁰

“El problema del desempleo rural y de los bajos ingresos de las actividades agropecuarias, así como de la carencia de oportunidades laborales en pequeñas localidades urbanas del interior de la República, ha agravado el proceso migratorio a las grandes urbes con la perspectiva de mejorar su nivel de vida a través de un empleo en estas grandes concentraciones”⁶¹

Sin embargo, esta esperanza se frustra rápidamente, ya que todo este proceso es un ciclo: al no haber empleo en la zona rural las personas migran a la ciudad y aquí la demanda de empleo aumenta creando mayor solicitud y los que no logran acceder a un empleo, en la mayoría de los casos se quedan a radicar en

⁵⁹ Ídem. P. 21.

⁶⁰ ESQUIVEL M. González. *El ambulante...* Ob. Cit. p 87.

⁶¹ CANACO. *El comercio ambulante...* Ob. Cit. P. 24.

la ciudad y tienden a dedicarse al comercio informal o alguna otra actividad de tipo informal.

Un ejemplo que vemos casi a diario lo son las llamadas Marías, personas que se vienen de sus pueblos, con esta ilusión de que en la ciudad van a encontrar un empleo o una mejor manera de vivir.

d) En la actualidad el nivel de los sueldos es bajo, pues los nuevos salarios mínimos legales que rigen a partir del primero de enero de 2010 son: para el área geográfica “A”, **57.46** pesos diarios; área geográfica “B”, **55.84** pesos diarios y área geográfica “C”, **54.47** pesos diarios pesos⁶², con lo cual una persona no puede mantenerse ni él mismo y mucho menos podrá mantener a una familia; lo que los orilla a buscar otras alternativas para subsistir, siendo muchas veces el comercio ambulante la respuesta a este problema.

A este respecto cabe puntualizar, que la Ley Federal del trabajo en su artículo 90 establece:

“Artículo 90. Salario mínimo es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo.

El salario mínimo deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos.”

Este concepto manifiesta que el salario debe ser suficiente para cubrir necesidades de un jefe de familia, pero con las cantidades antes señaladas una familia no puede sostenerse, si tomamos en cuenta que requiere de alimentación, ropa, zapatos, educación, etc.

⁶² Información tomada de La Comisión Nacional de los Salarios mínimos.

“Desde 1976 en nuestro país se ha registrado una caída permanente del salario mínimo real que sólo se detuvo hasta el final del siglo. Actualmente, el salario mínimo representa casi una tercera parte de su valor real en 1970 y una cuarta parte de lo que registró en 1976, cuando éste alcanzó su nivel más alto. En México más de 30 millones de trabajadores perciben menos de un salario mínimo,...”⁶³

La situación en nuestro país cada día se hace más difícil, ya que los precios de los productos básicos aumentan reduciendo la capacidad adquisitiva de los individuos, haciendo que los sueldos sean insuficientes en comparación con el crecimiento desmedido de la canasta básica y demás productos de primera necesidad.

En relación a esto podemos referir una de las entrevistas realizadas por la CANACO a comerciantes en la vía pública: “nosotros trabajamos en esto porque ganamos un poco más que en una fabrica, que en una empresa, ¿Por qué? Porque se hace esto porque ganas un poco más y vives un poco mejor y en una fabrica el salario mínimo de cuanto es ahorita, no lo sé con exactitud pero está entre unos 500, 600 pesos a la semana, creo; te imaginas, con 500 pesos yo no visto ni calzo ni le doy de comer a la familia que tengo, entonces la necesidad te hace buscar otras opciones, ¿Qué opciones? El comercio informal, que es donde ganas un poco más...”⁶⁴

No se puede culpar que una sociedad busque una alternativa en el comercio ambulante para subsistir, en un país donde el salario mínimo es exiguo y que con éste realmente no se pueden satisfacer las necesidades más mínimas de una familia.

⁶³ ESQUIVEL M. González. *El ambulante...* Ob. Cit. p 151.

⁶⁴ CANACO. *El ambulante...* Ob. Cit. P. 252.

e) El problema del comercio ambulante es una situación que no se puede esconder, nos podemos dar cuenta como en los últimos años este tipo de actividad ha ido proliferando llegando incluso a invadir de tal forma las calles que a hecho imposible el tránsito de vehículos y de peatones; por lo cual las autoridades han tenido que tomar diversas medidas para tratar de disminuir un poco los problemas que esta situación propicia.

La labor de las autoridades, durante estos últimos años, en torno a esta problemática, a sido la de realizar planes o programas para el reordenamiento de los ambulantes, de los cuales podemos mencionar el implementado por el jefe de gobierno del Distrito Federal Marcelo Ebrard Casaubon, en octubre de 2007 cuando lanzó el programa de “Liberación de Comercio en Vía Pública”, tratando con éste de reubicar alrededor de 12 mil 500 ambulantes.

Este tipo de programas no han dado los resultados esperados, muchas veces porque las mismas autoridades son las que toleran esta actividad en aras de beneficios políticos y electorales, pues los líderes de ambulantes en algunas ocasiones manejan a estos grupos para que otorguen el beneficio de su voto al partido que los deja operar en esa clandestinidad.

De igual forma podemos mencionar que entre los factores que se relacionan con propagación de la economía informal están los políticos, mismos que establecen la falta de participación de las autoridades así como la corrupción por parte de los gobiernos locales y federales, lo cual trae como consecuencia que grupos organizados de líderes de ambulantes manejen dicha situación, surgiendo los denominados dirigentes, logrando que los ambulantes amplíen su área de participación.

A este respecto podemos señalar algunos de estos agentes que marcaron la proliferación del comercio ambulante en años pasados, que son factores de principios de los años ochenta, entre los que están:

1. Crisis derivada de la caída de los precios del petróleo.
2. Políticas de austeridad para hacer frente al gran endeudamiento público y privado, a través de reducciones sistemáticas al gasto.
3. Restricciones al crédito.
4. Aumento a las tarifas de bienes y servicios públicos.
5. Devaluaciones monetarias.
6. Aumento a los precios de artículos de consumo directo.
7. Rígida contención de salarios.⁶⁵

En nuestro México actual podemos decir que uno de los factores que más a contribuido al crecimiento del comercio informal es el de desempleo, pues como ya mencionamos para el primer trimestre de 2010, éste aumentó en relación al que se había registrado durante el mismo lapso del año pasado. Factor que propicia que cada vez más gente se incluya en las filas de la economía informal.

2.5 La práctica del comercio ambulante o informal, tiene en sí varias repercusiones, unas de tipo económico y otras de carácter social; entre las económicas podemos mencionar la falta de pago de las contribuciones que se dejan de dar al fisco, siendo que esto lesiona en gran manera los intereses del erario público; las sociales pueden ser la inseguridad que se genera en los lugares donde se practica este comercio, el contrabando, la piratería, la baja calidad en los productos adquiridos, así como la basura que dejan en esos lugares a demás del deterioro de dichos espacios públicos, entre otras cosas.

Es por eso que en el presente apartado vamos a hablar un poco sobre estas dos repercusiones del comercio informal, económicas y sociales, para poder entender un poco más nuestro tema de estudio.

2.5.1 Con la practica del comercio ambulante se dan varias repercusiones de tipo económico, pues los que se dedican a esta actividad dejan de pagar los

⁶⁵ ESQUIVEL M. González. *El ambulante...* Ob. Cit. P. 100.

impuestos que por esta actividad deberían pagar, ya que como lo establece el artículo 31 fracción IV de la Carta magna es obligación de los mexicanos contribuir al gasto público.

Las contribuciones deben cumplir con tres requisitos: “primero, que sean proporcionales, lo que significa que se pague en función a los ingresos o utilidades que se perciban (lo que los especialistas llaman capacidad contributiva). El segundo, es que sean equitativos, que significa que la ley se aplique por igual a todos los contribuyentes que se encuentran en un mismo supuesto, en una misma condición o característica.”⁶⁶ Tercero, estar previstas en una ley, lo que se relaciona con el principio de legalidad.

Con esta actividad informal se dejan de pagar impuestos como Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado, impuesto a la Importación de diversos artículos de procedencia extranjera, entre otros. Además de que no se cubren aportaciones en materia de seguridad social como lo es las cuotas al IMSS y al INFONAVIT. Aunado a lo anterior este sector no cubre ningún pago por la utilización de los servicios de agua y luz, obteniendo así mayores ganancias pues evaden toda obligación de tipo contributiva.

Este problema lesiona tanto a los comerciantes establecidos, ya que se genera una competencia desleal, como al estado; este tipo de comerciantes ha adoptado una actitud muy cómoda pues para ellos hay un elemento muy importante que es “el atractivo de no pagar impuestos”.

Esta actividad informal trae consecuencias no sólo de tipo social sino también de tipo económico, pues el estado deja de captar recursos que por esta actividad obtendría, ejemplo de esto es lo que la cámara de comercio de la ciudad de México señaló: “en el año 2000 los comerciantes ambulantes pagaron 3500

⁶⁶ CANACO. *Mesas redondas...* Ob. Cit. P. 58.

millones de pesos mensuales en cuotas a sus líderes y en pagos ilícitos de corrupción a las autoridades delegacionales.”⁶⁷

2.5.2 Una de las tantas repercusiones a que se enfrenta esta ciudad debido a la realización del comercio informal son las de tipo social donde podemos señalar diversos problemas como lo son: basura, ruido, malos olores, falsificación, contrabando, piratería, robos, inseguridad, delincuencia etc. Situaciones que perjudican a la sociedad y agravan aún más el deterioro del medio ambiente.

Toda esta situación es realmente alarmante, pues en la zona donde se concentran los ambulantes podemos observar como arrojan a la vía pública todo tipo de desperdicios y productos en mal estado lo que provoca grandes problemas de salud pues con todo esto se multiplican los insectos y roedores, dañando no sólo la ecología de nuestra ciudad sino también la salud de los habitantes de ella.

En las zonas donde se concentran los ambulantes, se registra un alto índice delictivo, siendo los principales delitos que se cometen el robo, asalto, lesiones, etc.

“Las calles saturadas de puestos ambulantes imposibilitan que se realice un adecuado servicio de vigilancia por lo que se han convertido en espacios propicios para los ilícitos; prueba de ello es que en las agencias del ministerio público, constantemente se presentan denuncias de robo, por las personas que recurren o transitan regularmente por estos lugares....”⁶⁸

Es muy difícil erradicar de plano al comercio informal se requieren de programas realmente efectivos, pues este fenómeno aumenta cada día más, aunque desde mi punto de vista para poder realmente erradicarlo no sólo se

⁶⁷ WILLIAMS, Mary. *Comercio callejero en la delegación coyoacan y micro territorios*. Ed. Plaza y Valdés, S.A. de C.V. P. 76.

⁶⁸ CANACO. *Mesas redondas...* Ob. Cit. P. 51.

necesitan programas serios, que también serían muy útiles, sino que de igual forma se necesita la creación de empleos bien remunerados, que cubra las expectativas de la Población Económicamente Activa (PEA) para que no tengan que buscar en las actividades informales una salida a su situación económica.

2.6 En el presente apartado vamos a mencionar los pasos y requisitos que se deben seguir para regularizar un negocio, estos pasos son una manera sencilla y rápida para aquel comerciante que quiera salir de la informalidad, los datos dados a continuación fueron tomados de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal vigente, así como de las correspondientes paginas de Internet que se requieren para este trámite.

La Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal menciona que los establecimientos que quieran registrarse tendrán que presentar su declaración de apertura, ya sea por Internet o acudiendo a las ventanillas únicas de gestión.

“Artículo 50.- La Declaración de Apertura de los Establecimientos Mercantiles, se podrá presentar a través de medios electrónicos o directamente ante las Ventanillas Únicas o de Gestión, en el formato de aviso que éstas proporcionen.”

En este artículo se menciona que el interesado en realizar el aviso de Declaración de Apertura estará obligado a manifestar, los siguientes datos:

- I.** Nombre y/o Razón Social, fecha de nacimiento, domicilio y nacionalidad del solicitante;
- II.** Registro Federal de Contribuyentes;
- III.** Número de folio y tipo de identificación oficial vigente
- IV.** Ubicación y superficie del Establecimiento Mercantil
- V.** Denominación o nombre comercial del Establecimiento mercantil;
- VI.** Giro o actividad que pretende ejercer;

- VII.** Calidad de propietario o poseedor del inmueble;
- VIII.** En caso de ser extranjero señalara el tipo de documento con el que se acredite su legal estancia en el país, así como su fecha de vencimiento, el Número del Registro Nacional de Extranjeros y la actividad que esté autorizada a realizar;
- IX.** Si es persona moral, la escritura constitutiva debidamente registrada.
- X.** Visto bueno de seguridad y operación en los casos en que el reglamento de construcciones señale que deba contar con éste.
- XI.** Número de cajones de estacionamiento que se requiera para el giro del establecimiento, de acuerdo a lo que establezcan los programas delegacionales.
- XII.** Número de folio de la autorización de impacto ambiental, en caso de que se deba contar con dicho documento.
- XIII.** Capacidad de aforo en el establecimiento mercantil.
- XIV.** Manifestación bajo protesta de decir verdad del solicitante de que los datos que contiene la solicitud son ciertos y que los documentos que exhibe no son falsos.

Declaración de Apertura, es el acto por el cual un particular, ya sea persona física o moral, hace del conocimiento de la autoridad que va a iniciar actividades comerciales o de servicios en un establecimiento mercantil determinado.⁶⁹

Una vez llenada y aceptada su declaración de apertura podrá iniciar actividades de manera **INMEDIATA**. Si el registro se hace vía Internet, el interesado deberá presentarse en los quince días posteriores al registro ante las ventanillas únicas de gestión de la delegación donde se ubicará el establecimiento a fin de recabar el sello de la autoridad, y deberá presentar los documentos antes señalados para el debido cotejo. Esta declaración de apertura sólo autoriza para ejercer el giro que en ella se especifique, el cual debe ser compatible con el uso de suelo.

⁶⁹ <http://www.apertura.df.gob.mx/sare.php>

Esta ley establece que existen algunos giros mercantiles que, por su impacto vecinal o zonal, requieren de una Licencia de Funcionamiento, y no sólo la declaración de apertura, dicha licencia es expedida por la Delegación que corresponda. Estos giros son:

- a) Salones de Fiestas (excepto Fiestas Infantiles);
- b) Venta de alimentos preparados y de bebidas alcohólicas sin importar su graduación;
- c) Hoteles y Moteles;
- d) Salas de Cine, Teatros y Auditorios;
- e) Cervecerías;
- f) Pulquerías;
- g) Bares;
- h) Cantinas;
- i) Discotecas;
- j) Salones de Baile;
- k) Peñas; y
- l) Cabarets.

Si la actividad que se pretende realizar se encuentra dentro del listado anterior, se deberá acudir a la Ventanilla Única de la Delegación que corresponda, para tramitar dicha licencia de funcionamiento, si por el contrario no se encuentra dentro de estos supuestos puede solamente realizar su declaración de apertura.

Con lo anterior podemos ver como si una persona quiere regularizar su situación, para salir de la informalidad, los pasos que tiene que seguir son muy sencillos y de manera rápida, ya que puede registrar su negocio vía Internet o acudiendo directamente a las ventanillas dedicadas a estos temas, y con datos o requisitos que están al alcance de todos. Por último, cabe mencionar que este trámite es gratuito.

CAPITULO III. POTESTAD IMPOSITIVA DEL ESTADO

3.1 CONCEPTO. 3.2 LA CONTRIBUCIÓN. 3.2.1 CLASIFICACIÓN. 3.2.2 DOCTRINARIA. 3.2.3 LEGAL. 3.3. EL IMPUESTO. 3.4 CLASIFICACIÓN. 3.5. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE CONTRIBUCIONES. 3.5.1 PRINCIPIO DE LEGALIDAD. 3.5.2 PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD. 3.5.3 PRINCIPIO DE EQUIDAD. 3.6. LA OBLIGACIÓN FISCAL. 3.6.1 CONCEPTO. 3.6.2 CLASIFICACIÓN. 3.6.3 SUJETOS DE LA OBLIGACIÓN FISCAL. 3.6.3.1 SUJETO ACTIVO. 3.6.3.2 SUJETOS PASIVOS. 3.6.4 EXTINCIÓN DE LA OBLIGACIÓN FISCAL.

Una de las funciones del Estado es la satisfacción de las necesidades de la sociedad, y por su misma naturaleza debe prestar diferentes servicios públicos, finalidades que puede llevar a cabo a través de su actividad financiera, por medio de la cual éste puede establecer los diferentes tributos con los cuales va percibir los ingresos tendentes a lograr sus objetivos.

Para Giannini, el Estado desempeña dicha actividad “para administrar el patrimonio, para determinar y recaudar los tributos, para conservar, destinar o invertir las sumas ingresadas”.⁷⁰

Por su parte, Joaquín B. Ortega define a la actividad financiera como “la actividad que desarrolla el estado con el objeto de procurarse 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”.⁷¹

⁷⁰ Véase. DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Derecho financiero Mexicano*. México 2006. Ed. Porrúa. P. 5

⁷¹ ORTEGA Joaquín B., *Apuntes de Derecho Fiscal*, Tomo I, Montevideo 1970.

De La Garza⁷² menciona en su obra “Derecho Financiero Mexicano” que la actividad en comentario comprende tres momentos:

- a) La obtención de los ingresos.
- b) La gestión o manejo de los recursos obtenidos y la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente.
- c) Las diferentes erogaciones para el sostenimiento de las funciones públicas, la prestación de los servicios públicos y la realización de otras muy diversas actividades y gestiones que el estado moderno se ha echado a costas.

Es importante señalar que el ejercicio de la Actividad Financiera, tiene diversos aspectos un aspecto ECONÓMICO, que como su propio nombre lo indica y siguiendo al autor De La Garza, se refiere a la obtención o inversión de los recursos; un aspecto POLÍTICO pues se obtienen ingresos por un ente de carácter político (el Estado), en ejercicio de su soberanía; uno JURÍDICO, porque esta actividad está regida por las leyes de la materia quedando así subordinado al derecho positivo; y otro SOCIOLÓGICO porque tiene repercusiones generales ya que se encarga de satisfacer las necesidades de la sociedad.

En su aspecto Jurídico, dicha actividad se encuentra regulada por normas jurídicas, tal como se mencionó en líneas que preceden, las cuales forman parte del Derecho Financiero. En relación a esto podemos señalar que para De La Garza Derecho Financiero “es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del estado en sus tres momentos, a saber: en el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha

⁷² DE LA GARZA. *Derecho financiero...* Ob. Cit. P.5-6.

actividad se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del Estado”.⁷³

De lo anterior, podemos concluir, que el Derecho Financiero es el que se encarga de regular la actividad financiera del estado la cual a su vez es una facultad que se deriva de la potestad impositiva del estado, por medio de la cual puede imponer las contribuciones a los gobernados.

3.1 El Estado por su propia naturaleza está dotado de un poder de imposición, del cual surge su facultad para establecer las contribuciones, con la limitante que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes de la materia establezcan.

De ahí que esa facultad o poder se denomine o conozca como la POTESTAD IMPOSITIVA DEL ESTADO o PODER TRIBUTARIO. Este poder se refiere de la facultad que tiene el Estado para requerir de los particulares que proporcionen parte de su riqueza para que éste pueda prestar diversos servicios de carácter público.

El ya citado autor De La Garza precisa que “recibe el nombre de poder tributario la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas.”⁷⁴

Este imperio o potestad del estado, para Rodríguez Lobato “es el poder jurídico del Estado para establecer las contribuciones forzadas, recaudarlas y destinarlas a expensar los gastos públicos.”⁷⁵

⁷³ DE LA GARZA. *Derecho financiero...* Ob. Cit. P. 17

⁷⁴ DE LA GARZA. *Derecho financiero...* Ob. Cit. P. 207.

⁷⁵ RODRIGUEZ, Lobato Raúl. *Derecho Fiscal*. México 1986. Ed. Harla, 2ª ed. P. 6

Otros autores señalan que esta potestad del estado no es sino la facultad que este agente tiene para crear e imponer tributos a los sujetos obligados de pagarlos, tal como lo asienta Sainz Bujanda, del mismo modo Bujanda manifiesta que este poder tiene dos facetas una para los ingresos y la segunda para los gastos.

El concepto de tributo y contribución son sinónimos pues los dos conceptos tratan de las aportaciones que realizan los gobernados a favor del estado, ingresos sin los cuales no podría prestar las obligaciones propias de su naturaleza, tales como la prestación de los servicios públicos y la satisfacción de necesidades de la sociedad, razón por la que se estima necesario precisar el concepto de Derecho Tributario, por considerarlo de importancia para el estudio de nuestro tema.

Derecho Tributario “es la rama del derecho financiero que tiene por objeto la organización material del tributo y el desarrollo de las funciones públicas dirigidas a su aplicación”.⁷⁶

Dino Jarach se refiere al Derecho Tributario como “el conjunto de normas y principios del Derecho que atañe a los tributos y, especialmente, a los impuestos”.⁷⁷

Para Francisco De La Garza, es “el conjunto de normas jurídicas que se refieren al establecimiento de los tributos (impuestos, derechos o tasas y contribuciones especiales), a las relaciones jurídicas que se establecen entre la administración y los particulares con motivo de su nacimiento, cumplimiento o

⁷⁶ SAINZ DE BUJANDA, F. *Sistema de Derecho Financiero I*, vol. 2º. P. 171.

⁷⁷ DINO JARACH. *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*. Editorial Abeledo-Perrot, 2ª ed., Buenos Aires Argentina 1996. P. 363.

incumplimiento, a los procedimientos que pueden surgir y a los ilícitos y las sanciones establecidas por su violación”.⁷⁸

Por lo expuesto, podemos concluir que el derecho tributario se encarga de organizar, velar y vigilar todo lo relacionado a la aplicación de la contribución o tributo.

La Potestad Impositiva, tiene dos aspectos que son el ejercicio y la aplicación; el primero se trata de la facultad de actuar y la segunda es en relación a la aplicación de esa facultad. El ejercicio se da cuando el estado, a través del Poder Legislativo, señala o determina la situación o hecho por medio del cual el gobernado se va encontrar en la obligación de pagar el tributo.

Por lo que hace al segundo caso corresponde al Poder Ejecutivo verificar cuando se han realizado esos hechos o circunstancias, esto es que se encarga de ejecutar el poder Tributario cuando se produce el hecho generador.

Al respecto, Rodríguez Lobato⁷⁹, manifiesta: que dentro de esta facultad se encuentran presentes los tres poderes;

El Poder Legislativo, que se encarga de dictar las leyes en relación al poder tributario del Estado.

El poder Ejecutivo, a través del mismo se aplican las leyes en la materia.

El Poder judicial, que está facultado para solucionar las controversias que se pudieran suscitar en relación a este poder.

La Potestad Impositiva puede ser originaria o delegada; es originaria, según Francisco De La Garza⁸⁰, cuando nace de las disposiciones previstas en la

⁷⁸ DE LA GARZA. *Derecho financiero...* Ob. Cit. P. 20.

⁷⁹ Cfr. RODRÍGUEZ, Lobato. *Derecho...* Ob. Cit. P. 6-8.

⁸⁰ DE LA GARZA. *Derecho financiero...* Ob. Cit. P. 209.

Constitución y la entidad o estado la obtiene de forma directa; es delegada cuando dicha facultad se obtiene por transmisión de otra entidad la cual si la tenía originalmente.

En este orden de ideas Flores Zavala dice que recibe el nombre de “soberanía tributaria plena el poder que ejercen la Federación y los Estados y el nombre de soberanía tributaria subordinada a la facultad de recaudación de tributos que realizan los municipios.”⁸¹

En relación con lo hasta ahora comentado, debemos añadir las características de este Poder del Estado, las cuales se engloban según el autor Carrasco Iriarte Hugo⁸² en:

- a) Abstracto, porque deriva del poder de imperio del propio Estado.
- b) Permanente, porque esta ligado a la propia naturaleza del Estado y sólo se acaba junto con éste.
- c) Irrenunciable, porque es connatural al Estado y sin este atributo no podría existir.
- d) Indelegable, porque el Estado debe ejercerlo a través de sus órganos de autoridad.

Los órganos que tienen la facultad de establecer las contribuciones son, el Congreso de la Unión a nivel federal; legislaturas de los estados, en el nivel local.

En efecto, el artículo 73, fracciones VII y XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las facultades del Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, en los siguientes términos:

⁸¹ Véase DE LA GARZA. *Derecho financiero...* Ob. Cit. P. 210.

⁸² CARRASCO Iriarte, Hugo. *Derecho Fiscal I*. 2ª edición, IURE editores, S.A. de C.V., México 2003. P. 14-15.

“Artículo 73. El congreso tiene la facultad:

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto;”

XXIX. Para establecer contribuciones:

- 1. Sobre comercio exterior.*
- 2. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4’ y 5’ del artículo 27.*
- 3. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.*
- 4. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y*
- 5. Especiales sobre:*
 - a) Energía eléctrica*
 - b) Producción y consumo de tabacos labrados.*
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.*
 - d) Cerillos y fósforos.*
 - e) Aguamiel y productos de su fermentación*
 - f) Explotación forestal, y*
 - g) Producción y consumo de cerveza.*

Las entidades federativas participan en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica;”

Francisco De La Garza⁸³, señala que el fundamento de la facultad en comento, se encuentra en el artículo 40 Constitucional, el cual es del tenor siguiente:

⁸³ DE LA GARZA. *Derecho financiero...* Ob. Cit. P. 231.

“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.”

Por lo que se refiere a los Estados, el contenido del invocado artículo 40, es complementado por el diverso 124 de la propia Carta Magna que dispone:

“Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”

Con base en ello, puede concluirse que los Estados están investidos de la Potestad Impositiva.

En cuanto a los municipios, no se puede decir que tengan una Potestad Impositiva, pues aunque hay contribuciones municipales, éstas se establecen en las legislaturas locales. Efectivamente, el artículo 115 de la norma Constitucional instituye:

“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:

IV. Los municipios administraran 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,...”

Se observa de la anterior transcripción que dicho poder corresponde a los congresos de los estados, a los que pertenecen los distintos municipios, los cuales, como lo prevé el artículo de referencia deben en todo caso obtener los ingresos derivados de los conceptos descritos en el numeral citado.

3.2 Como señalamos anteriormente contribución y tributo son sinónimos. Para ahondar en el tema, partiremos del concepto de contribución de Raúl Rodríguez Lobato, que dice:

“La contribución es un concepto genérico que engloba a todo lo que auxilia a sufragar los gastos del Estado.”⁸⁴

Según Jarach “el tributo es una prestación pecuniaria coactiva de un sujeto (contribuyente) al Estado u otra entidad pública que tenga el derecho de ingresarlo”.⁸⁵

Giuliani Fonrouge define el tributo como “una prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que da lugar a relaciones jurídicas de derecho”⁸⁶

Como vemos estos autores al hablar de tributos, se refieren a prestaciones de carácter económico, con lo cual podemos concluir que contribución es una carga económica o prestación que el Estado impone al particular en aras de su facultad de imposición.

⁸⁴ RODRÍGUEZ, Lobato. *Derecho...* Ob. Cit. P. 5.

⁸⁵ DINO JARACH, *El Hecho Imponible.*, 3ª edición, editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires Argentina, 1996. P. 11.

⁸⁶ GIULIANI FONROUGE, Carlos M., *Derecho Financiero Vol. I*, ediciones De palma, Buenos Aires, 1997. P. 311.

3.2.1 Clasificar es “dividir u ordenar por clases o categorías. Determinar la clase o grupo a que corresponde una cosa.”⁸⁷

En base a esto, vamos a dar la clasificación, esto es disponer por clases a los tributos o contribuciones de acuerdo a las características específicas de cada una.

3.2.2 Tratándose de las contribuciones se han formulado diversas interpretaciones por parte de los doctrinarios, algunas de dichas clasificaciones las mencionaremos a continuación.

Según el autor Rodríguez Lobato⁸⁸ las contribuciones se clasifican en:

a) FORZADAS: son aquellas que fija la ley a cargo de los particulares que se adecuen a la hipótesis normativa. Dentro de este grupo se encuentran los denominados TRIBUTOS, y derivan directamente de la potestad tributaria del Estado o tan bien conocida como poder tributario.

b) VOLUNTARIAS: derivan de un acuerdo de voluntades entre el Estado y el particular, o bien de una declaración unilateral de voluntad del particular.

El autor Narciso Sánchez Gómez⁸⁹, en su obra *Derecho Fiscal Mexicano*, aporta la clasificación de las contribuciones:

a) IMPUESTOS: Representan el ingreso tributario. Son contribuciones establecidas en la ley con carácter general, obligatorio e impersonal, exigidas por

⁸⁷ Voz extinción en *Diccionario Enciclopédico Larousse*, México D.F. 2009. P. 252.

⁸⁸ RODRÍGUEZ, Lobato. *Derecho...* Ob. Cit. P. 5-6.

⁸⁹ SÁNCHEZ Gómez, Narciso. *Derecho Fiscal Mexicano*. México 2003. Edit. Porrúa. P. 210.

el Poder Público a las personas físicas y morales cuya situación coincide con el hecho generador de esa prestación, y cuyo destino es cubrir el gasto público.

b) DERECHOS: Las contribuciones que deben hacer al sector público las personas físicas y morales privadas y oficiales por los servicios públicos que les proporciona el Estado, y por disfrutar o aprovechar bienes del dominio público, bajo las condiciones, requisitos o modalidades previstas en las normas jurídicas relativas, y cuyo destino va enfocado a cubrir el gasto público específico que se relaciona como el hecho generador de la obligación contributiva.

c) CONTRIBUCIONES ESPECIALES: Son las prestaciones en dinero o en especie que el Estado fija con carácter general y obligatorio a las personas físicas o morales, con objeto de atender o financiar el monto de una obra pública o de un servicio de interés general, y que se traduce en un beneficio personal y directo para todas las personas comprendidas en la zona de influencia o que alcancen las ventajas respectivas, en proporción mayor al resto de la población.

Según el autor Sánchez Gómez, las Contribuciones Especiales se clasifican a su vez en:

- Aportaciones de Seguridad social: Son para cubrir los servicios de previsión social a favor de los trabajadores. Se trata de cuotas obrero-patronales.
- Contribuciones de mejoras: Tributos previstos en la legislación fiscal, que deben cubrirse por los particulares que alcancen los beneficios de índole económico, por la realización de obras públicas por cooperación, y los correspondientes servicios públicos que así se establezcan.

d) ACCESORIOS LEGALES: Se integran de las multas, recargos, gastos de ejecución y las indemnizaciones a favor del fisco, por pago extemporáneo de algún tributo.

3.2.3 La clasificación legal de las contribuciones, es como su propio nombre lo indica, la prevista en la ley, en el ámbito Fiscal Federal encontramos dicha ordenación en el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, conforme a dicho artículo las contribuciones se clasifican y definen como sigue:

a) IMPUESTOS: Son las contribuciones establecidas en ley que deban pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las aportaciones de seguridad social, de las contribuciones de mejoras y de los derechos. (Fracción I).

b) 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 a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado. (Fracción II).

c) CONTRIBUCIONES DE MEJORAS: Son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas. (Fracción III).

d) 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. (Fracción IV).

e) ACCESORIOS: Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este Código

son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el artículo 1. (Fracción IV, tercer párrafo)

3.3 Como ya vimos, el impuesto es una contribución que debe pagar una persona que se adecue al supuesto previsto por la ley también conocido como hecho generador.

El impuesto es por tanto, "...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."⁹⁰

Para De la Garza, "el impuesto es una prestación tributaria obligatoria ex-lege, cuyo presupuesto de hecho no es una actividad del Estado referida al obligado y destinada a cubrir los gastos públicos"⁹¹

Es obligación de una persona física o moral pagar el impuesto cuando se perciben ingresos en dinero o en especie por una actividad que realiza en base a sus capacidades, realiza gastos, es titular de derechos (propiedad, posesión, usufructo, etc.).

Por lo cual hay que ver que es lo que en la doctrina se entiende por ingreso.

El ingreso es la unidad que es susceptible de gravarse y se puede entender como "lo que obtiene un contribuyente, ya sea en efectivo, en bienes, en servicio, en crédito o en cualquier otra forma durante un ejercicio fiscal."⁹²

⁹⁰ DE LA GARZA. *Derecho financiero...* Ob. Cit. P. 61.

⁹¹ Véase RODRÍGUEZ, Lobato. *Derecho...* Ob. Cit. P. 61.

⁹² Ídem. P.50.

A este respecto, se pueden clasificar diferentes tipos de ingresos o rentas, mencionadas en la obra Derecho Fiscal de Rodríguez Lobato⁹³;

Tipos de rentas:

- a) Renta bruta, la que es considerada sin deducción alguna.
- b) Renta neta, aquella en la que se deducen los gastos que requiere la producción de la renta.
- c) Renta libre, la que queda al particular después de deducir los gastos y las cargas.
- d) Renta legal, obtenida cuando se deducen de el total de los ingresos únicamente los gastos que autoriza la ley.

Por gasto podemos entender las “inversiones generales de dinero en alguna cosa. El gasto siempre es un desembolso que se hace para la adquisición de una cosa o para la remuneración de un servicio...”⁹⁴

En materia fiscal, gasto son las “erogaciones que pueden restarse de los ingresos brutos para definir los netos o base gravable.”⁹⁵

3.4 Partiendo del hecho generador, aunque no es éste el único, hay diferentes criterios por parte de los doctrinarios para clasificar a los impuestos, Rodríguez Lobato⁹⁶, en su obra derecho fiscal menciona una clasificación de éstos.

- a) DIRECTOS E INDIRECTOS: Directos:** son los que recaen directamente en los bienes o derechos del sujeto pasivo, o sea el responsable de pagar la contribución. De igual forma se dice que son los que gravan situaciones

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ Voz extinción en Diccionario Manual Jurídico ABELEDO-PERROT, 2º edición, Buenos Aires, Argentina 2000. P.396.

⁹⁵ Voz extinción en Diccionario Jurídico General Tomo 2, Rafael Martínez Morales, IURE editores, S.A. de C.V. México 2006. P. 631

⁹⁶ RODRÍGUEZ, Lobato. *Derecho...* Ob. Cit. P. 67-69.

similares que se presentan con cierta regularidad y por un periodo determinado. **Indirectos:** Como su nombre lo establece son los que no afectan de forma directa el patrimonio del sujeto pasivo, gravan el consumo. También son aquellos que se presentan en situaciones que no se realizan con regularidad, esto es, que son circunstancias aisladas.

- b) **REALES Y PERSONALES:** En los **reales** no se interesan por la condición personal del sujeto pasivo, sino se establecen tomando en cuenta los bienes o cosas que van a gravar; éste se limita por describir el hecho por medio del cual se va obligar a pagar el tributo. **Personales**, por el contrario son establecidos en relación a las personas, tomando en cuenta su situación, para establecer el impuesto a pagar, por lo regular son progresivos.

- c) **GENERALES Y ESPECIALES:** Los **generales** recaen sobre una situación económica general, estableciendo el impuesto por diversas actividades con una característica en común; regulan una situación de forma global. El **especial** es el que recae sobre un elemento específico de una situación, esto es que gravan solo un elemento de dicha situación, estableciendo impuesto sobre una actividad determinada.

- d) **OBJETIVOS Y SUBJETIVOS:** Los impuestos **objetivos** únicamente se ocupan de precisar cual va ser el objeto del tributo y no así de precisar al sujeto pasivo. Al contrario de los anteriores, los **subjetivos** designan con precisión quien va ser el sujeto pasivo de la relación tributaria.

- e) **FEDERALES, ESTATALES O MUNICIPALES:** La clasificación se establece en base al sujeto activo que interviene en la relación tributaria; se habla de **federales** cuando el sujeto activo que interviene es el Gobierno Federal; **estatal** cuando el que impone el tributo es el gobierno de una entidad; y **municipal** porque el sujeto activo es el gobierno municipal.

3.5 Los Principios Constitucionales de las contribuciones son limitantes que impone la Constitución al ejercicio de la potestad impositiva del Estado.

El fundamento de la obligación de contribuir al gasto público, se encuentra previsto en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice:

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

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

Del contenido de dicho precepto se concluye que los Principios Constitucionales que debe cumplir la contribución son:

- Principio de Legalidad.
- Principio de Proporcionalidad.
- Principio de Equidad.

Ahora bien, en este apartado, nos ocuparemos del estudio de los principios citados.

3.5.1 El principio de legalidad que debe cumplir la contribución se prevé en el ya mencionado artículo 31 fracción IV cuando dice que debe contribuirse al gasto público de la manera **que dispongan las leyes**.

Dicho principio exige que sea el legislador quien establezca los elementos de las contribuciones, de forma clara y concreta, para que los contribuyentes tengan certeza de la forma en que van a contribuir al gasto público, siendo violatorios de la legalidad los conceptos confusos que definan los elementos de los impuestos, tal y como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Jurisprudencia:

“LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON EL GRADO DE DEFINICIÓN QUE DEBEN TENER LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL IMPUESTO. *El principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que sea el legislador, y no las autoridades administrativas, quien establezca los elementos constitutivos de las contribuciones, con un grado de claridad y concreción razonable, a fin de que los gobernados tengan certeza sobre la forma en que deben atender sus obligaciones tributarias, máxime que su cumplimiento defectuoso tiende a generar actos de molestia y, en su caso, a la emisión de sanciones que afectan su esfera jurídica. Por ende, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose de la definición de alguno de los componentes del tributo, ha declarado violatorios del principio de legalidad tributaria aquellos conceptos confusos o indeterminables para definir los elementos de los impuestos; de ahí que el legislador no pueda prever fórmulas que representen, prácticamente, la indefinición absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, ya que con ellos se dejaría abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas las que generen la configuración de los tributos y que se produzca el deber de pagar impuestos imprevisibles, o bien que se origine el cobro de impuestos a título particular o que el contribuyente promedio no tenga la certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público.*⁹⁷

“El principio de legalidad significa que la ley que establece el tributo debe definir cuáles son los elementos y supuestos de la obligación tributaria, esto es, los hechos imponibles, los sujetos pasivos de la obligación que va a nacer, así como el objeto y la cantidad de la prestación; por lo que todos esos elementos no deben quedar al arbitrio o discreción de la autoridad administrativa. La ley debe establecer también las exenciones.”⁹⁸

⁹⁷ Tesis: P./J. 106/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIV, Registro: 174,070, octubre de 2006.

⁹⁸ DE LA GARZA. *Derecho financiero...* Ob. Cit. P. 265-266.

De igual forma, lo que requiere el principio de legalidad, es que la creación de los impuestos este a cargo del legislador, por lo que la ley debe establecer los elementos del tributo; no pretendiendo con esto que la norma contenga la definición de dichos elementos, pudiendo interpretarse para averiguar su alcance.

Lo anterior, es complementado con el razonamiento emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la Jurisprudencia:

“IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA DE. La exigencia de que los elementos esenciales de un tributo se consignen expresamente en la ley que lo establece, no llega al extremo de pretender la definición de los conceptos que utilice ni excluye la posibilidad de que la norma se interprete para averiguar su correcto alcance. Lo que prohíbe la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, es que la creación propiamente dicha del impuesto quede a cargo de una autoridad distinta del legislador, lo cual no acontece cuando en la ley aparecen determinados los elementos del tributo, requiriéndose únicamente de la interpretación para fijar su exacto sentido, puesto que interpretar la ley no equivale a crearla, sino nada mas a desentrañar el sentido de la ya existente.⁹⁹

Al igual, que la siguiente jurisprudencia: ***“IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA DE.*** La exigencia de que los elementos esenciales de un tributo se consignen expresamente en la ley que lo establece, no llega al extremo de pretender la definición de los conceptos que utilice ni excluye la posibilidad de que la norma se interprete para averiguar su correcto alcance. Lo que prohíbe la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, es que la creación propiamente dicha del impuesto quede a cargo de una autoridad distinta del legislador, lo cual no acontece cuando en la ley aparecen determinados los elementos del tributo, requiriéndose únicamente de la interpretación para fijar su

⁹⁹ Tesis: 4a. XXXVI/91, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, t. VIII, registro: 207,876, noviembre de 1991.

exacto sentido, puesto que interpretar la ley no equivale a crearla, sino nada mas a desentrañar el sentido de la ya existente.”¹⁰⁰

3.5.2 La Proporcionalidad tiene que ver con la capacidad económica y la capacidad contributiva del sujeto obligado, pues en base o proporción a éstas se van aplicar las contribuciones o impuestos.

El fundamento legal de este principio lo es el artículo 31 fracción IV de nuestra Carta Magna, en la parte que establece que “es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos.....de la manera **proporcional** y equitativa que dispongan las leyes”.

“Proporcionalidad da la idea de una parte de algo; necesariamente hace alusión a una parte de alguna cosa con características económicas, por lo que deducimos que el tributo se debe establecer en proporción a la riqueza de la persona sobre la que va incidir”¹⁰¹

“Por proporcionalidad se entiende el aspecto económico de la imposición, que toda persona contribuya al gasto público, conforme a su capacidad tributaria”¹⁰²

Derivado de lo anterior, por capacidad económica podemos entender la aptitud de una persona para solventar sus necesidades, y la capacidad contributiva es la consecuencia de la primera, pues cuando un sujeto tiene capacidad económica por consecuencia tendrá capacidad para contribuir al gasto

¹⁰⁰ Tesis 4a. XXXVI/91, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época. t. I, registro: 902,051, noviembre de 1991, página 69.

¹⁰¹ DELGADILLO Gutiérrez, Luís Humberto, *Principios de Derecho Tributario*. 3ª edición, editorial Limusa, México 1991. P. 62

¹⁰² CARRASCO Iriarte. *Derecho...* Ob. Cit. P. 100.

público, siendo esto su capacidad contributiva. Pues el ingreso se toma como proporción para establecer una contribución.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que para que haya proporcionalidad, el sujeto pasivo debe contribuir de acuerdo a su capacidad económica, esto es, que debe haber una relación entre el impuesto y el causante. Criterio que es del contenido siguiente:

“PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES. *El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal establece el principio de proporcionalidad de los tributos. Éste radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos, o la manifestación de riqueza gravada. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. Para que un gravamen sea proporcional debe existir congruencia entre el mismo y la capacidad contributiva de los causantes; entendida ésta como la potencialidad real de contribuir al gasto público que el legislador atribuye al sujeto pasivo del impuesto en el tributo de que se trate, tomando en consideración que todos los supuestos de las contribuciones tienen una naturaleza económica en la forma de una situación o de un movimiento de riqueza y las consecuencias tributarias son medidas en función de esa riqueza. La capacidad contributiva se vincula con la persona que tiene que soportar la carga del tributo, o sea, aquella que finalmente, según las diversas características de cada contribución, ve disminuido su patrimonio al pagar una cantidad específica por concepto de esos gravámenes, sea en su calidad de sujeto pasivo o como destinatario de los mismos. De ahí que, para que un gravamen sea proporcional, debe existir congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de*

*los causantes, en la medida en que debe pagar más quien tenga una mayor capacidad contributiva y menos el que la tenga en menor proporción.*¹⁰³

De la misma forma, nuestro máximo Tribunal manifiesta que para ver si una contribución cumple con el principio de proporcionalidad previsto en el artículo 31 fracción IV Constitucional, se debe atender a la naturaleza del tributo, ya sea directo o indirecto, pues la capacidad contributiva no se manifiesta de igual forma en todas las contribuciones.

“PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. PARA DETERMINAR SI UNA CONTRIBUCIÓN CUMPLE CON ESE PRINCIPIO, ES NECESARIO ATENDER A SU NATURALEZA PARA ESTABLECER LAS FORMAS COMO SE MANIFIESTA LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. *La capacidad contributiva no se manifiesta de la misma manera en todas las contribuciones, pues aparece en forma directa e inmediata en los impuestos directos, como los que recaen en la renta o el patrimonio, porque son soportados por personas que perciben, son propietarias o poseedoras de ellos, mientras que en los indirectos la capacidad tiene un carácter mediato como la circulación de bienes, la erogación, el gasto y el consumo, ya que parten de la previa existencia de una renta o patrimonio, y gravan el uso final de toda la riqueza a través de su destino, gasto o tipo de erogación que refleja indirectamente dicha capacidad. Luego, para determinar si una contribución cumple con el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario atender a la naturaleza de dicho tributo a fin de conocer la forma como se manifiesta y modifica la capacidad contributiva.*¹⁰⁴

¹⁰³ Tesis: P/J.10/2003, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, registro: 184291, t. XVII, mayo 2003.

¹⁰⁴ Tesis: P/J.2/2009, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIX, registro: 167415. abril 2009.

3.5.3 Cuando hablamos de equidad nos referimos el dar un trato igual a personas en igualdad de condiciones y un trato desigual a personas en situaciones desiguales, “trato igual a los iguales y desigual a los desiguales”.

Este principio, de la misma forma que los anteriores, encuentra sustento jurídico en el artículo 31 fracción IV de la Constitución, en la parte que refiere que se debe contribuir al gasto público de forma **equitativa...**

La equidad es un tema que a sido trato por nuestro máximo Tribunal al señalar: “Si la ley grava sin distinción y en forma igual a todos los comerciantes que realicen el mismo género de actividades y obtengan la misma categoría de ingreso, el legislador cumplió con el requisito de equidad. La equidad exige que se respete el principio de igualdad”¹⁰⁵

Ahora bien, la equidad debe cumplir varias condiciones, establecidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y el incumplimiento de cualquiera de estas es suficiente para estimar que hay una violación al Principio Constitucional de Equidad, condiciones que son:

- 1) Que haya un trato análogo a individuos en igualdad de situaciones.
- 2) Cuando exista esa situación igual, que exista un fin legítimo, válido por la Constitución.
- 3) Que se dé una relación entre la situación y el fin pretendido.
- 4) Cuando se den las tres anteriores, la norma no debe afectar los derechos constitucionales.

Los criterios anteriores fueron establecidos por nuestro más alto Tribunal, en la siguiente tesis.

“EQUIDAD TRIBUTARIA. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA DICHO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. *Los criterios generales para determinar si el legislador respeta el principio de equidad tributaria*

¹⁰⁵ En DE LA GARZA. *Derecho financiero...* Ob. Cit. P. 277.

previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consisten en que: 1) exista una diferencia de trato entre individuos o grupos que se encuentren en una situación comparable (no necesariamente idéntica, sino solamente análoga); 2) de existir esa situación comparable, la precisión legislativa obedezca a una finalidad legítima (objetiva y constitucionalmente válida); 3) de reunirse ambos requisitos, la distinción constituya un medio apto y adecuado para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido; y, 4) de actualizarse esas tres condiciones, se requiere, además, que la configuración legal de la norma no dé lugar a una afectación desproporcionada o desmedida de los bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por ende, el examen de constitucionalidad de una ley bajo el principio de equidad tributaria precisa de la valoración de determinadas condiciones, de manera escalonada, generando que el incumplimiento de cualquiera de éstas sea suficiente para estimar que existe una violación al indicado principio constitucional, haciendo innecesario el estudio de las demás.”¹⁰⁶

3.6 Obligación es “una relación jurídica entre dos personas, llamadas deudor y acreedor, por la cual el deudor se encuentre en la necesidad jurídica de ejecutar una prestación a favor del acreedor, quien a su vez está facultado para recibir y exigir la prestación en su favor.”¹⁰⁷

Es decir, la obligación es el “vínculo jurídico por el cual una o varias personas determinadas están obligadas a dar, hacer o no hacer algo respecto de otra u otras personas, en virtud de un contrato, cuasicontrato, hechos ilícitos o la ley.”¹⁰⁸

¹⁰⁶ Tesis2ª/J. 31/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, registro: 173029, marzo 2007.

¹⁰⁷ MARTÍNEZ ALFARO, Joaquín. *Teoría de las Obligaciones*. 8ª edición, editorial Porrúa, México 2001. P. 1.

¹⁰⁸ Voz extinción en Diccionario Jurídico. ABELEDO..., Ob. Cit. P.538.

En materia fiscal la obligación nace cuando el sujeto pasivo realiza un acto o hecho por la cual es consumado el hecho generador. De igual forma, esta obligación es consecuencia de la potestad impositiva del Estado, pues a raíz de ella es que éste puede exigir una contraprestación a los sujetos que se encuentran obligados a pagar el impuesto. Esta obligación es de origen fiscal por la naturaleza de la prestación que se da, esto es, que el tributo que se otorga es para sufragar los gastos que el Estado tiene como ente público.

Por ello, para que se actualice una obligación fiscal debe haber, una relación jurídica entre el Estado (sujeto activo) y el contribuyente (sujeto pasivo) y en los casos que se dé, el tercero obligado.

Dicha relación jurídica puede entenderse como “aquella que nace por presentarse las situaciones previstas por las leyes fiscales en donde las propias leyes otorgan facultades al acreedor para recibir, revisar, determinar créditos fiscales y cobrar en forma coactiva, por su parte, el deudor, al ubicarse en los supuestos previstos por las citadas leyes fiscales, contrae obligaciones de pagar o cumplir con las disposiciones legales que le sean aplicables o bien, de abstenerse de realizarlas.”¹⁰⁹

Para el autor Margain “la relación jurídica tributaria la constituye el conjunto de obligaciones que se deben el sujeto pasivo y el sujeto activo y se extinguen al cesar el primero en las actividades reguladas por la ley tributaria.”¹¹⁰

3.6.1 Por obligación fiscal podemos entender “la deuda con la hacienda pública. Es el deber que tiene el contribuyente para entregar al Estado una determinada suma de dinero por haberse colocado en el supuesto normativo”¹¹¹

¹⁰⁹ SÁNCHEZ VEGA, Javier A. *La Obligación Civil y Fiscal*. México 2005. Editorial. Sista. P. 28.

¹¹⁰ Véase RODRÍGUEZ, Lobato. *Derecho...* Ob. Cit. P. 112.

¹¹¹ Voz extinción en Diccionario Jurídico General Tomo 3, Rafael Martínez Morales, IURE editores, S.A. de C.V. México 2006. P. 822.

Emilio Margain señala a la obligación fiscal como “el vínculo jurídico en virtud del cual el estado, denominado sujeto activo, exige a un deudor, denominado sujeto pasivo, el cumplimiento de una prestación pecuniaria excepcionalmente en especie.”¹¹²

Por ello, podemos señalar que esa obligación es la relación que surge entre el sujeto activo (estado) y el sujeto pasivo (contribuyente), o en su caso tercero obligado; en el que el sujeto pasivo realiza un acto por el cual se actualiza el hecho generador de aquella, quedando así obligado a dar una prestación de carácter pecuniaria.

Dicha obligación surge hasta que se haya causado el tributo, y cuando el particular realiza una actividad que se encuentre gravada, tal como lo señala el artículo 6 del Código Fiscal de la Federación, que dice:

“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...”

3.6.2 Las obligaciones de carácter fiscal se pueden clasificar en:

a) Obligación de dar: “Su objeto consiste en la entrega de una cosa o de un bien: el deber de conducta que pesa sobre el deudor le impone la necesidad de desprenderse o desasirse del bien o cosa, para entregarlo al acreedor.”¹¹³

Nuestra Constitución en su multicitado artículo 31 fracción IV, establece este tipo de obligación de dar, cuando establece que es obligación de los mexicanos el contribuir (dar o proporcionar) al gasto público.

¹¹² Véase RODRÍGUEZ, Lobato. *Derecho...* Ob. Cit. P. 110.

¹¹³ Voz extinción en Diccionario Jurídico. ABELEDO..., Ob. Cit. P. 541.

De igual forma el artículo uno del Código Fiscal de la Federación insta el deber de contribuir al gasto público, al decir:

“Artículo 1. Las personas físicas y morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas...”

b) Obligación de hacer: “Es aquella cuya prestación es un hecho positivo, que consiste sustancialmente en una actividad mediante el suministro de trabajo o energía.”¹¹⁴

Las cuales pueden consistir en soportar cargas administrativas, llevar libros de contabilidad, inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes, presentar declaraciones, entre otros.

c) Obligación de no hacer: “Se caracteriza por su contenido negativo: su objeto consiste en la abstención de algo que, normalmente, el deudor habría podido efectuar si no se lo impidiera la constitución de la obligación.”¹¹⁵

En esta al contrario de la obligaciones de hacer el contribuyente tiene que abstenerse de realizar ciertas actividades que la ley prohíbe tales como, llevar una doble contabilidad, declarar menos ingresos a los realmente obtenidos, simular actos o contratos, duplicidad de libros sociales, etc.

d) Obligación de permitir y tolerar: Se trata de que el particular en su carácter de contribuyente no debe obstaculizar el trabajo de la autoridad fiscal, cuando ésta tiene que ejercer sus facultades de comprobación; para lo cual debe tener a su disposición la contabilidad, datos, informes, o cualquier otra información, para que dicha autoridad revise los actos de fiscalización.

¹¹⁴ Idem. P. 542.

¹¹⁵ Voz extinción en Diccionario Jurídico. ABELEDO..., Ob. Cit. P. 542.

3.6.3 Para que una obligación exista o nazca debe entenderse la presencia de por lo menos dos sujetos, en el caso que nos ocupa un sujeto activo (el que recibe el beneficio) así como uno pasivo (el obligado en dicha relación).

Los elementos de la obligación fiscal son los sujetos, en primer lugar encontramos el sujeto activo (Estado), y en segundo lugar el sujeto pasivo (contribuyente), pudiendo también existir el tercero obligado o pagador.

El sujeto activo de la obligación fiscal, se encarga de recaudar los tributos que esta obligado a pagar el sujeto pasivo, en virtud de haber realizado el hecho previsto en la ley de la materia. En cuanto al tercero obligado o pagador, es aquel que realmente paga el impuesto, por ser su ingreso el que efectivamente se ve afectado al momento de cubrir la contribución señalada.

3.6.3.1 El sujeto activo de la obligación fiscal es: el Estado, por medio de sus autoridades competentes, en el ámbito federal es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la cual se encarga de exigir el cumplimiento de las obligaciones, a través del Servicio de Administración Tributaria (SAT), ya que tiene, como sabemos, potestad tributaria para administrar las contribuciones a que debe sujetarse el contribuyente.

Tal como lo establece el multicitado artículo 31 fracción IV, de nuestra Carta Magna; ya que menciona a la Federación, Estados y municipios, como facultados para recaudar las contribuciones de los gobernados.

Este sujeto activo de la relación tiene, no sólo la facultad sino también la obligación (ya que esta facultad no es discrecional), de requerir del pasivo que cumpla con el pago de las contribuciones o realice los actos precisados en las normas, así como vigilar el correcto cumplimiento de los mismos.

“El sujeto activo en toda relación jurídica tiene la facultad de exigir el cumplimiento de la obligación en los términos fijados por la propia ley. Sin embargo, en materia tributaria esta facultad no es discrecional, como en el Derecho Privado, sino, por el contrario, se presenta como una facultad-obligación de carácter irrenunciable, de lo que resulta que no sólo tiene el derecho o facultad de exigir el cumplimiento sino también la obligación de hacerlo”¹¹⁶

“Es el acreedor del impuesto, se trata de la entidad pública que tiene la obligación y la facultad de exigir el pago de esa contribución...”¹¹⁷ y en general, de cualquier otra contribución.

La facultad de imponer contribuciones puede ser entre la federación, estados y municipios. A este tenor de la Garza afirma “que la Constitución establece un sistema de concurrencia entre la federación y los estados en materia de tributación, con excepción de algunas materias reservadas exclusivamente a la federación y algunas otras prohibidas a los estados.”¹¹⁸

3.6.3.2 El sujeto pasivo de la relación fiscal es la persona física o moral que se realice alguna actividad con la cual se actualice el hecho generador del tributo, por lo cual se encuentra en la obligación de pagar el impuesto. Este, como bien sabemos, se obliga con el sujeto activo a pagar dicha contribución o bien a realizar las actividades previstas por las leyes en materia fiscal.

Para Jarach “es el sujeto obligado en virtud de la propia naturaleza de los hechos imposables, que de acuerdo con la ley resultan atribuibles a dichos sujetos por ser el que los realiza”¹¹⁹

¹¹⁶ DELGADILLO Gutiérrez. *Principios de... Ob. Cit.* P. 117.

¹¹⁷ SÁNCHEZ Gómez. *Derecho Fiscal...* Ob. Cit. P. 231.

¹¹⁸ RODRÍGUEZ, Lobato. *Derecho...* Ob. Cit. P. 134.

¹¹⁹ Véase DE LA GARZA. *Derecho financiero...* Ob. Cit. P. 492

“El sujeto pasivo de la obligación fiscal es la persona que conforme a la ley debe satisfacer una prestación determinada a favor del fisco.”¹²⁰

No sólo puede existir el sujeto pasivo en la obligación fiscal, sino que puede darse el caso que concurra un tercero obligado o también conocido en la doctrina como pagador. El tercero o pagador del impuesto, “es aquel que, en virtud de diversos fenómenos a que están sometidos los impuestos, paga en realidad el gravamen porque será su economía la que resulte afectada con el pago...”¹²¹

El autor Narciso Sánchez Gómez¹²² , señala que los sujetos pasivos se pueden clasificar de la siguiente forma:

- a) **SUJETO PASIVO PRINCIPAL CON RESPONSABILIDAD DIRECTA:** para este autor este sujeto es la persona que coincide con el hecho generador del tributo.

- b) **SUJETO PASIVO CON RESPONSABILIDAD SOLIDARIA:** es la persona que establece una relación con el sujeto pasivo principal por lo cual adquiere análogamente dicha obligación de pagar la contribución.

- c) **SUJETO PASIVO CON RESPONSABILIDAD SUBSTITUIDA:** persona facultada por la ley para autorizar, aprobar o dar fe respecto de un acto jurídico que genere el impuesto, por lo cual la misma legislación lo hace responsable de su pago bajo determinados casos.

- d) **SUJETO PASIVO CON RESPONSABILIDAD OBJETIVA:** deriva de la tenencia de bienes muebles, inmuebles o negociaciones, que dieron lugar a

¹²⁰ RODRÍGUEZ, Lobato. *Derecho...* Ob. Cit. P. 147

¹²¹ FLORES Zavala, Ernesto. *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*. Edit. Porrúa, México 2004. P. 69.

¹²² SANCHEZ Gómez. *Derecho...* Ob. Cit.

su existencia y que sirvieron para el desarrollo de la actividad, operación o tenencia de la riqueza que motiva la causación del impuesto.

3.6.4 Toda obligación cuando se cumple el objeto por el cual nació o se creó, o se realiza el pago de la misma tiene como fin lógico su extinción.

“La extinción es el momento final de vida de la obligación, después del cual cesa la relación jurídica que ella había establecido entre las partes, quedando éstas de ya desligadas” ¹²³

Hay diferentes formas de extinción de la obligación fiscal, pues se termina ya sea por pago, por prescripción, caducidad, compensación, condonación o cancelación.

Por pago podemos entender “la entrega de una cantidad de dinero o en especie al fisco por concepto de una obligación tributaria y que debe hacerse por la persona física y moral que se encuentre comprendida dentro de la estipulación normativa observable para cada caso en particular, cumpliéndose ante la oficina respectiva dentro del plazo o momento que así se indique en dicha disposición legal.”¹²⁴

La facultad de exigir el pago de una contribución por parte de la autoridad se extingue por prescripción, la prescripción es la pérdida de facultades de la autoridad para exigir el pago de la contribución por el transcurso del tiempo. En el ámbito fiscal federal es de cinco años.

En efecto, el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación que dice:

¹²³ Voz extinción en Diccionario Jurídico. ABELEDO..., Ob. Cit.P. 368.

¹²⁴ SANCHEZ Gómez. *Derecho Fiscal...* Ob. Cit. P. 399.

“Artículo 146. El crédito Fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años.

El término de la prescripción se inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido...”

La prescripción, como se observa, extingue la facultad de la autoridad para exigir el pago de una contribución previamente determinada y causada; sin embargo, la facultad de la autoridad para determinar esa contribución se extingue por medio de la figura jurídica de caducidad.

Caducidad es “la pérdida o extinción de una acción o un derecho por inacción del titular en el plazo perentorio, o, también, por incumplimiento de recaudos legales”¹²⁵

Rodríguez Lobato señala que la caducidad consiste “en la extinción de las facultades de la autoridad hacendaría para determinar la existencia de obligaciones fiscales, liquidarlas, exigir su pago o bien para verificar el cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones fiscales y sancionar las infracciones cometidas.”¹²⁶

Se trata, pues, de la extinción de las facultades de la autoridad fiscal para determinar las contribuciones; la cual que esta prevista por el Código Fiscal de la Federación en su artículo 67, en el que se establecen los plazos para que opere dicha figura jurídica, pudiendo ser de cinco o de diez años, según los supuestos previstos en el mismo artículo. Dicho artículo dice:

“Artículo 67. Las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones o aprovechamientos omitidos y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales,

¹²⁵ Voz extinción en Diccionario Jurídico. ABELEDO..., Ob. Cit.P. 136.

¹²⁶ RODRÍGUEZ, Lobato. *Derecho...* Ob. Cit. P. 175.

se extinguen en el plazo de cinco años contados a partir del día siguiente a aquél en que...”

Otra forma de extinción de la obligación fiscal es la compensación, figura jurídica prevista en el artículo 23 del Código Fiscal de la Federación, la cual “tiene lugar cuando fisco y contribuyente son acreedores y deudores recíprocos, situación que puede provenir de la aplicación de una misma ley fiscal o de dos diferentes.”¹²⁷

“Artículo 23. Los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración podrán optar por compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio o por retención a terceros, siempre que ambas deriven de impuestos federales distintos de los que se causen con motivo de la importación, los administre la misma autoridad y no tengan destino específico, incluyendo sus accesorios...”

Ahora bien, la condonación, como forma de extinción de la obligación fiscal, la podemos entender como la remisión o perdón de una deuda, por circunstancias previstas en la ley; condiciones establecidas en el Código Fiscal de la Federación en su artículo 39:

“Artículo 39. El ejecutivo federal mediante resoluciones de carácter general podrá:

I. Condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo, diferido o en parcialidades, cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias.”

¹²⁷ Idem. P. 176.

También las multas pueden ser susceptibles de condonación, si así lo estima pertinente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de acuerdo a las circunstancias del caso; según lo previsto en el artículo 74 del Código Fiscal de la Federación, el cual dice:

“Artículo 74. La Secretaria de Hacienda y Crédito Publico podrá condonar las multas por infracción a las disposiciones fiscales, inclusive las determinadas por el propio contribuyente, para lo cual apreciará discrecionalmente las circunstancias del caso y, en su caso, los motivos que tuvo la autoridad que impuso la sanción...”

Por último, la cancelación es otra forma de extinguir las obligaciones fiscales, la cual tiene fundamento, igual que las anteriores, en el Código Fiscal:

“Artículo 146-A. La secretaria de hacienda y crédito público podrá cancelar créditos fiscales en las cuentas públicas, por incosteabilidad en el cobro o por insolvencia del deudor o de los responsables solidarios...”

La cancelación de los créditos a que se refiere este artículo no libera de su pago.”

En el último párrafo, al referirse a que no se libera de su pago, podemos concluir que en realidad la obligación no se extingue, sino que la autoridad fiscal sólo se abstiene de cobrar dicho crédito, por las causas previstas en el referido artículo.

CAPITULO IV.

LA EVASIÓN FISCAL EN EL COMERCIO INFORMAL

4.1. EL INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES FISCALES. 4.1.1 CONCEPTO 4.2 INFRACCIONES Y SANCIONES. 4.2.1 CONCEPTO DE INFRACCIÓN. 4.2.1.1 CLASIFICACIÓN. 4.2.2.1 CONCEPTO DE SANCIÓN 4.2.2.2 CLASIFICACIÓN. 4.3 DELITOS 4.3.1 CONCEPTO 4.3.2 CLASIFICACIÓN. 4.4 LA EVASIÓN FISCAL. 4.4.1 CONCEPTO. 4.5 DIFERENCIAS Y SEMEJANZAS CON LA ELUSIÓN FISCAL. 4.6 LAS AUTORIDADES FISCALES. 4.6.1 CONCEPTO. 4.6.2 CLASIFICACIÓN. 4.6.3 AUTORIDADES FISCALES FEDERALES. 4.6.4 AUTORIDADES FISCALES LOCALES. 4.6.5 AUTORIDADES FISCALES MUNICIPALES. 4.7 ¿PUEDE EL ESTADO FOMENTAR LA EVASIÓN FISCAL? 4.7.1 SEGURO POPULAR. 4.8 IMPUESTO A LOS DÉPOSITOS EN EFECTIVO (IDE). 4.9 PROPUESTA PARA REGULAR FISCALMENTE EL COMERCIO AMBULANTE.

4.1 Dentro del sistema jurídico mexicano, como ya lo señalamos, existen diversas obligaciones legalmente establecidas, las cuales pueden ser de dar, hacer, no hacer y tolerar.

En el ámbito fiscal, existen disposiciones que regulan tales obligaciones; la de dar que se traduce en el pago o entero de contribuciones y sus accesorios, en su caso.

Son obligaciones de hacer, las relativas, a presentar avisos, solicitar autorizaciones, etc.; de no hacer aquellas conforme a las cuales los sujetos deben abstenerse de realizar actos tales, como el rompimiento de sellos que hayan colocado las autoridades en ejercicio de sus facultades de verificación y de tolerar, las consistentes en permitir que las autoridades ejerzan sus facultades.

El incumplimiento de las obligaciones legalmente previstas, trae como consecuencia la comisión de las infracciones que en su caso estén reguladas por las disposiciones aplicables y esto origina la imposición de sanciones, las cuales en el ámbito fiscal implican la aplicación de multas.

Lo anterior sin dejar de atender a que tales incumplimientos pueden ser considerados legalmente como delitos y ser sancionados con penas privativas de libertad.

El Derecho Penal Fiscal, también denominado represivo¹²⁸ “establece normas y principios sustanciales y procesales de carácter general, aplicables para sancionar violaciones específicas de la legislación tributaria general.”¹²⁹

Por tanto, cuando los sujetos obligados, dejan de acatar sus obligaciones, que pueden consistir en aportar parte de su riqueza para el gasto público, o llevar a cabo conductas u omitirlas y permitir la realización de determinados actos por parte de la autoridad, pueden ser sujetos de la imposición de sanciones, ya sea en forma de multa, en el caso de la comisión de de infracciones o incluso de prisión, tratándose de delitos.

Es así que puede considerarse que “son ilícitos penales tributarios los retribuidos con una sanción de naturaleza penal, así declarada judicialmente (delito tributario). Lo determinante es, pues, la existencia de una conducta típicamente antijurídica, según el ordenamiento penal, punible en base a dicho ordenamiento, y cuya determinación se realiza, consiguientemente, a través de un cauce jurídico procesal predeterminado (proceso penal).”¹³⁰

“..., las infracciones tributarias constituyen, normalmente, ilícitos tributarios de naturaleza administrativa bastando, en este caso, la existencia de una norma tributaria cuyo mandato incumple el sujeto de una forma directa o abierta (surge

¹²⁸ GONZALEZ Eusebio y GONZALEZ teresa. *Derecho Tributario I*. Plaza Universitaria Ediciones, Salamanca 2004. P. 325.

¹²⁹ RODRÍGUEZ, Lobato. *Derecho...* Ob. Cit. P. 183.

¹³⁰ GONZALEZ Eusebio. *Derecho...* Ob. Cit. P. 325.

así el concepto de infracción, retribuida con una sanción administrativa: la multa);...”¹³¹

4.1.1 Hay incumplimiento de obligaciones “Cuando el deudor no paga y la obligación se hace exigible por tener un plazo determinado, o bien, porque se cumplan los requisitos legales para ello, se incurre en mora...”¹³²

Ignacio Galindo Garfías, en su obra *Teoría de las obligaciones*, nos dice que incumplimiento es “la violación o transgresión de la conducta positiva o negativa que integran las prestaciones debidas frente al acreedor, lo cual da nacimiento a una acción judicial para obtener el cumplimiento o ejecución forzada de tal obligación, si el obligado se constituye en mora.”¹³³

Para De Pina Vara¹³⁴, “el incumplimiento, con referencia a las obligaciones, significa la no satisfacción por parte del deudor, de la prestación obligatoria, o sea, de lo debido por él, como consecuencia del vínculo existente entre los sujetos de la relación en que la obligación consiste.”

De igual forma, este autor refiere que “el incumplimiento es, en suma, un hacer lo que exige la obligación de no hacer o un no hacer lo que exige la obligación de hacer.”

Como vimos en el capítulo tercero del presente trabajo, existen obligaciones de dar, hacer, no hacer y de tolerar.

¹³¹ Idem P. 326.

¹³² ROJINA VILLEGAS Rafael. *Derecho Civil Mexicano, Obligaciones II*. Editorial Porrúa, México 1981. P. 287.

¹³³ Cfr. GALINDO Garfías, Ignacio. *Teoría de las Obligaciones*. Editorial Porrúa. México 2000. P. 197-198.

¹³⁴ DE PINA VARA Rafael. *Elementos de Derecho Civil Mexicano*. 5ª edición. Editorial Porrúa, México 1980. P. 169.

Para efectos de este trabajo es necesario referirnos al incumplimiento de las mismas, en relación con el cual Sergio Azua Reyes, dice en su obra *Teoría de las obligaciones* que:

Hay Incumplimiento de obligaciones de dar, “si el deudor no cumple con la obligación de entregar una cosa cierta que debe a su acreedor, éste logrará, mediante el procedimiento respectivo, que el juez dicte sentencia ordenando a aquél que entregue la cosa debida dentro de un plazo fijado al efecto”¹³⁵

En cuanto al incumplimiento de las obligaciones de hacer, el mismo autor manifiesta que “en los casos en que una persona se encuentra obligada a realizar una actividad y no cumple, la ejecución forzada consistirá en la ejecución de esa actividad por otra persona con cargo al obligado...”

El incumplimiento en lo referente a las obligaciones de no hacer, “consistirá necesariamente en hacer, por lo que una vez incumplido el deber de abstención en muchos casos la ejecución forzada no podrá consistir en el cumplimiento de la obligación...”

Por último, el incumplimiento de obligaciones de tolerar, se da cuando el particular obstaculiza el trabajo de la autoridad fiscal, cuando ésta tiene que ejercer sus facultades de comprobación, esto es, que no tiene a su disposición la contabilidad o demás datos que dicha autoridad requiera para los actos de fiscalización.

4.2 El incumplimiento de una obligación da lugar a la comisión de una infracción si dicho incumplimiento está considerado como tal, o sea como infracción.

¹³⁵ AZUA Reyes Sergio T. *Teoría de las Obligaciones*. 2ª edición, editorial Porrúa, México 1997. P. 258- 261.

Por su parte la comisión de una infracción legalmente prevista da lugar a la imposición de una multa.

4.2.1 “La infracción consiste en el incumplimiento de la norma que establece una obligación que habrá de cumplir el administrado y que por consecuencia trae sanción.”¹³⁶

Puede considerarse también “por infracción fiscal toda vulneración de las normas jurídicas que regulan el cumplimiento de las obligaciones fiscales.”¹³⁷

Por lo que hace concretamente a la Infracción Fiscal, ésta “es una conducta típica, antijurídica, culpable o dolosa, con la que se incumple una obligación de hacer, de no hacer o de tolerar, por parte de una persona física o moral que aparece como sujeto pasivo directo o responsable solidario de una contribución, y que por tal motivo se le debe sancionar conforme a la gravedad de ese ilícito en observancia de las normas jurídicas en la materia.”¹³⁸

“La comisión de infracciones por violación de obligaciones tributarias sustantivas se verifica en el momento en que el sujeto incumple con la obligación establecida en las leyes fiscales respectivas, cuyo objeto consiste en un dar...”¹³⁹, hacer, no hacer y tolerar.

Por su parte, el maestro Rodríguez Lobato, nos dice que “infracción es todo hecho u omisión descrito, declarado ilegal y sancionado por una ley.”¹⁴⁰

¹³⁶ GONZÁLEZ Martínez, Víctor Hugo.

¹³⁷ GONZÁLEZ-Salas, Campos, Raúl. *Los Delitos Fiscales*. Péreznieto Editores, S.A. de C.V., México 1995. P. 8.

¹³⁸ SÁNCHEZ Gómez. *Derecho Fiscal...* Ob. Cit. P. 457.

¹³⁹ DELGADILLO Gutiérrez. *Principios de...* Ob. Cit. P. 176.

¹⁴⁰ RODRÍGUEZ, Lobato. *Derecho...* Ob. Cit. P. 184.

4.2.1.1 Dicho autor¹⁴¹ señala que las infracciones se pueden clasificar en, delitos y faltas, instantáneas y continuas, simples y complejas y por último en leves y graves.

- a) Delitos y faltas: se diferencian porque los delitos los sanciona la autoridad judicial y las faltas una autoridad administrativa.
- b) Instantáneas y continuas: en las instantáneas como su nombre indica se da en un solo momento; las segundas son aquellas en que la conducta se prolonga en el tiempo, no se agotan en el momento de cometerse sino hasta que cesa la conducta.
- c) Simples y complejas: se llaman simples cuando con la conducta realizada se transgredí una sola disposición legal: son complejas porque con una conducta se trasgreden dos o más disposiciones legales.
- d) Leves y graves: se encuadran como leves las que se realizan por causa de negligencia o descuido del contribuyente; en cambio, las graves, son las que se cometen conscientemente, con pleno conocimiento y con la intención de evadir el cumplimiento de la obligación fiscal.

No hay definición de infracción en el Código Fiscal de la Federación, ni en el Código fiscal del Distrito Federal, pero el artículo 71 del Código Federal, refiere a las personas que serán responsables por la comisión de una infracción.

“Artículo 71. Son responsables en la comisión de las infracciones previstas en este código las personas que realicen los supuestos que en este capítulo se consideran como tales así como las que omitan el cumplimiento de obligaciones previstas por las disposiciones fiscales, incluyendo a aquellas que lo hagan fuera de los plazos establecidos.

¹⁴¹ Idem. P. 184

Cuando sean varios los responsables, cada uno deberá pagar el total de la multa que se imponga.”

Por su parte el artículo 451 del Código Fiscal del Distrito Federal dice:

“Artículo 451.- Son responsables de la comisión de las infracciones, las personas que realicen los supuestos previstos como tales en este Código.”

Derivado de lo anterior, podemos decir que las infracciones se realizan cuando el contribuyente obligado, incumple con la norma o normas que establecen las obligaciones fiscales.

Respecto a las obligaciones de dar, el artículo 76 del multicitado Código Fiscal de la Federación, menciona que:

“Artículo 76. Cuando la comisión de una o varias infracciones origine la omisión total o parcial en el pago de contribuciones incluyendo las retenidas o recaudadas, excepto tratándose de contribuciones al comercio exterior, y sea descubierta por las autoridades fiscales mediante el ejercicio de sus facultades, se aplicará una multa del 55% al 75% de las contribuciones omitidas...”

El Código Fiscal del Distrito Federal, en su artículo 471 dice que:

“Artículo 471.- Cuando la comisión de una o varias infracciones origine la omisión total o parcial en el pago de contribuciones o aprovechamientos incluyendo las retenidas o recaudadas, de conformidad con este

Código, y sean descubiertas por las autoridades fiscales mediante el ejercicio de sus facultades de comprobación, se aplicarán las siguientes multas...”

Por lo que hace a las obligaciones de hacer, entre las que están llevar la contabilidad, el Código Fiscal de la Federación señala cuando se comete infracción a esta obligación en su artículo 83.

“Artículo 83. Son infracciones relacionadas con la obligación de llevar contabilidad, siempre que sean descubiertas en el ejercicio de las facultades de comprobación, las siguientes:

I. No llevar contabilidad...”

El propio Código Fiscal del Distrito Federal en su artículo 475, señala la infracción a este tipo de obligaciones.

“Artículo 475.- A quien cometa las infracciones que a continuación se señalan, relacionadas con la contabilidad, se le impondrá las multas siguientes...”

En cuanto a las obligaciones cuyo objeto es no hacer o tolerar, el artículo 85 del Código Fiscal Federal, señala que:

“Artículo 85. Son infracciones relacionadas con el ejercicio de la facultad de comprobación las siguientes:

I. Oponerse a que se practique la visita en el domicilio fiscal. No suministrar los datos e informes que legalmente exijan las autoridades fiscales; no proporcionar la contabilidad o parte de ella, el contenido de las cajas de valores y en general, los elementos que se requieran para comprobar el cumplimiento de obligaciones propias o de terceros.

II. No conservar la contabilidad o parte de ella, así como la correspondencia que los visitadores les dejen en depósito.

III. No suministrar los datos e informes sobre clientes y proveedores que legalmente exijan las autoridades fiscales o no los relacionen con la clave que les corresponda, cuando así lo soliciten dichas autoridades.

IV. Divulgar, hacer uso personal o indebido de la información confidencial proporcionada por terceros independientes que afecte su posición competitiva a que se refieren los artículos 46, fracción IV y 48, fracción VII de este Código.

V. Declarar falsamente que cumplen los requisitos que se señalan en el artículo 70-A de este Código.”

En relación a estas obligaciones, el Código Fiscal del Distrito Federal en su artículo 482, señala:

“Artículo 482.- A quien cometa las infracciones que a continuación se señalan, relacionadas con las facultades de comprobación, se le impondrá una multa de \$10,185.00 a \$20,370.00.

I. Oponerse a que se practique la visita en el domicilio fiscal;

II. No suministrar los datos e informes que legalmente exijan las autoridades fiscales; no proporcionar la contabilidad o parte de ella y, en general, los elementos que se requieran para comprobar el cumplimiento de obligaciones propias o de terceros;

III. No conservar la contabilidad o parte de ella, así como la correspondencia que los visitadores les dejen en depósito, y

IV. Proporcionar a las autoridades fiscalizadoras documentación falsa o indebida en la que conste el cumplimiento de obligaciones fiscales.”

4.2.2.1 En términos generales, “la sanción administrativa es la medida disciplinaria o coercitiva que imponen las dependencias y organismos del Poder

Ejecutivo, federal, estatal y municipal a los infractores de los preceptos jurídicos de la misma naturaleza.”¹⁴²

Para García Maynes, “la sanción es la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce la relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal”¹⁴³

Acosta Romero define la sanción administrativa como “el castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de ésta, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad”¹⁴⁴

Rodríguez Lobato¹⁴⁵, dice que para que el infractor sea acreedor a una sanción debe mediar el incumplimiento del deber jurídico; también manifiesta que cuando se da la violación o incumplimiento de las normas tributarias, el Estado aplica al infractor una sanción.

Una sanción en materia fiscal “es un castigo o escarmiento, por medio del cual una autoridad administrativa en ese rubro, restablece el incumplimiento de las normas fiscales que han sido quebrantadas por una persona física o moral que tiene el carácter de sujeto pasivo principal o responsable solidario, al no atender sus obligaciones de hacer, no hacer o de tolerar, y que causan por lo tanto un daño patrimonial al estado.”¹⁴⁶

¹⁴² SÁNCHEZ Gómez. *Derecho Fiscal...* Ob. Cit. P. 457.

¹⁴³ GARCÍA Maynes, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa, México 1953. P. 295.

¹⁴⁴ ACOSTA Romero Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México 1979. P. 457.

¹⁴⁵ Cfr RODRÍGUEZ, Lobato. *Derecho...* Ob. Cit. P. 184-185.

¹⁴⁶ SÁNCHEZ Gómez. *Derecho Fiscal...* Ob. Cit. P. 470.

Lomelí Cerezo destaca que “la sanción es, por tanto, un concepto jurídico fundamental, al igual que las nociones de supuesto jurídico, persona, derecho subjetivo y deber jurídico. Basta recordar la célebre fórmula o estructura lógica de la norma jurídica expresado por Kelsen: “si A es, debe ser B, si B no es, debe ser C”, en la que “C” es precisamente la sanción”¹⁴⁷

Por lo cual, podemos decir que sanción es la consecuencia jurídica del incumplimiento a las obligaciones fiscales previstas en la ley.

4.2.2.2 “Las sanciones penales como administrativas, incluyéndose a las fiscales, son de tipo represivo o punitivo, y la diferencia principal, no está en un elemento sustantivo, sino en una nota de carácter adjetivo o de procedimiento.”¹⁴⁸

El autor Narciso Sánchez Gómez¹⁴⁹, refiere que las sanciones se pueden clasificar en principales, accesorias y subsidiarias.

- **PRINCIPALES:** Se imponen como castigo por transgresión a una norma infringida.
- **ACCESORIAS:** recaen sobre objetos y mercaderías como el decomiso de bienes por contrabando.
- **SUBSIDIARIAS:** Se aplican como una permuta de la sanción pecuniaria o principal, tal es el caso del arresto.

Fernando Garrido Falla¹⁵⁰, establece una clasificación de las sanciones para la materia administrativa, de la siguiente forma.

- **SANCIONES CORRECTIVAS:** Que se imponen en virtud de los poderes genéricos de la Administración sobre los administrados.

¹⁴⁷ LOMELÍ Cerezo Margarita. *Derecho Fiscal Represivo*. Editorial Porrúa. México 1988. P. 11.

¹⁴⁸ Ibidem. P. 21.

¹⁴⁹ SÁNCHEZ Gómez. *Derecho Fiscal...* Ob. Cit. P. 472

¹⁵⁰ Idem.

- **SANCIONES DISCIPLINARIAS:** Impuestas a los administrados sometidos a alguna especial relación de poder, como en las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

“El Código Fiscal de la Federación, como los correlativos de las Entidades Federativas y Municipios establecen dos clases de sanciones; las pecuniarias y las privativas de la libertad, las primeras son aplicadas por la autoridad fiscal competente, y las segundas por una autoridad judicial en la esfera de sus atribuciones legales.”¹⁵¹

En el caso del Distrito Federal, al igual que en el ámbito federal, se prevén sanciones pecuniarias y privativas de libertad.

4.3 El maestro Luís Humberto Delgadillo¹⁵², dice que Hans Kelsen, en su obra *Teoría Pura del Derecho*, se refiere al hecho ilícito como “... la conducta contraria a la prescrita por una norma jurídica o, lo que es lo mismo, a la conducta prohibida por dicha norma”.

“En materia tributaria el ilícito se produce en el momento en que el sujeto pasivo de la relación jurídica no cumple con alguna de las obligaciones sustantivas o formales que tiene a su cargo, por lo que su acción u omisión concretiza la aplicación de una sanción prevista en la ley al considerarla como conducta ilícita”¹⁵³

4.3.1 El diccionario jurídico Abeledo-Perrot, define al delito fiscal como “...la violación de las leyes impositivas, cuando en determinadas circunstancias, el

¹⁵¹ SÁNCHEZ Gómez. *Derecho Fiscal...* Ob. Cit. P. 474.

¹⁵² DELGADILLO Gutiérrez. *Principios de...* Ob. Cit. P. 171.

¹⁵³ Idem.

hecho constituye un delito. Las sanciones pueden variar desde una simple multa hasta la condena a prisión.”¹⁵⁴

Derivado de lo anterior, podemos decir que delito fiscal es el incumplimiento de las obligaciones fiscales previstas en las leyes, esto es, la vulneración a las disposiciones de las leyes fiscales.

El Código Fiscal de la Federación, en su artículo 95, señala quienes serán sujetos responsables de delitos fiscales:

“Artículo 95. Son responsables de los delitos fiscales, quienes:

I. Concierten la realización del delito.

II. Realicen la conducta o el hecho descritos en la Ley.

III. Cometan conjuntamente el delito.

IV. Se sirvan de otra persona como instrumento para ejecutarlo.

V. Induzcan dolosamente a otro a cometerlo.

VI. Ayuden dolosamente a otro para su comisión.

VII. Auxilien a otro después de su ejecución, cumpliendo una promesa anterior”.

4.3.2 El citado autor, Delgadillo Gutiérrez, refiere que los delitos “se pueden clasificar en nominados e innominados. Esto obedece a que solamente dos tipos delictivos se han calificado con una nominación: el Contrabando y la Defraudación Fiscal. Las otras conductas punibles que en forma casuística han sido relacionadas no tienen nombre específico.”¹⁵⁵

Dicho autor formula su postura, atendiendo y por lo tanto, con base en el estudio de la legislación federal; sin embargo, en la del Distrito Federal en su Título Cuarto de los Delitos, en el Capítulo III, si se indica el nombre de varios delitos.

¹⁵⁴ Voz extinción en Diccionario Jurídico. ABELEDO..., Ob. Cit. P. 265.

¹⁵⁵ Idem. P. 180.

El contrabando esta previsto en el artículo 103 del Código Federal de la materia, haciendo señalamiento a una serie de conductas por medio de las cuales se comete este delito.

“Artículo 103. Se presume cometido el delito de contrabando cuando...”

El delito de contrabando ocurre “cuando se introducen o extraen del país mercancías omitiendo el pago de las contribuciones respectivas, o cuando se trata de mercancías de trafico prohibido o restringido.”¹⁵⁶

Ahora bien, la Defraudación Fiscal, se encuentra regulada en el artículo 108 del Código Fiscal Federal, el cual señala que:

“Artículo 108. Comete el delito de defraudación fiscal quien con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omita total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal...”

En el ámbito local, el Código Fiscal del Distrito Federal, prevé este delito en su artículo 495.

“Artículo 495.- Comete el delito de defraudación fiscal quien mediante el uso de engaños o aprovechamiento de errores, omita total o parcialmente el pago de alguna contribución o aprovechamiento, previstos en este Código u obtenga, para sí o para un tercero, un

¹⁵⁶ Ibidem.

beneficio indebido en perjuicio de la Hacienda Pública del Distrito Federal.

El delito previsto en este artículo se sancionará con prisión de tres meses a dos años si el monto de lo defraudado no excede de mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal; si el monto de lo defraudado excede la cantidad anterior, pero no de dos mil veces dicho salario, la sanción será de dos a cinco años de prisión; y si el valor de lo defraudado fuere mayor de esta última cantidad, la sanción será de cinco a nueve años de prisión.

Para los efectos de este artículo se tomará en cuenta el monto de las contribuciones o aprovechamientos defraudados en un mismo año de calendario, aun cuando sean diferentes y se trate de diversas conductas.”

“El delito de defraudación fiscal es, en cuanto a su esencia, un ilícito que se manifiesta a través de una conducta típicamente dolosa. Es decir, se comete cuando el contribuyente con pleno conocimiento de lo que hace voluntariamente encauza su conducta, a través de de maquinaciones o artificios tendientes ya sea a querer presentar hechos falsos como verdaderos o a tomar ventaja del error en el que eventualmente pudiese encontrarse la autoridad fiscal...”¹⁵⁷

Este delito puede tipificarse ya sea, por acción u omisión. Es de acción cuando el contribuyente realiza ciertas acciones para obtener un beneficio indebido que perjudica a los ingresos del fisco. Es de omisión, cuando el contribuyente se percata de un error de la autoridad fiscal, el cual le va beneficiar económicamente, pero éste no lo hace saber a dicha autoridad para aprovecharse de dicho error en beneficio de su economía.

¹⁵⁷ ARRIOJA Vizcaino, Adolfo. *Derecho Fiscal*. Editorial Themis S.A. de C.V. México 1997. P. 442.

Derivado de lo anterior, consideramos de importancia precisar el concepto de fraude en el ámbito fiscal; “la palabra fraude proviene del latín *fraus, fraudis*, que significa engaño, acto de mala fe. El hecho de frustrar la ley o algún derecho”.¹⁵⁸

De igual modo por fraude, podemos entender, “engaño, frustrar la ley o los derechos que ella otorga. Burlar, eludir o dejar sin efecto la disposición de la ley”¹⁵⁹

De Pina Vara lo define “como acto mediante el cual una persona engañando a otra o aprovechándose del error en que se halla, obtiene ilícitamente alguna cosa o un lucro indebido.”¹⁶⁰

En cuanto a los delitos innominados, Luis Humberto Delgadillo¹⁶¹, hace una clasificación sobre las conductas que se consideran como delito:

- a) Omitir el cumplimiento de la obligación, por más de un año, de inscripción propia o ajena en el Registro Federal de Contribuyentes.
- b) No rendir al registro los informes requeridos, o hacerlo con falsedades.
- c) Utilizar más de una clave que otorgue el citado registro.
- d) Atribuirse ante el registro, como propias, actividades de terceros.
- e) Omitir la presentación de declaraciones durante dos o más ejercicios fiscales.
- f) Registrar operaciones contables en dos o más libros, o sistemas, con diferente contenido.

¹⁵⁸ SANCHEZ Vega. Ob. Cit. P. 43.

¹⁵⁹ Voz extinción en Diccionario Jurídico. ABELEDO..., Ob. Cit. P.388.

¹⁶⁰ DE PINA Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, México 1995.

¹⁶¹ DELGADILLO Gutiérrez. *Principios de...* Ob. Cit. P.181.

- g) Ocultar, alterar o destruir los libros o sistemas contables, o la documentación que soporte los datos en ellos contenidos.
- h) Disponer para sí o para otro, una persona con carácter de depositario o interventor designado por la autoridad, del bien depositado, de sus productos, o de las garantías que se hubieren constituido.
- i) La alteración dolosa o destrucción de aparatos, sellos o maracas oficiales de control con fines fiscales.
- j) El apoderamiento, destrucción o deterioro doloso de mercancías que se encuentren en recinto fiscal o fiscalizado.
- k) Abandonar o cambiar de domicilio fiscal en forma fraudulenta.

Considero que la clasificación anterior también es aplicable al ámbito del Derecho Penal Fiscal del Distrito Federal, pues en su Código Fiscal, además de las conductas descritas anteriormente, se establecen otras diversas, que podemos mencionar:

- a) Defraudación Fiscal.
- b) Delitos Relacionados con Inmuebles.
- c) Delitos Relacionados con el Suministro de Agua Potable.
- d) Delitos Relacionados con los Padrones de Contribuyentes.
- e) Delitos Cometidos por Depositarios e Interventores.
- f) Delitos de Falsificación en Materia Fiscal.
- g) Delitos de Asociación Delictuosa en Materia Fiscal.

4.4 Durante mucho tiempo se ha tratado de resolver el serio problema que representa el comercio informal, se ha hablado de programas tendientes a regularizar la situación en que desarrollan esta actividad los comerciantes, se muestran programas estratégicos para eliminar dichas acciones, incluso se ha hablado de la reubicación de los puestos ambulantes a lugares donde no ocasiones tantos problemas; pero, ¿que ha hecho realmente la autoridad para

desalentar la practica de esta actividad? Lo cierto es que se habla mucho y en la realidad se hace muy poco.

Seria una utopía pensar que se puede erradicar el comercio ambulante de forma definitiva, pues este es un problema que no se puede terminar de la noche a la mañana o con simples programas que se pongan en marcha, ya que la experiencia de años pasados ha demostrado que dichos programas empiezan con todo su auge, pero con el paso del tiempo se van quedando en el olvido hasta el punto en que después ya nadie se acuerda de ellos y el problema del comercio ambulante sigue allí latente e incluso con mas fuerza que antes.

Entre las diferentes repercusiones que deja la practica del comercio ambulante esta la evasión fiscal, que tanto ha lastimado al erario por las grandes cantidades de dinero que éste deja de percibir debido al incumplimiento de la obligación de los mexicanos de pagar sus impuestos. Por lo cual es bueno referirnos al concepto de esta figura, lo que haremos en el siguiente apartado.

4.4.1 La palabra evasión “proviene del latín evasionem, que significa evitar, eludir, escapar; en materia tributaria esta expresión adquiere mayor relevancia, pues constituye acciones comitivas u omisivas por parte del contribuyente para no pagar los tributos o pagarlos en menor cantidad a la debida.”¹⁶²

De acuerdo con el diccionario Jurídico General es una “acción u omisión consistente en incumplir una obligación tributaria, en perjuicio del Estado. Este delito se realiza mediante actos de omisión (ausencia de las declaraciones fiscales), por actos de comisión (falsificación de cuentas).¹⁶³

¹⁶² ORTEGA Carreón, Carlos A. *Derecho Fiscal*. Editorial Porrúa. México 2009. P. 489.

¹⁶³ Voz extinción en Diccionario Jurídico General Tomo 2, Rafael Martínez Morales, IURE editores, S.A. de C.V. México 2006. P.560.

“En materia fiscal: eludirse entiende el hecho comisivo u omisivo que implique incumplimiento de las disposiciones fiscales, cuando se tenga la obligación de cumplirlas, ya sea en forma total o parcial, con dolo o sin el. La evasión fiscal es la conducta ilícita producida por quienes tienen la obligación jurídica de contribuir al gasto público, puede presentarse mediante una conducta dolosa o por descuido o desconocimiento”.¹⁶⁴

Según Rodríguez Lobato, la evasión fiscal “se presenta cuando el contribuyente se sustrae al pago del impuesto recurriendo a conductas ilícitas, es decir violatorias de la ley, ya sea porque realice lo que ésta prohíbe u omite efectuar lo que ordene. Como por ejemplo podemos citar al contrabando y al fraude fiscal.”¹⁶⁵

Con base en lo anterior, podemos decir que por evasión fiscal entendemos cuando el sujeto pasivo de la relación tributaria, se sustrae de forma ilegal del pago de contribuciones a que está obligado a cumplir Constitucionalmente.

Según el autor Sánchez Piña¹⁶⁶ para que haya evasión deben presentarse los siguientes elementos:

- b) Que exista una persona obligada al pago del impuesto (sujeto pasivo).
- c) Que se deje pagar el todo o parte del impuesto.
- d) Que se infrinja una ley.

Siguiendo el mismo parámetro éste autor señala las causas de este problema:

- a) La no existencia de una conciencia tributaria.
- b) La estructura del sistema tributario.
- c) La expedición administrativa de las disposiciones fiscales.

¹⁶⁴ SANCHEZ Vega, Javier Alejandro. *La defraudación fiscal y sus equiparables como delitos graves*. México 1991. Editorial Sista. P. 39

¹⁶⁵ RODRÍGUEZ, Lobato. *Derecho...* Ob. Cit. P. 70.

¹⁶⁶ SANCHEZ Piña. Ob. Cit. P. 79.

d) El riesgo.

4.5 Se considera que hay dos tipos o formas de evadir la contribución, una forma legal y otra ilegal, a la primera se le conoce como ELUSIÓN FISCAL y se da cuando el contribuyente se sustrae del pago de las contribuciones, pero para esto no realiza conductas ilícitas, sino que se apoya de las lagunas o errores que contenga la ley, obteniendo así un beneficio en su economía; por el contrario la EVASIÓN FISCAL o también conocida como ILEGAL es cuando el sujeto pasivo no paga las contribuciones que por ley está obligado, acudiendo a determinadas conductas ilícitas.

No hay que confundir la evasión fiscal con la elusión fiscal. Para Rodríguez Lobato, la elusión fiscal, “consiste también en sustraerse al pago del impuesto, pero sin recurrir para ello a conductas ilícitas, sino realizando conductas lícitas, como son evitar coincidir con la hipótesis legal, ya sea trasladando la fuente del impuesto a un lugar diferente de aquél en que debe aplicarse el tributo o, más simplemente, absteniéndose de realizar los hechos o actos específicamente gravados por la ley.”¹⁶⁷

El autor Ernesto Flores Zavala¹⁶⁸, hace una diferencia entre evasión legal y evasión ilegal. Dice que la primera es conocida como elusión fiscal, definiéndola como “el no pago de una contribución; no hacer el pago de una contribución es equivalente a eludir el deber de cubrirla. Se trata de la violación de la ley que establece la obligación de pagar al fisco lo que este órgano tiene derecho de exigir.”

Y la evasión ilegal, “como un ilícito que lleva aparejadas consecuencias derivadas del incumplimiento de un deber legal tipificado, que surge de lo que se llama hecho generador del crédito fiscal.”

¹⁶⁷ RODRÍGUEZ, Lobato. *Derecho...* Ob. Cit. P. 70.

¹⁶⁸ Véase ORTEGA Carreón. Carlos A. *Derecho...* Ob. Cit. P.490.

Según Albiñana García refiere “la llamada evasión legal vive y prolifera a costa de las abstracciones formales, de las imprecisiones, de las lagunas o las contradicciones de la ley impositiva. Si esta última tiene la triplicación de las evasiones impositivas como infracciones, es evidente que la evasión cuya licitud podría ser material opinable se habrá conformado en definido “fraude” según el ordenamiento jurídico positivo”.¹⁶⁹

4.6 En cualquier Estado, en relación con el que sabemos está integrado por un elemento humano, comúnmente denominado pueblo o población, por un elemento físico, como lo es su territorio y por un tercer elemento que es el gobierno, se confiere a este último la potestad de ejercer o emitir actos de autoridad.

La emisión de dichos actos, no se deposita en un solo individuo o persona, sino que como sucede en el caso de nuestro país, la misma que implica el ejercicio del poder público, se deposita en tres distintos órganos o poderes que son el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.

En efecto, el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice:

“Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...”

Con base en el artículo anterior y en las disposiciones de la Constitución que a continuación se transcriben, sabemos que la función legislativa se deposita en el ámbito federal en el Congreso General o Congreso de la Unión, la Ejecutiva en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y la Judicial en los Órganos Jurisdiccionales.

¹⁶⁹ Vease SANCHEZ Piña. *Nociones de...* Ob. Cit. P. 78.

En relación con dichos órganos, los artículos 50, 80 y 94 de nuestra Carta Magna dicen:

“Artículo 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.”

“Artículo 80. Se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.”

“Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito...”

4.6.1 Una autoridad es la “persona revestida de algún poder, mando o magistratura,..., individuo que mediante órganos estatales competentes puede tomar y ejecutar decisiones que afecten a los particulares u ordenar que dichas decisiones sean ejecutadas. Dicho en otros términos, toda persona investida de potestad de mando frente a los administrados o de modo interno en un ente público.”¹⁷⁰

Como lo hemos visto, las leyes otorgan facultades expresas y específicas a las autoridades fiscales; sin embargo, el hecho de que las mismas sean depositarias de dichas facultades, no significa que quede a su arbitrio el ejercerlas o no.

¹⁷⁰ Voz extinción en Diccionario Jurídico General Tomo 1, Rafael Martínez Morales, IURE editores, S.A. de C.V. México 2006. P. 107.

Por el contrario, dichas facultades tienen la obligación correlativa a cargo de la propia autoridad de ser ejercidas en la forma y términos que dispongan las normas aplicables.

4.6.2 Las autoridades en materia fiscal tienen las atribuciones que la ley y los reglamentos les confiere. Tomando en consideración la forma de organización Jurídico Política de nuestro país, las autoridades pueden ser federales, locales (estatales y del Distrito Federal) y municipales.

4.6.3 Son autoridades fiscales de carácter federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que señala en su artículo 31 que:

“Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.-...

II.- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;

III.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

IV.- (derogada).

V.- ...

VI.- Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;

VII.- ...a VIII.- ...

IX.- Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que no compete a otra Secretaría;

X. ...

XI.- Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

XII. ...

XIII.- Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;

XIV.- ...

XV. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos a la consideración del Presidente de la República;

XVI... a XXV...

Aunque las citadas facultades corresponden a dicha Secretaría, es necesario tomar en consideración, que para su ejercicio, mismo que implica llevar a cabo la administración de contribuciones, se ha creado por el Poder Legislativo Federal, al Servicio de Administración Tributaria.

De acuerdo con la ley que lo crea el Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

“Artículo 1.- El Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal, y con las atribuciones y facultades ejecutivas que señala esta ley.”

Dicho órgano desconcentrado, se integra por, junta de Gobierno, Jefe además de las unidades administrativas que se establezcan.

“Artículo 8.- Para la consecución de su objeto y el ejercicio de sus atribuciones, el Servicio de Administración Tributaria contará con los órganos siguientes:

I. Junta de gobierno;

II. Jefe, y

Las unidades administrativas que establezca su reglamento interior.”

A dicho órgano corresponde en términos del artículo 7 de su Ley, las siguientes facultades en el ámbito de contribuciones.

“Artículo 7.- El Servicio de Administración Tributaria tendrá las atribuciones siguientes:

I. Recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios de acuerdo a la legislación aplicable;

II... a III...

IV. Determinar, liquidar y recaudar las contribuciones, aprovechamientos federales y sus accesorios cuando, conforme a los tratados internacionales de los que México sea parte, estas atribuciones deban ser ejercidas por las autoridades fiscales y aduaneras del orden federal;

V. Ejercer aquellas que, en materia de coordinación fiscal, correspondan a la administración tributaria;

VI. Solicitar y proporcionar a otras instancias e instituciones públicas, nacionales o del extranjero, el acceso a la información necesaria para evitar la evasión o elusión fiscales, de conformidad con las leyes y tratados internacionales en materia fiscal y aduanera;

VII... a X...

XI. Localizar y listar a los contribuyentes con el objeto de ampliar y mantener actualizado el registro respectivo;

XII. Allegarse la información necesaria para determinar el origen de los ingresos de los contribuyentes y, en su caso, el cumplimiento correcto de sus obligaciones fiscales.

XIII. Proponer, para aprobación superior, la política de administración tributaria y aduanera, y ejecutar las acciones para su aplicación. Se entenderá como política de administración tributaria y aduanera el conjunto de acciones dirigidas a recaudar eficientemente las contribuciones federales y los aprovechamientos que la legislación fiscal establece, así como combatir la evasión y elusión fiscales, ampliar la base de contribuyentes y facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes.

XIV. Diseñar, administrar y operar la base de datos para el sistema de información fiscal y aduanera, proporcionando a la secretaria de hacienda y crédito público los datos estadísticos suficientes que permitan elaborar de manera completa los informes que en materia de recaudación federal y fiscalización debe rendir el ejecutivo federal al congreso de la unión.

XV... a XVII...

XVIII. Las demás que sean necesarias para llevar a cabo las previstas en esta ley, su reglamento interior y demás disposiciones jurídicas aplicables.”

Cabe mencionar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y su órgano desconcentrado Servicio de Administración Tributaria, no son las únicas autoridades fiscales federales, pues también tienen ese carácter, por ejemplo en materia de derechos la Comisión Nacional del Agua, a la que corresponde de acuerdo al artículo 192-E de la Ley Federal de Derechos.

“Artículo 192-E. La Comisión Nacional del Agua, tratándose de los derechos a que se refiere el presente Capítulo, estará facultada para ejercer, de conformidad

con lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, las siguientes atribuciones:

I. Devolver y compensar pagos.

II. Autorizar el pago de contribuciones a plazo, en parcialidades o diferido.

III. Proporcionar asistencia gratuita a los contribuyentes.

IV. Contestar consultas sobre situaciones individuales, reales y concretas.

V. Dar a conocer criterios de aplicación.

VI. Requerir la presentación de declaraciones.

VII. Comprobar el cumplimiento de obligaciones, incluyendo la práctica de visitas domiciliarias y el requerimiento de información a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados.

VIII. Determinar contribuciones omitidas mediante la liquidación del crédito a pagar y sus accesorios.

IX. Imponer y condonar multas.

X. Notificar los créditos fiscales determinados.

XI. (Derogada).

El ejercicio de las facultades a que se refiere este artículo, es independiente y sin menoscabo de las atribuciones que competen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.”

Otra autoridad Fiscal Federal es el Instituto Mexicano de Seguridad Social, organismo público descentralizado al que corresponde, de acuerdo con el artículo 271 de la Ley del Seguro Social, las siguientes atribuciones.

“Artículo 271. En materia de recaudación y administración de las contribuciones que conforme a esta ley le corresponden, que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2o., fracción II y penúltimo párrafo, del Código, tienen la naturaleza de aportaciones de seguridad social, el instituto recaudara, administrara y, en su caso, determinara y liquidara, las cuotas correspondientes a los seguros establecidos en esta ley, aplicando al efecto lo dispuesto en la misma y en lo no previsto expresamente en ella, el Código, contando respecto de ambas disposiciones con todas las facultades que ese Código confiere a las autoridades fiscales en el previstas, las que serán ejercidas de manera ejecutiva por el instituto, sin la participación de ninguna otra autoridad fiscal.”

4.6.4 Entre las autoridades fiscales locales se encuentran las de Distrito Federal, que son entre otras, el Jefe de Gobierno, el Secretario de Finanzas, el Tesorero, el Procurador Fiscal, etc.

El Código Fiscal del Distrito Federal, menciona cuales son las autoridades fiscales en el Distrito Federal.

“Artículo 7.- Para los efectos de este Código y demás leyes vigentes son autoridades fiscales, las siguientes:
I. La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal;
II. La Secretaría;
III. La Tesorería;
IV. La Procuraduría Fiscal;
V. La Unidad de Inteligencia Financiera;
VI. La dependencia, órgano desconcentrado, entidad o unidad administrativa que en términos de las disposiciones jurídicas correspondientes, tenga competencia para llevar a cabo las atribuciones a que se refiere el artículo anterior¹⁷¹, y
VII. El Sistema de Aguas de la Ciudad de México.
Para el ejercicio de sus facultades, las autoridades fiscales tendrán competencia en todo el territorio del Distrito Federal.”

La Ley de la Administración Pública del Distrito Federal, en su artículo 30 señala las atribuciones de la Secretaría de Finanzas.

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

¹⁷¹ El artículo a que se refiere, es el artículo 6 del Código Fiscal del Distrito Federal, el cual establece: que corresponde a las autoridades fiscales del Distrito Federal la ejecución de la Ley de Ingresos. Dicha ejecución se llevará a cabo mediante el ejercicio de las facultades de recaudación, comprobación, determinación, administración y cobro de los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos y aprovechamientos establecidos en este Código, así como cualquier otro ingreso que en derecho corresponda al Distrito Federal.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

I. Elaborar el programa operativo de la administración pública del distrito federal, para la ejecución del programa general de desarrollo del distrito federal;

II. Elaborar el presupuesto de ingresos de la entidad que servirá de base para la formulación de la iniciativa de ley de ingresos del distrito federal;

III. Formular y someter a la consideración del jefe de gobierno el proyecto de los montos de endeudamiento que deben incluirse en la ley de ingresos, necesarios para el financiamiento del presupuesto;

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

V. Ordenar y practicar visitas domiciliarias para comprobar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Código Financiero y demás disposiciones legales aplicables;

VI. Determinar, recaudar y cobrar los ingresos federales coordinados, con base en las leyes, convenios de coordinación y acuerdos que rijan la materia, así como ejercer las facultades de comprobación que las mismas establezcan;

VII. Imponer las sanciones que correspondan por infracciones a disposiciones fiscales y demás ordenamientos fiscales de carácter local o federal, cuya aplicación este encomendada al distrito federal;

VIII. Ejercer la facultad económico coactiva, para hacer efectivos los créditos fiscales a favor del distrito federal;

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

X. Formular las querellas y denuncias en materia de delitos fiscales y de cualquier otro que represente un quebranto a la hacienda pública del Distrito Federal;

XI. Representar en toda clase de procedimientos judiciales o administrativos los intereses de la hacienda pública del distrito federal, y los que deriven de las funciones operativas inherentes a los acuerdos del ejecutivo federal en materia de ingresos federales coordinados;

XII... a XVI...

XVII. Emitir opinión sobre los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública del Distrito Federal;

XVIII. Formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales del Distrito Federal, así como elaborar las iniciativas de ley de ingresos y decreto de presupuesto de egresos del distrito federal;

XIX. Llevar y mantener actualizados los padrones fiscales;

XX. Expedir las reglas de carácter general en materia de hacienda pública a que se refiere el Código Financiero del Distrito Federal, y

XXI. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.”

4.6.5 En el caso de las autoridades fiscales de carácter municipal, el artículo 115 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la facultad fiscal de los municipios para recaudar las contribuciones a que la propia norma se refiere, misma que señala:

“Artículo 115...

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual de 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 este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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 limitaran la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Solo estarán exentos los bienes de dominio publico de la federación, de los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier titulo, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto publico.

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, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

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;”

En el Estado de México, el órgano encargado de recaudar los ingresos municipales es la Tesorería Municipal, tal como lo refiere el artículo 93 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

“Artículo 93. La tesorería municipal es el órgano encargado de la recaudación de los ingresos municipales y responsable de realizar las erogaciones que haga el ayuntamiento.”

4.7 En materia impositiva es facultad de las autoridades competentes, la relativa a cobrar las contribuciones que se han establecido por el legislador para sufragar el gasto público, pudiendo llegar incluso a exigir su pago, por así preverlo la legislación, tanto federal como local y municipal, a través del Procedimiento

Administrativo de Ejecución (PAE) o a formular denuncias, querellas o declaratorias de perjuicio, cuando los actos u omisiones en que incurran los sujetos obligados son de tal gravedad que hayan sido considerados como delitos en las leyes, ya sea federales, locales o municipales.

El gobierno, durante los últimos años se ha encargado de difundir el combate hacia el comercio informal, por el problema que representa la evasión fiscal, pero si analizamos el proceder del propio gobierno nos daremos cuenta que su actuar deja mucho que decir en cuanto a desalentar el ambulante y así reducir la evasión de contribuciones.

En efecto, se ha reubicado a los comerciantes ambulantes, en plazas o edificios, pero lo que no se ha dicho es que se trata de una simple reubicación y no de que realmente se exija a estas personas a que cumplan con sus obligaciones fiscales.

Se dice lo anterior, porque, en un recorrido por las principales calles del Zócalo de la Ciudad de México, pude observar como los comerciantes trasladados no entregan notas de venta por la compra que realizas, por lo cual, como se ha dicho sólo se ha reubicado a estos vendedores, pero en realidad siguen evadiendo el pago de las contribuciones a su cargo.

Con motivo de dicho recorrido que realicé en el mes de agosto del año 2010, en diversas calles del Zócalo, como la de Licenciado Verdad, del Carmen, Palma y Tacuba, entrevisté a algunas personas que ejercían el comercio informal, tanto en negocios establecidos como ambulantes.

A pesar de la dificultad para que accedieran a ser entrevistadas, les pregunté lo siguiente:

1. ¿Hace cuánto que te dedicas al comercio ambulante?
2. ¿En cuántos puestos trabajas?

3. ¿Cómo fue que ingresaste a este negocio, por invitación o cómo?
4. ¿Cómo escogiste este lugar, sólo te pusiste y ya o a quien le pediste permiso?
5. ¿Tienen un líder de ambulantes, cuál es la cuota que pagan y cada cuándo?
6. ¿En general por que crees que existe el comercio en la vía pública?
7. ¿Crees que la actividad que realizas afecta al comercio establecido?
8. Y que pasa con los impuestos que como ambulante dejas de pagar. ¿Crees que afecte la economía del país?
9. ¿Has pensado formalizar tu negocio?
10. ¿Las autoridades se han acercado a ti como ambulante para darte opciones para regularizar tu negocio?
11. ¿Si te ofrecieran un empleo formal dejarías el ambulante?
12. ¿Conoces a algunos que tienen carrera universitaria y están en el comercio informal?

Dichas personas (cinco en total), me contestaron en síntesis lo siguiente¹⁷²:

Que trabajan en más de un puesto, que entraron a ese negocio por invitación, que sí tienen un líder de ambulantes, el cual les cobra cierta cantidad de dinero por el lugar donde venden, que las autoridades no se les han acercado para darles opciones para regularizar sus negocios, que al contrario, si se acercan es para llevárselos a la delegación y ahí les piden una multa o mordida, y que, en la mayoría de los casos si les ofrecieran un trabajo dentro de la economía formal dejarían el ambulante.

Con base en tales respuestas he concluido que de los entrevistados tres de ellos eran trabajadores, pues, como lo manifestaron fueron contratados para trabajar el puesto de otra persona, y que si les ofrecieran un empleo dentro de la economía formal dejarían el comercio ambulante sin dudar.

Los propietarios de dichos negocios, podían tener más de uno, por lo que eran patrones, que lógicamente están incumpliendo sus obligaciones en materia de pago de impuestos, Aportaciones de Seguridad Social e incluso Derechos. Ello con independencia de que a los “comerciantes reubicados” la autoridad fiscal no

¹⁷² Se incluye el texto completo de dichas entrevistas en el apéndice de esta tesis.

les exige el cumplimiento de las obligaciones fiscales, entre ellas la de inscribirse ante el Registro Federal de Contribuyentes, y desde luego la de pago de contribuciones; esto, cuando realicen actos gravados no exentos y cuando obtengan cantidades que puedan ser gravadas para efectos del Impuesto Sobre la Renta; sino por el contrario sigue permitiendo el ejercicio de actividades de economía informal, sin exigir las obligaciones fiscales, como las ya mencionadas.

Por ello, me pregunto, si puede el Estado fomentar la evasión fiscal. Desde mi punto de vista, la respuesta es sí y además de hecho lo hace.

En efecto, como ya se mencionó ha habido grupos de personas dedicadas al comercio informal que han sido reubicadas, lo que ha implicado también que se tengan perfectamente ubicados e identificados por grupo y actividad.

De ahí que la pregunta sea ¿si están en lugares que son fijos, porque no obligarlos a registrarse ante el Registro Federal de Contribuyentes? Esto para conocer su actividad y su nivel de ingreso, y saber así si realizan actos que sean susceptibles de ser gravados, para que cumplan con el pago de las contribuciones que deben pagar por el ejercicio del comercio.

Por otro lado, hay personas que aunque ejercen esa actividad no es posible que contribuyan porque por ejemplo, su ingreso es mínimo o los bienes que enajenan implican la realización de actividades exentas.

Desde luego, debo mencionar, con base en el recorrido que hice por las calles del centro de la ciudad, que las autoridades hacen operativos, para que los comerciantes no vendan en la calle; pero en realidad, desde mi punto de vista esa no es la solución, pues en cuanto se acaba el operativo vuelven a sacar su mercancía a la vía pública.

La autoridad, en lugar de exigir el cumplimiento de las mencionadas obligaciones y de llevar a cabo además acciones que le permitan conocer el tipo de actos que se realizan, si están gravados y si las personas de que se trata tienen obligación de pagar contribuciones, no sólo es omisa en cumplir con ese deber jurídico de exigir el acatamiento de obligaciones fiscales, sino que por el contrario, ha implantado programas como lo es el Seguro Popular, con los cuales, desde mi punto de vista se alienta la informalidad comercial, dejando en situación de desventaja a quienes sí contribuyen al gasto público.

Aunque el artículo 4 Constitucional, establece que toda persona tiene derecho a la protección de salud, ello no quiere decir que el gobierno, para cumplir con dicha protección, deba implementar programas en materia de salud sin considerar el contexto general y especialmente, sin atender el efecto o repercusión que pueden tener en el ámbito fiscal y si por tanto, con base en ellos, puede alentarse la evasión fiscal. El referido artículo de nuestra Carta Magna dice:

“Artículo 4. ...

*Toda persona tiene derecho a la protección de la salud.
La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta constitución.*

...”

Paralelamente a lo anterior, el Congreso de la Unión ha establecido el Impuesto a los Depósitos en Efectivo, en la Ley de Impuesto a los Depósitos en Efectivo, ley que se creó para que las personas que realicen actividades dentro de la informalidad, paguen cierto importe por el manejo de dinero en efectivo.

Considero que el Gobierno tanto Federal como Local, tienen establecido ese programa del Seguro Popular, que en vez de influir en la disminución del comercio ambulante, lo alienta, pues al poder formar parte de el, las personas, en lugar de buscar o acudir al empleo formal, se incorporan a la práctica y desarrollo del comercio informal.

Como consecuencia de ello dejan de cubrir contribuciones, esto es, dejan de pagar no solo los impuestos a su cargo, sino también Aportaciones de Seguridad Social e incluso Derechos.

Lo anterior, hace pensar que el gobierno no desalienta dicha actividad, por apatía en el ejercicio de su función, en el mejor de los casos, o simplemente porque cree que no es capaz de impulsar la creación nuevas fuentes de empleo, las cuales por lo menos sean suficientes, aunque no puedan implicar la obtención de ingresos considerables, lo que sería deseable.

En esta parte del trabajo, nos referiremos tanto al Seguro Popular como al Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE); el primero porque nos parece que alienta el comercio informal; no obstante esto, es impulsado por el Gobierno Federal y los Estatales, lo que contradice sus mensajes, los cuales por cierto, cada vez son más escasos, en cuanto a que hay que evitar el comercio informal. El segundo de dichos temas, esto es, el del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, porque a decir de las autoridades, como ya se mencionó anteriormente, se estableció para tratar de combatir la informalidad.

4.7.1 El quince de mayo de 2003, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el “Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Salud”, añadiéndose un Título Tercero Bis, a dicha ley, en el cual se incorporó al Sistema Nacional de Salud el “Sistema de Protección Social en Salud”, comúnmente llamado SEGURO POPULAR, dicho Decreto entró en vigor el primero de enero de 2004.

El seguro popular, que se establece en la Ley General de Salud, fue creado por iniciativa del entonces presidente Vicente Fox, y es un programa por medio del cual se otorga un servicio de salud a las personas que no cuentan con afiliación a alguna institución del Sector Salud, como IMSS, ISSSTE, ISSEMYM, etc.

Dicho Sistema de Protección Social en Salud, “Seguro Popular”, creado de conformidad con lo preceptuado por el artículo 4 Constitucional, en cuanto a que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, es un mecanismo por medio del cual el Estado garantiza el acceso a los servicios médicos sin desembolso.

Tal como lo establece el artículo 77 Bis1 de la Ley General de Salud, el cual es del contenido siguiente:

“Artículo 77 BIS 1. Todos los mexicanos tienen derecho a ser incorporados al Sistema de Protección Social en Salud de conformidad con el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin importar su condición social.

La protección social en salud es un mecanismo por el cual el Estado garantizará el acceso efectivo, oportuno, de calidad, sin desembolso al momento de utilización y sin discriminación a los servicios medicoquirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud, mediante la combinación de intervenciones de promoción de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento y de rehabilitación, seleccionadas en forma prioritaria según criterios de seguridad, eficacia, costo, efectividad, adherencia a normas éticas profesionales y aceptabilidad social...”

Este sistema esta dirigido a las personas que no sean derechohabientes de alguna institución de Seguridad Social, al preverse en el artículo 77 Bis 3, de dicha Ley:

“Artículo 77 BIS 3. Las familias y personas que no sean derechohabientes de las instituciones de seguridad social o no cuenten con algún otro mecanismo de previsión social en salud, se incorporarán al Sistema de Protección Social en Salud que les corresponda en razón de su domicilio, con lo cual gozarán de las acciones de protección en salud a que se refiere este Título.”

La unidad de protección de este programa es el núcleo familiar, por lo cual, el que se afilia, a su vez, puede afiliar a otros beneficiarios (familiares), que pueden ser los cónyuges, concubinas o concubenarios, padre o madre, hijos, ascendientes directos en línea recta mayores de 64 años, que sean dependientes económicos y vivan en el mismo hogar. El artículo 77 Bis 4, de la referida Ley, establece quienes pueden afiliarse a este sistema:

“Artículo 77 BIS 4. La unidad de protección será el núcleo familiar, la cual para efectos de esta Ley se puede integrar de cualquiera de las siguientes maneras:

I. Por los cónyuges;

II. Por la concubina y el concubinario;

III. Por el padre y/o la madre no unidos en vínculo matrimonial o concubinato, y

IV. Por otros supuestos de titulares y sus beneficiarios que el Consejo de Salubridad General determine con base en el grado de dependencia y convivencia que justifiquen su asimilación transitoria o permanente a un núcleo familiar.

Se considerarán integrantes del núcleo familiar a los hijos y adoptados menores de dieciocho años; a los menores de dicha edad que formen parte del hogar y tengan parentesco de consanguinidad con las personas señaladas en las fracciones I a III que anteceden; y a los ascendientes directos en línea recta de éstos, mayores de sesenta y cuatro años, que habiten en la misma vivienda y dependan económicamente de ellos, además de los hijos que tengan hasta veinticinco años, solteros, que prueben ser estudiantes, o bien, discapacitados dependientes.

A las personas de dieciocho años o más se les aplicarán los mismos criterios y políticas que al núcleo familiar.

El núcleo familiar será representado para los efectos de este Título por cualquiera de las personas enunciadas en las fracciones I a III de este artículo.”

Los requisitos de afiliación a este programa son:

- Ser residente en territorio nacional, lo que significa que pueden acceder a dicho programa los mexicanos por nacimiento y quienes, de acuerdo al artículo 9 del Código Fiscal de la Federación¹⁷³, hayan establecido su casa habitación en México.
- No estar afiliados al IMSS o al ISSSTE o alguna otra institución de seguridad social.
- Comprobante de domicilio.
- CURP o acta de nacimiento de cada uno de los integrantes de la familia.
- Identificación oficial con fotografía del titular (credencial de elector, licencia de manejo, cartilla militar, pasaporte, carta de autoridad local)
- Si es el caso, comprobante de estudios de los hijos solteros de entre 18 y 25 años de edad, que acredite que se encuentren cursando estudios de educación media o superior.
- Si se es beneficiario de Oportunidades¹⁷⁴, copia de algún documento que tenga el folio.

A este respecto el artículo 77 Bis 7, de la Ley General de Salud, instituye:

“Artículo 77 BIS 7. Gozarán de los beneficios del Sistema de Protección Social en Salud las familias cuyos miembros en lo individual satisfagan los siguientes requisitos:

- I. Ser residentes en el territorio nacional;*
- II. No ser derechohabientes de la seguridad social;*

¹⁷³ Ese artículo, además considera que cuando dichas personas físicas también tengan una casa habitación en otro país, se tendrán por residentes, si en territorio nacional se encuentra su centro de intereses vitales, esto es, si obtiene más del 50% de sus ingresos totales en México y cuando en el país tenga el centro principal de sus actividades profesionales.

¹⁷⁴ Oportunidades es un programa federal creado para el desarrollo humano de la población en pobreza extrema. Para lograrlo, brinda apoyos en educación, salud, nutrición e ingreso.

*III. Contar con Clave Única de Registro de Población;
IV. Cubrir las cuotas familiares correspondientes, en los términos establecidos por el artículo 77 Bis 21 de ésta Ley, y
V. Cumplir con las obligaciones establecidas en este Título.”*

El financiamiento para este sistema, proviene de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los beneficiarios, en el caso de que entren al régimen contributivo. Tal como lo establece el artículo 77 Bis 11, de la Ley en estudio.

“Artículo 77 BIS 11. El Sistema de Protección Social en Salud será financiado de manera solidaria por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los beneficiarios en los términos de este Capítulo y el Capítulo V.”

Con respecto al financiamiento, la Ley General de Salud, determina que los usuarios contribuirán al mismo aportando una cuota que va de acuerdo a su nivel económico.

“Artículo 77 BIS 21. Los beneficiarios del Sistema de Protección Social en Salud participarán en su financiamiento con cuotas familiares que serán anticipadas, anuales y progresivas, que se determinarán con base en las condiciones socioeconómicas de cada familia, las cuales deberán cubrirse en la forma y fechas que determine la Secretaría de Salud, salvo cuando exista la incapacidad de la familia a cubrir la cuota, lo cual no le impedirá incorporarse y ser sujeto de los beneficios que se deriven del Sistema de Protección Social en Salud. Las disposiciones reglamentarias establecerán los lineamientos para los casos en que por las características socioeconómicas de los beneficiarios éstos no aportarán cuotas familiares.”

Ahora bien, en cuanto a las cuotas, hay que señalar que encuestas de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS), muestran que el

97.2% de los asegurados mediante este programa no realizan pago alguno por su afiliación.¹⁷⁵

El Seguro Popular cuenta con un Consejo Nacional de Protección Social en Salud, como órgano colegiado consultivo y una Comisión Nacional, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, órganos establecidos en la Ley General de Salud en sus artículos 77 Bis 33 y 77 Bis 35.

“Artículo 77 BIS 33. Se constituye el Consejo Nacional de Protección Social en Salud como órgano colegiado consultivo de las acciones del Sistema de Protección Social en Salud.”

“Artículo 77 bis 35.- El Sistema de Protección Social en Salud contará con una Comisión Nacional, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, con la estructura y funciones que le asigne su reglamento interno. El titular de la Comisión Nacional será designado por el Presidente de la República a propuesta del Secretario de Salud tras haber recogido las opiniones de los miembros del Consejo a que se refiere este Capítulo, que dispondrá para su operación de los recursos que le asigne la Federación.”

El Seguro Popular se administra por dicha Comisión Nacional de Protección Social en Salud; a la que corresponden las atribuciones establecidas en el artículo 4 de su Reglamento.

“Artículo 4.- Corresponde a la Comisión:
I. Instrumentar la política de protección social en salud y el plan estratégico de desarrollo del Sistema;
II. A V...
VI. Impulsar la coordinación y vinculación de las acciones del Sistema con las de programas sociales para la atención a grupos indígenas, marginados,

¹⁷⁵ CRUZ Martínez, Ángeles. *Aún deficientes, seguros Popular y para nacidos este sexenio: CNPSS*. En periódico la Jornada. 18 de marzo de 2010.

rurales y en general a cualquier grupo vulnerable desde una perspectiva intercultural que promueva el respeto a la persona y su cultura, así como a sus derechos humanos en salud;

VII. Participar en los convenios que suscriban los estados y el Distrito Federal entre sí y con las instituciones del Sistema Nacional de Salud, con la finalidad de optimizar la utilización de sus instalaciones y compartir la prestación de servicios;

VIII. Opinar respecto de los instrumentos jurídicos relativos a la operación del Sistema;

IX. A XII...

XIII. Administrar los recursos financieros que en el marco del Sistema le suministre la Secretaría y efectuar las transferencias que correspondan a los estados y al Distrito Federal;

XIV...

XV. Administrar los recursos de la previsión presupuestal anual para atender necesidades de infraestructura y las variaciones en la demanda de servicios; así como realizar las transferencias a los Estados y al Distrito Federal, de conformidad a las reglas que fije el Ejecutivo Federal mediante disposiciones reglamentarias;

XVI. a XIX...

XX. Regular y gestionar servicios de salud para los afiliados al Sistema;

XXI. a XXV...

XXVI. Proponer al Secretario los términos en que deberá ser integrado el expediente único por beneficiario, entendiendo por éste la información de carácter administrativo y no clínica del mismo;

XXVII. Establecer el esquema de cuotas familiares que los beneficiarios del Sistema deben cubrir;

XXVIII. Diseñar las metodologías para evaluar la capacidad de aportación económica de los beneficiarios del Sistema;

XXIX. Efectuar y, en su caso, coordinar la elaboración de los estudios e investigaciones necesarias para el Sistema;

XXX. Coordinarse con la unidad administrativa competente de la Secretaría para la obtención de la

información necesaria que permita integrar los datos que se requieran para el Sistema; XXXI. a XXXVII...”

En cuanto al Consejo Nacional de Protección Social en Salud, las atribuciones del mismo se establecen en el artículo 3 del Reglamento Interno de dicho consejo.

*“Artículo 3. Corresponde al Consejo:
I. Opinar, a solicitud de la Secretaría, respecto del funcionamiento del Sistema;
II. Proponer, a petición de la Secretaría, las medidas para mejorar el funcionamiento del Sistema;
III. Opinar sobre la propuesta para designar al titular de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud;
IV. Acordar la creación de grupos de trabajo para el análisis y estudio de temas que el propio Consejo estime necesarios;
V. Aprobar el programa anual de trabajo del Consejo, y
VI. Las demás que le señalen otros ordenamientos jurídicos. “*

Cabe mencionar que con la finalidad, desde mi punto de vista, de dar a conocer el denominado Seguro Popular, en la página de Internet de la Secretaría de Salud se señala que:

“El Seguro Popular es parte del Sistema de Protección Social en Salud y es un mecanismo por el que el Estado garantiza el acceso oportuno y sin discriminación de servicios médicos a las personas de bajos recursos, que no cuentan con empleo o **TRABAJAN POR SU CUENTA**, no están asegurados en alguna institución de seguridad social y no buscan atención por los costos de los tratamientos médicos. La cobertura de servicios de salud se da a través de un aseguramiento público y voluntario”¹⁷⁶.

¹⁷⁶<http://www.seguropopular.salud.gob.mx/index.php?option=com=72> 04 de septiembre 2010. 11:00 horas.

La finalidad de su instauración es que la población que vive en áreas marginadas, zonas rurales e indígenas, **o que no tienen un empleo o trabajan por su cuenta y no tienen acceso a servicios de salud en otras instituciones, lo tengan.**

Como se advierte de su objetivo, ese programa es para las personas que no tienen un empleo o TRABAJAN POR SU CUENTA; es de hacer notar que no estamos en contra de que se ayude a las personas de más bajos recursos, sino que, por el contrario, pensamos que esta ayuda debería ser realmente un apoyo y no sólo implementar programas que además de afectar los intereses del fisco, como ya lo mencioné propician la práctica del comercio informal.

Es importante mencionar que con independencia de que el Seguro citado se otorga, como ya se señaló, a personas que no tienen empleo o trabajan por su cuenta, el mismo además de provocar la informalidad implica considerables erogaciones para el Estado, es decir un alto ejercicio de recursos y un grave riesgo financiero.

Se dice lo anterior, porque el gobierno de Felipe Calderón, quiere cumplir con la meta de que en 2011, haya un aseguramiento universal para la población que no tiene acceso las prestaciones y servicios del Sistema de Salud, sin embargo, estudios de la Auditoría superior de la Federación (ASF), en el informe de cuenta pública de 2005, determinó que “no se podrá cumplir con el compromiso de otorgar, en 2011, una cobertura total a la población que no tiene acceso a las prestaciones y servicios del Sistema Nacional de Salud. Además, determinó que las partidas presupuestales del Gobierno Federal al Seguro Popular no serán suficientes para cubrir la demanda y que, de mantenerse el ritmo actual y la incorporación de padecimientos de alto costo, para el año 2025 tendrá un déficit de 430 mil 458 millones de pesos.”¹⁷⁷

¹⁷⁷ CRUZ Martínez, Ángeles, “*Enfrenta el Seguro Popular graves rezagos en la certificación de clínicas y hospitales*”, Periódico La Jornada, 3 de abril de 2010.

La creación de ese programa, al contrario de lo que se ha manejado por el Gobierno Federal, no ha traído los resultados esperados o mencionados, ya que no ha cumplido con las metas en materia de afiliación, pues el propio Gobierno Federal a manejado que para 2011 quiere llegar a la afiliación universal; cosa que no ha logrado; lo cual, desde mi punto de vista es bueno, pues de por si este programa es ineficiente, y toma recursos e instalaciones de la Seguridad Social, con el numero de afiliados actual, si hubiera más afiliaciones el servicio sería aún más costoso, y se seguiría utilizando la infraestructura de los hospitales del IMSS, ISSSTE, ISEMYM, etc.

Según la Auditoría Superior de la Federación (ASF), este programa no ha cumplido con las metas de afiliación, pues, concluyó que no consideró en sus proyecciones el incremento poblacional y utilizó la estructura médica de los institutos Mexicano del Seguro Social (IMSS), de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), de las fuerzas armadas y de Petróleos Mexicanos (Pemex), incluso recurrió a clínicas privadas para otorgar consultas.¹⁷⁸

En encuesta realizada por la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS), se determinó que “existen limitaciones importantes en la capacidad de respuesta del Seguro Popular, pues la cantidad de embarazadas rebasa la capacidad de atención del hospital”¹⁷⁹, según refiere el médico de un hospital general, responsable del área de urgencias: “tenemos tococirugía llena, pero las embarazadas en trabajo siguen llegando a todas horas, y como son de Seguro Popular, no podemos rechazarlas”.

Si analizamos lo que realmente se ha invertido para mantener al Seguro Popular, veremos como se han hecho gastos de manera alarmantes

¹⁷⁸http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/Camara_Diputados/2010/300910/contenido/Entidades/14_SS.pdf. 08 de octubre 2010. 23:00 horas.

¹⁷⁹ CRUZ Martínez, Ángeles. *Aún deficientes, seguros Popular y para nacidos este sexenio: CNPSS*. En periódico la Jornada. 18 de marzo de 2010.

aumentándose cada año el presupuesto que se otorga a este programa, y aún así no se ha logrado un servicio de calidad, llegando incluso al endeudamiento para poder mantenerlo.

Decimos esto porque “desde su creación, el presupuesto para el Seguro Popular se ha incrementado, pues en el año 2006 se asignaron al programa 18 mil millones de pesos, siendo que para este año 2010 fueron 52 mil millones”¹⁸⁰, “aunado a esto, a finales de marzo del presente año el Banco de Mundial, aprobó un préstamo por 1,250 millones de dólares a México para que el seguro popular fuera más eficiente en su administración y llegue a más población, crédito que se prevé pagar en un lapso máximo de 18 años.”¹⁸¹

Con lo anterior podemos darnos cuenta como a través de este programa México se esta endeudando cada vez más, pues con ese préstamo se asume deuda durante 18 años, si es que se logra pagar a tiempo.

Considero que el Gobierno oculta información a la gente, pues no se le dice todo lo que representa este programa, ejemplo de esto es el referido préstamo, estimo por tanto, que con independencia de que toda persona tenga derecho a una protección en materia de salud, según lo estipulado en el artículo 4 Constitucional, en realidad este programa alienta a la población a seguir dentro de la informalidad.

No obstante el préstamo obtenido, no se ha logrado mejorar el servicio en materia de salud, pues datos de la Organización para la Cooperación y el desarrollo Económico (OCDE), en un estudio que hizo en el año 2010, muestran que México, es el país que menos recursos gasta para atender la salud de su población, ya que eroga 5.9% del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que en

¹⁸⁰ http://www.seguropopular.salud.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=81&Itemid=11 06 de noviembre de 2010. 15:00 horas.

¹⁸¹ <http://www.cnnexpansion.com/economia/2010/03/25/bm-prestamo-mexico-seguro-cnnexpansion>. 06 de noviembre de 2010. 15:30 horas.

promedio las naciones de la Organización gastan en salud 9 por ciento de su PIB.¹⁸²

Ahora bien, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2011, la Secretaría de Salud podría destinar alrededor del 59.1% de su presupuesto a subsidios para el Seguro Popular, que serán aproximadamente 93,331.3 millones de pesos. Cabe señalar que el presupuesto total en Salud para 2011 es 4% mayor al gasto planeado para el año anterior.¹⁸³

Con ello vemos como se le ha dado gran importancia al tema del Seguro Popular, pues se va destinar más de la mitad del presupuesto otorgado al sector salud para subsidiar dicho programa. Desde mi punto de vista, con la instauración de este programa, se propicia a que la gente no busque incorporarse a la formalidad alentando la evasión fiscal, y se va dejando de lado al Seguro Social, no obstante que el Instituto Mexicano del Seguro Social, dicen que esta en situación de quiebra¹⁸⁴.

Según las propias palabras del director general del Instituto Mexicano del Seguro social, Daniel Karam, este organismo está en una situación crítica, tal como lo pronunció en su discurso del tres de noviembre de 2010, en el cual entre otras cosas dijo:

“El riesgo es real. De no hacer cambios al sistema, en el corto plazo, veremos comprometida nuestra capacidad para atender las necesidades de servicio de nuestra derechohabiente.

¹⁸² http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_notas=549379. 13 de noviembre 2010. 18:20 horas.

¹⁸³ <http://www.elsemanario.com.mx/index.php>. 08 de noviembre de 2010. 14:30 hrs.

¹⁸⁴ Palabras del Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, Daniel Karam Toumeh, durante la CI Asamblea General del IMSS. El tres de noviembre de 2010.

Si queremos dotar de viabilidad y larga vida al Instituto, entonces necesitamos emprender reformas de mayor alcance, en un contexto de apertura, pluralidad, responsabilidad y disposición al diálogo constructivo.”¹⁸⁵

No obstante ello, seis días después, el nueve de noviembre, dijo que el Instituto Mexicano del Seguro Social no estaba en riesgo, pues expresó durante un comunicado de prensa “...algunas voces que han comentado sobre la quiebra o el colapso de la institución... quiero expresar de manera inequívoca que el IMSS esta respaldado por el Estado Mexicano y en esta lógica esto garantiza, que aún a pesar de las dificultades financieras que hemos comentado, el instituto no puede desaparecer ni colapsarse... La institución seguirá prestando sus servicios bajo la consigna de una misión primordial en la calidad y la atención a nuestros derechohabientes...”¹⁸⁶

Entonces, ¿qué es lo que realmente debemos creer?, pues un día dice que podría verse comprometida la capacidad de respuesta para atender las necesidades de los derechohabientes, y después dice que no, que la institución no puede desaparecer ni colapsarse y que seguirá prestando sus servicios a los usuarios.

Hay que ver lo que realmente significa el Seguro Popular de acuerdo a las siguientes cifras¹⁸⁷:

- 41 millones de afiliados había a finales de octubre de 2010.
- 49 millones de mexicanos se busca afiliar para 2011.
- 78% es la media nacional de surtido de recetas según autoridades.
- 31% de los afiliados no obtiene medicamentos.
- 65% de recursos a estados no se pudieron comprobar en 2008.
- 5,940 millones para infraestructura no se utilizaron de 2004 a 2009.

¹⁸⁵ <http://www.imss.gob.mx/comunicacion/discursos2010.htm> 14 de noviembre 2010. 13:10 horas.

¹⁸⁶ Idem.

¹⁸⁷ <http://www.informador.com.mx/mexico/2010/192853/6/hay-decepcion-por-el-seguro-popular.htm> 09 de noviembre de 2010. 15:00 hrs.

- En el estado de Chiapas el 60.7% de los afiliados tuvo que comprar sus medicamentos.
- En 2007, una evaluación del INSP reveló que el seguro popular no cumplía con el objetivo de evitar que los asegurados realizaran “gastos de bolsillo”

De las cifras anteriores, podemos observar como el programa del Seguro Popular, no ha tenido los resultados que el propio Gobierno refiere, pues, el destino de los recursos que se han otorgado a dicho programa no se han podido comprobar, ya que 5,940 millones que se otorgaron para infraestructura no se utilizaron durante el periodo de 2004 a 2009; en la mayoría de los casos el surtido de recetas no se ha logrado, por lo cual muchos afiliados no obtienen los medicamentos necesarios y tienen que realizar gastos para obtener dichos medicamentos; entre otros malos resultados.

Cabe señalar que el 28 de octubre de 2010, el presidente Felipe Calderón, otorgó la afiliación numero 41 millones al Seguro Popular, hecho que fue grandemente publicitado por su alcance en materia de salud; pero, si ponemos un poco de cuidado a esta situación, nos podremos dar cuenta que en la actualidad dentro de esas 41 millones de personas, hay quizá una quinta o cuarta parte que o están desempleadas o se dedican a la economía informal; es decir entre 8 o 10 millones de personas, pues se debe considerar que entre la población afiliada hay menores de edad, dependientes económicos, etc, de acuerdo a lo estipulado por el artículo 77 Bis 4, de la Ley General de Salud, que no están dentro de la Población Económicamente Activa.

Creo que en vez de hacer tanta publicidad al número de afiliados, deberían ver que esta situación no es más que el reflejo de la falta de capacidad del gobierno actual de impulsar la generación de empleos bien remunerados donde la gente pueda ocuparse dentro de la economía formal, con lo que cumplirían con sus obligaciones fiscales, y así el fisco tendría mas entradas para el sostenimiento del gasto público.

Podemos concluir por tanto, que el Gobierno, ya sea Federal o Local, lejos de realizar acciones que desalienten la prácticas que originan la evasión fiscal, las estimula, con el fin como dicen, de cumplir con un imperativo Constitucional de que toda persona tiene derecho a la protección de salud; impulsando también el comercio informal y con ello la evasión fiscal, pues establece programas como el Seguro Popular dirigidos a aquellas personas que además de no quedar obligadas al pago del servicio, no tendrán ningún interés en cumplir con sus obligaciones fiscales, y que por lo mismo continuarán en sus actividades informales, no reportando sus ingresos al fisco.

Entonces, ¿por qué alentar a que se siga generando esta economía subterránea que tanto está afectando al Fisco Federal?

Decimos lo anterior, en virtud de que un comerciante ambulante que tenga a su servicio a un cierto número de trabajadores, debe por así preverlo la Ley, pagar las Aportaciones de Seguridad Social, para que las personas que tiene a su cargo cuenten con esta prestación en el ámbito de salud. Con la implementación del programa del Seguro Popular, la población menos se va a preocupar por regularizar su situación, puesto que el Gobierno le pone al alcance servicios de salud gratuitos.

El llamado Seguro Popular, con base en lo mencionado, es un programa para cuyo establecimiento, en la forma en que se ha hecho (gratuito, en casi todos los casos), no se consideró que propiciaría una fuerte evasión fiscal, tanto en lo correspondiente al pago de Aportaciones de Seguridad Social, como de impuestos (renta, valor agregado) e incluso que la gente deje de buscar trabajar de forma estable o en un empleo formal, o bien que los patrones podrían contratar a sus trabajadores sin respetar sus derechos de acceso a la Seguridad Social.

Por ello, considero que en la actualidad, la autoridad, lejos de estar desalentando la práctica del comercio informal, que tanto afecta al fisco y al país,

al establecer programas como el Seguro Popular, esta propiciando que las personas continúen en esa actividad evadiendo el pago de contribuciones.

El Gobierno con este tipo de programas alienta a la población a seguir realizando prácticas que originen la evasión fiscal, pues ya tienen a su alcance prestaciones en materia de seguridad social, que por ley les corresponde a los que cuentan con un trabajo dentro de la economía formal.

Estimo que la implementación de programas como el del Seguro Popular, aumenta el índice de personas dentro de la economía informal, considero que confirma lo expuesto, la información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el sentido de que “se sumaron a la informalidad 74,000 personas al tercer trimestre del año, respecto al mismo periodo del año anterior, lo que representan el 28% de la Población Económicamente Activa (PEA). Así en el país hay un total de 12.4 millones de personas que realizan actividades laborales informales, de una población activa de 47.1 millones de personas.”¹⁸⁸

El acceso a la salud, no es una cuestión política o el beneficio que el Gobierno en turno otorgue a los ciudadanos, por su gran corazón; por el contrario, la Seguridad Social, es una protección a la cual tenemos derecho todos los Mexicanos (según lo establecido en el artículo 4 Constitucional, ya mencionado), la cual tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, a la asistencia médica, etc, para el bienestar individual y colectivo, y es obligación del Estado garantizarla.

Sin embargo, no es admisible que para cumplir con lo estipulado en el artículo 4 Constitucional, se implanten programas que alienten la práctica de actividades “subterráneas” o informales, afectando con ello los intereses del fisco y por lo tanto de la población en general, por lo que debe haber un equilibrio entre la

¹⁸⁸http://ctsconsultoresboletin.blogspot.com/2010/11/se-suman-74000-la-informalidad.html?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+blogspot%2FujjN+%28CTS+CONSULTORES%29. 14 de noviembre 2010. 16:56 horas.

instauración de programas tendentes al derecho de toda persona a la protección de salud y el cumplimiento de la norma Constitucional de contribuir al gasto público.

Es incontrovertible que el Estado debe garantizar el acceso a la salud. Es por esto que el artículo 2 de la Ley del Seguro Social dice:

“Artículo 2. La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.”

Del precepto antes transcrito, se concluye que el instrumento básico de la seguridad social es el Seguro Social, que es un servicio público nacional, y la administración del mismo esta a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración tripartita, que tiene el carácter de organismo fiscal autónomo.

En efecto, los artículos 4 y 5 de la referida Ley del Seguro Social, establecen:

“Artículo 4. El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos.”

“Artículo 5. La organización y administración del Seguro Social, en los términos consignados en esta Ley, están a cargo del organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración operativa tripartita, en razón de que a la misma concurren los sectores público, social y privado, denominado Instituto Mexicano del Seguro

Social, el cual tiene también el carácter de organismo fiscal autónomo.”

Al hablar del tema de Seguro Popular, cabe hacerse la pregunta de el por qué de la creación de este programa cuando en la Ley del Seguro Social ya se prevé un sistema de afiliación para aquellas personas que no cuenten con esta prestación en materia de salud, dichas personas, al igual que sucede con el Seguro Popular, pueden ingresar de manera voluntaria a los servicios de seguridad social del Instituto Mexicano del Seguro Social y así tener los beneficios que la seguridad social otorga. Estoy hablando del régimen voluntario, establecido en el artículo 240 de la Ley de Seguro Social, el cual refiere:

“Artículo 240. Todas las familias en México tienen derecho a un seguro de salud para sus miembros y para ese efecto, podrán celebrar con el Instituto Mexicano del Seguro Social convenio para el otorgamiento de las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, en los términos del reglamento respectivo.”

Para ingresar al sistema, antes citado, al igual que sucede en el caso del Seguro Popular, se debe pagar una cuota anual, aunque como ya lo indiqué no sucede en la realidad, tratándose del Seguro Popular, de acuerdo a las posibilidades de los afiliados. A este respecto la ley citada señala:

“Artículo 242. Todos los sujetos que voluntariamente se incorporen al seguro de salud para la familia, incluidos los familiares a que se refiere el artículo anterior y cualquier familiar adicional pagarán anualmente la cuota establecida correspondiente,

clasificándose por el grupo de edad a que pertenezcan. Las cuotas serán calculadas de acuerdo a la siguiente tabla, la cual será actualizada en febrero de cada año de acuerdo al incremento en el Índice Nacional de Precios al Consumidor del año calendario anterior.

El Estado contribuirá conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 106 de la presente Ley por familia, independientemente del tamaño de la familia.”

Con base en lo anterior, la creación del Seguro Popular no tendría razón de ser, pues las personas que no cuentan con servicios de salud públicos, bien podrían ingresar de manera voluntaria a este régimen previsto por la Ley en comento, aunque lógicamente cubriendo las cuotas correspondientes y no de manera gratuita como es el caso del Seguro Popular, pues como ya se vio la mayoría de los afiliados a éste programa no pagan cuota alguna por su incorporación.

De ahí que subsista para mí un conjunto de interrogantes:

1. ¿Puede el Estado fomentar la Evasión fiscal?

Desde mi punto de vista la respuesta es un sí y además de hecho lo hace, pues si ya hay personas dedicadas al comercio informal que se encuentran reubicadas e identificadas, porque no obligarlos al pago de contribuciones que deben de pagar por el ejercicio del comercio.

2. ¿El Estado, con tal de cumplir con el imperativo Constitucional, previsto en el artículo 4 de la Carta Magna, puede crear programas que alienten la práctica de la economía informal y que con ello aumente la Evasión Fiscal? Aunque el referido artículo 4 Constitucional, establece que toda persona tiene derecho a la protección de salud, ello no quiere decir que el gobierno

para cumplir con dicha protección, deba implementar programas como el del Seguro Popular sin considerar el contexto general y especialmente, sin atender el efecto o repercusión que pueden tener en el ámbito fiscal con el cual puede alentarse la evasión fiscal.

3. ¿Por qué crear nuevas instituciones como el Seguro Popular, si ya existe en la Ley del Seguro social un régimen de afiliación voluntaria, a este organismo, para las personas que no cuenten con servicios en materia de salud?

En efecto, en el artículo 240 de la Ley del Seguro Social establece la posibilidad de afiliación voluntaria a este sistema para las personas que no cuenten con el servicio de salud.

4. ¿Por qué hacer tanta publicidad a un programa, como el Seguro Popular, que desde mi punto de vista, ha contribuido al incremento de las personas dedicadas a la informalidad?

El gobierno federal se ha encargado de realizar una gran publicidad al programa del Seguro Popular que, desde mi punto de vista, estimula la evasión fiscal, pues es un programa en el que además de que no se obliga a las personas a pagar por el servicio de salud, éstas tampoco tendrán ningún interés en cumplir con sus obligaciones fiscales, y que por lo mismo continuarán en sus actividades informales, no reportando ingresos al fisco.

5. ¿Por qué la autoridad, lejos de estar desalentando la práctica del comercio informal, esta propiciando a que las personas continúen en esa actividad, que tanto afecta al fisco y al país?

Lo cual hace pensar que el Gobierno no desalienta dicha actividad, por apatía en el ejercicio de su función, o porque cree que no es capaz de impulsar la creación de nuevas fuentes de empleo, las cuales sean suficientes y con ingresos que por lo menos sean considerables.

4.8 El primero de octubre de 2007, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, entrando en vigor el primero de julio de 2008.

Dicho precepto, se dice que tiene como finalidad combatir la informalidad, gravando, los depósitos que en efectivo realicen las personas Físicas y Morales.

En la Exposición de Motivos de dicha Ley¹⁸⁹ se dijo que se proponía su establecimiento debido a la grande evasión fiscal que se da en nuestro país, derivada en la gran mayoría de la práctica de la informalidad, lo que evidentemente influye de manera negativa en la recaudación; por lo cual, con la instauración de dicha ley, se busca crear mejores y mayores mecanismos para impedir el crecimiento de prácticas de evasión fiscal, a efecto de propiciar una recaudación eficiente, que proporcione los ingresos necesarios para sufragar el gasto público.

Así mismo se mencionó que debido a la evasión fiscal, los ingresos fiscales en México son muy reducidos, ya que hay personas, físicas o morales, que estando inscritas o no, ante el Registro Federal de Contribuyentes, obtienen ingresos que no declaran al fisco, o bien, se encuentran registradas pero declaran encontrarse en suspensión de actividades, no obstante que las continúan realizando sin cumplir con su obligación fiscal, por lo que para impactarlos se proponía la expedición de la Ley del Impuesto contra la Informalidad (nombre primigenio de dicho ordenamiento), cuya denominación definitiva y actual es la de Ley de Impuesto a los Depósitos en Efectivo, con la cual "... se incorporó una nueva contribución federal, complementaria del impuesto Sobre la Renta y auxiliar en el control de la evasión fiscal; para así, controlar el flujo de efectivo, impactando a quienes obtienen ingresos que no son declarados a las autoridades fiscales, ampliando con ello la base de contribuyentes y logrando una mayor equidad tributaria."¹⁹⁰

En la Exposición de Motivos en comentario, se dijo también que con el establecimiento de la contribución de referencia se pretendía crear un mecanismo

¹⁸⁹<http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/hacendaria/iniciativas/LICI.doc>

¹⁹⁰ Ídem.

que impulsara el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia del Impuesto Sobre la Renta y desalentara las medidas evasivas a su pago; por lo cual se excluirían del impuesto a los depósitos distintos al efectivo, como son: cheques o transferencias electrónicas, ya que en estos medios la autoridad fiscal a través de sus facultades de comprobación, puede verificar el origen y destino de los recursos objeto del depósito.

De igual forma, se mencionó que en el caso de las personas que si cumplan con el pago del Impuesto Sobre la Renta, y que realicen actividades con efectivo, pueden acreditar contra dicha contribución, el pago que hubieren realizado por depósitos en efectivo, no afectando con esto su economía y que con la implementación de la exclusión de los depósitos distintos al efectivo y el acreditamiento, se pretendía no afectar la economía de los contribuyentes que si cumplen con su obligación de pagar el Impuesto Sobre la Renta, y si por el contrario, gravar el ingreso de aquellos sujetos que perciban depósitos en efectivo que no hayan sido declarados para efectos del Impuesto Sobre la Renta.

En la Exposición de Motivos se señaló que quedarían exentos del pago del impuesto, las personas que no tengan fines lucrativos, pues están consideradas como no contribuyentes para efectos del Impuesto Sobre la Renta, así como aquellas a que se refiere el artículo 109, fracción XII de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

De lo anterior, podemos observar que el fin de esta Ley es la de gravar aquellos ingresos que no están sustentados en una actividad inscrita ante el Registro Federal de Contribuyentes, o que estándolo no da lugar al pago de impuestos, por el incumplimiento de la persona obligada, para así ampliar la base de contribuyentes y lograr una mayor equidad en la obligación de contribuir al gasto público; ya que aquellos contribuyentes que tributan en el impuesto sobre la renta, pueden acreditar el monto pagado por dicho impuesto, y las personas que no están dadas de alta en el Registro Federal de Contribuyentes pagarán el

referido impuesto por los ingresos obtenidos no declarados y que sean depositados en efectivo en sus cuentas abiertas en una institución financiera.

Los elementos esenciales de un impuesto son: sujeto, objeto, base, tasa o tarifa y época de pago. Componentes que a continuación detallaremos en lo referente al Impuesto a los Depósitos en Efectivo.

Los **sujetos** obligados al pago de este impuesto son las personas físicas y morales; el **objeto** del mismo son los depósitos en efectivo, en moneda nacional o extranjera. Según lo preceptuado en el artículo 1, de esta ley.

“Artículo 1. Las personas físicas y morales, están obligadas al pago del impuesto establecido en esta Ley respecto de todos los depósitos en efectivo, en moneda nacional o extranjera, que se realicen en cualquier tipo de cuenta que tengan a su nombre en las instituciones del sistema financiero.

No se considerarán depósitos en efectivo, los que se efectúen a favor de personas físicas y morales mediante transferencias electrónicas, traspasos de cuenta, títulos de crédito o cualquier otro documento o sistema pactado con instituciones del sistema financiero en los términos de las leyes aplicables, aún cuando sean a cargo de la misma institución que los reciba.”

La base gravable “..., es la fracción neta del valor de la propiedad, o del ingreso o de la garantía sujeta al gravamen”¹⁹¹, es pues, la parte o porción de lo

¹⁹¹ CORTINA Gutiérrez Alfonso. *Curso de Finanzas Públicas de México*. Porrúa, México 1977. P. 105.

gravado por la ley a la que se aplica la tasa, cuota o tarifa prevista en la ley de que se trate, para el cálculo del impuesto.

En el caso del Impuesto a los Depósitos en Efectivo la base es el excedente de \$15,000.00 de todos los depósitos en efectivo que se realicen en todas las cuentas de las que una persona sea titular en una misma institución financiera, en el periodo de un mes. La **tasa** aplicable a ese excedente es del 3%. Como lo establece dicha ley en sus artículos 2 y 3, que al respecto dicen.

“Artículo 2. No estarán obligadas al pago del impuesto a los depósitos en efectivo:

I... a II...

III. Las personas físicas y morales, por los depósitos en efectivo que se realicen en sus cuentas, hasta por un monto acumulado de \$15,000.00, en cada mes del ejercicio fiscal, salvo por las adquisiciones en efectivo de cheques de caja. Por el excedente de dicha cantidad se pagará el impuesto a los depósitos en efectivo en los términos de esta Ley.

IV... a VI...”

“Artículo 3. El impuesto a los depósitos en efectivo se calculará aplicando la tasa del 3% al importe total de los depósitos gravados por esta Ley.”

“La época de pago de la obligación fiscal es el plazo o momento establecido por la ley para que se satisfaga la obligación”¹⁹², en el caso de este impuesto la **época de pago** es el último día del mes, pues la Ley señala que es obligación de las instituciones financieras, recaudar el impuesto el último día del mes.

¹⁹² RODRÍGUEZ, Lobato. *Derecho...* Ob. Cit. P. 125.

“Artículo 4. Las instituciones del sistema financiero tendrán las siguientes obligaciones:

I. Recaudar el impuesto a los depósitos en efectivo el último día del mes de que se trate...

II... a IX...”

Ahora bien, veamos los resultados que la instauración de este impuesto ha traído a la recaudación.

“La aplicación del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) generó que, durante 2008, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) pudiera ampliar la base de los contribuyentes con más actos de fiscalización y de comprobación, ya que dicho impuesto proporcionó información para que se generaran 14,392 actos de fiscalización a contribuyentes que realizaron actividades económicas por las que no declararon ingresos, o lo hicieron incorrectamente. Además, permitió que se citaran para aclarar su situación a unas 28,542 personas presuntamente no inscritas y realizar unos 29,634 actos de ubicación de domicilio. Este impuesto recaudó unos 17,756 millones de pesos en 2008.”¹⁹³

Pese a los resultados de este impuesto, durante su primer año de vigencia, el mismo no ha traído los efectos esperados, pues, la recaudación por este concepto a disminuido, a pesar de que en el ejercicio fiscal 2010 el IDE se cobra a partir de 15 mil pesos de depósito, mientras que el año pasado (2009) era a partir de 20 mil, además de que la tasa de dicho gravamen pasó de 2 por ciento en 2009 a 3 por ciento en el año 2010, no obstante todo esto, se ha reducido la recaudación, ya que “en los primeros 9 meses del año (2010) se han recaudado 17 mil 38.9 millones de pesos por dicho concepto, mientras que en el mismo lapso

¹⁹³ <http://www.cnnexpansion.com/mi-dinero/2009/09/17/ide-el-chismoso-del-sat>. 14 de noviembre 2010. 15:26 horas.

de 2009 el monto fue de 20 mil 850.3 millones, lo que implica una disminución de 21.5 por ciento.”¹⁹⁴

Con dichos datos podemos darnos cuenta de cómo la recaudación por concepto de ese impuesto ha disminuido, en relación a cuando se instauró, debido tal vez a la planeación fiscal que los contribuyentes han comenzado a realizar, para no tener que ser sujetos a dicho gravamen; por lo cual debo decir que con la implementación de este impuesto, se ha logrado obtener más recursos para el gasto público, los cuales han ido disminuyendo, pero no se ha conseguido evitar las actividades dentro de la economía informal que da como consecuencia la evasión fiscal, pues como lo ha señalado el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), “se sumaron a la informalidad 74,000 personas al tercer trimestre del año 2010, respecto al mismo periodo del año anterior, lo que representan el 28% de la Población Económicamente Activa (PEA).

Así, en el país hay un total de 12.4 millones de personas que realizan actividades laborales informales, de una población activa de 47.1 millones de personas.”¹⁹⁵

Por tanto, considero que lo conveniente, tratándose de las actividades informales, es aplicar los impuestos que se causen con motivo de la realización de dichas prácticas, como son el Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al valor Agregado y Aportaciones de Seguridad Social, a través del ejercicio de las facultades de determinación y cobro de las autoridades, para lo cual esas autoridades, deben de realizar un censo para determinar el número de personas dedicadas al comercio ambulante, con esto y los comerciantes que ya están

¹⁹⁴ <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n1838757.htm> 14 de noviembre de 2010. 17:11 horas.

¹⁹⁵ http://ctsconsultoresboletin.blogspot.com/2010/11/se-suman-74000-la-informalidad.html?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+blogspot%2FujjN+%28CTS+CONSULTORES%29. 14 de noviembre 2010. 16:56 horas.

reubicados e identificados, realizar un padrón y así efectuar el cobro de las contribuciones correspondientes.

El cobro de dichas contribuciones por parte de la autoridad podría hacerse a través del Régimen de Pequeños Contribuyentes, que tendría como punto de partida los censos mencionados, pues con base en estos podrían incorporarse o inscribirse al Registro Federal de Contribuyentes y cubrir el impuesto a su cargo a través del Régimen de Pequeños Contribuyentes; es decir pagarían dentro de este régimen siempre que sus ingresos o ventas no sean mayores a \$2,000,000.00 al año, además de expedir comprobantes simplificados (notas de venta) a sus clientes por las ventas de sus bienes o servicios, presentando ante el Servicio de Administración Tributaria una declaración informativa de los ingresos obtenidos en el ejercicio inmediato anterior, tal como lo prevé el artículo 137 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

“Artículo 137. Las personas físicas que realicen actividades empresariales, que únicamente enajenen bienes o presten servicios, al público en general, podrán optar por pagar el impuesto sobre la renta en los términos establecidos en esta sección, siempre que los ingresos propios de su actividad empresarial y los intereses obtenidos en el año de calendario anterior, no hubieran excedido de la cantidad de \$2'000,000.00.

...

Los contribuyentes a que se refiere este artículo, podrán pagar el impuesto sobre la renta en los términos de esta sección, siempre que, además de cumplir con los requisitos establecidos en la misma, presenten ante el servicio de administración tributaria a mas tardar el día 15 de febrero de cada año, una declaración informativa de los ingresos obtenidos en el ejercicio inmediato anterior. Los contribuyentes que utilicen maquinas registradoras de comprobación fiscal quedaran liberados de presentar la información a que se refiere este párrafo.

...”

Al efecto, la autoridad podría atendiendo a la manifestación de ingresos de dichas personas, emitir propuestas, en las que se les diera a conocer el impuesto a pagar.

Es importante señalar que mucho se ha afirmado que todas las personas que realizan actividades informales son evasoras. Sin embargo, creo que ello no es así, por lo que considero que es posible a través del censo mencionado que puede conformarse si la aseveración citada es cierta o no.

A través de dichos censos la autoridad podrá determinar cuáles son las personas que pueden pagar y cuáles no están en condiciones de hacerlo, con lo que se tendrán elementos para saber quiénes de dichas personas son realmente evasores fiscales, que se dedican al comercio informal, por lo menos en la Ciudad de México, y así tener un elemento adicional que puede servir de base para conocer a cuántas personas asciende el número de desempleados.

Dichas autoridades, deben en efecto, garantizar el acceso a la salud, pero sin que los medios que lleven a cabo fomenten la Evasión Fiscal; es decir, deben armonizar el cumplimiento a dicha garantía con el de las obligaciones fiscales, de tal manera que no establezcan programas como el del Seguro Popular que indiscutiblemente fomenta la evasión fiscal y la informalidad.

En los últimos años el Gobierno para elevar el ingreso por recaudación lo que hace es aumentar o crear nuevas contribuciones (por lo general impuestos), que en lugar de solucionar el problema lo eleva, ya que las personas al ver que se aumentan los impuestos optan mejor por evadirlos, ingresando en la mayoría de las veces a la informalidad.

La mejor solución desde mi punto de vista, es ampliar la base de contribuyentes y no elevar los impuestos a los contribuyentes ya cautivos; pues, de acuerdo a la equidad tributaria, se debe dar un trato igual a las personas en

igualdad de condiciones, y en este caso no es equitativo poner la carga fiscal sólo sobre algunas personas cuando hay otras (dedicadas al comercio ambulante), que en razón a su ingreso también deben contribuir al gasto público.

Considero que en lugar de hacerle tanta publicidad a otros programas como el del Seguro Popular, las autoridades deberán hacer publicidad a que los comerciantes ambulantes, ya censados y empadronados, deben incorporarse al Régimen de Pequeños contribuyentes, y así hacerles saber a dichos vendedores que por medio de ese régimen deben pagar sus contribuciones.

Como ya lo mencioné en el programa del Seguro Popular hay 41 millones de personas afiliadas, lo cual es reflejo del alto desempleo en nuestro país; si tomamos en consideración que en dicho programa se afilia al núcleo familiar, donde hay menores de edad o dependientes económicos, nos podremos dar cuenta que en la actualidad hay una quinta o cuarta parte de esos 41 millones de personas que están desempleadas o se dedican al comercio informal, es decir entre 8 o 10 millones de personas.

Al igual, hay que comentar que para la solución de este fenómeno social tan complejo, como lo es el comercio informal y su proliferación, es importante conocer el trasfondo del problema, esto es la gente que interactúa cotidianamente y vive en carne propia los problemas por los cuales tienen que trabajar dentro de este sector.

Es un hecho que el problema del comercio ambulante, no va desaparecer de la noche a la mañana, y seguirá existiendo la venta en la vía pública, pero lo que no es admisible es que se les deje operar a estas personas en la informalidad, sin que cubran el pago de las contribuciones a que están obligados, por lo cual se propone se realice un censo a dichos ambulantes para tener un padrón de los sujetos dedicados a esa actividad, para incorporarlos al Régimen

de Pequeños Contribuyentes, y así cumplan con sus obligaciones fiscales como son el pago de contribuciones.

CONCLUSIONES

PRIMERA: Con el aumento de los grupos humanos, también se incrementó la necesidad del hombre de obtener satisfactores fuera de los por él producidos; por lo que comienza a realizar el intercambio de mercancías con otros grupos, dándose lo que hoy conocemos como trueque, claro antecedente del comercio que decayó en la Edad Media, debido a la inseguridad, por lo que se trató de que todas las mercancías se produjeran en el mismo sitio donde se consumían, dando como resultado una sociedad carente de actividad comercial. En esta época surgieron las “ferias”, las cuales, pueden considerarse como un antecedente del comercio ambulante. A ellas, asistían compradores y vendedores de muchas áreas, donde se permitía el comercio al mayoreo y al menudeo.

SEGUNDA: Los tianguis que eran el elemento principal en los mercados de los pueblos indígenas, son antecedente del comercio ambulante en nuestro país. Durante la época colonial, comenzaron a surgir mercados en la informalidad debido a que el número de los existentes era insuficiente para mantener a los comerciantes en uno sólo. En los mercados que se establecieron se vendían cosas o artículos de menor calidad que en el mercado formal. Con el paso del tiempo dichos mercados comenzaron a operar fuera de las leyes establecidas para la actividad comercial.

TERCERA: El comercio, una de las actividades más antiguas del hombre, realizado en forma adecuada, pone en movimiento la economía de un país, genera empleos, la obtención de ingresos por parte Estado y por tanto impulsa su desarrollo, sin embargo, cuando se realiza esta actividad de manera informal, esto es a través la práctica de actividades comerciales en la vía pública, donde los ejecutantes no dan aviso a las autoridades fiscales, afecta de manera directa tanto al comercio establecido como a los ingresos del fisco y a la economía.

CUARTA: El comercio informal, es el refugio de la población que no cuenta con un empleo dentro de la economía formal o para los que contando con uno, perciben un sueldo tan bajo que no les alcanza para cubrir las necesidades básicas de su familia, por lo cual incursionan en la práctica del comercio ambulante, ya sea como actividad principal o para complementar sus ingresos. Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), señaló que el número de personas dedicadas a la economía informal ascendieron a 12.4 millones.

QUINTA: Indudablemente el comercio ambulante es la principal causa de la evasión del pago de contribuciones que sufre nuestro país. Durante los últimos años, la práctica del comercio informal, ha ido en aumento, pues las medidas que han tomado las autoridades para erradicar dicho problema no han funcionado, ya

que sólo se ha reubicado a los ambulantes, pero no se les ha obligado a cumplir con sus obligaciones fiscales.

SEXTA: En lugar de tomar medidas para por lo menos disminuir el problema del comercio informal, las autoridades, partiendo de que debe asegurarse el acceso de la población a la salud, derecho que garantiza el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, han propiciado la evasión fiscal de los grupos que se dedican a actividades informales, a través del establecimiento de programas como el Seguro Popular, que implican la prestación de servicios a casi la totalidad de beneficiarios (97.2%) sin pago alguno, lo que indiscutiblemente desalienta el cumplimiento de obligaciones fiscales y el deseo de obtener un empleo formal, independientemente de que hace innecesaria la creación nuevos empleos.

SÉPTIMA: A pesar de que en la Ley del Seguro Social, se prevé un sistema de afiliación voluntaria a este organismo, para las personas que no cuenten con protección en materia de salud, se creó el Programa del Seguro Popular, utilizando recursos para crear nueva infraestructura en vez de ampliar la ya existente del Seguro Social y así rehabilitar dicha institución.

OCTAVA: En 2008, se estableció el Impuesto a los Depósitos en Efectivo, con la finalidad, como se dijo en su Exposición de Motivos, de combatir la evasión fiscal derivada de la práctica de las actividades informales. Este impuesto grava los depósitos en efectivo, en las instituciones bancarias, de las personas físicas y morales. Durante el primer año de su vigencia, la recaudación obtenida por concepto de dicho impuesto, se consideró significativamente, sin embargo, en 2010 la misma decreció en un 21.5%.

NOVENA: El gobierno debe de poner especial cuidado en el comercio informal, tratando de introducir dicha práctica a la legalidad, ya que esta afectando realmente, no sólo los intereses del fisco, a través de la evasión fiscal, sino del comercio formal, pues se da la competencia desleal. Por lo cual se propone que el cobro de contribuciones para los comerciantes ambulantes se haga a través del Régimen de Pequeños Contribuyentes, que tendría como base los censos que la autoridad debe realizar, por medio del cual se les cobre a estas personas una cuota fija en razón de su ingreso.

DÉCIMA: La práctica del comercio ambulante se combate con la creación de empleos dentro de la economía formal. Es cierto que el Estado debe garantizar el acceso a la salud; sin embargo, no es admisible que a través del acceso a ese derecho, el Estado propicie la evasión fiscal y desaliente el cumplimiento de obligaciones fiscales y no sólo eso, sino que además propicie verdaderas

situaciones de inequidad, pues es un hecho que el costo de programas como el indicado se cubre con lo que aportan por concepto de impuestos los denominados “contribuyentes cautivos”.

APÉNDICE

ENTREVISTA UNO.

FECHA: 28 de agosto de 2010.

NOMBRE: Sebastián Betanzo Jiménez.

EDAD: 19

UBICACIÓN: Callejón Licenciado Verdad numero 11, Delegación Cuauhtémoc, Col. Centro.

1. ¿Hace cuánto que te dedicas al comercio ambulante?
R= Yo empecé hace un año, pero el puesto ya tiene 5 años.
2. ¿En cuántos puestos trabajas?
R= En dos, éste y uno en la calle aztecas en tepito.
3. ¿Cómo fue que ingresaste a este negocio, por invitación o cómo?
R= Trabaje con un señor y él me trajo a éste puesto, soy su trabajador.
4. ¿Tienen un líder de ambulantes, cuál es la cuota que pagan y cada cuándo?
R= No, no cobran.
5. ¿En general por que crees que existe el comercio en la vía pública?
R= Por falta de educación.
6. ¿Si te ofrecieran un empleo formal dejarías el ambulante?
R= Sí.
7. ¿Conoces a algunos que tienen carrera universitaria y están en el comercio informal?
R= No.

ENTREVISTA DOS.

FECHA: 28 de agosto de 2010.

NOMBRE: Jessica Sarai

EDAD: 16 años.

UBICACIÓN: Calle del Carmen, Delegación Cuauhtémoc, Col. Centro.
ESTUDIANTE.

1. ¿Hace cuánto que te dedicas al comercio ambulante?
R= Dos meses.
2. ¿Cómo fue que ingresaste a este negocio, por invitación o cómo?
R= Le ayudo a mi hermano, él le ayudaba a uno de sus cuñados.
3. ¿Cómo escogiste este lugar, sólo te pusiste y ya o a quien le pediste permiso?
R= Porque es donde pasa mucha gente y se vende.
4. ¿Tienen un líder de ambulantes, cuál es la cuota que pagan y cada cuándo?
R= Nos cobran diario una cuota de 35 pesos.
5. ¿En general por que crees que existe el comercio en la vía pública?
R= Porque luego no hay trabajos en las empresas, o muchos no terminan sus carreras y tienen que trabajar aquí.
6. ¿Crees que la actividad que realizas afecta al comercio establecido?
R= Pues si porque nosotros damos más barato y nos prefieren comprar a nosotros.
7. Y que pasa con los impuestos que como ambulante dejas de pagar.
¿Crees que afecte la economía del país?
R= Si, porque con los impuestos crecen los servicios y como no pagamos ayudamos a que no progrese México.
8. ¿Has pensado formalizar tu negocio?
R= No por ahorita no, porque en poco tiempo ya no vamos a trabajar aquí.
9. ¿Las autoridades se han acercado a ti como ambulante para darte opciones para regularizar tu negocio?
R= No, al contrario se acercan para llevarnos, cuando te agarran te cobran 100 pesos y eso porque lo que vendo es mercancía pequeña, sino te cobran más; es pura corrupción.
10. ¿Si te ofrecieran un empleo formal dejarías el ambulante?
R= Sí obvio.

11. ¿Conoces a algunos que tienen carrera universitaria y están en el comercio informal?
R= No de aquí no.

ENTREVISTA TRES.

FECHA: 28 de agosto de 2010.

NOMBRE: Daniel.

EDAD: 19 años.

UBICACIÓN: Calle del Carmen, Delegación Cuauhtémoc, Col. Centro.

1. ¿Hace cuánto que te dedicas al comercio ambulante?
R= Cuatro meses.
2. ¿En cuántos puestos trabajas?
R= Uno.
3. ¿Cómo fue que ingresaste a este negocio, por invitación o cómo?
R= Mi primo me invito.
4. ¿Cómo escogiste este lugar, sólo te pusiste y ya o a quien le pediste permiso?
R= Pues me pongo aquí afuera de este comercio establecido, de hecho el dueño de este comercio me contrató para que yo este aquí afuera toreando a las autoridades y así abarcar más clientes.
5. ¿Tienen un líder de ambulantes, cuál es la cuota que pagan y cada cuándo?
R= No.
6. ¿En general por que crees que existe el comercio en la vía pública?
R= Por la necesidad.
7. ¿Crees que la actividad que realizas afecta al comercio establecido?
R= No.
8. Y que pasa con los impuestos que como ambulante dejas de pagar. ¿Crees que afecte la economía del país?
R= No.
9. ¿Las autoridades se han acercado a ti como ambulante para darte opciones para regularizar tu negocio?
R= No, al contrario se acercan para recogerte, y la multa es de 100 a 200 pesos.
10. ¿Si te ofrecieran un empleo formal dejarías el ambulante?
R= Sí sin duda.

11. ¿Conoces a algunos que tienen carrera universitaria y están en el comercio informal?
R= Si dos o tres.

ENTREVISTA CUATRO.

FECHA: 28 de agosto de 2010.

NOMBRE: Ricardo Pérez.

EDAD: 27 años.

UBICACIÓN: Estado de México.

1. ¿Hace cuánto que te dedicas al comercio ambulante?
R= Cinco años.
2. ¿En cuántos puestos trabajas?
R= Dos, uno aquí y uno en el estado de México.
3. ¿Cómo fue que ingresaste a este negocio, por invitación o cómo?
R= Para tener un ingreso extra, como segunda ocupación.
4. ¿Cómo escogiste este lugar, sólo te pusiste y ya o a quien le pediste permiso?
R= Hay que hablar con el dirigente del tianguis y él te proporciona el lugar, eso cuando no eres regular para ponerte, cuando si lo eres ellos te dan un lugar y ahí puedes ponerte.
5. ¿Tienen un líder de ambulantes, cuál es la cuota que pagan y cada cuándo?
R= Si, siempre hay un líder que viene del municipio o delegación. La cuota es de aproximadamente 15 pesos por metro.
6. ¿En general por que crees que existe el comercio en la vía pública?
R= Es otra fuente de trabajo, yo digo que muchas personas se dedican por generaciones a esto porque no les gusta trabajar para alguien y quieren ser independientes. Pero cuando estas desempleado esta es la primera opción.
7. ¿Crees que la actividad que realizas afecta al comercio establecido?
R= No porque muchos comerciantes establecidos buscan empleados para también incursionar en el ambulante.
8. Y que pasa con los impuestos que como ambulante dejas de pagar. ¿Crees que afecte la economía del país?
R= Yo creo que afecta más los sueldos de los diputados y todo el robo que genera la burocracia, y si pago eso generaría más robo porque tendrían más para robar, por eso no pago para no hacerlos más ricos.

9. ¿Has pensado formalizar tu negocio?
R= Sólo si se me presentaran problemas legales.
10. ¿Las autoridades se han acercado a ti como ambulante para darte opciones para regularizar tu negocio?
R= No hasta ahorita no.
11. ¿Si te ofrecieran un empleo formal dejarías el ambulante?
R= No, lo pensaría porque sino tienes estudio los sueldos son muy bajos, por eso primero es el estudio o tener un oficio.
12. ¿Conoces a algunos que tienen carrera universitaria y están en el comercio informal?
R= Sí, dos uno que es físico matemático él vende piratería y le va mejor que si ejerciera su carrera. El segundo es el amigo de un primo, estudió químico o algo así, él es comerciante en el tianguis vende frutas y verduras y dice que le va muy bien.

ENTREVISTA CINCO.

FECHA: 28 de agosto de 2010.

NOMBRE: Manuel Cruz Gutiérrez.

EDAD: 30 años.

UBICACIÓN: Calle de Palma y Tacuba, Delegación Cuauhtémoc, Col. Centro.

1. ¿Hace cuánto que te dedicas al comercio ambulante?
R= 14 años.
2. ¿En cuántos puestos trabajas?
R= En cuatro.
3. ¿Cómo fue que ingresaste a este negocio, por invitación o cómo?
R= Es tradicional, familiar. Toda mi familia se dedica a esto.
4. ¿Cómo escogiste este lugar, sólo te pusiste y ya o a quien le pediste permiso?
R= A través de líderes.
5. ¿Tienen un líder de ambulantes, cuál es la cuota que pagan y cada cuánto?
R= Diario, no te puedo decir cuanto.
6. ¿En general por que crees que existe el comercio en la vía pública?
R= Porque es bueno por los ingresos que obtienes.
7. ¿Crees que la actividad que realizas afecta al comercio establecido?
R= No porque es poco.

8. Y que pasa con los impuestos que como ambulante dejas de pagar.
¿Crees que afecte la economía del país?
R= No, todos roban.
9. ¿Has pensado formalizar tu negocio?
R= No, para que si aquí tengo muchos beneficios.
10. ¿Las autoridades se han acercado a ti como ambulante para darte opciones para regularizar tu negocio?
R= No.
11. ¿Si te ofrecieran un empleo formal dejarías el ambulante?
R= No, me muero de hambre en un empleo.
12. ¿Conoces a algunos que tienen carrera universitaria y están en el comercio informal?
R= Muchos 8 o 9.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México, 1979.
- ALONSO, Martín. *Enciclopedia de idioma*. México D.F. 1988. 2ª reimpresión Aguilar. S. A. de ediciones. tomo I.
- ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo. *Derecho Fiscal*. Editorial Themis S.A. de C.V. México 1997.
- AZUA REYES, Sergio T. *Teoría de las Obligaciones*. 2ª edición, editorial Porrúa, México 1997.
- CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario enciclopédico de derecho usual*. Argentina 1989. Editorial Heliasta, S.R.L. Tomo I. 21ª ed.
- CANACO. *El comercio ambulante en la ciudad de México*. México D.F. 2008. P. 15.
- CANACO. *Mesas redondas sobre el comercio ambulante de la ciudad de México*. México D.F. mayo 1990. Economía informal .
- CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Derecho Fiscal I*. 2ª edición, IURE editores, S.A. de C.V., México 2003.
- CARREÑO, María Alberto. *Breve Historia del Comercio*. México D.F. 1964. Ed. Porrúa, 5ª edición.
- CASTILLO MÉNDEZ, Laura Elena. *Historia del comercio en la ciudad de México*. México Distrito Federal 1973. Departamento del distrito Federal. Secretaría de obras y servicios.
- CLIVE, Day. *Historia del comercio. Vol.I*. México. Ed. Fondo de Cultura Económica, primera edición española 1941.
- CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso. *Curso de Finanzas Públicas de México*. Porrúa, México 1977.
- DE LAS CASAS, Bartolomé. *Los indios de México y la Nueva España*. México D.F. 1987. Ed. Porrúa. 6ª edición.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco. *Derecho financiero Mexicano*. México 2006. Ed. Porrúa.

- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Principios de Derecho Tributario*. 3ª edición, editorial Limusa, México 1991.
- DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa, México 1995.
- DE PINA VARA Rafael. *Elementos de Derecho Civil Mexicano*. 5ª edición. Editorial Porrúa, México 1980.
- DE PINA VARA, Rafael. *Elementos de Derecho Mercantil*. México 2005. Ed. Porrúa, 30ª ed.
- DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal. *Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España*. Barcelona 1997. Ed. Planeta Agostini.
- DÍAZ DE COSSIO, Roger. *Objetivos y programas del sector comercio, Comercio y Desarrollo*. Septiembre-octubre 1977.
- Enciclopedia para Todos. *Historia del Hombre, Asia Anterior III, hebreos y fenicios*. Fundación Cultural Televisa. 1990.
- ESQUIVEL M. GONZÁLEZ, Edgar. *El ambulante en la ciudad de México*.
- FLORES ZAVALA, Ernesto. *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*. Editorial Porrúa, México 2004.
- GALINDO GARFÍAS, Ignacio. *Teoría de las Obligaciones*. Editorial Porrúa. México 2000.
- GARCÍA MAYNES, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa, México 1953.
- GIULIANI FONROUGE, Carlos M., *Derecho Financiero Vol. I*, ediciones De palma, Buenos Aires, 1997.
- GONZALEZ Eusebio y GONZALEZ teresa. *Derecho Tributario I*. Plaza Universitaria Ediciones, Salamanca 2004.
- GONZÁLEZ-SALAS, Campos, Raúl. *Los Delitos Fiscales*. Péreznieto Editores, S.A. de C.V., México 1995.
- GRAF, María Del Carmen. *Desarrollo del pequeño y mediano Comercio*. Comercio y Desarrollo. Enero-Marzo. 1980.
- JARACH DINO, *El Hecho Imponible*., 3ª edición, editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires Argentina, 1996.

- JARACH DINO, *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*. Editorial Abeledo-Perrot, 2ª ed., Buenos Aires Argentina 1996.
- KATZ Friedrich. *Situación Social y Económica de los Aztecas durante los siglos XV y XVI*. México D.F. 1966. Instituto de Investigaciones Históricas UNAM.
- KOHLER Josef. *El Derecho de los Aztecas*. México, D.F., 1924. Compañía Editora Latinoamericana.
- LOMELÍ CERREZO Margarita. *Derecho Fiscal Represivo*. Editorial Porrúa. México 1988.
- LÓPEZ ROSADO, Diego. *Curso de Historia Económica de México*. México 1981. Ed. UNAM.
- MAITLAND A. Edey. *Orígenes del Hombre, los fenicios*. México 1979. Ed. Lito Off-Set, La Latina SA,
- MANTILLA MOLINA, Roberto. *Derecho Mercantil, introducción y conceptos fundamentales*. México 2006. Ed. Porrúa, 30ª ed.
- MARTÍNEZ ALFARO, Joaquín, *Teoría de las Obligaciones*. 8ª edición, editorial Porrúa, México 2001.
- MULDOON JUAN-SERVITJE, Daniel, *El comercio de alimentos en México*. México 1984. Ed. Trillas.
- NAUFAL, Georgina. *Una estimación del desempleo en México*. Momento económico. No. 32. México Diciembre de 1987. Instituto de investigaciones Económicas. UNAM.
- NOVO, Salvador. *Breve Historia del comercio en México*. México D.F. 1974. Cámara Nacional de Comercio de la ciudad de México.
- ORTEGA CARREÓN, Carlos A. *Derecho Fiscal*. Editorial Porrúa. México 2009.
- ORTEGA Joaquín B., *Apuntes de Derecho Fiscal*, Tomo I, Montevideo 1970.
- QUINTANA ADRIANO Elvia Arcelia. *Diccionario De Derecho Mercantil*. México 2001. Ed. Porrúa.
- RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. *Derecho Fiscal*. México 1986. Editorial Harla, 2ª edición.
- ROJAS MIX, Miguel A. *La plaza Mayor*. España 1978. Editores de idiomas vivientes, S.A.

- ROJINA VILLEGAS Rafael, *Derecho Civil Mexicano, Obligaciones II*. Editorial Porrúa, México 1981.
- SANTA BIBLIA, Antigua Revisión 1909.
- SAINZ DE BUJANDA, F. *Sistema de Derecho Financiero I*, vol. 2º.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Derecho Fiscal Mexicano*. México 2003. Editorial Porrúa.
- SÁNCHEZ VEGA, Javier A. *La Obligación Civil y Fiscal*. México 2005. Editorial Sista.
- SÁNCHEZ VEGA, Javier Alejandro. *La defraudación fiscal y sus equiparables como delitos graves*. México 1991. Editorial Sista.
- VILLASEÑOR BÁEZ, Luis Francisco. *La Arquitectura del Comercio en la Ciudad de México*. México 1982. CANACO.
- WILLIAMS, Mary. *Comercio callejero en la delegación Coyoacan y micro territorios*. Editorial Plaza y Valdés, S.A. de C.V.

LEGISLACIÓN FEDERAL

- Código Fiscal de la Federación.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo.
- Ley del Seguro Social.
- Ley del Servicio de Administración Tributaria.
- Ley Federal de Derechos.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley General De Salud.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Reglamento de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud.
- Reglamento Interno del Consejo Nacional de Protección Social en Salud.

LEGISLACIÓN LOCAL

Código Fiscal del Distrito Federal.

Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal.

Ley de la Administración Pública del Distrito Federal.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

JURISPRUDENCIA

Tesis: P./J. 106/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIV, octubre de 2006.

Tesis: 4a. XXXVI/91, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, t. VIII registro: 207,876, noviembre de 1991.

Tesis 4a. XXXVI/91, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, t. I, registro: 902,051, noviembre de 1991, p. 69.

Tesis: P/J.10/2003, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVII, registro: 184291, mayo 2003.

Tesis: P/J.2/2009, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIX, registro: 167415, abril 2009.

Tesis^{2ª}/J. 31/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, registro: 173029, marzo 2007.

DICCIONARIOS

Diccionario Enciclopédico Larousse, México D.F. 2009.

Diccionario Jurídico General Tomo 1, Rafael Martínez Morales, IURE editores, S.A. de C.V. México 2006.

Diccionario Jurídico General Tomo 2, Rafael Martínez Morales, IURE editores, S.A. de C.V. México 2006.

Diccionario Jurídico General Tomo 3, Rafael Martínez Morales, IURE editores, S.A. de C.V. México 2006.

Diccionario Manual Jurídico ABELEDO-PERROT, 2º edición, Buenos Aires, Argentina 2000.

HEMEROTECA

CRUZ Martínez, Ángeles “*Aún deficientes, seguros Popular y para nacidos este sexenio: CNPSS*”, Periódico la Jornada, México, 18 de marzo de 2010.

CRUZ Martínez, Ángeles, “*Enfrenta el Seguro Popular graves rezagos en la certificación de clínicas y hospitales*”, Periódico La Jornada, México 3 de abril de 2010.

Revista Proceso, “*violencia desbordada*”. México, agosto de 2009.

Prontuario de Actualización Fiscal, Impuesto a los Depósitos en Efectivo, México D.F. Noviembre 2008 número 458.

PÁGINAS DE INTERNET

www.diputados.gob.mx

www.dgpdyrvp.df.gob.mx

www.inegi.org.mx

www.apertura.df.gob.mx

www.seguropopular.salud.gob.mx

www.asf.gob.mx

www.cnnexpansion.com

www.excelsior.com.mx

www.dof.gob.mx

www.elsemanario.com.mx

www.imss.gob.mx

www.senado.gob.mx

www.oem.com.mx