



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN

CREACIÓN DE UNA LEY QUE REGULE EL COMERCIO  
AMBULANTE EN EL DISTRITO FEDERAL

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

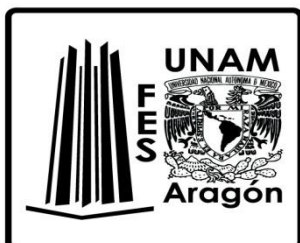
L I C E N C I A D A E N D E R E C H O

**P R E S E N T A:**

**CEDILLO CABRERA ROCIO**

**ASESORA:**

**MTRA: FLOR BEATRIZ AGUIRRE BUJÁN**



Nezahualcóyotl, Estado de México, Marzo de 2015.



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.

## **DEDICATORIAS**

---

### **A MI FAMILIA.**

Porque jamás existirá forma de agradecer completamente una vida de lucha, sacrificio y esfuerzo constante, solo deseo comprendan que cada logro mío es suyo también, teniendo en cuenta que siempre serán la fuerza que me impulse a seguir a pesar de los tropiezos.

### **A MIS PROFESORES.**

Que durante años de carrera me impulsaban a diario para seguir luchando por mis sueños, apoyándome siempre con sus conocimientos.

### **A MIS AMIGOS.**

Que fueron de gran ayuda y siempre estuvieron ahí cuando más los necesite.

### **A LA UNIVERSIDAD.**

Que fue mi alma mater, la cual me abrió las puertas de sus instalaciones para crecer y superarme intelectualmente.

# ÍNDICE

---

<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>CAPÍTULO I. ANTECEDENTES</b>	4
1.1. Épocas del Comercio.	4
1.1.1. Egipto.	4
1.1.2. Grecia.	4
1.1.3. Fenicia.	4
1.1.4. Roma.	5
1.1.5. Edad Media (476-1453).	6
1.1.6. Ferias.	7
1.1.7. Edad Moderna (1454-1789).	8
1.1.8. Edad Contemporánea (1789 a la fecha).	9
1.2. Modos históricos de realizar el intercambio.	9
1.2.1. El Trueque.	10
1.2.2. La Moneda.	10
1.2.3. Rutas Comerciales.	11
1.3. HISTORIA DEL COMERCIO INFORMAL.	12
1.4. Origen del Comercio Informal en México.	21
1.4.1. Etapa Precolombiana.	21
1.4.2. Etapa Colonial.	23
1.4.3. Etapa México Independiente.	25
1.4.4. Etapa Pos-Revolución.	26
1.4.5. Etapa Actual.	27
<b>CAPÍTULO II. CONCEPTO DE COMERCIO INFORMAL</b>	29
2.1. Definición de la Economía Informal.	29
2.2. Origen, Evolución y Definición de Comercio Informal.	29
2.3. Formas representativas del Comercio Informal.	32
2.4. Diferencia entre Comercio Informal y Ambulantaje.	37
2.5. Diferencia con el Comercio Informal.	39
2.6. Ausencia de un Marco Jurídico.	41

<b>CAPÍTULO III. AFECTACIÓN DE DIVERSOS SECTORES POR EL COMERCIO INFORMAL.</b>	44
3.1. Sector económico y productivo.	48
3.1.1. La procedencia y calidad de mercancías que se expanden.	49
3.1.2. El aspecto socioeconómico y político.	51
3.1.3. Corrupción burocrática.	54
3.1.4. Oferta y demanda.	56
3.2. Sector laboral.	57
3.2.1. Desempleo.	60
3.2.2. Implicaciones de carácter laboral y de seguridad social.	60
3.3. Sector social y público.	62
3.3.1. Deterioro del medio ambiente.	63
3.3.2. Inseguridad Pública.	64
3.3.3. Implicaciones a la salud pública.	64
3.3.4. Problemas con el tránsito peatonal y vehicular.	65
3.5. Sector Normativo.	66
3.5.1. Excesiva reglamentación comercial.	66
3.5.2. Ley del Impuesto sobre la Renta y su Reglamento.	67
3.5.3. Ley del Impuesto al Valor Agregado.	82
3.5.4. Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.	85
2.5.5 Código Financiero del Distrito Federal.	88
3.5.6. Código Fiscal de la Federación.	90
<b>CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE CREACIÓN DE LEY.</b>	93
4.1. Reformas a la Ley de Hacienda y Crédito Público.	93
4.1.1. Reforma Social y Hacendaria.	94
4.2. Comparación con Sistemas de Regulación del Comercio Ambulante en otros Estados de México.	101
4.3. Creación de una Ley que regule el Comercio Ambulante en el Distrito Federal.	104
<b>CONCLUSIONES</b>	110
<b>FUENTES DE INVESTIGACIÓN</b>	113

## INTRODUCCIÓN

---

Sin duda alguna una de las actividades más antiguas que en los últimos años ha venido ocasionando problemas sociales y económicos no solo en la Ciudad de México, sino también en las principales ciudades de nuestro país, está representada por el comercio informal, a nivel mundial conocido como economía informal y en México llamado, comercio ambulante, comercio callejero o en vía pública.

Este fenómeno es tan antiguo como nuestra historia, se podría decir que sus raíces comienzan con el “trueque”, sin embargo, no ha sido estudiado hasta hace algunos años debido a su desmedido crecimiento que ha empezado a preocupar a las autoridades gubernamentales.

Actualmente el comercio provoca grandes confrontaciones entre el gobierno y el pueblo, genera protestas constantes de la población por la obstrucción o invasión de la vía pública, los transeúntes ya no se encuentran seguros deambulando por las calles puesto que se tienen que bajar de las banquetas corriendo el riesgo de ser atropellados; la acumulación de basura ha provocado múltiples inundaciones, la falta de higiene han provocado el caos en las grandes ciudades, que es donde mayor número de comerciantes ambulantes se presentan.

Se cree que este fenómeno coincide, especialmente, con la implantación en nuestro país, en los años ochenta, de una serie de políticas de estricto ajuste económico, traducido a un proceso de desindustrialización, despidos masivos de trabajadores, recortes al gasto social, desvalorización salarial, crecimiento de la pobreza, contracción del mercado, precarización laboral, etcétera.

Aunado a todo esto, encontramos al comercio formal con sus múltiples quejas de desigualdad ante el comercio informal, como la pérdida de ganancias que

este fenómeno les ocasiona, así como el pago de contribuciones excesivo que aporta al Estado este sector de la población a diferencia de los comerciantes ambulantes.

Se cree, sin duda alguna, que este fenómeno se originó debido a la falta de ofertas de trabajo que hay en nuestro país, así como la falta de interés por parte del Gobierno para intentar controlar este sector que afecta la economía del país, así como su sociedad.

En México el comercio informal adquiere proporciones realmente alarmantes, por la invasión de espacios públicos y el aprovechamiento político del fenómeno de detrimento de la actividad económica. En todos los estados del país hay comercio paralelo, pero sólo en el Distrito Federal, donde todos los problemas se agigantan como la propia urbe desbordante, puede observarse la dimensión inconmensurable del fenómeno.

El comercio ambulante o ambulante preocupa por sus muchas aristas, no siempre limpias ni recomendables: extorsión, manipuleo político, deterioro urbano, invasión de áreas públicas, insalubridad, evasión fiscal y corrupción, transfigurado por la obra de la crisis económica en puestos ambulantes, que pululan incesantemente por casi todos los rincones de las grandes urbes, y que ha generado una gama muy variada de efectos sociales: desde los dilemas que representan para las autoridades fiscales hasta los enfrentamientos con los granaderos en cada desalojo. El ambulante se ha convertido en un refugio para los desempleados, imán para los consumidores de bajos ingresos, jaqueca permanente para el comercio organizado, fuente de prebendas para los partidos políticos y material inflamable para los conflictos y la violencia.

Hasta hace algunas décadas el gobierno intentó reglamentarlo apoyado en ordenamientos jurídicos que a la fecha no han sido reformados o con el paso del tiempo se abrogaron, dejando en el limbo muchos aspectos de derecho, dos de los ordenamientos que subsistieron al pasar el tiempo y que aún no se

han reformado pero siguen vigentes, son: el Reglamento de Mercados de 1951 y el Reglamento para los Trabajadores No Asalariados del Distrito Federal de 1975, reglamentos que solo regulan y protegen al comercio informal pero no se enfocan en regular el ambulante.

Por lo que en el presente trabajo lo que pretendo demostrar es que con la creación de una ley que regule el comercio ambulante en el Distrito Federal, podríamos contener dicho fenómeno para que no se siga propagando nacionalmente más como lo ha estado haciendo al pasar el tiempo.



## **CAPÍTULO I. ANTECEDENTES**

---

### **1.1. Épocas del Comercio.**

Podríamos decir que los orígenes del comercio se pierden en la oscuridad de los tiempos debido a que no se sabe a ciencia cierta cuando aparece éste.

En base a datos e informaciones históricas, podemos dar algunas referencias del comercio en algunos pueblos antiguos:

#### **1.1.1. Egipto.**

Hacia los años 3.000 a.C. el comercio adquirió en Egipto un desarrollo importante, teniendo como principal fuente de actividad la agricultura. El Río Nilo fue un importante factor geográfico que incentivó la labor del comercio, ya que por su cauce se transporta el famoso “limo” que es el elemento importante para fertilizar tierras aledañas a sus riberas.

También Egipto fue uno de los países que utilizó mayormente la exportación de madera, marfil, oro, vino, aceite, etc. Utilizaba el trueque como principal medio de intercambio ya que se desconocía aún el uso de la moneda.

#### **1.1.2. Grecia.**

Las principales prácticas de derecho comercial que se utilizaron en este país fueron las asociaciones, la actividad bancaria, el comercio marítimo que regulaba la actividad comercial, pues existían autoridades que analizaban esta actividad.

#### **1.1.3. Fenicia.**

Este país tras su mala situación topográfica y escasez para explorar se vio obligado a comerciar con otros pueblos para subsistir. Su actividad principal

estaba dedicada a la explotación de cristales, metales, piedras preciosas, elaboración y teñido de tejidos. El comercio se realizaba por vía marítima ya que se especializaron en la construcción de barcos para traslado de productos.

País que llevó a cabo muchas excursiones importantes que los hicieron llegar a las costas de Grecia, España y al Norte del Continente Africano, donde se fundó la ciudad de Cartago que vislumbró a la humanidad, ya que este pueblo logró subsistir dentro de la actividad comercial hasta 1.000 años d.C.

La actividad comercial de los fenicios da lugar a diversas modalidades de carácter social en los puertos y las factorías así como en la regulación de comercio ya que mediante tratados que contribuyeron a la actividad comercial se inicia **el crédito**, "... confianza dada o tomada a cambio de dinero, bienes o servicios".<sup>1</sup>

#### **1.1.4. Roma.**

En una región llamada Lacio habitaba una pequeña de población de agricultores, ya que se encontraba limitada por el río Tíber.

Aunque en ese momento la base de la economía era la agricultura, cada familia producía únicamente lo que necesitaba y el excedente se intercambiaba en los mercados a familias que no pudieran producirlo, al principio por cabezas de ganado y después por lingotes de bronce, sin embargo, no se distinguió por la actividad o dedicación al comercio a pesar de sus conquistas o gran poder político ya que no lograron constituir el centro comercial. Las vías terrestres que se construyeron eran fundamentalmente para uso militar y sirvió poco o casi nada a la actividad del comercio.

Consideraban al comercio como una actividad de los subalternos. Se hayan bastantes vestigios sobre derecho comercial como ser; práctica de comercio bancario y corretajes.

---

<sup>1</sup> DEL VALLE CÓRDOVA, Eva Elizabeth. *Crédito y Cobranzas*. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Contaduría y Administración. México, D.F. 2005. p.7.

Existían disposiciones sobre derecho comercial marítimo y sobre la institución mercantil del seguro.

A cerca de la letra de cambio “**literal cambiable**” era una carta que se escribía de A hacía B y pedía que a su nombre pague a un tercero C una determinada obligación.

Aparecen las primeras sociedades colectivas y las de comandita simple (se basa fundamentalmente en el vínculo familiar para que no se disgregue el patrimonio).

En la sociedad en Comandita Simple, el “patricio” encomendaba al “plebeyo” o al manumitido para que hiciera trabajo por tercera persona encomendada (fiar) además, en el préstamo de dinero con intereses primaba el derecho canónico (Luis Canonícci).

Podemos decir que Roma no conoció como tal el derecho mercantil porque éste no tuvo distinción formal con el civil, que regulara especialmente las actividades de los comerciantes.

### **1.1.5.Edad Media (476-1453).**

En esta época muchos campesinos, entre ellos artesanos y agricultores, dejan los campos para especializarse como tejedores, curtidores, vinateros, canteros, albañiles y herreros.

El comercio estaba sometido a una severa reglamentación, debido a la presencia de Corporaciones, Industrias, Oficios y entre ellas de comerciantes y mercaderes, se constituyó un paso fundamental en el avance del derecho comercial.

Se hace internacional gracias a las ferias y con esta organización los gremios. A principios de la época por la fragmentación de autoridades aisladas, como expresión del estado no se pudo unificar determinadas disposiciones, los

comerciantes; sufrían una serie de complicaciones para poder trasladar sus productos de un lugar a otro debido a disposiciones restrictivas, gravámenes, impuestos, pillaje, etc.

Las expediciones de Las Cruzadas contribuyeron grandemente al incremento del comercio, siendo en ese tiempo las instituciones legales más importantes:

- Los roles o juicios de Olerón.- Que eran compilaciones de preceptos sobre Derecho Marítimo, emanados posiblemente de los fallos pronunciados por las autoridades de la Isla de Olerón.
- Las Leyes de Wisbi.- De menor importancia que las anteriores y que deben su nombre a la villa en que tuvieron su origen en la Isla de Gothland.
- El libro de Consulado de Mar.- Constituye un verdadero monumento de Derecho Consuetudinario Marítimo. Aparecieron Instituciones de Derecho Comercial conocidos hasta nuestros días como ser: Las Sociedades Colectivas y en Comandita, la letra de cambio, los comerciantes mayoristas, minoristas, instituciones de orden religiosa como “Los Montes de Piedad”, las Guildas, y hermandades como “los hermanos humildes de Pisa”, etc.

#### **1.1.6.Ferías.**

Esta importante organización comercial, se incrementó en esta época sirviendo fundamentalmente al desarrollo de los pueblos, haciendo nacer en los jefes de estado, pequeños intereses de querer colaborar con los comerciantes de los cuales obviamente sacaban ventajas. Las ferias, era la reunión de comerciantes en lugares fijos y en fechas también fijadas protegidas por disposiciones legales.

En las ferias podemos encontrar en origen de “la quiebra” cuyo nombre se daba a quienes se prestaban dinero de personas usureras de manera que

cuando el pasivo era más alto que el activo, entonces se ponía en pié y rompía su banco, a esos sus acreedores podían ajusticiarlo e incluso llevarlo a la horca.

Existía un dicho ***“La justicia para los comerciantes debía hacerse en las ferias, con la misma rapidez con la que el polvo del camino se desprendía de los pies del viajero”.***

Organización medieval del comercio.- En esa época los jefes de Estado tratando de incentivar el comercio y otorgar un tratamiento preferencial entre las personas dedicadas al mercantilismo, bosquejaron una catalogación en cuanto a la organización del comercio, pues en principio se determinó la existencia del **Artesano** quien elabora y produce los bienes para venderlos sin intermediarios.

Luego aparece **“El Buhonero”** que era una especie de intermediario ya que adquiría productos de los artesanos y luego los ofrecía a quienes lo requirieran. Más adelante aparece **“El Tendero”** que ya estaba establecido en una habitación fija donde vendía los productos adquiridos a los anteriores.

### **1.1.7. Edad Moderna (1454-1789).**

Los descubrimientos geográficos determinaron una verdadera revolución en el campo comercial debido a la incorporación de ingentes riquezas al patrimonio humano en los tres reinos de la naturaleza.

Se afirman más las compañías por acciones desplazando a las sociedades. La actividad comercial estaba encerrada en determinadas jurisdicciones usos y costumbres concernientes a ciertos actos de comercio marítimo y al contrato de seguro.

Adquieren preponderancia las sociedades por acciones, las actividades bancarias, las bolsas de comercio y surgen nuevas y elevadas instituciones

mercantiles frente a las nuevas modalidades de vida.

### **1.1.8. Edad Contemporánea (1789 a la fecha).**

Se presenta el comercio como causa de grandes transformaciones sociales a causa del progreso y la civilización. Con el desarrollo de los transportes, llega la comunicación y se abren nuevas rutas comerciales, se incrementa la organización de sociedades comerciales y los estados proceden a determinar y sintetizar las normas de comercio para el libre desenvolvimiento de las personas en general.

## **1.2. Modos históricos de realizar el intercambio.**

Para poder hablar de cómo surge el comercio informal tendríamos que remontarnos al surgimiento del comercio a nivel mundial, ya que éste como lo hemos dicho es uno de los más antiguos y más importantes inventos de la humanidad junto con la aparición de la agricultura en el Neolítico, podríamos decir que es para algunos el origen de la civilización. No olvidemos que anteriormente el hombre tenía más necesidades de subsistencia para su consumo por lo que no ejercía la actividad del comercio, por ello practicaba la agricultura de subsistencia. Sin embargo, a medida que se incorporaban nuevos desarrollos tecnológicos como el uso de la fuerza animal o el uso de diferentes herramientas, las cosechas obtenidas eran cada vez mayor, este aumento en la producción propicio el nacimiento del comercio, surgen dos factores de gran importancia: la cosecha que superó el nivel mínimo de subsistencia y en la que ya no era necesario que el conjunto de la sociedad se dedicará al mismo oficio de la agricultura, especializándose en otras áreas de trabajo como el hierro o la cerámica, permitiendo así el intercambio de productos ya elaborados, dándole entrada al “trueque”. Normalmente estos objetos eran elementos para la defensa de la comunidad (armas), depósitos para poder transportar o almacenar excedentes de alimentos (ánforas, etc.),

nuevos utensilios agrícolas (azadas de metal...), o incluso más adelante objetos de lujo (espejos, pendientes, etc.). También se intercambiaban innovaciones científicas y tecnológicas, el trabajo en hierro, en bronce, la rueda, el torno, la navegación, la escritura, nuevas formas de urbanismo, entre otras.

Podría decir que con el comercio surge el cambio de las sociedades ya que ahora la riqueza podía almacenarse e intercambiarse, apareciendo así las primeras sociedades capitalistas y con ello las primeras estratificaciones sociales. En un principio gente del poblado y familia del dirigente, con el paso del tiempo guerreros, artesanos, comerciantes, etc.

### **1.2.1. El Trueque.**

El trueque es una operación más de carácter económico que comercial pues antes que la ganancia o el lucro, se impone la necesidad o la utilidad del artículo por consumirse, es "... el intercambio de un satisfactor por otro. Esa necesidad de cambio determinada que los hombres constituyeran en lugares específicos para tal efecto".<sup>2</sup> Se dice que es la manera en que las antiguas civilizaciones empezaron a comercializar.

El trueque fue el principal indicio del comercio pero debido a que en su proceso era necesario un intermediario que corría un riesgo demasiado elevado en las transacciones, ya que ellos almacenaban las mercancías involucradas en las transacciones comerciales, fue dejado de lado rápidamente con la aparición de la moneda.

### **1.2.2. La Moneda.**

La moneda era el medio acordado para el intercambio de mercancías y bienes, era una unidad de cuenta y herramienta para almacenar valor.

---

<sup>2</sup> CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. *Diccionario Jurídico Elemental*. Edit. Heliasta S.R.I... Buenos Aires Argentina. 1ª. Ed., 1993. p.391.

El uso del dinero en las transacciones comerciales supuso un gran avance en la economía, sin embargo, el no utilizar necesariamente monedas en todas las comunidades fue el único inconveniente, debido a esto se crean las divisas que era la utilización de oro puro, sal o pimienta; dichas divisas facilitaron el comercio internacional en gran medida.

### **1.2.3. Rutas Comerciales.**

A lo largo de la Edad Media, empezaron a surgir rutas comerciales transcontinentales que intentaban suplir la alta demanda europea de bienes y mercancías, sobre todo de lujo.

El comercio a través de estas rutas era un comercio directo, las primeras empiezan a hacerse presentes en los estados de regulación de importación.

El ejemplo más destacado de estas rutas fueron **las Cruzadas**, ruta comercial creada de manera indirecta, ésta se crea a raíz del movimiento de tropas, suministros, armas, artesanos especializados, botines de guerra, etc. Reactivó la economía de muchas regiones europeas.

Con la creación de rutas comerciales empiezan a surgir los sistemas:

- A) Mercantilismo.-** Es la teoría económica que considera que la riqueza de un país se basa únicamente con los suministros de oro y plata. De aquí se deriva que se tienen que potenciar las exportaciones mientras que se tienen que gravar fuertemente con aranceles las importaciones. Esta teoría cayó intensamente en los estados europeos en los siglos XVII y XVIII, y es uno de los principales motivos que propiciaron el colonialismo y ocasionaron las guerras.
  
- B) Capitalismo.-** Es el sistema económico que se instituyó en Europa entre los siglos XVIII y XIX. El fundamento del capitalismo es el establecimiento de compañías especializadas en la compra, producción y venta de bienes y servicios, en un mercado libre del control del Estado.



La única regla que rige en un sistema capitalista puro es la ley de la oferta y la demanda. Esta regla fija los precios en función del grado de necesidad de las mercancías por parte del comprador, en relación con el grado de necesidad de capital del vendedor (también relacionado con la cantidad de mercancías almacenadas por el vendedor).

Este sistema económico generó una situación de libre competencia en un mercado autorregulado por la oferta y demanda, la cual supuso un nuevo cambio en el comercio mundial. Durante la Revolución Industrial y los cambios repentinos que representó, aparecieron diferentes reacciones contra el capitalismo, como el sindicalismo, el comunismo o el anarquismo.

Un caso especial es la aparición del anarquismo de mercado que argumenta que el sistema económico-político vigente es más bien un capitalismo de Estado que consiste en monopolios salvaguardados por el Estado y es por lo tanto un sistema económico incompatible con un mercado genuinamente libre, “comercio libre e informal, independiente del estado”. He aquí el posible surgimiento del comercio informal.

### **1.3. HISTORIA DEL COMERCIO INFORMAL.**

Aunque no se sabe a ciencia cierta cuando surge o porqué el comercio informal o economía informal como se conoce a nivel mundial, el estudio de este comienza en los años sesenta y es retomada en los años noventa pues, al contrario de que muchos estudiosos y estudiosas pensaban, este tipo de actividad no solamente se amplió en número sino que también se manifestó con diferentes matices, en los países capitalistas centrales de América Latina.

En ciudades como México, D.F., Sao Paulo, y Lima, que se encuentran entre las ciudades más pobladas y de mayor densidad del mundo, una característica

fundamental es la existencia de miles de vendedores ambulantes.

El vendedor ambulante es, en primer lugar, un comerciante. Sus fines son lícitos, pero se tiene que basar en medios ilícitos, es decir, no cumplir con las regulaciones legales, no cumplir con las normas laborales, no pagar impuestos porque no le queda otro remedio que hacerlo así. No puede ingresar en la economía formal porque ésta impone sobre las sociedades latinoamericanas un coste tan oneroso que resulta insufragable para las personas y para los empresarios con pequeños ingresos. La informalidad es entonces una situación en la cual la gente quiere trabajar legalmente pero no puede. Lo único que le queda es trabajar en esa zona de relativa ilegalidad que el resquicio legal deja en la sociedad de Latinoamérica. Otro de los problemas que incrementa el comercio informal en los países latinos es la falta de instituciones legales que permitan maximizar sus beneficios o cómo organizarse con mayor eficacia. Padece de igual forma de una insuficiencia crónica de derechos de propiedad que, a la larga, termina influyendo negativamente en su productividad.

Dicho esto, pues, es evidente que estas actividades de fines lícitos y medios ilícitos, es decir, **la informalidad**, son significativas, aunque su importancia varía de un sector a otro de la economía latinoamericana.

En América Latina las actividades informales son una fuente importante de empleo. En 1994, G. Rosenbluth escribe un excelente artículo en la Revista de la CEPAL sobre la informalidad y la pobreza en América Latina; el autor busca aportar elementos que contribuyan a esclarecer si es efectivo que la pobreza proviene sólo del sector informal, o en qué medida contribuye a ella el sector asalariado, y que proporción de los trabajadores informales son pobres. Considera que los integrantes del sector informal son: los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados; los trabajadores de una microempresa, definida como una unidad de producción que emplea hasta cinco personas y los trabajadores del empleo doméstico. El autor apunta que la

informalidad laboral es interpretada según diferentes concepciones teóricas: el enfoque estructuralista, el enfoque neoliberal y el enfoque basado en nuevas formas de organización del trabajo. Él inscribe su trabajo bajo el enfoque estructuralista. Este enfoque explica el origen del sector informal y de su evolución por el comportamiento del empleo, así que, el proceso productivo de América Latina incorpora tecnología importada, generada de acuerdo a la constelación de recursos del lugar de procedencia. Eso hace con que la tecnología utilizada refleje la escasez relativa de los factores productivos de los países desarrollados y los cambios en los productos consumidos en esos países, cuya demanda se traslada a la región a través del consumo imitativo. La incorporación tecnológica se da en un contexto estructural distinto, y dos aspectos son resaltados: la alta desigualdad en la distribución del ingreso y el acelerado crecimiento de la fuerza de trabajo. Las consecuencias son: una generación de empleos insuficientes para absorber el alto crecimiento de la fuerza de trabajo, y una estructura de precios inelástica a los cambios ocurridos en el proceso económico por la incorporación de nueva tecnología.

El enfoque neoliberal atribuye el origen de la economía informal a la intervención estatal en la economía en general y, de manera particular, a la regulación que ejerce el Estado en el mercado laboral. En este marco, la actuación del Estado impondría rigideces en la contratación y en los niveles de remuneración de los trabajadores. Así que el juego de la oferta y de la demanda estaría alterado, llevando las empresas a la informalidad para huir de estas imposiciones estatales. Aquí, la definición de informalidad es muy amplia y congrega actividades muy diversas tales como: los vendedores ambulantes, los talleres artesanales manufactureros y de servicios, las pequeñas empresas subcontratistas de servicios, los transportistas, el comercio ilegal de todo tipo (incluido el contrabando), entre otros.

El enfoque basado en nuevas formas de organización del trabajo proviene de los países desarrollados, y sustenta la tesis de que ha surgido una nueva división del trabajo como respuesta a la crisis mundial, cuyas consecuencias principales han sido la caída de la productividad y la inestabilidad de la demanda. Así que las empresas, en el marco de la reestructuración del sistema económico mundial, han buscado reducir sus costos fijos, y en especial los salarios, mediante nuevas formas de organización del trabajo y de gestión de la mano de obra, incluso el desarrollo de nuevas tecnologías ha permitido la descentralización de los procesos y las relaciones de subcontratación en régimen informal.

G. Rosenbluth (1994) sustenta la tesis estructuralista de que el nivel de desarrollo económico, la modalidad y la dinámica económica son factores que condicionan la situación del empleo y, por lo tanto, inciden en la magnitud y condiciones de vida del sector informal. En este marco, hace una interesante clasificación de los países latino americano basada en datos de la División de Estadística y Proyecciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC). En dicha clasificación intervienen dos rasgos básicos: el desarrollo de la estructura productiva y la apertura de la economía. De esta forma, elabora y aplica dos índices: en el primero ordena los países según el grado de desarrollo de su estructura productiva y en el segundo índice ordena a los países según su articulación con el mercado. La clasificación de países surge como resultado de la combinación de ambos índices. Además, considera que las condiciones de vida del sector informal obedecen tanto a factores económicos de carácter estructural como a aspectos sociopolíticos de carácter coyuntural.

Según esta clasificación, Brasil está entre los países que presentan mayor nivel de desarrollo y mayor influencia del sector financiero. En éste país, los

procesos de urbanización e industrialización empezaron antes que en otros de América Latina, hecho que favoreció el surgimiento de movimientos sociales organizados que ejercieron presión por reivindicaciones diversas no sólo sobre los empresarios sino también sobre el Estado. Estas demandas fueron atendidas en mayor o menor medida según el grado de desarrollo de las fuerzas sociales y la índole del Estado, pero merece la pena decir que las políticas sociales favorecieron a los segmentos urbanos donde se concentraba la mayor parte de la población. Así que la industrialización y la modernización han penetrado intensamente en áreas estratégicas, como la producción de bienes de capital. La urbanización ha acompañado al desarrollo económico sólo en las áreas geográficas donde la producción ha mostrado mayor dinamismo. La consecuencia de estos hechos fue la producción de una gran disparidad regional, así que hay áreas donde existe una intensa actividad económica y social que ha cubierto segmentos significativos de la población y otras que fueron postergadas en lo económico y social, generando bajo nivel de vida y déficit de servicios básicos. De esta manera, en Brasil, la composición social y los rasgos demográficos de los informales son muy heterogéneos.

De hecho, Brasil tiene una estructura económica diversificada, en la cual el capital financiero ha adquirido una presencia dominante, afectando a la orientación de la producción y favoreciendo la concentración de los recursos, que en muchas ocasiones genera condiciones monopólicas en el mercado. La lógica financiera determina las modalidades de inversión y por lo tanto, privilegia una rápida rotación de capital y el aumento de los niveles de capital líquido y desarrolla actividades especulativas.

Según Rosenbluth (1994), la magnitud de la informalidad en países como Brasil, se explica por las siguientes causas: 1) la incapacidad del sector moderno para absorber en su totalidad la oferta de mano de obra, situación que se agudiza en períodos de crisis, cuando no sólo se debilita ésta función sino

que se produce una expulsión de trabajadores; 2) la alta inestabilidad ocupacional que generan algunas actividades promovidas por la modalidad de desarrollo, y por último, 3) la existencia de espacios económicos no cubiertos por la modernización, donde se dan condiciones favorables para desarrollar actividades por cuenta propia, incluso superiores a las de muchos de los trabajos asalariados.

Entre las conclusiones, el autor señala que la mayor parte de los pobres pertenece al sector informal de la economía, pero, ello no significa que todos los trabajadores informales sean pobres, de hecho y si tuviéramos la oportunidad de realizar encuestas entre los comerciantes informales dentro de nuestra localidad observaríamos que la mayoría tiene muchísimo mayores ingresos gracias al comercio informal que si estuvieran laborando; sin embargo también debemos tener presente que mucha gente, de origen humilde, probablemente migrantes del campo a la ciudad, que, dada la situación en la que se encuentra, tiene que dedicarse a comerciar para así generar una actividad empresarial que les permita ganar una subsistencia mínima.

A partir de los años setenta, en Brasil, el sector informal de la economía es estudiado, por algunos autores, desde la llamada teoría de la dependencia. Para Lúcio Kowarick (1977) ésta teoría permite el estudio de las sociedades periféricas de una forma global e interpreta el desarrollo o el subdesarrollo como un proceso histórico y social. Para este autor, la expansión del capitalismo no es solamente sinónimo de formas modernas de producción, al contrario, ésta expansión crea "nuevas" formas de producción tradicionales. Según Oliveira (1972) el modelo brasileño de acumulación tiene su especificidad particular, es decir, reproduce y crea una periferia donde predominan formas no capitalistas de relaciones de producción que sustentan el crecimiento de los sectores capitalistas y garantizan las estructuras de dominación y reproducción del sistema.

El énfasis en la teoría da dependencia se apoya en el concepto de la marginalidad. Éste concepto antes referido a una situación de exclusión cualquiera, es ampliado por Kowarick y se refiere a grupos sociales o patrones productivos que se reproducen de manera dependiente a las leyes del capitalismo industrial.

En el momento presente, los datos son muy contundentes y demuestran la importancia de hacer estudios sobre los sectores informales de la economía de una forma muy amplia y que considere todas las aportaciones teóricas y empíricas.

Montagner (1998) estudia la informalidad y el ajuste en la ocupación en los años noventa en la región metropolitana de São Paulo. Apunta que las transformaciones en curso en el patrón productivo y de competencia adoptados a partir de los años noventa, alteraron el mercado de trabajo brasileño y redujeron los empleos formales en las grandes empresas. Hecho que debe ser estudiado a través de las diferentes formas de inserción que la población económicamente activa encuentra para continuar trabajando. Abogó por ello que los estudios deben considerar no sólo los aspectos relativos a los puestos de trabajo, sino también los atributos relativos al individuo, como: sexo, edad, escolaridad, para evaluar el proceso y la cualidad de los puestos generados.

E. Pires (1998) aborda cuestiones muy interesantes sobre la dinámica y la regulación socioeconómica de la actividad informal. Así que discute lo que garantiza la reproducción de las actividades del sector informal y cuál es el tipo de sociabilidad que aparece en la reproducción específica de este segmento que lo diferencia de los otros grupos en el mercado de trabajo. Para tanto, discute las características generales del trabajo informal, la lógica de la

formación de los rendimientos en éste sector y las relaciones entre el trabajo informal, el Estado y la ideología. Al final plantea la pregunta: ¿para qué y a quién sirve el trabajo informal?.

El autor apunta las siguientes características del trabajo informal relativas al tiempo, al lugar y al sector de la economía: a) el tiempo de permanencia de las personas en el sector es muy grande; b) las personas realizan las actividades informales en su mayoría en los domicilios propios o de otros; c) 80 por ciento de las personas que trabajan en sitios públicos son informales; d) la gran mayoría trabaja en la prestación de servicios, en el comercio y en la construcción civil.

Refuta las ideas de los años setenta en que consideraban el trabajo informal como un sector marginal, autónomo, de fácil entrada, para apoyar las ideas de los años ochenta, período en que el trabajador informal ya aparece como uno que a veces no se identifica con la pobreza y la marginalidad.

Este autor es el único que trata del comercio informal de manera más específica, y lo hace cuando aborda la formación de los rendimientos. Apunta una cuestión crucial para los camelôs<sup>3</sup>, pues argumenta que la incertidumbre en los rendimientos depende de la ubicación del negocio, de la clientela, de la competencia entre ellos. De hecho, los camelôs necesitan garantizar su propia demanda, de donde concluye la importancia del lugar para éste tipo de negocio.

Hernando de Souto (1986) afirma que todo el crecimiento del sector informal es fruto exclusivo de una legislación dura e inflexible, pero Pires (1998), cuando aborda la participación de Estado argumenta que hemos de considerar también las relaciones de conflicto y las demandas por los derechos ciudadanos que producen movimientos importantes por parte de los trabajadores informales que desean garantizar sus derechos de uso y ocupación en los espacios públicos.

Araújo (1998) al buscar soluciones y políticas para los pequeños negocios, plantea la idea de que es necesario garantizar estudios sobre qué sectores informales presentan viabilidad económica y, por lo tanto, deben ser

---

<sup>3</sup> Llamado así al vendedor ambulante en Brasil.



estimulados. En su opinión, debemos reducir el carácter ilegal de la informalidad; pues la heterogeneidad del sector informal no admite categorías analíticas sólidas y, por lo tanto, debemos tener muy claro cuáles son las actividades informales que queremos apoyar y estimular y cuáles son capaces de competir y resistir.

Aporta también la idea de que no hay pruebas empíricas de que el sector informal genere ocupaciones que compensen el desempleo en el sector formal. El autor rechaza la idea planteada comúnmente de que un crecimiento de la economía, reduce el desempleo y, por lo tanto, reduce el sector informal, pues una parte de la demanda global es atendida por la producción informal, que puede crecer con la expansión de la economía como un todo.

Barros (1998) argumenta que la primera causa de la viabilidad del sector informal, en Brasil, es la existencia de salarios muy bajos; o sea, el sector informal es un fenómeno generado por la pobreza, por los bajos salarios que son generados por tres factores: la baja productividad, una estructura de clase muy perversa y la dominación política de una elite que evita una distribución de la renta.

En definitiva, a partir de los años ochenta en Brasil, dos factores caminan juntos y ambos conducen al desempleo, uno, el factor estructural de la reestructuración productiva, y otro, o el factor coyuntural de la recesión económica (Kraychete, 1998). Las innovaciones tecnológicas disminuyeron los puestos de trabajo que no volverán incluso con una mejora de la economía; o sea, que las ideas clásicas que afirmaban que el desarrollo en los moldes capitalistas de producción llevarían al pleno empleo, estable y asalariado han sido desmentidas.

Entonces podemos decir que desde los años sesenta, el comercio callejero o informal es una actividad presente en las calles y plazas de las ciudades latinoamericanas. Este tipo de actividad forma parte de las llamadas

---

actividades informales de la economía y en el contexto latinoamericano, tiene un papel muy importante en el conjunto de las actividades económicas y sociales, pues absorbe una gran parte de los y las trabajadores urbanos y, además, estos trabajadores y trabajadoras, al utilizar espacios públicos para ejercer sus actividades, son responsables de transformaciones en los espacios urbanos.

Sin embargo también debemos tomar en consideración que aunque no es un tema muy estudiado no se podría considerar una actividad cien por ciento fuera de la reglamentación del Gobierno o ilícita debido a que también dichos comerciantes pagan al Ayuntamiento el derecho de piso. Debemos advertir que los gobiernos deben ofrecer condiciones de infraestructura básica en términos de sanidad, salud, educación, escuelas y guarderías para que estos trabajadores vean mejoradas sus precarias condiciones de vida.

## **1.4. Origen del Comercio Informal en México.**

### **1.4.1. Etapa Precolombiana.**

En ésta etapa un importante sector de la población se dedicó al comercio, por la importancia que esta actividad tenía para la economía de los antiguos mexicanos.

“Tan grande fue la importancia alcanzada por los comerciantes precolombianos, que a la llegada de los españoles constituían estos uno de los sectores más poderosos del mundo *mexica*, dotados de un sinnúmero de funciones y privilegios”.<sup>4</sup>

Surgen distintos sectores o agrupaciones que realizaban la actividad de comercio: los primeros grupos de artistas, artesanos y agricultores considerados vendedores locales que comercializaban en cantidades

---

<sup>4</sup> LEÓN Portilla Miguel, *Tolecayotl: aspectos de la cultura náhuatl (La institución del Comercio)*, Fondo de Cultura Económica. México 1980. p.309.

pequeñas y de manera ocasional; los segundos, la asociación de los *pochtecas*, también conocidos como *oztomecas*, que eran mercaderes o comerciantes profesionales con monopolio de comercio exterior, organización y privilegios.

“Cada región de comercio tenía su lugar en el tianguis ordenado en calles donde se agrupaban las distintas mercancías sin que se entremezclaran unas con otras; así había calles de herbolarios o calles en que se vendían solamente animales de caza, todo con tan gran orden que asombró a los conquistadores españoles”.<sup>5</sup>

El mercado o *tianquiztli* más grande e importante era el de Tenochtitlán, el cual causó gran impacto en los españoles, quienes lo describen como uno de los principales factores de la vida económica azteca.

Una vez que Tlatelolco fue conquistado por los aztecas, el tianguis de Tlatelolco constituyó el primer barrio comercial del México precolombino, al que llegaban productos de todas regiones de Mesoamérica, aquí es donde se da la primera forma de organización de los mercados o comercios locales, los cuales seguían las siguientes reglas:

1. El día de reunión era una especie de día festivo durante el cual no debía hacerse otra cosa.
2. Sólo era permitido comerciar dentro del mercado o tianguis; el ejercicio del comercio fuera de él estaba prohibido por razones de orden religioso y social.
3. Para cada mercancía hay un lugar en la calle.
4. La venta se realizaba por pieza y medida, nunca por eso.

---

<sup>5</sup> CALDERÓN Francisco R., *Historia Económica de la Nueva España en tiempos de los Asturias*, Fondo de Cultura Económica. México 1970. p.71.

5. Los precios de los productos vendidos en el mercado eran determinados por los jefes de los comerciantes (*pochtecatlatoque*).

Desde esta época ya existían restricciones en el comercio, como ejercer la actividad en lugares que no estaban destinados para ello, lo que en la actualidad también se prevé pero no se cumple, de ahí que se considere un derecho vigente no positivo.

En el mercado se recaudaban determinados impuestos, como la llamada gabela que todos tenían que pagar en el mercado y que estaba destinado a fines públicos y al *Tlatoani*; se afirma que existían jueces en el mercado encargados de recaudar los tributos que pagaban los mercaderes, de lo que hoy en día están encargados los jefes de mercado.

“El gobierno del mercado era encomendado por el rey a un tribunal permanente compuesto siempre por diez o doce jueces que dictaminaba sobre todos los conflictos comerciales, velaba porque no hubiera fraudes en perjuicio tanto de consumidores como de vendedores, cuidaba que no se violaran los precios y las calidades de las mercancías fijados por las autoridades y juzgaba y sentenciaba los delitos que se hubieran cometido en los recintos del tianguis”.<sup>6</sup>

Así pues, en esta etapa encontramos el primer antecedente inmediato de lo que hoy día conocemos como comercio informal, pues la actividad comercial se realizaba en los tianguis de los principales barrios del antiguo pueblo mexicano.

### **1.4.2 Etapa Colonial.**

Desde la conquista y hasta 1533 todavía estaba a cargo del orden y justicia en los mercados de México y Tlatelolco un juez indígena, sin la interferencia de ningún funcionario español.

Sin embargo, posteriormente, la actividad comercial de los indígenas sufrió las consecuencias de la organización económica surgida de la conquista, estableciéndose prohibiciones o restricciones, como por ejemplo, sólo se les

---

<sup>6</sup> CALDERÓN Francisco R., Ob. Cit., p.76.

permitía realizar el comercio de los frutos y mercaderías que cosechaban en forma directa y artesanías fabricadas por ellos.

Cuando el *pochteca* perdió su posición distintiva, fue sustituido por nuevos comerciantes indígenas y su historia se fue juntando gradualmente a la de los españoles. La primera intención fue hacer un comercio aparte, en oposición a la proposición real de un comercio libre entre indígenas y españoles, lo cual se logró y mantuvo hasta el final de la época colonial.

Durante la época del virreinato, el centro de abasto público estaba en la Plaza Mayor y duró de 1525 a 1790, en ella se expendían todos los productos propios del abasto, y la población acudía diariamente. En este mercado, se concentraba una gran cantidad de vendedores, el oficio de *vendimiero* o comerciante fue muy concurrido, igualmente se presentaron los *mesilleros* (puestos en mesas improvisadas) y los *regatones* (intermediarios) quienes compraban los productos a los introductores y los vendían en la Plaza Mayor encareciéndolos.

A finales del siglo XVIII, el Virrey Segundo Conde de Revillagigedo, fue quien organizó el abasto de la Ciudad de México, mediante la construcción Mercado del Volador que fuera considerado el mercado más grande e importante en la época colonial, en la manzana del actual edificio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el cual al pasar el tiempo fue insuficiente para satisfacer las necesidades de la ciudad y nuevamente se desbordó el comercio sobre la Plaza Mayor, el Atrio de Catedral y las calles circunvecinas.

En esta etapa además de los mercados, surge un nuevo elemento que fueron las llamadas “ferias”, en donde se llevaba a cabo el comercio principal de las mercancías de exportación, pero solo desarrolladas por algunos años.

### **1.4.3. Etapa México Independiente.**

En esta etapa el comercio mexicano se clasifica en dos formas distintas: el practicado en las tiendas y pequeños establecimientos (ampliamente desarrollado a fines del siglo XIX), y el que se efectuaba en las calles o en las afueras de las principales plazas de las ciudades y poblaciones del país.

A diferencia de la época virreinal, durante estos años se desarrolló el sistema de tiendas, mas sin que dejara de existir la forma tradicional heredada de aquel período, que fue la de los mercados exteriores; pero mientras que las primeras se establecían en forma preferente en las ciudades y poblados de importancia que pudieran ofrecer el número de demandantes suficientes, los segundos se desenvolvían en cualquier sitio. Una gran desventaja entre ambos fue que mientras las tiendas permanecían abiertas permanentemente, los mercados ofrecían sus productos sólo en los días en que se celebraba éste y que variaban de región a región del país.

Por otra parte, a los ojos del gobierno en turno en la Ciudad de México, el comercio informal representó un constante y cotidiano problema que fue causa de una prolongada serie de intentos por regularlo y cuyo estrepitoso fracaso se refleja en la quema del famoso Mercado del Parián (el mercado más grande del siglo pasado) por parte de los comerciantes informales de la época, quienes ante la presión que se vivía en esos tiempos en la ciudad vieron en el mercado una forma ventajosa de eliminar a la competencia establecida.

Uno de los mejores ejemplos de regulación en esta etapa fue el Manual de Providencias Económico-Políticas para el uso de los habitantes del Distrito

Federal, recopilación que recoge el Bando dictado por la Secretaría del Excelentísimo Ayuntamiento Constitucional de la Ciudad de México de fecha 14 de octubre de 1828.

El multicitado Mercado del Volador se encontraba donde hoy se encuentra la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al lado de Palacio Nacional y el lugar donde se colocaban los vendedores informales a finales del siglo antepasado es el mismo donde algunos están hoy en día.

El comercio informal siguió proliferando y para el año de 1880 en un esfuerzo de atenuar el problema se creó el Mercado de la Merced para acoger a todos estos comerciantes.

#### **1.4.4. Etapa Pos-Revolución.**

En México, la Revolución dejó sumida a la economía en una crisis aguda y fue el comercio uno de los sectores más afectados, principalmente en la circulación y distribución de los productos, sin embargo, el comercio informal no fue afectado tan severamente, ya que para el siglo XX los comerciantes informales crecían en las calles. De tal manera, que las autoridades acordaron crear un corredor comercial, de la Plaza de la Merced a la de San Juan Báez, así se formaba un corredor cerrado con tráfico local.

A partir de 1960, el Gobierno del Distrito Federal afrontó la presión social y de la opinión pública, que lo obligó a instrumentar un amplio Programa de Modernización y Ordenamiento del comercio informal.

Para dar respuesta a este reto, el entonces regente capitalino Ernesto P. Uruchurtu, implementó un programa considerado el más ambicioso y que consistió en la construcción de 265 mercados, incluyendo la gran Central de Abasto y el nuevo Mercado de la Merced al que popularmente se le conoce como el de las Naves. Pero a pesar de ello, el problema de acumulación de

comerciantes informales persistió hasta el año de 1980. Cabe señalar que desde el año de 1960, no se han construido nuevos mercados en el Distrito

Federal, lo que nos indica la incapacidad del gobierno para dar solución al problema.

#### **1.4.5. Etapa Actual.**

Actualmente el comercio informal continúa con un proceso de crecimiento acelerado, a pesar de los intentos por atenuarlo, no sólo en la Ciudad de México sino también, en algunos estados de la República tales como: Nuevo León, Jalisco, Puebla, Estado de México y Veracruz.

En el caso concreto del Distrito Federal, desde hace dos décadas, las autoridades del entonces Departamento del Distrito Federal tomaron la iniciativa para convocar a los comerciantes informales ubicados en el Centro Histórico de la ciudad y en exhaustivas jornadas se analizó y discutió el problema que su actividad representaba, desde diversos puntos de vista: fiscal, salud, seguridad pública, tránsito peatonal y vehicular, recolección y disposición de basura, falta de garantías al consumidor, etc.

Por otra parte, con el objeto de cumplir con el compromiso de conservar el acervo arquitectónico e histórico del centro de la Ciudad de México, declarado por el Comité del Patrimonio Histórico de la *United Nations Educational Scientific and Cultural Organization* ( U.N.E.S.C.O ) el 08 de diciembre de 1987 como patrimonio mundial de la humanidad, el Departamento del Distrito Federal, estableció un “Programa de mejoramiento del comercio popular”.

Asimismo, la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, emitió un Bando,<sup>7</sup> por el que se prohíbe el ejercicio del comercio en la vía pública en puestos fijos, semifijos y de cualquier otro tipo en las calles comprendidas dentro de un determinado perímetro para la primera fase del desarrollo del programa.

---

<sup>7</sup> Diario Oficial de la Federación de 12 de julio de 1993.



Posteriormente, el actual Gobierno del Distrito Federal emitió un “Programa de Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública”,<sup>8</sup> en el que se prevén criterios para la aplicación de cuotas por concepto de aprovechamiento por el uso o explotación de vías y áreas públicas para realizar actividades mercantiles.

La aplicación del Bando y del Programa de Reordenamiento en mención, han originado en la actualidad enfrentamientos físicos y verbales entre los comerciantes informales y el actual Gobierno de la Ciudad de México, especialmente en la zona del Centro Histórico, lugar que precisamente está definido como zona prohibida para ejercer el comercio en la vía pública.

Por otra parte, es dable señalar que el Reglamento de Mercados para el Distrito Federal,<sup>9</sup> prevé tanto la posibilidad de la instalación y funcionamiento del comercio en la vía pública, así como su prohibición en determinados lugares. En cuanto a los municipios de las Entidades Federativas, se han expedido para algunos de estos, diversos ordenamientos legales<sup>10</sup> principalmente leyes y reglamentos, que regulan al comercio informal en lo relativo a su forma de establecimiento y funcionamiento en determinadas zonas.

---

<sup>8</sup> Gaceta Oficial del Distrito Federal de 16 de febrero de 1998.

<sup>9</sup> Gaceta del Distrito Federal del 10 de junio de 1951.

<sup>10</sup> *Vid.* “Reglamentación en Materia de Mercados, Comercio Ambulante y Tianguis para los Municipios en las Entidades Federativas”, en *Hacienda Municipal*. (México). Marzo 1994. No. 46. p.81.

---

## **CAPÍTULO II. CONCEPTO DE COMERCIO INFORMAL**

---

### **2.1. Definición de la Economía Informal.**

Hay dos formas de definir la parte de la economía que no se encuentra registrada ante las autoridades de Hacienda. En los países desarrollados, que tienen generalmente métodos de fiscalización más estrictos, se habla de economía subterránea o economía escondida. Este concepto se refiere generalmente a las actividades ilegales y otras que no se encuentran registradas en la contabilidad nacional. En los países subdesarrollados, como México y los de América Latina, la noción de economía informal se relacionaba originalmente con la migración campesina a las ciudades.

Actualmente, la economía informal se encuentra asociada con la pobreza o con el exceso de regulaciones gubernamentales. De cualquier forma, se trata de actividades generadoras de ingresos reguladas por el estado.

### **2.2. Origen, Evolución y Definición de Comercio Informal.**

El término de sector informal fue utilizado por primera vez hace ya más de 35 años por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en un informe sobre Kenia<sup>11</sup>. Trataba de recalcar el hecho de que en los países en desarrollo el problema del empleo se centra más que el desempleo abierto, en un fenómeno distinto: el conformado por un amplio grupo de trabajadores, que están ocupados, laboran con un nivel muy bajo de productividad e ingresos insuficientes. Se trata de los llamados “trabajadores pobres” que laboran en unidades productivas de pequeño tamaño, con uso de tecnologías simples, escasos requerimientos en capital por persona ocupada y una escasa división entre la propiedad de los medios de producción y los recursos para el sustento

---

<sup>11</sup> Referencia a un artículo de Hart de 1970.

familiar. Prolifera el trabajo familiar y por cuenta propia, junto a la mano de obra asalariada sin prestaciones ni contrato escrito.

Al pasar del tiempo se encontró que el término “sector informal”<sup>12</sup> resulta inadecuado, o engañoso, para poder reflejar los aspectos dinámicos, heterogéneos y complejos de un fenómeno, que en realidad no se concentraba en un solo sector, o grupo industrial de actividad. En su lugar, la OIT propuso el término de “economía informal” como lo hemos estado manejando a lo largo de este trabajo, esto hace referencia a un grupo cada vez más diverso y creciente de trabajadores y empresas que tanto en las áreas urbanas como en las rurales operan de manera informal. Incluyen a trabajadores por cuenta propia en actividades de supervivencia, tales como vendedores ambulantes, boleros, cuidadores de automóviles; empleados domésticos, personas que laboran en su propio domicilio o en talleres, como trabajadores asalariados, como aprendices, o como familiares sin remuneración.

En otras palabras podríamos decir que el comercio informal es un tipo de evasión fiscal en la cual los individuos prestan servicios, comercializan y compran productos, de los cuales no pagan o contribuyen al erario público en forma directa como lo hemos visto ya en otros temas.

Por otro parte Daniel Flores Curiel y Jorge Noel Valerio Gil citando a Smith, lo definen de la siguiente forma: “Todas aquellas actividades productivas que deben estar en el producto nacional”.<sup>13</sup>En adición Smith (1997) provee una definición más amplia, clasificando por actividades productivas, en la cual se incluyen aspectos referentes al tema legal e ilegal, a las actividades basadas y las no basadas en el mercado así como una interacción entre cada una de ellas.

---

<sup>12</sup> OIT: *Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya* (Ginebra, 1972).

<sup>13</sup> Smith “Global Evidence of Its Size and Impact”. *The Underground Economy*. Editores: Lippert y Walker. The Fraiser Institute. Canadá. 1997.

---

Asimismo Schneider (2000-2002) elabora una definición más completa tomando como referencia la de Smith, en la cual se establece: “Como todas las actividades económicas que generalmente serían gravadas si fueran reportadas a las autoridades del estado”.<sup>14</sup>

Asimismo, en los escasos estudios que se han realizado sobre el comercio informal, hay quienes consideran que este sector del comercio formal parte de una economía subterránea y otros que forman parte de una economía o sector informal, pero salvo el nombre, no hay mucha diferencia, pues en esencia la concepción es similar.

Considerando que la economía subterránea, abarca una serie de actividades (legales o ilegales) que en su conjunto la constituye y dentro de las cuales se encuentra el comercio informal, es necesario separar a este último por ser nuestro objeto de estudio, ofreciendo a su vez una definición del mismo con el objeto de facilitar su estudio, análisis y delimitar las actividades que desde nuestro particular punto de vista lo constituyen.

El diccionario de la lengua española lo define como aquella que “no guarda las formas y reglas prevenidas”, así el comercio informal nace con el hombre mismo cuando éste comienza a realizar actos de comercio, su origen seguramente es debido a que el robo y la venta de bienes robados requieren de unas actividades que, por su naturaleza, operan fuera del marco legal, asimismo el comercio informal procede de la necesidad que tienen los individuos de hacer actos de comercio pero que los tributos, ahora llamados contribuciones, son de tal manera gravosos que obligan al comerciante a trabajar sin pagar impuestos.

Así pues, por comercio informal, entendemos *a la actividad que surge y se desenvuelve en el ámbito de la rama del comercio, mediante la cual se realizan diversas transacciones de bienes de manera informal, es decir, que se*

---

<sup>14</sup> Schneider, F. “Size and Measurement of the Informal Economy in 110 Countries around the World”. Paper presented at an Workshop of Australian National Tax Center. July. (2002).

---

*desarrolla al margen del cumplimiento de las disposiciones legales establecidas para su debido establecimiento y funcionamiento, a través de puestos fijos y semifijos y en forma estrictamente ambulante en la vía pública, cuyos ingresos son omitidos ante la autoridad fiscal, generando por ende evasión fiscal y desigualdad tributaria, quedando por tanto fuera de la contabilidad del ingreso nacional.*

### **2.3. Formas representativas del Comercio Informal.**

Dicha actividad comercial tiene dos formas específicas de manifestación y que desde nuestro particular punto de vista constituyen la especie del género, que son: el comercio ambulante y el comercio ejercido a través de puestos fijos y semifijos en la vía pública.

\* **Comercio Ambulante.** Para la Real Academia Española, el término *ambulante* (del latín *ambulans* - *anis*, p.a. de *ambulantare*, andar) significa: “que va de un lado a otro sin tener asiento fijo”.<sup>15</sup>

Por lo anterior, a esta forma de manifestación del comercio informal la identificamos como comercio ambulante, ya que, atendiendo al estricto significado gramatical de la palabra *ambulante*, las personas dedicadas a esta actividad, son aquellas que deambulan de un lado a otro por la vía pública ofertando sus mercancías y que aun cuando en ocasiones coinciden en tiempo y espacio con la otra forma representativa del comercio informal, su presencia respecto a estas últimas, es muy reducida y aislada.

Esta forma de comercio informal, se caracteriza por ser una actividad que no presenta un alto volumen de mercancías y por ser realizada por una sola persona; y desde nuestro particular punto de vista, constituye el primer eslabón para formar concentraciones de comercio informal.

---

<sup>15</sup> Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*, 18° ed., Espasa- Calpe, Madrid 1956, p.79.

Esta forma de comercio informal, ha sido definida por algunos ordenamientos legales.<sup>16</sup> Así por ejemplo, tenemos a la abrogada Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1990, que en su artículo 135 señalaba que por comercio ambulante se entiende “(...) el comercio que se ejerza con una movilidad constante, cuando la persona porte directamente, sin vehículo, ni mueble, la mercancía que ofrezca al público”.

Dentro de esta forma en que se representa el comercio informal encontramos las siguientes modalidades:

I. Aquellos comerciantes que se localizan principalmente en las proximidades de las estaciones del metro y en los alrededores de los mercados y en menor grado en calles, cruceros y aceras.

II. También ubicamos dentro de este sector, a todas aquellas personas que realizan su actividad dentro de los vagones del metro y en los microbuses.

**\*Comercio en puestos fijos y semifijos en la vía pública.** Es la forma en que generalmente la gente conoce al comercio ambulante o ambulante, y que además en algunos casos ha sido ubicada dentro de este sector por la propia autoridad fiscal.

Sin embargo debemos de aclarar que no es lo mismo ya que de acuerdo con la Real Academia Española en su Diccionario de la Lengua Española, la palabra *puesto* (del latín *postus, positus*) significa: “p.p. irreg. de poner.” “Sitio o espacio que ocupa una cosa,” “Tiendecilla, generalmente ambulante, o paraje en que se vende por menor.”<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> *Vid.* Artículo 135 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1990, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1989, y el artículo 2° de la Ley para regular el Uso de la Vía Pública en el Ejercicio de la Actividad Comercial de los Municipios de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el 2 de febrero de 1994.

<sup>17</sup> Real Academia Española. *Op. cit.*, p. 1080.

En este sentido, podemos entender por puesto en la vía pública, al sitio o espacio que ocupan las mercancías que tienen los comerciantes informales para su venta al público en general, ya sea, que este espacio esté constituido mediante una estructura metálica o no metálica, desarmable o no desarmable y que esté adherido o no al suelo.

Esta forma representativa del comercio informal a través de puestos, por regla general se encuentran diseminados por todas partes de la vía pública, algunas veces llegan a formar grupos considerablemente numerosos y algunas otras veces grupos muy reducidos.

Al igual que el comercio ambulante, esta forma representativa del comercio informal, también la definió la citada Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal (actualmente abrogada) en su artículo 135 de la siguiente manera:

A. Por puesto fijo: Se considerará aquella instalación en la cual se ejerzan el comercio en vías y áreas públicas, que se encuentre en un lugar determinado con carácter permanente;

B. Por puesto semifijo: Se considerará aquella instalación de tipo desarmable o desmontable en la cual se ejerza el comercio en vías y áreas públicas, así como también vehículos que se utilicen para portar y ofrecer mercancía al público, cualquiera que sea la fuerza que los mueva, incluyendo la humana.

Cabe señalar, que esta forma de manifestación del comercio informal a través de puestos en la vía pública al formar grupos, han recibido nombres específicos, ya sea por el número de comerciantes que lo integran o bien por los productos o mercancías que venden, tal es el caso de las llamadas

concentraciones, los tianguis o mercados sobre ruedas y las plazas. Estas figuras serán expuestas brevemente a continuación:

1.- *Concentraciones.* Se establecen en zonas con mayor afluencia de consumidores, por ejemplo, los comerciantes informales establecidos en el Barrio de Tepito en la Ciudad de México.

Estos puestos de comercio informal comercializan todo tipo de mercancías entre los que destacan principalmente artículos electrónicos, ropa, calzado, refacciones para automóvil y alimentos.

Dentro de este sector, cabe hacer la distinción respecto de aquellas concentraciones de comercio informal que se forman en festividades o días populares, ya que la permanencia de estos últimos es transitoria. Así pues, el calificativo de concentración se le da en razón del número considerablemente alto de comerciantes informales que la constituyen.

2.- *Tianguis o mercados sobre ruedas.* Este tipo de comercio fue constituido por las autoridades como un modo directo de mediación entre productores y consumidores, para llevar productos de primera necesidad a las zonas marginadas que carecían de mercados públicos.

Esta manifestación de comercio informal es conocida por la generalidad de la gente como *tianguis* o *mercados sobre ruedas*, ello obedece a que esta manifestación forma aparentemente una unidad, pero ya en su interior se observa una marcada división, es decir, hay un sector dedicado generalmente a la venta de ropa (tianguis) y otro sector a la venta productos de primera necesidad, tales como fruta, verdura, abarrotes y alimentos perecederos (mercado sobre ruedas).



Estos tianguis o mercados sobre ruedas como se dijo, tienen la peculiaridad de comercializar artículos de primera necesidad, tales como alimentos perecederos, abarrotes, ropa, calzado y artículos para el hogar.

Sin embargo, debe reconocerse que esta función paulatinamente se ha venido desvirtuando, puesto que, puede observarse la venta de productos distintos a los anteriormente señalados, tales como: televisores, videocassetas y muebles, entre otros de similar naturaleza.

3.- *Plazas o bazares en la vía pública.* Esta forma de manifestación del comercio informal, tiene la característica de encontrarse en la vía pública en lugares determinados y generalmente contruidos y techados, tal es el caso del Bazar Pericoapa, el Aero-tianguis y la conocida Plaza Pino Suárez, todos ubicados en la Ciudad de México.

Algunas de estas plazas o bazares, operan sólo los fines de semana y algunos otros todos los días, observándose una afluencia considerable de consumidores los fines de semana y en días festivos, ofreciendo una gran variedad de productos, entre los que destacan: ropa, eléctricos, perfume, calzado, bisutería y alimentos. Por regla general, los ingresos de los comerciantes informales son altos, lo cual se debe seguramente a que los productos que venden son caros.

Así pues, estas son las formas en las que desde nuestro particular punto de vista se manifiesta el comercio informal, cada una con sus particulares características que las hacen diferentes unas de otras, pero a su vez, también existen características en común que nos permiten por tanto ubicarlas en el mismo sector como son:

\* Ejercicio de la actividad comercial en la vía pública.

- \* Operan con horarios libres en lugares de alto flujo vehicular o peatonal.
- \* Las mercancías que venden generalmente son más baratas que en comercios establecidos.
- \* Permite el flujo de bienes entre productores y consumidores.
- \* Opera al margen del cumplimiento de obligaciones fiscales principalmente de carácter federal.

## **2.4. Diferencia entre Comercio Informal y Ambulantaje.**

El comercio informal es un tipo de evasión fiscal en la cual los individuos prestan servicios, comercializan y compran productos, de los cuales no pagan o contribuyen al erario público en forma directa.

Entendámoslo entonces como todas aquellas actividades productivas que deben estar en el producto nacional, es decir, todas las actividades económicas que generalmente serían gravadas si fueran reportadas a las autoridades del estado, pero no lo son.

Mientras que “Ambulantaje quiere decir el que se traslada de un lado a otro sin establecerse en un punto fijo, mismos que existen y causan problemas menores”<sup>18</sup>.

Sin embargo existen definiciones como las de la Dirección General de Abasto, Comercio y Distribución del Departamento Distrito Federal y que también maneja el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la Cámara Nacional de Comercio (CANACO), en las que se define como: "agrupaciones comerciales que ejercen el comercio de productos generalizados en la vía

---

<sup>18</sup> Tamayo, Mario. *Es México el rey de la piratería*. México. Ed. Limusa. 2002 P.42

pública o terrenos (sitio fijo) ya sea o no propiedad del gobierno, y que carecen de la más indispensable infraestructura para su funcionamiento adecuado".<sup>19</sup>

Entonces podemos decir que "Comercio Informal" engloba a todas las actividades comerciales sin regulación alguna por parte del gobierno realizadas por los comerciantes, es decir fuera de la Ley. Mientras que el "Comercio ambulante" se refiere a aquel conjunto de individuos que ejerce el comercio sin sitio fijo y fuera de la Ley. Entonces tenemos al comerciante ambulante como la persona que usa la vía pública para realizar actividades mercantiles de cualquier tipo, ya sean en puestos fijos, semifijos o en forma ambulante y el Comercio Informal aquel que engloba el concepto.

Existen diferentes concepciones sobre la definición del comercio ambulante, unos lo llaman "sector informal de la economía", otros "economía subterránea", "economía sumergida" o "economía ilegal", a los trabajadores de este sector se les denomina "trabajadores independientes", "trabajadores informales", "trabajadores ilegales", "trabajadores por cuenta propia" o "cuenta propista".<sup>20</sup>

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), después de mucho tiempo de estudio, la definió como el sector no ordenado, constatando la presencia de un gran número de ciudadanos pobres que producían bienes y servicios sin que sus actividades estuviesen reconocidas, estructuradas o reglamentadas por las autoridades públicas.

Sin embargo y debido a que la mayoría de los estudiosos en el tema relevante siguen considerando el "Comercio Informal" como un sinónimo de "Comercio Ambulante en sus investigaciones, a efectos de continuar con el tema lo seguiremos llamando de esta forma.

---

<sup>19</sup> Castillo, Moisés. *Vía pública y comercio informal en la ciudad de México*. México. Ed. Limusa.2003.P.23

<sup>20</sup> González, José. *El comercio informal, situación y problemática: respuestas y propuestas*. Ed. Castillo. 2002. P. 36

## 2.5. Diferencia con el Comercio Informal.

El comercio formal es el comercio que se rige bajo las normas de comercio del país en donde se efectúa. Este tipo de comercio se ampara en los estatus legales vigentes. El comercio informal es aquel que no se rige por las normativas y leyes relativas a las transacciones de bienes y/o servicios en la sociedad (esto es lo que le da la “formalidad” al comercio).

A continuación veremos un cuadro donde se muestra las ventajas y desventajas entre el comercio formal y el informal para poder diferenciar de mejor manera el uno del otro.

<b>VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL COMERCIO FORMAL Y EL INFORMAL</b>	
<b>VENTAJAS COMERCIO FORMAL</b>	<b>VENTAJAS COMERCIO INFORMAL</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>*Puede participar en licitaciones públicas.</li> <li>*Puede acceder al crédito fiscal.</li> <li>*Tiene más posibilidades de posicionarse en el mercado.</li> <li>*Tiene seguridad jurídica.</li> <li>*Al ser intervenidos por los servicios de seguridad para su introducción al país se vuelven más confiables.</li> <li>*Los productos vendidos son inspeccionados para su venta por lo cual brinda garantía al consumidor.</li> <li>*Aporte al desarrollo del país.</li> <li>*Puede acceder a préstamos y/o créditos de instituciones financieras, bancos o empresas.</li> <li>*Pueden asociarse con personas y/o empresas.</li> <li>*Pagan una cuota compensatoria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Posibilidad de regatear el precio ya que del mismo depende.</li> <li>*Genera trabajo para cualquier tipo de persona.</li> <li>*Da oportunidad a personas de muy bajos recursos para sobrevivir.</li> <li>*Precios más bajos que en el comercio formal.</li> <li>*Calidad aceptable en los productos.</li> <li>*Lugar accesible para realizar las compras.</li> <li>*Se beneficia la población con menos recursos.</li> <li>*No da ventajas al Estado.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>*Puede comprar con factura.</li> <li>*Mayor aceptabilidad y confianza por parte de los consumidores.</li> <li>*Contribuyen al desarrollo social nacional con el pago de impuestos.</li> </ul>	
<p><b>DESVENTAJAS COMERCIO FORMAL</b></p>	<p><b>DESVENTAJAS COMERCIO INFORMAL</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>*Tiene un costo elevado.</li> <li>*Le es difícil entrar al mercado ya que para él se requiere de papeleos.</li> <li>*La disminución de la demanda ya que por el alto precio.</li> <li>*Es difícil adquirirlo por las familias de escasos recursos económicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Deshumaniza la sociedad.</li> <li>*Genera inseguridad ciudadana.</li> <li>*Crea desorden en las calles.</li> <li>*Inseguridad vial.</li> <li>*Al cerrarse la industria nacional genera desempleo.</li> <li>*Evade los impuestos.</li> <li>*Falta garantía en los productos y servicios.</li> <li>*Única forma de pago es el efectivo.</li> <li>*Instalaciones inadecuadas.</li> <li>*Falta de higiene.</li> </ul>

En conclusión el comercio formal es beneficioso ya que favorece al país aportando con la recaudación de impuestos que sirven para financiar obras del estado a favor del país en cambio el comercio informal evade impuestos lo cual afecta al estado.

En cuanto a la empresa es más seguro pertenecer a un comercio formal ya que este le brinda garantías para su negocio y no corre riesgo de perder sus productos porque la empresa tiene documentación que lo autoriza a comercializar esos productos, en un comercio informal hay un mayor riesgo ya

que el empresario puede perder sus productos por no tener documentos (facturas), que respalden sus ventas.

En cuanto al consumidor a este le beneficia más comprar en un comercio formal ya que este le brinda calidad, eficiencia y seguridad de los productos que se comercializan, beneficios de los cuales no gozan en el comercio informal.

## **2.6. Ausencia de un Marco Jurídico.**

Respecto al comercio informal podemos decir que sufre la ausencia de un marco jurídico que lo regule. En la Ciudad de México aumentó 20% en lo que va del año debido a la falta de oportunidades de empleo, este incremento también es resultado de prácticas electoreras y populistas, cierre de negocios, muchos requisitos para abrir un negocio y pago de impuestos, lo cual es un problema grave y complejo que afecta a toda América Latina.

Se requieren mejores políticas públicas. No se resuelve con medidas represivas, tampoco con más locales comerciales, se tiene que resolver de manera transversal porque pasan por diversas disciplinas y áreas.

Es necesario incorporar al que trabaja en la calle, pasarlo a la formalidad en un marco jurídico y que pague impuestos, o encontrar un nuevo sistema o institución que apoye a la regularización de este sector social.

Para atender esta fuga tiene que generarse un número de empleos muy importante, de manera que sea atractivo dejar el núcleo informal, como una posible solución para reducir un porcentaje importante en éste sector.

Es necesario implantar buenas políticas públicas y exigir políticos que tengan la "estatura" para resolver el problema de la informalidad.

"La Cámara del Comercio, los reconoce como gente noble y trabajadora, que ante la falta de empleo no se queda cruzada de brazos y busca el sustento de sus familias en condiciones poco dignas como lluvia, a pleno rayo de sol y exponiéndose a robos".

Los comerciantes informales son presa fácil de la delincuencia organizada porque ve en ellos un sistema de distribución y venta para productos "piratas" (apócrifos), de contrabando, de dudosa procedencia y de defectuosa calidad, dejando graves pérdidas al fisco.

La economía informal no es sólo el ambulante, sino todo el comercio que no está dado de alta en el Registro Federal de Contribuyentes.

Según datos del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, tres millones forman parte de la Población Económicamente Activa y cerca de dos millones trabajan en el sector informal.

Sin sueldo fijo, sin seguro social, ni prestaciones, sólo una de cada diez personas recibe una pensión.

Se cree que el crecimiento del comercio informal comenzó por una ausencia de autoridad y de políticas públicas para la creación de empleos y el impulso de la productividad local.

Se planeó la integración de las nuevas generaciones al mercado de trabajo y no se generó la cantidad de empleos necesarios, ante lo cual el comercio ilegal se constituyó como una válvula de escape.

En México el ambulante representó para los grupos políticos tener un control fuerte en este sector.

Para ponerlos en orden se optó por retirarlos de las calles y reubicarlos en plazas comerciales, sin embargo esta medida no fue la solución.

A los vendedores los mueve la venta y al no tener el suficiente número de clientes, buscan la masividad, entonces salen de las plazas para regresar a las

estaciones del transporte subterráneo (Metro).

"Los administradores de la Ciudad de México no atienden al sector del pequeño comercio, donde existen más de 340.000 negocios, a los que no se les da apoyo como en España y nadie se preocupa por su subsistencia".

El comercio informal es un tema complejo, el cual las autoridades de las 16 delegaciones (demarcaciones) de la capital del país pueden ayudar a resolverlo, no obstante los comerciantes representan un poder político y no hacen.

"Las autoridades de delegación llegan a ella (a la administración de la demarcación política) por el apoyo de los grupos de (vendedores) ambulantes y surge ese compadrazgo".

En la Ciudad de México existen unos 107.000 vendedores ambulantes, los cuales necesitan cuando menos del permiso verbal con los representantes de las delegaciones.

Los comerciantes ambulantes pagan cuotas para instalar su negocio afuera de la estación del metro, algunos de los cuales se calcula pagan unos \$4,000.00 al mes.

Cuando preguntamos quien se los pidió (el dinero) contestan que alguien de la delegación. Entonces sólo queda la acusación.

Las cuotas se extienden a los miles de vendedores en los mercados que se instalan en calles, denominados "tianguis".

Los tres más grandes de la capital son el tianguis de San Felipe, en el norte de la Ciudad de México y considerado el más grande de América Latina; el de Santa Martha Acatitla, en el suroriente de la capital; y el mercado de San Juan, en el oriente, que tiene más de 1.000 metros lineales de comerciantes.

Todos pagan cuotas que van de tres hasta los 100 pesos semanales y con ello evitan que policías e inspectores les recojan sus mercancías.



### **CAPÍTULO III. AFECTACIÓN DE DIVERSOS SECTORES POR EL COMERCIO INFORMAL.**

---

El fenómeno de la informalidad, particularmente visible en las zonas urbanas, en donde primero fue identificado, tiene sin embargo, distintas explicaciones en torno a su origen que a su vez nos permiten detectar los sectores que han sido mayormente afectados.

Como se ha visto a lo largo del presente trabajo, desde la perspectiva de la supervivencia, el sector informal se explica como el resultado de la presión que ejerce el excedente de mano de obra sobre el empleo, ante una insuficiencia de puestos de trabajo en el sector moderno. Se presenta cuando existe una población que crece a tasas elevadas y una fuerza de trabajo que ejerce presión por encontrar una ocupación productiva ante un crecimiento insuficiente de buenos puestos de trabajo. Si esta situación se da en un contexto en donde no existen seguros de desempleo, la gente tiende a buscar sus propias soluciones mediante la venta o la presentación de servicios que les permitan sobrevivir.

Una segunda lógica, ubica su origen en la globalización y en los cambios que ocurren en la división internacional del trabajo. Las empresas modernas requieren adaptarse para hacer frente a una demanda más inestable y por ello recurren a sistemas de producción que les permitan mayor flexibilidad y eficiencia. Entre estos caminos, buscan descentralizar sus procesos de producción y reducir así parte de sus costos, principalmente los laborales, a fin de facilitar el traslado de las fluctuaciones de la demanda hacia el exterior de la empresa. En muchos países esto se logra a través de la subcontratación, en otros, se produce de manera espontánea, a través de distintas formas de evasión de las disposiciones laborales y de seguridad social vigentes.

Una tercera perspectiva del origen de la informalidad que ha adquirido mayor ponderación en análisis recientes es la del escape o exclusión voluntaria del

mercado normativo que regula a las actividades productivas formales. Bajo esta perspectiva, existe un conjunto de costos a la formalidad e incentivos a la informalidad inmersa en muy diversas acciones y políticas públicas que inclina a un buen número de empresas y trabajadores a optar por la informalidad en diversos grados, ya que encuentran incentivos para insertarse en ella de manera voluntaria.

En tercer punto como términos técnicos desde un punto de vista político, somos informales por el llamado costo de la legalidad. Los políticos y legisladores no entienden que la ley cuesta como cualquier otra cosa. El costo de la Ley cuesta la cantidad de tiempo y la información que se necesita para cumplir con ella. Como todas las actividades tienen un costo, así, la propia Ley.

En América latina, la cantidad de tiempo y de información que se necesita para cumplir con la ley es muy alta de hecho comparativamente más alta que la cantidad de tiempo y de información que necesita en EE.UU. para cumplir con la ley, la diferencia entre países desarrollados y subdesarrollados, está en la organización institucional eficiente, es decir, en el costo de la Ley. “Un país próspero tiene un costo de la Ley bajo en comparación con los ingresos de la población; un país que no es próspero tiene un costo de la Ley alto en comparación con los ingresos de la población”.<sup>21</sup>

Se considera que aquellos requisitos administrativos que únicamente justifican grandes aparatos burocráticos deben desaparecer en beneficio de la economía y de la propia administración pública, porque el mejor trámite es el que no existe.

Por lo anterior, las autoridades deben analizar con mayor detenimiento, que trámites son la realidad necesaria para fomentar el sano control en el desarrollo de los negocios.

---

<sup>21</sup> De Soto, Hernando. *El otro sendero*. Argentina. Ed. Diana. 1992. P.222

No se olvide que la excesiva regulación, como enseguida se ejemplifica, hace más atractiva a la economía informal y genera perjuicios, al empresario legalmente establecido, pues constituye una competencia desleal e inequitativa, y se reduce la capacidad gubernamental para la obtención de recursos por la vía de las obligaciones fiscales.

La desregulación y simplificación administrativa, no debe ser sólo la simple revisión de procedimientos, sino un esfuerzo real y concreto de transformación que permita fortalecer el estado de derecho y evitar actos de corrupción.

Un ejemplo de lo anterior mencionado es que recientemente se han detectado casos tan graves del problema de la corrupción como los 40,000 millones de dólares que son introducidos al país por contrabando de electrónicos y la pérdida de 200 contenedores en la Aduana de Manzanillo situación que deja claro el problema de la corrupción que existe en México toda vez que el control del comercio exterior es responsabilidad del Estado así como de los Aduanales a quien se faculta para el manejo del comercio exterior en el país; existe la marcada sospecha de la corrupción, a tal grado que el mismo personal de Hacienda, introduce ese producto y lo posesiona en el mercado negro acabando con el comercio legalmente establecido que paga sus impuestos de importación y cumple con todos los requisitos que señala la Legislación respectiva.

“En un experimento realizado por Enrique G. (1992) en América latina se realizó la simulación de la constitución de una empresa dedicada a la construcción, proponiendo cumplir con todos los requisitos legales de la legislación incluyendo no pagar sobornos alguno, aunque tomara el tiempo que fuere necesario, de igual manera se realiza paralelamente en la Ciudad de

Tampa Florida el mismo experimento, dando como resultado que mientras en América latina demoró casi un año pidiendo sobornos en 11 oportunidades de las cuales hubo que ceder en dos - de otra forma no se podía continuar -, en EE.UU. en Tampa les ocupó dos horas de una mañana y se hizo por correo".<sup>22</sup> Esto fue exactamente la diferencia entre el costo de una ley y el costo de otras.

Adicionalmente en nuestra ciudad, como en todo México, el comercio informal es motivado por la falta de empleo formal, esto es, al déficit de oferta de trabajo que existe en nuestro país.

La informalidad trae por consecuencia que este tipo de comercio quede sin ningún tipo de seguridad social para el trabajador, así pues los empleados que trabajan en la economía informal son desposeídos de pertenecer al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), de formar un fondo de retiro y de igual manera estos trabajadores no están en posibilidades de exigir legalmente el pago de horas extras, aguinaldo, vacaciones, prima vacacional y demás prestaciones que un trabajador formal tiene derecho y puede exigir. Esto mismo da como consecuencia que este tipo de trabajadores no tengan ninguna protección en caso de algún accidente o enfermedad, el empleado queda desprotegido a su propia suerte.

A largo plazo la informalidad en el comercio trae para el trabajador un abandono cuando sus condiciones para trabajar han mermado, como son el caso de los trabajadores de avanzada edad o incapacitados, a diferencia de los empleados de la economía formal los cuales cuentan con el Sistema del Ahorro para el Retiro (SAR), que al final de su vida productiva les da la posibilidad de seguir recibiendo un ingreso, el cual puede ser hasta el momento de su muerte o bien en el caso de los incapacitados proporcionarles medios económicos y médicos para poder subsistir.

---

<sup>22</sup> De Soto, Hernando. *El misterio del capital, Argentina*. Ed. Sudamericana. 2001. PP 34 y 35.

Otro de los problemas que ocupa a la economía informal son la casi nulidad de acceso a créditos, lo cual les impide desarrollarse o crecer, y aun peor, no tienen posibilidad de crédito para siquiera sobrevivir en un mercado de alta competencia que incluye a los dos tanto a la economía legal como ilegal.

La discusión hoy día tiende a aceptar que el fenómeno de la informalidad es tan heterogéneo y complejo, en sus características y en sus causas, que más que desechar de entrada alguno de los cuatro enfoques frente a los demás, tiende a admitir que puedan coexistir distintas causas de informalidad y que a cada una de ellas correspondería un enfoque de política distinto. Se ha observado, por ejemplo, que en épocas de contracción económica predomina el crecimiento de la informalidad asociada a las causas de supervivencia, en tanto que en períodos de expansión se multiplican los casos de informalidad asociada al fenómeno de escape o a las estrategias de descentralización productiva.

Por lo anterior expuesto, a continuación analizaremos cada uno de los sectores que afecta el comercio informal.

### **3.1. Sector económico y productivo.**

Un elemento decisivo en esta tendencia fue el vuelco severo que sufrió la economía en 1995, en que el Producto Interno Bruto (PIB), se desplomó en 6.2, la caída más severa de los últimos años y que repercutió en la contracción abrupta del empleo formal de todos los sectores de actividad vinculados con el consumo interno.

Durante los cinco años comprendidos entre 2000 y 2005 la economía nacional registró un crecimiento modesto, muy inferior al de los cinco años anteriores. Esta débil dinámica económica fue acompañada de un proceso de destrucción de empleos formales que se manifestó particularmente durante los tres primeros años de este decenio. Este proceso se inició por la caída del empleo en la industria maquiladora de exportación, que arrastró con ella al sector

manufacturero y se reflejó en una contracción significativa en el número de empleos formales. Aun cuando en el 2004 se inició una recuperación en el número de puestos de trabajo, todavía a mediados del 2005 el empleo formal de los trabajadores asegurados en el IMSS se situaba por abajo del de fines de 2000.

No es sino hasta el segundo semestre de 2005 que el empleo formal vuelve a crecer por arriba de los niveles que tenía esta variable cinco años atrás. Es decir, si se toma diciembre del año 2000 como punto de partida, se tiene un decrecimiento neto en el número de empleos durante el período 2000-2004.

Para este período se cuenta con una serie de cifras compatibilizadas entre la Escuela Nacional de Empleo (ENE) y la nueva Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), en la que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS, 2007) ha estimado un crecimiento significativo de la economía informal que pasa del 51.5% a 54.5% de la población ocupada no agropecuaria de 2000 a 2005 y de ahí muestra un ligero descenso hasta el 2007.<sup>23</sup>

### **3.1.1. La procedencia y calidad de mercancías que se expanden.**

Como vimos anteriormente, la procedencia y calidad de las mercancías que se venden en el comercio informal, es un aspecto al cual, generalmente se les vincula con actos ilícitos tales como: robo de mercancía, contrabando y piratería.

Con relación a la piratería, es común y una realidad encontrar puestos en la vía pública que venden copias de fonogramas, videogramas y libros, sin la autorización de los titulares de los derechos de autor, o bien copias apócrifas

---

<sup>23</sup> Debido a que a partir de 2004 la Escuela Nacional de Empleo, al ser sustituida por la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), que se elabora sobre bases distintas, las cifras de informalidad no son estrictamente comparables entre ambas encuestas para el período 2000-2007 que permiten tener una idea de la economía informal en este período.

de los mismos productos, constituyendo por tal motivo una grave violación a los derechos de autor.

Además de estas mercancías, se comercializa ropa, perfumes y hasta aparatos electrónicos, en los que se utilizan marcas registradas sin contar con la licencia del titular de las mismas o marcas parecidas en grado de confusión a otra registrada, constituyendo así una infracción o delito según se trate, en los términos de la Ley de la Propiedad Industrial (artículos 223-229).

En cuanto al contrabando de mercancías, es innegable que el comercio informal constituye una forma de comercializar productos que son internados ilegalmente al país y respecto de los cuales se omite pagar el impuesto general a la importación, básicamente de aparatos electrónicos y prendas de vestir.

Otro de los aspectos que agravan aún más la situación del comercio informal, es el relativo a sus posibles nexos con la delincuencia organizada, especialmente aquella dedicada al robo de mercancías de todo género, que por lo general, son realizados a transporte de carga y en donde los líderes juegan un papel muy importante por ser el enlace entre esta delincuencia y el comerciante informal.

En efecto, es indudable que el delincuente organizado al perseguir un lucro con la realización de robo de mercancía, busca la forma más fácil para su comercialización y distribución entre la gente, utilizando el comercio informal para tales fines.

Hay que aceptar que todos estos aspectos que forman parte del comercio informal, aunque no podemos generalizar, son una realidad que también ameritan ser estudiados. También debemos reconocer, que es responsabilidad del gobierno federal y de los gobiernos locales (dentro de sus respectivos

ámbitos de competencia), a través de sus diferentes instituciones como la Procuraduría General de la República, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, etc., llevar a cabo acciones tendientes a investigar, y sancionar a quienes llevan a cabo estas actividades ilícitas.

### **3.1.2. El aspecto socioeconómico y político.**

Aunado a las implicaciones negativas del comercio informal que hemos venido explicando, está también el aspecto social, económico y político que representa y que están íntimamente relacionados unos con otros.

En efecto, el comercio informal constituye un fenómeno económico que tiene que ver con la incapacidad de nuestra economía para generar y dotar de empleo remunerado, no sólo a quienes se dedican a esta actividad como único medio de subsistencia, sino a miles de mexicanos que no tienen empleo, producto quizás del mal momento económico por el que está atravesando nuestro país.

Aunado a lo anterior, es una realidad que el comercio informal representa un problema social, ya que, como expusimos con antelación el comercio informal clasificado como de subsistencia, representa una expectativa de subsistencia de un alto número de la población y de sus dependientes, y que de no existir esta posibilidad de obtener ingresos, se incrementarían aún más los índices de desempleo y probablemente también de criminalidad.

Así pues, el comercio informal representa un problema de carácter social, porque mientras afecta a un sector de la sociedad por las implicaciones anteriormente señaladas, a su vez representa para un sector de la misma un



medio de subsistencia, amén de que para otros muchos represente un negocio, una forma de obtener grandes cantidades de dinero y una forma muy fácil de no pagar impuestos. El comercio informal es por tanto, un problema socioeconómico, sin embargo, ha evolucionado convirtiéndose asimismo en un problema con matices políticos.

En efecto, una de las características de los comerciantes informales es que generalmente están asociados, formando así organizaciones o agrupaciones, que a su vez están controlados y representados por un líder, que a su vez tiene por regla general inclinación y/o pertenencia a un partido político y por ende influye en la agrupación para tener preferencia sobre ese partido.

En efecto, existen algunas organizaciones de comerciantes informales que guardan una íntima y muy estrecha relación con determinados partidos políticos de nuestro país, relación a la que se le ha denominado dentro de la jerga política *como clientelismo político*, que consiste en la afiliación forzosa o condicionada de los integrantes de organizaciones populares, obreras, campesinas, profesionales y empresariales, a un partido político con el objeto de ejercer sobre ellos un control y ser utilizados para sus propios fines, formando así verdaderos terrenos de poder.

Mediante este *clientelismo político*, el partido político a través del líder de la agrupación de comerciantes informales, los utiliza para sus propios fines, ya sea para apoyar sus ofertas políticas, acarreo, manifestaciones, el logro del voto corporativo o apoyo masivo en actos oficiales, etc., a cambio de privilegios y tolerancia en el ejercicio de su actividad.

El líder juega un papel muy importante en esta relación, ya que, a través de éste se afilia a la organización y se consiguen los espacios para ejercer esta

actividad mediante una cuota, que constituye la garantía de su instalación y permanencia.

En esta relación, los líderes como se ha dicho, tienen una participación determinada y que hay que separarla con claridad de la actividad realizada por los comerciantes informales.

En efecto, los líderes se hacen indispensables como mediadores, gestores y mecanismos de control de la masa de comerciantes informales, coordinan calles completas, reciben sus cuotas y son quienes más se enriquecen con esta actividad, manejan muy bien tanto a los comerciantes como a las propias autoridades encargadas del manejo de la administración de una ciudad existiendo por tanto, un apoyo recíproco de éstas con aquéllos.

Como en todo no es dable generalizar, no se descarta la remota posibilidad de la existencia de algún líder que esté realmente comprometido con su gente y defienda sus intereses.

Por todo lo anterior, los partidos políticos y líderes que acostumbran utilizar y manipular a esa gente de manera corporativa, deben renunciar a este tipo de prácticas *clientelares* y preocuparse realmente por sus agremiados, proponiendo alternativas de solución.

Los partidos políticos deben sacar las manos del comercio informal, si se le quiere dar una solución, pero sacar las manos en el sentido de dejar de practicar el *clientelismo político* y darle alternativas a quien vende en la vía pública y no a los líderes. Desde mi particular punto de vista, la afiliación y permanencia en un partido debe ser de manera voluntaria e individual sin condicionarlo a privilegios y favores, sin embargo sabemos de antemano que la realidad es otra.

### 3.1.3. Corrupción burocrática.

Uno de los principales y grandes males que tenemos como sociedad es la corrupción, y es innegable que en una actividad como lo es el comercio informal se presenta por la diversidad de intereses que están en juego.

La falta de una reglamentación adecuada acerca de las condiciones en que deben ser expedidos los permisos correspondientes para ejercer el comercio informal, ha originado que las autoridades administrativas actúen arbitraria y discrecionalmente.

Por otra parte, las propias autoridades han dejado de aplicar la normatividad vigente propiciando el incremento desmedido de la población dedicada a esta actividad y la invasión en áreas en que la misma se encuentra prohibida por razones de seguridad pública, como lo son accesos a los hospitales, centros de salud y escuelas.

Esta corrupción se refleja por ejemplo, en la tolerancia de algunas de estas autoridades de permitir la venta de mercancía de dudosa procedencia, de mercancía pirata, de mercancía de contrabando o bien en la autorización de giros de comida sin la mínima exigencia higiénica o de medidas de seguridad, precisamente frente a unos pasos de comerciantes establecidos con giros similares que han invertido una considerable cantidad de dinero para obtener licencias o permisos correspondientes, todo lo anterior a cambio de algún tipo de exacción a la autoridad pública, que se traduce en la ya conocida como *mordida* o *propina*.

El comerciante informal en este caso, es uno de los más afectados con estas prácticas de corrupción, ya que, además de “pagar” su correspondiente cuota

al líder, tiene que hacer lo propio con los inspectores de vía pública para asegurar su permanencia en el lugar en el que lleva a cabo su actividad.

Es fundamental, si se quiere terminar y erradicar estas prácticas, que comerciantes informales eviten participar en los actos de extorsión que pretendan imponerles los malos funcionarios que realicen los servicios de inspección o verificación, negándose a otorgar las dádivas y denunciando de inmediato las irregularidades que se presenten en ese sentido para que se proceda a aplicar las sanciones que correspondan por la autoridad competente para ello.

De esta manera estas autoridades corruptas (que no se descarta la posibilidad que estén en complicidad con líderes de organizaciones de comerciantes informales) son los que más se benefician con la existencia del comercio informal, ya que, es un negocio muy redituable por las *mordidas* o cuotas que perciben y además, a los que no les convendría que esta actividad esté integralmente regulada, ya que, al estarlo el comerciante informal tendría más seguridad jurídica, en el ejercicio de su actividad y al pagar debidamente sus impuestos no se sentirían obligados a dar estas exacciones, tanto a sus líderes como a las autoridades que los extorsionan.

“La corrupción es un fenómeno que puede encontrarse prácticamente en cualquier país, independientemente de su sistema jurídico, político o económico. A pesar de que en ciertos casos se les asocia con las características culturales o políticas de determinado país, también es posible establecer un nexo con la proliferación de reglamentaciones y prohibiciones, cuya transgresión deriva en beneficios económicos para las partes que la practican”.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Centro de Estudios Especializados del Sector Privado. *Comentarios sobre la informalidad en México: Causas, consecuencias y soluciones*. Catálogo de la publicación de actividad económica. México, D.F. p.265.

Así pues, cuando las actividades económicas enfrentan prohibiciones o reglamentaciones excesivas, el uso de sobornos o mordidas, sirve como lubricante para la obtención ágil y oportuna de licencias, permisos o bien para el sólo hecho de permanecer en la vía pública.

#### **3.1.4. Oferta y demanda.**

Como un modelo económico basado en la relación entre el precio de un bien y las ventas del mismo dependiendo de la calidad de éste, podríamos considerarlo uno de los principales factores que ayuda al incremento del comercio ambulante en la Ciudad de México.

Una encuesta practicada por la revista “**Consulta Mitosfsky**” en el año 2009, sobre los hábitos de consumo en el comercio informal o ambulante, dio como resultado que mientras el 36% de la población pone más atención en el precio a la hora de elegir los productos de consumo, tan solo un 35% está atento a la calidad.

Evidentemente existe una fuerte correlación entre el nivel socioeconómico al que se pertenece y la orientación a privilegiar la calidad de los productos que se consumen.

La mitad de la población piensa que los productos que se venden en los establecimientos informales son de menor calidad que los que se pueden adquirir en los comercios formales; en cambio solamente el 9% consideran que tienen una calidad superior, esta percepción es compartida por los diferentes segmentos de la población.

Un mercado tan grande de oferentes informales no podría existir sin una demanda muy amplia; en este sentido casi dos tercios de la población declaran haber comprobado algún producto en el comercio informal en los últimos tres meses, esta proporción es ligeramente superior entre los jóvenes, las zonas urbanas y en el centro del país.

Los que consumen artículos expedidos en el comercio informal suman el 86% de la población nacional, ya sea que lo hagan de manera frecuente o de forma esporádica. Concentrando las motivaciones para mantener este hábito en las ventajas comparativas que se encuentran en los precios de estos establecimientos (60% mencionó esta razón), a lo que se suma el contexto negativo que se vive actualmente en la economía.

Los productos que se prefieren consumir en los establecimientos formales son en primer lugar la ropa con el 34% de las menciones, seguido por los artículos que componen la canasta básica (23%), los zapatos (16%), artículos de electrónica (10%) y comida preparada (6%). En el caso de los comercios ambulantes el artículo más adquirido también es la ropa aunque en este caso con el 25% de las menciones; el segundo lugar es ocupado por los discos de música (23%), un poco más atrás se ubican las frutas y verduras (15%), los zapatos (10%) y las películas (9%), que junto con los discos representan una gran merma a los ingresos de la industria de entretenimiento.

Ante la disyuntiva de adquirir productos originales vs piratas, la mitad de la población nacional prefiere productos “de imitación” a cambio de pagar menos, mientras que el 40% declara optar por la “marca reconocida” aunque deba pagar más por él. El aprecio por lo original se incrementa entre los hombres, los jóvenes y sobre todo, entre los estratos económicos altos.

### **3.2. Sector laboral.**

Quienes conforman la informalidad constituyen un grupo altamente heterogéneo. Una gran parte de sus integrantes son mujeres y ancianos que realizan su actividad en su propio domicilio, otros lo hacen en locales rudimentarios, o bien se apropian de la infraestructura urbana: calles, plazas o estaciones de transporte, corriente eléctrica y ofrecen a la venta el producto de

su trabajo o distribuyen bienes y servicios al consumidor final. Algunos son trabajadores ambulantes en puestos improvisados, muchos de ellos trabajan por cuenta propia, acompañados por familiares sin remuneración o menores y algunos se apoyan en trabajo asalariado ocasional y no protegido.

Otro grupo está conformado por trabajadores subordinados a un empleador sin protección social de ninguna especie, que en muchas ocasiones laboran trabajadores domésticos, o bien, lo hacen en el propio sector formal. Los integrantes de este último grupo presentan características de vulnerabilidad, distintas a las que afectan al primer grupo y constituyen una categoría que amerita seguimiento cuidadoso, ya que es un fenómeno en franco crecimiento.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Empleo, en 2004 de los trabajadores del sector informal en México 44% realizaba su actividad en su propio domicilio; generalmente en trabajo por cuenta propia, con la ayuda en ocasiones de trabajo familiar no remunerado; 19.8% poseían un micro negocio con local o vehículo en el que laboraban; 9% lo hacían como trabajadores ambulantes o en puestos improvisados, y 27.2% trabajaban como asalariados en empresas tanto del sector informal como del propio sector formal, pero carecían de todo tipo de prestaciones.

A partir de la crisis de 1982, en que el crecimiento se frenó de golpe y se emprendió un estricto ajuste macroeconómico, frente a una oferta laboral que se multiplicaba a una tasa muy elevada, el desahogo de la presión de la oferta laboral se dio a través de la expansión acelerada del comercio informal o economía informal.

La primera estimación, elaborada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en 1976, que se circunscribía al ámbito urbano, combinaba criterios de ingreso con posición en el trabajo y arrojaba una cifra de 38.2% de la población ocupada en dicho ámbito.

Más tarde, en la década de los noventa se cuenta con una serie en la que se estima a la población informal combinando los criterios de características del lugar de trabajo, acceso a prestaciones y posición en la ocupación que para 1991 sitúa a la informalidad en 45.9% de la población ocupada no agropecuaria, cifra que se eleva a 51.6% para 1995.<sup>25</sup>

La década de los noventa se inicia así con un fuerte legado de informalidad de los ochenta que se arrastra todo el siguiente decenio y que permanece en niveles elevados paralelamente a una dinámica muy volátil del empleo formal en este período.

Lo que sufrió la economía en 1995, como antes visto, provoca la contratación abrupta del empleo formal, ante una vigorosa oferta de mano de obra, se tradujo en el repunte significativo en los niveles de informalidad. Las estimaciones para 1995, basadas en una metodología igual a la de 1991, arrojan en esta situación una cifra de 51.6% de la población económicamente activa no agropecuaria, que rebasa por vez primera a la magnitud del empleo formal.

A pesar de que la recuperación del empleo formal después de la crisis de 1995 se manifestó en un crecimiento acelerado durante el lapso 1996-2000, liderado por las empresas maquiladoras de exportación, la magnitud de la informalidad se mantuvo en niveles elevados en el resto de la década. Una de las razones que explican este comportamiento fue la cancelación masiva de casi de 2 millones de empleos en el campo entre 1997 y 2000 que no encontraron otro refugio que la informalidad y la emigración a Estados Unidos.

Este desplazamiento de mano de obra del agro fue el producto del retiro de numerosos subsidios al campo al profundizarse la apertura comercial, que afectó principalmente a pequeños agricultores que en gran parte vivían del subsidio, dados sus muy bajos niveles de productividad.

---

<sup>25</sup> La metodología de esta estimación, que parte de la Escuela Nacional de Empleo, se encuentra descrita en Samaniego, 2000.



Se estima que en el año 1997 la informalidad subió a 52.3% de la población ocupada en el sector no agropecuario, la más alta de la década, y a partir de ese momento descendió ligeramente durante los tres años siguientes, en que el crecimiento de la población asalariada formal se dio a tasas muy elevadas, cercanas a 9%.

### **3.2.1. Desempleo.**

Una de las causas que influyen en el surgimiento y crecimiento del comercio informal es la presencia de una alta tasa de desempleo de tendencia ascendente. En este sentido, la alternativa para una gran proporción de tales desempleados ha sido la inserción en actividades económicas como el comercio informal que les proporciona ingresos.

El fenómeno del desempleo es originado a su vez, fundamentalmente, por la ya agudizada situación económica que actualmente atraviesa nuestro país y que viene padeciendo desde hace ya algunos años. Es de todos conocido que nuestra economía ha sufrido desequilibrios, lo cual ha ocasionado la incapacidad para generar empleo permanente y bien remunerado.

En tal sentido, es indudable que el comercio informal cumple así una función estratégica como amortiguador del desempleo, que se ha estado incrementando en forma proporcional a la crisis económica que viene aquejando al país y cuyo crecimiento se debe en parte precisamente a esta función, ya que, al ser una alternativa para solucionar la crisis del desempleo las autoridades toleran dicha actividad.

### **3.2.2. Implicaciones de carácter laboral y de seguridad social.**

Es innegable que otro de los aspectos que implica el comercio informal y al que no hay que restarle la importancia que tiene, es el de orden laboral. En efecto,

dentro del comercio informal se observa el empleo de trabajadores para ayudar en las tareas de venta de las mercancías y que por regla general, la relación laboral que se establece se realiza en total contravención a las normas laborales y de seguridad social que establecen tanto la propia Constitución General (artículo 123 apartado A), así como la Ley Federal del Trabajo y la Ley de Seguro Social, situación que provoca perjuicios al trabajador.

A este respecto, en un estudio realizado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la U.N.A.M., sobre comerciantes ambulantes dedicados a la venta de frituras, confirma lo dicho al observarse que "... en algunos casos ni siquiera logran trabajar por cuenta propia, sino que son regenteados por un patrón que los explota bajo las condiciones más extremas, éste sólo les paga una comisión proporcional a las ventas y se reserva así, implícitamente, el derecho de obligarlos a trabajar jornadas mayores a las acostumbradas en el sitio habitual y por la ruta de ida y regreso al lugar de aprovisionamiento, sin proporcionarles ningún tipo de seguridad social. Resulta aquí frecuente el empleo de mujeres y niños".<sup>26</sup>

Los perjuicios ocasionados al trabajador son consecuencia de la inobservancia de normas laborales y seguridad social relativas a:

- A. La jornada de trabajo y salario mínimo.
- B. La utilización de trabajadores menores de 14 años.
- C. Derecho de los trabajadores de participar en las utilidades.
- D. Inscripción en el Instituto Mexicano del Seguro Social, así como en el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, para obtener las prestaciones correspondientes y en el Sistema de Ahorro para el Retiro.
- E. Indemnizaciones y pago de prestaciones tales como: pago del salario, de horas extraordinarias, aguinaldo, prima vacacional, dominical y de antigüedad, etc.

---

<sup>26</sup> Instituto de Investigaciones Económicas de la U.N.A.M.

### 3.3. Sector social y público.

En la actualidad, y después de haberse visto opacado por la proliferación de las grandes cadenas de supermercados, ha vuelto por sus fueros, transfigurado por la obra de la crisis económica en puestos ambulantes, que pululan incesantemente por casi todos los rincones de las grandes urbes, que ha generado una gama muy variada de efectos sociales: desde los dilemas que representan para las autoridades fiscales hasta los enfrentamientos con los granaderos en cada desalojo. El ambulante o comercio informal se ha convertido en un refugio para los desempleados, imán para los consumidores de bajos ingresos, dolor permanente para el comercio organizado, fuente de prebendas para líderes y autoridades, fuerza de apoyo para los partidos políticos y material inflamable para los conflictos y la violencia.<sup>27</sup>

Su notoriedad radica en que su centro de operación es la vía pública, área que sirve para el libre tránsito de personas y vehículos, y es lugar para la recreación y el esparcimiento. De tal suerte que esta circunstancia, si bien le garantiza al vendedor la cercanía directa con su potencial consumidor, también lo enfrenta con diversos problemas por afectar intereses de terceros, al invadir áreas de dominio común como son las calles, aceras peatonales, camellones, accesos al Metro, paraderos de autobuses, etcétera.

En esto, la responsabilidad del gobierno es múltiple. A partir de la década de 1960, la construcción de mercados populares en las colonias que se creaban, dejó de realizarse pensando que tal actividad era innecesaria en virtud de las nuevas tiendas de autoservicio. Por la misma razón nadie se preocupó por ampliar los mercados existentes, para responder más adecuadamente al crecimiento de la población en los barrios y colonias donde funcionaban. La falta de previsión implícita en esta política se hizo patente alrededor de 1980, cuando el gobierno del Distrito Federal se vio obligado a crear y permitir los

---

<sup>27</sup> "Comercio Ambulante: manzanas de la discordia", en revista *Expansión*, diciembre 6, 1995, México (pp. 132-139).

“mercados sobre ruedas”, con objeto de facilitar la adquisición de alimentos a bajo precio, en las colonias populares y de clase media.

Desde hace ya diez años, el problema de la insuficiencia de tianguis y puestos para satisfacer las necesidades y el abastecimiento de una población que ha crecido desmedidamente, se ha incrementado. La ciudad ha sufrido las consecuencias: las calles son utilizadas para localizar puestos protegidos con toldos precarios, cuadras enteras son prácticamente intransitables por la aglomeración, desorganización, y suciedad que producen, y a menudo se convierten en tugurios que propician toda clase de situaciones ilegales, de crimen, prostitución y robo.

En su acepción original, el comercio ambulante respondía a la idea de un vendedor que recorría o deambulaba por las principales calles, sino que se encuentran emplazados fijamente en la vía pública.

### **3.3.1. Deterioro del medio ambiente.**

A este respecto, es importante señalar que, aunado a los contaminantes que son arrojados diariamente por los vehículos y fábricas, se considera que el comercio informal genera diversos problemas al ambiente, como es el de generar altos volúmenes de basura que al ser arrojados en la vía pública, provoca obstrucción en la misma y en el alcantarillado.

A este respecto cabe mencionar, que las acciones de solución que se instrumenten para resolver este problema del daño al medio ambiente deberán participar también las industrias que generan contaminación, además de un sector de la población que está acostumbrada a arrojar basura a la vía pública.

### **3.3.2. Inseguridad Pública.**

Una constante preocupación de los transeúntes, consumidores y gente aledaña a los lugares en donde el comercio informal se realiza, es la inseguridad que prevalece, entre otras causas por:

- 1.- El inadecuado manejo de tanques de gas, ya que, al utilizarse sin observar mínimas medidas de seguridad, ocasiona inseguridad por la latente posibilidad de un siniestro originado por la explosión de alguno de estos tanques.
- 2.- Por la obstrucción del tránsito peatonal y vehicular que imposibilitan que se realice un adecuado servicio de vigilancia, por lo que se han convertido en espacios propicios para realizar actividades ilícitas.
- 3.- Por la instalación de conexiones clandestinas en las fuentes emisoras de energía eléctrica que en determinado momento pueden generar incendios.

### **3.3.3. Implicaciones a la salud pública.**

Otro de los aspectos negativos que se le atribuye al comercio informal, específicamente al dedicado a la venta de alimentos, es el relativo a la afectación que pudiese ocasionar en la salud de quienes consumen dichos alimentos.

En la Ciudad de México, es de todos conocido que la venta de alimentos en la vía pública es una actividad que en los últimos años ha crecido considerablemente y en la generalidad de los casos dicha actividad es realizada sin observar normas mínimas de salubridad e higiene.

Sobre el particular, cabe aclarar que no hay datos estadísticos que permitan

conocer la cantidad de personas que adquieren infecciones gastrointestinales a través del consumo de alimentos en la vía pública, sin embargo, si tomamos en consideración el problema del polvo y del viento que contaminan a los alimentos, aunado a que los vendedores no disponen con los servicios básicos de higiene que se requieren en esta delicada actividad lo que hace presumir la existencia de dichas infecciones.

Dentro de las deficiencias de equipamiento y servicio que suelen carecer estos comerciantes informales, se destacan: la falta de equipo de refrigeración necesario para determinados alimentos en su mayoría perecederos, la carencia de servicios sanitarios suficientes que ocasiona que el comerciante se vea obligado a realizar sus necesidades fisiológicas en cualquier lugar y la insuficiencia de agua potable, que en general les impide lavar correctamente sus manos, los alimentos que expenden, así como los utensilios que emplean.

Así pues, la autoridad competente debe intensificar honesta y eficazmente sus tareas de verificación de esta forma de manifestación del comercio informal, para constatar el debido cumplimiento de la legislación aplicable en esta materia, así como sancionar a quienes operen sin cumplir con la misma.

### **3.3.4. Problemas con el tránsito peatonal y vehicular.**

El comercio informal especialmente el representado por puestos fijos y semifijos, al instalarse en la vía pública obstruyen gravemente el tránsito vehicular generando serios contratiempos a la ciudadanía y embotellamiento, saturan y bloquean entradas y salidas de las estaciones del metro, hospitales y escuelas, lo que provoca molestias principalmente a vecinos, transeúntes y automovilistas.

Como primera acción, estos puestos deben reubicarse en aquellas áreas o espacios adecuados en donde no se exponga al peatón ni se complique la circulación vehicular, en mercados, plazas y corredores comerciales, etc.

### **3.5. Sector Normativo.**

#### **3.5.1. Excesiva reglamentación comercial.**

La multiplicidad de trámites y procedimientos administrativos, es una de las causas que han propiciado el ensanchamiento del comercio informal, pues una persona encuentra más cómodo evitar la maraña burocrática e ingresar directamente a esta actividad.

Se ha observado, que los excesivos trámites burocráticos existentes en el aparato administrativo público, desalientan a algunas personas que intentan incursionar en actividades legalmente establecidas; el sólo pensar en la pérdida de tiempo y el costo que llevaría cubrir los requisitos necesarios los motiva a la informalidad. Así por ejemplo, para la apertura de una negociación mercantil en el Distrito Federal se requiere fundamentalmente llevar a cabo los trámites relativos a:

1. Aviso de declaración de apertura para establecimiento mercantil u obtención de licencia de funcionamiento cuando por el giro mercantil se requiera.
2. Licencia y/o tarjeta sanitaria, cuando ésta se requiera.
3. Inscripción en el padrón Delegacional.
4. Inscripción en el padrón de contribuyentes del Distrito Federal.
5. Visto bueno de ubicación y uso de suelo.
6. Licencia de anuncio.
7. Visto bueno de seguridad y operación.
8. Inscripción al Registro Federal de Contribuyentes.
9. Licencia de uso de suelo y/o constancia de zonificación de uso de suelo.
10. Pago de derechos, por la expedición de las licencias, permiso, inscripciones, etc., ya señaladas.

Es difícil determinar con precisión, el tiempo que se invierte en trámites para abrir un negocio, pero en promedio se estima que éste oscila entre tres y cuatro

meses, lo que a su vez propicia corrupción, ya que, si bien es cierto que los trámites son excesivos, ello se agrava en alguna medida por el excesivo burocratismo. Así, en la tramitación de permisos o licencias, entre las autoridades abundan las prácticas de soborno, generándose en ellas montos considerables de ingresos para algunos y una operación más rápida para otros.

Debe reconocerse que aunque se ha avanzado en materia de simplificación administrativa, todavía existe un número excesivo de disposiciones jurídicas que hay que cumplir para establecer un negocio comercial debidamente.

Las altas ganancias que se obtienen a través del comercio informal, aunado al enorme número de disposiciones y requisitos que implica ejercer un negocio formal, despierta el interés general y del comerciante ortodoxo en particular por dedicarse al comercio informal, razón por la que, de no tomarse medidas de solución inmediatas la actividad comercial se inclinará por esta vía.

Por todo lo anterior, se debe intensificar el proceso de simplificación administrativa y mantener únicamente las disposiciones mínimas indispensables que garanticen dentro del orden jurídico el sano ejercicio de la actividad comercial en general.

### **3.5.2. Ley del Impuesto sobre la Renta y su Reglamento.**

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre de 1989 se llevó a cabo la reforma fiscal para 1990. En dicha reforma fiscal, la Ley del Impuesto sobre la Renta (en lo sucesivo LISR) sufrió drásticos cambios, dentro de los que destaca la reforma que sufrió parte de la Sección I del Capítulo VI del Título IV, concretamente los artículos 115 a 117 que establecía el régimen para los denominados contribuyentes menores. Esta



reforma estableció un nuevo régimen enfocado a los contribuyentes menores, en el que de forma expresa prevé (aunque de manera parcial), por vez primera al comerciante informal como sujeto al pago del impuesto sobre la renta.

Dicho régimen estaba comprendido en los artículos 115,115-B, 115-C, 116 y 117 de la LISR y se mantuvo en vigencia año con año hasta el ejercicio fiscal de 1997, año en que fue derogado por decreto publicado en el D.O.F. el 29 de diciembre de 1997.

Este Régimen de Contribuyentes Menores establecía como sujetos del mismo a las siguientes personas físicas:

a) Quienes realicen actividades empresariales al menudeo en puestos fijos y semifijos en la vía pública o como vendedores ambulantes que enajenen productos agrícolas, ganaderos, pesqueros o silvícolas no industrializados;

b) Locatarios de mercados públicos que realicen ventas al menudeo.

Respecto a esta restricción para considerar sólo como sujetos a este nuevo Régimen de Contribuyentes Menores a las personas físicas mencionadas, en el dictamen correspondiente que recayó a la reforma señalada, la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados señaló lo siguiente:

“Por lo que se refiere al Régimen de Contribuyentes Menores, esta comisión considera adecuada la medida que propone el Ejecutivo Federal en la iniciativa que se dictamina, en el sentido de que sólo puedan optar por pagar el impuesto conforme al régimen de referencia las personas físicas que realicen actividades empresariales al menudeo en puestos fijos y semifijos en la vía pública, así como los vendedores ambulantes pero estima que éstos sólo deben ser considerados como contribuyentes menores cuando enajenen productos agrícolas, ganaderos, pesqueros o silvícolas, no industrializados. La comisión considera adecuada dicha limitación porque el Régimen de Contribuyentes

Menores ha servido para que contribuyentes que sí cuentan con la capacidad administrativa [sic] necesaria para tributar en términos del régimen general de ley, eludan el pago de impuestos al acogerse al régimen mencionado, además, con objeto de promover los sectores agrícola, ganadero, pesquero y silvícola, esta comisión estima necesario que sólo los contribuyentes mencionados que se dediquen a la enajenación de productos agrícolas, ganaderos, pesqueros o silvícolas no industrializados puedan tributar en dicho régimen”.

Por lo anterior, el Régimen de Contribuyentes Menores contemplaba al comercio informal pero parcialmente, ya que, solamente consideraba como sujetos a las personas físicas que realizaban actividades empresariales al menudeo en puestos fijos y semifijos en la vía pública, así como los vendedores ambulantes cuando enajenan productos agrícolas, ganaderos, pesqueros o silvícolas, no industrializados, lo que de acuerdo con las formas en las que se manifiesta el comercio informal está claro que el legislador quiso referirse a los conocidos como tianguistas o comerciantes de mercados sobre ruedas, que en general llevan a cabo la venta de estos productos.

Por lo que, al establecer que los productos no fueran industrializados como podrían ser calzado, vestido, electrónicos, etc., no eran considerados como contribuyentes menores aquellos comerciantes informales cuyas mercancías que expendían eran precisamente productos industrializados y por lo tanto no se les aplicó el régimen en mención.

Estos contribuyentes menores, para ser considerados como tales y por lo tanto tributar bajo este régimen fiscal tenían que cumplir además con las siguientes obligaciones y requisitos, previstos en el artículo 115 de la LISR:

I. Que en el año de calendario anterior hubieran obtenido ingresos por su actividad empresarial, que no hubieran excedido de diez veces el salario

mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal elevado al año.

II. Que la explotación de la negociación se efectuara exclusivamente por el contribuyente, sin que para dicho objeto tuviera trabajador alguno. Este requisito era sumamente estricto, dado que no se le permitía al contribuyente menor tener trabajador alguno.

III. Que la negociación estuviera establecida en una superficie que no excediera de 20 metros cuadrados cuando el inmueble no fuera de su propiedad o de 50 metros cuadrados cuando sí fuera de su propiedad. Este requisito desde mi punto de vista, sólo era susceptible de ser aplicado a los comerciantes en mercados públicos. Que no tuviera más de un establecimiento.

IV. Que los bienes se vendieran o que los servicios se presten directamente al consumidor, y

V. Que la actividad no se realizara mediante asociación en participación.

Cuando una persona física iniciaba actividades empresariales, podía optar por tomar el régimen de menor, por el año que iniciaban, siempre y cuando manifestara estimar que el monto de sus ingresos del ejercicio no sería superior al límite señalado con anterioridad, o bien que las autoridades fiscales le estimaran ingresos que no excedieran de las cantidades de referencia.

Quienes anteriormente no reunían las condiciones para ser contribuyentes menores, no podían optar por considerarse como tales aun cuando posteriormente sí las reunieran.

Las principales obligaciones a que estaban sujetos los contribuyentes menores, se señalaban en el artículo 115-B de la LISR, siendo las que a continuación se detallan:

I. Estar inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes (en lo sucesivo RFC).

II. Llevar contabilidad simplificada de sus operaciones de conformidad con el Código Fiscal de la Federación, su Reglamento y el Reglamento del LISR.

III. Expedir comprobantes simplificados de sus operaciones los cuales únicamente debían contener los siguientes requisitos:

- a) Nombre, denominación o razón social, domicilio fiscal y clave del RFC de quien lo expide.
- b) Número de folio, lugar y fecha de expedición.
- c) Importe total de la operación.

En casos en los que los contribuyentes utilizaran en sus operaciones máquinas registradoras, podían expedir como comprobantes simplificados, la copia de la parte de los registros de auditoría de dichas máquinas en la que apareciera el importe de la operación de que se tratara.

IV. Efectuar pagos provisionales bimestrales a cuenta del impuesto anual, los cuales debían hacerse a más tardar el día 20 del mes siguiente al bimestre de que se tratara.

V. Conservar en el lugar y durante el plazo que señala el Código Fiscal de la Federación (en lo sucesivo CFF), la documentación comprobatoria del cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Para calcular el monto del pago provisional, la autoridad fiscal podía estimar los ingresos del contribuyente menor, considerando los siguientes aspectos:

- a) El importe de las compras efectuadas.
- b) Inventarios de mercancías, maquinaria y equipo.
- c) Monto de la renta del local en los que estuvieren establecidos los negocios.
- d) Impuestos pagados a la Federación, Distrito Federal, Estados o Municipios.
- e) Cantidades que hayan cubierto de energía eléctrica y teléfono.
- f) Retiros en efectivo o en especie efectuados por el propietario del negocio

para la atención de sus necesidades personales y de su familia.

g) La zona comercial en que se encuentre ubicado el negocio y;

h) La información recabada de terceros.

Una vez considerados los aspectos señalados, se procedía a estimar la utilidad fiscal, tomando como base los coeficientes de utilidad que se aplican sobre los ingresos brutos estimados que se señalaban en el artículo 62 de la LISR. Una vez estimada la utilidad fiscal, se procedía a aplicar la tarifa establecida en el artículo 141 de la LISR para determinar el impuesto anual estimado, el cual se dividiría entre seis dando como resultado el monto del pago provisional bimestral, que tendrían el carácter de pago definitivo.

Por su parte, en el Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta se estableció en el artículo 137-C otra opción para el pago del ISR para las personas físicas que realizaban actividades empresariales al menudeo en puestos fijos y semifijos en la vía pública o como vendedores ambulantes. Este régimen se ha mantenido hasta la fecha, siendo que las disposiciones relativas del Régimen de Contribuyentes Menores (artículos 115 a 117 de la LISR) fueron derogadas como se señaló por decreto publicado en el D.O.F. el 29 de diciembre de 1997.

Esta opción establecida en el artículo 137-C del Reglamento de la LISR en términos generales establecía lo siguiente:

I. El impuesto se pagaría mediante recaudación que podían efectuar las personas físicas o morales que les enajenaren las mercancías con las que desarrollarán su actividad empresarial, a petición de ellos mismos. La recaudación sería del 10% del monto total de las adquisiciones que se efectuaran, misma que debía anotarse por separado en el comprobante respectivo y tendría el carácter de pago definitivo.

II. Los contribuyentes que tomaran esta opción tendrían las siguientes obligaciones:

1. Estar inscritos en el RFC y manifestar que optaban por pagar el ISR conforme a lo dispuesto en ese artículo.
2. Conservar la documentación comprobatoria de las compras que efectuaran.
3. Mantener en su poder copia de la documentación comprobatoria de las compras de las mercancías que tenían para su venta al público.

Las personas físicas o morales que enajenaran mercancías a contribuyentes que ejercieran la opción deberían enterar el impuesto recaudado dentro del mismo plazo en que debían efectuar sus propios pagos provisionales del ISR, así como llevar en una cuenta especial el registro de dicho impuesto.

Es conveniente aclarar, que los artículos antes mencionados y que hacen referencia al contribuyente menor, probablemente hayan tenido nula aplicación práctica, debido a que desde el año de 1991 la autoridad fiscal emitió anualmente una Resolución que establecía reglas generales y otras disposiciones de carácter fiscal aplicables a los contribuyentes menores, conteniendo mayor elasticidad en cuanto a los requisitos fiscales que se requerían para ser contribuyente menor.

Así de esta manera, la última Resolución emitida que tendría vigencia hasta el 31 de diciembre de 1997, establecía en términos generales lo siguiente:

**Resolución que establece reglas generales y otras disposiciones de carácter fiscal  
(contribuyentes menores)<sup>28</sup>**

La resolución señalaba que podían ser sujetos al Régimen de Contribuyentes Menores y por tanto serían considerados como tales las siguientes personas:

---

<sup>28</sup> Diario Oficial de la Federación de 10 de marzo de 1997.

- I. Las personas físicas que realicen actividades empresariales al menudeo en puestos fijos y semifijos en la vía pública o como vendedores ambulantes y que enajenen productos agrícolas, ganaderos, pesqueros, o silvícolas no industrializados, y
- II. Los locatarios de mercados públicos que realicen ventas al menudeo.

La Resolución establecía al igual que la LISR, una limitante relativa a que para ser considerado como contribuyente menor se tenía que cumplir con la condición de que se enajenaran productos de los ya mencionados, a diferencia de la resolución emitida para el ejercicio de 1995 en que no se establecía la obligación fiscal de enajenar productos no industrializados como lo señalaba la LISR, lo que dio margen a que existiera la posibilidad de que se incrementara el universo de contribuyentes menores con el sector del comercio informal que no estaba previsto.

Para que las personas pudieran cumplir con sus obligaciones fiscales, conforme a esta resolución, debían cumplir con los siguientes requisitos:  
Que en el ejercicio inmediato anterior (1996) el monto de sus ingresos no hubieran sido superiores a \$261,129.60.

De nueva cuenta se otorgó mayor margen en cuanto a la limitante para ser considerado como contribuyente menor, ya que, la LISR establecía una cantidad menor con relación a esta resolución.

Que contaran como máximo con tres trabajadores o familiares de salario mínimo. Esta regla era más flexible que la propia Ley, ya que, sí permitía que el contribuyente menor tuviera trabajadores.

Que las ventas o los servicios se prestaran directamente al consumidor.

Que el valor de los bienes afectos al negocio no excedieran de las cantidades que, atendiendo al área geográfica para fines de la aplicación del salario mínimo en la que el contribuyente tenga su domicilio fiscal se señalan a continuación:

- 1) Para la zona "A" \$122,404.50
- 2) Para la zona "B" \$113,488.50
- 3) Para la zona "C" \$103,287.00

Los contribuyentes menores determinarían y pagarían el impuesto de manera trimestral (no bimestral como señalaba la ley), para lo cual tomarían el monto de sus ingresos brutos del trimestre correspondiente y calcularían su cuota trimestral aplicando una tabla que junto a la resolución establecía la autoridad fiscal, por ejemplo, si el contribuyente menor tenía ingresos del trimestre por un monto de \$33,250.00 la tabla señalaba una cantidad de ISR a pagar de \$1.73 o bien si los ingresos del trimestre eran de \$66,000.00 la cuota a pagar sería de \$427.15.

Así de esta manera, no se aplicaría ningún tipo de cálculo matemático, pues bastaba con relacionar el monto del ingreso trimestral con el ISR a pagar.

En cuanto al establecimiento de obligaciones, la resolución señalaba que los contribuyentes que reunieran los requisitos anteriormente mencionados para ser considerados como menores, tendrían las siguientes:

- I. Solicitar su inscripción al RFC, señalando que son contribuyentes menores, dentro del mes siguiente a la fecha de inicio de sus operaciones.
- II. Entregar a sus clientes copias de las notas de venta, cuando excedieran de \$41.00 las cuales únicamente deberían contener los siguientes requisitos:
  - a) Nombre, domicilio fiscal y RFC.
  - b) Número consecutivo.



c) Lugar y fecha de expedición.

d) Importe total de la operación.

En los casos en que los contribuyentes utilizaran en sus operaciones máquinas registradoras, podrían expedir como comprobantes, la copia de la parte de los registros de auditoría de dichas máquinas en las que apareciera el importe de la operación.

III. Solicitar y conservar los comprobantes que reunieran requisitos fiscales por las compras de bienes nuevos que usaran en su negocio, cuando el precio fuera superior a \$1,100.00 M.N.

IV. Anotar la cantidad a que se refería la tabla de la Resolución en el formato de pago 1, y enterarla trimestralmente en los bancos autorizados. Esta declaración debía presentarse el día cuyo número fuera igual al del día del nacimiento del contribuyente, en el mes que correspondía de acuerdo a la primera letra del RFC, conforme a lo siguiente:

1. Letras A a la G, durante los meses de mayo, agosto, noviembre y febrero.
2. Letras H a la O, durante los meses de junio, septiembre, diciembre y marzo.
3. Letras P a la Z, durante los meses de julio, octubre, enero y abril.

Por otra parte, los contribuyentes menores no estarían obligados a presentar declaración anual y a llevar contabilidad, y dejarían automáticamente de tributar conforme a este régimen fiscal, cuando expedieran comprobantes de sus operaciones que tuvieran además de los requisitos señalados con antelación los siguientes:

- I. El nombre, denominación o razón social y domicilio de la persona a favor de quien se expedieran.
- II. El impuesto al valor agregado, en forma expresa y por separado del precio.
- III. Número y fecha del documento aduanero, así como la aduana por la cual se realizó la importación.

Los contribuyentes menores no estarían obligados al pago del impuesto al activo e impuesto al valor agregado.

En resumen, en 1990 se introdujo un nuevo Régimen de Contribuyentes Menores constituyendo así un drástico cambio, al limitar este régimen en mención únicamente a locatarios de mercados públicos, y a quienes tenían puestos fijos y semifijos en la vía pública o como vendedores ambulantes, siempre que no enajenaran productos industrializados. Asimismo, se redujo en consecuencia el límite de los ingresos para calificar como menor, haciéndose también más restrictivos los demás requisitos.

Para el ejercicio fiscal de 1998, mediante reforma fiscal publicada en el D.O.F el 29 de diciembre de 1997 se derogaron los artículos 115, 115-B, 115-C, 116 y 117 de la LISR en los que se establecía el mencionado Régimen de Contribuyentes Menores, y paralelamente se reformó significativamente la Sección III del Capítulo VI del Título IV de la misma Ley, que establecía el régimen de las personas que realizaban operaciones exclusivamente con el público en general, para crear un nuevo régimen denominado “Del Régimen de Pequeños Contribuyentes”.

Este Régimen de Pequeños Contribuyentes, actualmente<sup>29</sup> consta de cuatro artículos: del 119-M al 119-O y presenta las siguientes reglas:

Los sujetos que pueden optar por esta Sección III son las personas físicas que realicen actividades empresariales. Recordemos que las actividades empresariales se encuentran definidas en el artículo 16 del CFF y son: las comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas, pesqueras y silvícolas; y que las comerciales son definidas como las de conformidad con las leyes federales tienen ese carácter.

---

<sup>29</sup> Mes de Mayo 1999.

El requisito principal para ser considerado pequeño contribuyente es, además de realizar actividades empresariales, que los ingresos obtenidos en el año de calendario anterior no hubieran excedido de \$2,622,422.00.<sup>30</sup>

El artículo 119-N establece que estos contribuyentes calcularán el impuesto aplicando la tasa que corresponda al total de los ingresos que cobren en el ejercicio, en efectivo, bienes o servicios, por su actividad empresarial, conforme a la siguiente tabla. La tasa que corresponda se aplicará a la diferencia que resulte de disminuir al total de los ingresos que se cobren en el ejercicio, un monto equivalente a tres veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente elevado al año.

**TABLA <sup>31</sup>**

**LÍMITE DE INGRESOS LÍMITE DE INGRESOS TASA INFERIOR SUPERIOR**

0.01	132,798.50	0.00
	132,798.51	250,987.50 0.25
	250,987.51	351,382.50 0.50
	351,382.51	501,975.00 1.00
	501,975.01	752,962.50 1.50
	752,962.51	1,003,950.00 2.00
	1,003,950.01	en adelante 2.50

Las principales obligaciones a que está sujeto el pequeño contribuyente se señalan en el artículo 119-Ñ, siendo las que a continuación se señalan:

- I. Solicitar su inscripción en el RFC.
  
- II. Presentar aviso a más tardar el 31 de marzo del ejercicio en que comiencen a pagar el impuesto conforme a esta sección dentro del primer mes siguiente al de inicio de operaciones. Asimismo, cuando dejen de pagar el impuesto conforme a esta sección, deberán presentar aviso ante la autoridad

<sup>30</sup> Cantidad actualizada hasta el mes de marzo 1999.

<sup>31</sup> Cantidades actualizadas hasta el mes de marzo de 1999.

administradora que corresponda, dentro del mes siguiente a la fecha en que se dé dicho supuesto.

III. Conservar comprobantes que reúnan requisitos fiscales, por las compras de bienes nuevos que usen en su negocio, cuando el precio sea superior a \$1,409.00.

IV. Llevar un registro de sus ingresos diarios.

Cuando el contribuyente expida uno o más comprobantes que reúnan los requisitos fiscales que señala el CFF (artículos 29 y 29-A) y su Reglamento, a partir del mes en que se expidió el comprobante, en lugar del registro de ingresos diarios, deberá llevar un libro foliado de ingresos, egresos y de registro de inversiones deducciones. En este caso los comprobantes deben llevar la leyenda del “Régimen de Pequeños Contribuyentes”.

V. Entregar a sus clientes copias de las notas de venta cuando se trate de operaciones mayores de \$50.00 y conservar originales de las mismas. Estas notas deberán reunir los siguientes requisitos: contener impreso el nombre, domicilio fiscal y clave del RFC del contribuyente de quien los expida; contener impreso en número de folio, lugar y fecha de expedición y el importe total en número y letra.

En los casos en que los contribuyentes utilicen máquinas registradoras, podrán expedir como comprobantes simplificados, la copia de la parte de los registros de auditoría de dichas máquinas en la que aparezca el importe de la operación de que se trate.

VI. Presentar en los meses de julio del ejercicio al que corresponda el pago y enero del ejercicio siguiente, declaraciones semestrales en las que se determinará y pagará el impuesto conforme a lo dispuesto en la tabla señalada

con antelación. Tratándose de contribuyentes que expidan uno o más comprobantes a que reúnan todos los requisitos fiscales, a partir de que se expidió el comprobante efectuarán pagos trimestrales a más tardar el día 17 de los meses de abril, julio, octubre y enero del siguiente año. Los pagos semestrales y trimestrales tendrán carácter de definitivos, salvo que se opte por realizar declaración anual.

Para efectos de los pagos semestrales y trimestrales, la disminución señalada en el primer párrafo del artículo 119-N, será de un monto equivalente a tres veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente elevado al número de meses que comprenda el pago. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicará las tablas que correspondan a los pagos trimestrales y semestrales.

Los contribuyentes que hayan efectuado pagos en forma trimestral o semestral, podrán calcular el impuesto en forma anual, pudiendo acreditarse contra el impuesto a pagar en el ejercicio, los pagos trimestrales o semestrales según sea el caso, del mismo ejercicio efectuado con anterioridad. El impuesto del ejercicio se pagará mediante declaración ante las oficinas autorizadas durante el período comprendido entre los meses de febrero y abril siguientes a la fecha en que termine el ejercicio fiscal de que se trate.

VII. Efectuar la retención y entero por concepto de ISR de sus trabajadores.

Esta obligación podrá no ser aplicada hasta por tres trabajadores cuyo salario no exceda del salario mínimo general del área geográfica del contribuyente elevado al año.

VIII. No realizar actividades a través de fideicomisos.

A mayor abundamiento, cabe señalar que la Ley del Impuesto al Activo, señala

en el artículo 6, fracción III que no pagarán el impuesto al activo las personas físicas que realicen actividades empresariales al menudeo en puestos fijos y semifijos en la vía pública o como vendedores ambulantes, cuando las mismas hayan optado por pagar el ISR de conformidad con lo dispuesto por el Reglamento de la LISR. Más aún, en la Ley de Ingresos para 1999 y 2000 artículo 15, se prevé un estímulo fiscal para estos contribuyentes, consistente en el impuesto que hubiesen causado.

En cuanto a la existencia de este nuevo y actual Régimen de Pequeños Contribuyentes, en el dictamen que recayó a la Ley que modifica diversas disposiciones Fiscales para 1998, la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados señaló lo siguiente:

“(...) la existencia de diversos regímenes para pequeños contribuyentes ha hecho que la línea divisoria entre los mismos resulte confusa y, por consiguiente, que algunos contribuyentes busquen ubicarse en un régimen que no es propiamente el suyo, con el propósito de obtener beneficios. Por ello y con el objeto de establecer un esquema sencillo, se propone uniformar los regímenes que actualmente se aplican”.

En este orden de ideas, se puede decir que, esta nueva Sección III del Capítulo VI del Título IV de la LISR que establece el actual Régimen de Pequeños Contribuyentes integra a los siguientes contribuyentes:

1. A los contribuyentes menores al derogarse los artículos 115, 115-B, 115-C, 116 y 117 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, y que opten por acogerse a este régimen.
2. A las personas físicas que realizan actividades empresariales que hubiesen optado por el Régimen Simplificado contemplado en el artículo 119-A que también se modifica para el ejercicio fiscal de 1998, dejándolo sólo para el

sector agropecuario, el de autotransporte de carga o pasajeros y opcional para los artesanos. Aunque se prevé que dichos sectores puedan tributar en esta Sección III siempre y cuando sus ingresos no excedan a \$2,622,422.00.

3. Las personas físicas que realicen exclusivamente operaciones con el público en general que estaban previstas en los artículos 119-M a 119-O, que se modifican substancialmente y que estaba precisamente en esta sección III.

4. A las personas físicas que hubiesen optado por el régimen de recaudación previsto en el artículo 137-C del Reglamento de la LISR.

### **3.5.3. Ley del Impuesto al Valor Agregado.**

Paralelamente al establecimiento del nuevo Régimen de Contribuyentes Menores que se estableció en los artículos 115 a 117 de la LISR para el ejercicio de 1990, en la LIVA se estableció un tratamiento específico para estos contribuyentes menores, dicho tratamiento se mantuvo en términos generales del mismo modo año con año hasta el ejercicio fiscal de 1997, año en que fueron derogadas las disposiciones relativas a los contribuyentes menores tanto en la Ley del Impuesto al Valor Agregado como en la Ley del Impuesto sobre la Renta,<sup>32</sup> dando paso al Régimen de Pequeños Contribuyentes.

Como se recordará el Régimen de Contribuyentes Menores en mención preveía normas aplicables al comercio informal, puesto que, establecía como sujetos del mismo (además de los locatarios de mercados públicos que realicen ventas al menudeo), a las siguientes personas físicas:

a) Quienes realizaran actividades empresariales al menudeo en puestos fijos y semifijos en la vía pública o como vendedores ambulantes que enajenaran productos agrícolas, ganaderos, pesqueros o silvícolas no industrializados.

---

<sup>32</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1997.

En este sentido, las reglas previstas en la LIVA relativas a los contribuyentes menores para el ejercicio fiscal de 1997, en términos breves y generales establecían lo siguiente:

De conformidad con el artículo 35 de la LIVA, estos contribuyentes menores pagarían el IVA de conformidad con la estimación del valor de los actos o actividades por los que debían pagar el impuesto, que al efecto les practicarían las autoridades fiscales, debiéndose observar lo siguiente:

I. Tendrían la obligación de llevar y conservar contabilidad simplificada de sus operaciones de conformidad con el CFF, su Reglamento y el Reglamento de la LIVA.

II. Dichas personas no tendrían obligación de calcular ni declarar mensualmente el monto de las contraprestaciones que correspondan a sus actividades por las que debían pagar el impuesto. Las autoridades fiscales les estimarían el valor de los actos o actividades por los que están sujetos a pagar el impuesto, excluyendo las actividades sujetas a la tasa de 0%, a esta estimación las autoridades aplicarían la tasa del impuesto que corresponda, según sea el caso, obteniéndose así el impuesto a cargo estimado.

Del impuesto a cargo estimado se restaría el impuesto acreditable a que se refiere el artículo 4 de la LIVA. La diferencia entre el impuesto a cargo estimado y el impuesto acreditable, sería el monto del impuesto a pagar. Las estimaciones a que se refiere esta fracción se mantendrían hasta que las autoridades fiscales formularan otras.

III. Pagarían bimestralmente el impuesto a que se refiere la fracción anterior a cuenta del impuesto del ejercicio, los cuales deberían hacerse dentro del bimestre al cual corresponda ante las oficinas autorizadas.



IV. Tendrían la obligación de expedir y conservar los comprobantes simplificados en los términos del artículo 115-B de la LISR.

Para efectos de la estimación que realizarían las autoridades fiscales se tomaría en cuenta:

- \*Importe de compras efectuadas.
- \*Inventarios de mercancías, de maquinaria y equipo.
- \*Monto de la renta del local en que estén establecidos los negocios.
- \*Número de trabajadores que tengan a su servicio y sueldos de que disfruten.
- \*Pagos de cuotas al Instituto Mexicano del Seguro Social.
- \*Impuestos pagados a la Federación, Distrito Federal, Estados o Municipios.
- \*Cantidades que hayan cubierto por concepto de energía eléctrica y teléfono.
- \*Retiros en efectivo y en especie efectuados por el propietario del negocio para la atención de sus necesidades personales y de su familia.
- \*Zona comercial en que se encuentre ubicado el negocio.

La estimación que realizaran las autoridades fiscales se harían por ejercicios y se dividirían entre seis para los efectos del pago bimestral.

De lo anterior podemos observar, que tanto la LIVA al igual que la LISR preveían la facultad que tendrían las autoridades fiscales para estimar el impuesto a pagar por los contribuyentes menores. Además tal parece, que tales reglas al igual que las establecidas en la LISR relativas a los contribuyentes menores, fueron establecidas más para aquellos contribuyentes locatarios de mercados públicos y no para los contribuyentes con puestos fijos o semifijos en la vía pública o como comerciantes ambulantes, toda vez que, de la lectura de dichas reglas se puede observar que en la mayoría de los casos son inoperantes para estos últimos contribuyentes.

Como se señaló en líneas anteriores, para el ejercicio fiscal de 1998 desapareció la figura del contribuyente menor, dando paso a la actual figura del pequeño contribuyente.

En este sentido, para el actual ejercicio fiscal de 1999 la LIVA prevé reglas relativas al pequeño contribuyente en los artículos 2-C y 4-B.

El artículo 2-C de la LIVA señala, que las personas físicas con actividades empresariales que únicamente enajenen bienes o presten servicios al público en general, no están obligadas al pago del impuesto, siempre que en el año calendario anterior hayan obtenido ingresos que no excedan de \$1,000,000.00.

También señala que estarán obligadas a recabar y conservar la documentación comprobatoria por la compra de bienes nuevos que usen en su negocio, cuando el precio sea superior a \$1,409.00 M.N.

De acuerdo con el artículo 4-B de la LIVA, los pequeños contribuyentes deberán expedir la documentación comprobatoria de sus actividades en la fecha en la que efectivamente se cobren los bienes enajenados o los servicios prestados.

Así pues, el pequeño contribuyente cuando realice operaciones con el público en general, podrá acogerse a la opción del artículo 2-C de la LIVA, es decir, no estará obligado al pago de dicho impuesto; deberá llevar un registro de sus ingresos diarios y presentar el pago del ISR semestralmente cuando no expidan comprobantes con todos los requisitos fiscales.

#### **3.5.4. Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.**

Por decreto publicado el 29 de diciembre de 1989 en el D.O.F, mediante el cual se llevó a cabo la reforma a la Ley de Hacienda del Distrito Federal (Ley

abrogada), que establecía, por vez primera, disposiciones relativas al comercio informal.

Así pues, en el artículo 135 de la citada Ley de Hacienda para el ejercicio fiscal de 1990, se establecía que estarían obligados al pago del derecho por el uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales, las personas que usaran las vías y áreas públicas del Distrito Federal, para realizar actividades mercantiles de cualquier tipo, en los términos de la reglamentación correspondiente, ya sea en puestos fijos, semifijos o en forma ambulante.

El derecho se causaría atendiendo a la clasificación según la permanencia física del comerciante en un lugar geográfico por el cual se le otorgara la licencia correspondiente, conforme a lo siguiente:

Por puesto fijo: Se considerará aquella instalación en la cual se ejerzan el comercio en vías y áreas públicas, que se encuentre en un lugar determinado con carácter permanente;

Por puesto semifijo: Se considerará aquella instalación de tipo desarmable o desmontable en la cual se ejerza el comercio en vías y áreas públicas, así como también vehículos que se utilicen para portar y ofrecer mercancía al público, cualquiera que sea la fuerza que los mueva, incluyendo la humana;

Por ambulante: El comercio que se ejerza con una movilidad constante, cuando la persona porte directamente, sin vehículo, ni mueble, la mercancía que ofrezca al público.

Durante la vigencia de la ley, las cuotas previstas sufrieron las siguientes modificaciones:

**CUOTAS AÑO TIPO DE COMERCIO****PUESTOS FIJOS, PUESTOS COMERCIANTE SEMIFIJOS Y AMBULANTE**

## CUOTA DIARIA

1990 \$1,200.00 m2 \$1,000 m2 \$500.00

1991 \$400.00 m2 \$300 m2 \$200.00

1992 \$400.00 m2 \$300 m2 \$200.00

1993 \$400.00 m2 \$300 m2 \$200.00

1994 \$400.00 m2 \$300 m2 \$200.00

Tratándose de puestos fijos y semifijos, los contribuyentes tenían la opción entre realizar el pago diariamente o cubrirlo por semanas o meses anticipados.

Tratándose de ambulantes, el pago sería diario, pero podrían optar por hacerlo por semanas anticipadas. El pago del derecho, sólo acreditaría el cumplimiento de esa obligación tributaria por parte de los contribuyentes, independientemente del acatamiento de las obligaciones a que esté sujeto de acuerdo a la reglamentación respectiva.

Lo anterior se mantuvo en vigor hasta 1994 año en que fue abrogada la Ley de Hacienda para el Distrito Federal.

Cabe señalar que desde que se establecieron normas aplicables al comercio informal en la Ley de Hacienda, paralelamente se estableció en los artículos transitorios una limitante para su aplicación. Así pues, el artículo 3º transitorio de la Ley de Hacienda para 1994 estableció que:

“El derecho por el uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales a que se refiere el artículo 135, se causará a partir del primer día del mes de calendario siguiente aquél en que el órgano colegiado competente expida la reglamentación sustantiva correspondiente a dichas actividades”.

---

### 2.5.5 Código Financiero del Distrito Federal.

Como se señaló con antelación, en 1995 entró en vigor el Código Financiero<sup>33</sup>, que vino a abrogar la anterior Ley de Hacienda y al igual que esta última el Código Financiero reguló en su artículo 263 (que estaría en vigor hasta el año de 1996), el pago de cuotas por concepto de derechos por el uso y explotación de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales, manteniendo prácticamente las mismas disposiciones del anterior artículo 135 de la Ley de Hacienda, excepto las cuotas las cuales sufrieron las siguientes modificaciones:

#### ***AÑO TIPO DE COMERCIO.***

#### **PUESTOS FIJOS, PUESTOS COMERCIANTE Y SEMIFIJOS AMBULANTE.**

#### **CUOTA DIARIA.**

1995 N\$0.85 m<sup>2</sup> N\$0.70 m<sup>2</sup> N\$0.30

1996 N\$1.00 m<sup>2</sup> N\$1.00 m<sup>2</sup> N\$0.35

Para el ejercicio fiscal de 1997, se derogó el artículo 263<sup>34</sup> para establecer la cuota en el artículo 267-A y a su vez se le asignó una nueva naturaleza a la cuota a pagar, es decir, sería desde entonces considerada como un aprovechamiento por el uso o explotación de las vías y áreas públicas y no como un derecho.

El artículo 267-A establece que únicamente se cobrarán las cuotas a las personas que cuenten con el permiso vigente expedido por las Delegaciones para llevar a cabo esas actividades, o concesión otorgada por autoridad competente. Dichas cuotas han tenido la siguiente evolución:

I. Con motivo del ejercicio del comercio en vía pública, las cuotas para 1997 en ningún caso podrían ser superiores a \$20.00 por día, ni inferiores a \$5.00 por

---

<sup>33</sup> Diario Oficial de la Federación 31 de Diciembre de 1994.

<sup>34</sup> El decreto de reforma fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1996.

día de ocupación, siempre y cuando no excedan de una superficie de 2 metros cuadrados. Para 1998 las cuotas fueron las mismas.

II. Sólo en forma excepcional, cuando en el permiso respectivo se autoricen y se ocupen superficies superiores a 2 metros cuadrados sin exceder de 4 metros cuadrados, las cuotas para 1997 podrían ser superiores a las anteriores, pero sin exceder de \$35.00 por día, ni ser inferiores a \$10.00. Para 1998 las cuotas fueron de \$40.00 y \$10.00 respectivamente.

III. Únicamente se autorizará la instalación de puestos fijos en las zonas de mercados que, de conformidad con el Reglamento de Mercados, determine la autoridad competente; en ese caso para 1997 las cuotas no podrán ser superiores a \$65.00 por día, ni inferiores a \$20.00. Para 1998 se mantuvieron las mismas cuotas.

IV. Tratándose de restaurantes, restaurantes-bar o cafeterías que extiendan la prestación de sus servicios a la vía pública, en los términos de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, las cuotas en ningún caso podrían ser superiores a \$20.00 por metro cuadrado por día, ni inferiores a \$5.00 por metro cuadrado por día de ocupación.

Estas cuotas son las mismas para 1997 y 1998.

Las personas obligadas al pago de las cuotas podrán cubrirlas, a su elección, por semanas o meses anticipados.

Cabe señalar que en los artículos transitorios del Código Financiero, siempre se ha limitado la aplicación de lo dispuesto anteriormente a comerciantes informales que formen parte de programas de reordenamiento, algo similar a lo establecido en los transitorios de la abrogada Ley de Hacienda. Así en el artículo 8 transitorio del Código Financiero de 1998 señalaba que:

“(…) las cuotas a las que se refieren las fracciones I, II, III del artículo 267-A se aplicarán únicamente a las personas que formen parte de los programas de reordenamiento del comercio en vía pública, que aplique la Administración Pública del Distrito Federal, en los cuales no quedarán incluidos los trabajadores no asalariados definidos en los artículos 2º y 3º del Reglamento para los trabajadores no Asalariados del Distrito Federal, ni los comerciantes que utilicen las vías públicas exclusivamente para trasladarse de un lugar a otro y no se asienten en espacios públicos para ofrecer sus mercancías.

“El Ejecutivo del Distrito Federal, deberá publicar en un plazo no mayor a 45 días el programa de reordenamiento del comercio en la vía pública, el cual deberá contener los criterios para la aplicación de las cuotas establecidas en el artículo 267-A de este Código, atendiendo al giro comercial, dimensiones del puesto y la zona de operación”.

Para el ejercicio fiscal de 1999 y 2000, ya no se establece este transitorio.

### **3.5.6. Código Fiscal de la Federación.**

Por decreto publicado en el D.O.F. el 31 de diciembre de 1998, el CFF sufrió diversas modificaciones, entre las que destacan por la importancia para la presente investigación la relativa a la reforma de los artículos 30, 42, fracción V, 49, fracción I y la adición de una fracción V al segundo párrafo del artículo 145.

En este sentido, para el ejercicio fiscal de 1999 el CFF establece en su artículo 30, párrafo sexto la obligación de contribuyentes con locales, puestos fijos o semifijos en la vía pública, para tener a disposición de las autoridades fiscales en dichos lugares su cédula de identificación fiscal, solicitud o su aviso de alta al RFC, original o copia

certificada de cualquiera de los documentos señalados, así como los comprobantes que amparen la legal posesión o propiedad de las mercancías que venden en esos lugares.

Por su parte, en el artículo 42 del CFF establece que las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales y en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estarán facultadas para:

“Artículo 42.- (...)

“V. Practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de la expedición de comprobantes fiscales y de la presentación de solicitudes o avisos en materia del RFC, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 49, e inscribir a quienes de conformidad con las disposiciones fiscales deban estar inscritos en dicho registro”

Por su parte, el artículo 49 del CFF se refiere concretamente a las reglas para llevar a cabo las visitas domiciliarias a que se refiere la fracción V del artículo 42 y establece en su primera fracción la posibilidad de llevar a cabo estas visitas a los comerciantes informales.

Así la fracción I del artículo 49 establece que estas visitas domiciliarias se llevarán a cabo en el domicilio fiscal, establecimientos, puestos fijos y semifijos en la vía pública, o sucursales de los contribuyentes, siempre que se encuentren abiertos al público en general, donde se realicen enajenaciones, presten servicios o contraten el uso o goce



temporal de bienes, con el objeto de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de expedición de comprobantes fiscales o presentación de solicitudes o avisos en materia de RFC.

Por su parte el artículo 145 del CFF establece que las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieran sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

A su vez señala que se podrá practicar embargo precautorio, sobre los bienes o la negociación del contribuyente, para asegurar el interés fiscal, cuando:

“Artículo 145.- (...)

“V. Se realicen visitas a contribuyentes con locales, puestos fijos o semifijos en la vía pública y dichos contribuyentes no puedan demostrar que se encuentran inscritos en el RFC, ni exhibir el comprobante que ampare la adquisición de los bienes.”

Cabe señalar que estas disposiciones son las más importantes en cuanto a regulación del comercio informal, ya que, se refiere expresamente a esta clase de comercio (aun y cuando sólo se refiere al ejercido en puesto fijos o semifijos en la vía pública y no al ambulante) sin establecer la limitación prevista en el Régimen de Contribuyentes Menores que tuvo vigencia de 1990 a 1997, en el que sólo sujetaba a aquellos comerciantes informales que enajenaren productos no industrializados.

## **CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE CREACIÓN DE LEY.**

---

### **4.1. Reformas a la Ley de Hacienda y Crédito Público.**

Es de lógica elemental decir que el Estado no puede tener vida sin elementos económicos que integran la Hacienda Pública; como igualmente es lógico decir que sin tales elementos el Estado desaparecería; luego, si existen los obligados para aportar tales elementos, es imperativo que lo hagan, como imperativo es que el cumplimiento de este deber se ajuste a la ley y en ningún caso se incurra en omisión. Aquí es posible analizar esa omisión, la que se analiza como práctica ajustada a derecho o como ilícita, ya sea que en el segundo caso sea considerada infracción o delito.

Dentro de las funciones que el Estado debe cumplir está la de dar servicios a su pueblo; servicios que son de diversa índole y que implican gastos; por ello es ineludible que disponga de una hacienda pública suficiente.

Vale la pena decir que dadas las necesidades esenciales o accesorias de servicios, ninguna hacienda pública es suficiente; por ello el gobernante deberá ser razonable al exigir el dinero, atendiendo a dichas necesidades y a las posibilidades de la población que ha de aportarlo. Una verdad palmaria es que raro sería encontrar personas que espontáneamente quisiesen aportar los bienes que han de integrar la hacienda pública; por ello se han dictado las leyes que señalan las obligaciones de hacerlo; leyes de sentido imperativo que no pueden incumplirse por sus destinatarios. En la forma anterior se asegura, en principio, que el Estado disponga de los elementos económicos a que he hecho alusión anteriormente. El no cumplir estas leyes representa infracción, ya sea simple o delictual.

La evasión fiscal es 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.

La evasión fiscal lleva aparejadas consecuencias, el incumplimiento de un deber legal tipificado, que surge de lo que se llama hecho generador del crédito fiscal, y al que algunos autores, especialmente extranjeros, denominan “hecho imponible”.

Puesto que la evasión fiscal implica el no pago, o la omisión del pago, y para perpetrarla algunas veces sólo se deja de cumplir lisamente, pero en otras se ejecutan actividades o se aprovechan errores del fisco, dicho ilícito tiene, a veces agravantes, a veces atenuantes o excluyentes de responsabilidad para el culpable de la misma, como lo hemos estado viendo a lo largo del trabajo, se propuso una iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014, en adición a lo reflejado en los Criterios Generales de Política Económica para la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación, dando cumplimiento a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a continuación expreso los motivos que sustentan esta Iniciativa.

#### **4.1.1. Reforma Social y Hacendaria.**

El objetivo fundamental de esta Reforma consiste en crear los mecanismos de inclusión y protección social para garantizar a todos los mexicanos un nivel de vida digno, como lo señala nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4°. Con ese fin, se realizan diversas modificaciones en materia de seguridad social y al sistema tributario. Las modificaciones al

sistema tributario se orientan a generar los recursos necesarios para financiar la provisión de servicios de protección social, así como a dotar al país de un sistema fiscal más justo y más simple.

Basada en seis ejes fundamentales:

- a) Fomentar el crecimiento y la estabilidad, por lo que se fortalece la capacidad financiera del Estado Mexicano.
- b) Mejorar la equidad del sistema tributario, al fomentar una mayor progresividad en el pago de impuestos.
- c) Facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, para reducir la carga que las personas físicas y morales enfrentan al realizar estas tareas.
- d) Promover la formalidad, reduciendo las barreras de acceso y ampliando los servicios de seguridad social.
- e) Fortalecer el federalismo fiscal al incentivar la recaudación de impuestos locales y mejorar la coordinación del ejercicio del gasto.
- f) Fortalecer a Petróleos Mexicanos (PEMEX) al dotarlo de un régimen fiscal más moderno y eficiente.

Dicha Iniciativa proyecta que, en conjunto, las medidas incluidas en la citada Reforma incrementarán los ingresos públicos correspondientes a 2014 en un total de 240 mil millones de pesos, con respecto a los que se observarían en ausencia de la misma. Dicho monto equivale a 1.4% del Producto Interno Bruto (PIB) estimado para el 2014.

***a) Fomento al crecimiento y a la estabilidad.***

Para fortalecer la capacidad financiera del Estado Mexicano, la propuesta de Reforma amplía la base de los principales impuestos e incorpora nuevas bases

tributarias. Así, se propone el establecimiento de impuestos ecológicos y de impuestos al consumo de bienes nocivos para la salud. Con ello, se combinan los objetivos de incrementar la recaudación y de mejorar la calidad de vida de la población al inhibir las actividades que dañan al medio ambiente y la salud de las personas.

Asimismo, se propone la creación de impuestos especiales a los combustibles con contenido de carbono y a los plaguicidas, con lo que se busca combatir las prácticas que dañan el medio ambiente, así como a las bebidas azucaradas, con lo que se busca combatir la obesidad, particularmente entre los menores de edad. Se estima que estas medidas generarían ingresos por aproximadamente 34 mil millones de pesos en 2014.

Adicionalmente, la Reforma Hacendaria propone modernizar el cobro de derechos, destacando aquéllos cobrados al sector minero, al uso de aguas nacionales y por el espectro radioeléctrico. Con ello, se alinea nuestro marco fiscal a los estándares internacionales en la materia y se garantiza un pago adecuado por el aprovechamiento de los recursos propiedad de la Nación. Se estima que las medidas relativas a la modernización de derechos generarían ingresos en 2014 por 15 mil millones de pesos.

***b) Medidas para mejorar la equidad del sistema tributario.***

Orientada a mejorar la equidad del sistema tributario del país, se acota o elimina tratamientos especiales, garantizando un trato equitativo a personas con capacidades contributivas similares, y se gravan los ingresos personales que se concentran en los sectores más favorecidos de la población.

La Reforma propone la simplificación del impuesto sobre la renta (ISR) empresarial a través de una nueva Ley que elimina o acota los tratamientos

especiales o regímenes preferenciales actualmente existentes. Con ello, se amplía la base del impuesto y se garantiza una contribución justa de todos los sectores de la economía al financiamiento de los programas de gasto público. Entre los regímenes y tratamientos especiales que se acotan o eliminan con la nueva Ley destacan:

1. La eliminación del Régimen de Consolidación.
2. La deducción inmediata de la inversión.
3. El Régimen Simplificado.
4. El Régimen de Sociedades Cooperativas de Producción.
5. El tratamiento de las ventas a plazos.
6. La deducción de operaciones con partes relacionadas.
7. La deducción del consumo en restaurantes, entre otros.

Las medidas propuestas generarían ingresos adicionales en el 2014 respecto al ISR empresarial por 131 mil millones de pesos, sin considerar el efecto negativo de la eliminación del impuesto empresarial a tasa única (IETU) que se menciona más adelante, o 16 mil millones de pesos en términos netos de la pérdida asociado a la desaparición del IETU, ahora abrogada.

En materia del ISR personal, se propone aumentar la tasa máxima del (ISR) para personas físicas aplicable a contribuyentes con altos ingresos. Así, los ingresos anuales de hasta 500 mil pesos continuarán estando gravados a una tasa máxima de 30% y para ingresos mayores a ese nivel se introduce un nuevo escalón con una tasa máxima de 32%. Adicionalmente, se propone establecer un gravamen a los ingresos de las personas físicas por enajenación de acciones en bolsa y un impuesto adicional a los dividendos que distribuyan personas morales. En ambos casos, el impuesto será cédular y tendrá una tasa de 10%. Con ello, se incluyen en la base del impuesto ingresos que se concentran exclusivamente en los sectores más favorecidos de la población y

se cierra el espacio para prácticas de evasión y elusión fiscales observadas en el pasado. Por último, se introduce un límite al monto de las deducciones personales que se pueden realizar en un año. El límite, al ser equivalente al mínimo entre dos salarios mínimos anuales y el 10% del ingreso bruto del contribuyente, será más estricto para personas de mayores ingresos. Las medidas en materia de ISR personal generarían ingresos adicionales en 2014 por 59 mil millones de pesos.

El diseño de las medidas que conforman la Reforma estuvo guiado por el ánimo de minimizar la afectación a los sectores más vulnerables de la población. Es por ello que se evita la generalización del impuesto al valor agregado (IVA) a los alimentos y medicinas. Si bien dicha medida hubiera tenido un impacto recaudatorio significativo, de aproximadamente 163 mil millones de pesos, afectaría de manera significativa la situación de los hogares más pobres del país.

***c) Medidas para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias.***

La complejidad en el pago de impuestos resulta perjudicial para una economía, al obligar a las empresas y personas a destinar recursos financieros y humanos al cumplimiento de estas tareas. El efecto nocivo de los costos de cumplimiento fiscal resulta particularmente elevado para el caso de las empresas pequeñas y medianas, pues éstas tienen una menor cantidad total de recursos que desviar de las actividades productivas.

Para ello, el Ejecutivo Federal está sometiendo a la consideración de esa Soberanía las siguientes medidas:

- \* Eliminar el IETU y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), ahora ya abrogadas.
- \* Emisión de una Ley del ISR que:

- Simplificará el pago de impuestos a los contribuyentes.
- Eliminará el 77% de los regímenes preferenciales y el 47% de los tratamientos especiales.

***d) Medidas para promover la formalidad, reduciendo las barreras de acceso y ampliando los servicios de seguridad social.***

Reconociendo que la informalidad representa una importante barrera para el crecimiento acelerado de la productividad, uno de los ejes de la Reforma Hacendaria consiste en promover la formalidad. Con ese fin, en la nueva Ley del ISR, se propone la inclusión de un Régimen de Incorporación Fiscal, con lo que se crea un punto de entrada para los negocios de pequeña escala al ámbito de la formalidad.

El Régimen de Incorporación, en el que solamente podrán participar contribuyentes con ingresos anuales de hasta 1 millón de pesos, preparará a los negocios para el cumplimiento completo de sus obligaciones fiscales, a través del otorgamiento de descuentos decrecientes en el pago de impuestos durante los primeros años de participación. Adicionalmente, el Régimen permitirá a la autoridad contar con información para evitar que las grandes empresas utilicen operaciones con pequeños negocios para realizar prácticas de evasión fiscal.

De forma paralela, se propone crear un Régimen de Incorporación a la Seguridad Social, por el que las personas que se registren en dicho Régimen recibirán los servicios de seguridad social con descuentos sobre las obligaciones por pago de cuotas. Adicionalmente, se ampliará la oferta de servicios de seguridad social mediante la introducción de un Seguro de Desempleo para los trabajadores formales y la creación de una pensión universal para los adultos mayores.



***e) Acciones para fortalecer el federalismo.***

Busca fortalecer el federalismo, a través de medidas que incrementen la capacidad recaudatoria de los gobiernos locales y de propuestas para mejorar la ejecución del gasto.

Adicionalmente, se propone otorgar mayor flexibilidad en el uso de fondos de estados y municipios con el fin de asegurar una ejecución eficiente del gasto y de incrementar la construcción de infraestructura destinada a las áreas de educación, salud y seguridad pública.

Además, se establece la obligación de las dependencias federales de transparentar la asignación de los recursos correspondientes a las aportaciones federales, mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación de los criterios o variables, así como la fuente de información de los mismos, a través de los cuales se distribuyen entre las entidades federativas.

***f) Para fortalecer a PEMEX.***

Finalmente, uno de los componentes de la Reforma Hacendaria es la creación de un nuevo régimen fiscal para PEMEX, el cual disminuirá la carga fiscal de la empresa al dotarla de un régimen similar al de otras empresas y permitirá que las decisiones de asignación de recursos persigan el fin de maximizar el bienestar social.

El nuevo régimen fiscal se introducirá de manera gradual, siendo aplicable a todos los nuevos desarrollos y existiendo la opción de migrar para los desarrollos existentes. Por lo tanto, esta medida no tendrá un efecto sobre los ingresos públicos durante 2014, año durante el cual se completará la migración.

El nuevo régimen fiscal permitirá a PEMEX recibir un tratamiento equivalente al de cualquier otra empresa, lo que incrementará sus utilidades netas de impuestos. Por otra parte, a través de la figura del dividendo estatal, el nuevo régimen creará el espacio para una asignación de los recursos eficiente en términos sociales.

Entre otros puntos de vista, estos los más importantes, nos podemos percatar que dicha Iniciativa a la Reforma Social y Hacendaria se ha quedado corta respecto a la forma de regularizar un sector tan amplio como el del comercio informal y en específico el ambulante, que se ha ido presentando a lo largo de estos años en nuestro país, principalmente en la Ciudad de México.

#### **4.2. Comparación con Sistemas de Regulación del Comercio Ambulante en otros Estados de México.**

Como lo hemos visto, a lo largo de la historia nuestros gobernantes han planteado y aplicado diferentes métodos para regularizar el comercio ambulante en la Ciudad de México, sin tener éxito alguno; por ello planteo en este tema diversos métodos utilizados en otros estados y que a la fecha les han funcionado.

En el Estado de Michoacán el comercio informal, al igual que en el resto del país es un fenómeno que afecta deliberadamente la organización social, la propiedad pública del Estado que se considera patrimonio de la Nación, en específico su Centro Histórico, por ello desde hace ya varios años han venido alimentando con nuevas ideas un programa llamado “El Plan Maestro para el Rescate del Centro Histórico”, el cual fue aprobado por el Ejecutivo del Estado y el Presidente Municipal, siendo presentado a la sociedad el día 18 de mayo de 1999 ante las autoridades estatales, municipales, religiosas, miembros de la

sociedad civil que constituyeron el Patronato Pro- Rescate del Centro Histórico de Morelia, presidido por la Dra. Esperanza Ramírez Romero.<sup>35</sup>

“Dicho Programa pretende reubicar a los comerciantes informales en sitios estratégicos donde exista un flujo importante de persona; para lo cual, se constituirán y habilitarán plazas comerciales que cuenten con todos los servicios. De esta forma los habitantes de la ciudad y quienes la visitan, podrán disfrutar más de su belleza.”

Por ello desde ya hace algunos años han venido alimentando e incrementando dicho plan, organizando en reunión con el presidente municipal, la reubicación de los comerciantes ambulantes que invaden la ciudad y afectan las ventas de aquellos establecidos que fomentan el empleo y pagan impuestos, con la finalidad de imponer el orden y el respeto.

Parte importante para la realización de la reubicación de comerciantes del centro histórico, fue la creación de las plazas comerciales, por lo que al inicio del año 2003, a través de la Comisión de Adjudicación y Preadjudicación de Locales a Comerciantes, que hasta el día 5 de junio de 2001, ocupaban las calles del Centro Histórico, se realizó la asignación y preasignación de 1069 locales comerciales.<sup>36</sup>

En la actualidad se puede considerar que culminó con éxito la etapa de reubicación de comerciantes, logrando además, otorgar a los comerciantes reubicados, ahora locatarios, espacios de trabajo más dignos y adecuados.

Por otra parte, también en algunos municipios crearon un reglamento interno de tianguis y comercio informal, como es el caso de Paracho de Verduzco, en este Estado.

Reglamento que regula a los tianguistas y comerciantes informales, facultado para ello la Coordinación de Industria y Comercio del Honorable Ayuntamiento de dicho municipio. Por este medio se regula las tarifas a pagar por el uso de

---

<sup>35</sup> Plan Maestro para el Rescate del Centro Histórico de Morelia, Enrique Villicaña Palomares, P. 8

<sup>36</sup> Primer Informe de Gobierno Municipal 2002-2004, Lic. Fausto Vallejo Figueroa, P.88

espacio en la vía pública por la Ley de Ingresos para los Municipios, señaladas por la Tesorería Municipal.; así como las disposiciones a las que se sujetarán estos.

Por otra parte, según noticias recientes, se ha pensado en la creación de un órgano Descentralizado que ayude a la regulación de dicho fenómeno que no solo ha afectado al Estado, sino al país.

En el municipio de Ameca en Jalisco ya existe un Reglamento de Comercio que se ejerce en espacios abiertos, respecto a la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, y basado conforme a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado de Jalisco, aplicándose a ésta supletoriamente la Ley de Hacienda Municipal, Ley de Ingresos de Ameca, la Ley Estatal de Salud del Estado de Jalisco, el Reglamento de la Ley Estatal de Salud en Materia de Salubridad Local, la Ley de Desarrollo Urbano, Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley Federal de los Derechos de Autor, Reglamento de Protección Civil Municipal, Ley y Reglamentos de los Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco, entre otras.

En dicho reglamento se hace diferencia entre las distintas modalidades en que se presenta el comercio informal, dándole un concepto y una regulación en específico al comercio ambulante, determinando las autoridades que lo regularán, así como los derechos y obligaciones de los comerciantes ambulantes.

Sin embargo, para la expedición de permisos caen en el exceso de reglamentación antes visto en cuanto a los requisitos, protege más a los peatones y tránsito en general, regularizando los lugares en que podrá venderse, y en caso de no cumplir con el reglamento también señala las infracciones y sanciones que se tomarán en cuenta para hacerse cumplir.

En el Estado de México, específicamente en el municipio de Ecatepec de Morelos, se creó en el año de 2006 un Reglamento de mercados, tianguis, puestos fijos, semifijos y ambulante; en el cual se pide que para ser comerciante ambulante primero se obtenga el registro correspondiente de la autoridad municipal.

Este reglamento a mi parecer es el más completo ya que también determina una jornada laboral para el comerciante ambulante en específico, así como el pago de derechos con respecto a la tarifa que señala la Ley de Hacienda Municipal, es decir, este reglamento va aparejado con su ley hacendaria.

El capítulo V de dicho reglamento nos habla acerca de las obligaciones del comerciante como tal, mientras el capítulo VI establece limitaciones con respecto al traspaso del derecho y cambios de giro, que se encuentran prohibidos por su propia naturaleza.

Además de la forma en que podrán organizarse, ya sea en uniones o asociaciones, ambas con la finalidad de organizar a los comerciantes y tener a quien los represente ante las autoridades para la toma de decisiones o la manifestación de inconformidades, como un verdadero sindicato de trabajadores.

Señala un procedimiento a seguir en caso de controversia, las prohibiciones en que pudieran incurrir los comerciantes, así como de los recursos que pueden utilizar dentro del procedimiento y las sanciones a aplicar en caso de faltas a dicho reglamento.

### **4.3. Creación de una Ley que regule el Comercio Ambulante en el Distrito Federal.**

Como lo hemos venido escuchando y viendo en las noticias, el problema de la economía informal o comercio informal, en específico, el comercio ambulante

es un problema que se ha ido dando a nivel no solo nacional sino internacional y que ha ido aumentando a gran escala, dañando a su paso, la economía del país.

En nuestro país Oaxaca encabeza la lista con 82.2%, seguida por Chiapas y Guerrero con 78.9%, encada caso; Puebla con 75.1%; Hidalgo con 74.2%; Tlaxcala con 73.9%, Michoacán con 72.8%; Morelos y Veracruz con 67.5%, en cada entidad; Zacatecas con 67%; Yucatán con 65.1%, Tabasco con 64.3%; Nayarit con 63.7%; Campeche con 62.7% y Guanajuato con 61.9%.

Tras este problema nuestros gobernantes creen que la mejor forma de solución es la urgencia de regular el comercio informal que se ha ido incrementando durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa en un 25%, mediante la reforma fiscal que tanto han pedido los empresarios.

“Se requiere con urgencia una reforma fiscal que sea "blanda" para los empresarios establecidos porque están "agobiados" por tantos impuestos, pero también incluya a los comerciantes que tienen ganancias, pero están en la informalidad”.<sup>37</sup>

Sí, efectivamente, las empresas o comercios establecidos con formalidad son los más afectados con las diversas disposiciones legales que regulan el comercio en el país, sin embargo, ni la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ni la Secretaría de Economía y mucho menos el Sistema Financiero del país han podido hacer algo para implementar la oferta de trabajos en el país, o combatir el comercio informal, que también se encuentra afectado por la corrupción que se encuentra en el país por nuestros gobernantes, debido a que ellos también pagan derechos, más no contribuciones. Que quiero decir con lo anterior, que mientras el sector formal es explotado por sus disposiciones legales debido a su formalidad, dichas recaudaciones si van directamente a aportaciones para el país; sin embargo, el sector informal es explotado por sus

---

<sup>37</sup> Yolanda Reyes Apodaca. *El Sol de Córdoba*. 6 de Enero de 2012. México. Distrito Federal. p.6.

gobernantes y ese dinero que se recauda no va a ningún lado, se queda en los bolsillos de nuestros gobernantes.

Aquí vemos que otro de los problemas que ha preocupado al Estado durante años es el daño que se le ocasiona al fisco, al comercio organizado, a la urbanidad y principalmente al público consumidor con el daño a su economía mediante productos de dudosa calidad, porque si bien es cierto como lo señala el artículo 5° de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a la profesión, industria, comercio que se le acomode, también señala que siempre y cuando sean lícito, en la vida real el comerciante ambulante, debido a las desmedidas exigencias por parte del gobierno para poder comercializar en la ciudad, se ve obligado a cometer ilícitos.

Uno de los deberes del Estado como lo marca el artículo 25 de la misma Constitución es el crecimiento económico y laboral de sus habitantes, por ello las autoridades del Gobierno del Distrito Federal han propuesto diversas soluciones al problema del comercio ambulante, principalmente los ubicados en el primer cuadro de la ciudad y el Centro Histórico; dentro de las alternativas planteadas están la modernización comercial representada por los bazares, las salas de exhibición, los almacenes colectivos, los mercados sobre ruedas y las plazas comerciales.<sup>38</sup>

Aunado a la modernización comercial, la reubicación, el apoyo financiero para que los ambulantes se establezcan en áreas comerciales con servicios, la construcción de pasajes comerciales, la prohibición de instalarse en las estaciones del metro<sup>39</sup>; así como la coordinación entre diversos organismos como la policía y aduana en la lucha contra el narcotráfico y el contrabando.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal ha sido otro de los organismos involucrado en la creación de medidas y soluciones para la

---

<sup>38</sup> Ávila, Romo Edith. *“La Economía Informal. ¡Sólo un Problema Fiscal!. El Negocio Ambulante de Mayor Rentabilidad”*. Bien Común y Gobierno. Diciembre 1996.

<sup>39</sup> *El Economista*. Junio 1989.

disminución del comercio informal, que en conjunto con la comisión de abasto y el gobierno capitalino ha elaborado reglamentos de comercio en la vía pública del distrito federal, estableciendo criterios sobre el uso de los espacios, horarios, elaboración de padrones únicos, cédulas de identificación que aclaran su situación fiscal, la creación de comisiones de seguimiento para la supervisión de la instrumentación de medidas de reordenamiento del comercio ambulante, así como la incorporación de cobros a los comerciantes ambulantes.

La Procuraduría General de la República por su parte, ha realizado el aseguramiento de artículos apócrifos y de contrabando mediante cateos y operativos en la vía pública, los cuales pasaron de cuatro realizados en el 2000 a 6 mil 313 en el 2004<sup>40</sup> mediante la aplicación del plan usurpación, que empezó con la creación del comité intelectual para la atención y protección de los derechos de la propiedad intelectual e industrial, en el que han participado conjunta y activamente los tres niveles de gobierno y sumado esfuerzos los sectores público, privado y social.

Controles que no sólo van dirigidos a los vendedores, ya que la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), por su parte ha venido implementando acciones para la protección de los consumidores, y en el entendido de que no es su atribución confiscar los productos que se encuentren con irregularidades en el comercio ambulante ha procedido a levantar las denuncias correspondientes y la difusión de los resultados de varias pruebas de calidad sometidos a diferentes mercancías del comercio informal en programas de radio, televisión y revistas del consumidor para prevenir sobre la compra en el comercio informal.

Hoy en día los únicos dos ordenamientos que regulan en cierta forma al comercio ambulante en el Distrito Federal es el Reglamento de Mercados, que

---

<sup>40</sup> Visión el Cambio. PGR. "Contra la Amenaza del Contrabando y la Piratería. Destrucción de Mercancía Apócrifa". Nueva Época. 2006. Pág. 25.



desde 1951 no se ha reformado y el Reglamento para los Trabajadores no Asalariados del Distrito Federal de 1975.

Estos ordenamientos nos hablan a grandes rasgos de cómo se regularizan los mercados, puestos fijos y semifijos; sin embargo, dejan mucho que desear con respecto al comercio ambulante ya que todo lo deja a disposición del Gobierno del Distrito Federal; no dice con exactitud que resoluciones o determinaciones puede dar el referido Gobierno con respecto al comercio ambulante, dejando así el derecho aplicado en el limbo, además de que los requisitos que se piden para contar con una licencia o empadronamiento para ejercer la actividad de comercio ambulante son excesivos, por ejemplo:

\*Educación básica, cuando muchas veces la gente se encuentra en este supuesto debido a la falta de recursos para poder concluir un nivel de educación.

\*No haber estado en la cárcel, cuando mucha gente que acaba de salir de ella e intenta conseguir trabajo regulado es despreciado.

\*Tener documentos en regla, cuando inmigrantes que no han podido regularizarse en el país y por ende no han podido obtener trabajo, eligen esta opción.

\*Para poder asociarse deben tener 500 miembros con licencia como mínimo, entre otras tantas exigencias.

Por ello, como hemos ido analizando en el anterior capítulo no creo que lo más conveniente sea solo una Reforma Fiscal, ni una norma general ya aplicada al comercio informal como tal que no regule al comercio ambulante en lo específico. Tenemos que tener en consideración que no se puede regular de igual forma el comercio de puestos fijos y semifijos con el comercio ambulante, debido a como se lleva a cabo la actividad, ni mucho menos seguir permitiendo los diversos ilícitos que provoca el comercio ambulante como lo es la evasión fiscal, contrabando, piratería, etc.

En otros Estados de la República les ha venido bien la reubicación del comercio informal, sin embargo, eso ya fue utilizado en el Distrito Federal y el resultado fue, que al ver el comerciante informal que su venta no era la misma dentro de un local que como se presentaba en la vía pública, decide volver a lo mismo, convirtiendo esto en un círculo vicioso.

La creación de una Ley emitida por el Congreso de la Unión, en razón que es facultado para expedir Leyes, de acuerdo al Art. 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regulada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al igual que otros estados o que la propia Ley de Hacienda con la que contaba el Distrito Federal, pero modificada en el aspecto de comercio ambulante, así como la creación de su propio reglamento como lo hicieron en el Estado de México, serían de gran aportación para la regulación del comercio ambulante y ayudarían a combatir con el problema en la economía no solo del Distrito Federal sino del país.

## CONCLUSIONES

---

Al término de este trabajo se pudo concluir lo siguiente:

PRIMERA. El comercio ambulante no es una actividad laboral novedosa, toda vez que se práctica desde tiempos inmemoriales, y su realización tiene como finalidad la compraventa o el intercambio de una gama indeterminada de artículos diversos.

SEGUNDA. En sus inicios, el comercio ambulante tuvo loables y benéficos fines para todas aquellas comunidades o culturas que lo practicaban, ya que hacía accesibles las compraventas e intercambios de muchas mercancías, que por su naturaleza o fabricación venían de diversos y distantes puntos geográficos. También es importante resaltar que los beneficios que se obtenían por su práctica se daban gracias a la perfecta estructura sociopolítica que esas sociedades tenían asignados lugares específicos para poder desempeñar tal actividad, y que si osaban salirse de esas circunscripciones eran fuertemente sancionados por las autoridades competentes al respecto.

TERCERA. La práctica del comercio callejero o ambulante en México, comenzó a adquirir dimensiones de desproporción a partir de la conquista española, ya que el comercio ambulante se empezó a realizar en zonas que tuvieron una enorme afluencia de personas, con lo cual se dio un incremento desproporcionado del mismo, proyectándose además una infinidad de problemas que hasta la actualidad subsisten, tales como la generación de basura, el entorpecimiento de libre paso por las calles, entre otros.

CUARTA. Establecemos que a nivel internacional, la importancia del comercio ambulante adquirió una fuerza inusitada a partir de la Revolución Industrial, debido a que en esta etapa la implantación de zonas fabriles

atrajo a numerosos flujos de migración de lugares rurales, y cuando esas personas no encontraban algún modo de subsistencia, optaban en el mejor de los casos, el dedicarse a la práctica del comercio ambulante.

QUINTO. Consideremos que en lo que respecta a nuestro país, la principal causa es el desempleo por el cual el comercio ambulante se práctica principalmente en el Distrito Federal ha adquirido dimensiones considerables, que en la actualidad ni ellas pueden solucionarlo o contrario. Dicha corrupción ha hecho que funcionarios públicos, así como los líderes de los comerciantes ambulantes hayan adquirido costos de poder, por los cuales se considera inmunes e intocables a las constantes y numerosas protestas de diversos sectores de nuestra sociedad.

SEXTO. Manifestemos que en el ámbito político, el tema del comercio ambulante, únicamente adquiere importancia cada vez que hay elecciones para cualquier cargo público, es ahí donde todos los candidatos prometen controlar, modificar o acabar con ese fenómeno comercial, sin embargo, personalmente consideramos que tales propuestas sólo sirven, como en muchos casos de la política nacional, como un trampolín ideológico para allegarse simpatizantes o adeptos, ya que mientras la práctica de dicha actividad comercial les pueda seguir generando dividendos económicos y políticos, éstos personajes de la vida pública muy difícilmente harán algo para solucionar o controlar la problemática en cuestión.

SÉPTIMO. Podemos decir entonces que el comercio ambulante en la práctica es quizás un mal necesario dentro de nuestra sociedad, ya que mientras nuestras autoridades, así como la iniciativa privada sean incapaces de generar fuentes de empleo, el comercio ambulante se presentará como única alternativa para que los comerciantes informales puedan allegarse un ingreso seguro y constante para la mayoría de los integrantes de la población capitalina.

OCTAVO. Por ende he considerado que una de las mejores soluciones como pasó en el Estado de México es la creación de una ley que regule únicamente este sector debido a la magnitud del problema y a la diferencia de regulación por cómo se desempeña la actividad, el que los comerciantes ambulantes gocen de derechos incitaría a estos a cumplir de igual forma con sus obligaciones, es decir, si obtienen beneficios no de igual forma que un trabajador formal, pero si en cierta proporción, ayudaría a que se sintieran seguros y obligados a cumplir con sus deberes para seguir obteniendo beneficios.

---

## FUENTES DE INVESTIGACIÓN

---

### Fuentes de Investigación.

- ÁVILA ROMO, Edith. La Economía Informal. ¡Sólo un Problema Fiscal!. El Negocio Ambulante de Mayor Rentabilidad. Bien Común y Gobierno. México, 1996.
- BERNAL, Beatriz y LEDESMA, José de Jesús. Historia del Derecho Romano y de los Derechos Neorromanistas. Ed. Porrúa, México, 4ª ed., 1989.
- BUSTAMENTE LEMUS, Carlos y CASTILLO GARCÍA Moisés. Realidad y Futuro del Comercio en la Vía Pública de la Ciudad de México. UNAM. Instituto de Investigaciones Económicas. Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad, 1997.
- CALDERÓN, Francisco R., Historia Económica de la Nueva España en tiempos de los Asturias. Fondo de Cultura Económica, México 1970.
- CALVA, José Luis. Finanzas Públicas para el Desarrollo, Universidad Nacional Autónoma de México, 1º Ed. México 2007.
- CARREÑO HUICOCHEA, Mariel. Comercio ambulante en el centro histórico de la Ciudad de México, D.F. la situación laboral y económica de sus integrantes. México, COLMEX; 2004.
- CASTILLO, Moisés. Vía pública y comercio informal en la ciudad de México. México. Ed. Limusa. 2003.
- CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz y FERNÁNDEZ CUEVAS, José Mauricio. Derecho Fiscal. Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª. Ed., México, 1991.
- CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz y GIL VALDIVIA, Gerardo. Introducción al Derecho Mexicano, Derecho Fiscal. Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª. Ed., México 1981.
- DEL VALLE CÓRDOVA, Eva Elizabeth. Crédito y Cobranzas. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Contaduría y Administración. México, D.F. 2005.
- DE SOTO, Hernando. El misterio del capital. Argentina. Ed. Sudamericana. 2001.
- DE SOTO, Hernando. El otro sendero. Argentina. Ed. Diana. 1992.
- ESCENARIOS DE PROSPECTIVA. Mercado Laboral de Profesionistas en México. Biblioteca de la Educación Superior. Segunda Parte 2010. México, D.F.
- DORANTES CHÁVEZ, Luis Felipe. Derecho Fiscal. 1ª. Ed. México, D.F.
- GONZÁLEZ, José. El comercio informal, situación y problemática: respuestas y propuestas. Ed. Castillo. 2002.
- LEÓN Portilla Miguel, Tolecayotl: aspectos de la cultura náhuatl (La institución del Comercio), Fondo de Cultura Económica, México 1980.
- NOVO, Salvador. Breve Historia del Comercio en México, Ed. Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, 1988.

- 
- REBOLLEDO HERRERA, Óscar. *Principios de Derecho Fiscal en el Estado de Tabasco*. Universidad Nacional Autónoma de México. 1ª. Ed. México, 2003.
  - RIPERT, Georges. *Tratado Elemental de Derecho Comercial*. Edit. Argentina, S.R.L. París Francia, 2ª. Ed., 1952.
  - ROS BOSCH, Jamie. *Grandes Problemas de México*. Universidad Autónoma de México. 1ª. Ed. México. 2013
  - TAMAYO, Mario. *Es México el rey de la piratería*. México. Ed. Limusa. 2002.

### Leyes.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Fiscal de la Federación.
- Código Financiero del Distrito Federal.
- Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.
- Ley del Impuesto sobre la Renta.
- Ley del Impuesto al Valor Agregado.
- Ley de Mercados del Distrito Federal.
- Reglamento del Impuesto sobre la Renta.
- Reglamento para Trabajadores no Asalariados del Distrito Federal.

### Fuentes Electrónicas.

- [www.intrasat.gob.mx](http://www.intrasat.gob.mx)
- [www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx)
- [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)
- [www.aragon.unam.mx/servicios/biblioteca](http://www.aragon.unam.mx/servicios/biblioteca)
- [www.institut-gouvernance.org/es/experiencia/fiche-experiencia-10.html](http://www.institut-gouvernance.org/es/experiencia/fiche-experiencia-10.html)

### Hemerografía.

- Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social del GDF, Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública.
- Economía Metropolitana, “El comercio en la vía pública del Centro Histórico”.
- Referencia a un artículo de Hart de 1970.
- OIT: *Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya* (Ginebra, 1972).
- Daniel Flores Curiel y Jorge Noel Valerio Gil.
- Schneider (2000 y 2002).
- Tokman, 2011.
- Portes; Castells y Benton, 1989.
- Perry, Maloney, et al., 2007.
- La metodología de esta estimación, que parte de la Escuela Nacional de Empleo, se encuentra descrita en Samaniego, 2000.

- “Comercio Ambulante: manzanas de la discordia”, en revista *Expansión*, diciembre 6, 1995, México.
- Plan Maestro para el Rescate del Centro Histórico de Morelia, Enrique Villicaña Palomares.
- Primer Informe de Gobierno Municipal 2002-2004, Lic. Fausto Vallejo Figueroa.
- Yolanda Reyes Apodaca, *El Sol del Córdoba*.