

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS  
PROFESIONALES ARAGÓN**

37  
2Ej

**FALLA DE ORIGEN**

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

**TESIS  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:**

**MIGUEL ÁNGEL BARRERA SÁNCHEZ**

**ASESORADO POR:  
EL LICENCIADO YULIC BARRIENTOS SOLIS**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

A mis padres Emilio Barrera y  
Felipa Sánchez por su apoyo  
incondicional en mi superación  
profesional.

A la memoria de mi abuelo  
paterno Señor Blas Sánchez Romero,  
por darme la oportunidad de ser  
alguien en la vida.

A mi abuela materna Felipa Hernández, a mi tía Inés Sánchez y hermanos por la confianza que han depositado en mí.

Para mis hermanos Marco Antonio, Guadalupe, Leticia y Minerva, con el cariño más sincero que se merecen por compartir conmigo los momentos de felicidad y tristeza.

A mis sobrinos Grecia, Samantha, Gerardo, Iván y Josué, como muestra de lo mucho que significan para mí.

Al apoyo constante de mis compañeros y amigos Rocío Hermida, Ma. Jesús Robles, Francisco Reyes y Miguel Ángel Andrade.

Como muestra a su honradez, profesionalismo y calidad humana dedico la presente tesis al Licenciado Yulic Barrientos Solis, por el valioso tiempo que invirtió en la dirección de la misma.

# Indice

## EL COMERCIO AMBULANTE COMO FORMA DE EVASION FISCAL

INTRODUCCION .....	1
<b>CAPITULO PRIMERO: CONCEPTOS GENERALES DEL DERECHO TRIBUTARIO .....</b>	<b>1</b>
1.1 Derecho Financiero .....	1
1.2 Derecho Fiscal .....	4
1.3 Derecho Tributario .....	4
1.4 Potestad Tributaria del Estado .....	5
1.5 Etapas de la Relación Jurídica Tributaria .....	8
1.5.1 Norma Jurídica .....	9
1.6 Fuentes del Derecho Fiscal .....	10
1.6.1 Constitución .....	10
1.6.2 Tratados Internacionales .....	15
1.6.3 Ley .....	16
1.6.4 Jurisprudencia .....	17
1.6.5 Decreto-ley .....	17
1.6.6 Reglamento .....	18
1.6.7 Circular .....	18
<b>CAPITULO SEGUNDO: PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA MATERIA TRIBUTARIA .....</b>	<b>20</b>
2.1 Generalidad .....	21
2.2 Uniformidad .....	23
2.3 Certeza o certidumbre .....	23
2.4 Comodidad .....	24
2.5 Economía .....	24
2.6 Obligatoriedad .....	25
2.7 Vinculación con el Gasto Público .....	26
2.8 Proporcionalidad y Equidad .....	27
2.9 Legalidad .....	30
<b>CAPITULO TERCERO: CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS .....</b>	<b>32</b>
3.1 Obligación Tributaria .....	32
3.2 Hecho generador .....	42
3.3 Vínculo Jurídico Tributario .....	43
3.4 Crédito Fiscal .....	46
3.5 Clasificación de los Impuestos .....	50
3.5.1 Por los Sujetos .....	57
3.5.1.1 Activo .....	57
3.5.1.2 Pasivo .....	59
3.5.1.3 Terceros Afectados .....	61
3.5.1.4 Pagador .....	61
3.5.2 En cuanto al Objeto, Motivo o Fin .....	62
3.5.3 En lo que se refiere a la Base .....	64
3.5.4 Por la Incidencia .....	65
3.5.5 Por el Tiempo .....	66

<b>CAPITULO CUARTO: EL COMERCIO AMBULANTE .....</b>	<b>67</b>
4.1 Evolución Histórica .....	67
4.1.1 Pueblos Primitivos .....	67
4.1.2 Edad Antigua .....	67
4.1.3 Edad Media .....	71
4.1.4 Edad Moderna .....	75
4.1.5 En México .....	78
4.1.5.1 Precolonial .....	78
4.1.5.2 Colonial .....	79
4.1.5.3 Postcolonial .....	81
4.2 Definición y Concepto .....	82
4.3 Modalidades .....	85
4.4 Tipos de Comerciantes Ambulantes .....	89
4.5 Determinantes de su surgimiento .....	93
4.5.1 Migraciones .....	93
4.5.2 Impuestos .....	94
4.5.3 Reglamentaciones .....	96
4.5.4 Corrupción Burocrática .....	97
4.5.5 Desempleo .....	99
4.6 Implicaciones de su Existencia .....	100
4.7 Situación en el Distrito Federal y soluciones propuestas por el Departamento del Distrito Federal .....	102
4.7.1 Reglamento de Mercados y Acuerdo que declara prohibido ejercer el Comercio en la Vía Pública .....	107
4.7.2 Reubicación de Ambulantes en el Centro Histórico .....	112
4.7.2.1 Objetivo Principal .....	112
4.7.2.2 Resultados Obtenidos .....	115
 <b>CAPITULO QUINTO: EL COMERCIO AMBULANTE Y LA</b>	
<b>EVASION FISCAL .....</b>	<b>121</b>
5.1 Concepto de Evasión Fiscal .....	121
5.2 Contrabando .....	121
5.3 Fraude Fiscal .....	122
5.3.1 Parcial .....	123
5.3.2 Total .....	123
5.4 Remoción .....	124
5.5 Elusión Fiscal .....	124
 <b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>140</b>
 <b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>145</b>
 <b>HEMEROGRAFIA .....</b>	<b>148</b>

## **Introducción**

Al analizar el desarrollo que ha tenido la economía mexicana en los últimos años, se observa que ésta se ha venido deteriorando en forma progresiva; la evidencia se muestra en el comportamiento de sus distintos parámetros, tales como la tendencia cambiaria del peso con respecto al dólar, la presencia de la inflación, cuyo persistente crecimiento ha impactado en el poder adquisitivo y las tasas de interés, variables que influyen de manera sustancial en los niveles de inversión, producción y empleo principalmente.

En este concepto de vicisitudes que impera en el panorama económico nacional, cobra un marcado interés el estudio de la llamada economía subterránea que se caracteriza por la aparición en los sectores económicos de actividades informales, entre las que destaca por su importancia dentro de la actividad comercial, "El Comercio Ambulante".

Ciertamente, se considera que uno de los problemas más serios que afronta el sector servicios, que afectan al consumidor y a la autoridad fiscal, es el ambulante, fenómeno que surge y se desenvuelve en el ámbito de la rama del comercio y que por su impacto económico constituye una parte significativa dentro de la economía subterránea o informal.

Se reconoce que el comercio debe caracterizarse por ser responsable y funcional, brindando al público consumidor los artículos de mejor calidad, al menor precio, en el lugar y el momento oportunos; sin embargo, este sano propósito de servicio, es desvirtuado cuando el consumidor adquiere los productos que necesita sin gozar de garantía de lo que adquiere, ni del respaldo o protección que proporciona la Procuraduría Federal del Consumidor que queda imposibilitada para actuar cabalmente frente al ambulante, dejando al cliente de estos puestos desprotegidos en sus derechos como consumidor.

Es precisamente esta situación que se deriva de la práctica del comercio ambulante y sus efectos nocivos, no sólo frente al consumidor sino también ante



- la autoridad fiscal y la propia actividad comercial, lo que justificó que las autoridades tomaran cartas en el asunto para poder dar una respuesta conveniente para todos, sin que ello signifique tratar de extinguir esta actividad, sino por el contrario, dar las bases que permitan a todos aquellos que deseen incursionar en el sector comercial encontrarse dentro del marco de la legalidad y no en el clandestinaje.

## **Capítulo Primero**

### **Conceptos Generales del Derecho Tributario**

#### **1.1 Derecho Financiero**

Antes de entrar de lleno al estudio de lo que debemos entender por Derecho Financiero, debemos de analizar como primer punto el término de Finanzas Públicas, esto, debido a que guardan una estrecha relación entre sí, además de permitirnos diferenciar ambos conceptos y realizar un mejor enfoque de nuestro objeto de estudio.

Así nos encontramos que el término finanzas, según la mayoría de los estudiosos de la materia tributaria, proviene de la época medieval y del verbo latino finire, que quiere decir terminar o finalizar y se dice que de esta expresión nacieron los términos finatio o finantis, que significan pago o cancelación de una deuda.

Dentro de las fuentes consultadas sobre el tema, encontramos aseveraciones que nos señalan que en el siglo XIII, el término francés finance se utilizó para señalar los recursos pecuniarios y asuntos de dinero sistemáticamente hasta que fue concretado su objeto en relación a los asuntos de financiamiento del Estado.<sup>1</sup>

Para otros estudiosos de la materia, consideraron que el término tiene sus antecedentes etimológicos en la voz inglesa fine que significa tributo exigido por el señor feudal a sus vasallos.

Actualmente podríamos considerar que el término finanzas públicas, tiene su aplicación a los asuntos directamente relacionados con los recursos con que cuenta una persona, empresa o gobierno y el destino que se le dan a los mismos.

---

<sup>1</sup>José María Martín, *Ciencias de las Finanzas Públicas*. Ediciones Contabilidad Moderna. Buenos Aires 1976. Pág. 2.

Encontramos una diversidad, como en todas las áreas del conocimiento, respecto de las definiciones que existen sobre este término, por lo tanto daremos sólo algunas que nos permiten establecer una idea general que pueda orientarnos sobre el campo que abarca el estudio de las finanzas públicas.

Para Francisco Nitti, la ciencia de las finanzas públicas tiene como objeto investigar las diversas maneras por cuyo medio el Estado o cualquier otro poder público se procura las riquezas materiales necesarias para su vida y su funcionamiento y también la forma en que estas riquezas serán utilizadas.

Para el tratadista Dino Jarach, las finanzas públicas constituyen la actividad económica del sector público.<sup>2</sup>

Para Harold M. Groves, la hacienda pública es un campo de investigación en que se estudian los ingresos y los egresos de los gobiernos, tanto federales como estatales o locales. En los tiempos modernos, incluye este estudio cuatro divisiones principales, recaudaciones públicas, gastos públicos, deuda pública y ciertos problemas del sistema fiscal en su conjunto, tales como administración fiscal y política fiscal.<sup>3</sup>

José María Martín afirma que las finanzas públicas, se ocupan de la denominada actividad financiera, la cual consiste en un conjunto de operaciones o fenómenos, realización de gastos y obtención de recursos cuyo objetivo final es la satisfacción de las necesidades públicas. Esta actividad es la materia propia o el objeto sobre el cual polarizan sus estudios e investigaciones las finanzas públicas.<sup>4</sup>

Tomando en cuenta las anteriores definiciones sustentadas por un acervo de conocimientos científicos sobre la materia y por la basta experiencia de sus autores, consideramos en lo particular que la ciencia de las finanzas públicas o la hacienda pública como otros autores la suelen llamar, decimos que son el campo del

---

<sup>2</sup>Dino Jarach. *Finanzas Públicas*. Editorial Cangayo. Argentina 1978. Pág. 23

<sup>3</sup>Harold M. Groves. *Finanzas Públicas*. Editorial Trillas. México 1975. Pág. 16

<sup>4</sup>José María Martín. *Op. Cit.* Pág. 24

conocimiento que se ocupa de todos los fenómenos y hechos relacionados con los ingresos y egresos de los gobiernos.

La intervención reguladora por parte del Estado de estos fenómenos, dan nacimiento al llamado Derecho Financiero que es nuestro primer punto a tratar formalmente en este trabajo de investigación.

En cuanto a establecer un concepto de derecho financiero, igualmente nos encontramos con una diversidad de definiciones, así para el tratadista Sergio F. de la Garza, es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus tres momentos, en el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del Estado.<sup>5</sup>

Por lo tanto, podemos determinar que el Derecho Financiero es una materia que por estar involucrada en todo lo que se refiere al manejo de dinero, tiene una amplia aplicación en diversas actividades, por lo que comprende la obtención, manejo y aplicación de recursos económicos que el Estado requiere para cumplir sus objetivos.

La obtención se refiere, a que el Estado hace uso de distintas fuentes; y éstas son, por la explotación de sus propios bienes; por el ejercicio de su poder de imperio para establecer las contribuciones a cargo de los particulares; obtener créditos nacionales o internacionales, entre otras cosas.

El manejo es en cuanto a la conducción de esos mismos recursos que obtiene el Estado, los cuales se llevan a cabo por conducto de las diversas Secretarías que

---

<sup>5</sup>Sergio F. de la Garza. *Derecho Financiero Mexicano*. Editorial Porrúa. México 1976. Pág. 13

integran la Administración Pública Federal o a través del sector paraestatal, pero siempre sujetas a las normas jurídicas que regulan su actuación.

La aplicación es por lo que se refiere, al uso de esos bienes, para cubrir sus gastos, deudas y obligaciones programados.

Respetando en todo lo que valen estas aseveraciones sobre la clasificación que hacen los estudiosos de la materia, consideramos de modo particular que las finanzas públicas, incluyendo por lo tanto, al derecho financiero deben estudiarse conjuntamente.

### *1.2 Derecho fiscal*

Al respecto Rafael Bielsa afirma, que es el conjunto de disposiciones legales y de principios de derecho público que regulan la actividad jurídica del Fisco.

Por estar sutilmente relacionado este concepto con el anterior, se señala que éste está contenido en el derecho financiero y se refiere a la obtención de ingresos en sus distintas modalidades. Al respecto el Licenciado. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez<sup>6</sup> comenta: "Si partimos del origen etimológico de la palabra, tenemos que concluir que, en efecto, lo fiscal se refiere a todo tipo de ingresos, es decir, a todo lo que ingresa en el "fiscus", o "erario", como también se le conoce debido a que finalmente la hacienda del Estado se formó con dos tesoros, el del emperador (fisco) y el del pueblo (erario)".

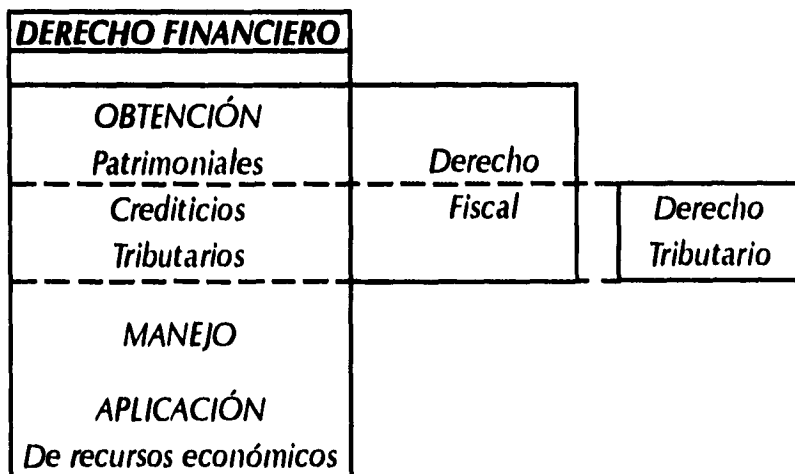
### *1.3 Derecho Tributario*

Se encuentra contenido en los dos conceptos anteriores, éste con un radio de acción más limitado, ya que se refiere a la potestad del Estado para crear e

---

<sup>6</sup>Delgadillo Gutiérrez L. H. *Principios de Derecho Tributario*. México 1988. editorial Limusa. Pág. 25

imponer los tributos, es decir, ingresos coactivamente exigibles a los contribuyentes; sin embargo, debido a la costumbre, a los conceptos de fiscal y tributario les adjudicamos el carácter de sinónimo.



#### 1.4 Potestad Tributaria del Estado

En la época primitiva los hombres vivieron disfrutando de una libertad absoluta, en igualdad con los demás y en armonía con la naturaleza, pero llegó un momento en que empezaron a transformar su mundo mediante el cultivo de la tierra, de la artesanía y la organización de las propiedades; surgiendo de esta manera las desigualdades entre los hombres. Terminada esta etapa del estado de naturaleza primitiva, surge otra en la cual el hombre recupera su libertad e igualdad perdidas, mediante la creación de la sociedad política para dar vida al Estado, por lo que los hombres ceden sus derechos naturales y el Estado se los devuelve con protección de los mismos. El poder no es transmitido a un solo hombre, sino a la comunidad que será depositaria de la soberanía.

Es así que en nuestra Constitución Política se establece en su artículo 39 "La Soberanía Nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo

tiene en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”<sup>7</sup>

En el Estado moderno la vida social y las relaciones entre gobernantes y gobernados, se rigen por la norma jurídica; cuando el pueblo expresa su voluntad soberana para formar el Estado, plasma en su Constitución la organización y funcionamiento de sus órganos legislativos, los cuales quedan sometidos al orden jurídico en el ejercicio de las atribuciones necesarias para su desempeño. De esta manera la fuerza del Estado se transforma en poder público sometido al Derecho ya que toda su actuación debe realizarse dentro del marco señalado por él.

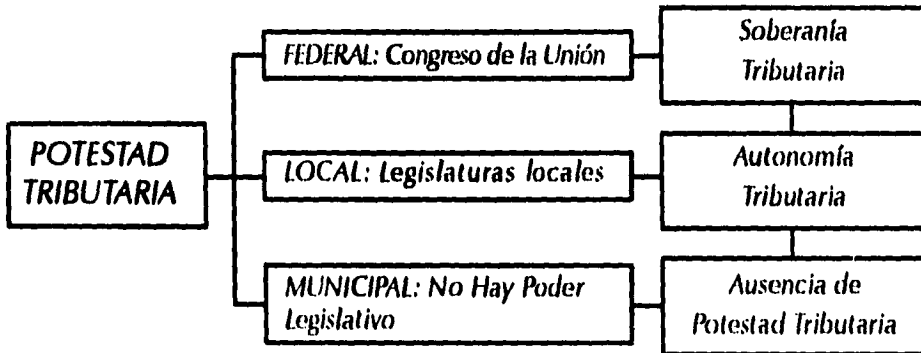
Lo anterior queda confirmado por la Constitución Política en su artículo 41 “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos,...” ambos artículos reconocen esa fuerza, como la voluntad del pueblo en que reside el poder superior del Estado mexicano.

En base a lo anterior podemos decir que en nuestro caso, la forma de organización ha sido mediante la creación del Supremo Poder de la Federación que para su ejercicio se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; es así que la Potestad Tributaria reside esencialmente en el Poder Legislativo, depositado en un Congreso General que se divide en dos Cámaras una de Diputados y la otra de Senadores.

Por lo tanto, la Potestad Tributaria la conceptualizaremos como la facultad que tiene el Estado para establecer contribuciones mediante Ley como consecuencia del mandato constitucional; el artículo 73 fracción VII dice lo siguiente: “El Congreso tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto”. Es así que de esta manera se relacionan a los sujetos activo y pasivo mediante el vínculo tributario.

---

<sup>7</sup>Constitución Política, México. Editorial Porrúa. Pag. 42



Sergio F de la Garza define al poder tributario como la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas.<sup>8</sup>

Se ejerce el poder tributario cuando se determinan los derechos o situaciones que, al producirse, se traducirán en la obligación por parte de los particulares a efectuar el pago de las contribuciones.

Por lo tanto, si consideramos que el Derecho Fiscal se encuentra integrado por un conjunto de normas jurídicas y principios de derecho público que regulan la actividad del Estado como sujeto activo de la relación tributaria a través de sus órganos o unidades que en la materia se le conoce como fisco y que es quien se encarga de la determinación, recaudación y administración de los ingresos tributarios, es necesario que esta relación tributaria como lo establece el principio constitucional debe de encontrarse regida por normas jurídicas, tiene por objeto el impedir, hasta donde las circunstancias lo permiten, abusos, arbitrariedades y discriminaciones por parte del poder público, el que al amparo del derecho que dicha relación tributaria le confiere de exigir el cumplimiento de la obligación que la generalidad de las veces está determinada por aportaciones económicas

<sup>8</sup>De la Garza, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*. Editorial Porrúa. México 1986. Pág. 199



por parte de los sujetos pasivos, pudiera darse el caso de que esta facultad hiciera a los contribuyentes objeto de verdaderas exacciones que implicarían la confiscación de su patrimonio o de la totalidad del fruto legítimo de su trabajo, pretextando de que necesita de tales recursos para sufragar los gastos públicos, por ello la importancia de la proporcionalidad y la equidad de las contribuciones y el de someter la relación fiscal a un régimen jurídico específico, persiguiéndose así encuadrar a los vínculos tributarios dentro de un necesario marco de certeza jurídica, que permita saber de antemano hasta donde llega la potestad recaudadora del fisco y cuales son los límites de los deberes impuestos a los contribuyentes, ya que este poder no es arbitrario porque se encuentra limitado, de una parte, por las necesidades financieras del Estado y, de la otra, por la capacidad económica de los afectados por el impuesto.

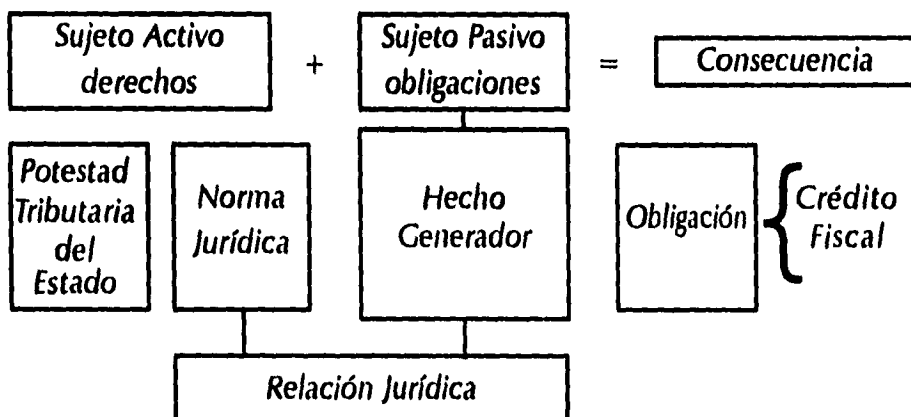
En materia de los impuestos, esa autoridad se convierte en el principal grupo que bajo la justificación de este poder extrae riqueza del pueblo en beneficio propio.

### *1.5 Etapas de la Relación Jurídico Tributaria*

Como ya se indicó, la potestad tributaria del Estado se ejerce y se agota a través del proceso legislativo con la expedición de la ley, en la cual se establece de manera general, impersonal y obligatoria, las situaciones jurídicas, que al realizarse generan un vínculo entre los sujetos, en donde se originan las consecuencias jurídicas consistentes en el nacimiento, transmisión, extinción de derechos y obligaciones en materia tributaria.

Podemos establecer que, para poder determinar cuales son las etapas que conforman la relación jurídica tributaria, debemos analizar todos los elementos aportados por los teóricos de la materia en sus definiciones y que se relacionan con nuestro objeto de estudio; tales como: norma jurídica, hecho generador, sujetos, vínculo jurídico tributario, obligaciones y crédito fiscal.

## ETAPAS DE LA RELACIÓN JURÍDICO TRIBUTARIA



### 1.5.1 Norma Jurídica

En muchas ocasiones se ha dicho que la piedra angular de la materia tributaria debe de estar constituida por el principio de legalidad según el cual ningún órgano o funcionario hacendario puede llevar a cabo alguno para el cual no se encuentre previa y expresamente facultado por una ley aplicable al caso, en tanto que los contribuyentes sólo deben cumplir con las obligaciones y ejercitar los derechos que las propias leyes aplicables establezcan. En esas condiciones, toda contribución requiere, para su validez y eficacia, el estar debidamente prevista en una norma jurídica material y formalmente legislativa expedida con anterioridad a los hechos o situaciones a los que va a ser aplicada, de otra forma, la misma contribución carecería de toda validez y su posible aplicación implicaría automáticamente un abuso o una arbitrariedad por parte del Estado.

Podemos conceptualizar a la Norma Jurídica como la situación jurídica o de hecho que el legislador seleccionó a través de un proceso y lo estableció en la ley para determinar la conducta humana que dará origen al nacimiento de la carga tributaria; por sí sola esta norma no obliga a nadie mientras no se realice el hecho previsto en ella.

## **1.6 Fuentes del Derecho Fiscal**

Hablar de fuentes del derecho, es aludir a todos aquellos fenómenos que en un momento dado sirvieron de base para la creación de una norma jurídica, así como también a documentos en los cuales se plasmaron las ideas de personalidades que hicieron historia por su constante lucha en defensa de sus derechos.

Por lo tanto, podemos clasificarlas en tres grandes rubros: formales, reales e históricas. No obstante que se interrelacionan unas con otras, nuestro estudio se enfocará a las fuentes formales más importantes del derecho fiscal, sin que ello signifique que las demás no tengan importancia para nuestra materia.

### **1.6.1 Constitución**

En nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se hace referencia, en materia tributaria a las normas jurídicas supremas de la cual derivan todas las leyes consideradas como ordinarias; por lo que en éstos preceptos deberán ajustarse las actividades tributarias de la Federación, Estados y Municipios.

Comenzaremos por analizar aquellas que hacen mención a los derechos fundamentales del individuo y que no pueden ser violadas o coartadas por la actividad impositiva del Estado.

#### ***Garantía de libertad del Trabajo***

Artículo 5. "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.." Desde el punto de vista contributivo, no puede impedirse a nadie que desarrolle una actividad determinada, cuando el impuesto sea excesivo, que no permita ser pagado por el desempeño de un trabajo o por exigir tantos requisitos que lo hagan muy molesto o casi imposible su realización.

#### ***Garantía al derecho de petición***

Artículo 8. "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio

del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa;.." Lo establecido en este artículo, es claro al permitir al individuo solicitar consultas, autorizaciones o peticiones en general a servidores públicos; situación que en lo relativo a consultas limita el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, al especificar, que sólo contestarán aquellas que sean sobre situaciones concretas y reales.

### *Garantía de asociación*

Artículo 9. "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito;.." Esta garantía permite a los contribuyentes constituirse en cualquiera de los tipos de sociedad o asociación con actividad lícita y que se encuentre regulada por las leyes vigentes.

### *Garantía de igualdad*

Artículo 13. "Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales..." Lo podemos aplicar en el sentido de que los contribuyentes, sólo pueden ser juzgados por leyes fiscales generales, abstractas e impersonales, expedidas por el poder legislativo; por lo tanto, deducimos que en esta materia no pueden buscarse beneficios aislados o causar perjuicios a determinadas personas.

### *Garantía de irretroactividad de la ley*

Artículo 14. "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna." Las leyes impositivas sólo son aplicables a situaciones que la misma ley señala como hecho generador del crédito fiscal, que se realicen con posterioridad a su vigencia. Si una ley pretende aplicar el impuesto a una situación realizada con anterioridad, será una ley retroactiva.

La ley tributaria puede gravar los efectos no producidos de un acto o contrato, aún cuando éste se haya realizado o celebrado antes de su expedición, si el hecho generador del crédito fiscal consiste en sus efectos.

Las modificaciones que se introduzcan a los elementos esenciales de un

impuesto, cuota, base, deducciones, etcétera, sólo son aplicables a los hechos generadores realizados con posterioridad a la reforma, pero no a los anteriores.

Aún en los casos en que las nuevas cuotas del impuesto sean más bajas que las anteriores, sólo serán aplicables a partir de su vigencia. No debe incurrirse en el error de considerar que aplicar la ley retroactivamente en estos casos sería en beneficio del causante.

### *Garantía de audiencia*

Artículo 14, segundo párrafo. "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho." En materia de impuestos, la Suprema Corte de Justicia ha establecido jurisprudencia en el sentido de que la audiencia no necesita ser previa, y basta si se produce antes de la privación de algún derecho; asimismo ha establecido que "El uso de la facultad económico-coactiva por las autoridades, no está en pugna con el artículo 14 constitucional"., esto en razón de que el interés público debe prevalecer sobre el individual.

### *Garantía de legalidad*

Artículo 16. "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente. "En este caso tenemos como ejemplo, lo ordenado por el artículo 38 del Código Fiscal de la federación, en lo que se refiere, que los actos administrativos que se deban notificar, deberán ser por escrito.

Prosiguiendo con esta misma disposición; "...la autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos." Este fundamento constitucional queda plasmado en el Código

Fiscal de la Federación, en su artículo 42 fracciones II, III y V, 43, 44, 45, 46, 47, al referir lo relativo a la visita domiciliaria, como facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, requisitos de la orden de visita, procedimiento y desarrollo de la misma.

#### *Principio de justicia pronta y expedita*

Artículo 17. "Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fijen las leyes...". Esto es asimilado en el Código Fiscal de la Federación, al ordenar en su artículo 240 "las partes podrán formular excitativa de justicia ante la Sala Superior, si el magistrado instructor no formula el proyecto respectivo dentro del plazo señalado en este Código"

#### *Principios de multas fiscales por la autoridad administrativa*

Artículo 21. "... compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos..." Este concepto lo relacionamos con el artículo 70 del Código Fiscal de la Federación, que dice "la aplicación de las multas por infracciones a las disposiciones fiscales, se hará independientemente de que se exija el pago de las contribuciones respectivas y sus demás accesorios, así como de las penas que impongan las autoridades judiciales cuando se incurra en responsabilidad penal.

#### *Principio de improcedencia de multas excesivas*

Artículo 22. "Quedan prohibidas... la multa excesiva,..." La Sala Auxiliar de la Suprema Corte (informe 1970 pág.105), ha considerado que para determinar cuándo una multa impuesta por autoridades administrativas es excesiva, se debe tomar en cuenta la gravedad de la infracción que la motiva, los perjuicios ocasionados a la colectividad, la reincidencia en la comisión del hecho infractor y la capacidad económica de la persona multada; se comenta porque en un momento dado puede revestirse del carácter de crédito fiscal como así lo ordena el artículo 4 del Código Fiscal de la Federación.

Continuando con el artículo 22 constitucional, ordena lo siguiente: "...Queda prohibida la confiscación de bienes..." y ese mismo artículo, hace la excepción

en el segundo párrafo, que manda; "No se considera como confiscación la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago... de impuestos o multas. Es importante recalcar que no se puede relacionar con actos de autoridad administrativa porque se refiere a la autoridad judicial.

### ***Principio de la no excensión de impuestos***

Artículo 28. "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijen las leyes. este mismo artículo queda reglamentado en el numeral 13 de la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional, que aclara; "se considera que hay exención de impuestos, cuando se releva total o parcialmente a una persona determinada de pagar un impuesto aplicable al resto de los causantes en igualdad de circunstancias o se condonen en forma privativa los impuestos ya causados." En este precepto se trata de evitar que determinadas personas se coloquen en posición ventajosa al liberarlas de la obligación de pagar impuestos. Por eso las leyes fiscales ordenan exenciones de interés social, de carácter general, pues favorecen a toda persona que se encuentre en la misma situación, sin hacer distinción de ninguna clase.

### ***Principio fundamental fiscal***

Artículo 31. "Son obligaciones de los mexicanos; fracción IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes..." Esta es la base esencial de las contribuciones, es el compromiso que tenemos todos los mexicanos, incluyendo a las personas que han adquirido el atributo de ser mexicanos por naturalización y todos aquellos que tengan una fuente de ingresos dentro del territorio nacional, sean extranjeros radicados en México o por el simple hecho de tener un establecimiento en nuestro territorio.

### ***Principio de los ingresos del Estado***

Artículo 65. "El Congreso se reunirá a partir del día 1o. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará del estudio,

discusión y votación de las iniciativas de ley que le presente.." este artículo se refiere a la expedición anual de la Ley de Ingresos de la Federación, la cual contiene todas las fuentes de recursos con que el Estado puede cubrir sus gastos, para ese período; por lo que tiene íntima relación con el artículo 1o. del Código Fiscal de la Federación.., "sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público"; asimismo el artículo 4 establece "Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado."

### *Principio de exclusividad*

Artículo 73. El congreso tiene facultad, fracción VII. "Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto...", reitera que es atribución del Congreso de la Unión legislar en renglones especiales, tales como hidrocarburos, comercio exterior, minería, industria cinematográfica, entre otras; así como de expedir leyes del trabajo. Este artículo menciona una vez más la potestad tributaria de que goza el Estado.

### *1.6.2 Tratados Internacionales*

En el artículo 133 constitucional se establece "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.." Se puede considerar que el objetivo de estos tratados aplicados en materia tributaria, será el de evitar la doble carga fiscal; entendiéndose por ésta, cuando una misma fuente es gravada con dos o más impuestos, ya sea que lo establezca una misma entidad o bien porque concurren en esa fuente dos o más entidades diversas.

A nivel internacional, ocurre cuando los Estados Soberanos gravan la misma fuente, digamos personas que obtienen rentas de fuentes ubicadas en México y que se encuentran domiciliadas en el extranjero; las sociedades tienen ramificaciones en varios países. El problema de la doble imposición internacional se deriva de que cada estado tiene el derecho para gravar a las personas que



dependen de él por razón de su nacionalidad, domicilio o residencia; en estos casos, el Estado grava a estas personas teniendo en cuenta su situación económica general, cualquiera que sea la ubicación de las fuentes de sus rentas.

### 1.6.3 Ley

A ésta la conceptualizaremos como, un conjunto de normas jurídicas de carácter obligatorio; general, abstracta e impersonal, elaborada por el Poder Legislativo, cuya finalidad es la de regular la conducta del hombre en sociedad la cual constituye la expresión de igualdad de todos aquellos que pertenecen al mismo orden jurídico. Si a esto le agregamos el matiz impositivo, entonces diremos que regula las relaciones entre las partes, por un extremo aquellos que obtienen los recursos y por el otro los que tienen la obligación de enterarlos.

Esta ley observa el principio de legalidad en sus dos aspectos: de elaboración y el de aplicación. Por lo que se refiere a su primer aspecto; el tributo debe estar establecido en una ley, formal y materialmente hablando, es decir, cubrir los requisitos que señala nuestra máxima carta en sus artículo 31 fracción IV, 71 y 72, referidos a la obligación que tenemos los mexicanos y, de la iniciativa y formación de la ley, además debe respetarse en su elaboración lo reservado a los particulares; y en cuanto a su aplicación, lo establece el Código Fiscal de la Federación en su artículo 5, que ordena "Las disposiciones fiscales que establecen cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta.", y en su artículo 6 agrega, "Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran." En consecuencia para cumplir con ese principio de legalidad, las leyes ordinarias comprenden desde la determinación de los elementos del nacimiento de la obligación tributaria, excepciones, establecimiento de procedimientos jurisdiccionales, señalamiento de infracciones y sanciones, así como de las condiciones preferenciales, hasta la extinción de los créditos fiscales; a fin de impedir la actuación del libre arbitrio de la autoridad encargada de aplicarla.

#### **1.6.4 Jurisprudencia**

La propia Constitución Política en su artículo 94 señala que la ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación acerca de la interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y los tratados internacionales.

Así, el Poder Judicial Federal tiene en sus manos, como regla general, la interpretación última de la Constitución, interpretación que están obligados a aplicar todos los tribunales del país, cuando se ha establecido jurisprudencia.

El criterio de interpretación judicial de las normas jurídicas de un Estado, prevalece en las resoluciones de un tribunal supremo; debe entenderse como la aplicación repetida, constante y uniforme, revelando un criterio general, y se forma cuando se hayan dictado cinco resoluciones en el mismo sentido, en cinco casos semejantes, sin haberse interrumpido la serie de fallos por alguna en contrario. Su existencia y aplicación es de mucha importancia en el campo legal ya que a través de ella se precisa el contenido y alcance de las normas jurídicas, su aplicación constituye un medio para la solución de las controversias planteadas en relación a la aplicación de la ley.

En materia fiscal, la formación de la jurisprudencia sigue sus propias normas, que presentan un contenido más flexible ya que ésta puede ser creada de dos formas diferentes a través de una o de tres resoluciones. En todo caso, solamente la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación puede crearla, y lo hace por medio de una resolución sobre contradicciones de las Salas Regionales. El único caso en que se requiere de tres sentencias en un mismo sentido sin interrupción, es en sentencias en recurso de revisión.

#### **1.6.5 Decreto-ley**

Es la disposición de carácter general de contenido propio de la ley, dictada por el Poder Ejecutivo en circunstancias excepcionales, previa autorización del

**Poder Legislativo.** Por tanto son normas que reúnen materialmente las características de leyes, pero que, formalmente se trata de actos administrativos; de lo cual se deduce que, siendo el Presidente de la República la autoridad máxima del país, entonces en esta forma legisla en materia tributaria obedeciendo lo establecido en la norma suprema.

#### **1.6.6 Reglamento**

Un reglamento contiene un conjunto de normas obligatorias de carácter general, abstracta e impersonal, emanadas del Poder Ejecutivo, dictadas para cumplir con los fines de la Administración Pública, el cual en ningún momento modifica ni mucho menos contradice la norma jurídico-fiscal. El reglamento se expide por la necesidad de facilitar la comprensión y aplicación de la ley, haciéndola más accesible a los sujetos a quienes va dirigida, para un mejor entendimiento y cumplimiento.

Esta función está expresamente asignada al Presidente de la República en nuestra Carta Magna en su artículo 89 fracción I "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: fracción I Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;" Por lo tanto, la ley establece obligaciones tributarias y el reglamento sólo facilita su aplicación.

Por las características especiales de las leyes tributarias, que presentan gran complejidad en su contenido, lo que no debe ser así, y por los aspectos técnicos que incluyen, los reglamentos tributarios son de gran importancia y han venido a significar una gran necesidad en la materia; además de que necesitan del referéndum del Secretario de Estado competente para su validez.

#### **1.6.7 Circular**

Son actos administrativos, no contienen normas de carácter jurídico, sino simplemente explicaciones dirigidas a los servidores públicos, sobre su

funcionamiento en relación con el público, o para aclarar las disposiciones fiscales que aseguren el buen desempeño de la organización administrativa. La Suprema Corte de Justicia, ha establecido jurisprudencia en el sentido de que las circulares sólo obligan a los funcionarios y empleados de la dependencia administrativa de donde se expida la circular; pero las circulares de ninguna manera obligan a los particulares en virtud de no revestir caracteres de ley. En tanto en el Código Fiscal de la Federación en su artículo 35 considera esta situación, diciendo: "Los funcionarios fiscales facultados debidamente podrán dar a conocer a las diversas dependencias el criterio que deberán seguir en cuanto a la aplicación de las disposiciones fiscales, sin que por ello nazcan obligaciones para los particulares y únicamente derivarán derechos de los mismos cuando se publiquen en el Diario Oficial de la Federación."

funcionamiento en relación con el público, o para aclarar las disposiciones fiscales que aseguren el buen desempeño de la organización administrativa. La Suprema Corte de Justicia, ha establecido jurisprudencia en el sentido de que las circulares sólo obligan a los funcionarios y empleados de la dependencia administrativa de donde se expida la circular; pero las circulares de ninguna manera obligan a los particulares en virtud de no revestir caracteres de ley. En tanto en el Código Fiscal de la Federación en su artículo 35 considera esta situación, diciendo: "Los funcionarios fiscales facultados debidamente podrán dar a conocer a las diversas dependencias el criterio que deberán seguir en cuanto a la aplicación de las disposiciones fiscales, sin que por ello nazcan obligaciones para los particulares y únicamente derivarán derechos de los mismos cuando se publiquen en el Diario Oficial de la Federación."

## **Capítulo Segundo**

### **Principios Fundamentales de la Materia Tributaria**

Los principios fundamentales de la materia tributaria fueron expuestos hace más de dos siglos por el economista inglés Adam Smith, en su obra titulada "Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las Naciones", las cuales siguen teniendo vigencia en la actualidad, ya que su observancia resulta indispensable para el buen funcionamiento de todo sistema tributario.

#### **2.1 Generalidad**

El artículo 31 fracción IV de la Constitución establece:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos, fracción IV. contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

De tal ordenamiento se desprende, que la obligación de contribuir únicamente corresponde a los mexicanos, más sin embargo si mexicanos o extranjeros, gozan de los derechos básicos del hombre, también deben estar colocados en el mismo nivel, en cuanto a sus obligaciones públicas y entre ellas la del pago de las contribuciones, es así como fácilmente se explica que la obligación de contribuir para los gastos gubernamentales es una obligación general, a pesar de que literalmente el texto constitucional se refiere a deberes de los mexicanos y es más aún, nunca se ha pretendido interpretar ese texto, en el sentido de que los extranjeros están excluidos del pago del impuesto.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup>Alfonso Cortina Gutiérrez. *Curso de Política de Finanzas Públicas de México*. Editorial Porrúa. México 1977. Pág. 26

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado que las empresas extranjeras establecidas fuera del país, son causantes por los ingresos obtenidos de fuentes de riqueza, situadas en el territorio nacional. Dicha tesis se pronuncia:

**"IMPUESTO SOBRE LA RENTA. LAS EMPRESAS EXTRANJERAS ESTABLECIDAS FUERA DEL PAÍS, SON CAUSANTES POR LOS INGRESOS OBTENIDOS DE FUENTE DE RIQUEZA SITUADAS EN EL TERRITORIO NACIONAL.** Debe considerarse que una empresa extranjera, establecida en el Extranjero, es causante del Impuesto Sobre la Renta conforme a lo mandado por el artículo 6o., fracción IV, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (vigente hasta el 31 de diciembre de 1964), cuando su ingreso gravable deriva del tráfico mercantil de materias primas producidas en México y adquiridas en el país por comisionistas de la empresa extranjera, ya que, en tales casos debe considerarse que la fuente de riqueza de que provienen los ingresos que modifican su patrimonio, se halla ubicada en el territorio nacional."

Séptima época, Tercera Parte: Vol.4. Pág.143. Amparo en Revisión 4347/68, Cofico Internacional (México), S.A. 5 votos.<sup>10</sup>

En tales condiciones afirmamos que la obligación de contribuir es de toda persona nacional o extranjera que se encuentre dentro de la hipótesis normativa de la ley y que las contribuciones participan de las características esenciales del acto que les da vida, es decir, un acto eminentemente legislativo.

Una ley es general cuando se aplica, sin excepción, a todas las personas que se coloquen en las diversas hipótesis normativas que la misma establezca, por eso se afirma que las leyes van dirigidas a una pluralidad innominada de sujetos.

---

<sup>10</sup>Jurisprudencia Poder Judicial de la Federación. Tesis de Ejecutorias 1917-1975. Seminario Judicial de la Federación Tercera Parte. Segunda Sala. México 1975. Pág. 436

Estimamos que el principio de generalidad tributaria puede enunciarse diciendo que, solo están obligados a pagar las contribuciones aquellas personas, físicas o morales que por cualquier motivo o circunstancia se ubiquen en alguna de las hipótesis normativas previstas en las leyes tributarias, llevando a cabo en consecuencia el correspondiente hecho generador de los tributos o contribuciones de que se trate.

El principio de generalidad no significa que todos deben pagar todos los impuestos, sino que todos los que tienen capacidad contributiva paguen algún impuesto, sin embargo, este principio puede también aplicarse a cada impuesto individualmente considerado, y entonces debe interpretarse en el sentido de que el impuesto debe gravar a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal, sin excepciones.<sup>11</sup>

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en jurisprudencia definida que: "es carácter constante de la leyes, que sean de aplicación general y abstracta, es decir, que deben contener una disposición que no desaparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, sino que sobreviva a esta aplicación y se apliquen sin consideración de especie o de persona, a todos los casos idénticos al que previenen, en tanto que no sean abrogadas. Una ley que carece de esos caracteres va en contra del principio de igualdad garantizado por el artículo 13 constitucional y aún deja de ser una disposición legislativa en el sentido material, puesto que le falta algo que pertenezca a su esencia. Estas leyes, pueden considerarse como privativas, tanto las dictadas en el orden civil, como en cualquier otro orden, pues el carácter de generalidad se refiere a las leyes de todas las especies, y contra la aplicación de las leyes privativas protege el ya expresado artículo 13 constitucional " (tesis 17, publicada en el apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1965. Primera Parte, Pág. 58)

---

<sup>11</sup>Flores Zavala Ernesto. *Finanzas Públicas Mexicanas*. Editorial Porrúa. México 1976. Pág. 179



## 2.2 Uniformidad

Considera la igualdad de todos frente al impuesto, es decir, imposición de obligaciones en circunstancias semejantes.

Como ha quedado establecido, todas las personas, sin distinción alguna, quedan obligadas al pago de contribuciones siempre y cuando su conducta esté encuadrada con la hipótesis jurídica; asimismo, la ley prohíbe a las autoridades conceder privilegios en favor de determinadas personas con el propósito de eximir las del pago del crédito fiscal.

## 2.3 Certeza o certidumbre

El tributo que cada individuo está obligado a pagar debe ser cierto y determinado, y en modo alguno arbitrario, el tiempo de su cobro, la forma de pago, la cantidad que deba satisfacerse; todo ha de ser claro, llano e inteligible para el contribuyente y para cualquier otra persona, porque donde se dé lo contrario, estará cada sujeto que contribuye bajo el poder no del gobierno, sino del recaudador de tributos, quien puede en muchos casos con esta libertad, agravar el impuesto sobre cualquier contribuyente que no se atreva a reclamar, o sacar, a impulsos del terror de semejantes gravámenes, regalos, presentes o gratificaciones inicuas para él. La incertidumbre de la contribución es ocasión para la insolvencia favoreciendo las astucias de alguno de los empleados en aquellos destinos, quienes suelen ser cuando menos desatentos e intratables. La certeza de lo que cada individuo debe pagar es materia de tanta importancia, que una desigualdad considerable en el modo de contribuir no acarrea, según ha experimentado el orbe, una mal tan grande como la más leve incertidumbre en la cuantía del tributo.<sup>12</sup>

Este principio parte de la idea, que la contribución sea dada a conocer al

---

<sup>12</sup>Smith Adam. *Investigación de la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones. Libro V, Tomo II. Publicaciones Cruz O. México 1978. Pág. 411*

contribuyente anticipadamente, lo mismo que sus elementos configurativos como son: sujeto, tasa, tarifa, objeto, base gravable, fecha de pago, sanciones aplicables, etcétera y así se eviten abusos por parte de quienes tengan que aplicarla y cobrarla. Del mismo modo confiere al ciudadano un medio de defensa frente a los excesos de la hacienda pública, al permitirle conocer correctamente y de antemano hasta donde llegan las obligaciones tributarias y cual es el límite de la potestad recaudatoria.

#### *2.4 Comodidad*

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

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

#### *2.5 Economía*

Su estudio es de vital importancia, tanto para el Fisco como para los contribuyentes, debido a que su inobservancia se traduce en la violación de los

motivos de orden público que justifican la existencia de la relación jurídico-tributaria, pues la percepción de ingresos por parte del Estado, se explica y acepta en virtud de que dichos ingresos se destinan básicamente a la prestación de servicios públicos y a la realización de diversas actividades de interés general, de tal manera que las aportaciones económicas que el ciudadano hace a la Administración Pública le son devueltas en obras y servicios.

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

## *2.6 Obligatoriedad*

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

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

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

### *2.7 Vinculación con el Gasto Público*

La multicitada fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en su parte inicial: "Son obligaciones de los mexicanos, contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipios en que residan..."

Al hacer este señalamiento ratifica en toda su plenitud la principal de las justificaciones de la relación jurídico-tributaria, pues los ingresos tributarios tienen como finalidad costear los servicios públicos que el Estado presta, por lo que tales servicios deben representar para el particular un beneficio equivalente a las contribuciones efectuadas, ya que resultaría ilógico e infundado que el Estado exigiera en forma permanente de sus gobernados, una serie de contribuciones sin entregarles nada a cambio; pues debemos tomar en cuenta que nadie aceptaría contribuir al sostenimiento de un Estado que se negar a satisfacer las necesidades sociales y básicas, ya que las principales causas de la evasión impositiva se localiza precisamente en la indebida atención de los servicios públicos, a nadie le gusta ser víctima de engaños y tal sentimiento puede advertirse con frecuencia en los ciudadanos ante la existencia de problemas y trastornos que la ineficiencia del aparato gubernamental les ocasiona, aún cuando las autoridades hacendarias particularmente en nuestro país en sus numerosas campañas de difusión fiscal

insiste en señalar los logros alcanzados por la Administración Pública como consecuencia del pago regular y oportuno de los tributos.

Por lo tanto, de nada sirve que el Estado organice toda una estructura hacendaria y promueva la expedición de leyes tributarias, si los ingresos derivados de las mismas en vez de integrarse al presupuesto Nacional va a utilizarse primordialmente a cubrir los gastos ocasionados por el propio procedimiento recaudatorio, pues no hay caso ni objeto de someter a los particulares a sacrificios económicos si ello no va a repercutir en obras de beneficio colectivo.

Por estas razones y previendo posibles desviaciones, nuestra Carta Magna impone a los gobernantes el deber de destinar las contribuciones exclusivamente a la satisfacción de los gastos públicos y otorga implícitamente a los gobernados una especie de derecho moral para, en conciencia, negarse al sostenimiento económico de un gobierno que haga un uso indebido de sus aportaciones. En esencia, podemos afirmar que este principio establece una importante obligación a cargo del Estado, el cual sólo la cumplirá si emplea escrupulosamente todos y cada uno de los ingresos que recaude en la integración de un presupuesto nacional cuyo contenido sea ampliamente divulgado entre la población la que tiene el derecho y por supuesto el gobierno la obligación correlativa de conocer detalladamente en qué forma es manejado o utilizado.

## *2.8 Proporcionalidad y Equidad*

Estas dos máximas aparecen consignadas en la parte final de la fracción IV del artículo 31 constitucional, que señala: que los obligados a contribuir a los gastos públicos deben hacerlo de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Consideramos que el análisis de estos principios es uno de los puntos más debatidos dentro de nuestro derecho fiscal, debido a que se considera que la principal característica que toda ley tributaria debe poseer, es la de establecer contribuciones que sean precisamente proporcionales y equitativas; no obstante

es una tarea bastante difícil poder precisar con exactitud cuando una contribución tiene estas características, ya que incluso no solamente los estudiosos de la materia difieren al respecto sino que incluso la propia Suprema Corte de Justicia lo ha hecho y en ocasiones en forma radical. Aún cuando el texto constitucional emplea dichos términos, si se parte del supuesto no comprobado pero bastante probable de que nuestros legisladores constituyentes estuvieron influenciados directamente por Adam Smith y de que el concepto de equidad evoca ante todo una idea de igualdad, se llega a la conclusión de que en realidad los principios de proporcionalidad y equidad equivalen a uno solo, prestigiados autores en la materia como Don Ernesto Flores Zavala y Don Sergio F. de la Garza, se adhieren a este razonamiento y critican la separación entre estos conceptos, porque en realidad no es posible hacerla sin llegar a resultados contradictorios y otras veces absurdos.

Otros tratadistas como José Rivera Pérez, Andrés Serra Rojas y Emilio Margain Manautou afirman exactamente lo contrario y llegan a proponer criterios de diferenciación. Diferenciación que, a mayor abundamiento, es plenamente aceptado por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, visible en el Apéndice al tomo LXXVI, página 794 del Semanario Judicial de la Federación, 1917-1943, que a la letra dice:

“De acuerdo con el artículo 31, fracción IV de la Carta Magna, para la validez constitucional de un impuesto se requiere la satisfacción de tres requisitos fundamentales: primero: que sea proporcional; segundo, que sea equitativo y tercero, que se destine al pago de los gastos públicos. Si falta alguno de estos requisitos, necesariamente el impuesto será contrario a lo estatuido por la Constitución, ya que ésta no concedió una facultad omnímoda para establecer las exacciones que, a juicio del Estado, fueren convenientes, sino una facultad limitada por esos tres requisitos.”<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup>De la Garza, *Op Cit.* Pp. 352-355

El principio de proporcionalidad consideramos que debe significar que los sujetos pasivos están obligados a contribuir a los gastos públicos en función de sus respectivas capacidades económicas, aportando a la Hacienda Pública una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Este principio implica, por una parte, que los gravámenes se fijen en las leyes de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a las de medianos y reducidos recursos; y por la otra, que a cada contribuyente individualmente considerado, exclusivamente la ley lo obligue a aportar al Fisco una parte razonable de sus percepciones gravables; esto se logra aplicando tarifas progresivas para que en cada caso el impacto patrimonial sea distinto no solo en cantidad, sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio, reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial. Nuestro máximo tribunal ha señalado que todos son llamados a contribuir a los gastos públicos en razón de su capacidad contributiva y el sistema tributario se inspirará en criterios de progresividad; estos criterios son con justeza la proporcionalidad de que trata la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

También debe ser considerada en relación a la economía general de nuestro país, de tal manera que las cargas tributarias se distribuyan, justa y adecuadamente, entre las fuentes de riqueza disponibles y existentes, con el objeto de que no sean una o dos las que preferentemente sostengan al Fisco.

La proporcionalidad atiende básicamente, a los factores de economicidad del impuesto, proporción que ha de establecerse decíamos, contemplando la redundancia del tributo en el fenómeno de la capitalización nacional, así como en el impulso refrenamiento de actividades frente al desarrollo general de la economía del país. Como ha de considerarse la actividad de producción frente a múltiples actividades de servicio, inclusive al servicio de diversión así como frente a actividades de especulación. Pero claro, esta máxima y extrema relatividad del concepto de proporcionalidad, obliga a pensar en la proporcionalidad de las fuentes tributarias y de las tarifas unas frente a otras. En la

proporcionalidad, insistimos, ha de considerarse el tributo en relación a la economía general.<sup>14</sup>

Por equidad debemos entender una igualdad de ánimo, un sentimiento que nos obliga a actuar de acuerdo con el deber o de la conciencia, más que por los mandatos de la justicia o de la ley.<sup>15</sup>

Para el debido acatamiento del principio, las leyes tributarias deben otorgar el mismo tratamiento a todos los sujetos pasivos que se encuentren colocados en idéntica situación, sin llevar a cabo discriminaciones indebidas, y por ende, contrarias a toda noción de justicia, en tales condiciones, deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, clases de pago, etc., debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, por ello afirmamos que la equidad atiende a la igualdad en la regulación de todos los elementos integrantes de las contribuciones, es decir, la norma jurídica-tributaria no debe establecer distinciones concediendo por ejemplo mayores plazos de pago para unos contribuyentes que para otros, sancionando con diferente severidad al mismo tipo de infracción, etc.

Puede señalarse que el principio de proporcionalidad opera en atención a la capacidad contributiva de cada deudor fiscal; y el de equidad, sólo opera con respecto a las personas que al ser sujetos pasivos de un mismo tributo, deben tener igualdad de situación frente a la ley que establece en todas las facetas de su regulación, con excepción de la relativa a sus respectivas capacidades económicas.

## **2.9 Legalidad**

Este postulado se refiere a que toda relación tributaria debe llevarse a cabo

---

<sup>14</sup>Reivera Pérez Campos. *Revista de Investigación Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público* N° 51, marzo 1970. Págs. 71 a 90

<sup>15</sup>Serra Rojas Andrés. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México 1974. Págs. 773 y 774



dentro de un marco legal que la establezca y la regule, es decir, no puede existir ninguna contribución válida sin una ley que le de origen.

La consagración legal de todas las situaciones que se presenten en el ámbito hacendario ha sido desde tiempos inmemoriales una garantía elemental de seguridad para los ciudadanos, solo la ley permite que el particular conozca de antemano hasta donde llega su obligación de contribuir al sostenimiento del Estado y que derechos puede hacer valer ante posibles abusos por parte del Fisco, por eso, la existencia de normas jurídico-tributarias constituye la mejor barrera que puede oponerse a la actitud arbitraria de quienes detentan el poder público, y que pretendan utilizar el derecho que el Estado tiene de exigir aportaciones económicas de sus gobernados como pretexto para hacerlos víctimas de toda clase de abusos y confiscaciones.

La Suprema Corte de Justicia expone el principio de legalidad al señalar: "para que la tributación con la que los habitantes de la República deban contribuir a los gastos públicos, así de la Federación como del Estado o de los Municipios sea proporcional y equitativa como lo prevé el estatuto constitucional invocado, es preciso no sólo que la ley establezca el impuesto, sino también fije su cuantía o proporcionalidad, la cuota o forma y término de computarlo y pagarlo; de otro modo sería la autoridad fiscal y no la ley, como lo quiere la Constitución Federal, la que fijaría la proporcionalidad del impuesto, con lo cual la tributación tendría un carácter arbitrario" (Semanao Judicial de la Federación, tomo LXXXI, página 6374, toca 7784/939, Manuel Menchaca y otros).

## **Capítulo Tercero**

### **Clasificación de los Impuestos**

Para hablar de lo que son los impuestos así como dar una clasificación de los mismos, antes que todo debemos saber cuándo una persona está obligada a su pago por encontrarse dentro de alguno de los supuestos establecidos en la ley.

Por estos motivos, hablaremos en primer término de lo que es la obligación tributaria y cuándo se debe considerar que una persona se encuentra vinculada con el fisco; esto, con el fin de que al entrar de lleno al tema de los impuestos tengamos bases más sólidas para comprender los diversos tipos que existen y que en un momento determinado nos auxiliarán al tratar de resolver nuestra hipótesis principal.

#### **3.1 Obligación Tributaria**

Si partimos del concepto tradicional de obligación (derecho privado) tenemos que el doctrinario Rafael Rojina Villegas, establece: "se ha definido la obligación como un vínculo jurídico por virtud del cual una persona denominada deudor, se encuentra constreñida jurídicamente a ejecutar algo en favor de otra persona, llamada acreedor."<sup>16</sup>

Adecuando este concepto a la materia fiscal podemos decir que la obligación tributaria es una obligación que une al ciudadano-contribuyente con el Estado, mediante ese vínculo jurídico que lo constriñe al cumplimiento de una prestación, de dar una suma de dinero. La causa de esa unión, y correlativo constreñimiento, es que dicho contribuyente goza y se ve favorecido por las seguridades y ventajas que el Estado presta a su trabajo, riqueza y libertad, por medio de las funciones

---

<sup>16</sup>Rojina Villegas R. *Teoría General de las Obligaciones*. Editorial Porrúa. México 1983. Pág. 7

públicas (defensa, seguridad, justicia) y de los servicios públicos generales (sanidad, higiene, educación, entre otros.).

De lo expuesto, podemos concretar el concepto de obligación tributaria, diciendo que es el vínculo jurídico en virtud del cual un sujeto (deudor) debe dar a otro sujeto que actúa ejercitando el poder tributario (acreedor), sumas de dinero o cantidades de cosas determinadas por la ley.

Es importante saber en donde se encuentra la fuente de dicha obligación, pues comúnmente en derecho privado se establece que las fuentes de las obligaciones son diversas, aunque sostengan algunos que ellas son únicamente dos: el contrato y la ley. En materia tributaria no caben disquisiciones teóricas, pues la única fuente de la obligación es la ley; sólo por mandato de ésta puede surgir la obligación tributaria, ya que la voluntad jurídica de los individuos es inepta para crearla.

Asimismo, esta obligación no tiene origen en un convenio celebrado entre los particulares y el Estado; por lo tanto, cuando una persona emprende una actividad que puede ser fuente de ingresos o utilidades gravadas, no celebra un contrato con el fisco, del que pueden resultar obligaciones recíprocas; el particular es el obligado a cumplir con las leyes fiscales y el Estado a nada se obliga en concreto con el causante, a no ser en el caso de servicios administrativos, como contraprestación del pago de derechos. Tratándose de impuestos, la contraprestación del Estado no se individualiza, su importe debe ser aplicado globalmente a la satisfacción de los gastos públicos.

Es el fin público lo que da a estas obligaciones ciertos caracteres que permiten distinguirlas de las demás. Estos caracteres especiales no se refieren a los elementos esenciales de la obligación (objeto, sujeto y causa), sino más bien a su cumplimiento y a las prerrogativas y privilegios que goza el fisco para ejecutarla.

En consecuencia, las obligaciones fiscales no se rigen por estipulaciones contractuales, nacen de las leyes tributarias fundadas en el interés público de

que el Estado cuente oportunamente con los recursos económicos necesarios para cubrir sus gastos.

El Tribunal Fiscal de la Federación señaló claras diferencias entre las obligaciones de índole tributaria y las de naturaleza privada:

“En el derecho tributario se han establecido las siguientes diferencias entre las obligaciones de derecho privado y las de derecho público: en la órbita del derecho privado, la mayor parte de las obligaciones “ex-contratum” que el ordenamiento tutela para garantizar la consecución de fines que no sean ilícitos, surge de la voluntad de las partes y sólo una mínima parte de las obligaciones nace de la ley, como las alimenticias y las de daños y perjuicios. En el dominio tributario, todas las obligaciones nacen de la ley, si bien en algunos casos son influidas en parte por la voluntad de los causantes; entre otras, en cambio, es la voluntad unilateral del legislador la que determina una serie de obligaciones públicas, siempre diversas de las de derecho privado a pesar de su posible identidad de causa y en atención a la distinta naturaleza del interés que protegen, particular en las primeras y público en las segundas”. (Extractos de las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación publicadas hasta el último volumen de su Revista, número 37 a 48, página 80).

A esa exposición puede agregarse una distinción que separa de modo absoluto las obligaciones fiscales de las contractuales: el sujeto activo. En las obligaciones privadas sujeto activo y pasivo, acreedor y deudor, son individuos; en las obligaciones tributarias el sujeto pasivo también es un particular, pero el sujeto activo, el acreedor, es el Estado. Por eso las leyes que rigen las obligaciones contractuales son de derecho privado, que regula los intereses de las personas; Las obligaciones tributarias están dentro de la jurisdicción del derecho público, que norma la actividad del Estado o de un organismo encargado de una función de interés público, como es la recaudación de los fondos con que el propio Estado ha de sufragar sus gastos y los de la comunidad.

Otra diferencia, es que el artículo 1839 del Código Civil autoriza la renuncia

de preceptos que sean consecuencia de la naturaleza ordinaria del contrato que se celebre y en materia fiscal no procede la renuncia de ninguna disposición de la ley. Al respecto la Suprema Corte ha establecido:

“El impuesto, cualquiera que sea su objeto, es de interés público y el mismo carácter tienen las leyes que lo establecen y sus reglamentos, los cuales no pueden ser renunciados por los particulares.” (Semanao Judicial de la Federación, Tomo XXX, Página 1340).

Por el contrario, otro punto importante es el de las semejanzas que existen entre estos tipos de obligaciones. Como frecuentemente sucede, en este punto se confunden el Derecho Fiscal y el Derecho Común.

En primer término, los créditos fiscales originan obligaciones personales. Con raras excepciones, los causantes y no las fuentes del ingreso gravado responden de la obligación. Véase la siguiente ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia:

“No es exacto que según el criterio general, sean los bienes raíces los que garanticen el cumplimiento y la efectividad de los impuestos, sino que su pago es consecuencia de una obligación personal creada por el artículo 31 de la Constitución.” (Semanao Judicial de la Federación, Tomo XL, Página 1092).

En segundo lugar, el pago de los impuestos entraña una obligación de “dar” definida en el artículo 2011 del Código Civil, como “la prestación de una cosa, que puede consistir en la traslación de dominio de cosa cierta”, situación idéntica a la que define el artículo 2o. fracción I. del Código Fiscal del 30 de diciembre de 1938, al decir que “los impuestos son prestaciones en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente a todos aquellos cuya situación coincida con lo que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal”. Al percibir el Estado las contribuciones las hace suyas, las adquiere en dominio.

En tercer lugar, el Código Fiscal prevé obligaciones de “hacer o no hacer”, definidas en los artículos 2027 y 2028 del Código Civil. Las primeras consisten en

el cumplimiento de formalidades que tienden al control, a la vigilancia en el cumplimiento de las leyes tributarias, o al pago de la obligación, tales como: inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes, llevar la contabilidad, retener y enterar contribuciones, registrar a sus trabajadores, presentar declaraciones, avisos y manifestaciones. Las segundas consisten en abstenciones impuestas a los contribuyentes y terceros para la debida observancia de las leyes fiscales, como son el respeto de las instalaciones en las fábricas, no introducir mercancías extranjeras sin haber pagado los derechos correspondientes o bien cuando se trate de mercancía prohibida, la omisión total o parcial del pago de alguna contribución, usar más de una clave del Registro Federal de Contribuyentes, alterar o destruir total o parcialmente los sistemas y registros contables.

Además de estas obligaciones, observamos que es necesario agregar una más que sería la de "Tolerar" como elemento integrante de la obligación tributaria, ya que se trata de un acto que tenemos que asumir frente a las facultades de la autoridad administrativa previstas en la norma jurídica; consiste en tolerar el ejercicio de un acto de molestia como sería la comprobación, permitir visitas de inspección a los libros o locales propiedad del causante.

También es importante mencionar, que el nacimiento de la obligación tributaria no se realiza o se extingue en forma inmediata, ya que por naturaleza de los actos gravados, la ley otorga un derecho al contribuyente de reportar o enterar el impuesto en determinados días siguientes al surgimiento del hecho generador. Por lo tanto, en materia fiscal, el momento de nacimiento de una obligación no coincide con su exigibilidad, ya que por su naturaleza especial requiere del transcurso de cierto plazo para cumplirlo. Así tenemos que, en el caso de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, en su artículo 10 fracción II, último párrafo ordena:<sup>17</sup> "El impuesto del ejercicio se pagará mediante declaración que presentarán ante las oficinas autorizadas, dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que termine el ejercicio fiscal." Así como también en su artículo 12

---

<sup>17</sup>Prontuario Fiscal. Editorial Ecasa. México 1989. Pág. 28

preceptúa: "Los contribuyentes efectuarán pagos provisionales mensuales a cuenta del impuesto del ejercicio, a más tardar el día 17 del mes inmediato posterior a aquél a que corresponda el pago, conforme a las fases que a continuación se señalan...". También encontramos que en la ley del Impuesto al Valor Agregado en su artículo 5 establece: "El impuesto se calculará por ejercicios fiscales, salvo los casos señalados en el artículo 33 de esta ley...los contribuyentes efectuarán pagos provisionales mediante declaración que presentarán ante las oficinas autorizadas por los mismos periodos y en las mismas fechas de pago que las establecidas para el impuesto sobre la renta, excepto en los pagos del ejercicio de iniciación de operaciones en el que efectuarán pagos provisionales trimestrales...."

Lo anterior confirma que la obligación tributaria se extingue en un periodo posterior a su nacimiento.

Las obligaciones fiscales, si bien de índole especial, por el interés público en que descansan, se extinguen por los medios que establece el derecho común, aunque con modalidades especiales y propias que les imprime el derecho fiscal, debiendo aclararse que determinadas formas de extinción del derecho privado no son autorizadas por el derecho fiscal.

Las formas de extinción de la obligación tributaria son las siguientes: el pago, la compensación, la condonación, la cancelación, el remate, la adjudicación fiscal de bienes y la prescripción.

De los modos de extinción del derecho privado no aplicables a la materia fiscal que nos cita Sergio F. de la Garza<sup>18</sup> son la rescisión, el mutuo disenso, la novación extintiva y la muerte del obligado. Por nuestra parte, agregamos la remisión de la deuda.

---

<sup>18</sup>*Derecho Financiero*, 3a. edición. Pág. 571

El pago: es el modo de extinción por excelencia o el que satisface plenamente los fines y propósitos de la relación tributaria porque satisface la pretensión creditoria del sujeto activo.

El pago no significa conformidad con el crédito fiscal, si se recurre la resolución que declaró la existencia de éste. Resolución:

“El pago no significa, por sí solo, consentimiento tácito y menos expreso con la determinación que le sirva de fuente, porque de la simple circunstancia de verificar un pago, no puede en forma razonable concluirse, lógica ni jurídicamente, la existencia de consentir con la determinación que han engendrado el crédito, pues para que exista consentimiento tácito éste debe inferirse de modo indubitable y la sola circunstancia de verificar un pago, no puede servir para llegar por medio de una inferencia lógica, a la conclusión de que se ha consentido la determinación que da nacimiento al crédito”. (Extractos de las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación publicadas hasta el último volumen de su Revista, número 93 y 94, página 133).

Respecto al pago el artículo 20 del Código Fiscal establece:

“Las contribuciones y sus accesorios se causarán y pagarán en moneda nacional. Los pagos que deben efectuarse en el extranjero se podrán realizar en la moneda del país de que se trate.

Asimismo, el citado precepto señala que se aceptarán como medios de pago: la moneda nacional o efectivo; los cheques certificados y los giros postales, telegráficos o bancarios, los cheques personales no certificados únicamente se aceptarán en los casos y condiciones que establezca el reglamento del Código Fiscal.

La compensación: el artículo 49 del Código Fiscal del 30 de diciembre de 1938 (derogado) establecía que “los créditos que se compensen deberán reunir, en lo que fuere aplicable, las condiciones exigidas por el Código Civil del Distrito



y Territorios Federales". Es pues, un caso de aplicación expresa del derecho común en materia fiscal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 del Código Fiscal.

El Código Civil para el Distrito Federal establece que para que proceda la compensación es necesario que las deudas sean líquidas, esto es, que su cuantía se haya determinado o pueda determinarse dentro de cierto plazo y, exigibles, es decir, cuyo pago no pueda rehusarse.

El Código Fiscal en vigor dispone en sus artículo 22 al 24; que tratándose de obligaciones de personas de derecho privado y establecimientos públicos con créditos a cargo del Gobierno Federal, la compensación deberá ser practicada de oficio, disposición idéntica a la del artículo 2186 del Código Civil para el Distrito Federal, que establece que el efecto de la compensación es "Extinguir por ministerio de ley" las dos deudas hasta la cantidad que importe la menor. Esa expresión significa que para que la compensación opere no hay necesidad de declaración de ninguna autoridad. Resolución:

"Por ministerio de la ley quiere decir que no es necesaria previa declaración de nadie, ni del deudor, ni del acreedor, ni de ninguna autoridad, que es bastante que existan las dos deudas para que se produzca la compensación". (Extractos de las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación publicadas hasta el último volumen de su Revista, Tomo 10, página 4920).

En caso de que el crédito a favor del causante no esté liquidado y la autoridad ejecutora proceda al cobro del impuesto debido, habrá que pagar éste y solicitar la devolución del crédito a cargo del Fisco. Resolución:

"Para que la compensación exista se requiere la existencia de dos adeudos, cuyo importe sea líquido y como en el caso solamente el que trata de hacer efectivo la Oficina Federal de Hacienda lo es porque el que adeuda la misma todavía no ha sido liquidado por la oficina correspondiente, no procede que se haga dicha compensación, lo que no quiere decir que el interesado pierda su derecho a la devolución que corresponda".

La condonación: el artículo 2209 del Código Civil para el Distrito Federal, al tratar de "remisión de la deuda", establece como medio de extinción de las obligaciones "la renuncia de un derecho y la remisión de las prestaciones debidas" y el artículo 2210 del mismo código hace mención expresa de la "condonación".

Por otra parte, el artículo 74 del Código Fiscal de la Federación en vigor trata de la condonación: "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá condonar las multas por infracción a las disposiciones fiscales, para lo cual apreciará las circunstancias del caso y los motivos que tuvo la autoridad que impuso la sanción."

La condonación "total" no es un medio de extinguir las obligaciones, porque las multas -únicas condonables- no tienen carácter de obligación, sino de sanción por su incumplimiento y, además la condonación total es un verdadero recurso administrativo que se interpone para que la Secretaría de Hacienda, revoque la multa, si por pruebas supervenientes a la resolución que se dicte en la inconformidad promovida, aparece que la infracción no existe o que no es responsable la persona a quien se aplicó la multa.

La condonación "parcial" tampoco es medio extintivo de la obligación fiscal, porque, como se ha dicho, las multas no pueden considerarse como obligaciones, pero sí constituye una remisión parcial de la prestación a favor del Fisco y por virtud de la cual éste "renuncia" a la percepción de parte de la multa. Es potestad de la Secretaría de Hacienda concederla o negarla, al respecto el Código Fiscal de la Federación establecía que "la condonación se concederá por gracia y, a juicio del Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien determinará el por ciento que estime justificado".

La condonación parcial está fundada esencialmente en que la infracción fue leve y no tuvo como consecuencia la evasión del impuesto, o que el infractor haya procedido por error pero en este último caso es indispensable que la condonación esté justificada por la capacidad económica del multado.

La cancelación: este punto trata de la cancelación por "incobrabilidad o incosteabilidad del cobro" circunstancias que no constituyen un medio legal de extinción de la obligación por lo cual se ordenaba la cancelación del crédito cuando los sujetos de él fueran insolventes. Esto tampoco es motivo de extinción legal de la deuda, pues proviene de un hecho material. Resolución:

**"INSOLVENCIA DEL DEUDOR.** No es causa de extinción de las obligaciones a la luz de las normas del Código Civil para el Distrito Federal y puede consistir en la ignorancia de los bienes que tenga un deudor, lo que puede imposibilitar, mientras exista, el cobro coercitivo de la deuda, pero no puede determinar que jurídicamente deje de tener existencia la obligación del deudor" (Extracto de las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación publicadas hasta el último volumen de su Revista, número 20 a 24, página 2986).

La adjudicación: es el punto culminante del procedimiento antes mencionado, consistente en que el titular del órgano jurisdiccional entrega en dominio una cosa o un derecho perteneciente al deudor y diferente de lo debido al acreedor para cubrir el pago de su crédito.

La prescripción: ésta opera tanto en favor de los contribuyentes, extinguiendo sus obligaciones tributarias mediante el transcurso de un plazo de cinco años, como opera también en favor del Estado, cuando los contribuyentes son negligentes en exigir el reembolso de las cantidades pagadas de más o indebidamente.

En virtud del principio de legalidad, todos los elementos de la prescripción deben estar establecidos por la ley emanada del Congreso de la Unión y no por reglamentos o circulares.

Los términos de la prescripción corren día a día y no por años; se inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido (artículo 146 del Código Fiscal en vigor), por lo que es indispensable que se haya notificado debidamente.

La prescripción se interrumpe por cada gestión de cobro que el acreedor notifique o haga saber al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste respecto a la existencia del crédito.

### **3.2 Hecho Generador**

Cada ley sobre impuesto prevé la realización de una situación que da nacimiento a un crédito fiscal, misma que algunos autores en forma indistinta denominan "hecho generador o hecho imponible", estableciendo que la existencia de la materia imponible no implica por sí mismo, por regla general, ninguna consecuencia fiscal.

Al referirnos al hecho imponible debe ponerse de relieve la conexión existente entre el presupuesto de hecho -que de forma abstracta viene recogido de la realidad por la norma jurídica- y el mandato, o sea, la consecuencia que deberá producirse siempre que ese hecho previsto en la norma se dé en la realidad.

Pues bien, en las normas que tienen por misión el establecimiento de un tributo, denominadas normas tributarias, pueden separarse el presupuesto de hecho del mandato; el primero normalmente es llamado hecho imponible y el segundo como obligación tributaria.

Por lo tanto, en el presupuesto de hecho o hipótesis de incidencia el legislador establece una descripción de un hecho en forma hipotética, a través de la cual se da nacimiento a la obligación sustantiva de pagar una cantidad de dinero por concepto de un tributo, siempre y cuando la hipótesis de incidencia se produzca en la realidad.

Una vez que en la realidad se produce esta situación se estará ante un hecho generador que da lugar al nacimiento de una obligación tributaria. Por ejemplo, en el caso del impuesto predial establecido en el Código Financiero, la hipótesis de incidencia consistirá en establecer el tributo a cargo de los propietarios o poseedores de inmuebles, el hecho

generador se producirá cuando una persona física o moral adquiere la propiedad o la posesión de un inmueble.

De lo expuesto anteriormente, podemos manifestar un concepto de hecho imponible diciendo que consiste en el conjunto de presupuestos abstractos, contenidos en las normas tributarias, de cuya concreta existencia derivan determinadas consecuencias jurídicas. Precizando más, el hecho imponible es únicamente el presupuesto de hecho previsto en la ley, para que al realizarse surja en la esfera tributaria la relación sustantiva principal, es decir, la obligación de pago del tributo

### *3.3 Vínculo Jurídico Tributario*

El ejercicio del poder tributario tiene como propósito esencial, exigir de los particulares el pago de sumas de dinero o de cantidades de cosas si los tributos fueren en especie, lo que ha inducido a una parte de la doctrina a considerar esa obligación como el centro del derecho tributario, relegando a segundo plano otras exigencias que reconocen el mismo origen.<sup>19</sup> Hay situaciones, en efecto, en que el legislador impone al contribuyente y aún a terceras personas el cumplimiento de múltiples actos o abstenciones tendientes a asegurar y facilitar la determinación y recaudación de los tributos, motivando discrepancias en la apreciación de sus vínculos con la obligación de pagar.

Una parte de la doctrina considera que la relación de orden jurídico que se establece entre el Estado y los particulares constituye la obligación tributaria, de contenido único o variado; otro sector, en cambio, estima que tal expresión debe reservarse para la obligación de satisfacer las prestaciones establecidas en la ley, y que tanto ellas como las demás exigencias de orden legal, integran un concepto más amplio: "la relación jurídico-tributaria, de modo tal que ésta vendría a ser el género y aquella una especie.

---

<sup>19</sup>Berliri, *Principi*, Vol. II Pág. 4; *id.* *Corso istituzionale di diritto tributario* (Giuffrè, Milano 1985, Vol. I, Págs. 155 y ss.)

Para Hensel,<sup>20</sup> la relación fundamental del derecho tributario consiste en el vínculo obligacional en virtud del cual el Estado tiene el derecho de exigir la prestación jurídica llamada impuesto, cuyo origen radica en la realización del presupuesto de hecho previsto por la ley, de modo tal que ésta vendría a constituir el soplo vital de esa obligación de dar que es la obligación tributaria. Con ella coexisten otras obligaciones accesorias que, en ciertos casos mantienen estrecha conexión con la relación obligatoria principal del derecho tributario material y, en otros, dependen de actos administrativos especiales, con lo cual se pone de manifiesto en su concepción, la vinculación estrecha del derecho tributario obligacional abstracto con el derecho tributario administrativo. En resumen: existe solamente una obligación de dar con obligaciones paralelas de tipo accesorio.

Apartándose de quienes desarrollan sus interpretaciones en torno a la obligación tributaria única, otra parte de la doctrina incorpora una figura nueva, la relación jurídico-tributaria, que permite establecer con mayor precisión la diferenciación entre las distintas obligaciones surgidas como consecuencia del ejercicio del poder tributario, sin desmedro de un nexo común vinculatorio.

En efecto, esta parte se refiere a la relación jurídico-tributaria como determinante de las obligaciones del individuo sometido al poder de imposición, que dan lugar, por una parte, a una prestación jurídica patrimonial (relación de deuda tributaria) y, por otra, a un determinado procedimiento para la fijación del impuesto (relación de determinación), con lo cual queda establecido el carácter paralelo de ambos deberes. En cuanto a las obligaciones que se imponen a terceras personas respecto al procedimiento de determinación, se trata de un deber cívico especial establecido en interés de la comunidad y de la conservación del orden público.

En esta tendencia y rechazando claramente la preponderancia asignada a la obligación tributaria, se destaca que no debe concentrarse la atención en

---

<sup>20</sup>*Diritto tributario* (trad. ital., Giuffrè, Milano, 1956. Págs. 71, 72, 152, 155, 194 y 298)

detrimento de otras relaciones jurídicas que surgen con motivo de la aplicación de tributos, sobre todo cuando pueden existir deberes jurídicos sin la obligación de pagar; es así que en la categoría genérica de relación jurídico-tributaria ubica como una de sus especies la obligación tributaria que en ciertos casos puede ser de hacer, y no solamente de dar: Es decir, que son obligaciones jurídicas y no de otra índole.

El primero en establecer el concepto de relación jurídico-tributaria fue Giannini. En su concepto, de las normas reguladoras "de las obligaciones tributarias, surgen entre el Estado y los contribuyentes, derechos y obligaciones recíprocos, que forman el contenido de una relación especial: la relación jurídico-tributaria", que es de contenido complejo, ya que de ella resultan poderes, derechos y aún deberes de la autoridad financiera, a la cual corresponden obligaciones positivas o negativas y también derechos de las personas sujetas a su potestad.<sup>21</sup> En ese conjunto está incluido el aspecto esencial y fundamental al cual tiende la institución, que es el pago del tributo, y que individualiza con el nombre de deuda tributaria, reservando la expresión más genérica de "derechos y deberes de la relación jurídico-tributaria: la primera sólo nace del presupuesto material del impuesto, en tanto que los demás pueden originarse en actos administrativos.

El vínculo que se da en este tipo de obligaciones, puede ligar al contribuyente en forma directa o indirecta, según sea la técnica que la ley adopte atendiendo a las especiales características del tributo de que se trate y grado de organización recaudatoria de la administración respectiva.

Con ese alcance podemos decir, en conclusión, que el vínculo jurídico-tributario está integrado por los correlativos derechos y obligaciones emergentes del ejercicio del poder tributario, que alcanzan al titular de éste, por una parte, y a los contribuyentes y terceros por otra.

---

<sup>21</sup>*Il rapporto giuridico d'imposta* (Giuffrè, Milano, 1937. Págs. 22 y ss.)

### 3.4 Crédito Fiscal

El artículo 4o. del Código Fiscal de la Federación en vigor dispone: "Son créditos fiscales los que tengan derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de sus accesorios, aprovechamientos incluyendo los que deriven de las responsabilidades que el Estado tengan derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares así como aquellos a los que las leyes den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena".

Acerca del nacimiento del crédito fiscal, Flores Zavala<sup>22</sup> comenta: "No es, pues, necesaria la resolución de autoridad alguna para que se genere el crédito, éste nace automáticamente al realizarse la hipótesis legal; la resolución que en muchos casos dicta la autoridad fiscal es sólo declarativa del crédito fiscal".

Para que exista crédito fiscal es necesario que el sujeto pasivo de la obligación tributaria realice un acto o incurra en una omisión que se comprendan dentro de la situación jurídica que define la ley, esto es, se necesita que al mismo tiempo que exista un hecho, haya una norma legal que le sea aplicable, es decir, un hecho jurídico.<sup>23</sup>

Hay ocasiones en que el crédito fiscal nace por la realización de un solo acto, como cuando se grava el producto de una compraventa, que existe por la simple concurrencia de vendedor, comprador y precio; pero hay otros casos -por ejemplo el Impuesto Sobre la Renta- en que la autoridad puede declarar que existe crédito fiscal hasta que se compruebe la existencia de una serie de hechos, necesarios no solamente para que pueda decirse que el crédito fiscal nació, sino también para que pueda liquidarse su importe.

---

<sup>22</sup>Finanzas Públicas Mexicanas, núm. 35

<sup>23</sup>Martínez López. Derecho Fiscal Mexicano. Ediciones Contables y Administrativas. México, D.F., 1965. Pág. 112



En el siguiente fallo, el Tribunal declaró que es distintivo del crédito fiscal, que el sujeto activo sea el Estado, sin considerar la calidad o circunstancias del deudor en ningún momento.

“Lo que da carácter fiscal a un crédito es la circunstancia de que el sujeto activo de él sea el Poder Público y no afecta al sujeto pasivo precisar el carácter de la prestación adeudada; el sujeto activo y no el pasivo proporciona el criterio necesario para precisar si la relación jurídica es de naturaleza fiscal. Otra cuestión más discutible, conectada con el primer problema que se acaba de plantear, es la de definir si debe reputarse técnicamente como fiscal cualquier crédito activo del Estado, porque podría pretenderse que tan sólo las obligaciones tributarias y no las que se incluyen dentro de los ingresos ordinarios del Estado, son obligaciones fiscales. Se ha pretendido que sólo la primera clase de obligaciones puede considerarse para los efectos del artículo 160 del Código Fiscal, como integrante de la materia fiscal, en forma que se excluyan de la competencia de nuestro tribunal, los créditos del segundo tipo, es decir, los ingresos ordinarios de la Federación. Este tribunal no ha encontrado en los antecedentes doctrinales, legislativos y jurisprudenciales de México, apoyo para excluir del sector fiscal la actividad del Estado en su carácter de persona de derecho privado, por lo que cabe concluir que por razón de su materia, entran en la composición genérica de crédito fiscal todos los créditos existentes en favor del Erario Federal. Por lo expuesto, se resuelve, primero. Cualquier crédito en favor del Erario Federal debe reputarse como un crédito fiscal”. Tribunal Fiscal de la Federación Pleno de 16 de noviembre de 1937, Revista de Tesis Jurisprudenciales, página 74.

En la siguiente resolución, el Pleno del Tribunal aclaró el fallo antes extractado, declarando que el carácter de fiscal no depende de la calidad del sujeto activo o pasivo, sino de que tengan su origen en la aplicación de una ley tributaria, considerando así que puede existir crédito fiscal cuando el deudor sea el Estado, si, como queda dicho, la obligación tiene su origen en una ley fiscal.

“La jurisprudencia del 16 de noviembre de 1937 atribuye el carácter de fiscal a “cualquier ingreso del Erario, a toda prestación pecuniaria en favor del

Estado, sin que interese distinguir si el deudor es un particular, persona física o moral, algún establecimiento público que tiene en cierto aspecto funciones estatales o algún ente público, ya sea entidad federativa u organismo municipal, es decir, lo que da el carácter de fiscal a un crédito, es la circunstancia de que el sujeto activo sea el Poder Público y no afecta el sujeto pasivo para precisar el carácter de la prestación adeudada". La jurisprudencia de que se trata examina fundamentalmente los ingresos del Erario Federal, considerando necesario en relación con los mismos, y para que se pueda atribuir naturaleza fiscal a dichos créditos, el que el Estado sea el sujeto activo de la prestación adeudada, pero nada dice la tesis plenaria de referencia en cuanto a situaciones en las cuales el Estado no es sujeto activo, sino sujeto pasivo de una prestación pecuniaria.

Es incuestionable que existen situaciones distintas a los problemas que enfocó el Pleno de este Tribunal en su resolución de 16 de noviembre de 1937, ya que el Estado en ocasiones emite decisiones con apoyo en un ordenamiento fiscal "realizando una aplicación unilateral de la ley", que puede afectar los derechos de un particular, se trate o no de un empleado a su servicio y sin que dicha resolución constituya una prestación pecuniaria en favor del Estado y cargo de ese particular. Por lo tanto, la naturaleza de la relación jurídica entre el Estado y particulares afectados es la misma, sin que las características de los interesados sea determinante y sí en cambio la materia, en cuyo ámbito se produce esa situación". Tribunal Fiscal de la Federación Pleno de 12 de febrero de 1958. Números 253 a 255 de la Revista de las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, página 3.

Por otro lado, los créditos fiscales nacen o se causan, cuando de acuerdo con el artículo 6o. del Código Fiscal de la Federación en vigor, se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran.

Ahora bien, cuando la obligación tributaria se determina en cantidad líquida, tenemos lo que se llama el crédito fiscal; la liquidación está prevista en el citado artículo 6o, segundo párrafo, de cuya orden se desprende que las contribuciones

se determinarán conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su causación, agregando que dentro de esos preceptos se deben incluir los que aportan los elementos para fijar su monto, no obstante que les sean aplicables las normas sobre procedimiento que se expidan con posterioridad.

Dicho precepto en su tercer párrafo, dispone que la determinación o liquidación de los créditos fiscales, por regla general corresponden a los sujetos pasivos, salvo disposición expresa en contrario.

El Tribunal Fiscal en el fallo que se transcribe a continuación señaló y separó las etapas o fases del crédito fiscal y que son: su nacimiento, liquidación y exigibilidad diciendo: "La relación tributaria tiene diversas etapas que la doctrina y la legislación distinguen con claridad, etapas que van del nacimiento del crédito fiscal a su determinación en cantidad líquida y finalmente a su exigibilidad, siendo claramente antijurídico confundir el nacimiento con la determinación en cantidad líquida o sea el "accertamento", según la expresión de la doctrina italiana, y la exigibilidad (Extractos de las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación publicadas hasta el último volumen de su Revista, Tomo 12, página 5896)".

El accertamento a que se refiere la resolución anterior, lo explica el Licenciado Martínez López<sup>24</sup> diciendo: "La doble acción de la autoridad en que declara que se realizó la situación que la ley prevé para la generación del crédito fiscal y determina las bases para su liquidación, constituye en la teoría italiana el accertamento, traducido en acertamiento en nuestro idioma, para indicar el acto en que la autoridad declara al mismo tiempo la existencia del crédito fiscal y determina las bases que han de adoptarse para medir la obligación.

Sin embargo, existe independencia entre las dos funciones y así es como si no se "aciertan" las bases para liquidar el crédito, esa omisión no desvirtúa, ni

---

<sup>24</sup>Martín López Luis. *Op. Cit.*, Pág. 116

menos destruye, el crédito que nace perfecto desde que se realiza la situación que prevé la ley para la generación de la obligación.

En nuestro derecho se presentan situaciones en que no es discutible la existencia del crédito, nacido desde que se realizó la situación considerada en la ley, independientemente de que se fijen las bases de su liquidación. En estos casos el crédito está latente y dura así hasta que transcurre el término de la prescripción; si ésta se consuma, la obligación quedará extinta por ese motivo, sin que sea legal ya, "acertar" sobre su medida.

### *3.5 Clasificación de los Impuestos*

El fenómeno impositivo se encuentra ligado íntimamente al fenómeno estatal, pues los impuestos son consecuencia de la existencia del aparato estatal entendido como gobierno, identificándose de tal modo a la historia de los impuestos como paralela a la historia de los gobiernos, además de que en un pueblo determinado son un reflejo o consecuencia de las formas políticas que adoptan.

Al introducirnos en la perspectiva histórica vemos que se presentan las más variadas formas a través del proceso histórico, dependiendo del tipo de gobierno de que se trate; en las sociedades más atrasadas, principalmente debido a la falta de división del trabajo y a la sencillez de la sociedad, los impuestos no aparecen como una institución claramente delineada en el marco social, al pasar el tiempo debido al crecimiento de las sociedades y a la propia división del trabajo, un grupo de personas se convierte en los propietarios de la justicia, el poder y guardianes del orden, hacen de esas funciones su actividad principal y al dejar a un lado la producción de bienes y servicios para satisfacer sus necesidades, se plantea el fenómeno de los impuestos; podemos afirmar que aquellos miembros de la sociedad que por diversas circunstancias asumen el gobierno, obtienen medios de la propia sociedad para vivir mientras se dedican a gobernar, impartiendo justicia, manteniendo el orden y dando protección a los otros miembros, esto lo logran a través de la fuerza o de la cooperación voluntaria.

Los impuestos son conocidos como tributos o contribuciones, la palabra impuesto y tributo llevan implícitas las características de extracción de riqueza de un grupo de individuos a otros a través de la violencia, la fuerza o la intimidación, para suavizar estas características a partir de la Revolución Francesa, se cambió el término de tributo al de contribución pretendiendo que con el cambio de término se entendiera que la contribución representaba la aportación a los gobiernos como algo voluntario, en la mayor parte de las sociedades, desde las épocas más remotas, el grupo de individuos que ha detentado el poder no ha utilizado el camino de las contribuciones en el estricto sentido, sino más bien el de el tributo y el del impuesto, es decir, que siempre se ha dado la figura de un grupo de individuos que detentan el poder a través de la fuerza, la violencia, la conquista, la guerra o la intimidación y gracias a esto, se apoderan de la riqueza producida por otros.

En general, todo gobierno de los tiempos antiguos tanto en Egipto como en la Región Mesopotamia, al igual que en Asiria y en el Imperio Persa, basaron la grandeza de sus cortes en parte en su riqueza personal pero sin duda en una mayor proporción en los tributos o botines sobre los pueblos vencidos y en los impuestos en especie o en servicios personales que tenían que prestar los miembros de la sociedad a la minoría gobernante.

En muchas épocas, los impuestos eran considerados como algo indigno y en contra de la libertad de los ciudadanos, como en el caso de Grecia y Roma; en otros pueblos como el pueblo azteca en México, vivieron de los tributos e impuestos que hacían pagar a los pueblos conquistados, y tan importante era el establecimiento de los impuestos, que la decadencia de las grandes civilizaciones e imperios, como fue el caso de la Grecia y la Roma coincidieron con los altos impuestos, también muchas de las rebeliones, sublevaciones y revoluciones, fueron motivadas por el descontento producido por el pago elevado de los mismos.

En la Edad Media las relaciones económicas se fueron dando a través de los feudos que si bien es cierto, nacen en un principio como convenios voluntarios de protección entre campesinos y grandes terratenientes, convenios que

posteriormente se convierten en obligatorios hacia los grandes terratenientes o señores feudales, y si bien durante esta época existían impuestos como los peajes o derechos de paso, no es sino hasta finales de ese período y con el nacimiento de las grandes monarquías cuando los impuestos empiezan a causar malestar o problemas sociales.

Una de las características del pago de los impuestos en la Edad Media, fue la falta de generalidad de los mismos, ya que muchas veces la iglesia y los nobles estaban exentos de su pago.

Por lo tanto, los antecedentes más remotos de los sistemas impositivos contemporáneos los encontramos en los "censos, derechos y las servidumbres" que se percibían en la Edad Media y que en cierta forma han subsistido hasta nuestros días con las modificaciones y las transformaciones que el progreso de la ciencia de las finanzas y las necesidades económicas de los pueblos les han establecido, pero sin duda alguna, un gran número de los gravámenes actualmente existentes se encontraban en gestación, en las prestaciones que exigían los señores feudales cuando reclamaban  $1/5$ ,  $1/6$ ,  $1/10$ , etc. de los productos de la tierra o de la renta de los capitales, o bien de los productos de las industrias incipientes de esa época.

En la Edad Media, los vasallos y los siervos tenían dos clases de obligaciones: una consistente en la prestación de servicios personales y otra de naturaleza económica; dentro de estas últimas, unas pagaderas en dinero y otras en especie.

Entre las personales estaba la del servicio militar que consistía en acompañar al señor a la guerra; permanecer de guardia en el castillo del señor y la de alojar en su casa a los visitantes de su señor, dar consejo al señor en los negocios, concurriendo a las audiencias que para el efecto eran convocadas.

Entre las prestaciones de carácter económico estaban las ayudas en dinero que debían otorgarse en cuatro supuestos: 1. Para pagar el rescate del señor cuando éste caía prisionero, 2. Para equiparlo cuando marchaba a las cruzadas, 3. Cuando se casaba su hija y 4. Cuando se armaba caballero a su hijo.

La capitación que era un censo que se pagaba por cabeza, generalmente cada año.

El formariage era una cantidad que se pagaba por el siervo o sierva que se casaba con persona extraña al feudo.

La mano muerta era el derecho del señor para apoderarse de la herencia de sus siervos cuando éstos morían sin dejar hijos.

El censo era una renta en metálico que los aldeanos tenían que pagar en proporción de su predio; si no la pagaban se les despojaba o se les exigía una multa.

La talla era una carga impuesta a cada familia por año, cuando se pagaba el impuesto se hacía una talla con cuchillo en un pedazo de madera.

Los labriegos estaban obligados a cocer su pan en el horno del señor, a moler su trigo en el molino del señorial y a pisar las uvas en su lagar, debiendo pagar por cada uno de estos actos un derecho; asimismo, se exigían derechos por cortar leña en los bosques, por pastar ganado y por pescar en las aguas señoriales.

Los señores gravaban también el tránsito de las mercancías. Se cobraban derechos sobre los puentes y ríos, de circulación por las carreteras, de muelle, de paso por las puertas de las poblaciones, etcétera.

En estos derechos feudales, como lo hemos dichos, encontramos el origen de diversos impuestos que existen en la actualidad, por ejemplo los derechos de peaje fueron desapareciendo y solamente han subsistido, transformados en impuestos de importación o de exportación; los servicios de carácter personal se fueron sustituyendo, con el transcurso del tiempo, por prestaciones en dinero, originándose así diversos impuestos; los impuestos sobre transmisiones hereditarias han subsistido hasta nuestros días; la talla se convirtió en el impuesto sobre la propiedad territorial.

La circunstancia de encontrar en los derechos feudales el origen de muchas de las prestaciones contemporáneas de carácter fiscal, fue lo que nos llevó a realizar una revisión somera del sistema feudal, por lo que a continuación entraremos al análisis de los impuestos comenzando por algunas definiciones de los mismos.

Eheberg define el impuesto en los siguientes términos: "Los impuestos son prestaciones, hoy por lo regular en dinero, al Estado y demás entidades de derecho público, que las mismas reclaman, en virtud de su poder coactivo, en forma y cuantía determinadas unilateralmente y sin contraprestación especial con el fin de satisfacer las necesidades colectivas.

Vitti de Marco dice: "El impuesto es una parte de la renta del ciudadano que el Estado percibe con el fin de proporcionarse los medios necesarios para la producción de los servicios públicos generales."

Francisco Nitti dice: "El impuesto es una cuota, parte de su riqueza, que los ciudadanos dan obligatoriamente al Estado y a los entes locales de derecho administrativo para ponerlos en condiciones de proveer a la satisfacción de las necesidades colectivas. Su carácter es coactivo y su producto se destina a la realización de servicios de utilidad general y de naturaleza indivisible."

Manuel Moselli: "El impuesto es una deducción obligatoria de riqueza privada, querida por el Estado y por las entidades menores para ser destinadas a la consecución de los fines generales de la vida pública."

Gastón Jezu no da una definición del impuesto, hace una enumeración de sus características que son las siguientes:

1. Es una prestación de valores pecuniarios, normalmente una suma de dinero y no de servicios personales.
2. La prestación del individuo no es seguida por una contraprestación del Estado.



3. El constreñimiento jurídico. El impuesto es esencialmente un pago forzado.
4. Se establece según reglas fijas.
5. Se destina a gastos de interés general.
6. Es debido exclusivamente por el hecho de que los individuos forman parte de una comunidad política organizada.

En todas estas definiciones aparecen ciertos elementos comunes, pero como nuestra legislación vigente da también su definición de impuesto, haremos el análisis de tales características con referencia a la legislación positiva.

El Código Fiscal de la Federación, de 30 de diciembre de 1938, en su artículo 2o., definía el impuesto en los siguientes términos: "Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie, que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal."

El impuesto es una prestación, con esta palabra pretende oponer el concepto de impuesto como prestación al concepto de derecho como contraprestación, y significa, fundamentalmente, que a cambio de la cantidad que el particular entrega al Estado, por concepto de impuesto, no percibirá algo en concreto. Es decir, el particular debe hacer su aportación económica al Estado porque está obligado a ello, sin finalidad utilitarista inmediata.

Es una prestación en dinero o en especie, no pueden considerarse como impuestos los servicios personales obligatorios como el servicio militar, los cargos concejiles, etc., en la actualidad la mayor parte de los impuestos se pagan en efectivo; sin embargo, todavía subsisten algunos que se pagan en especie y son los relativos a la minería como son el impuesto de producción de oro se pagará en especie, la Secretaría de Hacienda está facultada para exigir el pago del impuesto sobre Producción de Plata y el adicional correspondiente en especie.

Prestación que el Estado fija, es decir, la obligación de pagar el impuesto, tiene como fuente inmediata la voluntad del Estado, no se deriva de la existencia

de un contrato social; tampoco se deriva de leyes naturales. La Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ejecutorias ha dicho: "El impuesto constituye un adeudo que es el resultado de una necesidad política y no el de un contrato sancionado por la ley civil" (tomo V, pág.326). "Para que el cobro de un impuesto sea fundado, se requiere que haya una ley que lo establezca" (tomo XXXIV, pág. 2035).

Prestación que el Estado fija unilateralmente, es decir, que no es necesario para su establecimiento un acuerdo previo de los sujetos del impuesto, ni la expresión de su conformidad o aprobación. Este poder no es arbitrario porque se encuentra limitado, por una parte, por las necesidades financieras del Estado y por otra, por la capacidad económica de los afectados por el impuesto.

Y con carácter obligatorio; es decir, no queda a la voluntad del particular cooperar o no a los gastos del Estado. La Suprema Corte de Justicia de la Nación dijo: "Los impuestos no constituyen un beneficio para los causantes, sino un deber de contribuir a los gastos públicos"

Por esta razón el Estado puede obtener el pago del crédito fiscal por medio de la facultad económica-coactiva, o bien puede establecer sanciones, para el que no cumpla con su obligación; dicha facultad no constituye una violencia en el sentido jurídico de la palabra, porque con esa coacción se persigue un fin justo.

A todos aquellos individuos cuya situación coincide con lo que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal. Cada ley de impuestos prevé la realización de una situación que da nacimiento a un crédito fiscal.

El artículo 2o. del Código Fiscal de 30 de diciembre de 1966, que entró en vigor el 1o. de abril de 1967, dice: "Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos."

Por otro lado, el artículo 2o. del Código Fiscal en vigor, define el impuesto en la siguiente forma: "I. Impuestos son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo..." (Estas fracciones se refieren a aportaciones de seguridad social, a contribuciones de mejoras y a derechos).

Una vez establecido lo que debemos entender por impuestos, entraremos a la clasificación de los mismos, atendiendo a diversos criterios adoptados por la doctrina con el objeto de facilitarnos más la comprensión de las diversas clases que existe, para que en un momento determinado podamos encuadrar alguna o algunas de ellas a la actividad económica que pretendemos gravar.

### *3.5.1 Por los Sujetos*

#### *3.5.1.1 Activo*

Son aquellos que tienen el derecho de recibir una prestación en dinero o especie por mandato legal, al respecto el Licenciado Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez<sup>25</sup> comenta: "El sujeto activo en toda relación jurídica tiene la facultad de exigir el cumplimiento de la obligación en los términos fijados por la propia ley, sin embargo en materia tributaria esta facultad no es discrecional, se presenta como una -obligación de carácter irrenunciable, de lo que resulta que no sólo tiene el derecho o facultad de exigir el cumplimiento sino también la obligación de hacerlo".

Atendiendo a este criterio los impuestos serán Federales, Estatales y Municipales, dependiendo quien sea el titular del crédito fiscal.

---

<sup>25</sup>Delgadillo Gutiérrez L. H. Op. Cit. Pág 117

Es necesario resaltar que el sujeto activo del impuesto debe diferenciarse de las entidades que ejercen la soberanía fiscal como son los poderes legislativos (federal y locales), porque la misma se traduce en la facultad impositiva o capacidad de establecer impuestos, en virtud de que la titularidad de la soberanía fiscal, sólo puede recaer en el Poder Legislativo tanto Federal como Local, y por lo que respecta a los municipios, las legislaturas de los Estados establecen las contribuciones municipales, de lo que se desprende que el municipio no es titular del Poder Fiscal, pero por el contrario, sí puede ser titular del crédito fiscal o posible sujeto activo del mismo. La fracción II, del artículo 115 de la Constitución Federal antes de la reforma de 1983 dice: "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales." Con fundamento en esta disposición constitucional la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencia en los siguientes términos: "Los impuestos municipales decretados por los Ayuntamientos y no por las legislaturas no tienen el carácter de leyes, y hacerlos efectivos importa una violación constitucional." (Apéndice al Tomo LXXVI del Semanario Judicial de la Federación. Primera Parte, vol. segundo, pág.801.).

La fracción IV del artículo 115 de la Constitución, reformado por Decreto de 2 de febrero de 1983, publicado en el Diario Oficial del 3 del mismo mes, dice lo siguiente: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor."

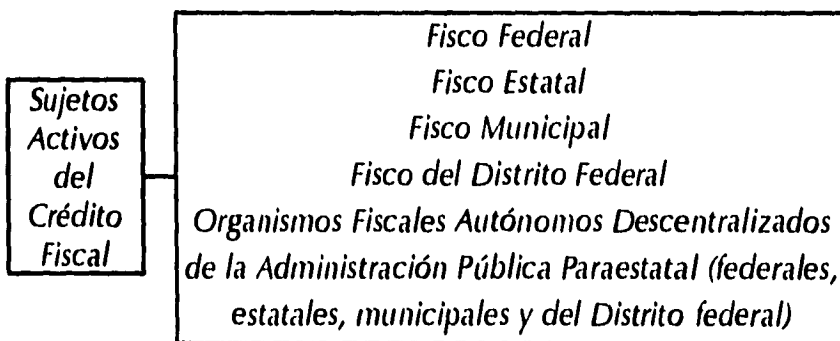
El principio es el mismo del texto anterior, por lo que teniendo en cuenta la diferencia explicada podemos decir que la Federación y las entidades locales tienen soberanía tributaria plena. Los municipios tienen soberanía tributaria subordinada.

Ahora bien, dentro de este punto tenemos que existen sujetos que tienen personalidad jurídica diferente de la del Estado y que pueden ser "sujetos activos" de la relación jurídico tributaria, éstos entes son los denominados Organismos

Fiscales Autónomos porque conforme a la ley tienen la facultad para determinar contribuciones, dar las bases para su liquidación y llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución en algunos casos por sí mismo o a través de las oficinas tributarias de hacienda.

Dentro de estos organismos fiscales autónomos tenemos al Seguro Social e Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, mismos que encuentran su fundamento en lo dispuesto por los artículos 1o. y 45o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con los artículos 5o. y 268 de la Ley del Seguro Social; 2o. y 30 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Asimismo, podemos señalar al ISSSTE, Derechos de Caminos y Puentes Federales de Ingresos, Derechos de Aeropuerto, entre otros; como integrantes del grupo antes citado.



### 3.5.1.2 Pasivo

Al sujeto pasivo de la relación fiscal, se le ha denominado también: deudor real, causante, contribuyente por adeudo propio, etcétera tantas denominaciones derivan de la falta de distinción clara y precisa entre el sujeto pasivo y los demás sujetos, personas o funcionarios que pueden resultar responsables de una obligación fiscal, bien porque no le haya dado cumplimiento el sujeto pasivo o porque la ley le atribuya al diverso responsable una obligación accesoria derivada del hecho generador del crédito.

Sujeto pasivo es la persona que legalmente tiene la obligación de pagar el impuesto. El artículo 20 del Código Fiscal de la Federación, de 30 de diciembre de 1938, dice: "Sujeto pasivo o deudor de un crédito fiscal es la persona física o moral que, de acuerdo con las leyes, está obligada de una manera directa al pago de una prestación determinada al Fisco Federal. El artículo 13 del código Fiscal de 30 de diciembre de 1966 dice: "Sujeto pasivo de un crédito fiscal es la persona física o moral, mexicana o extranjera que, de acuerdo con las leyes, está obligada al pago de una prestación determinada al Fisco Federal."

Una persona está obligada al pago de una prestación al Fisco Federal cuando el Fisco está en la posibilidad legal de exigirle el pago de la prestación debida. De acuerdo con esta definición es sujeto pasivo del impuesto el individuo cuya situación coincide con lo que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal, es decir, el individuo que realiza el acto, produce o es dueño del objeto que la ley toma en consideración al establecer el gravamen, etc., pero también el individuo a quien la ley le impone la obligación de pago en sustitución o conjuntamente con aquél.

El Código Fiscal de la Federación en vigor, no contiene una definición, pero en su artículo 1o. establece: que las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas....."

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipio, también pueden ser sujetos pasivos cuando los actos que realicen no correspondan a sus funciones de derecho público. Esto es, cuando desarrollan actividades iguales en sus fines inmediatos a las de los individuos particulares; por ejemplo: el arrendamiento del algún teatro que les pertenezcan, al heredar están sujetas al impuesto sobre herencias y legados, porque hereda como persona de derecho privado y no como entidad pública.

Las naciones extranjeras también pueden ser sujetos pasivos de la obligación tributaria cuando en ellas se grave al Estado Mexicano.

### *3.5.1.3 Terceros Afectados*

Los terceros no pueden por definición tener la obligación principal, es decir, la de pagar el tributo al Fisco Federal, en virtud de no ser quien ejecutó el hecho generador descrito por la ley, o porque no es el dueño de la cosa que la legislación tributaria tomó en cuenta para la imposición de un gravamen.

Se considera que son afectados ya que la aplicación de una norma de carácter tributario alcanza la esfera de su actuación en el sentido de que le impone determinadas formas de conducta para la debida observancia de la ley, de las cuales podemos mencionar las siguientes: llevar libros de contabilidad, de visitas; no proporcionar datos falsos a las autoridades fiscales en alguna inspección, permitir visitas de inspección a los libros o locales propiedad del causante, entre otras.

Los terceros afectados por estas obligaciones pueden ser: los particulares, los notarios públicos, los jueces, los encargados de los registros públicos, los fedatarios públicos, los servidores y empleados públicos de la Federación, Estado y Municipios o encargados de los servicios públicos y órganos de las mismas entidades.

### *3.5.1.4 Pagador*

El Sujeto Pagador del impuesto es aquel que, en virtud de diversos fenómenos a que están sometidos los impuestos, paga en realidad el gravamen, porque será su economía la que resulte afectada con el pago, como sucede con los impuestos indirectos. Por ejemplo, el impuesto sobre producción del alcohol es a cargo del fabricante de este producto, él es el sujeto pasivo, porque él es obligado frente al fisco, pero quien en realidad lo paga es el consumidor porque en el precio a que se le venda el alcohol estará incluido el importe del impuesto.

La personalidad del sujeto pagador del impuesto es ignorada por el texto

legal, aún cuando el legislador deba tomarla en cuenta al establecer el gravamen, pero sin hacer referencia a ella en la ley.

De lo anteriormente explicado podemos concluir que:

1. La relación tributaria existe entre el sujeto activo y el sujeto pasivo del impuesto.
2. No hay relación tributaria entre el sujeto activo y el pagador del impuesto.
3. Pueden existir relaciones de carácter privado entre el sujeto del impuesto y el pagador del mismo.
4. Puede darse el caso de que la ley tributaria regule las relaciones entre el sujeto del impuesto y el pagador, reconociendo por ejemplo expresamente el derecho del sujeto para trasladar el impuesto al pagador.

Ahora bien, entre el sujeto que la ley determina como obligado directo al pago del tributo y aquel que en definitiva lo soporta, encuéntrase una serie de sujetos que, a los efectos económicos de la repercusión de la carga pueden revestir algún interés. Desde el punto de vista positivo el asunto carece de importancia, como que al Estado, en su función recaudatoria, poco le interesa ese fenómeno, no así desde un punto de vista social, político y económico.

En definitiva, la existencia del sujeto pagador implica para el fisco una razón de seguridad o de comodidad recaudatoria.

### *3.5.2 En cuanto al Objeto, Motivo o Fin*

**REALES:** "Son aquellos en que se prescinde de las condiciones personales del contribuyente y del total de su patrimonio o renta, aplicándose el impuesto sólo sobre una manifestación objetiva y aislada de riqueza o capacidad contributiva".<sup>26</sup> Un ejemplo es el Impuesto Federal sobre uso o tenencia de vehículos y el Impuestos Predial.

---

<sup>26</sup>Dino Jarach. *Curso Superior de Derecho Tributario*. VI. Buenos Aires, 1957. Pág. 52



**PERSONALES:** "En principio, recae sobre el total de la capacidad tributaria del sujeto, teniendo en consideración su especial situación y las cargas de familia". Un ejemplo es el Impuesto Sobre la Renta por parte de personas físicas.<sup>27</sup>

**OBJETIVOS:** "Existen algunos tributos, como el Impuesto Inmobiliario, o mejor aún, los derechos aduaneros, en los que el legislador no define quién es el sujeto que estará obligado al pago del impuesto, sino que precisa únicamente la materia imponible".<sup>28</sup>

**SUBJETIVOS:** "Por contraposición, son aquellos que sí designan con toda precisión quién es el sujeto pasivo de la relación tributaria, los que por consecuencia se llaman tributos subjetivos".<sup>29</sup>

Partiendo del objeto que se grava, los impuestos son de tres géneros:

**IMPUESTO SOBRE LA RENTA:** Se propone gravar la riqueza en formación. La renta está constituida esencialmente por los ingresos del contribuyente, ya sea que provengan de su trabajo, de su capital o de la combinación de ambos.

Hay varias clases de renta. en primer lugar la renta bruta, que es aquella que se considera sin deducción de los gastos que requiere la producción de esa renta.

La renta neta, es aquella que resulta de que a la renta bruta se le deduzcan los gastos de producción de esa renta.

La renta libre es la que queda al contribuyente después de deducir, no sólo los gastos de producción de la renta, sino también las cargas de todas clases que puedan recaer sobre ella.

---

<sup>27</sup>*Ibid.*, Pág. 52

<sup>28</sup>*Ibid.*, Pág. 162

<sup>29</sup>*Ibid.*, Pág. 122

La renta legal es la que resulta de deducir de los ingresos totales sólo aquellos que la ley autoriza.

**IMPUESTO SOBRE EL CAPITAL:** Gravan la riqueza ya adquirida por los contribuyentes, y sólo pueden establecerse en circunstancias extraordinarias, tales como el estado de guerra o de calamidad pública.

**IMPUESTO SOBRE LOS GASTOS O CONSUMOS:** Gravan los gastos de la población.

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

**CON FINES FISCALES:** Están destinados a proporcionar ingresos al Estado para cubrir los gastos públicos contenidos en el presupuesto de egresos.

**CON FINES EXTRAFISCALES:** Su finalidad es de naturaleza económica o social diversa a la obtención de ingresos para atender los gastos públicos.

### **3.5.3 En lo que se refiere a la Base**

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

**PROPORCIONALES:** Se exige conforme al coeficiente aplicado a la base contributiva que lo hace aumentar o disminuir en relación a ésta.<sup>30</sup> Tiene por base la cuota proporcional que señala un tanto por ciento fijo, cualquiera que sea el valor de la base.

---

<sup>30</sup>Briseño Sierra Humberto. *Derecho Procesal Fiscal*. México 1964. Pág. 27

**PROGRESIVOS:** Tiene esta característica cuando el tipo de gravamen aumenta a medida que lo hace la base impositiva.

**REGRESIVO:** Es prácticamente una progresividad inversa, en cuanto a mayor base gravable menor es el porcentaje.<sup>31</sup> Las cuotas disminuyen al aumentar la base imponible.

**ESPECÍFICOS:** Atienden al peso, cantidad o calidad del bien gravado.

**AD VALOREM:** Atienden al valor del producto gravado, por consiguiente pagará más impuesto quien compra un producto más caro.

#### *3.5.4. Por la Incidencia*

**DIRECTOS:** Son aquellos que el sujeto pasivo no puede trasladar a otras personas, sino que inciden directamente en su propio patrimonio.

**INDIRECTOS:** Son aquellos que el sujeto pasivo puede trasladar a otras personas, de manera tal que no sufre el impacto económico del impuesto en forma definitiva, un ejemplo en nuestro sistema fiscal lo tenemos en el Impuesto al Valor Agregado, pues el comerciante expresamente lo traslada al consumidor y recupera el dinero que tuvo que pagar al Fisco Federal.

Tratadistas como Dalton, Summers, Giannini y Einaudi, consideran que los impuestos directos gravan los rendimientos y los indirectos los consumos, pues todos los gravámenes pueden ser repercutidos por el contribuyente.

---

<sup>31</sup>*Ibid.*, Pág. 27

### 3.5.5 Por el Tiempo

**ORDINARIOS:** Son los que anualmente el Congreso de la Unión proyecta en la Ley de Ingresos de la Federación.

**EXTRAORDINARIOS:** Se originan cuando el Estado se encuentra en un periodo de circunstancias anormales como las guerras, las epidemias, terremotos, etcétera.

**INSTANTÁNEOS:** Toman en cuenta el cumplimiento de la obligación principal (el pago del crédito fiscal) y serán instantáneos cuando la realización del pago del impuesto se efectúe en un solo acto, y por única vez en un año fiscal; por ejemplo, el pago de tenencia y uso de vehículo.

**PERIÓDICOS:** El impuesto es periódico cuando se requiere de pagos aislados y sucesivos o continuos a intervalos periódicos durante un ejercicio fiscal; por ejemplo, el impuesto a cargo de profesionistas que establece la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

## **Capítulo Cuarto**

### **El Comercio Ambulante**

#### **4.1 Evolución Histórica**

##### **4.1.1 Pueblos Primitivos**

Podemos decir que el comercio es una de las actividades más antiguas que el hombre ha creado, el comerciar es una actividad netamente humana ya que como es lógico no existe ningún animal que comercie.

Los primeros rasgos de una actividad comercial de la que tenemos conocimiento es el trueque, el cual era el intercambio que realizan dos o más personas por uno o varios objetos. En un principio ésta fue una necesidad a nivel personal, por ejemplo el cambiar una piel por algún utensilio para comer, pero poco a poco se fue haciendo una necesidad a nivel grupal y se buscó intercambiar cosas que el propio pueblo no produjera, para almacenarlas en caso de emergencia; así se cuenta que entre los pueblos norafricanos (frecuentemente enemigos entre sí) la forma en que realizaban el trueque era, dejando sus productos en la playa, asimismo el otro pueblo también lo hacía, si se estaba de acuerdo con el ofrecimiento, cada pueblo recogía la mercancía correspondiente.

Así, esta actividad de intercambio ha ido aumentando históricamente tanto en su complejidad como en los instrumentos que necesitan los comerciantes para desarrollar esta labor.

##### **4.1.2 Edad Antigua**

Poco a poco esa actividad se fue desarrollando intercambiándose productos de un pueblo a otro; así el Nilo, el Tigris y el Eufrates fueron los primeros medios de comunicación de la riqueza y cultura de fenicios, babilónicos, egipcios y asirios.

Los fenicios fueron famosos como grandes navegantes y aunque no encontramos nada escrito sobre ellos, sí se puede decir que las famosas leyes Rodias sobre averías marítimas son en gran medida, de influencia fenicia porque fue este pueblo quien colonizó la isla de Rodas.

Babilonia también merece una especial mención ya que ahí se concentraban, como en grandes mercados, los productos excedentes del mundo llevados ahí por río o a costas por hombres y animales. Fue en esta época cuando surgió el Código de Hammurabi, el cual es importante y muy avanzado para su tiempo porque establece principios que hoy en día se utilizan; sin embargo, no habla claramente del comercio, dejándolo en un segundo plano y sin normas especiales para la clase comerciante como tal; aún así, conjuntando los pocos artículos que hablan del comercio, Paul Rehme los engloba de la siguiente forma:

1. Preceptos referentes a la entrega de dinero para la consecución de un beneficio ( artículos 100 y 101 del Código de Hammurabi)
2. Preceptos referentes a la entrega de mercaderías para obtener un beneficio (artículo 104 del mismo código)
3. Los artículos que prevén los dos casos anteriores. (artículos 103, 105, 106 y 107 del código antes citado)
4. Un precepto especial para el caso de dación en préstamo (artículo 102)<sup>32</sup>

Por ese entonces, Grecia no había superado su estado de economía agraria, teniendo gran influencia oriental la cual poco a poco fue disminuyendo conforme los griegos iban tomando importancia. Es hasta el siglo VII antes de Cristo, cuando comenzó una nueva etapa para Grecia, favorecida en gran medida por su acción colonizadora, porque durante el transcurso de cien años aproximadamente fundaron colonias desde las riberas del Mar Negro hasta Italia.

---

<sup>32</sup>Rehme, Paul. *Historia Universal del Derecho Mercantil*. Traductor: F. Gómez Orbaneja. Ed. Revista de Derecho Privado Madrid, 1941. Pág. 45

Es en ese siglo cuando se les empieza a atribuir a los metales preciosos, importancia de grandes medidas de valor, es apartir de entonces cuando el comercio comienza a florecer, ya que surgen, junto con la nobleza y los campesinos, nuevas clases industriales (los comerciantes); por otra parte, los griegos llegaron a ser los principales comerciantes del Mediterráneo, logrando así introducirse a los grandes mercados de España entre otros, sin embargo, a nivel nacional, los comerciantes no estaban considerados, ya que carecían de cohesión profesional, además, de que no contaban con expresiones técnicas para referirse a los comerciantes ni a su actividad.

La banca se encontraba bastante perfeccionada, ya que podemos encontrar figuras como el cambio de moneda, el préstamo pignoraticio, el depósito, y también la carta de crédito y la transferencia.

Tras la conquista de Alejandro Magno se introdujo en Egipto el derecho griego, al principio los griegos se regían por la ley griega y los egipcios por la suya propia, pero con el tiempo fue predominando la primera. Así, los egipcios y los griegos realizaban un intenso comercio interno e internacional. Encontramos entre ellos a los "Tropezitas", que eran comerciantes especializados en la banca.<sup>33</sup>

Roma estaba en un principio sometida a la cultura griega y por lo tanto tenían una gran recepción de ese derecho. Al empezar a figurar en la historia, como imperio, Roma ya había superado su estado de economía puramente natural, lo que no quiere decir que ya tuviese un comercio de importancia; para tal efecto, la distribución de los productos del campo se hacía en los mercados (directamente entre productor y consumidor) y en relación con otros productos podría ser que interviniesen como intermediarios mercaderes extranjeros.

Es ya en el siglo IV cuando aparece la economía dineraria y ya durante el Imperio fue cuando el comercio empezó a tomar importancia. Durante esta época

---

<sup>33</sup>Ahumada Cervantes, Raúl. *Derecho Mercantil*. 4a. edición. Editorial Herrero, México, 1982. Pág. 4

el pequeño comerciante no era tomado en cuenta, no así el gran comerciante que gozaba de mucho prestigio.

La economía romana estaba basada, en gran medida, en la trata de esclavos y por eso no le dieron gran importancia a una legislación mercantil, es decir, a la creación de leyes que se encargaran de regular el comercio existente; sin embargo, sí hubo una serie de instituciones jurídicas, tanto de derecho civil como de derecho pretorio, en relación al comercio, como fue "El Edicto Edilicio" que trata de la compra de esclavos y ganado en el mercado.

En aquella época nacieron varias instituciones jurídicas que quedaron sometidas al comercio, entre las que podemos mencionar a los bancos y al comercio marítimo. Los romanos clasificaban a los banqueros en "Argentari" y "Nummulari", los primeros son propiamente los banqueros, mientras que los segundos son a quienes la autoridad pública les daba autorización para ejercer el derecho en forma privada; sería más o menos lo que en la actualidad conocemos como "banqueros" y los "Cambistas".

A principios del siglo III viene una gran decadencia del Imperio y es Diocleciano quien vuelve a implantar el orden con un socialismo de Estado. Durante su mandato el comercio empieza a tener un carácter poco favorable, porque en todo lo que a él se refiere no estaba regido por normas peculiares, quedando bajo una regulación especial, así se realizaron varias reformas que mermaron, en gran medida, al comercio, como fue la fijación de un tipo legal de intereses muy elevados para los comerciantes. Constantino siguió su mismo ejemplo, aunándole la fuerza del catolicismo la cual supo aprovechar.

Es en el año 395 después de Cristo (a la muerte de Teodocio) cuando el Imperio se divide, creándose el Imperio Romano de Oriente o Bizancio y el Imperio Romano de Occidente. Por un lado, Bizancio continuó el comercio con el Medio Oriente hasta su caída en el siglo XV. Podemos decir que, en esencia su derecho continuó siendo el derecho nacional romano aunque sí se llegaron a realizar algunos textos nuevos como es el Código "Sirio-Romano" que es una compilación



de materiales sacados de las fuentes de Justiniano, de regulaciones locales y provinciales y de derechos consuetudinarios de las comarcas orientales del Mediterráneo; dicha compilación tiene especial importancia porque es en ella donde encontramos, por primera vez un intento de sociedad mercantil. Por otra parte, el Imperio Romano de Occidente fue absorbido por los pueblos germánicos, hasta ser sometido a ellos.

En conclusión, podemos decir que el establecimiento del Imperio Romano fue un acontecimiento de gran importancia en la historia del comercio, ya que tanto en la ley como en la administración se crearon condiciones favorables al desarrollo del trato comercial, aumentadas en gran medida por la creación de rutas comerciales. Con la caída del Imperio Romano, el centro comercial se desplazó hacia Constantinopla quien centralizó el comercio que hacían los griegos, pero pronto se eclipsó su importancia por el Imperio Árabe.

#### *4.1.3 Edad Media*

A causa de las invasiones de los bárbaros, cae el Imperio Romano de Occidente, lo cual trae como consecuencia la pérdida de vigencia del "Corpus Iuris Romano" agravando la inseguridad social que se vivía en aquella época, dando como resultado la más completa decadencia en las actividades comerciales. De entre los conquistadores bárbaros se destaca Carlo Magno, el cual llegó a ser uno de los grandes emperadores de la época, teniendo gran influencia sobre la vida política y social de entonces; fue él quien, aprovechando su influencia, mostró un gran interés por el comercio y la agricultura, creando varias leyes para la organización del comercio, ya que, entre otras cosas, introdujo un nuevo sistema de pesas y medidas y reformó la moneda; pero no todo era facilidades para el comercio porque como podemos ver; "Las Leyes de cotos y posturas fijaban la hora y lugar en que debía celebrarse el mercado, y se castigaba a quienes vendían en sitio diverso"<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup>Carreño, Alberto Ma. *Breve Historia del Comercio*. Editorial Imprenta Universitaria. México, 1942. Pág. 51

Es importante el mencionar que, en aquella época, existían muchos pequeños feudos cada uno con diferente legislación en materia de comercio y con fuertes impuestos para los productos que se importaban en su territorio, lo cual trajo como consecuencia que se elevara el precio de éstos y menos gente los consumiera cerrando así, en cierto modo, las fronteras comerciales.

Durante esta etapa surge un movimiento el cual fue denominado "Cruzadas", en gran medida religioso, pero tuvo grandes repercusiones en el comercio. Por aquella época los seguidores de las doctrinas de Mahoma habían logrado un considerable desarrollo en Oriente conquistando el Mar Negro y el Mediterráneo; por otra parte, el cristianismo predominaba en Occidente, lógicamente las dos doctrinas eran contrarias una de la otra, lo que trajo un rompimiento total entre Oriente y Occidente y en consecuencia grandes perturbaciones en el comercio entre las dos culturas.

Como dijimos, el principal motivo de las cruzadas fue religioso (recuperar Jerusalem), pero a nivel económico también tuvieron gran importancia porque los occidentales necesitaban abrirse paso a las Indias para seguir comerciando y el mejor camino era Oriente, así se llevaron a cabo ocho cruzadas logrando cumplir dos grandes objetivos: recuperar Tierra Santa y resurgir al comercio, provocando un intercambio de productos entre los diferentes países europeos; sin embargo fue hasta el siglo XI cuando comenzó a darse cierta estabilidad social la cual permitió el renacimiento del comercio, siendo el principal centro comercial de la época "Italia", entre otras cosas, por su situación geográfica.

Por ello, merecen especial mención los dos grandes centros del comercio de la Edad Media: Venecia y Génova. El primero porque dominó los litorales de Oriente (después de haber utilizado los de Occidente), además buscó perfeccionar los instrumentos necesarios al servicio del comercio, logrando obtener grandes privilegios de los armenios, entre otras cosas, porque gozaban de exención de derechos. Por su parte Génova aprovechaba los litorales de la Europa Occidental pero no se limitaba a ellos porque estableció factorías en Grecia, logró penetrar en el Mar Negro y celebrar tratados con Rusia, Polonia y Hungría. Estas dos

ciudades lucharon por la supremacía del comercio logrando la primera victoria los genoveses pero, a la larga Venecia fue quien obtuvo la preponderancia en la materia.

Cabe resaltar que, ni el Derecho Romano, ni el Germánico podían satisfacer las nuevas necesidades creadas por el desarrollo del comercio. "Existía un incipiente derecho comercial, el cual se manifestó, por un lado, como un derecho profesional que sólo cubría y sólo amparaba a los mercaderes que vivían del comercio, haciendo de este su ocupación ordinaria, pero sin que esta profesionalidad hubiere implicado una rígida especialización, y por otro lado, como un derecho autónomo frente al derecho común y a las normas citadas o impuestas por la autoridad pública".<sup>35</sup> Además seguía existiendo una gran debilidad del poder público y abusos de la clase noble; es así como surgen los gremios, como una necesidad de protección y defensa de los derechos del pueblo. Poco a poco se empezaron a agrupar aquellos que se dedicaban a una misma actividad (entre ellos los comerciantes).

Los gremios estaban presididos por uno o más cónsules, los cuales eran enviados al extranjero para proteger a sus asociados, la seguridad de las comunicaciones y establecer tribunales encargados de resolver controversias entre sus agremiados. Ellos no aplicaban el derecho común sino los usos y costumbres de los mercaderes, poco a poco se fue creando un derecho consuetudinario inspirado en las necesidades del comercio, sus resoluciones se fueron recopilando para formar estatutos, los cuales se diferenciaban de una ciudad a otra. Algunas de estas recopilaciones llegaron a ser tan importantes que su ámbito de aplicación sobrepasó su lugar de origen, siendo reconocidas y acatadas como derecho vigente en amplias regiones.

Entre las principales encontramos:

---

<sup>35</sup>Barrera Graf, Jorge. *Tratado de Derecho Mercantil*. Editorial Porrúa, México, 1957. Pág. 46

1. Consulado del Mar: es de origen Barcelonés y se aplicaban para dirimir controversias de Derecho Marítimo en casi todos los puertos del Mediterráneo.
2. Leyes de Wisby: regulaban el comercio en el Mar Báltico.
3. Las Actas de la Asamblea de la Liga Hanseatica: que contenía normas que se aplicaban principalmente en el Mar del Norte.
4. Roolos de Olerón: datan del siglo XII, son llamados así, porque en hojas de pergamino enrolladas estaban contenidas las sentencias de los tribunales de la Isla de Olerón, dichas sentencias se basaban en las costumbres del mar. Tuvieron singular influencia, sobre todo en Francia.

También en el siglo XII se empiezan a organizar las corporaciones de gentes que se dedicaban a una actividad en específico. Los comerciantes organizan sus comunidades tomando el nombre de "Universalidades de Mercaderes"; estas corporaciones adquirieron gran poder.

Debido a las grandes distancias, la lentitud de los medios de transporte y la inseguridad en los caminos, nacieron las llamadas ferias, las cuales tuvieron un gran desarrollo a partir del siglo XII. Las Ferias fueron estructurando un Derecho Mercantil uniforme para todos los países y fue conocido como el "lus nundinarum" y se caracterizó por:

- a) La rapidez en las operaciones.
- b) El gran impulso y desarrollo del crédito.

Los dos elementos anteriores los encontramos en la base del Derecho Mercantil Moderno.

Para evitar el engaño y proteger al comerciante, las Ferias funcionaban bajo una severa disciplina jurisdiccional y la ejecución de los contratos celebrados en ellas se aseguraban mediante disposiciones inspiradas en el rigor coactivo. El factor determinante que contribuyó a la desaparición de las ferias fue el desarrollo de los medios de transporte los cuales eran más rápidos y eficientes, además la

proximidad de las mercancías al consumidor se llegaron a realizar sin necesidad de recurrir a reuniones periódicas de compradores y vendedores.

#### **4.1.4 Edad Moderna**

Se puede decir que esta etapa comienza con la creación de los Estados Nacionales, es así como el Estado asume sus facultades de poder público volviendo a ser el creador de normas jurídicas, poniendo especial atención al comercio. Esto trae como consecuencia la decadencia y el desuso de los gremios.

Existen otros aspectos importantes que caracterizan esta nueva etapa, como es el Descubrimiento de América y el paso de las Indias Orientales por el Cabo de Buena Esperanza. Por lo anterior, el Mediterráneo deja de ser el centro comercial, España y Portugal pasan a ser los grandes centros comerciales de la época junto con Francia, Holanda e Inglaterra.

España desde la antigüedad, siempre gozó de un sistema codificado, ya sea por ordenamientos locales y territoriales o bien por recopilaciones de leyes, a pesar de ello no lograron hacer una distinción clara entre el Derecho Común y el Derecho Comercial. Fue hasta mediados del siglo XIII cuando se dictó el "Fuero Juzgo" el cual se ocupó de la materia comercial en dos de sus doce libros, tratando materias como el depósito y el préstamo.

Durante ese mismo siglo se emitieron las "Siete Partidas", éste, es uno de los documentos más trascendentales de la época, tanto por su perfección técnica como por su alcance, en ella se hace mención a la materia comercial en uno de sus siete libros.

Fue hasta el siglo XIV cuando se dictaron los "Ordenanzas de Burgos" y las de "Sevilla", esta última estaba en coordinación con una casa de contratación y era un centro para fomentar el trabajo de la Corona en las Indias, ella almacenaba mercancías de toda clase para el tráfico americano y a su vez, recibía lo que se trajera de América a España.

En 1567 Felipe II ordenó la recopilación del basto y disperso Derecho Castellano, con el objeto de acabar con las confusiones que producía la multiplicidad de sus fuentes de vigencia y con la finalidad también de redactar un cuerpo uniforme y completo de la legislación, esto dio como resultado la "Nueva Recopilación". Varios siglos después se realizó la "Novísima Recopilación"; sin embargo, esta fue un resumen incompleto y mal ordenado de la primera.

Finalmente, merecen mención las "Ordenanzas de Bilbao", porque tuvieron vigencia y aplicación en toda España y aún en México (hasta que se dictó nuestro segundo Código de Comercio); además constituyen un ordenamiento típicamente mercantil porque de sus 29 capítulos, 21 de ellos están destinados a diferentes instituciones mercantiles.

Las manifestaciones más importantes de la actividad legislativa en materia comercial fueron las emitidas en Francia para proteger al comercio, conocidas como las "Ordenanzas de Colbert", una, sobre el comercio terrestre y la otra sobre el marítimo; en la primera de ellas se atenúa el carácter predominantemente subjetivo que hasta entonces había tenido el Derecho Mercantil. Esto fue un avance crucial en la historia del comercio porque significa que un acto aislado por sí solo (sin importar quien lo ejecute) es suficiente para ser tratado por el Derecho Mercantil, esta idea ha trascendido en las leyes contemporáneas.

A pesar de ello, dichas ordenanzas fueron insuficientes y poco a poco empezaron a caer en desuso. Fue a finales del siglo XVIII cuando se creó una comisión encargada de revisar todas las leyes mercantiles existentes, pero debido a los disturbios políticos y sociales acontecidos en Francia, dicha revisión tuvo que esperar. Después de 20 años se retomó la idea por las necesidades comerciales de la época, dando como resultado la creación del "Código de Napoleón".

Dicho código comenzó su vigencia en 1808 y hasta nuestros días sigue siendo un documento al que aún se le considera de importancia en gran medida por su aportación a las legislaciones contemporáneas, ya que casi todas ellas (tanto europeas como las de América) han partido de él como modelo para sus propios códigos.

Su gran aportación fue el cambio radical que dio el Derecho Mercantil volviéndose predominantemente objetivo, es decir, lo que importaba era el acto en sí mismo y no quien lo realizara, porque basta con que se realice el acto para ser materia de Derecho Comercial.

Uno de los Códigos que merece especial mención es el Código Italiano de 1882, el cual, transformó su Derecho Mercantil en predominantemente objetivo, pero a nuestra manera de ver, tiene un defecto, porque hace una ampliación del concepto jurídico del comercio dando como consecuencia una enumeración ejemplificativa y por lo tanto susceptible de ampliarse por analogía, cosa que en el Derecho Francés no sucede porque es taxativo y susceptible de ampliarse.

En Alemania, a mediados del siglo XIX, se dictaron las "Ordenanzas Generales sobre el Cambio" y se acordó la idea de crear un Código de Comercio, poco tiempo después se nombró una comisión para tal efecto dando como resultado el "Código de 1861", dicha legislación es un avance extraordinario para la época y fue de buena gana acogido por otras naciones.

Es en el año de 1900 cuando entró en vigor el segundo Código, pero no fue superior al que le había precedido; en dicho código se tomó la idea contraria al de Napoleón, es decir, vuelve al sistema de la subjetividad, ya que se había propuesto crear una legislación especial para el uso del comercio, dicha legislación especial no es aplicable a los actos aislados, sino que sólo rige a los comerciantes, reglamentando así a las profesiones más que a los actos de comercio.

Finalmente, por lo que toca a Inglaterra, el Derecho Comercial forma parte del Derecho Común, constituido por la costumbre y ésta se ha ido incorporando en el primero, obligando a todos los ciudadanos sean comerciantes o no. Existen leyes especiales que regulan exclusivamente la materia mercantil pero, sin tomar en cuenta, la "profesión" de quien realice el "Acto".

El gran crecimiento del comercio desde finales del siglo XVIII estuvo marcado por el continuo mejorar de los transportes, tanto por la seguridad como por la

rapidez y bajo costo del transporte de personas, bienes y noticias. El ferrocarril, el barco de vapor y la telegrafía vinieron a transformar las condiciones de la empresa comercial, se acentuó el desuso de las ferias y mercados, siendo sustituidos por la tienda o los establecimientos permanentes y las ventas hechas por medio de muestras o catálogos.

El siglo XIX se distinguió por el comercio en gran escala, dada la producción en masa de muchos artículos de consumo ordinario y de los grandes medios de comunicación. Además, en dicho auge comercial, participan todas las naciones del mundo porque hay una continua batalla entre unas y otras para lograr tener la supremacía en la materia.

#### 4.1.5 En México

##### 4.1.5.1 Precolonial

Diversas teorías se han escrito sobre cómo se colonizó América y de dónde vinieron los pueblos indígenas, de lo que sí no cabe la menor duda es que el "Valle de México estuvo habitado desde hace más o menos 2,000 años"<sup>36</sup> y que podemos observar la existencia de culturas tan avanzadas e importantes como los Aztecas o los Mayas en la Península de Yucatán.

Es en dichos imperios mexicanos donde el comercio tenía especial consideración, por ello, los comerciantes ocupaban un lugar importante en la organización social.

Desde los indígenas encontramos los "tianguis" entre los cuales el más famoso fue el de "Tlatelolco, en donde aproximadamente cincuenta mil personas celebraban transacciones comerciales, y los jueces, en rapidísimos procesos dirimían las cuestiones que allí se suscitaban".<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup>Carreño, Alberto Ma. *Op. Cit.* Pág. 108

<sup>37</sup>Rehme, Paul. *Op. Cit.* Pág. 86



En el pueblo azteca el comercio se vio favorecido por el lenguaje, ya que el idioma mexica era más usado. Todas las ciudades aztecas tenían el tianguis o mercado para intercambiar productos. Existía entre ellos el trueque y el valor estaba fijado de acuerdo con la oferta y la demanda, alcanzando mayor precio los productos más escasos. No sólo había trueque sino compra y venta con cinco clases de dinero: cacao, cobre en forma de T y piezas de estaño, plumas de ave, plumas transparentes y oro en polvo.

Existió el comercio interior y exterior. El comercio exterior iba de Tenochtitlan a Oaxaca, de donde se obtenía pelo de conejo, grana, plata, etcétera. Así como hacia Tabasco, Yucatán, Chiapas, Guatemala, Honduras, entre otros lugares. Pagaban tributo principalmente de alimentos y materias primas.

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

Así podemos ver que en los sistemas primitivos mexicanos ya existía claramente el concepto de comercio el cual fue avanzando paulatinamente en dichas culturas.

#### *4.1.5.2 Colonial*

Fue hasta 1492 cuando Cristóbal Colón, en la búsqueda de un camino más corto para llegar a las Indias, logró uno de los grandes descubrimientos de la humanidad: "América". Así comenzó una gran inquietud por descubrir nuevas tierras, entre los principales conquistadores encontramos a Diego de Velázquez, quien dirigió y organizó nuevos viajes desde Cuba; el 10. de mayo de 1518, Juan De Grijalva llegó hasta lo que hoy conocemos como el Puerto de Veracruz.

**ESTA TESIS NO DEBE**

---

• 79 • **SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Posteriormente fue Hernán Cortés quien realizó una nueva travesía llegando sin dificultades a Veracruz donde se aprovechó de dos factores para conquistar a los Aztecas:

1. La superstición y debilidad de Moctezuma.
2. La mala voluntad de algunos pueblos en contra de los Aztecas.

De tal forma, en el año de 1521, los Aztecas se rindieron a sus conquistadores. Otros países europeos al darse cuenta de la trascendencia económica y comercial de los descubrimientos realizados por España, comenzaron a emigrar hacia lo que hoy conocemos como América.

En esta época el comercio no existió en forma libre, sino que fue reglamentado desde España con beneficio para los peninsulares que debían proveerse del permiso correspondiente y partir, bien de Sevilla donde estaba la Casa de Contratación, o de Cádiz, que fue otro puerto autorizado para las relaciones con América. Poco después, Carlos V dio permiso a empresarios particulares para comerciar.

En el Nuevo Continente sólo cuatro puertos pudieron enviar sus productos con licencia de comercio a España, a saber, Veracruz, Panamá, Cartagena y Portobelo.

La antigua Casa de Contratación se transformó en aduana, mercado y almacén, aunque siguió bajo la supervisión del Consejo de Indias. Transportó y vendió las especias y abastecía a las flotas; fiscalizó la entrada y salida de metales. Al terminar el monopolio del comercio, esa institución se cerró en 1790.

Para ser mercader era necesaria una autorización del virrey o del cabildo.

El Tribunal del Consulado fue establecido en la Nueva España y se ocupó tanto de comunicaciones como de resolver los problemas de los gremios de comerciantes entre sí o en relación a sus derechos hacia España. Este privilegio lo

tenían, en la Península: Sevilla, Burgos y Bilbao, y en la Nueva España, Veracruz.

Al principio España proveía de productos a sus colonias, como frutas, hierro, papel, telas, cuchillería, vinos, aceites, sombreros, acero y artículos de lujo; pero al ocurrir la decadencia de los Austrias fue necesario conseguir dichos productos de otras naciones. A su vez, Nueva España remitió pieles, azúcares, cacao, oro, plata y cobre, perlas preciosas, tabaco, maderas, tintes y cañas.

Con el tiempo se fueron abriendo nuevos puertos al comercio tanto en España como en América e incluso se autorizó el comercio entre las propias Colonias.

Los Borbones, sobre todo a partir de Carlos III, procuraron encauzar su política en un sentido más liberal en materia de comercio, permitiendo relaciones más libres y disminuyendo las tarifas aduaneras. Existieron la alcabala (venta de mercancía), la aduana de toneladas y extranjería.

#### *4.1.5.3 Postcolonial*

Las Ordenanzas de Bilbao rigieron durante las últimas décadas de la Colonia y aún en el de México independiente, "sin embargo, por decreto del 16 de octubre de 1824, se suprimieron los Consulados y se dispuso que los juicios mercantiles se fallaran por un juez común, asistido de dos colegas comerciantes"<sup>38</sup>

Poco a poco dichas ordenanzas empezaron a ser insuficientes tanto en España como en América y se empezaba a sentir la necesidad de un Código de Comercio; así fue como en España se expidió el Código Español de Sainz de Andino en el año de 1829. Se dice que éste era mucho más perfecto que el mismo Código Francés porque en el primero se regulaban materias que habían sido olvidadas o mal tratadas en el Código Napoleónico.

---

<sup>38</sup>Mantilla Molina, Roberto. *Derecho Mercantil*. 24a. edición. Editorial Porrúa, México, 1986. Pág. 14

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

La Constitución de 1824 y de 1857 daban a los Estados la facultad legislativa en materia de comercio pero poco hicieron éstos al respecto, posteriormente se le concede al Congreso de la Unión la facultad de legislar en dicha materia a consecuencia "de la Reforma que se hizo por la ley del 14 de diciembre de 1883 a la fracción X del artículo 72 de la Constitución".<sup>39</sup> Fue por dicha reforma por la que el Congreso elaboró un nuevo Código en 1854, pero al igual que el Código Lares, tuvo una duración efímera.

Porfirio Díaz mostró un gran interés por la materia comercial, fue durante su gobierno, en el año de 1889 cuando se promulgó el nuevo Código de Comercio, el cual entró en vigor al año siguiente. Su influencia fueron el Código Español de 1885 y el Italiano de 1882, estos últimos tienen una gran influencia del Código de Napoleón.

El Código de 1890 es el que nos regula actualmente, claro que con múltiples reformas en diferentes materias; sin embargo, ya desde hace varias décadas dicho Código es obsoleto para las necesidades actuales y existe una necesidad apremiante por actualizarlo.

#### **4.2 Definición y Concepto**

Para hablar del comercio ambulante es necesario aclarar primero lo que se entiende por economía subterránea y, ciertas características que en ella se engloban porque ésta última es el género del primero.

---

<sup>39</sup>Mantilla Molina, Roberto. *Op. Cit.* Pág. 16

El término de Economía Subterránea es relativamente nuevo y es a últimas fechas cuando ha tomado más importancia, ya que ésta explica una de las causas principales de que el gobierno reciba menos ingresos por concepto de impuestos, a pesar de los innumerables esfuerzos por elaborarlos y por otro lado, representa para miles de personas la oportunidad de encontrar un empleo, asegurar su supervivencia o completar sus mermados ingresos.

Anteriormente, se consideraba a dicha economía como algo asociado netamente a actividades ilícitas, pero actualmente esto ya no es así, porque lo que busca es el estudio de todas aquellas actividades desarrolladas por los agentes económicos que pasan desapercibidos en las estadísticas e indicadores tradicionales.

La imposibilidad de obtener datos verídicos sobre el tema se debe básicamente a que los métodos utilizados para medir la economía subterránea son ineficientemente precisos y confiables, como auditorías fiscales, discrepancia entre gasto e ingreso, etcétera, lo cierto es que las evidencias parecen indicar que ha aumentado.

Existen infinidad de definiciones sobre la misma, ya que aún cuando en México no hay ningún análisis exhausto sobre ella, a nivel internacional encontramos algunos intentos por delimitarla y cuantificarla, así observaron dos criterios donde podemos englobar las diferentes definiciones de la Economía Subterránea:

1. "Aquellas que comprenden el conjunto de actividades legales e ilegales, cuya contabilidad o registro escapa a los recolectores de estadísticas oficiales y, que por lo tanto, no son gravadas o lo son en una medida menor.
2. Las que consideran exclusivamente a las actividades lícitas y que igualmente no son registradas o lo son sólo parcialmente en las cuentas nacionales y en el sistema fiscal."<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup>Centro de Estudios Económicos del Sector Privado A.C. *La Economía Subterránea en México*. 3a. Edición, editorial Diana, México, 1988. Pág. 13

Para efectos de nuestro estudio, cualquiera de los dos criterios es aplicable, porque lo que se busca es un panorama de lo que es la economía subterránea para poder entender al comercio ambulante; lo que no hay que perder de vista es que las actividades subterráneas escapan, total o parcialmente a la contabilidad nacional y al sistema fiscal principalmente.

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

Analizar todas y cada una de dichas actividades sería un trabajo largo y que no cumpliría con el objetivo de la presente tesis, por ello, pasaremos al análisis concreto del comercio ambulante.

Esta actividad surge cuando la ciudad se fue sobrepoblando y el espacio urbano se fue reduciendo, así el comercio comenzó a ser realizado masivamente al margen y hasta en contra de las normas estatales encargadas de regularlo, ya que la gente comenzó a invadir la vía pública para realizar actos de comercio, utilizándola para sus operaciones comerciales sin tener licencias, dar facturas, "ni pagar impuestos". Estos mismos ambulantes, ante la inseguridad que implicaba el mantenerse en las calles, empezaron a edificar sus propios centros de abasto sin tomar en cuenta las disposiciones legales sobre terrenos invadidos.

Por lo que podemos concluir que el Comercio Ambulante es aquella actividad que se realiza tanto en la vía pública como en centros de abasto, sin los permisos correspondientes y que realizan actos de comercio al margen de la ley; los ambulantes son personas que participan en las actividades del comercio, ocupando numerosas calles y banquetas del país (aunque la mayor parte de ellos se encuentra en el Distrito Federal). Es pertinente dejar claro que el comercio ambulante es un

fenómeno que día tras día ha ido aumentando considerablemente.

#### **4.3 Modalidades**

El comercio ambulante tiene dos modalidades, las cuales no son aisladas, sino que una es consecuencia de la otra.

1. La de subsistencia.
2. La de alta rentabilidad.

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

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

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

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

Por otro lado, cabe destacar que pese a que este tipo de actividad ambulante no tiene efectos dentro de los agregados nacionales, es irrefutable que su existencia y permanencia sí afecta, aún cuando en una mínima proporción, ciertos rubros esenciales, como son los concernientes a la salud, seguridad social, vitalidad e imagen turística, entre otros.

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

Por otro lado, el conjunto de vendedores ambulantes de alta rentabilidad tiene la peculiaridad de que el número de individuos que lo integran, es menor respecto al total de personas dedicadas al de subsistencia; sin embargo, el producto económico que genera es de tal magnitud, que les permite obtener excedentes considerables, que al ser omitidos ante la autoridad fiscal dañan notoriamente las finanzas públicas del país.

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

También en el ambulante de alta rentabilidad se encuentran individuos que cuentan con un determinado grado de preparación, ya que manejan cuando menos la aritmética básica, y tienen una noción mercantil empírica o teórica, suficiente para manejar sus negocios, los cuales están conformados por pequeñas instalaciones fijas o semifijas establecidas en la vía pública; ejemplo de éstas son, los centros ambulantes de San Felipe, Tepito, Correo Mayor, República del Salvador, entre otros.



Hecha la distinción de los dos tipos de comercio ambulante, se puede afirmar que esta actividad no sólo ofrece respuesta a marginados, sino que, además representa una importante y atractiva forma de vida para aquellos vendedores que operan de manera independiente o en grupos, que estando bajo la protección de un líder o agrupación generan un excedente bastante significativo que afecta a la economía formal en su conjunto, pues no sólo distorsiona el aparato productivo y distributivo del país, sino que constituye una importante fuente potencial de recursos fiscales que no son recaudados por las autoridades hacendarias. En muchos casos tal situación a pesar de que afecta al consumidor y a la propia autoridad, es tolerada su existencia y proliferación al amparo de un problema estructural de la economía, que es el desempleo.

Sobre el particular, se considera que no es el desempleo la causa general que realmente obliga a este segundo grupo de ambulantes a dedicarse a actividades informales, lo que sucede es que dichas actividades por su característica de informalidad, les garantizan recursos abundantes que no obtendrían operando un comercio legalmente establecido, pues los gastos y pagos de impuestos, derechos y aprovechamientos que el comerciante formal realiza, al no ser efectuados por los ambulantes hace que aumente el caudal de recursos económicos que éstos obtienen.

En efecto, el comercio debidamente establecido y organizado, tiene que realizar diversos gastos directos para la instalación de los negocios, como es la inversión inicial por compra o renta del local, capital fijo, de operación (muebles, enseres, maquinaria y equipo, en su caso); y gastos para integrar los inventarios, la mercancía y papelería. También se requiere contar con un determinado capital circulante antes de iniciar la operación del negocio, monto que varía dependiendo de la actividad y dimensión del mismo. Además, existen otros gastos indirectos que son necesarios para constituir y operar legalmente un comercio.

En contraposición al comercio legalmente establecido, se presenta el comercio ambulante, que para ponerlo en marcha no se cubre ningún requisito de las disposiciones normativas establecidas por la autoridad y sólo requiere

adquirir un puesto en vía pública que en la mayoría de los casos se consigue a través de un líder al que hay que otorgarle un monto determinado de recursos o de dinero.

Una vez que está operando el negocio ambulante de alta rentabilidad, el líder o representante, solicita a cada propietario una cuota; con este monto que erogan los vendedores ambulantes, reciben la garantía de su instalación y permanencia por parte del líder, quien funge como representante de los mismos. Al respecto, cabe señalar que se desconoce el destino que el líder da a estos recursos, ya que no se observa propiamente una contraprestación directa en trámites o derechos gubernamentales que formalicen tales actividades.

Es importante destacar, que una gran proporción de personas dedicadas a este tipo de ambulante, son aquellas que teniendo la opción de emplearse en alguna otra actividad, prefieren no hacerlo por contar con recursos suficientes que les permiten dedicarse a este tipo de negocios, ya que ello resulta más benéfico económicamente hablando, que si se emplearan en alguna empresa o institución, o bien destinaran sus recursos a la instalación de un comercio debidamente establecido, que resulta menos provechoso, pues la instalación, el costo fiscal y el sinnúmero de trámites que esto implica, representa un ahorro en tiempo y dinero para el vendedor ambulante, que se traduce en un beneficio extraordinario.

Cabe hacer notar, que sólo una mínima proporción de las personas que se dedican al comercio ambulante de alta rentabilidad, son gente que ha perdido su empleo como asalariados y, que al no tener una alternativa inmediata de trabajo, con los recursos obtenidos de la indemnización correspondiente, deciden instalar y operar un puesto que en poco tiempo, ante la comodidad que le confiere su manejo y los beneficios obtenidos, se convierte en su modo de vida permanente. Existen también, casualmente personas que por tradición familiar se mantienen en este grupo de actividades.

#### **4.4 Tipos de Comerciantes Ambulantes**

Podemos ver que en la ciudad de México, como en muchas otras del mundo, existen infinidad de tipos de comerciantes ambulantes. Los hay desde pequeños hasta grandes, muchos y pocos, unidos y no, por lo que especificar cada uno de ellos y diferenciarlos, sería un trabajo que, hasta cierto punto, no cumpliría con lo que se busca hacer en el presente estudio, por ello hemos elaborado seis criterios de clasificación para que, por un lado, sea más fácil su comprensión y, por otro, dejar bien determinado el campo de acción de la presente tesis.

1. En primer lugar, encontramos a aquellos ambulantes que se encuentran por las calles, ofreciendo su mercancía de un lugar a otro, trabajan para llevar un sustento a su casa. Generalmente buscan una calle donde la venta de sus productos sea adecuada.

Este tipo, que denominaremos "vendedor ambulante en la vía pública, pero sin un lugar fijo", ejemplo de éstos son: las llamadas "Marías", los que venden desde chicles, golosinas, hasta muebles para el hogar y artículos de coche; o bien, ofrecen algún servicio o diversión en la vía pública como son los lava parabrisas.

2. El segundo tipo de comerciantes ambulantes es aquel que busca un lugar en las principales avenidas de la ciudad para poner un pequeño puesto, comúnmente conocido entre ellos como: "changarrito", estos puestos constituyen un asentamiento comercial, lo que le genera más seguridad, porque ya tiene una clientela segura. Generalmente son establecimientos de comida y es común verlos y aún referirnos a ellos, porque cuántas veces no hemos dicho vamos a las quesadillas de la esquina, porque están riquísimas.

Este tipo de ambulantes comienzan con lo esencial, una mesa, una silla y sus productos y, poco a poco, amplían su negocio, incluyendo mayores elementos y comodidades. Obviamente no pagan impuestos ni cumplen con ningún requisito establecido por la ley, lo que regularmente genera al pago de gratificaciones a ciertos representantes de la autoridad.

3. El tercer tipo de comerciantes ambulantes, es aquel que está en la vía pública o en ciertos sitios estratégicos de la Ciudad: forman parte de coaliciones internas, debido a que por encontrarse en una determinada avenida, se ayudan entre ellos para protegerse de las autoridades. Se encuentran principalmente localizados en las estaciones del Metro y en el Centro de la Ciudad de México; sus puestos son un poco más sofisticados que el del comerciante anterior ya que cuentan con estructuras armables para poner su local en el espacio de banqueta o suelo que les corresponde. Hay veces que cuentan con adornos y algunos servicios como es la luz (esta última, generalmente, obtenida ilegalmente del poste más cercano). Pero lo más importante en ellos es la coalición interna que tienen, porque forman uniones o asociaciones de hecho para respaldarse unos con otros.

4. Al cuarto tipo de comerciantes los denominaremos "Mercado sobre Ruedas". Este tipo de comerciantes se dedica a vender artículos en determinadas zonas de la Ciudad, las cuales van variando dependiendo del día de la semana. Estos comerciantes ya están agrupados y cuentan con permisos para el ejercicio de sus actividades.

Los mercados sobre ruedas fueron autorizados en la época del expresidente Luis Echeverría, la idea inicial era el evitar la intermediación excesiva en mercancías, quedando así los campesinos como productores y vendedores de sus productos; por ello, generalmente, podemos encontrar artículos básicos, como son, frutas, verduras, carnes y pescados. A últimas fechas esto ha cambiado y hoy en día podemos encontrar que se venden hasta equipos electrónicos por los cuales no se proporcionan los papeles correspondientes.

Estos comerciantes presentan ciertos problemas como son, la invasión de avenidas, y sobre todo las quejas de los vecinos donde se ubican diariamente, por la cantidad de basura que dejasen y el congestionamiento de tráfico que provocan.

5. Como siguiente tipo de comerciantes encontramos aquel que ya se

encuentra en mercados establecido y que reciben un apoyo de la Delegación y, por lo tanto, del Gobierno, claro que siempre y cuando cumplan con los permisos que éste exige (salubridad, pago de impuestos). Generalmente, el gobierno se encarga de la expropiación de los terrenos para ubicarlos.

6. Por último, encontramos a los llamados "Tianguis", los cuales son mercados informales que tan sólo trabajan los sábados y domingos y, en algunas ocasiones, entre semana.

En ellos se vende todo tipo de ropa, aparatos eléctricos, accesorios y alimentos. En los dos últimos años aproximadamente han tomado más importancia, porque la calidad de los productos ha mejorado, y los precios son más bajos que en las tiendas establecidas, lo que provoca que mucha gente prefiera los bazares que tiendas como Perisur.

Como se puede observar, existen infinidad de ambulantes, los cuales venden desde lo más esencial hasta las cosas más extravagantes. Sin embargo, el estudio profundo de cada uno de ellos sería un trabajo largo, que requeriría una exhaustiva investigación de campo y cuyo principal obstáculo es la animadversión de los ambulantes para proporcionar información.

Por ello, es conveniente aclarar que el objetivo de la presente tesis se basa en los tres primeros tipos de ambulantes, ya que sobre éstos no hay ninguna ley, reglamento o acuerdo en el cual se regule su actividad; en cambio, para los mercados sobre ruedas, encontramos en el Diario Oficial de la Federación los siguientes acuerdos:

1. Con fecha de publicación del 5 de septiembre de 1978,<sup>41</sup> regula el funcionamiento de dichos mercados y establece que dichos mercados se integran

---

<sup>41</sup>Diario Oficial de la Federación, publicado el 5 de septiembre de 1978. Págs. 3 y 4

por el conjunto de puestos móviles, que se instalarán y retirarán diariamente, en las zonas más convenientes al interés de los consumidores de acuerdo con las rutas, fechas, horarios y sitios que determine la Secretaría correspondiente; además contempla la creación del órgano llamado "Comité Coordinador del Sistema Nacional de Mercados Sobre Ruedas", a este comité le corresponde proponer el instructivo de operación, aprobar los presupuestos de ingresos y egresos, y dictar las medidas de desarrollo de los mercados sobre ruedas en general.

2. Con fecha del 3 de abril de 1979,<sup>42</sup> se publicó el instructivo de operación del "Sistema Nacional de Mercado Sobre Ruedas". En él se establece qué productos se pueden vender, la designación de un coordinador e inspectores, determinan los horarios y rutas, el registro que cada uno de los empleados deberá de llenar y cumplir ante la Delegación o autoridad respectiva (solicitud, información de los productos que van a vender y dos fotografías.)

Así vemos que los mercados sobre ruedas, en cuanto a regulación no representan ningún problema.

Por otro lado se puede pensar, qué pasa con los tianguis, éstos no cuentan con una regulación y son evasores de impuestos. La razón es muy sencilla, pudimos observar que éstos ya se encuentran organizados en mercados que, aunque son informales, por lo menos ya no representan ese gran problema que constituyen los tres primeros tipos (evasión, invasión de banquetas, desorganización, entre otros). Al encontrar los tianguis concentrados, la Delegación y, por tanto, el Gobierno puede tener un control sobre ellos y, poco a poco irlos introduciendo a la formalidad.

Por ello queremos centrar este estudio en donde está el problema más grande, en los tres primeros tipos de ambulantes, ya que éstos se encuentran desorganizados y, por tanto, su regulación es inexistente.

---

<sup>42</sup>Diario Oficial de la Federación, publicado el 3 de abril de 1979. Pág. 8 a 11

#### **4.5 Determinantes de su surgimiento**

Para el caso de México se puede afirmar que existen elementos condicionantes para la presencia de actividades subterráneas y concretamente del comercio ambulante, entre los que destacan: migraciones, una elevada carga fiscal, excesivo reglamentarismo, corrupción burocrática y un alto grado de desempleo, entre otros. A continuación analizaremos cada una de estas determinantes para ver en qué grado han participado para que exista el fenómeno del ambulante.

##### **4.5.1 Migraciones**

Una de las determinantes que propician el comercio ambulante es, entre otros, el alto índice de migraciones que hay de la gente del campo a la ciudad. Este fenómeno está dado principalmente por la falta de empleo en el campo como en la ciudad. Estas migraciones del campo a las ciudades primordialmente por las construcciones de carreteras que comunican una ciudad con otra, o a un pueblo con otro. Existen actualmente medios de comunicación muy avanzados los cuales dan a conocer las posibilidades, características y supuestas comodidades de la vida urbana, menor mortalidad infantil en las ciudades, posibilidad de una mejor remuneración y oportunidad de tener una educación más elevada impartida por el Gobierno.

Poco a poco la ciudad se ha ido poblando de inmigrantes que al llegar a ella se encontraron con un medio hostil, discriminante en todos los sentidos, pero principalmente en el ámbito legal.

En un principio esto no fue problema para la ley porque había pocos inmigrantes, pero poco a poco fue aumentando su número y ésta comenzó a ser desafiada perdiendo vigencia social.

Por otro lado, los inmigrantes al llegar a la ciudad se dieron cuenta que no les era posible incorporarse a las actividades sociales y económicas legalmente

establecidas, así descubrieron, finalmente, que su marco de acción estaba limitado y que cada día se cerraba más, ya que les era difícil adaptarse e incorporarse en forma estable a la vivienda, la educación, la empresa y el trabajo, así que decidieron empezar a competir inclusive contra el sistema mismo.

Fue así como los inmigrantes se convirtieron en informales, recurriendo a medios ilegales para obtener fines lícitos, o dicho de otra forma: "la informalidad se produce cuando el derecho impone reglas que exceden el marco normativo socialmente aceptado, no ampara las expectativas, elecciones y preferencias de quien no puede cumplir tales reglas y el Estado no tiene la capacidad coercitiva suficiente".<sup>43</sup>

Finalmente se puede decir que el cumplir con la ley tiene un gran costo, por lo que los comerciantes ambulantes encuentran en la informalidad una solución a sus problemas.

#### **4.5.2 Impuestos**

Dentro del comercio ambulante, las personas que se dedican a esta actividad son evasoras de impuestos por excelencia, lo que provoca una proliferación cada día mayor de empresas no registradas fiscalmente y que venden bienes y servicios sin pago de impuestos, esto conviene tanto al vendedor como al comprador.

En un estudio realizado por la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, señala que en 1988 el comercio ambulante del área metropolitana realizó una evasión fiscal, aproximada de 500 mil millones de pesos, por concepto del Impuesto Sobre la Renta, Impuesto Sobre el Producto del Trabajo y del Impuesto al Valor Agregado; se calculó que en 1989 los ambulantes realizaron una venta de 1.2 billones de pesos, lo que representa una evasión fiscal de 357 mil millones de pesos.

---

<sup>43</sup>De Soto, Hernando. *El Otro Sendero*. Editorial Diana. México 1987. Pág. 12



Además, no hay que olvidar que el comerciante ambulante lo hace porque la carga fiscal impuesta por el gobierno es muy elevada y, esto fomenta todo tipo de actividades subterráneas, no sólo el comercio ambulante.

Para demostrarlo, a continuación transcribiremos un párrafo del libro *Economía Subterránea*, como ejemplo de la elevada carga fiscal en México: "Se pudo determinar empíricamente que la tasa impositiva promedio para las personas físicas fue substancialmente mayor en 1980 que la que prevalecía veinte años antes para los mismos niveles de ingresos real, por ejemplo, mientras que en 1960 las personas con ingresos de cinco veces el salario mínimo pagaban por concepto de Impuesto Sobre la Renta el 2.56%, en 1982 ésta proporción subió al 6.37%; las que tenían ingresos por diez veces el salario mínimo pagaban el 5.15% en 1960 y cerca del 15% en 1982 y, así sucesivamente para los demás estratos de ingreso. En cuanto a las personas morales, los rangos de ingresos correspondientes a cada tasa de las empresas no se modificaron en más de dos décadas, lo cual ha motivado que en la actualidad la gran mayoría de ellas se encuentren en la tasa marginal más alta (42%). El resultado de esta situación, es que el Impuesto Sobre la Renta, a las personas morales se ha convertido en un impuesto proporcional más que regresivo, afectando más pronunciadamente a las empresas medianas y pequeñas".<sup>44</sup>

Es importante señalar que es la "moralidad fiscal" de un país, misma que se refiere a la actitud ciudadana de un pueblo hacia la evasión de los impuestos; es evidente que dicho concepto está determinado por el costo de cumplir o no con dicha moralidad, lo anterior se refleja en actitudes como son: el que la ciudadanía juzgue o perciba un nivel de impuestos justo o injusto, la confianza o desconfianza hacia las autoridades y su legitimidad, y la opinión de los individuos acerca del buen o mal uso que el Gobierno hace de sus impuestos. Por otra parte, cuando las tasas impositivas son altas, el costo de ser honrado también lo es y muchos contribuyentes que con cargas tributarias menores hubieran sido honrados, hacen

---

<sup>44</sup>Centro de Estudios Económicos del Sector Privado A.C. *La Economía Subterránea en México*. 3a. Edición. Editorial Diana. México 1988. Pág. 62

la transición hacia la evasión fiscal, aún cuando en ciertos casos sólo sea una parte de sus ingresos. Un ejemplo de esto, es la evasión de los impuestos al capital que se genera al vender una propiedad, las cuales generalmente se facturan a un precio menor al de su venta, y en las que casi siempre difiere su valor comercial con el valor catastral.

Se pensó que la implementación del Impuesto al Valor Agregado, conllevaría a una menor evasión, sin embargo, la experiencia en otros países señala que la combinación de un impuesto al ingreso con un valor agregado, ofrece a los evasores un mayor incentivo para evadir.

Se puede concluir, que en México la carga fiscal es excesiva y esto se ha convertido en un importante estímulo para el surgimiento del comercio ambulante.

#### *4.5.3 Reglamentaciones*

Un factor importante que condiciona la presencia del comercio ambulante es la proliferación de reglamentaciones y regulaciones oficiales, traducidas en un número abundante de leyes, reglamentos y personal burocrático que los crea y se encarga de hacerlos cumplir. Dichas reglamentaciones no regulan al comercio ambulante concretamente, sino que regulan al comercio en general y a las actividades concretas que tienen que realizar los comerciantes establecidos para quedar formalmente constituidos, esto se transforma en un sin fin de disposiciones administrativas las cuales tienen un efecto encarecedor, directo o indirecto, sobre las actividades productivas por los recursos que se deben asignar para cumplirlas.

"Es muy difícil el medir cuantitativamente el grado de reglamentación de una economía en particular, por el carácter subjetivo del costo de este fenómeno. Sin embargo, una de las formas más simples de aproximar el peso de la regulación o la reglamentación, es a través de la medición del número de los reguladores, puesto que a mayor número de regulaciones y reglamentaciones, normalmente corresponderá un mayor número de personas encargadas de hacerlos cumplir, es decir, el número de empleados del Gobierno Federal. Aplicando lo anterior al

caso de México, observamos que en los últimos quince años el personal ocupado por el Gobierno Federal ha venido experimentando una alza considerable en consonancia con la tendencia ascendente de la actividad reguladora gubernamental en efecto, su número de empleados pasó de 964,000 en 1970 a 3,178,000 en 1984, representando el 7.5% y el 15.8% del empleo total de la economía, respectivamente."<sup>45</sup>

Como podemos ver es obvia la relación que existe entre el número de "burócratas" y las regulaciones existentes, esto tiene su explicación en que el gobierno tiene la necesidad de crear un gran número de empleos debido a la sobrepoblación existente en México, lo que provoca, como veremos, que buena parte de los fenómenos de corrupción que suceden en nuestra ciudad, son respuesta de tipo económico a un sin número de reglamentaciones; así, es preferible pagar a una persona y obtener un permiso o autorización, que no obtenerlo y tener que invertir una cantidad mayor de tiempo en lograrlo; o bien queda abierta la puerta a otra alternativa que es el ejercer el comercio por el camino del ambulante.

#### *4.5.4 Corrupción Burocrática*

Este es un fenómeno que puede encontrarse prácticamente en cualquier país, independientemente de su sistema de organización económico o político. A pesar de que en ciertos casos se le asocia con las características culturales o políticas de determinado país, también es posible establecer un nexo con la proliferación de reglamentaciones y prohibiciones, cuya transgresión deriva en beneficios económicos para las partes que la practican. En todos los países, algunos empleados públicos se ven controlando ciertos poderes que se pueden utilizar para generar beneficios privados. Este uso privado del poder público es indecoroso y con frecuencia ilegal, pero es un hecho de la vida real de nuestro país. Los ejemplos al respecto también abundan: es conocido el hecho de que algunos

---

<sup>45</sup>Op. Cit. Pág. 66

empleos en el gobierno son literalmente comprados por personas con influencias; también es común la práctica de otorgar algunos contratos del sector público a quienes estén dispuestos a aportar, disimuladamente, una contribución a empleados públicos estratégicamente situados.

Se ha aceptado el razonamiento de que estos pagos compensan, en cierta medida, los bajos salarios de los empleados públicos, introduciendo cierto tipo de eficiencia; lo cual no nos parece justificación válida para permitir esta práctica.

Así, cuando las actividades económicas (legales o ilegales) enfrentan reglamentaciones o prohibiciones excesivas, el uso de sobornos, cohecho o propinas, sirve como lubricante para la obtención ágil y oportuna de licencias, permisos, o en general, el acceso a bienes cuya oferta es restringida.

Es obvio que cualquier persona, física o moral que quiera poner un establecimiento o simplemente el dedicarse al comercio, tenga que cumplir con una infinidad de requisitos, los cuales son largos y tediosos. Ahora bien, si la persona decide hacerlo todo por el camino de la formalidad y sin sobornar a nadie, es probable que tenga que esperar meses antes de empezar a laborar; es por ello que todas, o casi todas las personas decidan o bien irse por el camino del cohecho para obtener los permisos rápidamente, o bien optar por el camino de la informalidad, es decir, el comenzar a trabajar sin ningún permiso y ya sobre la práctica ir pagando lo necesario para seguir laborando. La última opción es por la que todos los comerciantes ambulantes se orientan, porque aunque sí hay casos de ignorancia, la gente prefiere irse por el camino fácil.

Además los ambulantes creen que es más fácil y que se vende más en la calle, por ser el paso de la gente que transita por la vía pública; eso es cierto pero, relativamente, ya que se tendría que hacer una evaluación de sus gastos en materia prima y sobre todo en mordidas (al líder que les permite trabajar en la calle, a la delegación, a los inspectores, entre otros), para poder constatarlo.

#### **4.5.5 Desempleo**

Un elemento más que propicia tanto el comercio ambulante como la economía subterránea en México, es la presencia de una alta tasa de desempleo estructural, de tendencia ascendente y acentuada por los desequilibrios económicos. Ello ha provocado que gran parte de estos desempleados se dediquen a actividades económicas no registradas, legales o ilegales; pero, que al final de cuentas, les producen ingresos. Una clara manifestación de este hecho es la proliferación en nuestra ciudad de miles de puestos comerciales en zonas estratégicas, donde se intercambian bienes producidos en el país o importados en forma ilegal, y sobre los que no existe ningún tipo de control o gravamen. Es claro que la situación económica actual de nuestro país hace que exista el comercio subterráneo y que actúe en la sociedad como una válvula de seguridad para el descontento y las tensiones sociales.

Definiremos al empleo clandestino como aquel cuya única o segunda ocupación remunerada y no casual, se lleva a cabo fuera o más allá de la ley, o al margen de los términos de las regulaciones y acuerdos. Hablamos de una segunda ocupación porque hay casos en que una familia o entre amigos, varios de ellos tienen un trabajo formal pero distribuyen su horario de manera que unos trabajan por las mañanas y otros por las tardes, así pueden tener un puesto en alguna zona de la ciudad, éste último estaría fuera del marco legal; sin embargo, de esta manera pueden tener una entrada de dinero que les ayude en su situación económica, esto con el paso del tiempo y con un poco de suerte hace que decidan dejar el trabajo formal y prefieran dedicarse a su "puesto" ya que con él ganan mucho más y están libres de todo gravamen.

En otras ocasiones, el empleo clandestino es también conveniente para los patrones de establecimientos formales porque éstos los contratan informalmente y, de esta forma, se benefician evadiendo el pago de los impuestos a la nómina y el trabajador recibe un ingreso neto mayor. En lo referente a la remuneración, también han surgido cambios, anteriormente los trabajadores clandestinos estaban mal remunerados, ahora es factible que reciban un mayor ingreso del que podrían recibir en el sector oficial por un trabajo idéntico.

Por éstas razones, el trabajar en la informalidad se ha hecho, en ocasiones, más conveniente; sin embargo, éste no es el tema de la presente tesis.

#### **4.6 Implicaciones de su Existencia**

Las consecuencias de la existencia de la economía subterránea son aún materia de estudio y discusión, por lo cual existen pros y contras al respecto, pero generalmente predominan los segundos, aunque no podemos afirmar de manera certera el papel que juega este sector paralelo en la economía, el cual para unos es maldición y bendición para otros.

La gente que se dedica al comercio formal, en general opinan, que como medida de justicia se requiere la eliminación de actividades subterráneas, haciendo énfasis en el comercio ambulante, ya que por un lado desalientan las actividades en el sector formal al presentar una competencia desleal y, por otro, fomentan la degradación de los valores morales y, con esto el incremento del sector informal.

Lo anterior es una afirmación, ya que como observamos, en el comercio ambulante se cobran menores tarifas al no estar sujetos a restricciones; y, por si fuera poco, los participantes de estas actividades, disfrutan de servicios como son las vías públicas financiadas por el gobierno, que se sustentan, a la vez, mediante el pago de impuestos del sector formal. Esto ha provocado el que algunas pequeñas o medianas empresas ingresen a la economía subterránea con el objeto de poder competir en mejores condiciones de precios y, además se encuentran con un mercado laboral más flexible y definitivamente con mayor disponibilidad que en la economía formal.

También es evidente que en el terreno laboral, de producción y distribución de bienes y servicios, la economía subterránea puede ser más eficiente que la formal, debido a que prescinde de las trabas que representan las reglamentaciones impuestas por el gobierno al comercio formal.

Más no por lo dicho anteriormente, nuestra postura es el aceptar por completo

al comercio ambulante, ya que también cuenta con un lado negativo el cual repercute en el resto de la sociedad; como es, su falta de contribución a la eficiencia fiscal; ya que algunas transacciones pasan inadvertidas al evitar el pago de impuestos al valor agregado, así el pago realizado es menor, cuando menos por el monto del impuesto; es difícil el creer que alguien no haya formulado o tan sólo escuchado la pregunta de cuál sería el precio si no se pidiese comprobante o factura por determinada transacción.

Otra consecuencia importante de la existencia y del crecimiento del sector informal es la falta de precisión en las estadísticas oficiales, las cuales proporcionan falsas señales a los encargados de elaborar la política económica, esto se debe a que mientras más grande es el tamaño de la economía informal más difícil es registrar a todos los agregados macroeconómicos que se deben de englobar para que los resultados sean cien por ciento fidedignos; por ello, es difícil determinar el tamaño de la economía subterránea y, más aún, del comercio informal. Esto provoca que al contar el gobierno con simples hipótesis, la evaluación de ésta sea inadecuada respecto al potencial tributario que el gobierno podría tener. También provoca una distorsión en la medición del empleo, ya que éste es mayor que el indicado en las estadísticas oficiales, porque algunos supuestamente desempleados, e inclusive algunos que supuestamente no pertenecen a la fuerza laboral, se encuentran activamente trabajando en actividades no registradas; asimismo provoca una alteración en las estadísticas sobre la inflación y en la balanza de pagos, porque muchos flujos de capital y de productos primarios no estarán medidos apropiadamente.

Por todo lo anterior, es claro que las fuentes oficiales para medir su magnitud y situación son escasas, por ello se han realizado diversos estudios basados en investigaciones documentales y encuestas, para tratar de que los datos sobre éste fenómeno sean más fidedignos, aunque para nosotros implique sólo cincuenta por ciento de exactitud con respecto a la realidad social.

Podemos concluir que el tomar una postura sobre el comercio ambulante es difícil, ya que éste ejerce efectos tanto positivos como negativos sobre el

funcionamiento global de la economía y de la sociedad; mismos que no pueden pasarse por alto, si lo que se busca es, por un lado, el alcanzar un conocimiento real de la economía en México y, por otro, darle una solución justa y legal al problema sin crear un desequilibrio social.

#### ***4.7 Situación en el Distrito Federal y soluciones propuestas por el Departamento del Distrito Federal***

A lo largo del presente punto, procuraremos establecer la situación que vive el Distrito Federal por lo menos durante el último año, esto es difícil ya que no se pueden reproducir todas y cada una de las publicaciones de periódicos y revistas que se han hecho en esta capital; por lo que trataremos de hacer un extracto de ellos con lo principal, dividiéndolo en dos partes: la primera tratará sobre la situación actual, y en la segunda hablaremos sobre las pocas soluciones que el gobierno del Distrito Federal le ha dado a este difícil problema.

"El Distrito Federal está convertido en el Tianguis más grande del mundo". Este fue el encabezado del periódico "La Jornada" el día 26 de febrero de 1990. No es difícil el que nos demos cuenta de que dicha afirmación es verdad, es frecuente encontrar en todas las zonas de la ciudad a miles de puestos de todo tipo (comida, ropa, artículos varios, eléctricos, etcétera); los cuales invaden las banquetas, las salidas del metro, autobuses, taxis, también los encontramos en el interior de los pasillos del metro y, aún en los vagones de éste, pasando de uno a otro ya sea vendiendo cuentos, dulces, cantando, u otra actividad. Esta situación no puede continuar así, porque el problema del ambulante en el Distrito Federal, representa problemas como son la vialidad, problemas de sanidad y limpieza, así como de incidir en la vida pública del capitalino. Los ambulantes justifican su labor diciendo que cubren una parte del comercio en la Ciudad de México y que el público compra y propicia esta actividad pero, por otro lado, el comerciante establecido se queja de la competencia desleal que los ambulantes provoca, señalando que la constante y creciente presencia de vendedores ambulantes en zonas de mayor afluencia implican una baja en sus ventas. Por otro lado, los ambulantes se justifican, diciendo que gran parte de las mercancías que venden,



son compradas en los locales establecidos, con lo que el ambulante se convierte en el mejor cliente del comerciante establecido. Esto no es justificación, porque los ambulantes generalmente compran la mercancía en mercados establecidos donde se les ofrece mejor precio y crédito de parte de los comerciantes del mercado. La situación entre ambulantes y establecidos ha llegado a tal grado, que éstos últimos (sobre todo los de la zona centro) han pensado que sus ventas pueden ser mejores si utilizan su local como bodega y salirse a las calles a vender.

Así, los comerciantes ambulantes se encuentran en toda la Ciudad, pero tienen sus preferencias ya que como ellos mismos afirman "hay lugares donde vendemos mejor y otros en donde no"; esto provocó que en las dieciséis delegaciones que conforman el Distrito Federal, tres sean las más afectadas. De éstas destaca la Cuauhtémoc (a ella pertenece el Centro Histórico de la Ciudad de México).

Dentro de la delegación, en las diferentes calles de la ciudad, los ambulantes organizan a sus miembros en uniones y asociaciones en su mayoría de hecho, que representan sus necesidades ante las autoridades y otras instancias; según datos proporcionados por la propia Delegación Cuauhtémoc, en tan sólo esta demarcación existen aproximadamente 52 asociaciones de comerciantes ambulantes, de entre los que destacan:

1. La Unidad Cívica de Comerciantes de la Antigua Merced, es la más numerosa y ocupa las calles de Izazaga, Anillo de Circunvalación, República de Colombia, Corregidora, etcétera.
2. La Unión de Aseadores de Calzado del Distrito Federal, misma que se ubica en el Templo Mayor.
3. La Alianza Progresiva de Comerciantes del Primer Cuadro en el Distrito Federal, Asociación Civil. que se encuentra en el eje Lázaro Cárdenas.
4. La Organización Nacional de Invidentes Venustiano Carranza, se localiza en Venustiano Carranza e Izazaga.
5. El Grupo Independiente San Cosme, ubicado en Mosqueta y Rivera de San Cosme.

6. El Frente de Defensa de Inquilinos y Comerciantes del Barrio de Tepito del Distrito Federal, que se encuentra en la calle de Rivera.
7. La Liga de Cuauhtémoc, en la calle de Matamoros.
8. La Unión de Comerciantes Fijos y Semifijos de las calles de Bartolomé de las Casas y Toltecas, ubicada en las calles de Caridad y Tolteca.

Cada Asociación o Unión de Ambulantes está representada por un Líder, al cual se le tiene que pagar una cuota para poder establecerse en la vía pública, también hay inspectores o gentes de la Delegación, o al menos que se hacen pasar por ellos, y que en realidad son impostores que les cobran a los ambulantes para evitar que la patrulla se los lleve a la Delegación. Estos prefieren pagarles a ellos que ir a la Delegación porque las multas son altas y la mercancía confiscada.

Entre las Asociaciones o Uniones, se delimitan los espacios que son de cada quien, ellos marcan las banquetas para que no exista confusión y abuso de espacios, así queda bien delimitado el territorio de cada uno. Generalmente los puestos se dividen por metro y la cuota que pagan los ambulantes van desde \$15.00 hasta \$20.00, por esta cantidad les corresponde un metro cuadrado de banqueta aproximadamente; quizá esta cuota no parece elevada para aquellos que reciben altos ingresos; sin embargo, hay que tomar en cuenta que muchos de estos ambulantes prácticamente ganan lo necesario para vivir. Por otro lado la Delegación cobra a los ambulantes otra cuota como permiso para usar la banqueta. Definitivamente esto es un error por parte de las autoridades porque al prestar la banqueta está dando su aprobación, indirecta, para que la gente se establezca en la calle, lo cual fomenta el crecimiento del ambulante.

Conviene hacer notar que, no todo es así de fácil, porque aunque los ambulantes cuentan con un líder, éste en muchas ocasiones resulta ser un extorsionador. "Como es el caso del señor Martín Guzmán Antolín, dirigente de la Agrupación de Comerciantes Ambulantes Invidentes y Videntes, al que se le acusa de utilizar a un grupo de choque para obligar a los comerciantes agremiados

a pagar cuotas por día, por ocupar puestos en la vía pública".<sup>46</sup> En represalia a ello, los ambulantes de su agrupación bloquearon la Asamblea de Representantes para recibir una respuesta del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, sobre la aprehensión de su dirigente, éste les dio largas y es la fecha en que no se sabe si la autoridad lo hizo en los marcos de la ley o no; situación que crea una confusión impresionante, porque, por un lado se le acusa al dirigente de extorsión y por otro, sus agremiados lo apoyan. A nuestra manera de ver, lo que pasa con estos líderes es que sólo velan por su propio interés y hacen creer a los ambulantes que los apoyan. Ejemplo de ello, es la frase que transcribiremos a continuación: "Tenemos derecho a estar en la calle, mientras no se abandone el marco de derecho y no se lesione a Terceros."

Es evidente que los ambulantes no saben ni donde están, porque de ser así se darían cuenta del perjuicio que generan a los comerciantes establecidos y a la sociedad en general.

Hablando un poco de otro suceso, nos referimos al nexo, que se dice existe, entre los ambulantes y los Partidos Políticos.

Se dice, que los ambulantes tienen que asistir a mítines políticos, y a cambio de ello, se les permite establecerse en la vía pública. Es difícil determinarlo; lo que resulta curioso, en la mayoría de los casos, es que las diferentes asociaciones de ambulantes pertenezcan a un partido político. Esto se presta a malas interpretaciones. Los líderes ambulantes lo explican diciendo que su relación con algún partido es sólo por ayuda mutua. Lo que no se puede negar es que el comercio ambulantes es, en gran medida, un problema político, en el que algunos de ellos les conviene que los ambulantes existan y otros buscan erradicar el problema.

---

<sup>46</sup>Periódico *El Nacional*. "Detienen a un Dirigente de Vendedores Ambulantes". 10 de Enero de 1990

### *Soluciones Propuestas por el Gobierno del Distrito Federal*

La primera de ellas es la reubicación de ambulantes en diferentes zonas de la Ciudad de México, esto no ha dado el resultado deseado. Tal es el caso de los comerciantes de San Cosme, en años anteriores, han sido reubicados, pero sin éxito en las ventas, razón por la cual han solicitado a la Delegación Cuauhtémoc se les permita trabajar en su antigua acera; por otro lado, hay ambulantes que no aceptan la solución porque tienen derecho a estar en las calles que, según ellos, no están fuera de la ley; sin embargo, es claro que dicha reubicación no ha funcionado porque ésta se tiene que llevar a cabo por medio de un consenso entre autoridades y ambulantes, y los segundos, generalmente, tratan de imponerse. Se pudo observar que hay muy buena voluntad por parte de las autoridades para realizar dicha reubicación.

Por otro lado, se suscribió un convenio entre dirigentes y autoridades en el que se asentó que durante un periodo de sesenta días se realizara un estudio para conocer el nivel de comercialización que se dé en los sitios asignados. De resultar contrario, se buscarán otras alternativas, pero esto se logró por una huelga de hambre que realizaron diez ambulantes durante ocho días a las afueras de la Asamblea de Representantes. Esto es un medio de presión de los ambulantes, ya que son capaces de realizar cualquier acción para exigir que se cumplan sus pretensiones.

Por otro lado, la Asamblea de Representantes organizó "La Consulta Pública sobre Comercio en la Vía Pública", a la cual podía acudir todo aquel que quisiera pedir orientación sobre problemas relacionados con el comercio ambulante, a ésta asistieron comerciantes de la zona centro con problemas particulares (como elevar ventas, ubicación, entre otros), pero ninguno se interesó sobre los permisos requeridos para convertirse en formales.

En definitiva, el problema del comercio ambulante es difícil y profundo, son muchos los factores que se deben analizar y reunir para que se solucione y, además,

el poner de acuerdo a varios sectores de la sociedad para que las soluciones sean aceptadas por todos y, de esta forma se puedan llevar a cabo.

#### **4.7.1 Reglamento de Mercado y Acuerdo que declara prohibido ejercer el Comercio en la Vía Pública**

Con relación al comercio ambulante, encontramos poco en la legislación mexicana, ni el Código de Comercio ni el Código Civil ni ninguna ley habla sobre ellos, quizá porque nunca se pensó que el problema llegara a ser tan serio como lo es en la actualidad.

Lo que observamos en el Diario Oficial al respecto, fue:

1. Con publicación del día 1o. de junio de 1951 encontramos un Reglamento de Mercado expedido por Miguel Alemán, que de manera general se refiere a los ambulantes y, al respecto, pudimos observar lo siguiente:

El artículo 3o. fracción V, habla de las personas que ejerzan el comercio en lugares indeterminados y que no se encuentren englobados en alguna otra fracción (mercados públicos, comerciantes permanentes o temporales).

Permite a la autoridad el conceder contratos de concesión a personas que estén interesadas en locales en el exterior de los mercados.

Permite que se instalen afuera de los mercados siempre y cuando no constituyan un estorbo para:

- a) El tránsito de peatones en las banquetas.
- b) Tránsito de vehículos.
- c) Para la prestación y uso de servicios públicos.

Prohíbe que se instalen los puestos en: los camellones, prados y parques públicos.

Deben de pedir un empadronamiento al Departamento de Mercado de la Tesorería del Distrito Federal.

En caso de incumplimiento, las sanciones van de 5 a 250 pesos, retiro de puestos, cancelación de la cédula de empadronamiento y, si la falta es grave, arresto administrativo hasta por 15 días.

Por último, en los transitorios se establece que quedan derogadas todas las disposiciones generales que se hubieran publicado con anterioridad.

Con relación a los comerciantes ambulantes y al gran problema que se presenta actualmente, dicho reglamento es ya obsoleto e inoperante, porque de hecho los lineamientos establecidos anteriormente no se cumplen ni se cumplieron en su época.

2. Con publicación del día 11 de octubre de 1967, encontramos un Acuerdo que declara prohibido ejercer el comercio en la vía pública, en base a lo siguiente:

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

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

El artículo 9 fracción VI del Reglamento de la Policía Preventiva, otorga a ésta facultades para retirar de la vía pública a toda persona que se encuentre en la misma, ejerciendo el comercio dentro de zonas prohibidas y, por otra parte, establece que debe evitarse la violación de garantías individuales y respetar la dignidad humana.

Prohíbe el comercio ambulante o el que se ejerce por medio de puestos fijos y semifijos en las vías públicas, y señala como prohibidos:

1. Primer cuadro de la Ciudad de México.
2. Zonas comprendidas entre Insurgentes, al oriente; lieja, al poniente; Reforma al norte y, Avenida Chapultepec al sur.
3. Zonas comprendidas dentro del perímetro de 200 metros de los mercados.
4. Las siguientes avenidas y calzadas, incluyendo vías laterales, prados y camellones: Viaducto Tlalpan, Fray Servando Teresa de Mier, Chapultepec, Constituyentes, Reforma, Mazarik y Ejército Nacional entre otras.
5. Frente a los cuarteles, estaciones de bomberos, estaciones de transporte colectivo, etcétera.

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

3. Con fecha 12 de julio de 1993, la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal publicó "El Bando para la Ordenación y Regulación del Comercio en Vía Pública del Centro Histórico de la Ciudad de México", mismo que tomó como antecedentes que el comercio ambulante era uno de los problemas que en los últimos años había adquirido mayor énfasis, que por las condiciones en que se efectúa actualmente conlleva diversas dificultades, por lo que las medidas que se adopten para su ordenación y regulación deben tomar en cuenta su vinculación con las políticas y controles sanitarios, la normatividad del trabajo asalariado, la seguridad pública, la regulación de los establecimientos mercantiles; el tránsito peatonal y de vehículos, la recolección y disposición de basura, la preservación ecológica, el fomento económico y protección al empleo, "la contribución fiscal", la seguridad en el uso de energéticos y la conservación del patrimonio histórico-cultural de la Ciudad de México:

Para esto el Gobierno del Distrito Federal desarrolla actualmente un Programa de Mejoramiento del Comercio Popular que tiene como objetivo aplicar soluciones

de fondo a la problemática del comercio en la vía pública y se sustenta en la conciliación de los intereses de la colectividad con los de los grupos que practican dicha actividad comercial a quienes se ofrecen alternativas para ejercer sus actividades incorporados a un régimen formal y en mejores condiciones de operación, posibilitando con esto la recuperación del uso original de la vía pública y la conservación de los sitios y monumentos históricos que dan identidad a la Ciudad.

La Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal dispone en su artículo 15 que el Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, contendrá las determinaciones relativas a los espacios destinados a las vías públicas, asimismo, preceptúa en su artículo 87 que la ordenación del desarrollo urbano del Distrito Federal, tenderá a la conservación y acrecentamiento del patrimonio cultural de la Ciudad de México y que se consideran afectados al patrimonio cultural los edificios, monumentos, plazas, parques, bosques y en general, todo aquello que corresponde a su acervo histórico y a lo que resulta propio de sus constantes culturales y de sus tradiciones.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal establece en su artículo 34 fracciones I y XIII que son bienes del dominio público del Departamento del Distrito Federal los de uso común y las plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines y parques públicos.

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

El Reglamento de Mercados establece que solamente en las zonas de mercados podrán instalarse puestos permanentes o temporales, siempre y cuando no constituyan un estorbo para el tránsito de peatones y vehículos o para la



prestación y uso de los servicios públicos, exceptuando los puestos de periódicos, revistas y libros con la única restricción de no constituir un estorbo para los efectos antes indicados.

Por tales circunstancias la Asamblea de Representantes del Distrito Federal expidió normas de observancia general obligatoria en el Distrito Federal, con carácter de: "BANDO", el cual establece.

Artículo 1. Queda prohibido el ejercicio del comercio en la vía pública en puestos fijos, semifijos y de cualquier otro tipo en las calles comprendidas dentro del perímetro determinado por el Departamento del Distrito Federal, para la primera fase de Desarrollo del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular, en los términos siguientes:

- a) Respecto de las vías públicas en las que no se ejerza la actividad comercial a que se refiere este Bando, en la fecha en que éste inicie su vigencia.
- b) Respecto de aquellas vías públicas que han sido desocupadas con base en acciones del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular, en la fecha en que entre en vigor este ordenamiento.
- c) Respecto de las vías públicas en las que aún se ejerza la actividad comercial a que se refiere este Bando, el día siguiente de su desocupación, en los plazos fijados por el Programa de Mejoramiento del Comercio Popular.

Las vías públicas de dicha área serán utilizadas de conformidad con su naturaleza y destino, respetándose el derecho de tránsito y las características que a éstas le son propias en términos de las disposiciones legales y reglamentarias.

Artículo 2. Se refiere a lo que se considera el perímetro para llevar a cabo la primera fase del programa de Mejoramiento del Comercio Popular (Básicamente es el Centro Histórico de la Ciudad de México).

Artículo 3. El Departamento del Distrito Federal, dictará las medidas y realizará las acciones necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en este

Bando, a efecto de asegurar que no se ejerza el comercio en las vías públicas que en este mismo se determinan.

El proceso de desocupación de vialidades se efectuará en etapas que articulen plazos, calles prioritarias y en su caso reubicaciones temporales, acorde al desarrollo del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular.

Artículo 4. Se deberá aplicar inmediatamente el régimen de responsabilidades al servidor público que permita o tolere el establecimiento de puestos fijos, semifijos, o cualquier otro tipo en las vías públicas que desocupen con motivo de la ordenación de la actividad o en aquellas en donde actualmente no se ejerce ésta.

Como podemos observar, el anterior acuerdo, en principio es bueno, el Gobierno capitalino lo expidió cuando observó que el problema se agudizaba; sin embargo, sentimos que la solución no es prohibir el comercio ambulante, sino por el contrario, la actitud de las autoridades del Distrito Federal debe de ser el regularlo para incorporarlo a la formalidad y como consecuencia fiscalizarlo debidamente.

#### *4.7.2 Reubicación de Ambulantes en el Centro Histórico*

Es obvio que la solución al problema de los ambulantes no sólo es jurídico, en gran parte es un problema práctico, es decir, se tiene que buscar una solución para que todos los interesados queden satisfechos.

##### *4.7.2.1 Objetivo Principal*

El Gobierno capitalino al plantear la reubicación de ambulantes en el Centro Histórico, no lo hizo pensando en fiscalizar a esta actividad subterránea, sino en salvaguardar una zona declarada por la U.N.E.S.C.O en 1988 "PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD", así como vigilar que los derechos de los turistas nacionales y extranjeros no se vean transgredidos.

No obstante lo anterior, es particularmente en esta zona, donde el comercio ambulante se ha multiplicado, impactando negativamente la imagen turística.

Si bien no es fácil cuantificar el efecto de daño, es incuestionable que el comercio informal repercute fuertemente en la imagen turística de diversas formas, entre las que se pueden destacar las siguientes:

1. La obstaculización parcial o total del acceso de los turistas a museos, monumentos históricos, ruinas arqueológicas, mercados artesanales y establecimientos comerciales en general.

2. La venta de diversos objetos, de dudosa calidad y sin garantía que desvirtúan la ética comercial y la tradición artesanal de nuestro país, lo que genera desconfianza en el turista, principalmente del extranjero.

3. Las concentraciones masivas de personas que se observan en las calles en donde se practica el comercio en la vía pública, genera condiciones propicias para que se cometan toda clase de abusos.

4. La práctica desorganizada e irregular del comercio en la vía pública del Centro Histórico, deterioran las áreas aledañas de museos y ruinas arqueológicas; el interior y el exterior de los espacios en que se localizan los monumentos históricos, así como las construcciones de valor arquitectónico e histórico incalculable, lo que en conjunto reflejan una pésima imagen de las calles que conforman esta importante zona.

5. La obstaculización de la vialidad, tanto peatonal como vehicular, al invadir parcial o totalmente las calles y banquetas ocasiona molestias, incomodidad y mala impresión en el turista que realiza algún recorrido por el centro histórico, ya sea en vehículo o caminando.

6. La acumulación excesiva de diversos desechos sólidos produce contaminación ambiental, así como un aspecto desagradable, lo que a la vista de

cualquier persona resulta degradante, razón por la cual muchos visitantes, ante los congestionamientos, la inseguridad e insalubridad, evitan acudir al primer cuadro de la Ciudad.

La promoción del turismo debe respaldarse en todo momento con imágenes que destaquen el atractivo de la Ciudad; sin embargo, la multitudinaria presencia de vendedores ambulantes precisamente produce el efecto contrario a lo que como ciudadanos capitalinos queremos, que es el promover el auge turístico.

Si en alguna época, no muy lejana, la presencia de vendedores ambulantes en las calles del primer cuadro de la Ciudad de México, constituía un elemento de idiosincrasia y folklore urbano, actualmente esto se ha transformado en una imagen sumamente negativa para un país que se precisa de estar en vías de salir del subdesarrollo.

Cuando se habla de turismo y de comercio ambulante, es necesario evaluar prioridades y jerarquizar objetivos, creemos que el centro histórico y todas sus riquezas turísticas, están por encima de los intereses particulares de un grupo que ocupa indebidamente su espacio peatonal y vehicular.

Al turismo de una gran ciudad como la nuestra, debe ofrecérsele la facilidad de admirar y gozar los espacios recreativos, los centros comerciales, los monumentos históricos y todo aquello que destaque nuestra importancia como Nación. Esto es razón de orgullo para todos los mexicanos y ahora también lo es de preocupación.

Esta es la premisa principal que tuvo el Gobierno de nuestro país para plantear la "Reubicación de Ambulantes en el Centro Histórico" como solución inmediata para conservar en óptimas condiciones una zona declarada Patrimonio de la Humanidad; y como consecuencia de esta reubicación, ir introduciendo a las personas que se dedican a esta actividad a la formalidad.

Para llevar a cabo la reubicación de ambulantes, fue necesario hacerlo a

través de un acto formal; por lo que los líderes de comerciantes ambulantes y el Gobierno del Distrito Federal, firmaron convenios en los cuales se comprometen formalmente a no invadir las calles del Centro Histórico de la Ciudad de México y a realizar sus actividades comerciales exclusivamente en los establecimientos que les fueron entregados desde el año antepasado.

Con ello, poco más de 6 mil comerciantes ambulantes se convierten en locatarios y dejan atrás su condición de ambulantes. A la fecha existen 25 Plazas Comerciales las cuales son:

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

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

En los documentos firmados para la ocupación de las Plazas Comerciales se estipula, que los comerciantes respetarán de manera irrestricta el Bando que prohíbe el comercio ambulante en el Perímetro "A" del Centro Histórico. A su vez, el Gobierno del Distrito Federal, se compromete a realizar las obras y acciones necesarias para remodelar, dar mantenimiento y promoción a las Plazas, además de dar facilidades y apoyos a los locatarios para la regularización y adquisición de los locales.

#### *4.7.2.2 Resultados Obtenidos*

Para el desarrollo del presente punto, sólo nos remitiremos a diversos artículos de revistas y publicaciones de periódicos, debido a que no fue posible obtener información del seguimiento que le han dado al Programa de Mejoramiento del Comercio Popular y por consiguiente de sus resultados; ya que la información

que las autoridades responsables manejan es considerada como confidencial y no se nos permitió el acceso a la misma.

### **"LÍDERES DE AMBULANTES AMENAZAN CON RETOMAR EL CENTRO HISTÓRICO"**

Ambulantes declaran la guerra a las autoridades. Aún cuando algunas calles del Centro Histórico eran resguardadas ayer por granaderos para evitar la instalación de comerciantes de vía pública, los dirigentes del ambulante, Guillermina Rico, Alejandra Barrios, Miguel Huerta y Martín Guzmán, anunciaron que esta misma semana reocuparán el Primer Cuadro, toda vez que las plazas comerciales fracasaron.

Sin embargo, el delegado en Cuauhtémoc, Jesús Dávila Narro, al reunirse con los ambulantes desalojados de la calle de Tabaqueros, reafirmó su compromiso de hacer respetar los reglamentos y el Bando emitido por la Asamblea de Representantes.

No obstante, el funcionario aseveró que se mantendrá la política de apertura para encontrar mecanismos que, sin obstruir la vía pública, permitan a los comerciantes desalojados, desempeñar sus actividades de manera digna.

Alejandra Barrios subrayó: lo que el Gobierno capitalino no entiende es que las plazas fracasaron y no vamos a volver a caer en ellas.

Por su parte, el dirigente de los comerciantes establecidos, Guillermo Gazal Jafif, consideró que existe falta de voluntad política por parte de las autoridades capitalinas para impedir que se invadan nuevamente las calles. Dijo que 86 mil vendedores e industriales organizados piden del regente Oscar Espinosa Villarreal aplicar mano dura para hacer respetar los acuerdos adoptados.

Asimismo, denunció que por las noches los dirigentes del ambulante mantienen "guardias blancas", para evitar ser desalojados por la fuerza pública y

durante el día amenazan y agreden físicamente a los propietarios de los comercios establecidos."<sup>47</sup>

La Delegación Cuauhtémoc emitió en agosto del año de 1995, el boletín No.185, cuyo encabezado es "VENDEDORES AMBULANTES AGREDIERON A INSPECTORES", y que a la letra dice:

"Durante una operación de levantamiento de alrededor de 25 comerciantes ambulantes que se instalaron en las calles de Palma y 16 de septiembre, quienes de esta manera invadieron de nueva cuenta el perímetro "A" del Centro Histórico, fueron atacados tres inspectores de vía pública de la Delegación Cuauhtémoc cuando con otros 17 compañeros realizaban un trabajo para impedir la invasión de ambulantes en cumplimiento del Bando de la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Los hechos se suscitaron a las 13:30 horas en la esquina mencionada cuando alrededor de 50 hombres y mujeres amigos y acompañantes de los vendedores, armados con palos y piedras, se lanzaron contra los inspectores -alrededor de 20 que peinaban la zona para impedir la instalación de los vendedores ambulantes y tres de aquellos resultaron lesionados por golpes contusos. Los agresores iban encabezados por un sujeto apodado "el cari", uno de los golpeadores que fue identificado por los inspectores como incondicional de la dirigente Alejandra Barrios de la que se dijo había lanzado a sus hombres y mujeres contra los inspectores.

Los inspectores Felipe Carrillo Mondragón, Pablo Sales Esquivel y Manuel Ramírez Bernal, que resultaron lesionados durante el enfrentamiento con los vendedores afiliados a las organizaciones de Alejandra Barrios, acudieron ante las autoridades de la tercera Agencia del M.P., para levantar un acta por lesiones. Se mencionó que otro

---

<sup>47</sup>Periódico: La Prensa, México, D.F. "Líderes de Ambulantes Amenazan con Retomar las Calles del Centro, publicado el 22 de marzo de 1995

enfrentamiento similar ocurrió a las 08:30 horas en el mismo sitio, pero sin consecuencias que lamentar.

Desde el lunes anterior se han llevado a cabo negociaciones entre los vendedores desalojados la madrugada de ese mismo día y éstas han dado como resultado el hecho de que se estén instalando los primeros 480 vendedores en calles que se ubican fuera del perímetro "A" del Centro Histórico.

Al respecto, el Delegado Político en Cuauhtémoc, Jesús Dávila Narro, quien ha encabezado las negociaciones con los líderes ambulantes, manifestó que la postura del Gobierno de la Ciudad de México, es de apertura para solucionar la problemática que plantea el ejercicio del comercio en la Vía Pública."

Por otro lado el día 12 de septiembre de 1995 el Periódico el Financiero, publicó un artículo intitulado: "ENFRENTAMIENTO ENTRE COMERCIANTES ESTABLECIDOS Y POLICÍAS EN EL ZOCALO", cuyo contenido es:

De nueva cuenta la capital del país fue escenario de manifestaciones y enfrentamientos con la policía.

Esta vez los protagonistas fueron los comerciantes establecidos, quienes se manifestaron en el Zócalo para acusar a las autoridades capitalinas de fomentar el comercio ambulante.

Al igual que los ambulantes, los comerciantes establecidos dieron muestra de que también saben defender sus fuentes de empleo y manifestaron sus inconformidades al mismo estilo que sus competidores.

El enfrentamiento se produjo cuando los manifestantes realizaron un bloqueo en la avenida 20 de noviembre para plantarse frente a las instalaciones del D.D.F. Sin embargo, no pudieron culminar su protesta, debido a la llegada de granaderos y a elementos policiacos de la corporación denominada Transformación 2000.



De acuerdo con informes de la Secretaría de Seguridad Pública, durante el enfrentamiento no hubo lesionados de gravedad.

Los comerciantes, pertenecientes a las 17 organizaciones, demandaban solución al establecimiento de 19 mil vendedores ambulantes que, aseguraron, aún se encuentran en el Centro Histórico de la Ciudad.

Oscar Hidalgo, presidente de la Asociación de Comerciantes Establecidos, acusó a las autoridades capitalinas de fomentar el comercio callejero, por considerar que, con el pretexto de no haber construido 20 por ciento de las plazas comerciales, tolera a los ambulantes en diversas calles del primer cuadro.

Los ambulantes, acusó el dirigente, dejan toneladas de basura en las calles, provocan apagones y causan daños a las fachadas de los comercios establecidos, además de que fomentan la delincuencia....<sup>48</sup>

Ejemplos como los que hemos mencionado podemos encontrar muchísimos, debido al interés que ha despertado en todos este fenómeno creciente de la economía subterránea; pero el presente trabajo de investigación no tiene como objetivo principal transcribir todos y cada uno de los artículos que al respecto se han publicado en los diferentes medios de información escrita.

Los artículos aludidos nos dan un panorama general para poder evaluar los resultados que se obtuvieron con la famosa reubicación de ambulantes en las plazas comerciales que se construyeron para ello, con lo que podemos afirmar que éstas fueron un "FRACASO" en toda la extensión de la palabra por los siguientes motivos:

1. Son insuficientes para dar cavidad a todos los comerciantes que existen actualmente en el primer cuadro.

---

<sup>48</sup>Periódico: *El Financiero*. México, D.F. "Enfrentamiento entre Comerciantes Establecidos y Policías en el Zócalo, publicado el 12 de septiembre de 1995

2. Su estructura arquitectónica es pésima, por no permitir que la poca gente que circula por ellas lo haga de tal manera que pueda detenerse a mirar algunos artículos sin obstruir el paso de los demás.

3. Los locales para exhibir la mercancía son demasiado angostos.

4. Los servicios de agua, drenaje y luz son escasos.

5. Por si fuera poco, no obstante que el Gobierno los haya hecho ingresar en forma obligatoria a dichos establecimientos comerciales (privándolos de una clientela que ya tenían en la calle); los convierte en deudores de la Banca, puesto que los locales fueron adquiridos a través de créditos hipotecarios, los cuales no pueden pagar debido a la baja que representó en sus ventas el tratar de incorporarlos a la formalidad por el camino equivocado.

Debemos dejar claro que el Comercio Ambulante es una actividad económica que siempre ha existido como tal, y si el Gobierno Capitalino lo que intenta es desaparecerlo nunca lo va a lograr; porque aunque logre que todos los ambulantes del Centro se concentren en las Plazas Comerciales, surgirán otros y otros y así sucesivamente por lo que llegará el momento en que verdaderamente ya no pueda controlarlo.

Lo ideal en estas condiciones, es nadar con la corriente y no contra ella, lo que quiere decir es que debemos encaminar nuestros esfuerzos hacia una regulación eficaz de esta actividad que sea capaz de controlar la ya existente y al mismo tiempo impedir que otras personas entren al círculo de la economía informal; el primer paso ya está dado y sería lamentable claudicar a estas alturas.

## **Capítulo Quinto**

### ***El Comercio Ambulante y la Evasión Fiscal***

Para concluir el presente trabajo y dar así respuestas a nuestra hipótesis principal, analizaremos las diferentes figuras que en materia fiscal se relacionan con los efectos de los impuestos que no se pagan para después fusionar la información con el comercio ambulante.

#### ***5.1 Concepto de Evasión Fiscal***

Uno de los fenómenos más importantes es la evasión del impuesto, que consiste en eludir el pago del impuesto de tal manera que nadie cubra el importe del mismo.

Puede haber dos formas: una legal y otra ilegal.

La legal consiste en omitir el pago del impuesto por procedimientos legales, por ejemplo, un importador que no está dispuesto a pagar el impuesto establecido sobre la importación de determinada mercancía, deja de importarla; habrá evasión porque se ha dejado de pagar el impuesto.

La evasión es ilegal, cuando para eludir el pago del impuesto se realizan actos violatorios de las normas legales, como por ejemplo: el contrabando, la ocultación de ingresos, la simulación de actos o contratos, etcétera.

#### ***5.2 Contrabando***

Dentro del rubro de evasión ilegal al pago del impuesto encontramos la figura del Contrabando, mismo que consiste en introducir o sacar del país mercancías con las que no se cubren los Impuestos Aduaneros correspondientes; surge el contrabando como una "Industria" cuando los impuestos que se dejan

de pagar hacen costear esa actividad ya que gran parte del rendimiento o utilidad del contrabandista consiste en los impuestos que no se pagan, por lo que éstos deben ser superiores a los gastos y estimaciones que ello ocasiona o que se deben de tomar en consideración, o bien, cuando se supedita la importación a permisos administrativos difíciles de otorgarse, lo que además puede ocasionar desviaciones en el personal burocrático.

El contrabando es una figura que está tipificada como delito en el Código Fiscal de la Federación en su artículo 102, que a la letra dice: "Comete el delito de contrabando quien introduzca al país o extraiga de él mercancías:

- I. Omitiendo el pago total o parcial de las contribuciones o cuotas compensatorias que deben cubrirse.
- II. Sin permiso de autoridad competente,..."

"También comete el delito de contrabando quien interne mercancías extranjeras procedentes de las zonas libres al resto del país en cualquiera de los casos anteriores, así como quien las extraiga de los recintos fiscales o fiscalizados sin que le hayan sido entregadas legalmente por las autoridades o por las personas autorizadas para ello."

### **5.3 Fraude Fiscal**

El fraude al fisco, no sólo daña al fisco, sino también a los sujetos cumplidos, porque al señalarse las cuotas del impuesto y calcular su rendimiento, deberán tenerse en cuenta las pérdidas debidas al fraude. Esto será tanto más frecuente, cuanto más altas sean las cuotas y más molestos los procedimientos administrativos para la determinación del impuesto.

El fraude debe ser combatido por las siguientes razones:

1. Por constituir una violación a la ley.
2. Porque coloca a los violadores en situación de privilegio frente a aquellos que han querido cumplir con la ley.

3. Porque el particular no debe decidir si debe pagar o no el impuesto.

4. Porque si la finalidad del impuesto es cubrir los gastos públicos y éstos tienen como causa fundamental la realización de las atribuciones del Estado, quien defrauda al fisco está obstaculizando la realización de esas atribuciones, es decir, es un enemigo de la sociedad en general.

El fraude fiscal es el resultado de la ignorancia de los fines que persigue el impuesto, la falta de una contraprestación al pago de los mismos, la prestación de servicios públicos defectuosos y a funcionarios públicos deshonestos.

El artículo 108 del Código Fiscal de la Federación establece que: Comete el delito de defraudación fiscal quien con uso de engaños o aprovechamientos de errores, omita total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal.

#### *5.3.1 Parcial*

Aquí, el causante trata de eludir parcialmente el pago de los impuestos mediante el engaño o el aprovechamiento de errores de la Administración Pública, ejemplo de esto, sería presentar deducciones falsas o ingresos menores a los obtenidos verdaderamente.

#### *5.3.2 Total*

La defraudación fiscal será total cuando se omita el pago de alguna contribución causando así un perjuicio al fisco federal.

Pretender aumentar las tarifas, cuotas, o tasas de los impuestos existentes, o crear nuevos gravámenes sin prever la reacción y el comportamiento de los causantes, así como ignorar la situación económica de la fuente gravada y la del país, es llevar a un fracaso seguro las finalidades de la reforma y disminuir el número de causantes honestos (en el cumplimiento de sus obligaciones); debido

a que las personas ingeniarán nuevos caminos y formas de evitar el pago de todo tipo de impuestos, para obtener más ganancias o rendimientos.

La opinión pública no mira con excesiva severidad al defraudador fiscal, y aún considera el fraude como un signo de habilidad; por lo que incitar a una abstención general del pago de impuestos constituye una verdadera insurrección. Es una resistencia pasiva a la autoridad del Estado que puede provocar la caída de un gobierno, pues se le imposibilita para el desempeño de sus atribuciones.

#### **5.4 Remoción**

Por lo que corresponde a la sustracción legal en el pago de un impuesto denominado Remoción o evasión legal se presenta en los siguientes casos:

I. cuando el impuesto está establecido en un pequeño territorio y el capital es movable, bastará con trasladarlo a un territorio no gravado para eludir el impuesto; esto sucederá siempre que no existan otras razones que lo impidan.

II. Cuando se establezca un impuesto sobre determinado producto o sobre determinadas rentas y las demás no están gravadas o lo estén en proporción menor, entonces habrá una tendencia de los capitales para abandonar las ramas gravadas, para ser invertidas en aquellas menos gravadas o que no lo estén.

No puede impedirse la evasión legal porque, como su nombre lo indica, se produce en virtud de actos realizados dentro de la ley, pero sí debe evitarse la evasión ilegal.

#### **5.5 Elusión Fiscal**

Elusión impositiva o evitación fiscal, con estos tres nombres puede designarse el comportamiento del contribuyente por el que renuncia a poseer, materializar, o desarrollar una capacidad económica sujeta a gravamen. por lo que el contribuyente evita simple y sencillamente la realización del hecho generador que constituye el presupuesto de hecho de la obligación tributaria.

La elusión es un actitud negativa del contribuyente; por tanto, no cabe en el mundo de las formas jurídicas.

De las figuras antes analizadas, podemos establecer, que el Comercio Ambulante sólo puede estar encuadrado en las formas de Evasión Ilegal, debido a que es una actividad que desde sus inicios permanece al margen de la Ley.

Esto lo entenderemos mejor si partimos de la noción de que es una actividad que se ha convertido en uno de los problemas más visibles e incontrolables de la Ciudad de México.

Es evidente que el comercio ambulante, es un reflejo y respuesta de un sector de la población que busca subsistir y obtener ingresos en medio de la crisis económica, siendo una prueba fiel de la necesidad de realizar la modernización de la estructura social, económica, política y jurídica del país.

Con base a lo anterior, se aprecia que estudiar este fenómeno social es una tarea compleja, no obstante es factible por la vía jurídica derivar en cierta forma la explicación de su existencia, a través del análisis de la Legislación Mexicana.

En este sentido, en primer término es conveniente remitirnos al artículo 5o. de la Constitución General de la República que establece que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique al comercio que le acomode siendo lícito; condicionando el ejercicio de esta libertad a determinación judicial cuando se ataquen los derechos de terceros, o a resolución gubernativa cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

En esta forma, queda claro que la libertad de comercio "NO" es una garantía que debe entenderse en términos absolutos, ya que tiene como limitante la afectación a los derechos de terceros y la ofensa a los derechos de la sociedad, por lo que cualquier persona que ejerza la actividad comercial en perjuicio de los derechos antes mencionados, estará actuando en contra de dicho artículo constitucional.

Aún cuando el Reglamento de Mercados del Distrito Federal del 1o. de junio de 1951, apunta la posibilidad de conceder permisos para el funcionamiento de comercios ambulantes, es evidente que este cuerpo normativo es claramente violatorio del artículo 5o. Constitucional, ya que el ejercicio del comercio en la vía pública infringe los derechos de terceros y ofende los de la sociedad.

Al respecto cabe aclarar que en noviembre de 1967 en debido cumplimiento a lo que establece el artículo antes mencionado, se publicó un acuerdo en la Gaceta del Departamento del Distrito Federal mediante el cual se declaró prohibido ejercer el comercio en la vía pública, estableciéndose sanciones a quienes infringieran esta disposición.

Por otro lado, la Ley de Salud para el Distrito Federal señala que en materia de salubridad local corresponde al Departamento del Distrito Federal la regulación y control sanitario de vendedores ambulantes, lo que no deberá entenderse como una autorización para su funcionamiento, sino como un medio de control para evitar problemas de salud a los consumidores.

Por lo que toca al Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, también se indica que los usuarios de la vía pública deben abstenerse de todo acto que pueda constituir un obstáculo para el tránsito de peatones y vehículos, así como de poner en peligro a personas o que causen daños a propiedades públicas o privadas, además de la prohibición de depositar en la vía pública materiales de construcción o de cualquier índole.

Del Reglamento de Tránsito también se desprende que queda prohibido a las personas colocar en la vía pública cualquier tipo de objetos que obstaculice el tránsito de peatones y vehículos disposición que es evidentemente violado por los comerciantes ambulantes que colocan puestos en la vía pública y obstruyen parcial y totalmente la circulación de vehículos y personas.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, establece que son bienes del dominio público los de uso común y las vías terrestres



de comunicación que no sean Federales o particulares, de lo que se concluye que dentro de los bienes del dominio público se encuentran las áreas de uso común que no podrán ser objeto de hipoteca ni reportar en provecho de particulares, sociedades o corporaciones, ningún derecho de uso, usufructo o habitación.

Cabe señalar que en el nuevo Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, no existen disposiciones que regulen el uso de la vía pública por lo que se presenta un vacío legal en este sentido; ya que únicamente se señalan las obstrucciones que pueden darse por materiales de construcción regulando en forma indirecta el uso de la vía pública a través de las normas que aluden a la circulación de vehículos.

Por lo anterior, se puede decir que no existe una clara regulación de la vía pública; por lo que se puede pensar que entonces la vía pública debe ser objeto de una regulación que cae en el campo del nivel municipal o del Distrito Federal, por sus características especiales y que se derivan del régimen de competencias que establece el artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otro lado, el Bando publicado en julio de 1993 para la ordenación y regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico de la Ciudad de México, no ha sido cumplido en su totalidad, puesto que el fenómeno sigue latente en aquellos lugares declarados prohibidos para ejercer esta actividad.

Como se puede observar el comercio ambulante está contemplado en diversos decretos y reglamentos, con el objeto de determinar su posición legal; sin embargo, la falta de precisión y el incumplimiento de los mismos han provocado que esta actividad prolifere en forma irregular y desordenada; generando serios problemas a la sociedad; con la cual es imprescindible que el marco jurídico en esta materia quede bien definido para evitar que siga proliferando este fenómeno aprovechando las incongruencias y lagunas que existen en la regulación de este tipo de comercio.

Por otro lado, y concretamente en materia fiscal se vuelve indispensable el análisis del artículo 31 de la Constitución Política en su fracción IV que dice: "Son obligaciones de los mexicanos:

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

Por lo dicho en el anterior artículo, vemos que en nuestra Constitución Suprema se establece que una de las obligaciones para ser considerados como mexicanos es la de hacer el pago de nuestros impuestos al Gobierno. De ahí que para realizar dicho pago la ley distinga a los ciudadanos como contribuyentes.

Contribuyente, es el sujeto pasivo de la relación fiscal; el sujeto pasivo de esta relación es aquel que está obligado a contribuir por haber incurrido en el supuesto que la Ley imputa como hecho generador del crédito fiscal.

Concretamente, en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, se hace la distinción entre los contribuyentes mayores y menores, los vendedores ambulantes quedan incluidos dentro del segundo rubro. Para tal efecto el artículo 115 de la Ley de Impuesto Sobre la Renta, no dice los requisitos con los que deben de cumplir los contribuyentes menores. "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...., podrán optar por pagar el impuesto correspondiente a dicha actividad, conforme al régimen de contribuyentes menores, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

- I. Que en el año de calendario anterior hubieren obtenido ingresos de los señalados en este capítulo, 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 efectúe exclusivamente por el

- contribuyente, sin que para dicho objeto tenga trabajador alguno.
- III. Que la negociación esté establecida en una superficie que no exceda de 20 metros cuadrados cuando el inmueble no sea propiedad del contribuyente o de 50 metros cuadrados cuando sea de su propiedad.
- IV. Que no tenga más de un establecimiento.
- V. Que los bienes se enajenen o los servicios se presten directamente al consumidor.
- VI. Que la actividad no se realice mediante asociación en participación.

Como podemos ver, la ley fiscal lo que busca en última instancia es la desaparición de los contribuyentes menores porque los requisitos que ésta impone para ser considerados como tal salen de la realidad. Es muy difícil, o casi imposible el cumplir con lo establecido aún para los ambulantes; sin embargo, esto no es todo, el artículo 115-B de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, establece las obligaciones con las que deben cumplir los contribuyentes menores y por ende los ambulantes:

- I. Estar inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes.
- II. Llevar una contabilidad simplificada de sus operaciones de conformidad con el Código Fiscal de la Federación, su Reglamento y el Reglamento de esta Ley.
- III. Expedir comprobantes simplificados de sus operaciones, los cuales únicamente deberán contener los siguientes requisitos:
  - a) Nombre, denominación o razón social, domicilio fiscal y clave del Registro Federal de Contribuyentes, de quien lo expida.
  - b) Número de folio, lugar y fecha de expedición.
  - c) Importe total de la operación.
- IV. Efectuar pagos provisionales bimestrales a cuenta del impuesto anual, los cuales deberán hacerse a más tardar el día 20 del mes siguiente al bimestre del que se trate.
- V. Conservar en el lugar y durante el plazo que señala el Código Fiscal de la Federación, la documentación comprobatoria del cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Los requisitos que los comerciantes ambulantes tienen que cumplir, son algo extensos y, además complicados. La Ley del Impuesto Sobre la Renta, se debería de reformar al respecto y hacer un capítulo especial para vendedores ambulantes exclusivamente, reducirles los requisitos y poner en un lenguaje más claro la ley fiscal, de esa manera al contribuyente no le costaría tanto trabajo el cumplir con sus obligaciones fiscales.

Con las reformas fiscales de 1996 la Ley del Impuesto Sobre la Renta se anexa en el Título IV, del Capítulo VI, la Sección III "De las personas que realicen operaciones exclusivamente con el público en general" (artículos 119-M al 119-O).

Artículo 119-M. Las personas físicas con actividades empresariales que únicamente enajenen bienes o presten servicios al público en general, siempre que en el año de calendario anterior hayan obtenido ingresos por estas actividades y tenido o utilizado activos que no excedan, respectivamente, de una cantidad equivalente a 77 y 15 veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente elevado al año, en lugar de aplicar lo dispuesto en las Secciones I o II de este capítulo, podrán optar por pagar el impuesto sobre la renta que se cause por sus actividades empresariales, en los términos establecidos en esta Sección.

### *Inicio de actividades*

Los contribuyentes que inicien actividades podrán optar por pagar el impuesto conforme a lo establecido en esta Sección, cuando los ingresos que obtengan y los activos que utilicen en el ejercicio no excedan de los límites a que se refiere el párrafo anterior.

Cuando el contribuyente con anterioridad a la fecha en que ejerza la opción a que se refiere el primer párrafo de este artículo, hubiera venido pagando el impuesto conforme a las Secciones I o II de este Capítulo, deberá conservar la contabilidad que llevaba hasta la fecha en que ejerza la referida opción, por el plazo previsto en el artículo 30 del Código Fiscal de la Federación.

Artículo 119-N Las personas físicas que paguen el impuesto en los términos de esta Sección, calcularán el impuesto que les corresponda en los términos de la misma, aplicando el 2.5% al total de los ingresos que obtengan por su actividad empresarial sin deducción alguna.

Para los efectos de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, la renta gravable a que se refiere el inciso e) de la fracción X del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 120 de la Ley Federal del Trabajo, será la cantidad que resulte de multiplicar por el factor de 2.94 el impuesto sobre la renta que resulte a cargo del contribuyente.

### *Obligaciones de los Sujetos*

Artículo 119-N los contribuyentes sujetos al régimen previsto en esta Sección, tendrán las obligaciones siguientes:

Inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.

I. Solicitar su Inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.

Plazo para presentar el aviso

II. Presentar aviso a más tardar el 31 de marzo del ejercicio en el que comiencen a pagar el impuesto conforme a esta Sección o en los 15 días siguientes al inicio de operaciones. Asimismo cuando dejen de pagar el impuesto conforme a la misma, deberán presentar aviso ante la autoridad administradora que corresponda dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se dé dicho supuesto, mismo que surtirá sus efectos a partir del mes siguiente a aquél en que se presente.

Aviso de cambio de opción.

Una vez ejercida la opción mediante la presentación del aviso a que se

refiere esta fracción, se considerará que el contribuyente la continúa ejerciendo, hasta en tanto no presente aviso a la misma autoridad señalando que cambio su opción o deje de estar en los supuestos para ejercerla. Cuando el contribuyente que hubiera optado por ejercer la opción prevista en este artículo, presente aviso para dejar de ejercerla, en ningún caso podrá volver a ejercerla posteriormente.

#### Comprobantes fiscales.

III. Conservar los comprobantes de las adquisiciones que efectúen mismos que deben reunir requisitos fiscales de conformidad con lo previsto por el Código Fiscal de la Federación.

#### Pagos cuatrimestrales.

IV. Presentar declaraciones cuatrimestrales en los meses de mayo, septiembre y enero en las que determinarán el impuesto causado en el cuatrimestre anterior, mismo que tendrá el carácter de definitivo.

#### Asociación en participación.

V. No realizar actividades mediante asociación en participación.

#### Otras obligaciones.

Los contribuyentes que habiendo ejercido la opción prevista en esta sección la cambien, a partir de la fecha del cambio de opción, deberán cumplir las obligaciones previstas en las fracciones II a VIII del artículo 112 o 119-I de esta Ley, según sea el caso.

No obstante esta reforma, las personas que se dediquen al comercio ambulante podrán seguir pagando sus impuestos conforme a la Sección II que es la del Régimen Simplificado u optar por la Sección III siempre y cuando reúnan los requisitos que para el caso se exigen.

De lo anterior podemos manifestar que, las autoridades sólo se han limitado a realizar reformas a la Ley de la Materia, sin preocuparse realmente cual va a ser su aplicación o efecto en el comercio ambulante, ya que los requisitos siguen siendo demasiados y es poco probable (casi imposible) que una persona que se dedique a esta actividad pueda poseerlos; debido a que no tiene la cultura fiscal necesaria para entender cada uno de estos requisitos. De nada sirve seguir anexando formas de tributación en la ley si no se combate la ignorancia de la gente en este rubro desde un principio y se establezca una norma verdaderamente aplicable al caso, que sea fácil de entender y de cumplir.

Por estas razones, la enorme evasión fiscal que actualmente se registra por parte de los vendedores informales, es algo que no debe pasarse por alto. Cuando la autoridad se da cuenta que esta actividad tiene un impacto negativo en las finanzas públicas, es cuando reconoce que el problema no solo lesiona al comercio establecido, sino que también está afectando al erario, y es por eso que a últimas fechas está considerando la necesidad de incorporar, aún cuando en una forma muy tibia, al padrón fiscal a estos contribuyentes potenciales.

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

Bajo este contexto, en el comercio informal el vendedor ambulante omite cubrir las siguientes contribuciones: Impuesto Sobre la Renta; Impuesto al Valor Agregado; Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios; Impuesto al Activo de las Empresas; Impuesto a la Importación de diversos artículos de procedencia extranjera, y el Impuesto Local del 2% sobre nóminas, entre otras.

Esto ocasionó que tan solo en lo que respecta a los Impuestos Sobre la Renta y al Valor Agregado, durante el año de 1989 el comercio ambulante de la Ciudad

de México incurrió en una evasión fiscal cercana a los 500 mil millones de pesos.

Esta cantidad no considera la falta de aportaciones en materia de seguridad social como son las cuotas obrero-patronales al Instituto Mexicano del Seguro Social y las aportaciones patronales del 5% al Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.

El vendedor informal, del mismo modo omite cubrir los derechos por el servicio de agua y del consumo de energía eléctrica que utilizan en algunos casos.

El Código Fiscal de la Federación, en su título cuarto contiene un capítulo denominado "De los Delitos Fiscales" que comprende del artículo 92 al 115 bis.

Igualmente, se da el caso de comerciantes ambulantes que introducen en el país diversas mercancías, principalmente ropa y derechos correspondientes, o bien los adquieren en la Ciudad de México y enajenan posteriormente, con el pleno conocimiento de que la mercancía ha sido internada en forma ilegal.

Sobre el particular, el Código Tributario mencionado, establece que comete el delito de contrabando quien incurra en alguna de las conductas siguientes: introduzca al país o extraiga de él mercancías, omitiendo el pago total o parcial de los impuestos que deban cubrirse, sin permiso de autoridad competente cuando sea necesario este requisito; la comercialización de mercancías sin la documentación que compruebe su legal estancia en el país y; el tener en su poder por cualquier título, mercancías extranjeras que no sean para uso personal, sin la documentación respectiva.

Otros delitos que se cometen sistemáticamente en el comercio ambulante son: defraudación fiscal, por la falta de pago de contribuciones de sus integrantes; delitos relacionados con el Registro Federal de Contribuyentes, y la omisión en el cumplimiento de las obligaciones que imponen las leyes fiscales, como son no presentar las declaraciones y no contar con sistemas de contabilidad, conductas



que pueden ser sancionadas con pena privativa de la libertad que varía desde tres meses hasta nueve años de prisión.

Se debe destacar que aún cuando la Ley del Impuesto Sobre la Renta, de acuerdo a las últimas reformas fiscales, establece disposiciones relacionadas con el comercio en la vía pública, únicamente se refieren a los comerciantes que enajenen productos agrícolas, ganaderos, pesqueros o silvícolas no industrializados, quienes pueden cubrir sus impuestos bajo el régimen de contribuyentes menores, siempre y cuando reúnan los requisitos antes mencionados.

El Código Financiero del Distrito Federal en su artículo 263 establece una cuota diaria por metro cuadrado para los puestos fijos; semifijos y para los "comerciantes ambulantes", como Derecho por el Uso de Vías y Áreas Públicas para el Ejercicio de Actividades Comerciales; a razón de \$1.00; \$1.00 y \$0.35 respectivamente. Se aclara que el Derecho correspondiente, se fija con independencia de las obligaciones que exijan las disposiciones sustantivas.

En el año de 1988 La Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México editó un estudio donde se estima que la evasión fiscal ascendía en aquel entonces, a la cantidad de 500 mil millones de pesos para el área metropolitana, esto equivalía a la suma del presupuesto asignado en ese año a dos Secretarías de Estado: la de Gobernación y la de Relaciones Exteriores, esto nos da una idea de la magnitud de los impuestos que se dejan de pagar por dichos vendedores.

El fenómeno de la informalidad ha crecido con el tiempo, porque hay un elemento muy importante "el atractivo de no pagar impuestos". Si un ciudadano tiene cierto capital y desea detinarlo a alguna actividad redituable, seguramente se enfrentará a la disyuntiva de incorporarse a la informalidad, antes que pensar en establecerse legalmente. Así, la posibilidad de no pagar impuestos en el comercio en vía pública, es un aliciente hacia la informalidad.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cada año propone al Congreso

de la Unión, reformas a la Legislación Fiscal para introducir nuevas disposiciones aplicables a los contribuyentes cautivos, olvidándose que la modernidad tributaria debe alcanzar nuevos modelos de recaudación, basados en incrementar la base de contribuyentes, esto es, incorporar al padrón fiscal a todos aquellos que obtienen ingresos y utilidades significativas, como son las personas que conforman el sector de la economía informal.

Actualmente se desconoce el dato preciso que indique a cuanto ascendió en pesos la evasión fiscal del comercio informal, debido a que no fue posible obtener información de las autoridades, por considerarla oficial y más aún, confidencial; ya que ello significaría darnos armas en contra del Gobierno porque saldría a la luz que lo hecho hasta hoy, para resolver este problema, fue un fracaso y sólo ha provocado descontentos entre las personas que se dedican a esta actividad.

El único dato que nos fue proporcionado en forma verbal (en una entrevista con personal de la Delegación Cuauhtémoc) es que el comercio ambulante ha representado un aumento del 15% en los últimos cinco años en todos sus aspectos.

Debido a estos resultados se vuelve necesario buscar alternativas viables para llevar al comercio subterráneo al ámbito de la normatividad legal, indudablemente, esto beneficiará a todo el mundo.

A pesar de las gestiones que el sector privado ha hecho para que las autoridades procedan a aplicar los métodos recomendados, el mal se agudiza debido a la tolerancia y a veces a la protección del sector público ante la proliferación de vendedores ambulantes. El Distrito Federal, a través de sus Delegaciones Políticas, ha permitido la instalación de nuevas concentraciones en las principales zonas del centro de la ciudad. Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha tolerado la evasión del pago de impuestos derivados de las ventas realizadas por estas concentraciones; además han permitido la importación de mercancías de manera ilegal a los principales centros de consumo de la ciudad.

Por otra parte, la Secretaría de Salud cuenta con una reglamentación para los puestos metálicos de la vía pública, que no se cumple, poniendo en peligro la salud de los consumidores sin las mínimas normas de seguridad e higiene.

Por último, en materia ambiental no se ha puesto en práctica medida alguna para impedir el crecimiento de los índices de contaminación ambiental; obstrucción en el drenaje y alcantarillado por desechos; los daños al alumbrado público y la existencia de tanques de gas butano expuestos en la vía pública.

Como se puede observar, el sector público no ha realizado acciones que disminuyan el crecimiento acelerado de comerciantes ambulantes.

Conviene resaltar que, las autoridades gubernamentales, no son las únicas en solapar el ambulante, ya que existen algunos grupos del sector privado que han propiciado el crecimiento de vendedores informales, tal es el caso de empresas maquiladoras que por la complejidad tributaria, dejan el sector formal de la economía para ingresar al informal. Así también las pequeñas industrias subterráneas favorecen al claudestineo del comercio informal, cuando distribuyen a diversos comerciantes los productos que manufacturan; ejemplo de ellos son los puestos que expenden ropa, calzado, juguetes, etcétera, y que de esta forma compiten deslealmente con aquellas pequeñas y medianas industrias formales.

También existen comercios formales que distribuyen grandes volúmenes de mercancías entre los ambulantes, con el objeto de tener una rotación más ágil de sus inventarios a través de esta actividad.

De lo antes expuesto, podemos apreciar que la evasión fiscal es una reacción en cadena que se inicia con el fabricante, distribuidor e importador que no proporcionan factura a sus clientes y éstos a su vez efectúan la misma operación al consumidor final. Por ello, es importante detectar a los evasores desde su origen, a través del control de las concentraciones de vendedores ambulantes, para exigirles la expedición de facturas así como la garantía de calidad correspondiente, lo que provocaría que éste se la exija a su proveedor.

Por ello es recomendable que se establezcan políticas complementarias entre el Gobierno y los vendedores ambulantes y tratar así de llegar a una homogeneidad de ideas e intereses en este problema; situación que representa una gran ventaja en cuanto a costos, ya que respecto a este punto es de observarse que en la actualidad para ejercer la actividad de vendedor ambulante se paga al representante o líder en promedio dos mil pesos por el puesto; a su vez, por concepto de "permisos" semanales acumulan, entre todos los líderes cerca de dos millones doscientos mil pesos al mes, y de esta cantidad se entrega poco más o menos setecientos treinta mil pesos para las autoridades por concepto de permisos.

Ahora bien, al considerar el monto de las cuotas captadas, sin tomar en cuenta el valor del puesto, así como el lugar y la estructura metálica, se deduce que la mayor cantidad se queda principalmente entre los líderes, la que alcanzaría para cubrir los gastos que en un momento dado se erogarían por la reubicación, en un lugar seguro y estable para todos los ambulantes que operan de manera informal en la Ciudad de México.

Hay que señalar que en los resultados de la investigación realizada personalmente a partir de septiembre de 1995 entre los vendedores ambulantes, se detectó que el 73% tienen interés en obtener un lugar fijo y seguro, así como el de operar dentro del marco de la legalidad con el cumplimiento mínimo de requisitos.

Esto es lo que las autoridades deben tomar en cuenta para proponer soluciones al problema en forma inmediata y más que nada eficaz; esto se lograría encausando a este objetivo los ingresos que mes con mes obtienen los líderes y las autoridades corruptas, a la adquisición de predios (ubicados en zonas estratégicas), para construir centros comerciales adecuados que cuenten con todos los servicios elementales, locales amplios y sobre todo seguridad.

Esto permitirá, por una parte, que las autoridades ejerzan su labor de inspección y vigilancia con facilidad; por otra parte, el comercio establecido no

tenga competencia con un comercio desleal y oportunista, ya que la autoridad habrá logrado con ello que los ambulantes sean incursionados al régimen formal, y por último, el consumidor final al adquirir los productos en estos locales, tendrá las garantías de seguridad y de legalidad deseadas.

Además de esto, se requiere de un programa integral que permita a las autoridades tributarias establecer reglas claras y sencillas, para incorporar gradualmente al padrón fiscal a todos aquellos vendedores ambulantes que obtienen altos ingresos.

Entendemos que el problema no es fácil, tampoco sencillo, pero será necesario iniciar y mantener canales de comunicación con todos los sectores involucrados en esta situación.

## **Conclusiones**

**PRIMERA.** La historia nos muestra la constante tendencia de los grupos gobernantes a extralimitarse en sus funciones al utilizar la fuerza y el poder que detentan, no para mantener un clima de paz y seguridad en la sociedad, sino para lograr ellos mismos un mayor poder y riqueza.

**SEGUNDA.** La justificación de los impuestos radica en que el fin para el que sean utilizados sea aquel para el cual fueron creados, y de acuerdo con la naturaleza y fines del Estado, sólo se justifica un impuesto en tanto sea destinado a lograr el bienestar, la justicia y seguridad de su población en un clima de libertad en sus relaciones en la sociedad.

**TERCERA.** Por ingreso tributario debemos entender, todos aquellos recursos económicos y en especie, que el Fisco obtiene de los particulares y del Gobierno mismo cuando éste entera una parte proporcional de sus ingresos, utilidades o rendimientos, para contribuir a los gastos públicos.

**CUARTA.** La proporcionalidad contributiva consiste en que todas las leyes tributarias, por mandato constitucional deben establecer cuotas, tasas o tarifas progresivas que graven a los contribuyentes en función de su verdadera capacidad económica, afectar físicamente una parte justa y razonable de los ingresos, utilidades o rendimientos obtenidos por cada causante individualmente considerado y distribuir equilibradamente entre todas las fuentes de riqueza existentes y disponibles en el país el impacto global de la carga fiscal, a fin de que la misma no sea soportada por todos los que se ubican en la norma impositiva.

**QUINTA.** Por mandato constitucional, las leyes tributarias deben ser equitativas y otorgar un tratamiento igualitario a todos los sujetos pasivos de una misma contribución en todos los aspectos de la relación jurídico tributaria, con excepción de lo relativo a tasas, cuotas o tarifas, que deberán encontrarse inspirados en criterios de progresividad.

**SEXTA.** El artículo 31 fracción IV de la Constitución Fundamental, adolece de una falta de técnica legislativa, pues tal precepto que es la base piramidal de la materia tributaria, no hace referencia a los extranjeros y tanto la doctrina como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se han inclinado por considerar que esto obedece a que tal precepto se encuentra incluido precisamente dentro del capítulo relativo a las obligaciones de los mexicanos y que las leyes secundarias precisan la obligación para los extranjeros en particular, por lo que considero necesario reformar tal fracción haciéndola precisa y objetiva, señalando que es obligación de Nacionales y Extranjeros contribuir al gasto público de la Nación.

**SÉPTIMA.** Las autoridades fiscales deben brindar una mejor orientación e información a todos los contribuyentes con la finalidad de procurar concientizar a todos para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, además eficientar su esfera administrativa simplificando en forma real sus actividades y haciendo sencillos los requisitos formales exigidos a los contribuyentes.

**OCTAVA.** Por la importancia que revisten las contribuciones en nuestro país, considero urgente una modernización de la hacienda pública, tendiente a la eficiencia y eficacia de su tarea y terminar con la gran evasión fiscal, estableciendo para ello un método real y efectivo en el control del comercio ambulante a través de una regulación fiscal que sea aplicable a tal actividad y sobre todo fácil de comprender y por consiguiente de cumplir, para ello se necesita que las personas que se dediquen a dicha actividad sean capacitadas de alguna forma en el cumplimiento de sus obligaciones contributivas y los beneficios que obtendrían si formalizaran su actividad; además de ser necesario contar con servidores públicos (desde inspectores de vía pública hasta legisladores) que comprendan la magnitud de dicho problema y la importancia de ser honestos en sus actividades o de lo contrario nunca se podrá tener el control del mismo.

**NOVENA.** El comercio es una actividad que el hombre practica desde que es hombre. En los tiempos más antiguos ya se empezaba a manejar el concepto de "Mercados Ambulantes", que para aquellos tiempos, era el único posible porque no había una legislación mercantil.

**DÉCIMA.** Sabemos que el comercio ambulante es una actividad difícil de desaparecer porque es una realidad, una válvula de escape a la situación que vive la sociedad, pero debe de ser regulado en varios aspectos sobre todo en lo fiscal, y que las diversas dependencias de gobierno que tengan que intervenir como lo son el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Tesorería de la Federación, la Dirección General de Normas, la Dirección General de Aduanas y la Secretaría de Salud entre otras; lo hicieran en un marco de verdadera coordinación en la cual encaminen sus actividades al control correcto del ambulante.

**DÉCIMA PRIMERA.** Como causas generadoras del comercio ambulante, encontramos principalmente; un alto índice de migraciones del campo a la ciudad, una elevada carga fiscal, excesivo reglamentarismo, corrupción burocrática y un alto grado de desempleo.

**DÉCIMA SEGUNDA.** Existe una gran facilidad para comerciar al margen de la Ley. Hacerlo legalmente requiere cantidad de trámites enorme, desalentadora e inalcanzable; por otra parte, los costos de acceso y de permanencia son realmente altos, además de los obstáculos que encuentran por parte de las autoridades para adquirir los permisos rápidamente.

**DÉCIMA TERCERA.** Como primera solución, sería conveniente una verdadera simplificación administrativa; ninguna sanción sería lo suficientemente alta para competir con el alto costo de establecerse formalmente.

**DÉCIMA CUARTA.** Clasificamos al comercio ambulante en dos modalidades que son: la de subsistencia y la de alta rentabilidad. Es evidente que ambos ambulantes son sujetos de comercio, tanto por las actividades que realizan, como por la definición que da el Código de Comercio de los comerciantes, por lo cual es necesario hacer una reforma en relación a las obligaciones que tienen que cumplir los comerciantes, reduciéndolas y de esta forma las actividades comerciales que realizan estos ambulantes quedaran reguladas por una figura jurídica con la cual se sientan identificados.



**DÉCIMA QUINTA.** Los comerciantes ambulantes de alta rentabilidad, merecen una especial atención porque constituyen un daño permanente a la economía del país; para ello, propongo una reubicación de los mismos en zonas estratégicas y en construcciones que cuenten con todos los servicios, mismas que deberán ser financiadas por las sumas de dinero que reciben los líderes y las autoridades corruptas.

**DÉCIMA SEXTA.** Debe de haber voluntad para el cambio tanto por parte de las autoridades como por los ambulantes y cada uno de ellos debe ceder en sus peticiones para llegar a un acuerdo. Creo firmemente que las autoridades están dispuestas a ello, mientras que a los ambulantes hay que hacerles ver que el costo de la informalidad es más alto que el de la formalidad socialmente hablando.

**DÉCIMA SÉPTIMA.** El gobierno capitalino debe crear un padrón verídico y confiable sobre los ambulantes para que se sepa a ciencia cierta cuántos son y el giro de su local, para que así, por un lado, la reubicación pueda ser más fácil y su identificación adecuada; y por otro lado, el cobro de los impuestos se pueda llevar a cabo de una forma organizada y factible.

**DÉCIMA OCTAVA.** La evasión fiscal consiste en eludir el pago del impuesto de tal manera que nadie cubra el importe del mismo; puede ser legal o ilegal.

**DÉCIMA NOVENA.** El comercio ambulante es una opción para poder evadir los impuestos en forma ilegal, por lo que el contrabando y el fraude fiscal (delitos) son las formas determinadas en la ley en las que podemos encuadrar la actividad en cuestión.

**VIGÉSIMA.** La práctica comercial es una garantía consagrada en nuestra Constitución, pero como toda actividad, el establecimiento y en particular la operación de un comercio está regulado por diversas disposiciones jurídicas cuyo cumplimiento es obligatorio para todos. No obstante los avances logrados en materia de simplificación administrativa, aún existe una diversidad de leyes, acuerdos, decretos y circulares que inciden en la constitución y operación formal de un comercio.

Es necesario señalar la importancia que tiene facilitar el acceso a la legalidad de los comerciantes ambulantes, para lo cual se sugiere mantener únicamente aquellas disposiciones que sean indispensables para garantizar el sano ejercicio del comercio en beneficio del consumidor.

**VIGÉSIMA PRIMERA.** Es evidente que una comunidad desprovista de formación cultural, poco avanza en el camino de la perfección en el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales, ya que los constantes cambios en la legislación tributaria son factores que agravan el analfabetismo fiscal y en estas circunstancias se encuentra nuestro país. Se necesita de manera inmediata una amplia difusión de las normas jurídicas-tributarias si tomamos en cuenta que los comerciantes ambulantes son un grupo de personas que siempre han estado al margen de la ley y por tanto de sus obligaciones fiscales, por lo que además, se requerirá capacitarlos para que se les facilite la comprensión y el cumplimiento de la norma fiscal.

## **Bibliografía**

1. Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 10a. ed. México D.F., Ed. Porrúa, 1991.
2. Ahumada Cervantes Raúl. Derecho Mercantil. 4a. ed. México, Ed. Herrero, 1982.
3. Barrera Graf Jorge. Tratado de Derecho Mercantil, México, Ed. Porrúa, 1957.
4. Bauche Garcia Diego Mario. La Empresa, México, Ed. Porrúa, 1977.
5. Berliri Principi. Vol. II, fd. Corso Istituzionale di Diritto Tributario, Giuffrè, Milano, 1956.
6. Burgoa Ignacio. El Juicio de Amparo. 30a. ed. México, Ed. Porrúa, 1992.
7. Burgoa Ignacio. Las Garantías Individuales. 24a. ed. México. Ed. Porrúa, 1992.
8. Briseño Sierra Humberto. Derecho Procesal Fiscal. 2a. ed. México, Miguel A. Porrúa Editor, 1990.
9. Centro de Estudios Económicos del Sector Privado A.C. La Economía Subterránea en México. 3a. ed. México, Ed. Diana, 1988.
10. Carreño Alberto Ma. Breve Historia del Comercio. México. Ed. Imprenta Universitaria, 1942.
11. Cervantes Ahumada Raúl. Derecho Mercantil. 4a. de. México. De. Herrero, 1982.
12. Cortina Gutiérrez Alfonso. Curso de Política de Finanzas Públicas de México. México, Ed. Porrúa, 1977.
13. Delgadillo Gutiérrez Luis. Principios De Derecho Tributario. 3a. ed. México, Ed. Lumisa, 1995.
14. De la Garza Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. México, Ed. Porrúa, 1976.
15. De Pina Rafael et al. Diccionario de Derecho. 17a. ed. México, Ed. Porrúa, 1991.
16. De Pina Vara Rafael. Elementos de Derecho Mercantil Mexicano. 3a. ed. México, Ed. Porrúa, 1984.
17. De Soto Hernaldo. El Otro Sendero. México, Ed. Diana, 1987.
18. Dino Jarach. Finanzas Públicas. Argentina. Ed. Cangallo, 1978.
19. Dino Jarach. Curso Superior de Derecho Tributario. Vol. I. Buenos Aires, Ed. Cangallo. 1957.

20. Dominguez Vargas Sergio. Teoría Económica. México, Ed. Porrúa, 1988.
21. Fernández y Cuevas José Mauricio. Derecho Constitucional Tributario. México, Derecho Fiscal Editores, 1983.
22. Flores Zavala Ernesto. Finanzas Públicas Mexicanas. México, Ed. Porrúa, 1976.
23. Harold M. Groves. Finanzas Públicas. México. Ed. Trillas, 1975.
24. José María Martín. Ciencias de las Finanzas Públicas. Buenos Aires. Ediciones Contabilidad Moderna, 1976.
25. Lomelí Cerezo Margarita. Derecho Fiscal Represivo. México, Ed. Porrúa, 1979.
26. Mantilla Molina Roberto. Derecho Mercantil. 24a. ed. México, Ed. Porrúa, 1986.
27. Margadant S. Guillermo Floris. Derecho Privado Romano. 16a. ed. México, Ed. Esfinge, 1989.
28. Margain Manautou Emilio. Nociones de Política Fiscal. México, Ed. Porrúa, 1994.
29. Martínez López Luis. Derecho Fiscal Mexicano. México. Ediciones Contables y Administrativas, 1965.
30. Parra López Armando. Derecho Fiscal Aspectos Jurídicos y Contables. 16a. ed. México, Ed. Harla, 1977.
31. Ponce Gómez Francisco. Derecho Fiscal. México, Ed. Banca y Comercio S.A. de C.V., 1994.
32. Rehme, Paul. Historia Universal de Derecho Mercantil. Traductor E. Gómez Urbaneja. Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado, 1941.
33. Reivera Pérez Campos. Revista de Investigación Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, No.51, 1970.
34. Rodríguez Lobato Raúl. Derecho Fiscal. 2a. ed. México, Ed. Harla, 1986.
35. Rodríguez y Rodríguez Joaquín. Derecho Mercantil, tomo I. 18a. ed. México, Ed. Porrúa, 1985.
36. Rojina Villegas R. Teoría General de las Obligaciones. México, Ed. Porrúa, 1983.
37. Smith Adam. Investigación de la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones. Libro V, Tomo II. México, Publicaciones Cruz O., 1978.
38. Sánchez Hernández Mayolo. Derecho Tributario. 2a. ed. México, Cárdenas Editor, 1994.

39. Sierra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. 15a. ed. México, Ed. Porrúa, 1992.
40. Soto Alvarez Clemente. Prontuario de Derecho Mercantil. 2a. ed. México, Ed. Limusa, 1983.

### **Legislación**

1. Código de Comercio y Leyes Complementarias. Diario Oficial, 1887. Reforma 1989.
2. Código Civil para el Distrito Federal. Diario Oficial 1928, Reforma 1989.
3. Código Fiscal de la Federación y Disposiciones Complementarias. 47a. ed. México, Ed. Porrúa, 1995.
4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial 1917. Reforma 1989.
5. Ley General de Sociedades Mercantiles. Diario Oficial 1933, Reforma 1989.
6. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 27a. ed. México, Ed. Porrúa, 1995.
7. Manual Fiscal. Ley del Impuesto Sobre la Renta. Reformas 1995 y 1996.
8. Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal. 13a. ed. México, Ed. Porrúa, 1995.
9. Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación. Tesis de Ejecutorias, 1917-1975. Semanario Judicial de la Federación Tercera Parte. Segunda Sala México, 1975.
10. Prontuario Fiscal, México, Ed. Ecasa, 1989.
11. Código Financiero del Distrito Federal (Y Disposiciones Complementarias) México, Ed. Porrúa, 1995.

### **Otras Fuentes**

1. Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 3a ed. México, Ed. Porrúa, 1989.

## **Hemerografía**

1. Diario Oficial de la Federación del 5 de septiembre de 1978.
2. Diario Oficial de la Federación del 3 de abril de 1979.
3. Periódico: EXCELSIOR. México D.F. "Que sea equitativo el pago de impuestos para los comerciantes ambulantes". Publicado el 11 de junio de 1987.
4. Revista: EXPANSIÓN. México D.F., "México: una economía en transición". Publicado el 7 de junio de 1989.
5. Periódico: LA JORNADA. México D.F. "Evasión fiscal por 300 mil millones del comercio informal, según CANACO". Publicado el 11 de septiembre de 1989.
6. Periódico: UNO MAS UNO. México D.F. "El comercio ambulante por la incapacidad económica". Publicado el 24 de octubre de 1989.
7. Revista: CONTENIDO. México D.F. "Peripecias de una marcachifle ambulante". Publicado en octubre de 1989.
8. Periódico: EL NACIONAL. México D.F. "Detienen a un dirigente de vendedores ambulantes". Publicado el 10 de enero de 1990.
9. Periódico: EXCELSIOR. México D.F. "Convenio entre la Cuauhtémoc y comerciantes invidentes para ocupar calles del centro". Publicado el 8 de febrero de 1990.
10. Periódico: LA JORNADA. México D.F. "El D.F. esta convertido en el tianguis más grande del mundo". Publicado el 26 de febrero de 1990.
11. Periódico: LA JORNADA. México D.F. "De 300 a 400 mil vendedores ambulantes hay en el D.F.". Publicado el 2 de abril de 1990.
12. Periódico: EXCELSIOR. México D.F. "Que la economía subterránea pone en peligro la paz social". Publicado el 9 de abril de 1990.
13. Periódico: OVACIONES. México D.F. "Comenzó la guerra por los espacios callejeros". Publicado el 6 de agosto de 1990.
14. Revista: COMERCIO. México D.F. "Quién provee a los comerciantes ambulantes". Publicado en mayo, junio, julio, agosto y septiembre de 1990.
15. Periódico: LA PRENSA. México D.F. "Líderes de Ambulantes Amenazan con Retomar las Calles del Centro" Publicado en marzo de 1995.

16. Periódico: EL FINANCIERO. México D. F. "Enfrentamiento entre Comerciantes Establecidos y Policías en el Zócalo". Publicado el 8 de septiembre de 1995.
17. Revista: PRONTUARIO DE ACTUALIZACIÓN FISCAL. México D.F. "Hacia una reforma fiscal generadora de crecimiento económico". Publicado en septiembre de 1995.