

148  
2ej

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

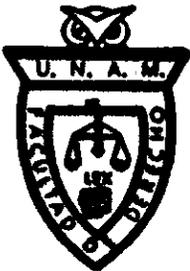


**FACULTAD DE DERECHO**

**CONTROL FISCAL DEL COMERCIO  
INFORMAL**

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE**  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**OSCAR ELIZARRARAS DORANTES**

**ASESOR: LIC. LUIS CARBALLO BALVANERA**



**MEXICO, D.F.**

**DICIEMBRE DE 1999.**

0296900

**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.



UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y  
FINANZAS PUBLICAS

Cd. Universitaria, D.F., 06 de diciembre de 1999.

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ**  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **ELIZARRARAS DORANTES OSCAR**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**CONTROL FISCAL DEL COMERCIO INFORMAL**".

Con fundamento en los artículos 8º Fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente.  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"  
La Directora.

  
LIC. MA. DE LA LUZ NUÑEZ CAMACHO.

Cd. Universitaria, a 30 de Noviembre de 1999.

LIC. MA. DE LA LUZ NUÑEZ CAMACHO  
DIRECTORA DEL SEMINARIO DE  
DERECHO FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS  
P R E S E N T E .

Anexo al presente, remito a usted el trabajo de tesis desarrollado por el pasante **OSCAR ELIZARRARAS DORANTES**, quien llevó a cabo la *investigación respecto al tema "CONTROL FISCAL DEL COMERCIO INFORMAL"*, con el propósito de aspirar al título de Licenciado en Derecho.

Lo anterior, a fin de que se sirva llevar a cabo la revisión correspondiente y en caso de dictar su aprobación, ordenar las gestiones pertinentes ante el seminario a su digno cargo.

A T E N T A M E N T E

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"



LIC. LUIS CARBALLO BALVANERA

## AGRADECIMIENTOS

A Dios, por la oportunidad que me da de vivir.

A nuestra *Alma Mater* la Universidad Nacional Autónoma de México, por permitirme ser parte de ella.

A la Facultad de Derecho de nuestra *Alma Mater*, por cinco años de conocimiento y enseñanza académica.

A todos y cada uno de mis profesores; por la paciencia y comprensión con la que compartieron con migo sus conocimientos y experiencias. Un agradecimiento especial al maestro el Lic. Luis Carballo Balvanera.

A mi madre, padre y hermanos, por su invaluable apoyo, paciencia y comprensión que me dieron en todo el largo camino de mi formación profesional. Un agradecimiento y reconocimiento especial a mi madre "LULU", por toda su ayuda, amor y comprensión.

A mi maestra la Lic. Patricia López López, por su amistad, ayuda y orientación que me concedió de manera incondicional en todo momento.

A todos y cada uno de mis amigos y compañeros, por su apoyo y motivación brindada en la realización de esta tesis.

## INTRODUCCION

Una de las problemáticas más añejas y complejas, que en los últimos años ha generado inquietud entre los diversos sectores de la sociedad, y que se vive no sólo en la Ciudad de México, sino también en las principales ciudades de nuestro país, está representada por el comercio informal, también conocido como comercio ambulante, ambulante, forma de comercio que se manifiesta y se ejerce fundamentalmente en la vía pública.

Aun y cuando pudiera pensarse que el fenómeno del comercio informal es tan antiguo como lo es nuestra historia, no es sino hasta años muy recientes que se ha iniciado su estudio, ello debido a que en las últimas dos décadas esta actividad a experimentado un crecimiento inusitado, que coloca a los diferentes ordenes de gobierno entre la espada y la pared.

A nivel nacional, en un estudio realizado por la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), se afirma que durante la última década el número de comerciantes informales creció casi al doble que el personal ocupado en el comercio denominado formal o establecido y se estima que para el año 2000 el comercio informal absorberá a más del 40% de la población económicamente activa y una tercera parte de los comercios estarán instalados en la vía pública, lo que significará que por cada establecimiento formal habrá de 2 a 3 comercios informales.

Aunado a lo anterior, es noticia de todos los días, las confrontaciones que en diversos terrenos genera el ejercicio y la proliferación del comercio informal. Por una

parte, están las protestas de la población (principalmente de las grandes ciudades), por la obstrucción o invasión de la vía pública, por la acumulación de basura y la falta de higiene en el manejo o manipulación de alimentos, etc., y por otra parte la inconformidad y denuncias de los comerciantes establecidos, por la desigualdad tributaria y operativa que les representa el ejercicio del comercio informal.

Diversos gobiernos desde hace más de 35 años, han llevado a cabo acciones tendientes a dar solución al fenómeno del comercio informal, fundamentalmente a uno de los tantos problemas derivados del mismo como lo es el hecho de ejercerse en la vía pública, en este sentido, se han instrumentado programas de reubicación de este comercio, lo que para algunos han tenido buenos frutos pero para otros han sido un fracaso rotundo.

Por otra parte, tomando en consideración que el comercio informal tiene diversas implicaciones (políticas, económicas, sociales, etc.), y que por ende puede ser estudiado desde distintos enfoques, en el presente estudio el comercio informal será estudiado fundamentalmente desde un punto de vista jurídico y concretamente desde el ámbito del derecho tributario.

Bajo este contexto y reconociendo que el comercio informal representa un tema de especial atención, y el cual ha sido escasamente explorado desde un ámbito del derecho fiscal, se presenta este trabajo de investigación con el afán de ofrecer una propuesta de control fiscal de este sector del comercio, así como para solucionar o atenuar los problemas que en materia tributaria se presentan, como lo son la evasión fiscal y la consecuente desigualdad tributaria que representa frente al comercio establecido.

En efecto, en materia fiscal concretamente, la presencia del comercio informal genera serios daños a las finanzas públicas de nuestro país, debido a que ofrece a los que lo ejercen ingresos que les permiten tener capacidad contributiva, más sin embargo, no cumplen con la obligación constitucional de contribuir para sufragar el gasto público, como lo establece el artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución Política General.

Esta evasión fiscal, representa una marcada desigualdad tributaria, así como también una desigualdad en el ejercicio de la actividad comercial respecto al comerciante establecido, ya que, este último, debe de cumplir tanto con la obligación de contribuir al gasto público prevista en el artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución Federal, así como de diversas disposiciones legales necesarias para su formal establecimiento y funcionamiento. En contraposición se presenta el comercio informal, que se caracteriza entre otras cosas por no generar (principalmente vía impuestos) ingresos a los gobiernos Federal y Locales en detrimento de sus finanzas y de la satisfacción de las necesidades de la sociedad.

Así pues, la propuesta expuesta en el presente trabajo de tesis va encaminada fundamentalmente al establecimiento de un régimen fiscal para los comerciantes informales, sencillo y justo, con el objeto de lograr un control fiscal de estos contribuyentes y con ello dar solución a los problemas de la evasión fiscal y desigualdad tributaria que implica el ejercicio de su actividad y así resolver en la medida de lo posible, con oportunidad, lo que en un futuro inmediato puede convertirse en una problema de tal dimensión que su inercia imposibilitará darle una solución integral.

Ahora bien, para el desarrollo del presente trabajo se realizaron dos tipos de investigación, una de campo y otra de carácter bibliográfico: la primera, comprendió

la visita a determinadas concentraciones de comerciantes informales principalmente del Distrito Federal y del Estado de México, la asistencia a diversos foros en los que se ventilo el problema, y además pretendimos llevar a cabo la aplicación de diversos cuestionarios entre los líderes y comerciantes informales pero nos vimos frustrados, ya que, las personas dedicadas a esta actividad son en general difíciles de abordar y se muestran reacias a proporcionar información.

En cuanto a la investigación de tipo bibliográfico, se efectuó la consulta de escaso material que sobre el tema se ha elaborado en México. Asimismo, se realizaron visitas a varias Delegaciones Políticas del Distrito Federal, a diversas secretarías de Estado, al Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como también a organismos tales como la Cámara Nacional de Comercio del Distrito Federal y a la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio Servicios y Turismo, para recabar información existente sobre el tema.

El contenido básico del presente estudio, se divide en cuatro grandes capítulos: las generalidades del comercio informal, breves antecedentes de la regulación fiscal del comercio informal, régimen fiscal del comercio informal y la asistencia fiscal especializada.

En el primer capítulo, como su nombre lo indica, presentamos un panorama general de lo que representa el comercio informal. En este sentido, iniciamos con la exposición breve y sucinta de la evolución histórica que ha experimentado el comercio informal en nuestro país, desde la época precolombina hasta nuestros días. Posteriormente definimos la figura del comercio en general y a su titular el comerciante a la luz del derecho mercantil, así como también la figura del comercio informal.

Así también, presentamos la clasificación que desde nuestro particular punto de vista presenta el comercio informal, sus formas representativas o formas en que se manifiesta, sus implicaciones que presenta en diversas materias, así como las causas que a nuestro parecer influyen en su nacimiento y proliferación.

En el segundo capítulo, exponemos de una manera muy breve y sucinta los antecedentes de la regulación fiscal del comercio informal que encontramos en la Ley del Impuesto Sobre la Renta y su Reglamento, la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la abrogada Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, el ahora Código Financiero del Distrito Federal y el Código Fiscal de la Federación.

En el tercer capítulo, expondremos además de un aspecto más jurídico el aspecto fiscal de nuestra investigación. En este sentido, en este capítulo presentamos el planteamiento del problema desde una perspectiva del derecho fiscal; señalando la necesidad de crear un régimen fiscal para el comercio informal y presentamos por ende nuestra propuesta de creación de un régimen fiscal especial y sencillo para los comerciantes informales, así como la necesidad de difundir considerablemente el régimen en mención a estos contribuyentes, como presupuesto para asegurar relativamente su aplicación y cumplimiento.

En el cuarto capítulo, prestamos como complemento de nuestra propuesta principal, la creación y funcionamiento de una asistencia fiscal especializada para el comerciante informal. En este sentido, se expondrá en primer término la naturaleza jurídica y el fundamento legal de la asistencia fiscal al contribuyente en general y las acciones o actividades que ésta comprende, y en segundo término, se expondrá los motivos de la creación de la asistencia fiscal especializada para el comerciante informal, así como su naturaleza y las características que a nuestro parecer debe cumplir.

Por último presentamos las conclusiones a las que hemos arribado después de un análisis integral y objetivo del fenómeno del comercio informal.

## **CAPITULO PRIMERO**

### **GENERALIDADES DEL COMERCIO INFORMAL**

#### **1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL COMERCIO INFORMAL.**

Para iniciar el desarrollo de nuestro trabajo de investigación, a continuación trataremos sucintamente la evolución que ha experimentado a través de nuestra historia, el fenómeno del comercio informal, ello con el propósito de facilitar la comprensión de su situación actual y además para enfatizar que su aparición o manifestación no se remonta a algunas décadas de nuestra historia (como podría llegar a pensarse), sino que su manifestación data desde hace más de 400 años; pero su magnitud aunado a las implicaciones que tiene en diversas áreas, es lo que ha generado en los últimos años mayor atención y por ende reflexión, análisis y discusión, por ser una actividad que crece día a día y que en general jurídicamente se desenvuelve como su nombre lo indica en la informalidad.

### 1.1.1. Etapa precolombina.

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

"Tan grande fue la importancia alcanzada por los comerciantes precolombinos, que a la llegada de los españoles constituían estos uno de los sectores más poderosos del mundo *mexica*, dotados de un sinnúmero de funciones y privilegios".<sup>1</sup>

Dentro de la organización social *mexica* existían dos sectores o agrupaciones que realizaban la actividad del comercio: la de los varios grupos de artistas, artesanos, (tales como los orfebres, plateros, etc.) y agricultores considerados como vendedores locales que comerciaban en pequeño y de manera ocasional; y la organización de los *pochtecas*, también conocidos como *oztomecas*, que eran mercaderes o comerciantes profesionales, que no sólo tenían el monopolio del comercio exterior, sino además gozaban de organización y privilegios; algunos autores le denominan comercio exterior, porque "el comercio consistía en exportar los productos manufacturados a otras regiones y en importar artículos exóticos de lujo".<sup>2</sup>

Aun y cuando la generalidad de los historiadores, consideran necesario hacer una distinción entre estos dos sectores que realizaban la actividad del comercio en

---

<sup>1</sup> León Portilla, Miguel. *Totiscayotl: aspectos de la cultura nahwatl (La Institución del Comercio)*, Fondo de Cultura Económica, México 1980, p. 309.

<sup>2</sup> Bouastello, Jacques. *La vida cotidiana de los aztecas en vísperas de la conquista*, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México 1970, p. 71.

esta época precolombina, por la importancia y preponderancia que tenían unos (los *pochtecas*) de los otros, también es necesario precisar que no se ahondará demasiado sobre el tema, ya que, no es la pretensión de nuestra investigación, sino sólo el de establecer que ambas agrupaciones constituyen antecedente del comercio ambulante, toda vez que cumplen con su característica esencial, es decir, que el comercio lo realizaban en las calles de cada barrio o región, independientemente que fuera en el comercio local o en el comercio exterior.

El comercio local se llevaba a cabo en mercados o Tianguis (*tianquiztli*), que se reunían en toda la población de importancia a intervalos regulares, y en los cuales existían además especializaciones entre los comerciantes.

"Cada región de comercio tenía su lugar en el tianguis ordenado en calles donde se agrupaban las distintas mercancías sin que se entremezclaran unas con otras; así había calles de herbolarios o calles en que se vendían solamente animales de caza, todo con tan gran orden que asombró a los conquistadores españoles".<sup>3</sup>

El mercado o *tianquiztli* más grande e importante era el de Tenochtitlán, inicialmente situado en la plaza frontera al Palacio Real y después trasladado a la Plaza de Tlatelolco, una vez que fue conquistado ese barrio por los mexicanos.

"El mercado de la capital causó profunda impresión a los primeros españoles que lo contemplaron, y es uno de los aspectos mejor descritos de la vida económica azteca. Existen descripciones completas de este tianguis, con listas de los artículos

---

<sup>3</sup> Calderón, Francisco R. *Historia Económica de la Nueva España en tiempos de los Austrias*, Fondo de Cultura Económica, México 1988, p. 76.

ofrecidos y las actividades mercantiles, e inclusive datos sobre medidas legislativas que se aplicaban dentro de él".<sup>4</sup>

Una vez que Tlatelolco fue conquistado por los aztecas, el tianguis de Tlatelolco constituyó el principal barrio comercial del México precolombino, al que llegaban productos de todas regiones de Mesoamérica.

El mercado o comercio local estaba organizado en forma definida y regida conforme a las siguientes reglas:

1. El día de reunión era una especie de día festivo durante el cual no debía hacerse otra cosa.
2. Sólo era permitido comerciar dentro del mercado o tianguis; el ejercicio del comercio fuera de él estaba prohibido por razones de orden religioso y social.
3. Para cada mercancía había un lugar en la calle.
4. La venta se realizaba por pieza y medida, nunca por peso.
5. Los precios de los productos vendidos en el mercado eran determinados por los jefes de los comerciantes (*pochtecatlatoque*).

Notemos como ya desde la época precolombina existía la prohibición de ejercer el comercio en lugares que no estaban destinados para ello, lo que en la actualidad también se prevé pero no se cumple, de ahí que se considere un ejemplo del derecho vigente no positivo.

En el mercado se colectaban determinados impuestos; se habla de una gabela que todos tenían que pagar en el mercado y que estaba destinado a fines públicos y

---

<sup>4</sup> López Rosado, Diego. *Historia y Pensamiento Económico de México*, U.N.A.M., México 1971, p.12.

al señor; se afirma que existían jueces en el mercado encargados de recaudar los tributos que pagaban los mercaderes.

"El gobierno del mercado era encomendado por el rey a un tribunal permanente compuesto siempre por diez o doce jueces que dictaminaba sobre todos los conflictos comerciales, velaba porque no hubiera fraudes en perjuicio tanto de consumidores como de vendedores, cuidaba que no se violarían los precios y las calidades de las mercancías fijados por las autoridades y juzgaba y sentenciaba los delitos que se hubieran cometido en el recinto del tianguis".<sup>5</sup>

Así pues, en esta etapa encontramos el antecedente inmediato de lo que hoy día conocemos como comercio informal, pues la actividad comercial se llevaba a cabo en los principales barrios a través de mercados o tianguis, por los indígenas llamados *pochtecas*.

### **1.1.2. Etapa Colonial.**

Desde la conquista hasta mediados del siglo XVI, los mercados o tianguis conservaron la organización y costumbres de los tiempos precolombinos, es decir, no se produjo ninguna transformación inmediata o drástica en los tianguis indígenas a raíz del establecimiento de la Nueva España; no fue establecido inicialmente ningún cambio o limitación al comercio. En 1533 todavía estaba a cargo del orden y justicia

---

<sup>5</sup> Calderón, Francisco R. *op. cit.*, p. 77.

en los mercados de México y Tlatelolco un juez indígena, sin la interferencia de ningún funcionario español.

Sin embargo, posteriormente, la actividad comercial de los indígenas sufrió las consecuencias de la organización económica surgida de la conquista, siendo sumamente reglamentada, estableciéndose prohibiciones o restricciones, como por ejemplo, sólo se les permitía realizar el comercio de los frutos y mercaderías que cosechaban en forma directa y artesanías fabricadas por ellos.

"Al principio las transformaciones ocurrieron de manera casi insensible: el mercado de Tlatelolco fue perdiendo importancia, pues si bien seguía asistiendo mucha gente todas las tardes, dejó de ser el centro comercial del país y su influencia fue pasando a ser meramente local, mientras ganaban fuerza otros mercados de la ciudad y los comercios de los españoles se iban apoderando del tráfico de bienes industriales y suntuarios".<sup>6</sup>

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

"Así la política de separación podía justificarse como un modo de protección para ambas sociedades, pero fue repetidamente violada en la práctica, aun por los funcionarios en quienes se confiaba para que la sostuvieran".<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, p.431.

<sup>7</sup> López Rosado, Diego. *op. cit.*, p.33.

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

A finales del siglo XVIII, el Virrey Segundo Conde de Revillagigedo, fue quien organizó el abasto de la Ciudad de México, mediante la construcción del que fuera considerado el mercado más grande e importante en la época colonial el Mercado del Volador, en la manzana del actual edificio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el Mercado del Volador al paso del tiempo fue insuficiente para satisfacer las necesidades de la ciudad y nuevamente se desbordó el comercio sobre la Plaza Mayor, el Atrio de Catedral y las calles circunvecinas.

Además de los mercados, en esta época surgió un nuevo elemento en el comercio que fueron las llamadas "ferias", en donde se llevaba a cabo el comercio principalmente de mercancías de exportación, pero solo fueron desarrolladas por algunos años.

### **1.1.3. Etapa México Independiente.**

Escasas noticias se tienen acerca del número de comerciantes que existían en esta época; pero tal carencia de información en este campo debe atribuirse, en parte, a la organización del comercio mexicano el cual se clasificaba en dos formas distintas: el practicado en tiendas y pequeños establecimientos (ampliamente desarrollado a fines del siglo XIX), y el que se efectuaba en las calles o en las afueras de las principales plazas de las ciudades y poblaciones del país.

"A diferencia de la época virreinal, durante estos años se desarrolló el sistema de tiendas, más sin que dejara de existir la forma tradicional heredada de aquel período, que fue la de los mercados exteriores; pero mientras que las primeras se establecían en forma preferente en las ciudades y poblados de importancia que pudieran ofrecer el número de demandantes suficientes, los segundos se desenvolvían en cualquier sitio.

Las tiendas permanecían abiertas permanentemente, mientras que los mercados ofrecían sus productos sólo en los días en que se celebraba este y que variaban de región a región del país".<sup>8</sup>

Por otra parte, a los ojos del gobierno en turno en la Ciudad de México, el comercio informal representó un constante y cotidiano problema que fue causa de una prolongada serie de intentos por regularlo y cuyo estrepitoso fracaso se refleja en la quema del famoso Mercado del Parían (el mercado más grande del siglo

---

<sup>8</sup> *Ibidem.* p. 107.

pasado) por parte de los comerciantes informales de la época, quienes ante la presión que se vivía en esos tiempos en la ciudad vieron en el mercado una forma ventajosa de eliminar a la competencia establecida.

Pongamos por ejemplo, el Manual de Providencias Económico-Políticas para el uso de los habitantes del Distrito Federal, recopilación que recoge el Bando dictado por la Secretaría del Excelentísimo Ayuntamiento Constitucional de la Ciudad de México de fecha 14 de octubre de 1828 y que dice:

"Aviso al público para que no se pongan puestos de frutas ni vendimias en las esquinas y banquetas.

Por haber tenido efecto las repetidas providencias de policía que prohíben los puestos de frutas y otras vendimias en las esquinas y banquetas de las calles de esta ciudad, sin haber sido bastantes para su observancia las multas impuestas por semejantes transgresiones, se ve el Excelentísimo Ayuntamiento precisado a adoptar medidas que puedan contener tales abusos perjudiciales al público que transita por las calles, y opuestos a la policía que en todo lugar culto debe observarse, acordado en consecuencia que todos los infractores de estas providencias pierdan los efectos que se les encuentren vendiendo en dichos pasajes, y se apliquen en beneficio de las cárceles y hospitales que están a cargo de la municipalidad; pues deben reducirse a los puntos y mercados que están designados para su respectivo expendio en orden publicada por rotulones de 11 de agosto de 1827, que son las Plazas de San Juan de Dios, del Carmen, la Santísima, San Pablo, San Juan de Letrán y Colegio de Niñas".<sup>9</sup>

Por su parte el *Monitor Republicano*, periódico de circulación en la Ciudad de

---

<sup>9</sup> Rodríguez de San Miguel, Juan Nepomuceno. *Manual de Providencias económico-políticas para el uso de los habitantes del Distrito Federal (1834)*, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México 1980, p. 48.

México durante la segunda mitad del siglo XIX, recoge un testimonio interesante que nos confirma que ni en pleno régimen del General Porfirio Díaz, el comercio informal dejó de existir, sino por el contrario, iba convirtiéndose en un problema de planeación urbana.

"La prensa ha dicho en estos días que esos comerciantes continúan invadiendo las calles de Flamencos y Portacoeli.

La Policía contesta:

Los zapateros y comerciantes que tenían de tiempo inmemorial establecido su comercio en las calles de Jesús, fueron trasladados por orden del señor gobernador a la calle de Universidad, mientras se les alistaba su sitio a propósito en uno de los mercados de la capital

En las calles de Flamencos y Portacoeli, como adyacentes a la Plaza del Volador, hay constantemente un gran concurso que acude allí a hacer sus compras y que llenan las calles y obstruyen el tránsito. Este mal no se corregirá hasta que no se subdivida el mercado en varias plazas por distintos rumbos de la ciudad, como se frene el proyecto ya".<sup>10</sup>

Tal pareciera que la nota podría ser de la semana pasada, puesto que, el Mercado del Volador se encontraba donde hoy se encuentra la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al lado de Palacio Nacional y el lugar donde se colocaban los vendedores informales a finales de siglo pasado es el mismo donde algunos están en este momento.

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

---

<sup>10</sup> El Monitor Republicano. *Los Mercaderes Ambulantes*, Año XXXII, Quinta Época, Núm. 104. México 1950, p.3.

#### **1.1.4. Etapa Pos Revolución.**

"En México, la revolución dejó sumida a la economía en una crisis aguda y fue el comercio uno de los sectores mas afectados, a causa de la inestabilidad política del país, en que no se contaba con un trafico interior continuo, y que incluso ocasiono que ciertas zonas del país quedaran completamente aisladas. Por otra parte, se produjo el resquebrajamiento del comercio, por lo que se dificultó grandemente la circulación y distribución de los productos".<sup>11</sup>

Mas aún, el comercio informal no fue afectado tan severamente, ya que, en la Ciudad de México ya entrado el siglo XX, los comerciantes informales crecían en número, afuera en las calles. De tal manera que las autoridades del Ayuntamiento acordaron crear un corredor comercial, de la Plaza de la Merced a la de San Juan Báez, así se formaba un corredor cerrado con trafico local.

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

Para dar respuesta a este reto, el entonces regente capitalino Ernesto P. Huruchurtu, implementó un programa considerado el más ambicioso y efectivo que se ha aplicado hasta la fecha, que consistió en la construcción de 265 modernos mercados, incluyendo la gran Central de Abastos y el nuevo Mercado de la Merced al que popularmente se le conoce como el de las Naves. Pero a pesar de ello, el

---

<sup>11</sup> López Rosado, Diego. *op. cit.*, p. 193.

problema de acumulación de comerciantes informales persistió hasta el año de 1980. Cabe señalar que desde el año de 1960 no se han construido nuevos mercados en el Distrito Federal, lo que nos indica la incapacidad del gobierno para dar solución al problema.

### **1.1.5. Etapa Actual.**

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

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

Por otra parte, con el objeto de cumplir con el compromiso de conservar el acervo arquitectónico e histórico del centro de la Ciudad de México, declarado por el Comité del Patrimonio Histórico de la *United Nations Educational Scientific and Cultural Organization* ( U.N.E.S.C.O ) el 08 de diciembre de 1987 como patrimonio

mundial de la humanidad, el Departamento del Distrito Federal, estableció un "Programa de mejoramiento del comercio popular".

Asimismo, la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, emitió un Bando<sup>12</sup>, por el que se prohíbe el ejercicio del comercio en la vía pública en puestos fijos, semifijos y de cualquier otro tipo en las calles comprendidas dentro del perímetro determinado por el Departamento del Distrito Federal para la primera fase del desarrollo del Programa.

Posteriormente, el actual Gobierno del Distrito Federal emitió un "Programa de Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública" <sup>13</sup>, el que prevé criterios para la aplicación de cuotas por concepto de aprovechamiento por el uso o explotación de vías y áreas públicas para realizar actividades mercantiles.

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

Por otra parte, es dable señalar que el Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, <sup>14</sup> prevé tanto la posibilidad de la instalación y funcionamiento del comercio en la vía pública, así como su prohibición en determinados lugares. En cuanto a los municipios de la Entidades Federativas, se han expedido para algunos

---

<sup>12</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Julio de 1993.

<sup>13</sup> Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 16 de Febrero de 1998.

<sup>14</sup> Publicado en la Gaceta del Distrito Federal el 10 de Junio de 1951.

de estos, diversos ordenamientos legales <sup>15</sup> principalmente leyes y reglamentos, que regulan al comercio informal en lo relativo a su forma de establecimiento y funcionamiento en determinadas zonas.

---

<sup>15</sup> Vid. *Reglamentación en Materia de Mercados, Comercio Ambulante y Tianguis para los Municipios en las Entidades Federativas*. En Hacienda Municipal, (México) : Marzo 1994, No. 46. p. 81.

## **1.2. DEFINICIÓN DE COMERCIO Y COMERCIANTE.**

Considerando que el comercio informal es como su nombre lo indica, una forma de comercio pero con su particular característica de la informalidad, es decir, que se realiza en la vía pública (principalmente) y al margen del cumplimiento de las disposiciones legales para su debido establecimiento y funcionamiento, es necesario definir en primer lugar, el vocablo comercio para facilitar la comprensión y análisis del tema que nos ocupa.

El vocablo comercio, tiene numerosas acepciones, y para nuestros fines eminentemente prácticos, a continuación se presentan aquellas que nos interesan por tener los elementos necesarios para lograr el fin anteriormente señalado.

En el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el vocablo comercio (del latín *commercium*, de *com*, con y *merx-cia*, mercancía), "constituye una actividad lucrativa que consiste en la intermediación directa entre productores y consumidores de bienes y servicios a fin de facilitar y promover la circulación de la riqueza.

Económicamente es la actividad de intermediación entre productores y consumidores que se efectúa con la finalidad de obtener un lucro.

En términos jurídicos el comercio no es sólo una intermediación lucrativa, sino también la actividad de las empresas, de la industria, de los títulos de crédito, etc." <sup>16</sup>

Por su parte, Guillermo Cabanellas define al comercio como "la negociación o actividad que busca la obtención de ganancia o lucro en la venta, permuta o compra de mercancías.// Establecimiento, tienda, almacén, casa o depósito dedicado al tráfico mercantil". <sup>17</sup>

En el Diccionario Jurídico Abeledo Perrot, se define al comercio como la "actividad que despliega una persona que actúa como intermediaria en el proceso económico adquiriendo bienes y servicios a título oneroso para lucrar con su enajenación". <sup>18</sup>

Para Rafael De Pina Vara, "el comercio en su acepción económica original, consiste esencialmente en una actividad de mediación o interposición entre productores y consumidores, con el propósito de lucro". <sup>19</sup>

De lo anterior, se pueden distinguir elementos o características como común denominador de la actividad comercial, por lo que, por comercio podemos entender:

1. Una actividad permanente con fines lucrativos, es decir, con él animo de obtener ganancias en la enajenación o venta de productos, y

---

<sup>16</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. *Diccionario Jurídico Mexicano*, 2ª ed., Porrúa, T.I., México 1987, p.512.

<sup>17</sup> Cabanellas, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, 20ª ed., T.II., Heliasta, Buenos Aires, Arg. 1987, p. 513.

<sup>18</sup> *Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot*, T.I, A-D, Buenos Aires, Arg. 1986, p. 4407.

<sup>19</sup> De Pina Vara, Rafael. *Elementos de Derecho Mercantil Mexicano*, 25ª ed., Porrúa, México 1994, p. 3.

2. Una actividad de intermediación entre productores y vendedores que realiza una persona (comerciante).

3. Una negociación mercantil

Estas características son de suma importancia y utilidad, toda vez que de su análisis se desprende que, son suficientes para explicar y entrar al estudio del comercio informal, ya que, éstas característica se adecuan a este último, pero con su peculiar característica de que se ejerce en la vía pública de manera informal.

Por otra parte, así como fue necesario definir el vocablo comercio para facilitar la comprensión del comercio informal, así también lo es, precisar de manera general la figura del comerciante, para dejar referencia de que quien realiza o ejerce el comercio informal es un comerciante, pues como lo veremos tanto en su acepción vulgar como en la jurídica, el comerciante informal encuadra perfectamente en ambas.

Hecha la aclaración, a continuación se presentan las nociones generales del comerciante en general.

Como acertadamente lo dice Joaquín Rodríguez Rodríguez, (después de un análisis para la delimitación de la materia propia del derecho mercantil), el comerciante "es el sujeto jurídico del derecho mercantil, el personaje del mismo, aunque el Código de Comercio Mexicano se base en un criterio subjetivo-objetivo, para la delimitación de la materia que le es propia".<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Rodríguez Rodríguez. Joaquín. *Curso de Derecho Mercantil*, 20ª ed., T.I, Porrúa, México 1991, p.35.

El comerciante, por tanto, es el sujeto principal del derecho mercantil, y aun cuando también lo son las personas que accidentalmente realizan alguna operación de comercio, aunque no tengan establecimiento fijo y, por tanto, se encuentran sujetas a la legislación mercantil (artículo 4 del Código de Comercio) solamente examinaremos la figura del comerciante.

El derecho mercantil mexicano está delimitado por los actos de comercio, de acuerdo al artículo 1º del Código de Comercio (en lo sucesivo C.Com.), pero al mismo tiempo, el concepto de comerciante sirve para la determinación de numerosos actos de comercio. Esto es, muchos de los actos que el C.Com. considera comerciales, lo son en cuanto son realizados por comerciantes, tal es el caso, por ejemplo, de los supuestos previstos en el artículo 75 fracciones XX y XXI.

Para Rafael De Pina Vara, "en el lenguaje común y corriente se conoce como comerciantes a las personas que negocian comprando y vendiendo o permutando géneros o mercancías. Es decir, aquellas personas que realizan operaciones de compraventa o de permuta, con propósito de lucro. Tal es el concepto originario de comerciante (mercader, traficante)".<sup>21</sup>

El concepto jurídico de comerciante, es más amplio que la noción vulgar. En efecto, son calificadas también como comerciantes, desde el punto de vista jurídico, además de las personas que habitualmente realizan operaciones de compraventa o de permuta, aquellas otras que se dedican a actividades completamente distintas, de carácter industrial y agrícola inclusive. Así por ejemplo, el artículo 75 del C.Com., reputa actos de comercio y por consiguiente, son comerciantes los que realizan profesionalmente, las actividades relativas a empresas de construcción, las de

---

<sup>21</sup> De Pina Vara, Rafael. *op. cit.*, p. 45.

transporte, mas aun, no abundaremos en el estudio de estos últimos, sino del comerciante individual, ya que, es en donde ubicamos al comerciante informal, del que hemos hecho referencia y el que prevé el artículo 3º fracción I del C.Com.

Así pues, en el artículo 3º fracción I del C. Com. vigente, establece que se reputan como comerciantes: "las personas físicas que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria".

No es necesario, hacer una explicación abundante para darnos cuenta que el comerciante informal cumple con los requisitos previstos en el artículo 3º Fracción I del C. Com., cuya breve y sucinta explicación se ofrece a continuación:

**La Capacidad:** El artículo 5º Constitucional establece que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. Por tanto, cualquier persona, excepto a la que la ley sé lo prohíba expresamente, podrá ser comerciante. Pero la capacidad legal a la que se refiere la fracción I del artículo 3º del C.Com, no es esa capacidad de goce, sino la capacidad de ejercicio, la capacidad para actuar como comerciantes".<sup>22</sup>

Por su parte, el artículo 5º del C.Com. establece que toda persona que según las leyes comunes (el derecho civil) es hábil para contratar y obligarse, y a quien las mismas leyes no prohíben expresamente la profesión del comercio, tendrá capacidad legal para ejercerlo. Así, tienen capacidad de ejercicio absoluta para dedicarse al ejercicio del comercio, para ser comerciantes, los mayores de edad, no declarados en estado de interdicción. ( Artículos 22, 23, 24, 647 y 1798 del Código Civil para el Distrito Federal).

---

<sup>22</sup> Mantilla Molina, Roberto. *Derecho Mercantil*, 29ª ed., Porrúa, México 1993, p. 87.

**El Ejercicio del Comercio:** Los artículos 3º y 5º del C.Com., establecen como requisito para ser considerado legalmente comerciante, además de la capacidad, el ejercicio del comercio.

La expresión "ejercer el comercio" no significa lo mismo que realizar efectivamente actos de comercio. Como acertadamente señala Roberto Mantilla Molina:

▪ no todos los actos de comercio son aptos para conferir el status de comerciante... si nos detenemos en el artículo 3º para fijar el concepto de comerciante, si escudriñáramos todo el código de que forma parte, para obtener una interpretación sistemática del texto legal, encontraremos múltiples preceptos que descansan en el supuesto de que el comerciante es titular de una negociación, bien se le llame así, bien se empleen expresiones que en el léxico del código resultan sinónimas (establecimiento mercantil, empresa, almacén, tienda, casa de comercio). Por tanto, puede afirmarse, haciendo una interpretación sistemática del artículo 3º, que es comerciante quien tiene una negociación mercantil".<sup>23</sup>

**La Ocupación Ordinaria:** Hacer del comercio la ocupación ordinaria significa realizar actos de comercio de un modo habitual, reiterado, repetido, convirtiendo la actividad mercantil en una actividad profesional y no en forma esporádica o accidental.

Una vez que hemos establecido los alcances de las figuras del comercio y comerciante estamos en condiciones para iniciar el estudio y análisis del tema que nos ocupa, es decir, del comercio informal.

---

<sup>23</sup> *Ibidem.*, p. 99.

### **1.3. DEFINICIÓN DE COMERCIO INFORMAL.**

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

Así pues, se entiende por economía subterránea al "conjunto de actividades a través de las cuales se realizan diversas transacciones de bienes o servicios que pese a que se conoce su existencia por parte de las autoridades, no se registran en las estadísticas e indicadores nacionales, ya que al ser omitida ante la autoridad fiscal la declaración de los ingresos que generan, quedan fuera de la contabilidad del país".<sup>24</sup>

También ha sido definida la economía subterránea, como "el producto interno bruto no registrado o sub-registrado en las estadísticas oficiales, asociado con un nivel dado de carga fiscal".<sup>25</sup>

Asimismo, se ha considerado que las actividades que podrían clasificarse como subterráneas, aparecen y se desarrollan dentro de todos los sectores que funcionan en el sistema económico nacional (comercial, agropecuario, industrial y de servicios) y de estas actividades destacan las siguientes: trabajos o empleos no

---

<sup>24</sup> Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México. *Economía Informal: economía metropolitana*, México 1987. p. 15.

<sup>25</sup> Centro de Estudios Económicos del Sector Privado A.C. *La Economía Subterránea en México*, CEESP, México 1986, p.2.

registrados remunerados en efectivo que evaden el pago de impuestos y aportaciones de seguridad social (talleres o pequeñas fabricas de índole familiar), el contrabando de mercancías, juegos ilegales (casinos), tráfico de drogas, transacciones de mercancías no declaradas y el comercio informal.

Lo que es notable y característico en este enfoque, es su unilateralidad y su hibridez. Unilateralidad, en tanto que considera (no importa que actividad) la falta de ingresos en la recaudación fiscal, ya sea que, ésta provenga del Impuesto al consumo (IVA), del Impuesto Sobre la Renta, del pago del Impuesto General a la Importación, de Aportaciones de Seguridad Social, etc. Híbrida, en tanto que engloba en un mismo rubro a actividades legales con ilegales.

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

En este sentido, es importante señalar que en los escasos estudios efectuados sobre el comercio informal, se advierte la ausencia de una definición aceptada generalmente al respecto, y en algunos casos incluso el término adoptado difiere, dependiendo de lo que se intenta medir. Así pues, se habla de comercio ambulante, de comercio popular, de comercio en la vía pública, de comercio callejero y ambulante, pero salvo el nombre, desde nuestro particular punto de vista todas las acepciones empleadas se refieren al mismo fenómeno.

Lo anterior es importante, debido a que la definición del comercio informal adoptada en la presente investigación, implicará la delimitación de las actividades que con posterioridad se expondrán y que a nuestro parecer en su conjunto lo conforman.

Así pues, por comercio informal, ***a la actividad que surge y se desenvuelve en el ámbito de la rama del comercio, mediante la cual se realizan diversas transacciones o ventas de bienes de manera informal, es decir, que se desarrolla al margen del cumplimiento las disposiciones legales establecidas para su debido establecimiento y funcionamiento, a través de puestos fijos y semifijos y en forma estrictamente ambulante en la vía pública, cuyos ingresos son omitidos ante la autoridad fiscal, generando por ende evasión fiscal y desigualdad tributaria y quedando por tanto fuera de la contabilidad del ingreso nacional.***

## **1.4. CLASIFICACIÓN DEL COMERCIO INFORMAL.**

### **1.4.1. Comercio informal de subsistencia.**

El comercio informal de subsistencia, está formado por personas cuyos ingresos por lo regular no superan el equivalente a un salario mínimo, manteniéndose en el estrato económico más bajo. Se localizan diseminadas en las calles y aceras, dedicándose generalmente a la venta de dulces, papel facial, pepitas, refrescos en lata y fruta.

La característica principal de este sector, consiste en el manejo de inversiones mínimas y volúmenes de venta monetariamente bajos. Su impacto en el comercio establecido se considera menor que el reflejado por el comercio informal de rentabilidad, del cual se hablará más adelante.

Respecto a esta modalidad, se ha dicho acertadamente que, "debido a que vivimos inmersos en una cotidianeidad urbana que cambia con relativa frecuencia su panorama, no alcanzamos a percibir con la nitidez suficiente la gran diversidad de actividades marginales que han reaparecido en forma masiva dentro de los ámbitos ciudadanos como única alternativa de sobrevivencia para grupos cada vez más amplios de la población".<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Instituto de Investigaciones Económicas de la U.N.A.M., *La Industria de las Frituras: empleo y modernidad*, U.N.A.M., México 1988, p.1.

Es precisamente, esta imposibilidad de acceso a la educación aunada a la problemática del desempleo, lo que provoca el surgimiento del comercio informal de subsistencia, que representa la alternativa más inmediata para que el marginado se allegue de recursos.

Es innegable que esta modalidad del comercio informal, es una realidad social de la que no se puede estar ajeno y no obstante que puede considerarse como un mal necesario, es conveniente subrayar, que al derivarse de un problema de estructura económica, educativa y desempleo, queda al gobierno y sociedad la responsabilidad de encontrar fórmulas efectivas que conlleven a su pronta solución.

#### ***1.4.2. Comercio informal de rentabilidad.***

Por otro lado, encontramos otra tendencia con características palpables de elevados beneficios y que llamamos comercio informal de rentabilidad.

Este tipo de comercio, se caracteriza por ofrecer a sus titulares altas utilidades en el ejercicio de su actividad, evitando la carga fiscal y el cumplimiento de la reglamentación respectiva para su debido establecimiento y funcionamiento.

En efecto, se caracteriza fundamentalmente por generar utilidades enormes, pues se habla de aproximadamente del 55% de utilidad neta, sus titulares generalmente no pagan contribución alguna y sólo pagan cuotas a sus líderes que es la única erogación fuerte que tienen.

Este tipo de comercio, es el que a generado mayor polémica, discusión y al cual está dirigido el presente estudio, ya que, quien lo realiza obtiene ingresos que le permiten tener *capacidad contributiva*, entendida esta como la aptitud económica que tienen las personas para contribuir al gasto público, dado lo anterior en razón de su riqueza o ingreso, pero a pesar de ello no contribuyen al gasto público dañando notoriamente las finanzas públicas del país y de manera directa al comercio establecido por existir desigualdad tributaria, fundamentalmente en materia de impuestos.

En el comercio informal de rentabilidad, se observa un mayor ingrediente de valor y volumen en las mercancías que venden, pues en general, realizan la venta de ropa, electrónicos, calzado, bisutería y alimentos. Es pertinente aclarar, que no todos los comercios informales de rentabilidad tienen los mismos márgenes de ingresos ni los mismos niveles de ganancia. Esta situación se desprende de varios factores tales como: la diferencia de giros, la inversión realizada, la ubicación geográfica y el valor de los productos.

Esta segunda vertiente de personas ocupadas en esta actividad informal, sí requieren de una suma considerable de dinero (que varia según el giro) para la instalación y operación del negocio, lo cual establece una clara diferencia respecto a los comerciantes informales de subsistencia, que se allegan de ingresos destinando apenas el dinero indispensable para la adquisición de los productos que venden y para la satisfacción de las necesidades mínimas de subsistencia de su familia. No pudiéndose en este último caso hablar de capacidad contributiva.

## **1.5. FORMAS REPRESENTATIVAS DEL COMERCIO INFORMAL**

De acuerdo a nuestra definición de comercio informal que anteriormente ofrecimos, se desprender que dicha actividad comercial tiene dos formas específicas de manifestación y que desde nuestro particular punto de vista constituyen la especie del género, que son: el comercio ambulante y el comercio ejercido a través de puestos fijos y semifijos en la vía pública.

### **1.5.1. Comercio ambulante.**

Para la Real Academia, el término *ambulante* (del latín *ambulans - anis*, p.a. de *ambulantare*, andar) significa: "que va de un lado a otro sin tener asiento fijo".<sup>27</sup>

Por lo anterior, a esta forma de manifestación del comercio informal la identificamos como comercio ambulante, ya que, atendiendo al estricto significado gramatical de la palabra *ambulante*, son los que deambulan de un lado a otro por las calles (principalmente) ofertando sus mercancías y que aun cuando en ocasiones

---

<sup>27</sup> Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*, 18ª ed., Espasa-Calpe, Madrid 1956, p. 79.

coincide geográficamente con la otra forma representativa del comercio informal, su presencia respecto a estas últimas, es muy reducida y aislada.

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

Esta forma de comercio informal, ha sido definida por algunos ordenamientos legales.<sup>28</sup> Así por ejemplo, tenemos a la abrogada Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1990, que en su artículo 135 señala que, por comercio ambulante se entiende "... el comercio que se ejerza con una movilidad constante, cuando la persona porte directamente, sin vehículo, ni mueble, la mercancía que ofrezca al público".

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

- I. Aquellos comerciantes que se localizan principalmente en las proximidades de las estaciones del metro y en los alrededores de los mercados y en menor grado en calles, cruceros y aceras. Un ejemplo de esta división lo constituyen las que popularmente son llamadas *marías* o *juanas*.
- II. También ubicamos dentro de este sector, a todas aquellas personas que realizan su actividad dentro de los vagones del metro y en los microbuses.

---

<sup>28</sup> Vid. Artículo 135 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1990, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1989, y el artículo 2° de la Ley para Regular el Uso de la Vía Pública en el Ejercicio de la Actividad Comercial de los Municipios de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el 2 de Febrero de 1994.

### **1.5.2. Comercio en puestos fijos y semifijos en la vía pública.**

Antes de iniciar el desarrollo de este apartado, es conveniente y necesario aclarar y hacer especial énfasis, en que si bien es cierto que, una de las características que se debe cumplir para tener la calidad de *ambulante*, es no presentar elementos de estabilidad o permanencia, también es cierto que, esta forma de ejercer el comercio mediante puestos en la vía pública (sean de los considerados como fijos o semifijos), es la forma que la generalidad de la gente conoce como comercio ambulante o ambulante, y que además en algunos casos ha sido ubicada dentro de este sector por la propia autoridad fiscal, por lo que hemos considerado que es conveniente para no entrar a debate y confusión, realizar el estudio separado de estas dos formas representativas del comercio informal, es decir, del comercio ambulante propiamente dicho y al comercio que se ejerce a través de puestos fijos o semifijos en la vía pública.

Aunado a lo anterior, cabe señalar que si bien es cierto que esta forma de manifestación del comercio informal a través de puestos fijos o semifijos en la vía pública, presenta en alguna medida un elemento de permanencia por el hecho de estar adheridos al suelo o no en un determinado lugar, también lo es que pueden de un momento a otro cambiar de lugar, de ahí que consideremos que dicha permanencia es relativa y no absoluta.

Hecha la aclaración y ya entrando en materia, iniciaremos el desarrollo del presente apartado ofreciendo una noción del término *puesto*. Para tal efecto, diremos que de acuerdo con la Real Academia Española en su Diccionario de la Lengua Española, la palabra *puesto* (del latín *postus, positus*) significa: "p.p. irreg. de poner.//

Sitio o espacio que ocupa una cosa, // Tiendecilla, generalmente ambulante, o paraje en que se vende por menor.<sup>29</sup>

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

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

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

- A. Por puesto fijo: Se considerará aquella instalación en la cual se ejerzan el comercio en vías y áreas públicas, que se encuentre en un lugar determinado con carácter permanente;
- B. Por puesto semifijo: Se considerará aquella instalación de tipo desarmable o desmontable en la cual se ejerza el comercio en vías y áreas públicas, así como también vehículos que se utilicen para portar y ofrecer mercancía al público, cualquiera que sea la fuerza que los mueva, incluyendo la humana.

---

<sup>29</sup> Real Academia Española. *op. cit.*, p. 1080.

Cabe señalar, que esta forma de manifestación del comercio informal a través de puestos en la vía pública al formar grupos, han recibido nombres específicos, ya sea por el número de comerciantes que lo integran o bien por los productos o mercancías que venden, tal es el caso de las llamadas concentraciones, los tianguis o mercados sobre ruedas y las plazas o bazares. Estas figuras serán expuestas brevemente a continuación.

### **1.5.2.1. Concentraciones.**

Las concentraciones de comerciantes informales, se caracterizan por estar constituidas por un número considerable de comerciantes que se establecen en zonas con mayor afluencia de consumidores, por ejemplo, los comerciantes informales establecidos en el Barrio de Tepito en la Ciudad de México.

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

Dentro de este sector, cabe hacer la distinción respecto de aquellas concentraciones de comercio informal que se forman en festividades o días populares, ya que, la permanencia de estos últimos es transitoria.

Así pues, el calificativo de concentración se le da en razón del número considerablemente alto de comerciantes informales que la constituyen.

### **1.5.2.2. Tianguis o Mercados Sobre Ruedas.**

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

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

Estos tianguis o mercados sobre ruedas como se dijo, tienen la peculiaridad de comercializar artículos de primera necesidad, tales como alimentos perecederos, abarrotes, ropa, calzado y artículos para el hogar. Sin embargo, debe reconocerse que esta función paulatinamente se ha venido desvirtuando, puesto que, puede observarse la venta de productos distintos a los anteriormente señalados, tales como: televisores, videocasseteras y muebles, entre otros de similar naturaleza.

### **1.5.2.3. Plazas o bazares en la vía pública.**

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

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

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

- A. Ejercer la actividad comercial generalmente en la vía pública.
- B. Operar con horarios libres en lugares de alto flujo vehicular o peatonal.
- C. Las mercancías que venden generalmente son más baratas que en comercios establecidos.
- D. Permite el flujo de bienes entre productores y consumidores.
- E. Opera al margen del cumplimiento de obligaciones fiscales principalmente de carácter federal.

## **1.6. IMPLICACIONES DEL COMERCIO INFORMAL.**

El comercio informal, es una actividad que en la última década ha tenido un crecimiento inusitado, ello a propiciado su desbordamiento constituyendo por tal motivo uno de los fenómenos más visibles e incontrolables, no sólo de la Ciudad de México sino también, como ya se dijo, de la mayoría de las ciudades conurbadas e importantes de nuestro país. Esta magnitud del comercio informal, aunado a sus diversas implicaciones y a la incapacidad para ofrecer alternativas de solución, ha motivado inquietud, debate, preocupación y estudio entre los diversos sectores de la sociedad.

Hoy día el comercio informal, es ejercido de acuerdo a las estimaciones más generalizadas, por alrededor de un millón de personas en todo el país, de las cuales doscientas mil se ubican en el Distrito Federal.

Frente a este fenómeno informal, se han vertido infinidad de opiniones y posturas, tanto de partidos políticos, como de comerciantes establecidos, comerciantes informales y de la sociedad en general; y como habría de esperarse, en algunos casos estas opiniones coinciden y en otros casos se contraponen, según sea el tema derivado del comercio informal que se aborde.

Para tener una idea general de estas posturas, a continuación se presenta el siguiente cuadro que ilustrará con mayor claridad los puntos sobre los cuales hay coincidencia de opiniones y los puntos respecto de los cuales existe una marcada

controversia y debate, fundamentalmente en el Distrito Federal, lugar en donde el fenómeno del comercio informal es más grave y complejo.

<b>PUNTOS DE COINCIDENCIA</b>	<b>PUNTOS DE CONTROVERSI</b>
1. Revisión del Bando que prohíbe el ejercicio del comercio informal. <sup>30</sup>	1. La erradicación total del comercio informal.
2. Revisión del Programa e Reordenamiento del comercio en vía pública. <sup>31</sup>	2. La aplicación del Bando y del Programa de Reordenamiento.
3. Creación del marco jurídico que regule de manera integral al comercio informal.	3. Los operativos policiacos realizados para desalojar a los comerciantes informales, en cumplimiento del Bando.
4. Elaboración de un censo o padrón de comerciantes informales.	4. La derogación del art. 267-A del Código Financiero del D.F. <sup>32</sup>
5. Creación de plazas, corredores, planchas y bazares comerciales, así como la creación de nuevos mercados públicos y la ampliación de los ya existentes para la reubicación de comerciantes informales.	5. La responsabilidad del surgimiento y proliferación de este fenómeno.
6. Financiamiento para la adquisición de espacios que se vayan creando.	6. El tema de la desaparición o no de las agrupaciones y líderes.
7. La desregularización administrativa	7. Los problemas derivados del comercio informal, por ejemplo: la evasión fiscal, la procedencia de sus mercancías que venden, etc.
	8. La insuficiencia de los espacios para la reubicación de los comerciantes informales.

<sup>30</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Julio de 1993.

<sup>31</sup> Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 16 de Febrero de 1998.

<sup>32</sup> Este artículo establece las cuotas que por concepto de aprovechamiento deben pagar quienes usen o exploten las vías y áreas públicas para realizar actividades mercantiles en el Distrito Federal.

Por nuestra parte consideramos, que esta diversidad de opiniones o posturas presentan un cierto grado de subjetividad, que en cierta forma se comprenden si tomamos en consideración que son el reflejo de la defensa de los intereses que están en juego. Sin embargo, bien podría tomarse lo positivo y común de cada una de ellas y comenzar a estructurar alternativas de solución que beneficien a todos.

Frente al conflicto de intereses que esto representa, es necesario hacer especial énfasis en que el comercio informal, es un fenómeno que más que confrontaciones requiere de alternativas integrales de solución, es decir, que contemplen a todos y cada uno de los problemas que a su vez implica, no sólo de carácter fiscal que es la intención de nuestra propuesta, sino en todas y cada una de las áreas en las que influye negativamente.

#### ***1.6.1. Pertinente aclaración.***

Por todo lo anteriormente señalado, es importante aclarar que nuestro interés en el presente trabajo, no es el de presentar una propuesta de erradicación total del comercio informal por considerarlo casi imposible (por lo menos a corto y mediano plazo), sino el presentar una propuesta de control fiscal de este sector del comercio y con ello dar en la medida de lo posible solución a uno de los tantos problemas que implica, que es el relativo a la evasión fiscal y a la desigualdad tributaria que representa frente al comercio establecido, problema que no sólo se presenta en la Ciudad de México, sino en todos y cada uno de los lugares del país en que este fenómeno se manifiesta.

Por otra parte, cabe señalar que el comercio informal representa un problema tan difícil, complejo y a su vez abundante, que ofrece la posibilidad de estudiarlo y analizarlo desde diversos enfoques. Por tal motivo, es difícil presentar en un trabajo como este, una propuesta de solución que abarque a todas y cada una de estas implicaciones, ya que, cada una de ellas requiere de una investigación y estudio por separado.

Por lo anterior, la propuesta aquí presentada está básicamente enfocada al problema de índole fiscal, (cuyo planteamiento y análisis se reserva para el tercer capítulo), sin embargo, no negamos la existencia, ni restamos la importancia que tienen todas las demás implicaciones que tiene el comercio informal, por lo que a continuación exponemos breve y sucintamente estas implicaciones, con el objeto de tener un panorama general y facilitar así la comprensión del problema.

#### ***1.6.2. Falta de garantías al consumidor.***

Generalmente las actividades comerciales que se llevan a cabo en el comercio informal, se realizan al tenor de diversas violaciones a leyes y reglamentos establecidos, que regulan el control de la calidad de los artículos o productos que se producen y comercializan en el territorio nacional en perjuicio de los consumidores, toda vez que se venden sin expedir notas, facturas de venta, ni garantía alguna.

La Ley Federal de Protección al Consumidor en su artículo 82 establece que: "el consumidor puede optar por pedir la rescisión o la reducción del precio y en

cualquier caso, la indemnización por daños y perjuicios, cuando la cosa u objeto del contrato tenga defectos o vicios ocultos que la hagan impropia para los usos a que habitualmente se destine o que disminuyan su calidad o la posibilidad de su uso. Cuando el consumidor opte por la rescisión, el proveedor tiene la obligación de reintegrar el precio pagado”.

A su vez el artículo 12 del mismo ordenamiento legal establece que: "sin perjuicio de lo dispuesto por la legislación fiscal, el proveedor, tiene la obligación de entregar al consumidor factura, recibo o comprobante en el que consten los datos específicos de la compraventa, servicio prestado u operación realizada”.

En estos supuestos, la falta de documentación que ampara la compra de la mercancía y la ausencia de garantía del producto, implica que el consumidor se encuentra imposibilitado para reclamar al vendedor, la devolución del dinero pagado, su reducción en el precio, el cambio del producto e incluso para demandar el pago de los daños y perjuicios que se le causen, además de provocar que el adquirente absorba el costo de reparación de la mercancía comprada.

Asimismo, la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) no actúa en defensa de los compradores, por cuanto exige para darle curso a sus quejas, la exhibición de la factura que acredite la operación de compraventa. En estas circunstancias, los compradores tampoco pueden solicitar la intervención de las instancias judiciales competentes, porque no se cuenta con el documento indispensable para acompañarlo a su demanda. Lo que sí podría hacer la PROFECO, es sancionar conforme a la ley de la materia a los proveedores que fomenten el comercio informal con productos de baja calidad.

### **1.6.3. Deterioro al medio ambiente.**

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

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

### **1.6.4. Inseguridad Pública.**

Una constante preocupación de los transeúntes, consumidores y gente aledaña a los lugares en donde el comercio informal se realiza, es la inseguridad que prevalece, entre otras causas por el inadecuado manejo de tanques de gas, ya que, se utilizan sin observar mínimas medidas de seguridad, lo que ocasiona inseguridad por la latente posibilidad de un siniestro originado por la explosión de alguno de estos tanques; por la obstrucción del tránsito peatonal y vehicular que imposibilitan que se realice un adecuado servicio de vigilancia, por lo que se han convertido en espacios

propicios para realizar actividades ilícitas; y por la instalación de conexiones clandestinas en las fuentes emisoras de energía eléctrica que en determinado momento pueden generar incendios.

#### ***1.6.5. Implicaciones en la salud pública.***

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

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

Sobre el particular, cabe aclarar que no hay datos estadísticos que permitan conocer la cantidad de personas que adquieren infecciones gastrointestinales a través del consumo de alimentos en la vía pública, sin embargo, si tomamos en consideración que, aunado al problema del polvo y del viento (de por sí ya contaminado) que contaminan a su vez los alimentos, los vendedores no disponen con los servicios básicos de higiene que se requieren en esta delicada actividad lo que hace presumir la existencia de dichas infecciones.

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

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

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

Es innegable que otro de los aspectos que implica el comercio informal y al que no hay que restarle la importancia que tiene es el de orden laboral. En efecto, dentro del comercio informal se observa el empleo de trabajadores para ayudar en las tareas de venta de las mercancías y que por regla general, la relación laboral que se establece se realiza en total contravención a las normas laborales y de seguridad social que establecen tanto la propia Constitución General (Artículo 123 apartado A), así como la Ley Federal del Trabajo y la Ley de Seguro Social, situación que provoca perjuicios al trabajador.

A este respecto, en un estudio realizado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la U.N.A.M., sobre comerciantes ambulantes dedicados a la venta de frituras, confirma lo dicho al observarse que "... en algunos casos ni siquiera logran trabajar por cuenta propia, sino que son regenteados por un patrón que los explota bajo las condiciones más extremas, éstas sólo les paga una comisión proporcional a las ventas y se reserva así, implícitamente, el derecho de obligarlos a trabajar jornadas mayores a las acostumbradas en el sitio habitual y por la ruta de ida y regreso al lugar de aprovisionamiento, sin proporcionarles ningún tipo de seguridad social. Resulta aquí frecuente el empleo de mujeres y niños".<sup>33</sup>

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

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

---

<sup>33</sup> Instituto de Investigaciones Económicas de la U.N.A.M. *op. cit.*, p. 24.

### **1.6.7. La procedencia y calidad de mercancías que se expendan.**

La procedencia y calidad de las mercancías que se venden en el comercio informal, es otro de los aspectos que también ha generado controversia y preocupación, ya que, generalmente se les vincula con actos ilícitos tales como: robo de mercancía, contrabando y piratería.

Con relación a la piratería, es común y una realidad encontrar puestos en la vía pública que venden copias de fonogramas, videogramas y libros, sin la autorización de los titulares de los derechos de autor, o bien copias apócrifas de los mismos productos, constituyendo por tal motivo una grave violación a los derechos de autor.

Además de estas mercancías se comercializa, ropa, perfumes y hasta aparatos electrónicos, en los que se utilizan marcas registradas sin contar con la licencia del titular de las mismas o marcas parecidas en grado de confusión a otra registrada, constituyendo así una infracción o delito según se trate, en los términos de la Ley de Propiedad Industrial (artículos 223-313).

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

Otro de los aspectos que agravan aun más la situación del comercio informal, es el relativo a sus posibles nexos con la delincuencia organizada, especialmente

aquella dedicada al robo de mercancías de todo genero, que por lo general, son realizados a transporte de carga y en donde los líderes juegan un papel muy importante por ser el enlace entre esta delincuencia y el comerciante informal.

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

Hay que aceptar que todos estos aspectos o implicaciones que forman parte del comercio informal, aunque no podemos generalizar, son una realidad que también ameritan ser estudiados. También debemos reconocer, que es responsabilidad del gobierno federal y de los gobiernos locales (dentro de sus respectivos ámbitos de competencia), a través de sus diferentes instituciones como la Procuraduría General de la República, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, etc., llevar a cabo acciones tendientes a investigar, y sancionar a quienes llevan a cabo estas actividades ilícitas.

#### ***1.6.8. Efectos en el tránsito peatonal y vehicular.***

El comercio informal especialmente el representado por puestos fijos y semifijos, al instalarse en la vía pública obstruyen gravemente el tránsito vehicular generando serios contratiempos a la ciudadanía y embotellamiento, saturan y

bloquean entradas y salidas de las estaciones del metro, hospitales y escuelas, lo que provoca molestias principalmente a vecinos, transeúntes y automovilistas.

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

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

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

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

Aunado a lo anterior, es una realidad que el comercio informal representa un problema social, ya que, como expusimos con antelación el comercio informal clasificado como de subsistencia, representa una expectativa de subsistencia de un alto número de la población y de sus dependientes, y que de no existir esta

posibilidad de obtener ingresos, se incrementarían aun más los índices de desempleo y probablemente también de criminalidad.

Así pues, el comercio informal representa un problema de carácter social, porque mientras afecta a la generalidad de la sociedad por las implicaciones anteriormente señaladas, a su vez representa para un sector de la misma un medio de subsistencia, amén de que para otros muchos represente un negocio, una forma de obtener grandes cantidades de dinero y una forma muy fácil de no pagar impuestos. El comercio informal es por tanto, un problema socioeconómico, pero que sin embargo, ha evolucionado y convirtiéndose en un problema con matices políticos.

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

Es a esta relación entre partidos políticos y organizaciones de comerciantes informales, a lo que dentro de la política se conoce como *clientelismo político*, que consiste en la afiliación forzosa o condicionada de los integrantes de organizaciones populares, obreras, campesinas, profesionales y empresariales, a un partido político con el objeto de ejercer sobre ellos un control y ser utilizados para sus propios fines, formando así verdaderos terrenos de poder.

Así pues, mediante el *clientelismo político*, el partido político a través del líder de la agrupación de comerciantes informales, los utiliza para sus propios fines, ya sea para apoyar sus ofertas políticas, acarreos, manifestaciones, el logro del voto

corporativo o apoyo masivo en actos oficiales, etc., a cambio de privilegios y tolerancia en el ejercicio de su actividad.

El líder juega un papel muy importante en esta relación, ya que, a través de este se afilia a la organización y se consiguen los espacios para ejercer esta actividad mediante una cuota, que constituye la garantía de su instalación y permanencia.

En esta relación, los líderes como se ha dicho, tienen una participación determinada y que hay que separarla con claridad de la actividad realizada por los comerciantes informales. En efecto, los líderes se hacen indispensables como mediadores, gestores y mecanismos de control de la masa de comerciantes informales, coordinan calles completas, reciben sus cuotas y son quienes más se enriquecen con esta actividad, manejan muy bien tanto a los comerciantes como a las propias autoridades encargadas del manejo de la administración de una ciudad existiendo por tanto, un apoyo recíproco de estas con aquellos.

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

Por todo lo anterior, los partidos políticos y líderes que acostumbran a utilizar y manipular a esa gente de manera corporativa, deben renunciar a este tipo de practicas *clientelares* y preocuparse realmente por sus agremiados, proponiendo alternativas de solución y dejar de debatir sobre quien tuvo la culpa del surgimiento y proliferación de este fenómeno informal.

Los partidos políticos deben sacar las manos del comercio informal, si se le quiere dar una solución, pero sacar las manos en el sentido de dejar de practicarla el

*clientelismo político* y darle alternativas a quien vende en la vía pública y no a los líderes. Desde mi particular punto de vista, la afiliación y permanencia en un partido debe ser de manera voluntaria e individual sin condicionarlo a privilegios y favores.

## **1.7. CAUSAS QUE ORIGINAN EL NACIMIENTO DEL COMERCIO INFORMAL.**

### **1.7.1. El desempleo.**

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

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

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

### **1.7.2. Inmigraciones a las grandes ciudades.**

Una segunda causa que incide en el surgimiento y proliferación del comercio informal (principalmente el de subsistencia) y que está íntimamente relacionada con el desempleo (pues constituye una consecuencia del mismo), es la migración de personas del campo o zonas rurales a las grandes urbes en busca de mejores niveles de ingreso, de un empleo y de educación.

La inmigración consiste precisamente, en el movimiento de parte de la población que llega de provincia o zonas rurales y se desplaza a las grandes ciudades del país, con el objeto de obtener un empleo e ingreso seguro que le dé un mejor nivel de vida. Ante la incapacidad de ser contratados en empresas establecidas, incursionan en el comercio informal. Estos grupos son los que constituyen en gran parte el comercio informal de subsistencia generalmente formado por niños y mujeres que popularmente son conocidas estas últimas como *marías* o *juanas*.

En efecto, la carencia de servicios y vivienda, así como de la carencia de oportunidades laborales en pequeñas localidades urbanas del interior de la república, agrava el proceso de migración, generalmente a las áreas metropolitanas de las grandes ciudades del país, como son por ejemplo: la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey entre otras. Sin embargo, esta esperanza se ve frustrada en la mayoría de los casos, tanto por la incapacidad económica de absorción de esta mano de obra adicional, como por el escaso o nulo grado de preparación técnico, cultural de los inmigrantes que no responden a los requisitos de un trabajo calificado.

En este sentido, el problema del desempleo y la migración a las grandes ciudades en busca de ingresos adecuados para subsistir, ha sido los motivos que en principio explican el incremento de comerciantes informales.

### **1.7.3. La corrupción burocrática.**

Uno de los principales y grandes males que tenemos como sociedad es la corrupción, y es innegable que en una actividad como lo es el comercio informal no se de, por la diversidad de intereses que están en juego.

La falta de una reglamentación adecuada acerca de las condiciones en que deben ser expedidos los permisos correspondientes para ejercer el comercio informal, ha originado que las autoridades administrativas actúen arbitraria y discrecionalmente. Por otra parte, las propias autoridades han dejado de aplicar la normatividad vigente propiciando el incremento desmedido de la población dedicada a esta actividad y la invasión en áreas en que la misma se encuentra prohibida por razones de seguridad pública, como lo son accesos a los hospitales, centros de salud y escuelas.

Esta corrupción se refleja por ejemplo, en la tolerancia de algunas de estas autoridades de permitir la venta de mercancía de dudosa procedencia, de mercancía pirata, de mercancía de contrabando o bien en la autorización de giros de comida sin la mínima exigencia higiénica o de medidas de seguridad, precisamente frente a unos pasos de comerciantes establecidos con giros similares que han invertido una

considerable cantidad de dinero para obtener licencias o permisos correspondientes, todo lo anterior a cambio de algún tipo de exacción a la autoridad pública, que se traduce en las ya conocida como *mordida* o *propina*.

El comerciante informal en este caso, es uno de los mas afectados con estas practicas de corrupción, ya que, además de "pagar" su correspondiente cuota al líder, tiene que hacer lo propio con los inspectores de vía pública para asegurar su permanencia en el lugar en el que lleva a cabo su actividad.

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

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

"La corrupción es un fenómeno que puede encontrarse prácticamente en cualquier país, independientemente de su sistema jurídico, político o económico. A pesar de que en ciertos casos se les asocia con las características culturales o

políticas de determinado país, también es posible establecer un nexo con la proliferación de reglamentaciones y prohibiciones, cuya transgresión deriva en beneficios económicos para las partes que la practican”.<sup>34</sup>

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

#### **1.7.4 La excesiva reglamentación comercial.**

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

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

---

<sup>34</sup> Centro de Estudios Especializados del Sector Privado. *op. cit.* p. 15.

1. Aviso de declaración de apertura para establecimiento mercantil u obtención de licencia de funcionamiento cuando por el giro mercantil se requiera.
2. Licencia y/o autorización sanitaria, cuando esta se requiera.
3. Inscripción en el padrón delegacional.
4. Inscripción en el padrón de contribuyentes del Distrito Federal.
5. Visto bueno de ubicación y uso de suelo.
6. Licencia de anuncio.
7. Visto bueno de seguridad y operación.
8. Inscripción al Registro Federal de Contribuyentes.
9. Licencia de uso de suelo y/o constancia de zonificación de uso de suelo.

Es difícil determinar con precisión, el tiempo que se invierte en trámites para abrir un negocio, pero en promedio se estima que este oscila entre tres y cuatro meses, lo que a su vez propicia corrupción, ya que, si bien es cierto que los trámites son excesivos, ello se agrava en alguna medida por el excesivo burocratismo. Así, en la tramitación de permisos o licencias, entre las autoridades abundan las prácticas de cohecho y soborno, generándose en ellas montos considerables de ingresos para algunos y una operación más rápidas para otros.

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

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

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

#### ***1.7.5. La participación de fabricantes y distribuidores.***

Un factor determinante en la proliferación del comercio informal, es la participación en esta actividad de personas que dentro de la ilegalidad importan, fabrican y distribuyen mercancías que se venden dentro de este sector del comercio.

En efecto, es innegable que existen importadores, fabricantes y proveedores que encuentran en el comercio informal una forma muy efectiva de distribuir en grandes cantidades sus mercancías, para evadir el cumplimiento obligaciones fiscales, laborales y de seguridad social. En esta faceta, comienza el problema de la evasión fiscal, la competencia desleal con pequeñas y medianas empresas y el daño al consumidor, toda vez que quien distribuye las mercancías dentro del comercio informal no expide comprobantes con todos los requisitos fiscales, así como tampoco la garantía correspondiente de las mercancías que vende.

Así de esta manera, el comercio informal representa un importante canal de distribución para muchas personas, que teniendo la capacidad o posibilidad de constituirse legalmente se mantienen en el claudestinidad, o bien de personas que por la complejidad tributaria dejan el sector formal para ingresar al informal, distribuyendo

su mercancía entre los comerciantes informales a un precio muy por debajo a los del mercado, teniendo así una rotación más ágil de las mismas, sin otorgarles ninguna garantía, ni factura que permita justificar el traslado de los impuestos correspondientes.

A este respecto, en una investigación realizada por la CANACO de la Ciudad de México,<sup>35</sup> se detectaron diversas bodegas que operan sin razón social y que no otorgan factura ni garantía al consumidor las cuales venden tanto al mayoreo como al menudeo. La venta de productos se hace bajo la advertencia de que el producto comprado no se prueba ni se acepta devolución en caso de estar defectuoso. La preferencia del consumidor hacia estas bodegas, sobre un distribuidor legalmente establecido, es el menor precio de las mercancías, lo que incide fundamentalmente y directamente en su proliferación, permanencia y rentabilidad.

Es difícil conocer con precisión, el lugar donde se abastecen los comerciantes informales y en qué porcentaje expenden los distribuidores la mercancía, al total de los mismos, esto debido a que el comerciante informal tiene la posibilidad de cambiar constantemente de distribuidor, de los volúmenes de compra y del tipo de productos y que puede variar de acuerdo a las diferentes temporadas del año.

Para dar solución a este problema, como primer paso es imperativo controlar en todos los aspectos al comercio informal y principalmente controlarlo fiscalmente, pues de esta manera, los fabricantes y distribuidores de las mercancías se verían obligados a cumplir con todas y cada una de sus obligaciones fiscales.

---

<sup>35</sup> Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, *Economía Informal: ¿Quién provee a los ambulantes?*, 3ª ed., México 1989, p. 37.

### **1.7.6. La carga fiscal.**

Se considera que tanto el nivel como el incremento de la carga fiscal son factores importantes que estimulan y fomentan las actividades subterráneas, como es el comercio informal, ya que, como lo explicamos anteriormente, la característica común de todas las actividades clasificadas como subterráneas (como son el contrabando de mercancías, las micro y pequeñas empresas familiares, etc.) escapan total o parcialmente a la contabilidad nacional y al sistema fiscal.

Como se señaló, el sólo peso de la carga fiscal independientemente de que se considere excesiva o no, es uno de los principales condicionantes del comerciante informal, que opta por mantenerse en la informalidad que cumplir con ella.

La carga fiscal que tiene un comerciante establecido, principalmente la de pagar contribuciones influye terminantemente a que una persona le sea más rentable y conveniente realizar esta actividad, pero en la vía pública (básicamente), ya que, dentro de la formalidad a demás de cumplir con diversos ordenamientos para su debido establecimiento y funcionamiento se tiene la carga de cumplir con una serie de obligaciones de carácter fiscal como son: la inscripción al Registro Federal de Contribuyentes, el pago de contribuciones tales como impuestos, derechos y aportaciones de seguridad social fundamentalmente, llevar a cabo su contabilidad, presentar declaraciones provisionales y anuales, etc.; y dentro del comercio informal hay un elemento importante que es "el atractivo de no pagar contribuciones".

En efecto, si un ciudadano tiene cierto capital y desea destinarlo a alguna actividad redituable, seguramente se enfrentará con la disyuntiva de incorporarse a la

informalidad, antes que pensar en establecerse legalmente. Así, la posibilidad de no pagar contribuciones y no cumplir además con la diversidad de obligaciones fiscales que se pudieran tener en el comercio formal es un aliciente hacia la informalidad.

El hecho de pagar contribuciones, por regla general a nadie le gusta, esto debido a la deficiente cultura fiscal que tenemos los mexicanos. Lo anterior, aunado al tiempo y costo que se invertirá para cumplir debidamente con estas obligaciones fiscales, motiva al comerciante informal a realizar su actividad al margen de las normas tributarias y en donde la única erogación fuerte que tienen es la de pagar una cuota a su líder y a la autoridad para garantizar su instalación, funcionamiento y permanencia.

Cabe señalar que, aunado a la carga fiscal a que en general están obligados las personas físicas con actividades empresariales, está el problema de la complejidad de las normas tributarias que contribuye aun más a influir en el ánimo del comerciante informal para su incumplimiento.

En síntesis, se puede decir que el conjunto de causas señaladas en párrafos anteriores, son las más relevantes y permiten presentar un cuadro relativamente completo de las causas que influyen en el surgimiento y proliferación del comercio informal.

Cabe señalar y a su vez reconocer, que en los últimos meses se han llevado a cabo en el Distrito Federal, foros o encuentros en los que tienen intervención partidos políticos, Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, representantes de organizaciones de comerciantes informales, y comerciantes establecidos, en los que se ha debatido y discutido el problema del comercio informal y sus implicaciones; pero llama la atención que habiendo coincidencias en importantes propuestas de los

diversos sectores, pareciera que todo se ha quedado en buenas intenciones y cada vez que se vuelve a participar en otros foros como estos, se planean nuevamente como si se formularán por vez primera, sin llegar a acuerdos concretos de solución,<sup>36</sup> esto debido quizás a que detrás de este problema está fundamentalmente la dificultad de hacer compatibles o lograr el equilibrio entre los derechos del ciudadano y de los comerciante establecido y los intereses de los comerciantes informales.

---

<sup>36</sup> Tal es el caso del encuentro llevado a cabo en el mes de julio de 1998 en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, organizado por su Comisión de Abasto y Distribución de Alimentos de la II Legislatura, denominado: *La Reordenación del Comercio en Vía Pública: experiencias, desafíos y oportunidades.*

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **BREVES ANTECEDENTES DE LA REGULACIÓN FISCAL DEL COMERCIO INFORMAL**

#### **2.1. LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y SU REGLAMENTO.**

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de Diciembre de 1989 se llevó a cabo la reforma fiscal para 1990. En dicha reforma fiscal, la Ley del Impuesto Sobre la Renta (en los sucesivos LISR) sufrió drásticos cambios, dentro de los que destaca la reforma que sufrió parte de la Sección I del Capítulo VI del Título IV, concretamente los artículos 115 a 117 que establecía el régimen para los denominados contribuyentes menores. Esta reforma estableció un nuevo régimen enfocado a los contribuyentes menores, en el que de forma expresa prevé (aunque de manera parcial), por vez primera al comerciante informal como sujeto al pago del Impuesto Sobre la Renta (en lo sucesivo ISR).

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

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

- a) Quienes realicen actividades empresariales al menudeo en puestos fijos y semifijos en la vía pública o como vendedores ambulantes que enajenen productos agrícolas, ganaderos, pesqueros o silvícolas no industrializados;
- b) Locatarios de mercados públicos que realicen ventas al menudeo.

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

"Por lo que se refiere al régimen de contribuyentes menores, esta comisión considera adecuada la medida que propone el Ejecutivo Federal en la iniciativa que se dictamina, en el sentido de que sólo puedan optar por pagar el impuesto conforme al régimen de referencia las personas físicas que realicen actividades empresariales al menudeo en puestos fijos y semifijos en la vía pública, así como los vendedores ambulantes pero estima que éstos sólo deben ser considerados como contribuyentes menores cuando enajenen productos agrícolas, ganaderos, pesqueros o silvícolas, no industrializados. La comisión considera adecuada dicha limitación porque el régimen de contribuyentes menores ha servido para que contribuyentes que sí cuentan con la capacidad administrativa [sic] necesaria para tributar en términos del régimen general de ley, eludan el pago de impuestos al acogerse al régimen mencionado, además, con objeto de promover los sectores agrícola, ganadero, pesquero y silvícola, esta comisión estima necesario que sólo los contribuyentes mencionados que se dediquen a la enajenación de productos agrícolas, ganaderos, pesqueros o silvícolas no industrializados puedan tributar en dicho régimen".

Por lo anterior, el Régimen de Contribuyentes Menores contempla al comercio informal pero parcialmente, ya que, solamente permite que sean sujetos al mismo las personas físicas que realicen actividades empresariales al menudeo en puestos fijos y semifijos en la vía pública, así como los vendedores ambulantes cuando enajenen productos agrícolas, ganaderos, pesqueros o silvícolas, no industrializados, lo que de acuerdo con las formas en las que se manifiesta el comercio informal está claro que el legislador quiso referirse a los conocidos como tianguistas o comerciantes de mercados sobre ruedas, que en general llevan a cabo la venta de estos productos. Por lo que, al establecer que los productos no sean industrializados como podrían ser calzado, vestido, electrónicos, etc., no son considerados como contribuyentes menores aquellos comerciantes informales cuyas mercancías que expenden son precisamente productos industrializados y por lo tanto no se les aplica el régimen en mención.

Los contribuyentes menores, para ser considerados como tales tendrían que cumplir con las siguientes obligaciones:

- I. Que en el año de calendario anterior hubieran obtenido ingresos por su actividad empresarial, que no hubieran excedido de diez veces el salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal elevado al año.
- II. Que la explotación de la negociación se 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.

Cuando una persona física inicie actividades empresariales, podría optar por tomar el régimen de menor, por el año que inicien, siempre y cuando manifestaren estimar que el monto de sus ingresos del ejercicio no sería superior al límite señalado con anterioridad, o bien que las autoridades fiscales les estimen ingresos que no excedan a las cantidades de referencia.

Quienes anteriormente no reunieron las condiciones para ser contribuyentes menores, no podrían optar por considerarse como tales aún cuando posteriormente si la reúnan.

Las principales obligaciones a que estaba sujeto el contribuyente menor se señalaban en el artículo 115-B de la LISR, siendo las que a continuación se detallan:

- I. Estar inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes (en lo sucesivo RFC).
- II. Llevar contabilidad simplificada de sus operaciones de conformidad con el Código Fiscal de la Federación, su Reglamento y el Reglamento de la LISR.
- III. Expedir comprobantes simplificados de sus operaciones los cuales únicamente debían contener los siguientes requisitos:
  - a) Nombre, denominación o razón social, domicilio fiscal y clave del RFC de quien lo expide.

- b) Número de folio, lugar y fecha de expedición.
- c) Importe total de la operación.

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

- IV. Efectuar pagos provisionales bimestrales a cuenta del impuesto anual, los cuales debían hacerse a más tardar el día 20 del mes siguiente al bimestre de que se trate.
- V. Conservar en el lugar y durante el plazo que señala el Código Fiscal de la Federación (en lo sucesivo CFF), la documentación comprobatoria del cumplimiento de las obligaciones fiscales.

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

- a) El importe de las compras efectuadas.
- b) Inventarios de mercancías, maquinaria y equipo.
- c) Monto de la renta del local en los que estuvieren establecidos los negocios.
- d) Impuestos pagados a la Federación, Distrito Federal, Estados o Municipios.
- e) Cantidades que hayan cubierto de energía eléctrica y teléfono.
- f) Retiros en efectivo o en especie efectuados por el propietario del negocio para la atención de sus necesidades personales y de su familia.
- g) La zona comercial en que se encuentre ubicado el negocio y ;
- h) La información recabada de terceros.

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

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

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

- I. El impuesto se pagara mediante recaudación que pueden efectuar las personas físicas o morales que les enajenaren las mercancías con las que desarrollarán su actividad empresarial, a petición de ellos mismos. La recaudación sería del 10% del monto total de las adquisiciones que efectúen, misma que deberá anotarse por separado en el comprobante respectivo y tendría el carácter de pago definitivo.
- II. Los contribuyentes que ejerzan esta opción tendrán las siguientes obligaciones:

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

Las personas físicas o morales que enajenen mercancías a contribuyentes que ejerzan la opción a que se refiere este artículo deberán enterar el impuesto que recauden dentro del mismo plazo en que deban efectuar sus propios pagos provisionales del ISR, así como llevar en una cuenta especial el registro de dicho impuesto.

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

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

**RESOLUCION QUE ESTABLECE REGLAS GENERALES  
Y OTRAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER FISCAL  
(CONTRIBUYENTES MENORES) <sup>36</sup>**

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

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

Este requisito establece al igual que la LISR, una limitante relativa a que para ser considerado como contribuyente menor se tiene que cumplir con la condición de que se enajenen productos de los ya mencionados, a diferencia de la resolución emitida para el ejercicio de 1996 en que no se establece la obligación fiscal de enajenar productos no industrializados como lo señala la LISR, lo que dio margen a que existiera la posibilidad de que se incrementará el universo de contribuyentes menores con el sector del comercio informal que no estaba previsto.

- II. Que en el ejercicio inmediato anterior (1996) el monto de sus ingresos no haya sido superior a \$261,129.60.

---

<sup>35</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Marzo de 1999.

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

- III. Que cuente como máximo con tres trabajadores o familiares de salario mínimo. Esta regla era más flexible que la propia LISR, ya que, sí permite que el contribuyente menor tenga trabajadores.
- IV. Que las ventas o los servicios se presten directamente al consumidor.
- V. Que el valor de los bienes afectos al negocio no exceda de las cantidades que, atendiendo al área geográfica para fines de la aplicación del salario mínimo en la que el contribuyente tenga su domicilio fiscal se señalan a continuación:

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

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

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

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

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

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

- III. Solicitar y conservar los comprobantes que reúnan requisitos fiscales por las compras de bienes nuevos que usen en su negocio, cuando el precio sea superior a \$1,100.00.

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

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

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

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

Los contribuyentes menores no estarían obligados al pago del Impuesto al Activo e Impuesto al Valor Agregado.

En resumen, en 1990 se introdujo un nuevo Régimen de Contribuyentes Menores constituyendo así un drástico cambio, al limitar este régimen en mención

únicamente a locatarios de mercados públicos, y a quienes tienen puestos fijos y semifijos en la vía pública o como vendedores ambulantes, siempre que no enajenen productos industrializados. Asimismo, se redujo en consecuencia el límite de los ingresos para calificar como menor, haciéndose también más restrictivos los demás requisitos.

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

Este Régimen de Pequeños Contribuyentes, actualmente <sup>36</sup> consta de cuatro artículos: del 119-M al 119-O y presenta las siguientes reglas:

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

El requisito principal para ser considerado pequeño contribuyente, es además de realizar actividades empresariales, que los ingresos obtenidos en el año de calendario anterior no hubieran excedido de \$2,622,422.00. <sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Mes de Mayo de 1999.

<sup>37</sup> Cantidad actualizada hasta el mes de Marzo de 1999.

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

**TABLA <sup>38</sup>**

<b>LÍMITE DE INGRESOS INFERIOR \$</b>	<b>LÍMITE DE INGRESOS SUPERIOR \$</b>	<b>TASA %</b>
0.01	132,798.50	0.00
132,798.51	250,987.50	0.25
250,987.51	351,382.50	0.50
351,382.51	501,975.00	1.00
501,975.01	752,962.50	1.50
752,962.51	1,003,950	2.00
1,003,950.01	en adelante	2.50

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

- I. Solicitar su inscripción en el RFC.
- II. Presentar aviso a más tardar el 31 de marzo del ejercicio en que comiencen a pagar el impuesto conforme a esta sección o régimen dentro del primer mes

<sup>38</sup> Cantidades actualizadas hasta el mes de marzo de 1999.

siguiente al de inicio de operaciones. Asimismo, cuando dejen de pagar el impuesto conforme a esta sección, deberán presentar aviso ante la autoridad administradora que corresponda, dentro del mes siguiente a la fecha en que se dé dicho supuesto.

- III. Conservar comprobantes que reúnan requisitos fiscales, por las compras de bienes nuevos que usen en su negocio, cuando el precio sea superior a \$1,409.00.
- IV. Llevar un registro de sus ingresos diarios.

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

- V. Entregar a sus clientes copias de las notas de venta cuando se trate de operaciones mayores de \$54.00 y conservar original de las mismas. Estas notas deberán reunir los siguientes requisitos: contener impreso el nombre, domicilio fiscal y clave del RFC del contribuyente de quien los expida; contener impreso en número de folio, lugar y fecha de expedición e importe total en número y letra.

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

- VI. Presentar en los meses de julio del ejercicio al que corresponda el pago y enero del ejercicio siguiente, declaraciones semestrales en las que se determinará y pagará el impuesto conforme a lo dispuesto en la tabla señalada con antelación. Tratándose de contribuyentes que expidan uno o más comprobantes a que reúnan todos los requisitos fiscales, a partir de que se expidió el comprobante efectuarán pagos trimestrales a más tardar el día 17 de los meses de abril, julio, octubre y enero del siguiente año. Los pagos semestrales y trimestrales tendrán carácter de definitivos.

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

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

- VII. Efectuar la retención y entero por concepto de ISR de sus trabajadores. Esta obligación podrá no ser aplicada hasta por tres trabajadores cuyo salario no exceda del salario mínimo general del área geográfica del contribuyente elevado al año.

- VIII. No realizar actividades a través de fideicomisos.

A mayor abundamiento, cabe señalar que la Ley del Impuesto al Activo, señala en el artículo 6 fracción III que no pagarán el impuesto al activo las personas físicas que realicen actividades empresariales al menudeo en puestos fijos y semifijos en la vía pública o como vendedores ambulantes, cuando las mismas hayan optado por pagar el ISR de conformidad con lo dispuesto por el Reglamento de la LISR.

En cuanto a la existencia de este nuevo y actual régimen de pequeños contribuyentes, en la exposición de motivos de la Iniciativa de la Ley que Modifica diversas disposiciones Fiscales para 1998 se señaló que:

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

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

1. A los contribuyentes menores al derogarse los artículos 115, 115-B, 115-C, 116 y 117 de la LISR.
2. A las personas físicas que realizan actividades empresariales que hubiesen optado por el régimen simplificado contemplado en el artículo 119-A que también se modifica para el ejercicio fiscal de 1998, dejándolo sólo para el sector agropecuario, el de autotransporte de carga o pasajeros y opcional para los

artesanos. Aunque se prevé que dichos sectores puedan tributar en esta Sección III siempre y cuando sus ingresos no excedan a \$2,622,422.00.

3. Las personas físicas que realicen exclusivamente operaciones con el público en general que estaban previstas en el artículos 119-M a 119-O, que se modifican substancialmente y que estaba precisamente en esta sección III.
4. A las personas físicas que hubiesen optado por el régimen de recaudación previsto en el artículo 137-C del Reglamento del la LISR.

## **2.2. LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.**

Paralelamente al establecimiento del nuevo Régimen de Contribuyentes Menores que se estableció en los artículos 115 a 117 de la LISR para el ejercicio de 1990, en la LIVA se estableció un tratamiento específico para estos contribuyentes menores, dicho tratamiento se mantuvo en términos generales del mismo modo año con año hasta el ejercicio fiscal de 1997, año en que fueron derogadas las disposiciones relativas a los contribuyentes menores tanto en la LIVA como en la LISR,<sup>39</sup> dando paso al Régimen de Pequeños Contribuyentes.

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

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

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

---

<sup>39</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1997.

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

- I. Tendrían la obligación de llevar y conservar contabilidad simplificada de sus operaciones de conformidad con el CFF, su reglamento y el reglamento de la LIVA.
- II. Dichas personas no tendrían obligación de calcular ni declarar mensualmente el monto de las contraprestaciones que correspondan a sus actividades por las que debían pagar el impuesto. Las autoridades fiscales les estimarían el valor de los actos o actividades por los que están sujetos a pagar el impuesto, excluyendo las actividades sujetas a la tasa de 0%, a esta estimación las autoridades aplicarían la tasa del impuesto que corresponda, según sea el caso, obteniéndose así el impuesto a cargo estimado.

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

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

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

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

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

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

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

observar que en la mayoría de los casos son inoperantes para estos últimos contribuyentes.

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

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

El artículo 2-C de la LIVA señala, que las personas físicas con actividades empresariales que únicamente enajenen bienes o presten servicios al público en general, no están obligadas al pago del impuesto, siempre que en el año calendario anterior hayan obtenido ingresos que no excedan de \$1,000,000.00. También señala que estarán obligadas a recabar y conservar la documentación comprobatoria por la compra de bienes nuevos que usen en su negocio, cuando el precio sea superior a \$1,409.00.

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

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

### **2.3. LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.**

Por decreto publicado el 29 de diciembre de 1989 en el D.O.F, mediante el cual se llevó a cabo la reforma a la Ley de Hacienda se estableció por vez primera disposiciones relativas al comercio informal.

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

El derecho se causará atendiendo a la clasificación según la permanencia física del comerciante en un lugar geográfico por el cual se le otorgue la licencia correspondiente, en los términos de la reglamentación aplicable, conforme a lo siguiente:

- A. Por puesto fijo: Se considerará aquella instalación en la cual se ejerzan el comercio en vías y áreas públicas, que se encuentre en un lugar determinado con carácter permanente;
- B. Por puesto semifijo: Se considerará aquella instalación de tipo desarmable o desmontable en la cual se ejerza el comercio en vías y áreas públicas, así

como también vehículos que se utilicen para portar y ofrecer mercancía al público, cualquiera que sea la fuerza que los mueva, incluyendo la humana;

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

Cabe señalar, que esta redacción se mantuvo hasta el año de 1996, año en que se derogo este artículo, para establecer la cuota a pagar en el artículo 267-A por concepto de aprovechamiento por el uso o explotación de las vías y áreas públicas.

En cuanto al número del artículo, cabe señalar que para el ejercicio de 1995 fecha en que entró en vigor el Código Financiero del Distrito Federal,<sup>40</sup> el artículo fue el 263 y las cuotas sufrieron las siguientes modificaciones:

#### **CUOTAS**

<b>AÑO</b>	<b>TIPO DE COMERCIO</b>		
	<b>PUESTOS FIJOS</b>	<b>PUESTOS SEMIFIJOS</b>	<b>COMERCIANTE AMBULANTE</b>
	<b>CUOTA DIARIA</b>	<b>CUOTA DIARIA</b>	<b>CUOTA DIARIA</b>
1990	\$1,200.00 m2	\$1.000 m2	\$500.00
1991	\$400.00 m2.	\$300 m2	\$200.00
1992	\$400.00 m2	\$300 m2	\$200.00
1993	\$400.00 m2	\$300 m2	\$200.00
1994	\$400.00 m2	\$300 m2	\$200.00

<sup>40</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1994.

Tratándose de puestos fijos y semifijos, los contribuyentes tenían la opción entre realizar el pago diariamente o cubrirlo por semanas o meses anticipados. Tratándose de ambulantes, el pago sería diario, pero podrían optar por hacerlo por semanas anticipadas. El pago del derecho, sólo acreditaría el cumplimiento de sea obligación tributaria por parte de los contribuyentes, independientemente del acatamiento de las obligaciones a que esté sujeto de acuerdo a la reglamentación respectiva.

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

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

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

## 2.4. CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.

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

AÑO	TIPO DE COMERCIO		
	PUESTOS FIJOS	PUESTOS SEMIFIJOS	COMERCIANTE AMBULANTE
	CUOTA DIARIA	CUOTA DIARIA	CUOTA DIARIA
1995	N\$0.85 m2	N\$0.70 m2	N\$0.30
1996	N\$1.00 m2	N\$1.00 m2	N\$0.35

Para el ejercicio fiscal de 1997, se derogó el artículo 263 <sup>41</sup> para establecer la cuota en el artículo 267-A y a su vez se le asigna una nueva naturaleza a la cuota a pagar, es decir, sería desde entonces considerada como un aprovechamiento por el uso o explotación de las vías y áreas públicas y no como un derecho.

---

<sup>41</sup> El decreto de reforma fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1996.

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

- I. Con motivo del ejercicio del comercio en vía pública, las cuotas para 1997 en ningún caso podrían ser superiores a \$20.00 por día, ni inferiores a \$5.00 por día de ocupación, siempre y cuando no excedan de una superficie de 2 metros cuadrados. Para 1998 las cuotas fueron las mismas.
- II. Sólo en forma excepcional, cuando en el permiso respectivo se autoricen y se ocupen superficies superiores a 2 metros cuadrados sin exceder de 4 metros cuadrados, las cuotas para 1997 podrían ser superiores a las anteriores, pero sin exceder de \$35.00 por día, ni ser inferiores a \$10.00. Para 1998 las cuotas fueron de \$65.00 y \$20.00 respectivamente.
- III. Únicamente se autorizará la instalación de puestos fijos en las zonas de mercados que, de conformidad con el Reglamento de Mercados, determine la autoridad competente; en ese caso para 1997 las cuotas no podrán ser superiores a \$65.00 por día, ni inferiores a \$20.00. Para 1998 se mantuvieron las mismas cuotas.
- IV. Tratándose de restaurantes, restaurantes-bar o cafeterías que extiendan la prestación de sus servicios a la vía pública, en los términos de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal, las cuotas en ningún caso podrían ser superiores a \$20.00 por metro cuadrado por día, ni inferiores a \$5.00 por metro cuadrado por día de ocupación. Estas cuotas son las mismas para 1997 y 1998.

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

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

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

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

## **2.5. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.**

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

En este sentido, para el ejercicio fiscal de 1999 el CFF establece en su artículo 30 la obligación de contribuyentes con locales, puestos fijos o semifijos en la vía pública, para tener a disposición de las autoridades fiscales su cédula de identificación fiscal o su aviso de alta al RFC, original o copia certificada, así como los comprobantes que amparen la legal posesión o propiedad de las mercancías que venden en esos lugares.

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

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

quienes de conformidad con las disposiciones fiscales deban estar inscritos en dicho registro.

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

Así la fracción I del artículo 49, establece que estas visitas domiciliarias se llevarán a cabo en el domicilio fiscal, establecimientos, puestos fijos y semifijos en la vía pública, o sucursales de los contribuyentes, siempre que se encuentren abiertos al público en general, donde se realicen enajenaciones, presten servicios o contraten el uso o goce temporal de bienes, con el objeto de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de expedición de comprobantes fiscales o presentación de solicitudes o avisos en materia de RFC.

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

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

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

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

## CAPITULO TERCERO

### REGIMEN FISCAL DEL COMERCIO INFORMAL

#### **3.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.**

En el capítulo anterior, vimos como el comercio informal tiene una serie de implicaciones y en ese momento nos reservamos la explicación y análisis del problema que implica en materia fiscal, por lo que a continuación se expondrá el planteamiento del mismo.

Antes de iniciar con el planteamiento del problema, en principio es conveniente señalar una premisa que constituye no sólo el fundamento jurídico constitucional de la obligación de contribuir al gasto público, sino que además, contiene los principios jurídicos de toda contribución, puesto que, una vez explicada se tratará de trasladarla al comercio informal.

En este sentido, la norma suprema es el artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución General, donde se dispone que: "es obligación de todos los mexicanos, el 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".

Para el maestro Luis Carballo Balvanera, la palabra contribución:

"... tiene su origen etimológico en la expresión latina *contributivo, onis*. Es el sustantivo femenino, que quiere decir acción y efecto de contribuir (...) el verbo contribuir, en su acepción más genérica, significa la acción de contribuir con otros aportando bienes para el logro de un fin determinado, en tanto que, en un sentido netamente fiscal, implica dar o pagar la cuota que a cada quien le corresponde a fin de sufragar los gastos públicos (...). Esta expresión, además de implicar una acción más democrática y participativa que la imperativa tributo en lo que atañe a la conducta que corresponde individualmente a cada contribuyente, de manera adicional denota que la acción es compartida y concurrente con otros en la realización del fin público al que se destina".<sup>42</sup>

De acuerdo con el artículo 2 del CFF vigente, las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. Estas contribuciones son definidas por el mismo precepto de la siguiente manera:

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

---

<sup>42</sup> Carballo Balvanera, Luis. *Diccionario Jurídico de Seguridad Social*, Núm. 62, Serie E: varios, Co-Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. - Instituto Mexicano del Seguro Social. México 1994, p.485.

- III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.
- IV. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

La obligación de contribuir al gasto público, señala Emilio Margáin Manautou, "deriva de la necesidad de dotar al Estado Mexicano de los medios suficientes para que satisfaga las necesidades públicas o sociales a su cargo. Ella es la obligación general en materia contributiva; la obligación de cubrir un impuesto deriva de actos particulares ejecutados por los contribuyentes y que coinciden con la situación o circunstancia que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal".<sup>43</sup>

Como se observa, es una obligación constitucional de todos los mexicanos pagar contribuciones, siempre y cuando se cumplan tres requisitos:

- I. Que estén establecidas en leyes, lo que significa que las contribuciones deben ser establecidas sólo por ley formal y materialmente considerada, es decir, por

---

<sup>43</sup> Margáin Manautou Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, 10ª ed., Porrúa, México 1991, p. 78.

medio de disposiciones de carácter general, abstractas, impersonales e imperativas y emanadas del Poder Legislativo. Aquí se localiza el principio de legalidad, que en materia tributaria como lo señala acertadamente Sergio Francisco de la Garza "... puede enunciarse mediante el aforismo, adoptado por analogía del derecho penal *nullum tributum sine lege*".<sup>44</sup>

II. Que sean destinadas para sufragar o satisfacer los gastos públicos, que de acuerdo al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los gastos públicos "no deben entenderse todos los que pueda hacer el Estado, sino aquellos destinados a satisfacer las funciones y servicios públicos".<sup>45</sup>

III. Que sean proporcionales y equitativas.

Es preciso aclarar, que en estos momentos no nos detendremos en la explicación de estos puntos, ya que, si bien son importantes por constituir los principios jurídicos fundamentales que deben reunir las contribuciones para ser válidamente constitucionales, considero no es oportuna su explicación, con excepción de lo relativo al principio proporcionalidad y equidad, puesto que, es precisamente a partir de este principio del que se deriva el planteamiento de nuestro problema.

Como quedó señalado, el artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución Federal establece que al contribuir al gasto público, los obligados deben hacerlo de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

---

<sup>44</sup> De la Garza, Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*, 17ª ed., Porrúa, México 1992, p. 265.

<sup>45</sup> Apéndice de Jurisprudencia, Jurisprudencia Núm. 118, Quinta Época, Sección Primera, Vol. 2º. Sala, de 1917-1965, p. 155.

Respecto al principio de proporcionalidad y equidad de las contribuciones la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sustentado la siguiente jurisprudencia:

**“Proporcionalidad y equidad tributarias establecidas en el art. 31, fracc. IV, constitucional.** El art. 31, fracc IV, de la Constitución establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativa superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente, conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto, no sólo en cantidad, sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etc., debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables, de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.”<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época. Instancia. Pleno, Tomo 187-192, Primera Parte, p. 113.

Volúmenes 181-186, pág. 181. Amparo en revisión 5554/83. Compañía Cerillera "La Central, S.A., 12 de junio de 1984. Mayoría de 14 votos. Disidentes: Alfonso López Aparicio, David Franco Rodríguez, Raúl Cuevas Mantecón, Eduardo Langie Martínez, Ernesto Díaz Infante y Jorge Olivera Toro. Ponente: Mariano Azuela Gutiérrez

Volúmenes 187-192, pág. 79. Amparo en revisión 2502/83. Servicios profesionales Tolteca, S.C. 25 de septiembre de 1984. Mayoría de 16 votos. Disidentes: Alfonso López Aparicio y Raúl Cuevas Mantecón. Ponente: Francisco H Pavón Vasconcelos.

Volúmenes 187-192, pág. 79. Amparo en revisión 3444/83. Fundidora de Aceros Tepeyac, S.A. 10 de octubre de 1984. Mayoría de 14 votos. Disidentes: Raúl Cuevas Mantecón. Ponente: Francisco H. Pavón Vasconcelos.

Volúmenes 187-192, pág. 79. Amparo en revisión 541/83. Fundidora de Loza "El Anfora", S.A. 10 de octubre de 1984. Mayoría de 15 votos. Disidentes: Raúl Cuevas Mantecón. Ponente: Francisco H. Pavón Vasconcelos.

Volúmenes 187-192, pág. 79. Amparo en revisión 441/83. Cerillos y Fósforos "La Imperial", S.A. 6 de noviembre de 1984. Mayoría de 14 votos. Ponente: Eduardo Langie Martínez.

En este sentido, el principio de proporcionalidad implicará que las personas deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Por su parte, el principio de equidad implicará la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico, es decir, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.

Es pertinente aclarar, que un tema muy debatido entre la doctrina es el relativo a la "proporcionalidad y equidad de las contribuciones", ya que, no hay coincidencia o un concepto homogéneo respecto a lo que se debe entender por la equidad y proporcionalidad a que se refiere el artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución Política General.

Por una parte, hay especialistas en la materia que consideran que la equidad y la proporcionalidad, constituyen un solo concepto y critican la separación entre estos conceptos, porque, en realidad no es posible hacerla sin llegar a resultados contradictorios y otras veces absurdos; entre estos encontramos a Gregorio Sánchez León, Sergio Francisco de la Garza, y principalmente a Ernesto Flores Zavala.<sup>47</sup>

Por otro lado, hay tratadistas que afirman exactamente lo contrario y llegan a proponer criterios de diferenciación. Entre estos encontramos a José Rivera Pérez Campos y principalmente a Emilio Margáin Manautou.<sup>48</sup>

Por nuestra parte, opinamos que si bien es cierto que se advierte una marcada discrepancia de opiniones en relación a la proporcionalidad y equidad a la que hace referencia el artículo 31 fracción IV constitucional, también lo es que, en la mayoría de ellas se coincide en cuanto a que ese mandato prevé una exigencia de justicia de las leyes tributarias, es decir, el logro de una justicia en la imposición de los tributos. Opinión que se comparte, puesto que es la correcta, pues como señala Ernesto Flores Zavala, "...el Estado sólo debe imponer el sacrificio mínimo a los particulares, el indispensable para cubrir el presupuesto".<sup>49</sup>

Con estas consideraciones, podemos afirmar que de la coincidencia de la proporcionalidad y equidad de los tributos se logrará la exigencia de justicia en materia tributaria que encontramos en la fracción IV del artículo 31 de nuestra Constitución General, pues tanto la proporcionalidad, así como la equidad son dos conceptos que en esencia son similares, ya que ambos, tienen como fin último el

---

<sup>47</sup> *Vid.* Flores Zavala, Ernesto. *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*, 31ª ed., Porrúa, México 1995, p.p. 212-223.

<sup>48</sup> *Vid.* Margáin Manautou, Emilio. *op. cit.*, p.p. 79-84.

<sup>49</sup> Flores Zavala, Ernesto. *op. cit.*, p. 211.

logro ideal de una justicia tributaria. Se trata pues, de dos conceptos coincidentes y no excluyentes.

Para Sergio Francisco de la Garza, "... la exigencia de proporcionalidad y de equidad que establece la fracción IV del artículo 31 Constitucional es una de justicia tributaria y que en esta impera la justicia llamada distributiva, la cual tiene por objeto directo los bienes comunes que hay que repartir y por indirecto solamente las cargas, entre ellas los tributos. En la distribución de las cargas, la justicia distributiva exige tratar a los iguales como iguales y a los desiguales como desiguales. Tal postulado no puede cumplirse si no es tomando en cuenta las distintas capacidades contributivas del ciudadano".<sup>50</sup>

Por su parte, el maestro Luis Carballo Balvanera, en un estudio amplio sobre el principio de justicia fiscal nos dice que:

"La justicia fiscal es un principio constitucional que norma en forma íntegra y completa a todo el sistema de contribuciones, en forma que éstas se ordenen armónicamente hacia el fin principal de expensar el gasto público.

El principio constitucional de justicia fiscal postula que entre las contribuciones impere un orden que permita el cumplimiento de los fines de éstas en un marco normativo que haga razonable el ejercicio de las potestades públicas para el cumplimiento efectivo de las obligaciones fiscales de los particulares y con respeto irrestricto de las garantías individuales que a éstos corresponden".<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> De la Garza, Francisco.. *op. cit.*, p. 272.

<sup>51</sup> Carballo Balvanera, Luis. *El Principio Constitucional de Justicia Fiscal*, En: Principios Tributarios Constitucionales. Co-Edición del Tribunal Fiscal de la Federación (México), Universidad de Salamanca (España) y el Instituto Cultural Domecq (México). México 1990, p. 58.

En otro orden de ideas, es preciso señalar que el artículo 5º Constitucional establece que todos los ciudadanos mexicanos pueden dedicarse al comercio, siempre y cuando este sea lícito y no se dañen los derechos de terceros o de la comunidad. En esta forma, queda claro que la libertad de comercio no es una garantía individual que debe entenderse en términos absolutos, ya que, tiene como limitante la no afectación a los derechos de terceros.

Con estas consideraciones se puede afirmar que en nuestro país se garantiza la libertad de comercio y simultáneamente, se establece la obligación de pagar contribuciones.

Ya entrando en materia, es preciso señalar nuevamente, que el presente estudio está dirigido a aquella modalidad del comercio informal, que ha sido estudiado y analizado con antelación, que es el comercio informal de rentabilidad.

Como se señaló, el comercio informal de rentabilidad, se caracteriza por ofrecer a sus titulares altas utilidades en el ejercicio de su actividad, lo que les permite tener *capacidad contributiva*.

Para el maestro Raúl Rodríguez Lobato, "... se entiende que posee capacidad contributiva la persona que percibe ingresos o rendimientos por encima del mínimo de subsistencia, o sea, cuando los ingresos rebasan las cantidades que son indispensables y suficientes para que una persona y su familia subsista".<sup>52</sup>

En efecto, el comercio informal de rentabilidad se caracteriza fundamentalmente por generar utilidades enormes, se habla de aproximadamente

---

<sup>52</sup> Rodríguez Lobato, Raúl. *Derecho Fiscal*, 2ª ed., Harla. México 1986. p.62.

del 55% de utilidad neta, sus titulares en general no pagan contribución alguna y sólo pagan cuotas a sus líderes que es la única erogación fuerte que tienen. Esta modalidad ha pasado de ser además de una alternativa de solución al desempleo, a formar parte de las actividades de generación extraordinaria de ingresos, ya que, las mercancías que venden son en general electrónica, juguetes, vestido y calzado, que en algunos casos son de procedencia extranjera y sobre de las cuales no se paga impuesto alguno, razón por la cual dichas mercancías son más baratas en comparación a las ofrecidas en los comercios establecidos.

Este tipo de comercio, es el que ha generado mayor polémica y discusión ya que, quienes lo realizan obtienen ingresos que les permiten *tener capacidad contributiva*, pero a pesar de ello, no contribuyen al gasto público dañando las finanzas públicas del país por existir evasión fiscal, entendida esta como la sustracción ilegal al pago de contribuciones, así como al comercio establecido por existir desigualdad tributaria.

Una vez precisado lo anterior, podemos afirmar que el comercio informal representa en materia fiscal un problema muy serio, ya que, quien lleva a cabo dicha actividad lo hace al margen del cumplimiento de una de las principales obligaciones que tenemos los mexicanos que es la relativa al pago de contribuciones para satisfacer el gasto público, prevista en el artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución Federal.

Como lo acentúa Emilio Margáin Manautou, la obligación de pagar un impuesto:

"...no deriva del hecho que el Estado al gravar los actos o actividades relacionados con los individuos nieguen a éstos el derecho de elegir entre pagar o no, por

cuanto que los particulares fueron representados en la discusión y aprobación del sistema impositivo que les afecta; ese deber deviene, más bien, del hecho de que una vez que se ha coincidido en la situación señalada como la que da nacimiento al crédito fiscal '... que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma...', su pago es obligatorio y no potestativo".<sup>53</sup>

En efecto, el comercio informal es llamado así precisamente a que entre otras cuestiones, no pagan contribuciones, tales como impuestos y aportaciones de seguridad social principalmente, generando grandes y graves perjuicios al erario público por la gran evasión fiscal que representa y en general al resto de la sociedad que año tras año reciente el aumento de contribuciones, y que más sin embargo tienen que pagarlos.

En materia de impuestos, como se señaló con antelación, el comercio informal ha sido objeto de una regulación fiscal, pero desde nuestro particular punto de vista dicha regulación ha sido parcial e insuficiente, ya que, como se señaló en su momento, desde 1990 se establece en la LISR un nuevo régimen para los contribuyentes menores, que contempla como sujetos al mismo solamente a parte del comercio informal, puesto que, considera como sujetos al pago del ISR por ingresos derivados por actividades empresariales a las personas físicas que lleven a cabo actividades empresariales en puestos fijos o semifijos en la vía pública o en forma ambulante, pero siempre y cuando los productos que enajenaren no fueran industrializados, como podrían ser vestido, calzado, electrónicos, etc. Por lo que podemos asegurar que un 90% del comercio informal no puede estar comprendido dentro de este régimen, toda vez que, las mercancías que expenden son precisamente industrializados.

---

<sup>53</sup> Margáin Manautou. Emilio. *op. cit.*, p. 79.

Así, toda la regulación que se legisló a partir de 1990 desde el Régimen de Contribuyentes Menores, pasando por la resolución que establece reglas generales y otras disposiciones de carácter fiscal para contribuyentes menores y terminado con el actual Régimen de Pequeños Contribuyentes, no ha solucionado el problema de la evasión fiscal que representa el comercio informal, ya que, siguen sin pagar impuestos tales como el ISR e IVA.

Ahora bien, el comercio informal al desarrollarse al margen del pago de contribuciones genera por ende determinados problemas, que a reserva de ser explicados mas adelante se señalan a continuación:

- I. Evasión fiscal, problema serio si tomamos en consideración sus dimensiones y la gran cantidad y variedad de mercancías que expenden, que al ser enajenados obtienen grandes cantidades de ingresos sobre los cuales no se paga contribución alguna.
  
- II. Por otro lado, y como consecuencia de lo anterior, una desigualdad tributaria y además una desigualdad en cuanto al ejercicio de la actividad comercial que tiene respecto al comercio legalmente establecido, ya que mientras el comercio establecido además de cumplir con la obligación constitucional de pagar contribuciones, tiene que cumplir con toda la reglamentación establecida para su debido establecimiento y funcionamiento, y con un serie de obligaciones tanto a nivel Federal como a nivel local del Distrito Federal, que tienen íntima relación con su actividad, entre las cuales encontramos: las de carácter laboral, de seguridad social, de salud, etc., y por el contrario el comerciante informal no cumple con estas obligaciones lo cual es totalmente injusto.

El hecho de que este sector del comercio se realice en la vía pública, no es motivo suficiente para que dejen de pagar contribuciones por los ingresos que obtienen por su actividad, pues si ya desde la época precolombina eran tributarios, lo que equivale a pagar contribuciones, porque no habrían de hacerlo en la actualidad si tienen *capacidad contributiva* para hacerlo.

Como se señaló en su momento, el hecho de que se tolere por parte de las autoridades hacendarias la evasión fiscal, constituye un atractivo más para la proliferación del comercio informal por las ventajas operativas y contributivas que obtienen.

Cabe señalar, que la libertad en el ejercicio del comercio es una garantía individual consagrada en nuestra Constitución Política Federal, sin embargo, como toda actividad, el establecimiento y en particular la operación de un comercio o negocio, se encuentra sujeta a una diversidad de disposiciones jurídicas cuya principal característica consiste precisamente en que su cumplimiento es obligatorio para todos los mexicanos, cuestión que el comerciante informal pasa por alto.

El comerciante informal deja de pagar por los ingresos que percibe uno de los principales impuestos que por su importancia ocupa un papel significativo en materia de recaudación, como es el ISR, que es la principal fuente de ingresos de la Federación, ejemplo de ello es que para el ejercicio de 1999 se estima captar por éste concepto, un monto que asciende a la cantidad de \$525,688.4 millones de pesos.

Respecto a esta problemática, hay que hacer especial énfasis en la actitud que han asumido las principales autoridades de nuestro país encargadas de mantener una política fiscal justa, equitativa y con finanzas públicas sanas, actitudes;

que por lo que a nosotros respecta son confusas, indecisas y contradictorias con las que se pone de manifiesto la inexactitud de las autoridades al tratamiento de este problema.

En efecto, por una parte el presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en la víspera de la aprobación del paquete de reformas fiscales para 1999 presentada por el Ejecutivo Federal el 15 de noviembre de 1998, se manifestó en el sentido de que el comercio informal a pesar de ser un problema complejo y difícil de tratar, cuya solución sería a largo plazo, se tenía que empezar a trabajar de inmediato en la elaboración de mecanismos a través de los cuales se logre atraer a este sector del comercio hacia la formalidad.

Por su parte el subsecretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en repetidas ocasiones se manifestó en el sentido de considerar que por las dimensiones y la dificultad que representa el comercio informal era imposible emprender acciones tendientes a combatirlo o atenuarlo a través de obligarlos a pagar impuestos, además de que no valía la pena obligarlos a esto último, ya que no constituían una fuente generadora de ingresos.

Sin embargo, posteriormente respecto a la posibilidad de que el comercio informal pague impuestos, expresó "que eso no significaba que como gobierno no tengamos la obligación de buscar eliminar este problema, pero más por razones de principios de convivencia social que por razones de recaudación".<sup>54</sup>

Además en fechas recientes, (creemos que como consecuencia de las recientes reformas al CFF), consideró que aun y cuando el combate a la informalidad

---

<sup>54</sup> Valentín Fuentes. *¿Deben o no pagar impuestos los ambulantes?*, En: Noticiero de Hechos, (México), Canal 13, 06 de Octubre de 1998.

no resolvería el problema de la recaudación fiscal, se tiene que trabajar para lograr que éstos contribuyentes paguen impuestos, para lo cual anunció en conferencia de prensa el 11 de enero de 1999 que “se realizarán 650 mil actos de fiscalización, con el propósito de incorporar al comercio informal al padrón de contribuyentes (...) esto se realizará a través de dos maneras: primero se realizarán visitas a comercios establecidos para vigilar que cumplan con la expedición de comprobantes fiscales y segundo, se efectuará un ‘barrido’ por las calles que se tiene detectadas, con el flujo de comercio informal, para dar de alta a los comerciantes ambulantes”.<sup>55</sup>

Por el contrario el Ejecutivo Federal, señaló en repetidas ocasiones, tanto en los Criterios Generales de Política Económica para la iniciativa de la Ley de Ingresos para 1999, así como en la propia Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley de Ingresos para 1999, y de la Ley que modifica diversas disposiciones fiscales y otros ordenamientos federales, que:

“El objetivo básico de una reforma fiscal integral debe ser, sin duda, el de recuperar la capacidad recaudatoria del sistema impositivo y reducir la dependencia que hoy tienen las finanzas públicas de los ingresos petroleros (...) No cabe duda que una de las mayores debilidades de nuestro sistema tributario es su limitada capacidad recaudatoria que impide al Estado cumplir cabalmente con sus responsabilidades, por ello con las medidas que se proponen en esta iniciativa, se busca, al tiempo que la mayor eficiencia y equidad de nuestro sistema, el fortalecimiento permanente de su capacidad de generación de ingresos. Una de estas medidas es precisamente la destinada para fortalecer la capacidad recaudatoria del sistema tributario, para lo cual se propone un conjunto de modificaciones tendientes a combatir más eficazmente la evasión y la elusión fiscal”.

---

<sup>5555</sup> Guadalupe Gurrola, *La reforma fiscal integral escapa a la SHCP*, En: *Reforma*, (México), Año LXIII, Número 21014. Sección finanzas, 12 de Enero 1999, p. B6.

Una de estas modificaciones fueron las recientes reformas que sufrió el CFF en los artículos 30, 49 y 145 entre otros, y que se refieren precisamente al comercio informal, ya que, se refieren respectivamente a la obligación que tienen contribuyentes con locales, puestos fijos o semifijos en la vía pública, de tener a disposición de las autoridades fiscales su cédula de identificación fiscal o la solicitud de inscripción en el RFC, así como los comprobantes que amparen la legal posesión o propiedad de las mercancías que vendan; a las reglas que tienen que observar la autoridad fiscal para llevar a cabo visitas domiciliarias para verificar el debido cumplimiento de estas obligaciones y a la facultad que tiene la autoridad fiscal para poder llevar a cabo embargo precautorio de las mercancías que expenden estos contribuyentes cuando no puedan demostrar que se encuentran inscritos en el R.F.C o bien que no puedan acreditar la legal posesión o propiedad de las mercancías que venden.

Respecto a lo anterior se señaló en la Exposición de Motivos de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de 1999 que "...ello no sólo constituiría una herramienta para combatir la informalidad, la evasión y el contrabando, sino para prevenir el robo de mercancías".

Todo lo anterior, refleja la falta de congruencia entre lo que se dice por una parte y lo que se hace por la otra, ya que, desde mi particular punto de vista, se tendría que establecer de una vez por todas si se va o no a controlar decididamente al comercio informal, para que lleve a cabo el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, principalmente la de pago.

Así pues, la autoridad fiscal en vez de decir que los comerciantes informales constituyen un sector muy numeroso y que no valen la pena, debería hacer un esfuerzo adicional legislando al respecto, para que ese sector cumpla con sus

obligaciones fiscales, entre las más importantes la de pago de contribuciones, para lograr en la medida de lo posible controlarlos fiscalmente y consecuentemente atenuar la evasión fiscal que representan y lograr una igualdad tributaria justa respecto al comercio legalmente establecido. La evasión que representan bien vale la pena hacer un esfuerzo adicional legislando al respecto.

Si bien es cierto que las reformas al CFF en materia de comercio informal, constituyen un buen principio para lograr controlarlos fiscalmente, también lo es que, se debe establecer paralelamente un régimen especial y sencillo de tributación para que lleven a cabo el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, ya que, de lo contrario no se podrá llevar a cabo un control óptimo de este sector del comercio, y consecuentemente atenuar en la medida de lo posible la evasión fiscal que representa.

En efecto, las recientes reformas al CFF constituyen un buen principio para controlar fiscalmente al comercio informal, sin embargo, todavía se requiere aún más, ya que, por una parte se establece la obligación para estos comerciantes informales de: estar inscritos en el RFC, de tener a disposición de ella la documentación que acredite la legal posesión o propiedad de sus mercancías, la posibilidad de llevar el embargo de estas mercancías si no acredita lo anterior y además la posibilidad de que la autoridad fiscal lleve acabo el registro al RFC cuando éstos comerciantes no lo estén, y por el otro lado existe una interrogante ¿bajo que régimen fiscal de los establecidos para las personas físicas con actividades empresariales serán inscritos estos comerciantes en este último caso?, ya que, el Régimen General de Ley representa una alternativa, pero se refiere a contribuyentes mayores, el Régimen Simplificado está reservado a actividades silvícolas, ganaderas, agrícolas, etc., y por último queda el Régimen de Pequeños Contribuyentes, que si bien es cierto es la única opción, no es el régimen adecuado o

idóneo para el comerciante informal, ya que, considerando la complejidad y rigidez que presentan la generalidad de las normas tributarias y su difícil interpretación, aunado al bajo nivel de preparación educativo de quienes ejercen esta actividad que en la mayoría de los casos se observa; la carga fiscal que presenta el régimen en mención será por lo tanto de difícil cumplimiento por parte de este sector.

Así pues, por una parte se establecen estas disposiciones como medidas de control fiscal de este sector del comercio, pero por la otra, no se establece un régimen especial y sencillo que sería el idóneo, a través del cual puedan cumplir cabalmente con el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y lograr con ello un control más óptimo y ambicioso.

Todo lo anterior, constituye una radiografía en términos generales de las implicaciones que en materia fiscal tiene el comercio informal. A continuación se explicará más detalladamente aquellas consecuencias que provoca el hecho de que este sector del comercio no paguen contribuciones.

### ***3.1.1. La evasión fiscal del comercio informal.***

En principio de cuentas es imprescindible establecer que se entiende por evasión fiscal, para tener una idea general del tema.

Dentro de la doctrina mexicana, se coincide en el sentido de que el principal efecto de los impuestos que no se pagan es la evasión fiscal.

Para el maestro Raúl Rodríguez Lobato, la evasión fiscal "... se presenta cuando el contribuyente se sustrae al pago del impuesto recurriendo a conductas ilícitas, es decir, violatorias de la ley, ya sea porque realice lo que ésta prohíbe u omite efectuar lo que ordena. Como ejemplo podemos citar al contrabando y al fraude fiscal".<sup>56</sup>

Por su parte el maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, nos dice que la evasión fiscal "consiste en la conducta ilícita del contribuyente para omitir el pago de las contribuciones a que está obligado".<sup>57</sup>

Para Armando Giorgetti, "cualquier hecho, *comisivo* u *omisivo*, del sujeto pasivo de la imposición que contravenga o viole una norma fiscal y en virtud del cual una riqueza imponible en cualquier forma resulte sustraída, total o parcialmente, al pago del tributo previsto por la ley, constituye una evasión tributaria".<sup>58</sup>

De lo anterior se desprende, que por evasión fiscal podemos entender a la sustracción ilegal al pago de contribuciones a que una persona está obligado a cumplir.

Cabe señalar que la evasión fiscal no debe ser confundida con otra figura como lo es la elusión fiscal, también llamada evasión fiscal legal. La elusión fiscal consiste "en aprovechar las deficiencias en la estructuración de la norma tributaria para alcanzar el fin económico sin realizar el hecho generador y, por tanto, evitar el nacimiento de la obligación".<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> Rodríguez Lobato, Raúl. *op. cit.*, p. 70.

<sup>57</sup> Delgadillo Gutiérrez, Humberto. *Principios de Derecho Tributario*, 3ª ed., Limusa, México 1988, p.76.

<sup>58</sup> Giorgetti, Armando. *La Evasión Tributaria*, Depalma, Trad. a la 2ª ed. italiana por Antonio Scarano, Buenos Aires, Arg. 1967. p.107.

<sup>59</sup> Delgadillo Gutiérrez, Humberto., *op. cit.*, p. 76.

Para el maestro Raúl Rodríguez Lobato, la elusión fiscal "es sustraerse al pago del impuesto, pero sin recurrir para ello a conductas ilícitas, sino realizando conductas lícitas, como son evitar coincidir con la hipótesis legal, ya se trasladando la fuente del impuesto a un lugar diferente de aquél en que debe aplicarse el tributo o, más simplemente, absteniéndose de realizar los hechos o actos específicamente gravados por la ley".<sup>60</sup>

Una vez definido el término evasión fiscal, estamos en aptitud de comenzar con el desarrollo de este apartado, por lo que iniciaremos diciendo que la enorme evasión fiscal que actualmente registra o representa el comercio informal por la omisión de impuestos tales como el ISR e IVA principalmente, es algo que no debe pasarse por alto, pues ello constituye un grave problema, no sólo por ser contraria a la obligación constitucional de contribuir de manera proporcional y equitativa al gasto público (lo que ocasiona consecuentemente desigualdad tributaria respecto al comercio establecido), sino por que además, ocasiona un desequilibrio o daño a las finanzas públicas del país. Por lo que su combate decidido, permitirá en la medida de lo posible, tener mayores recursos para atender las necesidades del país y lograr igualdad tributaria entre éstos y el comercio establecido.

Las autoridades fiscales no habían querido dar a este tema la importancia que se merece, sin embargo, cuando se dan cuenta que esta actividad tiene un impacto negativo en las finanzas públicas, es cuando reconocen que el problema no solo lesiona al comercio legalmente establecido, sino que también está afectando al erario público, y es por ello que en las últimas reformas al CFF se ha considerado la incorporación de determinadas obligaciones fiscales para lograr un control de estos contribuyentes.

---

<sup>60</sup> Rodríguez Lobato, Raúl., *op. cit.*, p.70.

Es un hecho que en México, existen personas que por diversas razones omiten cubrir las contribuciones previstas en nuestra legislación fiscal, por el desempeño de sus actividades habituales, sean éstas de carácter industrial, comercial o de servicios, traduciéndose esto 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 de la sociedad.

Considerando la variedad, el precio, la calidad y la forma en que son distribuidas y abastecidas las mercancías o productos que se venden en el comercio informal, es difícil cuantificar con exactitud la evasión fiscal, mas sin embargo, si tomamos en consideración sus dimensiones, es un ejemplo claro para confirmar la enorme cantidad de ingresos que deja de percibir el fisco federal por concepto de ISR fundamentalmente, ya que, no pagan dicho impuesto por los ingresos que obtienen por la venta de sus mercancías, además del Impuesto General de la Importación que se dejan de pagar en la importación de mercancías, ya que, generalmente en este caso las mercancías se introducen ilegalmente a nuestro país y generalmente encuentran como canal de distribución las principales concentraciones de comercio informal, lo que agrava aun más el problema.

En efecto, cabe destacar que un volumen importante de productos que vende el comerciante informal, son de procedencia extranjera mismos que son introducidos ilegalmente al país, situación que agudiza y agrava esta evasión al no cumplirse con las disposiciones aduaneras, así como con el pago del Impuesto General a la Importación. En este sentido, la evasión fiscal es una reacción en cadena que se inicia con el fabricante, importador y distribuidor de las mercancías que no proporcionan factura a sus clientes los comerciantes informales y éstos a su vez efectúan la misma operación con el consumidor final evadiendo el pago de ISR e IVA. Por ello, la importancia de detectar a los evasores desde su origen a través del

control fiscal de los comerciantes informales, que estén inscritos en el RFC, así como la conservación de la documentación que acredite la legal posesión o propiedad de las mercancías que venden, lo que provocaría que éste le exija a su vez a su proveedor dichos comprobantes.

El comerciante informal, del mismo modo omite cubrir aportaciones de seguridad social por los trabajadores que emplean y además el pago de derechos por el consumo de agua que utilizan en la mayoría de los casos, lo cual además de ser totalmente injusto (si tomamos en consideración que el resto de la población tiene que pagar para tener derecho a éste último servicio), agrava aun más el problema de la evasión fiscal.

En este orden de ideas, si bien es cierto que es difícil determinar con total exactitud la cuantía de la evasión fiscal, también lo es que a pesar de ello, es innegable que la existencia del comercio informal representa al erario una evasión fiscal y una participación en el Producto Interno Bruto<sup>61</sup> no registrada, misma que incrementaría la participación del sector comercio en la economía de nuestro país.

Respecto a la cuantía de la evasión fiscal que representa el comercio informal se han vertido muchas estimaciones, que en general van de \$47 mil millones de pesos a \$500 mil millones de pesos anuales, sin embargo, cifras más o cifras menos y no hay una uniformidad en las mismas, lo cierto es que, en su mayoría coinciden en que sus montos son sumas considerablemente altas, lo que refleja la gravedad del problema.

---

<sup>61</sup> Producto Interno Bruto (PIB), significa el valor del coste total de la producción al cual se suman los impuestos indirectos y se restan los subsidios. *Vid.* Real Academia Española. *op cit.*, p. 697.

### **3.1.2. La desigualdad tributaria del comercio informal.**

Ya en párrafos anteriores, señalamos que el artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución General, prevé la exigencia de justicia de las leyes tributarias y que de la coincidencia de la proporcionalidad y equidad de los tributos se logrará el cumplimiento de esta exigencia, pues tanto la proporcionalidad así como la equidad son dos conceptos que en esencia son similares, ya que ambos, tienen como fin último el logro ideal de una justicia tributaria. Se trata pues, de dos conceptos coincidentes y no excluyentes.

Por proporcionalidad dijimos, implica que las personas deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos.

Por su parte, el principio de equidad implicará la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico, es decir, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula. El tributo establecido deberá por tanto, tener el mismo impacto o sacrificio para todos aquellos que se encuentren en igualdad de circunstancias, es decir, que la ley tributaria trate por igual a todas las personas que se encuentren en la misma situación o supuesto en la imposición del tributo y consecuentemente que trate en forma desigual a los que se encuentren en desigualdad de circunstancias, es decir, *tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales*.

Una vez determinado lo anterior, estamos en aptitud de iniciar el desarrollo de este apartado, tratando en todo caso de trasladarlo al campo del comercio informal.

Como se señaló, el comercio informal al desarrollar su actividad al margen del cumplimiento de la obligación de pagar contribuciones, no sólo ocasiona evasión fiscal con la consecuente perdida recaudatoria del fisco, sino que también se presenta como consecuencia de la misma otro problema de no menor importancia como lo es la desigualdad tributaria que implica respecto al comercio establecido.

El ejercicio del comercio informal, representa una clara desigualdad tributaria, ya que, las personas dedicadas a esta actividad aun cuando tienen capacidad contributiva no contribuyen para sufragar el gasto público, es decir, no pagan contribuciones, mientras que el comerciante establecido si lo hace, quizás no en un 100 % pero está cumpliendo con sus obligaciones fiscales, además de resistir y soportar el permanente control fiscal que realiza sobre ellos la autoridad fiscal, de resistir la disminución de sus ventas así como los embates de una crisis económica que está afectando a nuestro país, lo cual es totalmente injusto.

Para ejemplificar la desigualdad tributaria que representa el ejercicio del comercio informal, basta tener en cuenta la condición en que pueden llegar a encontrarse dos personas, una que cumpla legalmente sus obligaciones tributarias y otra que las evada total o parcialmente, para convencerse de que, prescindiendo de cualquier otro efecto que pueda derivar de la evasión, la incidencia del impuesto cumplido por uno y evadido por el otro, inevitablemente creará una situación de injusto privilegio a favor del evasor y en perjuicio del contribuyente cumplido.

Por otro lado, además de existir una desigualdad o inequidad tributaria, el comercio informal también representa una competencia desigual en el ejercicio de la

actividad comercial frente al comercio establecido, toda vez que, este último además de cumplir con el pago de contribuciones a los que está obligado tiene que:

- I. Cumplir con la reglamentación establecida para el legal establecimiento y funcionamiento de un negocio o establecimiento mercantil.
- II. Cumplir con diversas obligaciones específicas establecidas en leyes federales y que están íntimamente relacionadas con su actividad como podrían ser obligaciones de carácter laboral, de salud, de seguridad social, etc. y;
- III. Realizar diversos gastos para el establecimiento y operación de su negocio, como podrían ser la inversión inicial por compra o renta del local; capital fijo de operación (muebles, enseres, maquinaria, etc. ), gastos diversos, tales como aquellos destinados para el pago del servicio de energía eléctrica o bien para integrar la mercancía, inventarios y papelería (notas de remisión, facturas y publicidad, etc.); contar con un determinado capital circulante antes de iniciar la operación del negocio, monto que varía dependiendo de la actividad y dimensión del mismo, y cubrir los derechos por consumo de agua potable.

A mayor abundamiento, a continuación se presenta un cuadro que nos ilustrará de un modo generalizado, la gran variedad de obligaciones a las que está sujeto el comerciante establecido y que lo coloca en una situación injusta desigualdad frente al comercio informal. Es preciso aclarar, que considerando que dichas obligaciones son numerosas y de diversa naturaleza,<sup>62</sup> sólo se hará una enunciación de las que consideramos más importantes, tanto a nivel Federal como del Distrito Federal, pues sería imposible efectuar un estudio detallado de la legislación de cada una de las entidades federativas y municipios. De cualquier modo, la panorámica que se ofrece resultará bastante ilustrativa.

---

<sup>62</sup> Vid. Rucda Heduan, Iván, Rucda Del Valle, Iván, et. al. *Catálogo General de Obligaciones Empresariales* 5ª ed., ISEF, México 1998.

## OBLIGACIONES FEDERALES

I. FISCALES	II. COMERCIO EXTERIOR
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Inscribirse en el RFC e inscribir a su vez a los trabajadores que tengan, si estos no hubieren ya sido dados de alta con anterioridad.</li> <li>b) Determinar y pagar contribuciones a su cargo tales como Impuestos (ISR, IVA.), y Aportaciones de Seguridad Social.</li> <li>c) Realizar declaraciones provisionales y anuales de las contribuciones anteriores.</li> <li>d) En materia a ISR en especial, deben realizar una serie de declaraciones informativas tales como las relativas a información sobre los principales proveedores y clientes con los que se tuvo operaciones durante un ejercicio; sobre aportaciones voluntarias a cuentas de ahorro de sus trabajadores, etc.</li> <li>e) Realizar avisos de diversa naturaleza tales como los relativos al RFC correspondientes a cambio de domicilio fiscal, de denominación o razón social, aumento o disminución de obligaciones, suspensión o reanudación de actividades, liquidación, apertura o cierre de establecimientos y cancelación del registro.</li> <li>f) Calcular, retener y enterara el ISR sobre salarios de cada uno de sus trabajadores y calcular y pagar a sus trabajadores el crédito al salario.</li> <li>g) Llevar y conservar contabilidad y documentación comprobatoria por regla general por el tiempo de 5 años.</li> <li>h) Expedir y conservar comprobantes fiscales por las operaciones que realicen.</li> <li>i) Determinar la base para la Participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa .</li> <li>j) Cancelar comprobantes de venta por devoluciones o por falta de uso, etc.</li> </ul> <p>Fuente: Código Fiscal de la Federación, LISR, LIVA, y sus Reglamentos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Pagar el Impuesto general a la importación por las operaciones que realicen para importar mercancías al país.</li> <li>b) Realizar el pedimento de importación correspondiente en la forma oficial.</li> <li>c) Nombrar un agente aduanal para llevar a cabo las tramitaciones aduaneras.</li> <li>d) Obtener el certificado de cumplimiento de la Norma Oficial Mexicana (en lo sucesivo NOM) aplicable a las mercancías importadas.</li> <li>e) Manifestar el valor en aduanas de las mercancías.</li> <li>f) Otorgar garantía aduanal para responder de falta de coincidencia entre el valor declarado y el estimado por las autoridades.</li> <li>g) Inscribirse en el padrón de importadores siempre que se encuentre en determinados supuestos de causación del ISR.</li> <li>h) Acreditar la legal estancia en el país de mercancías extranjeras.</li> </ul> <p>Fuente: Ley Aduanera y su reglamento; Ley de Comercio Exterior y su Reglamento</p>

**...OBLIGACIONES FEDERALES**

III. VINCULADAS CON EL INFONAVIT	IV. LABORALES
<p>a) Realizar inscripción patronal al instituto.                      b) Realizar la inscripción de trabajadores.                      c) Realizar el calculo, retención y pago de las aportaciones al instituto.                      d) Dar aviso referente a los trabajadores tales como: altas, bajas, modificaciones salariales, ausencias, incapacidades y demás cambios.                      e) Dar avisos patronales tales como: cambio de domicilio o nombre, aumento o disminución de obligaciones, suspensión de pagos y otras situaciones que alteren alguna situación legal.                      f) Otorgar información a los trabajadores sobre le monto de las aportaciones de cuotas a su favor o de los descuentos que se les efectúen</p> <p>Fuente: Ley Federal del Trabajo, Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, Reglamento de Inscripción, Pago de Aportaciones y Enteros</p>	<p>a) Elaborar contratos de trabajo.                      b) Pagar a sus trabajadores en tiempo, las prestaciones a que por ley tiene derecho tales como: aguinaldo, vacaciones, prima vacacional, prima dominical, día de descanso, así como su salario y su PTU.                      c) No emplear a menores de 14 años.                      d) Otorgar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores.                      e) Instalar la Comisión Interna para efectos de la PTU.                      f) Aviso de accidentes de trabajo.                      g) Elaborar programas de seguridad e higiene.                      h) Cumplir con lo establecido en la LFT, en materia de protección a la maternidad.                      i) Realizar y entregar la declaración anual de ISR para efectos del PTU, etc.</p> <p>Fuente: Artículo 123 Constitucional Apartado A, Ley Federal del Trabajo y Reglamento de los artículos 121 y 122 de la LFT.</p>
V. DE PROTECCIONA AL CONSUMIDOR	VI. DE SEGURIDAD SOCIAL
<p>a) Expedir facturas, y comprobantes de las operaciones que celebren con sus clientes en los que consten los datos de la compraventa.                      b) Expedir garantía de los productos que venda a sus clientes                      c) Observar la Norma Oficial Mexicana, en materia de protección al consumidor.                      d) Observar que toda la información al consumidor sea en idioma español sobre todos los datos relacionados con los productos extranjeros., que consten en etiquetas envases, empaques e instructivos claros y comprensibles.</p> <p>Fuente: Ley Federal del Protección al Consumidor, y Reglamento de Promociones y Ofertas</p>	<p>a) Dar aviso al Instituto Mexicano del Seguro Social respecto a: alta o baja patronal, alta o baja de trabajadores, modificación del salario y de accidentes o enfermedades de trabajo, entre otros.                      b) Determinar, retener y pagar las cuotas obrero-patronales al IMSS.                      c) Calcular cuotas por riesgo de trabajo                      d) Conservar a disposición del IMSS elementos contables como nominas o listas de raya</p> <p>Fuente: Ley del Seguro Social, Reglamento para el pago de cuotas al Seguro Social, Reglamento de Afiliación, Reglamento de Imposición de multas por infracciones a la Ley del Seguro Social.</p>

## OBLIGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL

I. FISCALES	II. DERIVADAS DEL FUNCIONAMIENTO DE UN ESTABLECIMIENTO MERCANTIL
<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Inscribirse en el padrón de contribuyentes del Distrito Federal.</li> <li>b) Determinar, declarar y pagar impuestos locales tales como el impuesto predial e impuesto sobre nominas.</li> <li>c) Determinar y declarar el valor catastral de los inmuebles que sean de su propiedad o tengan la posesión aun cuando se encuentren exentos</li> <li>d) Dar aviso de cambios al padrón.</li> <li>e) Utilizar clave del registro fiscal y código de barras (cuando se hubieren asignado), en declaraciones, y avisos.</li> <li>f) Conservar documentación fiscal y demás elementos contables en su domicilio</li> <li>g) Dar aviso de descompostura de medidores de agua</li> <li>h) Pagar derechos por el suministro de agua potable.</li> <li>i) Llevar contabilidad o registro contable para los efectos del impuesto sobre nominas.</li> <li>j) Otorgar facilidades para labores fiscales y catastrales que sean legalmente procedentes.</li> <li>k) Firmar las declaraciones, manifestaciones y avisos bajo protesta de decir verdad.</li> </ul> <p>Fuente: Código Financiero del Distrito Federal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Realizar el aviso de declaración de apertura para el establecimiento.</li> <li>b) Obtener la licencia de funcionamiento.</li> <li>c) Cuando no se requiera licencia de funcionamiento, se deberá sólo contar con la declaración de la apertura y permiso correspondiente.</li> <li>d) Consignar en lugar visible los anuncios del nombre del propietario, domicilio y número de licencia o permiso.</li> <li>e) Inscribirse en el padrón delegacional.</li> <li>f) Pagar derechos por expedición de licencias, permisos y certificados.</li> <li>g) Solicitar y obtener licencia sanitaria cuando se requiera.</li> <li>h) Obtener tarjeta sanitaria.</li> <li>i) Revalidar los permisos y licencias, etc.</li> <li>j) Solicitar y obtener permiso de colocación, ampliación o modificación de anuncios</li> <li>k) Registrar la propiedad en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.</li> <li>l) Solicitar y obtener la licencia o certificado de Zonificación para uso específico del suelo y visto bueno de uso de suelo.</li> <li>m) Dar avisos sobre: cambio de giro mercantil, apertura de establecimiento, cambio de leyenda de anuncios, cierre de establecimiento, modificación de domicilio, suspensión o cese de actividades, traspaso del negocio, etc.</li> <li>n) Barrer banquetas de los frentes de los establecimientos.</li> <li>o) Prohibición de arrojar o abandonar basura en la vía pública, áreas comunes, barrancas, lotes baldíos, etc.</li> </ul> <p>Fuente: Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal; Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal, Reglamento para el Servicio de Limpieza del Distrito Federal, Ley de Construcciones del Distrito Federal, Código Financiero Distrito Federal, Ley General de Salud.</p>

### **... OBLIGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL**

#### **III. SOBRE AGUA Y DRENAJE**

- a) Solicitar la instalación de tomas de agua potable.
- b) Cumplir con la NOM en materia de agua
- c) Llevar limpieza de tinacos, cisternas y tanques.
- d) Conservar medidores en buen estado.
- e) Prohibición de arrojar dentro del sistema de alcantarillado desechos sólidos, grasas, líquidos o sustancias inflamables, tóxicas, etc.
- f) Dar aviso de cambio de destino de tomas de agua potable.

Fuente: Código Financiero del Distrito Federal, Reglamento del Servicio de Agua y Drenaje del Distrito Federal y Ley Ambiental del Distrito Federal.

Los comerciantes establecidos, deben cumplir con las obligaciones anteriormente mencionadas, que sólo representan un porcentaje mínimo de la totalidad a las que están sujetos para establecerse y operar legalmente su negocio, (y que varían según el giro comercial) lo que los coloca en una situación de desigualdad tributaria y operativa en relación con el comercio informal, que en general, pasa por alto el cumplimiento de dichas obligaciones constituyendo así no sólo un problema de carácter fiscal, sino un problema en cada una de las materias en que se ubica su incumplimiento.

Así pues, en contraposición al comercio establecido se presenta el comercio informal que para ponerlo en marcha, en general, no cubre ningún requisito de las disposiciones normativas establecidas (salvo excepciones que obtienen un permiso) y sólo requiere adquirir un lugar en la 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 para ello y además de un tanto más por concepto de cuota para asegurar su permanencia en el lugar, ahorrando tiempo y minimizando costos, lo que es

injusto por aventajar considerablemente por estos conceptos al comercio establecido, lo que hace muy atractiva su concurrencia y por ende su proliferación.

Es importante destacar que una gran proporción de personas dedicadas al comercio informal, 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 actividad, ya que, ello les resulta más benéfico económicamente hablando, que trabajar en alguna empresa o institución; o bien destinar sus recursos a la instalación de un comercio debidamente establecido, que resulta menos provechoso, pues la instalación del puesto, el costo fiscal y en general el número de obligaciones y tramites que deben cumplir, representan un ahorro en tiempo y dinero que se traduce en un beneficio extraordinario.

Es importante señalar, que además de los beneficios contributivos y operativos que obtiene el comerciante informal en el ejercicio de su actividad, también obtienen beneficios con relación a:

- I. El aprovechamiento de servicios que son cubiertos por toda la sociedad con el pago de contribuciones como podrían ser: servicios de limpia y recolección de basura de la vía pública y el servicio de desazolve de alcantarillado.
- II. El uso y aprovechamiento de luz eléctrica, sobre la cual no se paga cantidad alguna como contraprestación, y
- III. El uso o consumo de agua potable respecto de la cual no se paga derecho alguno.

Todo lo anterior, provoca cargas y gastos adicionales al gobierno Federal y a los gobiernos locales de los Estados de la República en donde este fenómeno se presenta, ya que, al incrementarse el consumo de energía eléctrica, agua potable, alumbrado público, limpieza y recolección de basura de la vía y áreas públicas, etc., que se genera por el ejercicio de esta actividad, ocasiona inevitablemente la necesidad de canalizar o invertir mayores recursos económicos y humanos para atender estas necesidades en beneficio del resto de la sociedad, situación que limita la capacidad de los gobiernos para atender las necesidades de la población.

Ahora bien, los gobiernos al tener la necesidad de canalizar más recursos a los inicialmente previstos para prestar estos servicios, incrementan la carga fiscal a los contribuyentes cautivos para obtener más ingresos y solucionar estos problemas lo cual es totalmente injusto.

De esta manera, el nivel de ingresos tributarios se verá reducido en comparación a las necesidades de gasto público, pues el comercio informal, utiliza de manera irrestricta la infraestructura física y de servicios que el gobierno sufraga. Como la demanda de esa infraestructura aumenta, las autoridades se verán obligadas a aumentar la carga fiscal entre los causantes cautivos, por lo que estarán financiando al conjunto de individuos que evaden contribuciones. Esta situación da origen a un círculo vicioso, ya que, como resultado de la presencia del comercio informal, las políticas de ingresos sufrirán importantes distorsiones y la carga fiscal se eleva, lo que a su vez incentiva a que otras actividades originalmente gravadas como podría ser el comercio establecido ingrese al sector informal.

Así pues, frente al comercio formal que opera sujeto a un orden jurídico establecido del que se derivan derechos y obligaciones, los que integran el comercio informal, sólo desarrollan su actividad obteniendo el derecho a servicios ya cubiertos,

por todos y cada uno de los ciudadanos que cumplen cabalmente con su obligación de contribuir para sufragar los gastos públicos. Ello ocasiona que se presenten distorsiones e inconvenientes en el sano desarrollo de las ciudades en donde el problema se presenta.

Por último, es importante señalar, que toda la problemática anteriormente expuesta, es precisamente lo que ha originado enfrentamientos constantes entre el comercio informal y el comercio establecido, principalmente por la disminución de las ventas de este último, de tal manera que, de no instrumentarse mecanismos a través de los cuales se busque controlar a esta actividad, se correrá el riesgo que en un tiempo no muy lejano el comercio establecido baya desapareciendo dando paso a una anarquía comercial, pues se considera que, de continuar el ritmo de crecimiento de los comerciantes informales, para el año 2000 habrá 1,258,281 los cuales representarán más del 50 % de los establecimientos comerciales formales que se estiman para ese mismo año y según datos de la Organización de Comerciantes Establecidos del Centro Histórico de la Ciudad de México en 1998 de 18 mil comercios establecidos 3 mil de ellos cerraron.

<b>AÑO</b>	<b>COMERCIOS FORMALES</b>	<b>COMERCIOS INFORMALES</b>
1988	754,848	272,905
1993	1,210,184	515,918
1996	1,601,894	756,001
2000*	2,328,146	1,258,281

\*Estimaciones de la CONCANACO SERVITUR (Confederación Nacional de Cámaras Nacionales de Comercio Servicios y Turismo)

Fuente: X y XI Censo Comercial INEGI.

### **3.2. NECESIDAD DE CREAR UN RÉGIMEN FISCAL PARA EL COMERCIO INFORMAL.**

Ante la problemática expuesta en párrafos anteriores, es necesario buscar alternativas viables para llevar al comercio informal al ámbito de la normatividad legal, en especial a la normatividad fiscal, con el objeto de atenuar en la medida de lo posible los efectos o consecuencias que se originan en el ejercicio del mismo.

En este sentido, consideramos que es necesario llevar a cabo una reforma fiscal en la que se establezca un régimen fiscal especial y sencillo a través del cual el comerciante informal pueda cumplir fácil y cabalmente con sus obligaciones fiscales, fundamentalmente las que se derivan en materia de impuestos y en especial del ISR.

En este orden de ideas, es de suma importancia hacer especial énfasis en aclarar que el régimen fiscal en mención, se propone con el objeto de lograr un mínimo de control fiscal de este sector del comercio, aun y cuando este control no sea el óptimo deseado y además se presenta como una alternativa para atenuar los niveles de evasión fiscal que registra en materia de impuestos, fundamentalmente en materia del ISR, ya que, éste impuesto se considera el más importante por el papel significativo que ocupa en materia de recaudación, constituyendo la principal fuente de ingresos de la Federación (vía impuestos), y además porque éste impuesto es el que grava precisamente los ingresos, (renta o utilidades) del sujeto pasivo de la relación tributaria, es decir, el contribuyente y considerando que el comerciante informal no cubre por concepto de ISR cantidad alguna por los ingresos que obtiene en el ejercicio de su actividad, es por lo que se hace necesario que esté sujeto a

cumplir con este impuesto. Este régimen debe sustentarse en la Ley de Ingresos que fundamente su establecimiento y la recaudación del impuesto.

De este modo se propone crear un régimen especial y sencillo para los comerciantes informales, que realicen actividades empresariales en la vía pública, en sustitución de los siguientes regímenes: el Régimen de Pequeños Contribuyentes previsto en la LISR en sus artículos 119-M al 119-O, y el régimen de 10% de recaudación sobre compras que todavía está previsto en el artículo 137-C del RLISR. El de pequeños contribuyentes, seguirá existiendo para el comercio establecido.

Como se señaló, el régimen que se propone tiene que cumplir con dos características: ser especial, que significa que éste régimen sea única y exclusivamente para los comerciantes informales, para evitar que otros contribuyentes personas físicas con actividades empresariales que deben tributar bajo otros regímenes, pretendan hacerlo bajo este régimen para evadir impuestos. Por lo que a este respecto, se propone la adición al Título IV Capítulo VI de la LISR que se refiere a los ingresos de las personas físicas con actividad empresarial, de una IV sección en la que se ubique el régimen en mención.

Además éste régimen deberá ser sencillo, es decir, contener reglas claras, precisas, de fácil comprensión o entendimiento para facilitar su cumplimiento por el comerciante informal, a tal grado que éste no requiera para ello de contadores u oficinas contables, que cobran más de lo que se va a pagar. Lo anterior es de suma importancia, ya que, si consideramos la baja capacidad contributiva de estos contribuyentes y su nivel de educación, se tiene que ello no les permite por una parte pagar contadores y por la otra comprender o interpretar las normas tributarias de nuestro sistema impositivo, que en lo general son rígidas y complejas, lo que origina que las mismas no se cumplan.

Así pues, es necesario proporcionar al comerciante informal un marco jurídico que le permita regularizar su situación fiscal, ello se lograra a través del establecimiento de un régimen fiscal especial y sencillo, de fácil cumplimiento, que le permita cumplir con sus obligaciones fiscales, fundamentalmente la relativa al pago del ISR, aun y cuando la cantidad a pagar sea mínima.

Por otra parte, cuando el gobierno Federal o los gobiernos locales tienen problemas de recaudación, generalmente se toma el camino más fácil de elevar contribuciones (especialmente impuestos) lo cual no soluciona el problema, ya que, de acuerdo con la doctrina <sup>63</sup> entre más elevada sea la carga fiscal de los contribuyentes, más probabilidades hay que se eleve la evasión fiscal. Con el régimen que se propone se pretende atenuar o disminuir este problema, ampliando la base de contribuyentes obteniendo por ende más ingresos.

En efecto, con este régimen que se propone, se trata de ampliar la base de contribuyentes para distribuir equitativamente la carga fiscal, para que el impacto del tributo recaiga en el mayor número de quienes tengan capacidad contributiva para hacerlo, lo que permitirá aligerar la carga fiscal para el resto de los contribuyentes de menores ingresos. Ello es más eficiente que elevar impuestos.

Para lograr lo anterior, un buen principio lo constituye la creación de un padrón de comerciantes informales, tratando de incluir a todas las personas que participan en el ejercicio de esta actividad informal, por lo que el régimen que se propone establecerá como principal obligación además de la del pago del impuesto, que estos contribuyentes se inscriban o soliciten su inscripción en el RFC, así ésta obligación, tendrá concordancia con lo que actualmente establece el CFF en su artículo 30.

---

<sup>63</sup> *Vid. Margán Manautou, Emilio. op. cit., p.p. 97-99; y Giorgetti, Armando., op. cit., p.p. 129-135.*

Aunado a lo anterior, se tiene que revisar los actuales regímenes para personas físicas con actividades empresariales, analizando su eficiencia y la carga fiscal, con el objeto de simplificarlos para facilitar el acceso de comerciantes informales que pretendan establecerse formalmente y tributar bajo estos regímenes, así su conversión beneficiará a todos y permitirá a la autoridad fiscal cumplir aun más con sus facultades de comprobación, determinación y recaudación de este impuesto.

Para lograr mayor efectividad en la recaudación del impuesto además del control del comercio informal, el Gobierno Federal a través de la SHCP-SAT, podría llevar a cabo convenios de colaboración con los Estados de la República y con el Gobierno de la Ciudad de México, para que estos últimos lleven a cabo en forma coordinada el control de estos comerciantes y la recaudación del ISR, ya que, por la magnitud que representan estos comerciantes, el Gobierno Federal podría adolecer de incapacidad para controlarlos fiscalmente y recaudar el impuesto a pagar.

De esta manera las delegaciones políticas en el caso de la Ciudad de México y los municipios en caso de las entidades federativas, podrían coadyuvar con el Gobierno Federal en el control de esta actividad, así como también en la recaudación del ISR, a su vez o a cambio de ello, podría convenirse el que cada uno de los municipios o delegaciones les corresponda un 50% de lo recaudado y así beneficiar a su vez a toda la sociedad que padezca en mayor medida este problema.

### **3.3. RÉGIMEN FISCAL DEL COMERCIO INFORMAL.**

#### **3.3.1. Elementos esenciales del impuesto.**

Como se señaló con antelación, se pretende que el régimen que se propone esté incluido dentro del Título IV Capítulo VI de la LISR creándose así una cuarta sección. Ahora bien, a continuación se presentará nuestra propuesta de un régimen fiscal para el comerciante informal, el cual como en todo régimen debe prever los elementos esenciales del tributo como lo son: el sujeto, objeto, base, tasa o tarifa y época de pago.

##### **3.3.1.1. Sujetos del impuesto.**

Siguiendo los lineamientos de la generalidad de la doctrina mexicana, el sujeto pasivo de la obligación fiscal, denominado también deudor real, por adeudo propio, sujeto pasivo principal, causante o contribuyente, es la persona física o moral, nacional o extranjera, que de acuerdo con la ley está obligada al pago de una prestación tributaria.

Para el maestro Delgadillo Gutiérrez, "... son sujetos del impuesto las personas físicas o morales comprometidas al pago de la obligación tributaria, en virtud de haber realizado el hecho generador que la ley prevé".<sup>64</sup>

De lo anterior se desprende que el sujeto pasivo, pueden serlo las personas físicas y morales, circunstancia que se confirma de lo dispuesto por el artículo 1º del CFF, que prevé que "las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas".

En el régimen que proponemos, serían sujetos pasivos las personas físicas que realicen actividades empresariales (comerciales) al menudeo en puestos fijos y semifijos en la vía pública o en forma ambulante, los cuales pagarán el ISR correspondiente a los ingresos obtenidos por dicha actividad conforme a este régimen de contribuyentes informales, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

- I. Que los bienes se enajenen únicamente y directamente al consumidor, es decir, al público en general, a través de puestos fijos y semifijos en la vía pública o en forma ambulante.
- II. Que su titular no esté legal o formalmente establecido. Este requisito se propone para evitar que el comerciante establecido también ejerza el comercio en la vía pública con la finalidad de evadir el impuesto correspondiente.
- III. Que no tenga más de un establecimiento. Este requisito, lo proponemos para evitar que una sola persona tenga dos o más comercios informales, pues de

---

<sup>64</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *op. cit.*, p. 19.

ser así, implicaría que esta persona en todo caso tendría los recursos suficientes para establecerse formalmente.

Quedarían exentos al pago del ISR por la realización de esta actividad, las personas cuyos ingresos al semestre no sean superiores a \$9,000.00 pesos. Esta exención se propone con el fin de no afectar aun más a aquellas personas que hemos denominado como de subsistencia.

También quedarían excluidos o exentas del pago de este impuesto, las personas físicas que realicen la venta de billetes de lotería, periódicos y revistas, en la vía pública, parcialmente regulados por el Reglamento de Trabajadores no asalariados en el caso del Distrito Federal, por la importancia informativa y altruista que representan.

La exención anterior se propone además, porque consideramos que estas personas que si bien es cierto realizan su actividad en la vía pública, no generan los problemas inherentes al comercio informal, su naturaleza, organización y operación es totalmente diferente a este sector del comercio y además porque consideramos que la función que llevan a cabo, más que afectar al comercio establecido o a la sociedad en general la beneficia, y en todo caso, deben tener un tratamiento diferente a los comerciantes informales.

Tratándose del sujeto activo de la obligación fiscal, no abundaremos sobre el tema, sólo diremos que por tratarse de un impuesto federal el sujeto activo siempre lo será la Federación, concretamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto del Servicio de Administración Tributaria.

### **3.3.1.2. Objeto .**

El objeto del tributo, es aquello que es gravado por la ley. Como acertadamente lo señala el maestro Rodríguez Lobato:

"toda ley tributaria debe señalar cual es el objeto del gravamen, o sea, lo que grava. Es frecuente observar que se confunde el significado del concepto objeto del tributo con el de finalidad del tributo cuando se habla de objeto del gravamen, se está haciendo referencia a lo que grava la ley tributaria y no al fin que se busca con la imposición. Podemos definir al objeto del tributo como la realidad económica sujeta a imposición, como por ejemplo, la renta obtenida, la circulación de la riqueza, el consumo de bienes o servicios, etc. El objeto del tributo quedaría precisado a través del hecho imponible".<sup>65</sup>

En este sentido, en el régimen que se propone, el objeto del impuesto lo será indudablemente los ingresos o la renta que se obtenga por el ejercicio de actividades empresariales en puestos fijos o semifijos en vía pública o en forma estrictamente ambulante.

---

<sup>65</sup> Rodríguez Lobato, Raúl. *op. cit.*, p.112.

### 3.3.1.3. Base Gravable.

Coincidiendo con Alfonso Cortina Gutiérrez, "la base imponible, que es lo mismo que el ingreso gravable... es la fracción neta del valor de la propiedad, o del ingreso o de la ganancia sujeta al gravamen".<sup>66</sup>

Por su parte, Emilio Margáin Manautou, señala que "no siempre la ley tributaria grava en forma íntegra lo que señala como objeto, sino que admite una serie de deducciones o de disminuciones, quedando afectada al pago del tributo una base distinta al objeto del mismo".<sup>67</sup>

La base del tributo será por tanto, el valor pecuniario o aquella parte o porción de lo gravado por la ley a la que se aplica la tasa o tarifa para establecer la cuantía de la obligación fiscal, es decir, para precisar concretamente el adeudo en cantidad líquida.

En este sentido, en el régimen en mención proponemos que la base gravable esté constituida por la totalidad de los ingresos obtenidos sin deducción alguna, sobre la cual se aplicaría la tasa del 2% (de la que hablaremos en el siguiente apartado) al semestre y así obtener el impuesto a pagar.

---

<sup>66</sup> Cortina Gutiérrez, Alfonso. *Curso de Política de Finanzas Públicas de México*, Porrúa, México 1977. p.105.

<sup>67</sup> Margáin Manautou. *op. cit.*, p. 293.

#### **3.3.1.4. Tasa o tarifa y época de pago.**

La tasa o tarifa es el tanto por ciento que se va a aplicar al valor de la base gravable del impuesto.

En el régimen que se propone, se establecerá una tasa del 2%, que se aplicarían al total de ingresos brutos obtenidos sin deducción alguna al semestre y el resultado así obtenido será el impuesto a pagar.

"La época de pago de la obligación fiscal es el plazo o momento establecido por la ley para que se satisfaga la obligación, por lo tanto, el pago debe hacerse dentro del plazo o en el momento que para ese efecto señala la ley." <sup>68</sup>

El CFF en su artículo 6 párrafo IV dispone que, "las contribuciones se pagan en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas". Bajo este contexto, en el régimen que se propone, el contribuyente informal deberá llevar a cabo el pago del ISR que le corresponda de manera semestral, es decir, cada seis meses.

En este sentido, para el cumplimiento de esta obligación se deberá presentar en los meses de julio del ejercicio al que corresponda el pago y enero del ejercicio siguiente, declaraciones semestrales en las que se determinará y pagará el impuesto. Dichos pagos tendrán el carácter de pago definitivo.

---

<sup>68</sup> Rodríguez Lobato, *op. cit.*, p. 125.

Para el mejor cumplimiento de esta obligación los contribuyentes podrían presentar estas declaraciones tanto en las administraciones locales de recaudación que les corresponda de acuerdo a su domicilio fiscal, o bien en instituciones bancarias autorizadas y para el caso de que se pudiera dar la colaboración entre la Federación con las entidades federativas y el Distrito Federal (de la que hablamos con antelación), el pago del impuesto podría llevarse a cabo en todas y cada una de las oficinas de tesorería correspondiente.

### **3.3.1.5. *Calculo del Impuesto.***

Los contribuyentes que paguen el impuesto en los términos de este régimen, calcularán el ISR que les corresponda, aplicando al total de los ingresos que se cobren en efectivo en el semestre por su actividad empresarial sin deducción alguna, una tasa del 2% y la cantidad que resulte será el impuesto a pagar.

Para facilitarle al comerciante informal el cumplimiento de esta obligación de pago del impuesto, podría elaborarse un formato especial en donde además de los requisitos generales que contienen se señalará un ejemplo de cómo hacer el calculo del impuesto usando una calculadora para tal efecto, verbigracia:

Ingresos obtenidos(por seis meses)	\$10,000 pesos
Tasa aplicable	2 %
Total del Impuesto a pagar:	<u>\$200 pesos</u>

**Operación:** oprimir en la calculadora la cantidad de diez mil pesos (**10,000**) después el signo de menos (-), a continuación el número dos (**2**) y después el signo de tanto por ciento (%) y por último el signo de igual (=)

OFF	MR	M-	M+	
%	7	8	9	$\frac{-o-}{o}$
v	4	5	6	X
C	1	2	3	—
AC	0	.	=	+

### 3.3.2. Obligaciones fiscales.

En el régimen que se propone, se establece que las personas que conforme a este régimen reúnan los requisitos para ser considerados como contribuyentes informales, tengan las siguientes obligaciones:

- I. Solicitar su inscripción en el RFC. Consideramos que esta obligación es la más importante pues constituiría el principal medio de control fiscal.

Para lograr en la medida de lo posible el cumplimiento de esta obligación formal, se podría condicionar la expedición de los permisos o licencias correspondientes que en todo caso se otorguen para realizar esta actividad, a la

presentación de la constancia de inscripción al RFC o la solicitud del registro a las autoridades administrativas.

II. Entregar a sus clientes copias de sus notas de venta y conservar originales de las mismas, las cuales únicamente deberán contener los siguientes requisitos:

- a. Nombre, domicilio fiscal y clave de RFC
- b. Número de folio
- c. Lugar y fecha de expedición
- d. Importe total de la operación

III. Conservar en su domicilio fiscal y durante el plazo de 5 años la documentación comprobatoria del cumplimiento de las obligaciones fiscales.

IV. No estarán obligados a llevar contabilidad, sin embargo, estarán obligados a solicitar y conservar los comprobantes que amparen la legal posesión o propiedad de las mercancías que tengan para su venta.

Esta obligación estaría íntimamente relacionada con lo establecido en el CFF en su artículo 30 y que precisamente fue materia de reforma para el ejercicio fiscal de 1999. Este artículo establece que los contribuyentes con puestos fijos o semifijos en la vía pública deberán tener a disposición de la autoridad fiscal los comprobantes que amparen la legal posesión o propiedad de las mercancías que venden en esos lugares. Dentro del régimen que se propone esta obligación se hace extensiva a los comerciantes ambulantes.

V. Presentar en los meses de julio del ejercicio al que corresponda el pago y enero del ejercicio siguiente, declaraciones semestrales en las que se

determinará y pagará el impuesto conforme a lo dispuesto en párrafos posteriores, mismos que tendrán el carácter de pago definitivo.

Los sujetos de este régimen no estarían obligados a presentar declaración anual por los ingresos que obtengan por su actividad, así como tampoco al pago del IVA y del IMPAC.

Para la explotación de su negociación podrán tener hasta un máximo de tres trabajadores de salario mínimo general del área geográfica del contribuyente.

El pago del ISR por el ejercicio de actividades comerciales en al vía pública, sólo acreditará el cumplimiento de esta obligación fiscal por parte de los contribuyentes y es independiente del acatamiento de las obligaciones a que esté obligado a cumplir de acuerdo a la reglamentación administrativa correspondiente.

Los contribuyentes informales dejarán automáticamente de tributar conforme a este régimen fiscal que se propone, cuando expidan comprobantes de sus operaciones que contengan, además de los requisitos señalados anteriormente, cualquiera de los siguientes datos: el nombre, denominación o razón social y domicilio de la persona a favor de quien se expide, el IVA en forma expresa y por separado del precio, número y fecha del documento aduanero, así como la aduana por la cual se realizó la importación tratándose de ventas de primera mano de mercancías de exportación.

También dejarán de tributar conforme a este régimen fiscal que se propone, cuando ya no reúnan los requisitos requeridos para ser considerado sujeto a dicho régimen que hemos señalado con antelación.

Por otra parte, cabe señalar que un aspecto muy importante y que no podemos dejar sin mencionar es el relativo al domicilio fiscal de los contribuyentes informales, ya que, en el cumplimiento de las obligaciones a las que estará sujeto conforme a este régimen, el domicilio fiscal juega un papel de suma trascendencia.

En efecto, para cumplir con la obligación formal de inscribirse en el RFC, el contribuyente informal necesariamente tiene que mencionar su domicilio fiscal, así también para conservar toda la documentación que acredite el debido cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

De acuerdo con el artículo 10 del CFF vigente, se considerara domicilio fiscal, tratándose de personas físicas:

- I. Cuando realizan actividades empresariales, el local en que se encuentre el principal asiento de sus negocios.
- II. Cuando no realicen las actividades señaladas en el punto anterior y presten servicios personales independientes, el local que utilicen como base fija para el desempeño de sus actividades.
- III. En los demás casos, el lugar donde tengan el asiento principal de sus actividades.

Bajo este contexto, y tomando en consideración que un aspecto que caracteriza al comerciante informal es que es ejercido principalmente en la vía pública y por tal motivo tiene la posibilidad de trasladar su negocio de un lugar a otro en cualquier momento, sería muy poco efectivo sólo considerar como domicilio fiscal alguno de estos lugar señalados en el artículo 10 CFF y por ende llevar a cabo una vigilancia y control sobre estos contribuyentes.

En efecto, tanto el principal asiento de sus negocios como el de sus actividades se encuentran en la vía pública, lo que dificultaría su la rápida localización con el objeto de llevar a cabo visitas para verificar el debido cumplimiento de sus obligaciones fiscales, esto sin perjuicio de la facultad que tiene la autoridad fiscal de llevar a cabo visitas domiciliarias directamente en el lugar en que desarrollan su actividad conforme al artículo 49 del CFF en vigor.

Por todo lo anterior, proponemos que pueda considerarse como el domicilio fiscal del comerciante informal, tanto el principal asiento de sus negocios o actividades como lo establece el artículo 10 del CFF, así como su domicilio particular, es decir, su casa habitación, aun y cuando tenga la calidad de arrendatario, y para el caso de que este cambie de domicilio particular tendría una obligación adicional de presentar el correspondiente aviso de cambio de domicilio ante la autoridad fiscal.

Así pues, la autoridad fiscal podría llevar a cabo visitas domiciliarias u alguna otra diligencia, en cualquiera de estos lugares de conformidad con lo establecido en artículo 49 del CFF y así llevar una vigilancia y un control más seguro, y además servirá para poder localizar de una manera más fácil al contribuyente informal.

Ahora bien, como el comerciante informal al hacer el señalamiento del domicilio fiscal, debe indicar el número de la casa o edificio, tanto el exterior a la calle como el interior que le corresponda al departamento, el nombre de la calle, avenida o calzada, la ciudad o municipio en que se encuentre el domicilio etc., a su vez de manera adicional deberá hacer el señalamiento del lugar en que efectivamente realice su actividad, mencionando la calle, avenida, calzada, etc., así como la delegación política o municipio al que pertenezca.

Ahora bien, respecto a la obligación que tienen los contribuyentes con puestos fijos o semifijos en la vía pública, de tener a disposición de la autoridad fiscal en dichos lugares su cédula de identificación fiscal o la solicitud de inscripción en el RFC o copia certificada de cualquiera de dichos documentos, así como los comprobantes que amparen la legal posesión o propiedad de las mercancías que vendan en esos lugares, establecida en el artículo 30 del CFF, se podría hacer una modificación y establecerse que además, deban tener una copia de dichos comprobantes y de su cédula de identificación fiscal o la solicitud de inscripción en el RFC, así como todo tipo de documentos que acrediten el debido cumplimiento de sus obligaciones fiscales en el domicilio fiscal que señalen conforme a lo que hemos propuesto con antelación.

### **3.4. LA DIFUSIÓN DEL RÉGIMEN FISCAL COMO PRESUPUESTO DE APLICACIÓN.**

Como presupuesto de una mejor aplicación y cumplimiento eficaz del régimen fiscal que se propone, creemos que sería dable que el mismo se difunda previa y considerablemente a los sujetos a quienes va dirigido el mismo, es decir, a los comerciantes informales.

En ocasiones, diversas disposiciones fiscales no se cumplen precisamente a que las mismas no son conocidas por las personas que están obligadas a cumplir con ellas, lo que ocasiona que cuando tienen conocimiento de ellas les provoca incertidumbre e inseguridad jurídica.

Por lo anterior, para lograr una mejor aplicación y cumplimiento del régimen fiscal que se propone, es indispensable que previamente a su entrada en vigor, en forma, sistemática y coordinada, se realice la difusión de las disposiciones fiscales que lo integran, con el fin de dar a conocer al contribuyente informal la forma en que debe cumplir con ellas y promover el cumplimiento voluntario de sus obligaciones a que este sujeto a cumplir. Esta difusión podría llevarse a cabo de la manera siguiente:

- I. Mediante la elaboración de material impreso que se distribuya entre los comerciantes informales como podrían ser: carteles, trípticos, volantes, cuadros sinópticos, folletos, guías, etc.

- II. A través de los medios masivos de comunicación como la radio y televisión, en los que se realicen anuncios o bien mediante insertos de prensa, y;
- III. A través de la participación del personal del Servicio de Administración Tributaria (mandos medios principalmente) en entrevistas en los medios masivos, de comunicación particularmente en los principales programas y segmentos noticiosos de radio y televisión, más vistos y escuchados .

Para lograr el objetivo deseado, también se pueden llevar a cabo, conferencias o pláticas a grupos de comerciantes informales que lo soliciten.

## CAPITULO CUARTO

### ASISTENCIA FISCAL ESPECIALIZADA PARA EL COMERCIO INFORMAL.

#### 4.1. LA ASISTENCIA FISCAL AL CONTRIBUYENTE.

##### **4.1.1. Naturaleza y fundamento legal.**

La asistencia fiscal al contribuyente, es el servicio gratuito que proporciona la autoridad fiscal a todos los contribuyentes que requieran de orientación o información para facilitar el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales a las que se encuentra sujeto.

El fundamento jurídico de la asistencia fiscal al contribuyente, se encuentra en el artículo 33 del CFF vigente, el cual establece los lineamientos que la autoridad fiscal deberá observar al proporcionar esta asistencia. En este sentido, el artículo en mención señala que las autoridades fiscales para el mejor cumplimiento de sus facultades, estarán a lo siguiente:

- I. Proporcionarán *asistencia gratuita* a los contribuyentes y para ello procurarán:

- a) Explicar las disposiciones fiscales utilizando en lo posible un lenguaje llano alejado de tecnicismos y en los casos en que sean de naturaleza compleja, elaborar y distribuir folletos a los contribuyentes.
- b) Mantener oficinas en diversos lugares del territorio nacional que se ocuparán de orientar y auxiliar a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones.
- c) Elaborar los formularios de declaración en forma que puedan ser llenados fácilmente por los contribuyentes y distribuirlos con oportunidad, e informar de las fechas y lugares de presentación de los que se consideren de mayor importancia.
- d) Señalar en forma precisa en los requerimientos mediante los cuales se exija a los contribuyentes la presentación de declaraciones, avisos y demás documentos a que estén obligados, cual es el documento cuya presentación se exige.
- e) Difundir entre los contribuyentes los derechos y medios de defensa que se pueden hacer valer contra las resoluciones de las autoridades fiscales.
- f) Efectuar en distintas partes del país reuniones de información con los contribuyentes, especialmente cuando se modifiquen las disposiciones fiscales y durante los principales periodos de presentación de declaraciones.
- g) Publicar anualmente las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales que establezcan disposiciones de carácter general, agrupándolas de manera que faciliten su conocimiento por parte de los contribuyentes; se podrá publicar aisladamente aquellas disposiciones cuyos efectos se limitan a periodos inferiores a un año.

#### **4.1.2. Acciones y actividades de asistencia fiscal.**

Acorde a lo establecido en el artículo 33 del CFF, el Servicio de Administración Tributaria (SAT), por conducto de la Administración General Jurídica de Ingresos, Administración Central de Asistencia al Contribuyente y de las 65 Administraciones Locales Jurídicas de Ingresos adscritas a las 8 Administraciones Regionales Jurídicas de Ingresos, proporciona asistencia u orientación gratuita a los contribuyentes que lo requieran. Para ello, actualmente proporciona este servicio de asistencia al contribuyente a través de diversas acciones o actividades operando tanto a nivel central así como a nivel regional o local.

**A NIVEL CENTRAL:** Se brinda a los contribuyentes orientación personal y por teléfono, así como también orientación colectiva a través de conferencias y talleres fiscales, y cursos de actualización o capacitación tanto al personal de la propia Secretaría como de otras dependencias.

**La orientación personal,** se brinda a los contribuyentes que acuden directamente al Centro Nacional de Consulta,<sup>69</sup> en un horario de 8:30 a 15:00 de lunes a viernes, en los módulos instalados en centros comerciales, o bien en las unidades móviles, en un horario corrido de 9:00 a 18:00 horas de lunes a domingo.

**El servicio de asistencia telefónica,** nacional se ofrece por medio de 60 líneas a los contribuyentes que se comunican del interior de la República al número

---

<sup>69</sup> El Centro Nacional de Consulta se encuentra actualmente ubicado en la Av. Hidalgo, Núm.77, Col. Guerrero, Delegación Política Cuauhtémoc, en la Ciudad de México.

01-800-90-450-00 y en el Distrito Federal al 2-27-02-97 en un horario corrido de 8:30 a 18:30 horas de lunes a viernes.

**La asistencia fiscal colectiva**, se proporciona en general en las épocas de cambio de las disposiciones fiscales o en el periodo de cumplimiento de las principales obligaciones fiscales, realizándose para ello conferencias y talleres fiscales, dirigidas a los contribuyentes, así como cursos de actualización al personal encargado de la orientación a los contribuyentes.

También se brinda asistencia remota a través del Sistema de Audio Respuesta, Internet y el sistema de teleconsulta fiscal.

**El Sistema de Audio Respuesta**, permite brindar atención a los contribuyentes en forma automatizada en un horario ininterrumpido los 365 días del año, sobre los temas más frecuentes, cuya información se actualiza diariamente, logrando con esto certeza y uniformidad en los criterios de orientación a nivel nacional.

Este servicio que se inició en el Distrito Federal a través del teléfono 228-67-40, se ha extendido a las ciudades de Guadalajara y Monterrey a través de los teléfonos 678-71-40 y 329-66-40, respectivamente. En Puebla se ofrece este servicio provisionalmente en los teléfonos 46-45-14 y 42-29-84.

**El servicio de Internet**, es un medio alternativo de comunicación mediante el cual el contribuyente puede tener acceso, a través de la red mundial de información de Internet, a una amplia gama de información fiscal contenida en la página de la SHCP, cuya dirección es: <http://www.shcp.gob.mx>.

Por su parte, el SAT también se encuentra en Internet con una página, cuya dirección es, <http://www.sat.qob.mx>, mediante la cual informa y orienta a los interesados en diversos aspectos fiscales, independientemente del servicio que ofrece a los contribuyentes obligados a presentar declaraciones del ejercicio y de pagos provisionales vía electrónica.

En atención a la creciente demanda por parte de los usuarios de Internet, este servicio ha iniciado su expansión en el interior del país con la instalación de una nueva página del SAT por parte de la Administración Local Jurídica de Ingresos de Nuevo Laredo.

***El Sistema de teleconsulta fiscal (SITEFI)***, es un banco de información que emplea tecnología informática, que permite a los usuarios que cuentan con el equipo y la autorización necesarios, tener acceso a una base de datos que contiene leyes comentadas y correlacionadas, resoluciones misceláneas, indicadores fiscales, criterios normativos y folletería. Para tener acceso a este servicio los interesados deben presentar solicitud ante la Administración Central de Asistencia al Contribuyente a efecto de generar la clave con su respectiva contraseña de usuario.

***A NIVEL REGIONAL O LOCAL***, acciones similares a las realizadas a nivel central se llevan a cabo en toda la República en las áreas de influencia de cada una de las 65 Administraciones Locales Jurídicas de Ingresos,<sup>70</sup> donde se atiende de manera directa las demandas y necesidades específicas de los diversos sectores de contribuyentes a través de las áreas y módulos de asistencia instalados en las propias oficinas de las Administraciones, en centros comerciales, unidades móviles y

---

<sup>70</sup> Actualmente en el Distrito Federal existen cuatro Administraciones Locales Jurídicas de Ingresos que son la del Centro, Oriente, Sur y Norte.

en general en lugares en donde se garantice afluencia de contribuyentes como pueden ser parques públicos y presidencias municipales.

## **4.2. LA ASISTENCIA FISCAL ESPECIALIZADA PARA EL COMERCIANTE INFORMAL.**

### ***4.2.1. Motivos de su creación y naturaleza.***

Para el ejercicio del comercio informal, no se requiere contar con una cultura amplia o una especialización comercial, generalmente sólo es necesario el dominio de la aritmética elemental, es decir, saber sumar, restar, multiplicar y dividir. Es más importante la constancia y el espíritu de ganancia para obtener buenos resultados, que tener una preparación intelectual media, sin pretender que esta sea innecesaria.

En este sentido, considerando el bajo nivel de preparación educativa que se observa en las personas que ejercen el comercio informal, aunado a su baja capacidad contributiva y la complejidad o dificultad para interpretar o comprender las normas tributarias de nuestro sistema impositivo, creemos que una vez establecido el régimen fiscal que se propuso en el capítulo anterior, se debe crear paralelamente dentro de la estructura orgánica-administrativa del SAT un departamento o área específica, especializada en materia de régimen de contribuyentes informales, que tenga como función principal la de prestar o proporcionar asistencia fiscal al comerciante informal, con el objeto de facilitar aun más el cumplimiento voluntario y oportuno de dicho régimen.

Con la creación o establecimiento de esta asistencia fiscal especializada, no se pretende privar al comerciante informal de los beneficios que ofrecen las diversas actividades o acciones que en su conjunto integran la asistencia fiscal al contribuyente y que proporciona actualmente la autoridad fiscal, sino todo lo contrario, se pretende ampliar o extender aún más estos beneficios a este sector, proporcionando dicha asistencia fiscal especializada de manera más directa.

Lo anterior se logrará, mediante el establecimiento de módulos y unidades móviles con zonas y rutas predeterminadas de atención al contribuyente informal, instalados básicamente en lugares de mayor afluencia de este tipo de contribuyentes o bien en lugares más comunes o con los que tenga más contacto, como podrían ser: principales concentraciones, tianguis, mercados sobre ruedas y fundamentalmente en las delegaciones políticas del Distrito Federal o en los municipios tratándose de entidades federativas.

A través de estos módulos y unidades móviles, personal especializado en materia de régimen de contribuyentes informales, proporcionaría asesoría y orientación de manera directa, gratuita, permanente y en términos claros y sencillos, al contribuyente informal que lo requiera, dando respuesta a toda clase de preguntas planteadas por ellos. También a través de estos módulos y unidades móviles se podría llevar a cabo la realización o recepción de determinados tramites fiscales como podrían ser los relativos al RFC que se efectúan en las áreas de recaudación, estableciéndose con ello un esquema o sistema novedoso de atención fiscal a un sector de la población considerado de baja capacidad contributiva y educativa.

La razón fundamental por la que se propone que esta asistencia se proporcione en los lugares señalados, es porque, los mismos constituyen lugares en los que los comerciantes informales realizan su actividad o bien en el caso de las

delegaciones políticas, son lugares a los que tienen que acudir para la tramitación y obtención de su permiso correspondiente o para llevar a cabo algún otro trámite administrativo.

Cabe señalar, que los propósitos o fines generales del servicio de asistencia fiscal especializada para el comerciante informal que se propone, así como su fundamento legal lógicamente tendrán que ser los mismos que del servicio de asistencia fiscal actualmente implantado y proporcionado por la autoridad fiscal.

En efecto, su fundamento jurídico lo será el artículo 33 del CFF y tendrá como propósitos fundamentales, asistir u orientar, de manera gratuita a los comerciantes informales, explicando detalladamente las disposiciones fiscales relativas al régimen fiscal aplicable de manera sencilla, sin tecnicismos, para facilitar aún más la comprensión del régimen fiscal y consecuentemente buscar el cumplimiento voluntario y oportuno del mismo, pero también para dar certidumbre o confianza al comerciante informal en los actos que realicen ante la autoridad fiscal y facilitar cualquier trámite o gestión que deba hacer ante la misma.

#### **4.2.2. Características.**

De lo expuesto en párrafos anteriores se desprende que la Asistencia Fiscal Especializada que se propone, deberá tener como características fundamentales la de ser una asistencia fiscal: especializada, directa, permanente, gratuita y sencilla.

### ***A) Especializada.***

La asistencia fiscal al contribuyente informal que se propone, tiene que ser especializada, esto significa que, el personal del SAT encargado de realizar esta tarea o función esté especializado básicamente en materia de régimen de comerciantes informales, actualizándose día tras día, para que esté en aptitudes de dar solución o respuesta a todas las preguntas o dudas que el contribuyente le formule y lograr con ello que ésta asistencia sea de lo más completa o integral.

Lo que se propone con la creación de esta asistencia fiscal especializada, es que el personal a quien se le asigne esta tarea o función se dedique el 100% en atender al contribuyente informal.

Con lo anterior, no queremos decir, que el personal encargado de proporcionar esta asistencia fiscal al contribuyente informal no deba estar capacitado para dar asesoría u orientación sobre el resto de las disposiciones fiscales relacionadas con el régimen que se propone, sino todo lo contrario, se pretende que además de ello esté especializado en materia de régimen de comerciantes informales, elevando así su nivel de profesionalización.

### ***B) Directa.***

Que la asistencia fiscal sea directa, significa que ésta se proporcione al contribuyente informal de manera personal y en lugares con mayor afluencia de

estos comerciantes, o lugares más comunes para ellos, o con los que tenga más contacto, que le den confianza como podrían ser:

- I. En lugares predeterminados en donde los comerciantes informales realizan su actividad en grandes concentraciones, por ejemplo en el barrio de Tepito en la Ciudad de México.
- II. A través de las delegaciones políticas del Distrito Federal y municipios de las entidades federativas en donde este comercio se desarrolle, en los que se instalen módulos o unidades móviles que proporcionen esta asistencia.

### ***C) Permanente.***

La asistencia fiscal proporcionada al contribuyente informal deberá ser no temporal sino permanente, es decir, que este servicio se proporcione sin restricciones de horario y de ser posible los 365 días del año y, no sólo en las fechas en que estos sujetos deban cumplir con sus obligaciones.

### ***D) Gratuita y Sencilla.***

En sujeción a lo establecido por el artículo 33 del CFF esta asistencia fiscal deberá ser proporcionada al contribuyente informal de manera gratuita y de manera sencilla, es decir, explicar las disposiciones fiscales utilizando en lo posible un lenguaje llano, simple, alejado de tecnicismos y en los casos en que sean de naturaleza compleja, elaborar y distribuir folletos a los contribuyentes para facilitar su comprensión.

## **CONCLUSIONES:**

**PRIMERA:** Hecha la distinción de las modalidades del comercio informal, se puede afirmar que esta actividad no sólo ofrece respuesta a quienes realmente hacen de ella su única fuente de ingresos necesaria para subsistir, sino también aquellos comerciantes que operan de manera independiente o en grupos, que estando bajo la protección de un líder generan ingresos bastante significativos que constituyen una importante fuente de recursos fiscales que no son recaudados por las autoridades hacendarias, lo que implica evasión fiscal y consecuentemente una desigualdad tributaria frente al comercio establecido.

**SEGUNDA:** Las medidas adoptadas hasta la fecha para atender el problema, han sido insuficientes y en algunos casos hasta contraproducentes. Las acciones han consistido básicamente, en sólo reubicar a los comerciantes informales lo que desde luego no resuelve todo problema.

**TERCERA:** El fenómeno del comercio informal ha existido desde hace más de 500 años de nuestra historia, y si bien es cierto que sus primeros antecedentes o manifestaciones se ubican desde la época precolombina, también lo es que en esa época, el comercio desarrollado a través de los llamados *tianguis* era un comercio organizado, con una estructura bien definida y cuyos titulares contribuían o pagaban tributo al *tlatonani*, sin embargo, actualmente el comerciante informal en el ejercicio de su actividad no cumple con la obligación de contribuir al gasto público, como lo establece el artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución Federal.

**CUARTA:** Una realidad es que el comercio informal ha existido, existe y estoy seguro que seguirá existiendo por mucho tiempo más en la vía pública y que pensar en su erradicación total a corto y mediano plazo es una idea casi imposible, pero ello no justifica que no paguen contribuciones y que además se comience a estructurar toda la normatividad jurídica que lo regule y controle de manera integral.

**QUINTA:** Es de reconocerse y afirmar nuevamente que el fenómeno del comercio informal, es un problema que se presenta no sólo en la Ciudad de México, sino también en todas y cada una de las ciudades importantes de nuestro país, por lo que el problema debe verse desde una perspectiva a nivel nacional. A su vez, es de reconocerse también, que el comercio informal no es privativo o exclusivo de nuestro país y que hay naciones en las que esta actividad es más aguda que en México, sin embargo, ello no es razón para desatender el problema, sino profundizar en las acciones que deben ponerse en marcha para lograr su prevención y control fiscal en forma permanente. Entendemos que el problema no es fácil o sencillo, pero se tendrá que empezar a trabajar.

**SEXTA:** La modernización de la administración tributaria no debe quedar solamente en instrumentar nuevos y modernos mecanismos jurídicos para controlar únicamente a los contribuyentes del comercio formal, sino que debe ir más lejos y una forma de ir más lejos es precisamente instrumentado nuevos y mejores mecanismos jurídicos para controlar a contribuyentes informales, y creemos que el régimen que se propone es una buena opción.

**SEPTIMA:** Con este régimen se pretende establecer un marco fiscal proporcional y equitativo, que por una parte, permita a la autoridad fiscal llevar gradualmente un control del comercio informal y mejorar la capacidad de recaudación del gobierno Federal, y por la otra facilitarle y dar seguridad jurídica al comerciante informal en el

cumplimiento de su obligación constitucional de contribuir para sufragar los gastos públicos, lo que por ende, permitirá atenuar los niveles de evasión fiscal que representa y lograr en la medida de lo posible una igualdad tributaria con respecto al comercio establecido.

**OCTAVA:** Con la aceptación de los comerciantes informales de los beneficios que podrían recibir ellos mismos, a cambio del compromiso de pagar impuestos, se estaría dando un importante paso para eventualmente encauzar a esta actividad hacia la formalidad, que lesione en menor grado al comercio establecido y a las finanzas públicas del país. Con ello el más beneficiado será el comerciante informal, ya que, dejaría de pagar las cuotas a los líderes y así podrá tener más dinero para incluso poder iniciar un negocio formal.

**NOVENA:** Estamos seguros que con el régimen fiscal que se propone, aunado a las recientes reformas que tuvo el CFF relativas a contribuyentes con puestos fijos y semifijos en la vía pública, constituirán un buen principio para comenzar a establecer las bases para llevar a cabo un control fiscal sobre el comercio informal aún y cuando este control sea mínimo. Pero aunado a lo anterior, la autoridad fiscal a su vez, debe de dejar de asumir una actitud pasiva frente a este problema y comenzar a fiscalizar y controlar a aquellos que ejercen el comercio informal.

**DECIMA:** Las reformas fiscales que se hicieron a partir de 1990, solo deben ser consideradas como un primer paso, en la regularización tributaria de los comerciantes informales, que siguen desarrollando su actividad sin la obligación constitucional de contribuir para el gasto público. Lo ideal es que operen en igualdad de circunstancias como lo hace un contribuyente cautivo o un empresario establecido.

**DECIMA PRIMERA:** Eliminar totalmente la evasión fiscal es una utopía, por lo menos mientras el individuo tenga una posibilidad de selección entre el cumplimiento leal y la evasión de la obligación contributiva, y no se adquiriera la convicción de que a veces es menester anteponer a los intereses particulares los preeminentes de la colectividad de la cual forma parte y de cuya organización se vale para desarrollar su actividad y el logro de sus objetivos.

**DECIMA SEGUNDA:** Por otra parte, la multiplicidad de trámites y procedimientos administrativos tendientes a controlar y regular el comercio formal, es precisamente una de las causas importantes que ha propiciado el ensanchamiento de esta actividad del comercio informal, ya que, cualquier individuo encuentra más cómodo evitar la maraña burocrática e ingresar directamente a esta actividad sobre la que no hay un control estricto. Así permanecer dentro de la formalidad sale más caro que dedicarse al comercio informal. Por ello se debe intensificar el proceso de simplificación administrativa, manteniendo únicamente las disposiciones mínimas indispensables para garantizar dentro del orden jurídico, la actividad del comercio en general.

**DECIMA TERCERA:** Ganar dinero para subsistir es un derecho natural de las personas, sin embargo, la actividad del comercio informal, se ha convertido en la actualidad en uno de los fenómenos más complejos en nuestro país, cuya solución no debe posponerse más, si se quiere evitar que caigamos en un creciente proceso de informalidad y anarquía comercial que desaliente el desarrollo de la actividad comercial bajo causas de legalidad.

**DECIMA CUARTA:** De continuar la actual situación, en la que existe poca capacidad de la economía para ofrecer ocupación e ingresos; de no profundizar aun más en la desregulación administrativa, de no combatir con seriedad la corrupción

existente y de no promover una reforma tributaria para evitar el paraíso fiscal en que operan los comerciantes informales, esta actividad continuarán proliferando.

**DECIMA QUINTA:** El comercio informal se ha transformado en un reto para las principales ciudades del país, que requiere ser estudiado con miras a regular su actividad para lograr el equilibrio entre los derechos del ciudadano y el comercio formal y los intereses de los propios comerciantes informales.

## BIBLIOGRAFIA

- ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo. *Derecho Fiscal*, 11ª ed., Temis, México 1996.
- AVILA MAYO, Obdulio. *El marco jurídico del comercio ambulante en el D.F. y la Iniciativa de Ley del Grupo Parlamentario de Acción Nacional en la Asamblea Legislativa*, En: Bien Común y Gobierno, (México), Año 4, Núm. 46. Rafael Preciado Hernández, A.C., Septiembre 1998.
- BALTAZAR, Elia. *El ambulante provoca gastos adicionales al gobierno del D.F.: la población la afectada*. En: La Jornada, (México), Sección La Capital, 18 de julio de 1998.
- BARRERA GRAF, Jorge. *La Regulación del Comercio en la Nueva España*, Miguel Angel Porrúa, México 1987.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*, 27ª ed., Pomúa, México 1995.
- CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, 20ª ed., T.II., Heliasta, Buenos Aires, Arg. 1987.
- CALAFELL, Jorge E. *Las distintas facetas del ambulante*, En: Bien Común y Gobierno, (México), Año 4, Núm. 46, Rafael Preciado Hernández, A.C., Septiembre 1998.
- CALDERÓN, Francisco R. *Historia Económica de la Nueva España en Tiempos de los Asturias*, Fondo de Cultura Económica, México 1988.
- CÁMARA NACIONAL DE COMERCIO DE LA CIUDAD DE MÉXICO. *Economía Informal: La economía Subterránea*, México 1987.
- \_\_\_\_\_. *Economía Informal: El comercio ambulante en la Ciudad de México*, 2ª ed., México 1988.
- \_\_\_\_\_. *Economía Informal: ¿Quién provee a los ambulantes?*, 3ª ed., México 1989.
- \_\_\_\_\_. *Economía Informal: Mesas Redondas sobre el comercio ambulante en la Ciudad de México*, 4ª ed., México 1990.

- CARBALLO BALVANERA, Luis. *El Principio Constitucional de Justicia Fiscal*, En: Principios Tributarios Constitucionales, Co-Edición del Tribunal Fiscal de la Federación (México), Universidad de Salamanca (España) y el Instituto Cultural Domecq (México), México 1990.
- \_\_\_\_\_ *Diccionario Jurídico de Seguridad Social*, Núm. 62, Serie E: varios, Co-Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M.- Instituto Mexicano del Seguro Social, México 1994
- CARDENAS ELIZONDO, Francisco. *Introducción al estudio del Derecho Fiscal*, 2ª ed., Porrúa, México 1992.
- CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Derecho Fiscal Constitucional*, 2ª ed., Harla, México 1993
- CASTILLO GARCIA, Moisés. *Vía Pública y comercio informal en la Ciudad de México* En: Bien Común y Gobierno, (México), Año 4, Núm. 46, Rafael Preciado Hernández, A.C., Septiembre 1998.
- CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DEL SECTOR PRIVADO A.C. *La Economía Subterránea en México*, México 1986.
- CERVANTES CALDERON, José. *¿El ambulante regulado por una ley? Fundamentos de una legislación realista*. En: Bien Común y Gobierno, (México), Año 4, Núm.46, Rafael Preciado Hernández, A.C., Septiembre 1998.
- CONFEDERACION DE CAMARAS NACIONALES DE COMERCIO SERVICIOS Y TURISMO. *La Competencia Desleal en el Sector Comercio*, México 1997.
- CONSEJO NACIONAL PARA LAS CULTURA Y LAS ARTES. *El sector Informal en América Latina*, México 1995.
- CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso. *Curso de Política de Finanzas Públicas de México*, Porrúa, México 1977.
- CRITERIOS DE POLÍTICA ECONÓMICA PARA LA INICIATIVA DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 1999.
- DE LA GARZA, Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*, 17ª ed., Porrúa, México 1992.

- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Humberto. *Principios de Derecho Tributario*. 3ª ed., Limusa, México 1988.
- DE PINA VARA, Rafael. *Elementos de Derecho Mercantil Mexicano*, 25ª ed., Porrúa, México 1994.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.
- DICCIONARIO JURÍDICO ABELEDO-PERROT, T.I, A-D, Buenos Aires, Arg. 1986.
- EL MONITOR REPUBLICANO. *Los Mercaderes Ambulantes*, Año XXXII, Quinta Época, Núm.104, México 1950.
- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 1999.
- FLORES ZAVALA, Ernesto. *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*, 31ª ed., Porrúa, México 1995.
- FUENTES, Valentín, *¿Deben o no pagar impuestos los ambulantes?*, En: Noticiero Hechos, (México), Canal 13, 06 de Octubre 1998.
- GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL.
- GIORGETTI, Armando. *La Evasión Tributaria*, Trad. a la 2ª ed. italiana por Antonio Scarano, Depalma Buenos Aires, Arg. 1967.
- GONZALEZ G., José M. *El comercio informal, situación y problemática: respuestas y propuestas*, En: Bien Común y Gobierno, (México), Año 4, Núm. 46, Rafael Preciado Hernández, A.C., Septiembre 1998.
- GONZALEZ, Cecilia. *Reprueba Jorge Schiaffino el Programa de Reordenamiento*, En: Reforma, (México), Sección Finanzas, 22 de julio de 1998.
- GONZALEZ, Julia y ROMAN, Romina. *Cobrarán Impuestos a Ambulantes*, En: El Universal, (México), Sección Finanzas, 08 de octubre de 1999.
- GURROLA Guadalupe, *La reforma fiscal integral escapa a la SHCP*, En: Reforma, (México), Sección Finanzas, Año LXIII, Número 21014, 12 de enero de 1999,

- HACIENDA MUNICIPAL. *Reglamentación en Materia de Mercados, Comercio Ambulante y Tianguis para los Municipios en las Entidades Federativas*, (México), No. 46, Marzo 1994.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS DE LA U.N.A.M., *La Industria de las Frituras: empleo y modernidad*, U.N.A.M., México 1988.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA U.N.A.M., *Diccionario Jurídico-Mexicano*, 2ª ed., T.I, Porrúa, México 1987.
- JUAREZ, Adán. *Comerciantes: Sólo Medidas Parciales*, En: Excélsior, (México), Sección Metropolitana, Año LXXIII, Tomo V, Núm. 26, 15 de septiembre de 1989.
- KATZ, Friedrich. *Situación Social y Económica de los Aztecas durante los siglos XV y XVI*, U.N.A.M., México 1966.
- LEÓN PORTILLA, Miguel. *Toltecatoytl: aspectos de la cultura nahuatl : la institución del comercio*, Fondo de Cultura Económica, México 1980.
- LÓPEZ ROSADO, Diego. *Historia y Pensamiento Económico de México*, U.N.A.M., México 1971.
- MALDONADO OJEDA, Lucio Ernesto. *El ambulante en la Ciudad de México a fines del siglo XVIII y la primera mitad del XIX*, En Bien Común y Gobierno, (México), Año 4, Núm. 46, Rafael Preciado Hernández, A.C., Septiembre 1998.
- MANTILLA MOLINA, Roberto. *Derecho Mercantil*, 29ª ed., Porrúa, México 1993.
- MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, 10ª ed., Porrúa, México 1991.
- \_\_\_\_\_. *La Constitución y Algunos Aspectos del Derecho Tributario*, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México 1967.
- MENESES CAZARES, Julio. *Algunos aspectos económicos del comercio en la vía pública*, En: Bien Común y Gobierno, (México), Año 4, Núm. 46, Rafael Preciado Hernández, A.C., Septiembre 1998.

- RODRÍGUEZ DE SAN MIGUEL, Juan Nepomuceno. *Manual de Providencias Económico-Políticas para el Uso de los Habitantes del Distrito Federal. (1834)*, Presidencia de la República, Coordinación General. de Estudios Administrativos México 1980.
- RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. *Derecho Fiscal*, 2ª ed., Harla, México 1986.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Joaquín. *Curso de Derecho Mercantil*, 20ª ed., T.I, Porrúa, México 1991.
- ROMAN GOMEZ, Aída. *Los vendedores ambulantes y sus organizaciones*, En Bien Común y Gobierno, (México), Año 4, Núm. 46, Rafael Preciado Hernández, A.C., Septiembre 1998.
- ROMERO SANCHEZ, Gabriela. *Exige el PRI al menos 5,500 permisos para ambulantes* En: La Jornada, (México), Sección La capital, 05 de diciembre de 1998.
- ROUBAUD, Francois. *La Economía Informal en México*, Fondo de Cultura Económica México 1995.
- RUEDA HEDUAN, Iván, RUEDA DEL VALLE, Iván, et. al. *Catálogo General de Obligaciones Empresariales 1998*, 5ª ed., ISEF, México 1998.
- SAAVEDRA, Celia. *La economía informal: ¿Supervivencia económica?*, En: Bien Común y Gobierno, (México), Año 4, Núm. 46, Rafael Preciado Hernández, A.C., Septiembre 1998.
- SOUSTELLE, Jaque. *La Vida Cotidiana de los Aztecas en Vísperas de la Conquista*, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México 1974.
- VALENZUELA CERVANTES, Josefina. *El Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico de la Ciudad de México*, En: Economía Metropolitana, Vol. I, Núm. 2, Fundación D.F. Cambio XXI, México 1992.
- V. CASTRO, Juventino. *Garantías y Amparo*, 7ª ed., Porrúa, México 1991.
- ZUÑIGA M., Juan Antonio. *Cobran a ambulantes cuotas por \$343 mil millones al día*, En: La Jornada, (México), Sección La Capital, 03 de diciembre de 1998.

## **LEGISLACIÓN.**

### **LEGISLACION FEDERAL:**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación y su Reglamento

Ley de Ingresos de la Federación para 1999.

Ley del Impuesto Sobre la Renta y su Reglamento.

Ley del Impuesto al Valor Agregado y su Reglamento.

Ley del Impuesto al Activo

Código de Comercio.

Ley Federal del Trabajo

Ley del Seguro Social y Reglamento de Inscripción, Pago de Aportaciones y Enteros.

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores

Ley General de Salud

Ley Federal de Protección al Consumidor

Ley Federal de Derechos de Autor

Ley Aduanera y su Reglamento;

Ley de Comercio Exterior y su Reglamento

**LEGISLACION LOCAL:**

Código Financiero del Distrito Federal.

Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal 1990.

Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Ley para Regular el Uso de la Vía Pública en el Ejercicio de la Actividad Comercial de los Municipios de Nuevo León.

Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.

Reglamento de Mercados del Distrito Federal.

Reglamento para los Trabajadores no Asalariados del Distrito Federal.

Acuerdo que declara prohibido ejercer el Comercio en las Vías Públicas del Distrito Federal. Publicado en el D.O.F. el 11 de Octubre de 1967

Acuerdo que fija las bases para el funcionamiento de los Mercados Sobre Ruedas. Publicado en el D.O.F. 05 de Septiembre de 1978.

Instructivo de operación del Sistema Nacional de Mercados Sobre Ruedas. Publicado en el D.O.F. el 03 de Abril de 1979.

Decreto del Ejecutivo Federal, por el que se declara Zona de Monumentos Históricos el Centro Histórico de la Ciudad de México. Publicado en el D.O. F. el 11 de Abril de 1980.

Bases Reglamentarias para el Control de los Vendedores Ambulantes o en Puestos Semifijos que Operen en las Vías Públicas del Municipio de Campeche. Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Campeche el 14 de Agosto de 1991.

Bando por el que se prohíbe el ejercicio del comercio en la vía pública en puestos fijos, semifijos y de cualquier otro tipo en las calles comprendidas dentro del perímetro determinado por el Departamento del Distrito Federal para la Primera Fase de Desarrollo del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular. Publicado en el D.O.F. el 12 de Julio de 1993.

Acuerdo por el que se otorgan subsidios fiscales y facilidades administrativas a las personas físicas y morales que construyan espacios comerciales en el Distrito Federal, así como a los comerciantes de vía pública del centro histórico de la Ciudad de México que adquieran los locales de los mismos. Publicado en el D.O.F. el 04 de Agosto de 1993.

Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 16 de Febrero de 1998.

Acuerdo que tiene por objeto dictar en el orden administrativo las medidas conducentes al adecuado cumplimiento del Bando expedido por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en el que se prohíbe la utilización de las vías pública dentro del perímetro referido en los considerandos del Bando citado, para la realización de actividades comerciales, así como para instalaciones de puestos fijos, o semifijos para el comercio de cualquier género de objeto y mercancías. Publicado en el D.O.F. el 27 de Agosto de 1993.

## **JURISPRUDENCIA**

Semanario Judicial de la Federación, Jurisprudencia Núm. 118, Quinta Época, Sección Primera, Vol. 2ª Sala, de 1917-1965.

Semanario Judicial de la Federación, Instancia Pleno, Séptima Epoca, Tomo 187-192, Primera Parte.

Semanario Judicial de la Federación, Séptima Epoca, Instancia. Pleno, Tomo 187-192, Primera Parte.

## **ECONOGRAFIA**

Versión estenográfica del Encuentro: ***La Reordenación del Comercio en Vía Pública: experiencias, desafíos y oportunidades.*** organizado por la Comisión de Abasto y Distribución de Alimentos de la II Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el mes de Julio de 1998.

Versión en video del programa de televisión organizado por la Comisión de Radio Difusión del Instituto Federal Electoral, correspondiente al mes de julio de 1998.  
**Tema:** *Comercio Ambulante: reto nacional.* **Duración:** 1 hora. **Moderadora:** Carmen

Aristegui. **Participantes:** Jorge Shiaffino Isunza (Secretario General de la C.N.O.P. del Partido Revolucionario Institucional en el Distrito Federal), Dip. Arne Sidney Aus Den Ruthen (Miembro de la Comisión de Abasto y Distribución de Alimentos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por el Partido Acción Nacional), Dip. Javier Hidalgo Ponce (Vocero de la fracción del Partido de la Revolución Democrática en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal).

# ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCION.....	I

## CAPITULO PRIMERO

### GENERALIDADES DEL COMERCIO INFORMAL

1.1. Antecedentes Históricos del Comercio Informal en México.....	1
1.1.1. Etapa Precolombina.....	2
1.1.2. Etapa Colonial.....	5
1.1.3. Etapa México Independiente.....	8
1.1.4. Etapa Pos-Revolución.....	11
1.1.5. Etapa Actual.....	12
1.2. Definición de Comercio y Comerciante.....	15
1.3. Definición de Comercio Informal.....	21
1.4. Clasificación del Comercio Informal.....	24
1.4.1. Comercio informal de subsistencia.....	24
1.4.2. Comercio informal de rentabilidad.....	25
1.5. Formas Representativas del Comercio Informal.....	27
1.5.1. Comercio ambulante.....	27
1.5.2. Comercio en puestos fijos y semifijos en la vía pública.....	29
1.5.2.1. Concentraciones.....	31
1.5.2.2. Tianguis o Mercados sobre ruedas.....	32
1.5.2.3. Plazas o bazares en la vía pública.....	33

1.6.	Implicaciones del Comercio Informal.....	34
1.6.1.	Pertinente aclaración.....	36
1.6.2.	Falta de garantías al consumidor.....	37
1.6.3.	Deterioro al medio ambiente.....	39
1.6.4.	Inseguridad pública.....	39
1.6.5.	Implicaciones en la salud pública.....	40
1.6.6.	Implicaciones de carácter laboral y de seguridad social.....	41
1.6.7.	La procedencia y calidad de mercancías que se expenden.....	43
1.6.8.	Efectos en el tránsito peatonal y vehicular.....	44
1.6.9.	El aspecto socioeconómico y político.....	45
1.7.	Causas que Originan el Nacimiento del Comercio Informal.....	49
1.7.1.	El desempleo.....	49
1.7.2.	Inmigraciones a las grandes ciudades.....	50
1.7.3.	La corrupción burocrática.....	51
1.7.4.	La excesiva reglamentación comercial.....	53
1.7.5.	La participación de fabricantes y distribuidores.....	55
1.7.6.	La carga fiscal.....	57

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **BREVES ANTECEDENTES DE LA REGULACION FISCAL DEL COMERCIO INFORMAL**

2.1.	Ley del Impuesto Sobre la Renta y su Reglamento.....	60
2.2.	Ley del Impuesto al Valor agregado.....	77
2.3.	Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.....	81
2.4.	Código Financiero del Distrito Federal.....	84
2.5.	Código Fiscal de la Federación.....	87

## CAPITULO TERCERO

### REGIMEN FISCAL DEL COMERCIO INFORMAL

3.1.	Planteamiento del Problema.....	90
3.1.1.	La evasión fiscal del comercio informal.....	107
3.1.2.	La desigualdad tributaria del comercio informal.....	112
3.2.	Necesidad de crear un Régimen Fiscal para el Comercio Informal.....	122
3.3.	Régimen Fiscal del Comercio Informal.....	126
3.3.1.	Elementos esenciales del impuesto.....	126
3.3.1.1.	Sujetos del impuesto.....	126
3.3.1.2.	Objeto.....	129
3.3.1.3.	Base gravable.....	130
3.3.1.4.	Tasa o tarifa y época de pago.....	131
3.3.1.5.	Calculo del impuesto.....	132
3.3.2.	Obligaciones fiscales.....	133
3.4.	La Difusión del Régimen Fiscal como Presupuesto de Aplicación.....	139

## CAPITULO CUARTO

### ASISTENCIA FISCAL ESPECIALIZADA PARA EL COMERCIO INFORMAL

4.1.	La Asistencia Fiscal al Contribuyente.....	141
4.1.1.	Naturaleza y fundamento legal.....	141
4.1.2.	Acciones y actividades de asistencia fiscal.....	143

4.2.	La Asistencia Fiscal Especializada para el Comerciante Informal.....	147
4.2.1.	Motivos de su creación y Naturaleza.....	147
4.2.2.	Características.....	149
<b>CONCLUSIONES</b> .....		152
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....		157