



**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD  
AUTÓNOMA DE PUEBLA**

**FACULTAD DE CONTADURÍA PÚBLICA  
SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS DE  
POSGRADO**

**ADHESIÓN DE UN IMPUESTO SOBRE LOS COMERCIANTES  
INFORMALES EN EL ACTUAL SISTEMA TRIBUTARIO DEL  
MUNICIPIO DE PUEBLA, A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS  
TRIBUTARIOS CONSTITUCIONALES**

**DIRECTOR:**

Dr. Marcos Gutiérrez Ayala

**TESIS**

Para Obtener el Grado de  
**Maestro en Contribuciones**

**PRESENTA:**

M.D.F. Gustavo Efrén Mier Reyes

**Puebla, Pue. 21 SEPTIEMBRE 2016**

**M.A. JOSÉ FRANCISCO TENORIO MARTÍNEZ**  
Director de la Facultad de Contaduría Pública  
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla  
P r e s e n t e

Por este conducto el que suscribe en mi calidad de **Director** de la tesis denominada: **"ADHESIÓN DE UN IMPUESTO SOBRE LOS COMERCIANTES INFORMALES EN EL ACTUAL SISTEMA TRIBUTARIO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA, A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES"**, elaborada por el alumno de la **MAESTRÍA EN CONTRIBUCIONES** de nombre:

**GUSTAVO EFRÉN MIER REYES**

Informo a usted que a mi juicio el citado trabajo cumple con los requisitos técnicos y metodológicos necesarios, por lo que no tengo inconveniente en liberarlo para que se continúe con los trámites de titulación que procedan.

Agradezco de antemano la atención prestada a la presente.

Sin otro particular, quedo de usted.

H. Puebla de Z., a 18 de agosto de 2016

Atentamente

**DR. MARCOS GUTIERREZ AYALA**



**M.A. JOSÉ FRANCISCO TENORIO MARTÍNEZ**  
Director de la Facultad de Contaduría Pública  
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla  
Presente

Por este conducto el que suscribe en mi calidad de **Asesor** de la tesis denominada:  
"ADHESIÓN DE UN IMPUESTO SOBRE LOS COMERCIANTES INFORMALES EN EL ACTUAL SISTEMA  
TRIBUTARIO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA, A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES",  
elaborada por el alumno de la **MAESTRÍA EN CONTRIBUCIONES** de nombre:

**GUSTAVO EFRÉN MIER REYES**


Informo a usted que a mi juicio el citado trabajo cumple con los requisitos técnicos  
y metodológicos necesarios, por lo que no tengo inconveniente en liberarlo para que se  
continúe con los trámites de titulación que procedan.

Agradezco de antemano la atención prestada a la presente.

Sin otro particular, quedo de usted.

H. Puebla de Z., a 18 de agosto de 2016

Atentamente

  
**M.C. JOSÉ DE JESÚS MEDINA CORONA**



**Dr. Jacinto García Flores**

Secretario de Investigación y Estudios de Posgrado  
Facultad de Contaduría Pública  
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla  
Presente

Por este conducto el que suscribe en mi calidad de **Asesor Metodológico de la Tesis** denominada: "ADHESIÓN DE UN IMPUESTO SOBRE LOS COMERCIANTES INFORMALES EN EL ACTUAL SISTEMA TRIBUTARIO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA, A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS CONSTITUCIONALES", elaborada por el alumno de la **MAESTRÍA EN CONTRIBUCIONES** de nombre:

**GUSTAVO EFRÉN MIER REYES**

Informo a Usted que a mi juicio el citado trabajo cumple con los requisitos técnicos y metodológicos necesarios, por lo que no tengo inconveniente en liberarlo para que se continúe con los trámites de titulación que procedan.

Agradezco de antemano la atención prestada a la presente.

Sin otro particular, quedo de Usted.

H. Puebla de Z., a 10 de Julio de 2016

Atentamente

Dr. Joel Cruz Calderón





**BUAP**

Oficio No. FCP-SIEP/093/16  
Asunto: Digitalización de Tesis

**C. GUSTAVO EFRÉN MIER REYES**

PRESENTE

Por medio del presente tengo a bien comunicarle que se autoriza la digitalización en formato PDF, de la tesis denominada **“ADHESIÓN DE UN IMPUESTO SOBRE LOS COMERCIANTES INFORMALES EN EL ACTUAL SISTEMA TRIBUTARIO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA, A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS CONSTITUCIONALES”**, a fin de sustentar el examen profesional para obtener el grado de **MAESTRO EN CONTRIBUCIONES**.

Sin más por el momento, quedo de ustedes.

**ATENTAMENTE**

*“Pensar Bien, Para Vivir Mejor”*  
H. Puebla de Z., 23 de agosto de 2016

**M.A. JOSÉ FRANCISCO TENORIO MARTÍNEZ**  
Director



**60**  
AÑOS DE  
**AUTONOMÍA**  
UNIVERSITARIA

c.c.p. SIEP  
DECA

Facultad  
de Contaduría  
Pública

Bivd. Valsequillo 70,  
Col. Universidades,  
Ciudad Universitaria,  
Puebla, Pue. C.P. 72570  
01 (222) 229 55 00 Ext. 5552

### **RESUMEN/ABSTRACT**

La presente investigación busca generar una correcta recaudación, en el Municipio de Puebla, por parte de los Comerciantes Informales que venden alimentos. Así mismo adherir un impuesto, al marco tributario de la Ciudad, que grave las actividades de los comerciantes informales. Esta investigación es de tipo descriptiva, ya que se analiza la situación jurídica que tiene el ayuntamiento de Puebla con respecto a estos sujetos pasivos. Siendo la hipótesis, que se respeten los principios tributarios constitucionales a través de la adhesión de este impuesto; lo cual genere un marco de seguridad jurídica tributaria.

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

### CAPÍTULO I

#### PROPOSITO Y ORGANIZACIÓN

I. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	14
II. JUSTIFICACIÓN.....	16
III. OBJETIVO GENERAL Y ESPECÍFICOS .....	17
IV. PREGUNTAS DE LA INVESTIGACIÓN .....	18
V. HIPÓTESIS .....	18
VI. VARIABLES.....	19
VII. ALCANCES Y LIMITACIONES .....	19

### CAPÍTULO II

#### MARCO CONTEXTUAL

#### CONTEXTO HISTORICO

2.1.1 Época prehispánica .....	20
2.1.2 Época Colonial .....	21
2.1.2.1 Cabildos Indígenas .....	22
2.1.2.2 Cabildos Españoles .....	22
2.1.3 La Hacienda Municipal de la Nueva España .....	23
2.1.4 Etapa de Independencia.....	25
2.1.5 Etapa Pos independentista .....	26

2.1.6	Constitución Federal de México de 1857 .....	27
2.1.7	Etapa Imperio de Maximiliano de Habsburgo .....	28
2.1.8	Etapa Porfirista.....	29
2.1.9	Etapa Revolucionaria.....	30
2.2	ANTECEDENTES .....	32
2.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (CPEUM)	32
2.1.1	Las convenciones Nacionales Fiscales .....	34
2.1.2	El Municipio Actual y la Hacienda Municipal.....	36
2.1.2.1	Análisis del Artículo 115 CPEUM y sus Reformas. ....	36
2.2	ANTECEDENTES DEL COMERCIO INFORMAL EN MÉXICO.....	42
2.2.1	Razones de la evolución de la economía informal .....	43

### **CAPÍTULO III**

#### **MARCO TEÓRICO**

##### **EL MUNICIPIO Y SU AUTONOMÍA HACENDARIA**

3.1.1	Facultades Fiscales .....	45
3.1.2	La Hacienda Municipal .....	47
3.1.3	Orden Jurídico del Municipio de Puebla.....	48
3.1.4	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla .....	48
3.1.5	Código Fiscal y Presupuestario del Municipio de Puebla (CFPMP) .....	49
3.1.6	Ingresos del Municipio de Puebla .....	50
3.1.7	Ingresos Fiscales del Municipio de Puebla .....	51
3.1.7.1	Impuestos .....	51
3.1.7.2	Derechos. ....	52

3.1.7.3	Contribuciones de Mejoras.....	53
3.1.7.4	Fines Extra fiscales.....	54
3.1.7.5	Contribuciones del Municipio de Puebla .....	55
3.1.7.6	La Ley de Ingresos del Municipio de Puebla .....	57
3.2	ELEMENTOS DE LAS CONTRIBUCIONES .....	58
3.2.1	Objeto .....	58
3.2.2	Sujeto Pasivo .....	58
3.2.3	Base.....	59
3.2.4	Tasa.....	59
3.3	PRINCIPIOS TRIBUTARIOS.....	60
3.3.1	Principios Tributarios Constitucionales.....	60
3.3.1.1	Proporcionalidad.....	61
3.3.1.2	Equidad Tributaria.....	66
3.3.1.3	Legalidad Tributaria .....	68
3.3.1.4	Obligatoriedad.....	70
3.3.1.5	Generalidad.....	71
3.3.1.6	Destino al Gasto Público .....	72
3.3.1.7	Seguridad Jurídica Tributaria .....	72
3.3.2	Principios Tributarios Doctrinales .....	74
3.3.2.1	Principios Económicos de Adam Smith.....	74

## **CAPÍTULO IV METODOLOGÍA**

4.1	ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN .....	76
4.2	DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN .....	77
4.3	UNIDAD DE ANÁLISIS, POBLACIÓN Y MUESTRA .....	78
4.4	RECOLECCIÓN DE DATOS .....	79
4.5	INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE DATOS .....	80
5.	CAPÍTULO V .....	83
	ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN .....	83
5.1.	ANÁLISIS DE LA INVESTIGACIÓN .....	83
	RESULTADOS DEL PROCESO DE GESTIÓN .....	90
	CONCLUSIONES Y PROPUESTAS .....	92
	BIBLIOGRAFÍA .....	98
	GLOSARIO .....	102

## **ÍNDICE DE GRAFICAS**

Gráfica 1.	Razones por las que Venden en la Vía Pública .....	83
Gráfica 2.	Razones porque no se Inscribe al SAT .....	83
Gráfica 3.	Razones porque no se Inscribe al Padrón Municipal .....	84

Grafica 4. Trato del Ayuntamiento cuando solicita Permiso para vender en la Vía Pública.....	84
Grafica 5. Tramite que realiza el Ayuntamiento al momento expedir el Permiso para vender en la Vía Pública.....	85
Grafica 6. Cantidad a pagar por obtener Permiso para vender en la Vía Pública..	85
Grafica 7. Comportamiento de la Autoridad al momento de embargar .....	86
Grafica 8. Cantidad a pagar por multa por no contar Permiso para vender en la Vía Pública.....	86
Grafica 9. Monto del Posible Impuesto sobre Comerciantes Informales .....	87
Grafica 10. Veces en el año de pago del Impuesto.....	87
Grafica 11. Afectación de los Ingresos por el pago del Impuesto .....	88
Grafica 12. Tasa Fija o Variable .....	88
Grafica 13. Lugares donde se le facilita el pago de impuestos y servicios .....	89
Grafica 14. Forma de difusión para conocer el Impuesto sobre Comerciantes Informales .....	89
Grafica 15. Al pagar el Impuesto sobre Comerciantes Informales, se tendrían mas servicios públicos.....	90

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo de investigación, tiene como uno de los objetivos, el encontrar las razones por las que las comerciantes informales que se dedican a vender alimentos no pagan contribuciones, al Ayuntamiento de Puebla. Lo anterior sin perder de vista que existen cuotas que son establecidas por los funcionarios públicos de un departamento del Ayuntamiento de Puebla.

La falta de una correcta implementación en el Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla, de un contribución sobre estos sujetos genera una serie de violaciones a los principios tributarios constitucionales, pues las cuotas y multas establecidas por los servidores públicos no cuentan con una ley que sustente su existencia y que dejan en estado de incertidumbre jurídica a los comerciantes informales.

Dentro de la investigación se buscó, identificar de manera clara y precisa como ha sido el desarrollo del municipio desde su primera aparición hasta el día de hoy; una vez hecho lo anterior se buscó detectar las atribuciones que facultan al municipio para proponer ley de ingresos, así como imponer en su mayoría impuestos y derechos municipales.

Desde la visión de la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como eje máximo rector en materia tributaria se buscó obtener el espíritu de los principios de proporcionalidad, equidad y legalidad tributaria de las contribuciones municipales. Con lo anterior se pretende comparar una de las mejores leyes en materia fiscal municipal, a criterio del investigador, con la del municipio de Puebla.

El capitulado de la presente investigación se conformó, desde un punto de vista general, partiendo del municipio, origen y desarrollo en el país; así mismo se analizó el fundamento constitucional que da sustento al

Municipio, como es el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ser más específico dentro de este artículo, se encuentra el cimiento para la hacienda municipal autónoma; el cual dota de potestades al municipio para recaudar, administrar y aplicar sus ingresos.

Fue necesario entrar al estudio de los principios constitucionales en materia tributaria, y en particular de la proporcionalidad, equidad, legalidad y seguridad jurídica tributaria, para así comprender el alcance de estos conceptos con relación directa en las contribuciones a estudio en esta investigación; para lograr que fuera un buen impuesto se analizó los principios fiscales desde el punto de vista Adam Smith que clasifica de manera puntual, las bases económicas que deberían regir a los tributos o impuestos.

En el capítulo metodológico se busca conocer la opinión de los que podrían ser los sujetos pasivos de la relación tributaria (comerciantes informales), que externen cuál es su sentir al momento de tener contacto con la autoridad municipal, si las cuotas y multas son justas o si son constantes, pues al no encontrarse reguladas en una ley que haya sido sometida al proceso legislativo, pueden ser arbitrarias y transgredir los derechos humanos tributarios de los comerciantes informales.

Sin más, quedo a ustedes Honorable Síno, para su mejor calificación y puntos de vista relativos con este trabajo de investigación.

# CAPÍTULO I

## PROPOSITO Y ORGANIZACIÓN

### I. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

A lo largo de los años se ha buscado hacer tributar a todas aquellas personas que se dedican al comercio informal, iniciando con la incorporación al registro federal de contribuyentes, seguido de una régimen que a la vista parece ayudar a las personas físicas, pero lo único que provoca es la desconfianza hacia la federación. Lo anterior se debe al exceso de trámites burocráticos a los que son sometidos aquellas personas que se incorporan; lo que no toma en cuenta la autoridad federal es que en su mayoría las personas que se dedican al comercio informal son personas que por un lado: carecen de un nivel escolar adecuado; seguido de una costumbre en su forma de efectuar su administración en su pequeño negocio. Es por eso que las personas deciden desaparecer de la Tesorería del Ayuntamiento de Puebla y del Servicio de Administración Tributaria.

En el mismo tenor de la idea se encuentra que no solo la potestad federal intenta incorporar a estas personas, que se dedican al comercio informal; sino que también el Municipio, como célula de la forma de integración política y territorial del país, busca obtener algún tipo de contribución por parte de estas personas. Para lo cual crea ciertas contribuciones en donde centra como sujeto pasivo de la relación tributaria a todos aquellos que se dedican al comercio informal.

La siguiente investigación estudia en un principio un fenómeno social-económico que afecta a la ciudadanía y a las autoridades al momento de la recaudación, como lo es el llamado “comercio informal”; a estas personas físicas tienen por objetivo el obtener ingresos para su

supervivencia, y en afán de obtenerlos optan por evadir todas las reglamentos y leyes tributarias.

Según el diario Intolerancia (Camacho, 2011), en una entrevista realizada al director de la facultad de economía de la Universidad Iberoamérica Gerardo Reyes Guzmán, considera que este incremento del comercio informal “se debe al alto grado de desempleo que hay en el país, la falta de oportunidades a nuevas generaciones de egresados de una universidad”. Esto tiene como resultado que día a día aumente el comercio informal, en este trabajo de investigación únicamente se enfocara al sector de alimentos, esto con el objeto de no dotar de legalidad o legitimidad a cuestiones como piratería, venta de electrodomésticos etc. Siendo que al ser un gran número de personas dedicadas al comercio informal, puede ser una fuente interesante de ingresos para el Municipio de Puebla, sin llegar a violatorios a los principios tributarios constitucionales, tomando como principales los de legalidad, proporcionalidad, equidad y seguridad jurídica tributaria.

El problema de lo dispuesto por el Municipio, radica dos puntos; el primero en el hecho de que en muchas ocasiones esa contribución o remuneración es únicamente al arbitrio de las autoridades fiscales municipales, esto quiere decir que no es sometido a un estudio por parte de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal del Ayuntamiento y mucho menos de la Tesorería, lo cual en un sentido muy simple viola las garantías y los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de todas aquellas personas que se dedican al comercio informal.

En segundo lugar, se encuentra el abuso de autoridad que comete los oficiales de la policía que en muchas ocasiones se presentan ante estas personas y les exigen el pago de una cantidad no estipulada en ninguna

ley, con el objeto de dejarlos trabajar, pero esto no los hace cumplir con sus obligaciones sino que únicamente evitan que sean despojados de su fuente de trabajo.

Lo anterior provoca que las personas que se dedican al comercio informal opten por huir de las autoridades en vez de contribuir al gasto público, es por ello que se busca hacer una propuesta de ADHESIÓN DE UN IMPUESTO SOBRE LOS COMERCIANTES INFORMALES EN EL ACTUAL SISTEMA TRIBUTARIO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA, A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS CONSTITUCIONALES.

## II. JUSTIFICACIÓN

La relevancia de esta investigación beneficiaria a las dos partes de la relación tributaria, refiriéndose:

- Al sujeto pasivo, aquellas personas que sean comerciantes informales, que vendan alimentos, pues les ayudara formar parte del sistema tributario municipal, a participar de la recaudación y así, tributar conforme a la fracción IV artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por otro lado al estar en el sistema tributario municipal y cumplir con sus obligaciones, evitara que sufran cualquier abuso de poder de parte de algún funcionario o servidor público.
- Al sujeto activo, el Municipio de Puebla, pues con un impuesto con recogimiento legal, estudiado por la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal y la Tesorería del Ayuntamiento de Puebla; así mismo que cumpla con la legalidad tributaria al tener de manera clara y precisa todos y cada uno de los elementos del impuesto,

principalmente a la tasa o tarifa que pudieran estar sujetos los comerciante informales. Con lo anterior se lograra una mejor recaudación en favor del Municipio siempre respetando los principios tributarios constitucionales.

### **III. OBJETIVO GENERAL Y ESPECÍFICOS**

#### **Objetivo general**

Proponer un impuesto, que grave las actividades de los comerciantes informales, que sea compatible con el actual sistema tributario municipal, para su seguridad tributaria.

#### **Objetivos específicos**

- Ubicar el desarrollo general del municipio en México desde su primera aparición hasta el día de hoy.
- Definir los principios tributarios de la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Analizar las cuotas que intentan gravar a los vendedores de alimentos en la vía pública.
- Plantear los elementos de los impuestos en la nueva propuesta de recaudación municipal.
- Conocer si las cuotas y multas que cobra el municipio de Puebla afectan a la economía de los comerciantes.

- Ubicar si existe un perjuicio para los comerciantes al momento de tener contacto con la burocracia del ayuntamiento de Puebla.

#### **IV. PREGUNTAS DE LA INVESTIGACIÓN**

- 1 ¿Qué contribución podría adherir a los comerciantes informales a tributar a favor del Municipio de Puebla, y que genere más ingresos?
- 2 ¿Cuáles son las desventajas que tienen los comerciantes informales, para adherirse al registro federal de contribuyentes?
- 3 ¿Qué opinión tendrían los comerciantes informales si se establece un impuesto sobre sus actividades?
- 4 ¿Qué beneficios tienen los comerciantes informales, al establecerse un nuevo impuesto sobre sus actividades?
- 5 ¿Cuál sería el mejor procedimiento para el pago del impuesto sobre las actividades a los comerciantes informales?
- 6 ¿Cuál sería la base del impuesto propuesto, que permitiera ser accesible para su debido cumplimiento?
- 7 ¿Cuál sería el beneficio de retomar los principios fiscales de Adam Smith, en un impuesto que se incorpore al sistema tributario del municipio de Puebla?

#### **V. HIPÓTESIS**

Hi: La seguridad jurídica tributaria de los comerciantes informales, será garantizada si se genera un impuesto sobre sus actividades.

Hi<sup>2</sup>: Existirá un beneficio si se adhiere al actual sistema tributario municipal un impuesto sobre las actividades de los comerciantes informales.

## **VI. VARIABLES**

### **Independiente**

Comerciantes Informales. Se considera así porque se busca que las actividades de las personas que vendan alimentos en el comercio, contribuyan al gasto público y les sea garantizada su seguridad tributaria; entendiéndolo a esta como la limitación a la autoridad de un exceso en sus atribuciones fiscales.

Sistema Tributario del Municipal (Puebla). Porque se busca adherir al sistema municipal una contribución que respete los principios tributarios constitucionales y que genere más ingresos.

### **Dependiente**

Impuesto. Esta se considera dependiente porque el objeto es que las actividades de los comerciantes informales sean gravadas, y que contribuyan al gasto público, sin importar el tipo de contribución que sea.

## **VII. ALCANCES Y LIMITACIONES**

En la actualidad el Municipio, es el núcleo de organización política de México el cual en muchas ocasiones carece de ingresos; debe de adherirse una contribución al sistema tributario, que grave las actividades a los comerciantes informales. En diversas ocasiones los comerciantes informales pueden negarse a ser encuestados, o se sientan agredidos al momento de tributar. Así mismo la falta de fuentes de información primaria relacionada al tema de municipios y comercio informal

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO CONTEXTUAL**

#### **2.1 CONTEXTO HISTORICO**

##### **2.1.1 Época prehispánica**

El municipio mexicano tiene su origen desde la época prehispánica, siendo la célula de este el capulli el cual era, una organización social y territorial autosuficiente, las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia (Hernandez-Gaona, 2013). Este se organizaba de la siguiente manera:

- a) El tecuhtli, responsable de la milicia, adiestraba a los jóvenes y dirigía las tropas en caso de guerra.
- b) Los tequitlatos, dirigían los trabajos comunales.
- c) Los calpizques, recaudaban los tributos.
- d) Los tlacuilos, eran los cronistas de la época.
- e) Sacerdotes y médicos hechiceros, estaban al cuidado del capulli (Hernandez-Gaona, 2013).

### 2.1.2 Época Colonial

Durante la colonización de España en nuestro país, surge el primer ayuntamiento el 22 de abril de 1519, la Villa Rica de la Veracruz, como una organización con un cuerpo político y jurídico que en su origen no pretendía ser un conjunto poblacional, sino únicamente un ente a través del cual se organizara la conquista del nuevo continente con correspondencia con el gobierno establecido en Cuba.

El sistema político (Hernandez-Gaona, 2013), de la Nueva España se hizo de la siguiente manera:

1. Órgano central peninsular integrado por el rey, sus secretarios y el Consejo de las Indias.
2. Órgano central novohispano, constituido por el virrey y la audiencia;
3. Órgano provincial y distrital formado por los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores; y
4. Órgano local, compuesto por cabildos y oficiales.

Así mismo la nueva colonia española fue dividida en reinos y gobernantes, cada uno de ellos se subdivida en provincias. Cada provincia contaba con una diversidad de pueblos que tenían una cabecera; estas últimas eran capitales de las regiones que sostenían una suma determinada de localidades.

En las cabeceras se implantó un cabildo o ayuntamiento, que fue la célula del nuevo gobierno de la nueva España. Con esto, se garantizó la institucionalización de la conquista española sobre los pueblos indígenas. En su origen, estos cabildos se dividieron en indígenas y españoles.

### **2.1.2.1 Cabildos Indígenas**

En un principio los indígenas se abstendían de obedecer a sus conquistadores quienes para solucionar este problema, crearon los cabildos indígenas los cuales únicamente se integraban por funcionarios indígenas, y al momento del cambio de funcionarios eran libres de elegirlos anualmente únicamente con la presencia de un cura. Estos funcionarios tenían las siguientes obligaciones (Hernandez-Gaona, 2013):

- I. Recaudar y entregar los tributos a la Corona Española;
- II. Distribuir la mano de obra para construcciones o tareas agrícolas; y
- III. Cooperar en el proceso de evangelización.

Estas eran sus únicas funciones, ya que entre otras cosas solo se limitaban a aprehender a los delincuentes pero nunca a juzgarlos, esta función era exclusiva del pueblo español de distrito. Con el paso del tiempo y la injerencia de los españoles en el nuevo territorio los cabildos indígenas desaparecieron.

### **2.1.2.2 Cabildos Españoles**

Por lo que respecta a los cabildos españoles estos eran entes que eran considerados cabildos cerrados, esto quiere decir que no podían concurrir todo el pueblo. Las funciones que debían desempeñar los cabildos eran la ejecución de la justicia, realizada por los alcaldes ordinarios y la administración municipal, que estaba a cargo de los regidores.

En lo que nos interesa los asuntos administrativos y fiscales, el municipio debía encargarse del arreglo de la ciudad, el mejoramiento de las obras públicas y de la reglamentación de asuntos económicos. Dentro los puestos

más importantes de la organización (Hernandez-Gaona, 2013), del ayuntamiento se encontraban:

- I. El corregidor, constaba por dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores.
- II. Un alférez real
- III. Un procurador general
- IV. Un alguacil mayor
- V. Un síndico.

Todos los oficios anteriores eran vendibles a excepción del alcalde ordinario que era por elección popular. Fue hasta el siglo XVIII, cuando se hizo una reforma a la forma de organización de los ayuntamientos, estableciéndose un sistema de intendencias, los cuales eran funcionarios representantes directos de la Corona Española, quienes limitaron las decisiones de los cabildos en lo que respecta a sus finanzas.

En el año 1767, por órdenes del Rey de España se estableció en la ciudad de México una contaduría general, ente que llevaría el control de las cuentas de los ayuntamientos de la Nueva España, deteriorando aún más la autonomía hacendaria; esto sucedió hasta principio de siglo XIX, hasta la independencia de México.

### **2.1.3 La Hacienda Municipal de la Nueva España**

Tal y como menciona Quintana Roldan (Quintana Roldan, 2011), los Ayuntamientos dentro de su Hacienda contaban con bienes comunes y propios, los cuales eran gran parte para el sostenimiento del mismo. Por otro lado también contaban con ingresos mejor conocidos como arbitrios o mercedes, el primero se origina de las frases iniciales de los documentos reales que concedían aquellas

mercedes al “arbitrio del Rey”. Estos arbitrios (Quintana Roldan, 2011), estaban compuestos por:

- 1) Sisas, era un impuesto destinado a determinada Obra o Servicio.
- 2) Derramas o Repartimientos, eran aquellos arbitrios que imponían diversas autoridades, con el fin del sostenimiento de los procuradores que velaban por los intereses de la comunidad. En otras palabras era costo que tenía la justicia de cada población según su número de población.
- 3) Contribuciones.
- 4) Concesiones.

A su vez, el Ayuntamiento se encargaba de regular asuntos económicos tales como:

- Pósitos, consistentes en fondos pecuniarios en manos de las autoridades municipales, destinados a prevenir eventualidades. Con estos fondos se comerciaba con semillas como maíz, trigo, cebada entre otras; en las épocas de abundancia y las ganancias se agregaban al pósito, que se hacía efectivo en caso de necesidad pública (Quintana Roldan, 2011).
- Alhóndigas, eran almacenes de granos y semillas, en donde se regulaba su precio. El fiel ejecutor, eran quien llevaba las cuentas y sancionaba a quienes alteraban los precios (Quintana Roldan, 2011).

Era así como se administraban los recursos de los ayuntamientos de la Nueva España, con el objeto de llevar una eficiente hacienda.

#### 2.1.4 Etapa de Independencia

En la época de la revolución de independencia y durante la corta vigencia de la Constitución de Cádiz (Cádiz, 1812), fue creado un capítulo exclusivo para los Ayuntamientos, esta reconoce como miembros del mismo a:

- Alcalde o Alcaldes.
- Los regidores, que iban en proporción directa al número de habitantes de la población.
- El Procurador Sindico, presididos por el Jefe Político.

En este mismo capítulo se hace un bosquejo de la organización política de los ayuntamientos, para el caso que nos ocupa solo nos interesan el artículo 321 parte tercera y cuarta, 322 y 323 (Cádiz, 1812), como antecedente directo de ayuntamiento actual, estos a la letra mencionaban:

*Artículo 321. Estará a cargo de los ayuntamientos:*

*Primero...*

*Tercero. La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo directo de nombrar depositario bajo se responsabilidad de los que le nombran.*

*Cuarto. Hacer repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirías a la tesorería respectiva. [...]*

*Artículo 322. Si se ofrecieran obra u otros objetos de utilidad común y por no ser suficientes los caudales propios fuere necesario recurrir a arbitrios,*

*no podrán imponerse estos, sino obteniendo por medio de la diputación provincial la aprobación de las Cortes [...]*

*Artículo 323. Los ayuntamientos desempeñaran todos estos encargos bajo inspección de la diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.*

*Como se puede observar estos artículos que nos hablan de la recaudación, distribución, aprovechamiento y rendición de cuenta del ayuntamiento, de los recursos propios del ayuntamiento, es el tratamiento que se le da actualmente a los recursos propios del Municipio Moderno, ya que el Congreso del Estado, aprueba anualmente la cuenta pública del Municipio; así mismo la ley de ingresos es revisada y publicada por el mismo poder.*

### **2.1.5 Etapa Pos independentista**

Una vez que México se independiza de España y debido a la crisis financiera en la que se encontraba el país, la evolución del municipio se detuvo, así como la reducción de algunas contribuciones. Derivando en un estancamiento del municipio como ente primigenio del estado.

En 1824 entra en vigor el acta constitutiva de la Nueva República Mexicana, en donde se dota a la nación de un gobierno federal y democrático, compuesto por estados en una búsqueda común de bien general. En esta constitución no se toman en cuenta a los municipios, dotando a la Entidad Federativa para organizar su política interna y hasta cierto punto la hacendaria. Por estas razones el municipio seguía rigiéndose por las ordenanzas de la corona, y más en particular por lo estatuido en la constitución de Cádiz.

Las siete leyes de 1836 le dan importancia constitucional a los ayuntamientos; ya que, en la sexta ley hablaba de la conformación del territorio mexicano. Esta decretaba que los ayuntamientos fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamentos. El número de alcaldes, regidores y síndicos sería fijado por las juntas departamentales y los gobernadores. Estos ayuntamientos estarían a cargo (Ochoa Campos, 1979), de:

- La policía de salubridad y comodidad.
- Las cárceles.
- Los hospitales y casas de beneficencia.
- La recaudación e inversión de los propios y arbitrios.

La autonomía de los mismos era parcial ya que dependían del poder político de los prefectos y subprefectos. Dentro de las Leyes o bases Orgánicas de 1943 destaca las publicaciones ordenadas por Santa Anna, al hablar de una manera muy escueta del Municipio. En estas destaca para el tema que nos ocupa, la facultad que dotaba a las Asambleas Departamentales de aprobar los planes de tributos Municipales.

### **2.1.6 Constitución Federal de México de 1857**

A la entrada en vigor de esta constitución, se establece formalmente el régimen representativo, democrático y federal como organización política de México; en esta solo se reconoce el municipio como un organismo de control para la población del distrito federal, estados y territorios del país.

Es así como en el artículo 36 fracción II de la Constitución en comento, donde se hablan de las obligaciones de los ciudadanos mexicanos establece:

*Fracción II. Inscribirse en el padrón de su municipalidad manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo que subsiste*

Así mismo en el artículo 72 fracción IV del mismo ordenamiento, de las facultades del Congreso de la Unión, donde se mencionaba que las municipalidades serían elegidas popularmente.

Debido a estas únicas menciones en la constitución y por lo tanto no existir una regulación en la misma, los estados tenían facultades para crear las leyes y reglamentos de sus municipalidades.

### **2.1.7 Etapa Imperio de Maximiliano de Habsburgo**

Aun cuando de manera estricta nunca fue derecho positivo, podemos tomar como un antecedente, el ordenamiento emitido por el Emperador Maximiliano, en donde dotaba a cada población de una administración municipal. Así mismo se hacía referencia a las atribuciones de los presidentes municipales, la forma de elección de los mismos. Para el tema que nos ocupa hay que destacar el artículo 40 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (Unión, 2014), el cual disponía:

Artículo 40. El emperador decretara las contribuciones municipales con vista de los proyectos que formen los ayuntamientos respectivos. Estos proyectos se llevarán al gobierno por conducto y por informe del Prefecto del Departamento aquel la municipalidad corresponda.

De esto podemos destacar que aun cuando no se puede tomar como base o por lo menos antecedente de la actual constitución, bien sirve para

demostrar la tendencia a la cual se dirigía el desarrollo del municipio, el hecho de que las contribuciones que pudiera percibir el municipio debieran ser aprobadas por su superior.

### **2.1.8 Etapa Porfirista**

En 1897 es publicada la Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana (Unión, 2014), estableciéndose 5 ejes fundamentales:

- a) Rentas propias
- b) Impuestos Municipales
- c) Impuestos Federales
- d) Subvenciones del gobierno Federal
- e) Ingresos Extraordinarios

A pesar de contar con una ley federal, el municipio fue discriminado, ya que el poder económico y político estaba únicamente en la capital de los estados. Fueron agrupados en divisiones administrativas superiores que se llamaron partidos, distritos o cantones, o en su defecto prefecturas.

Quienes lo dirigían eran jefes políticos, enviados directos del poder central, de quien recibían órdenes y también las que les daban los gobernadores. Fue en 1903 cuando se les dota a estos prefectos de jurisdicción y de obligaciones.

### 2.1.9 Etapa Revolucionaria

El país al encontrarse en una revuelta social, no se hizo ninguna reforma o ley que llegara a aplicarse en el país hasta la constitución de 1917; por ello se hará una serie de anotaciones acerca de los planes y leyes (Unión, 2014), más trascendentales de aquella época.

- El plan del Partido Liberal Mexicano. En este se hablaba de la desaparición de los jefes políticos o prefectos, ya que lo único que había conseguido con ellos, es que existieron personas con un poder desmedido y en perjuicio de la sociedad.
- Plan de San Luis. En las consideraciones de este plan se hablaba de: *“la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano solo existen escritos en nuestra Carta Magna”*. Agrega Madero: *“las cámaras de la Unión no tiene otra voluntad que la del dictador; los gobernadores de los estados son designado por el y ellos a su vez designan e impone de igual manera a las autoridades municipales”*. (Hernandez-Gaona, 2013).
- Escritos de Luis Cabrera. Él hablaba de la importancia de la elección popular de los jefes políticos de las municipalidades, o en su defecto la desaparición, pero que existiera una cabeza elegida por el pueblo en los municipios.
- Leyes propuestas por Emiliano Zapata. En 1916 Zapata promulga la Ley General Sobre Libertades Municipales, en dicha ley establece la autonomía política, económica y administrativa del municipio. En el que se pretendía que tuviera independencia en la elección de sus autoridades, así como en el de su hacienda.

Dentro de esta Ley General en el artículo 8 (Quintana Roldan, 2011), se hacía una mención especial de las atribuciones fiscales del Municipio, cabe

destacar que está debería ser aprobada por la junta de todos los vecinos de la localidad. La cual tendría las siguientes facultades:

- a) Aprobación del presupuesto de gastos para cada año fiscal.
- b) Enajenación o adquisición de fincas por parte del Municipio.
- c) Celebración de contratos con otras autoridades o con particulares para proveer a las necesidades de la municipalidad, sea que se trate de abastecimiento de aguas, alumbrado, saneamiento, compra de útiles o efectos para establecimientos públicos, o de otra clase de contribuciones.
- d) Aprobación de los empréstitos que para arbitrarse fondos tenga que celebrar el Municipio, en casos extraordinarios.

Con esto podemos observar que, lo que propicio Emiliano Zapata era una autonomía completa del municipio, desde su forma de administrarse hasta su hacienda pública municipal.

- Adiciones al Plan de Guadalupe.

En un principio el plan de Guadalupe no presentaba ningún extracto social, fue hasta el año de 1914 cuando, el propio Venustiano Carranza, propone la autonomía constitucional del municipio.

## 2.2 ANTECEDENTES

### 2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (CPEUM)

En las anteriores leyes supremas del país, nunca se había registrado un análisis profundo sobre el municipio, fue hasta nuestra actual Carta Magna cuando se dota de reconocimiento constitucional, y no sólo eso sino que le dota de varias facultades. Venustiano Carranza en el mensaje y proyecto de la constitución, en el sexagésimo segundo párrafo (Hernandez-Gaona, 2013), menciona:

*El municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como es la base del gobierno libre, conquista que no solo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga a estos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que permitirán cumplir su cometido de manera bastante aceptable.*

Así mismo, se pretendía anexar al municipio como base de la división territorial y de su organización política, además dotarlo de autonomía, elección directa sin intermediarios del estado o de la federación. En este primer análisis no se tomaron temas relacionados con la Hacienda Pública Municipal, sino hasta la 52° sesión ordinaria.

En dichas sesiones se concluyó en tomar tres principios básicos para la creación del municipio, la independencia del ayuntamiento; la formación de su hacienda, la cual sería independiente; el otorgamiento de personalidad jurídica para que el municipio pudiera contratar, adquirir y defenderse.

Para el tema que nos ocupa el proyecto del artículo 115 constitucional quedó de la siguiente manera:

*Los estados adoptaron, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las tres bases siguientes:*

*I. [...]*

*II. Los municipios administraran libremente su hacienda, recaudaran todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en proporción y termino que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre municipio y los poderes de un estado los resolvería la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.*

*III.[...]*

Con el paso de los días, se entró al debate de cómo debería de llevarse la hacienda municipal, ya que en algunos casos, como el de los diputados Paulino Machorro Narváez y Arturo Méndez, proponían que la libertad del municipio estaba estrechamente ligada a la independencia económica del municipio, y por lo tanto no depender económicamente del estado. El debate versó en el monto que el estado debía de darle al municipio y viceversa el total de las contribuciones.

Por otro lado los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, ponderaban la protección de la libertad hacendaria del municipio, eliminaba la facultad a la Corte para intervenir en cuestiones municipales, y suprimía también la facultad de recaudar las contribuciones, a fin de que los estados no intervinieran en la vida municipal.

Después de varios debates en el congreso constituyente y al no encontrar un punto de acuerdo, se aprobó por 88 votos a favor y 62 en contra, lo correspondiente de la hacienda municipal, que se vería reflejado en la fracción II del artículo 115 de la CPEUM, quedando de la siguiente manera:

*(...) los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades.*

Fue así como quedó plasmado en la CPEUM el artículo 115, intentándole dar una autonomía al municipio, en todos los aspectos, ya que como bien mencionaba el diputado Narváez, para que existiera una independencia real debía gozar de una emancipación económica verdadera, cosa que en la realidad no paso (Hernandez-Gaona, 2013).

### **2.1.1 Las convenciones Nacionales Fiscales**

#### **Primera convención Nacional Fiscal (1925)**

A lo largo de la historia del México posrevolucionario, se dieron tres convenciones nacionales con el objeto de delimitar las facultades fiscales de los tres niveles de poder. La primera se dio en 1925, en esta se buscaba una limitación clara de los facultades tributarias entre la Federación y los estados. Para el tema que nos ocupa solo tomaremos una de las conclusiones a las que llegaron dicha asamblea que es *“los impuestos de la tierra y de los edificios son exclusivos de los estados”*

(Serna de la Garza, 2014). Como se ha detallado anteriormente el municipio aun no gozaba de una hacienda autónoma, puesto que el estado era quien lo dotaba de recursos.

### **Segunda Convención Nacional Fiscal (1933)**

En esta convención nuevamente se buscó delimitar el poder tributario de los dos órdenes de gobierno, pero a diferencia de la primera si logro tener un impulso para ser reforma constitucional con la propuesta del Presidente Lázaro Cárdenas en 1936, en la cual buscaba entre otras cosas hacer una partición de las contribuciones, siendo que a los estados les correspondería *“el impuesto predial, pero en los ingresos derivados de él participarían los municipios en cuanto a la recaudación realizada dentro de sus territorios”* (Serna de la Garza, 2014).

### **Tercera Convención Nacional Fiscal (1947)**

En esta convención se incluyó de manera autónoma al municipio y no solo como un ente del Estado, de las conclusiones más importantes para el tema que nos ocupa fueron las siguientes:

- En materia de impuesto predial, debía ser local con participación de los municipios.
- La hacienda municipal debía formarse principalmente con el producto de los impuestos sobre actividades de carácter local y de los derechos por la prestación de los servicios públicos a su cuidado; y con las participaciones en impuestos federales y estatales.

Como podemos darnos cuenta esto sería un gran antecedente de la Hacienda Municipal autónoma, así como del Sistema Nacional de

Coordinación Fiscal, pues toma al municipio como un ente capaz de llevar por sí mismo la administración y recaudación de contribuciones a las cuales sean facultades.

## **2.1.2 El Municipio Actual y la Hacienda Municipal.**

### **2.1.2.1 Análisis del Artículo 115 CPEUM y sus Reformas.**

El artículo 115 de la constitución al paso de los años ha sufrido 12 reformas que han cambiado la esencia del mismo, hasta derivar en lo que hoy conocemos y rige a los 2 mil 440 municipios (México, 2002), de la República Mexicana. Para el caso que nos ocupa se hará mención de a diversas reformas del citado artículo en algunos casos si el tema lo requiere se analizaran de manera minuciosa.

La primera reforma fue en 1928 y se da bajo el mandato del Presidente Plutarco Elías Calles, en la cual únicamente se modifica a una manera más detallada el número de diputados que deberá contar cada Estado (DOF, Diario Oficial de la Federación, 1928).

La segunda reforma, fue en 1933, en el gobierno del Presidente Abelardo L. Rodríguez, la cual trata de la elección directa de los gobernadores, así como el periodo del cargo (DOF, 1933).

La Tercera reforma, fue en 1943, en el gobierno del Presidente Manuel Ávila Camacho, en dicha, se modifica el tiempo que durara los gobernadores, que iba de 4 a 6 años (DOF, 1943).

La Cuarta reforma, fue en 1947, el Presidente Miguel Alemán, reconoce a las mujeres el derecho de votar y ser votadas en temas referentes al municipio (DOF, 1947).

La Quinta reforma, fue en 1954, cuando el Presidente Adolfo Ruiz Cortines reafirma el voto otorgado a la mujer, así como el reconocimiento de ciudadanas del país y del municipio (DOF, 1953).

La Sexta Reforma, fue en 1976, cuando el Presidente Luis Echeverría Álvarez, les concede facultades para expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas para cumplir con lo dispuesto por el párrafo tercero del artículo 27 de la CPEUM. Así mismo la potestad de la planeación demográfica en coordinación con el estado y la federación (DOF, 1976).

La Séptima reforma, fue en 1977, con el Presidente José López Portillo, y trato sobre la incorporación de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos (DOF, 1977).

La Octava reforma, en 1983, la primera del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, en primer lugar se cambia la fracción III que habla de la personalidad jurídica, y ahora pasaría a ser la II fracción del artículo 115 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se le adhiere una fracción III que hablaría de los servicios que estarían a cargo de los municipios, bajo concurso de los estados cuando así fuera necesario. Siendo estos el agua potable, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abastos, panteones, rastro, calles parques y jardines, seguridad pública y tránsito y los demás que las legislaturas así lo crean conveniente. Otorgando la facultad para asociarse dos o más municipios para la prestación eficaz de los servicios públicos.

Lo que antes era la fracción II, ahora sería la fracción IV del artículo 115 constitucional, de lo relativo a la hacienda pública se adhieren tres incisos,

el a) que habla del predial, así como la facultad de crear convenios con los estados para la administración de las contribuciones; b) las participaciones que otorga la federación; y c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.

También limita al estado para que no restrinja las facultades del municipio de establecer contribuciones, ni conceder exenciones de las contribuciones propias del municipio (DOF, 1983).

Así mismo se adhiere en la mencionada fracción IV los siguientes importantes aspectos:

- Estableció que la Hacienda Municipal estará integrada por los rendimientos de los bienes que les pertenezcan así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor entre las que se encontraran las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
- Faculto a los Municipios para celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones. De acuerdo con la exposición de motivos de la reforma, está facultad de colaboración, derivo del reconocimiento de carencia de capacidad de los Ayuntamientos para la recaudación y administración de sus contribuciones.
- Se estipuló que las participaciones federales, serán cubiertas por la Federación a los municipios, con arreglo a las bases, montos y

plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

- Se reiteró la facultad del Municipio para aprobar sus propios gastos. Pero la cuenta final sería verificada por el Congreso del Estado.

Con esta reforma, se dota al Municipio de diversas facultades en donde alimenta de una manera más fuerte la autonomía en la hacienda municipal.

La Novena reforma, en 1987 y la segunda de Miguel de Madrid, se menciona las relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores estarán reguladas por leyes y reglamentos expedidos por el legislativo local, con base en el artículo 123 constitucional (DOF, 1987).

La Décima reforma, fue hasta 1999, con el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, en donde se hace varias reformas al artículo 115 de la CPEUM. En la fracción I se modifica en la cual se hablaba de los casos en que desapareciera el ayuntamiento, cuál sería el procedimiento a seguir. En la fracción II se motiva la facultad para expedir los reglamentos administrativos, así como los procedimientos a seguir cuando se haya que aprobar uno en el ayuntamiento. En la fracción III se añade a los servicios públicos otras funciones más específicas.

En la fracción IV siendo la materia que nos interesa se modifica de la siguiente manera dicha fracción:

“IV...

- a) A la c)

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

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

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

*Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien por quien ellos autoricen, conforme a la ley.” (DOF, 1999)*

En esta reforma se modifica los párrafos segundo y tercero, en las cuales ahora se faculta a los municipios establecer cuotas del impuesto predial, así como derechos a los cuales pueda percibir los municipios; y se adicionan los párrafos cuarto y quinto, que maneja el procedimiento a seguir por el ayuntamiento y la legislatura estatal. Para la revisión de la cuenta pública y la aprobación de la Ley de Ingresos.

Así mismo faculta a los estados de fiscalizar las cuentas públicas, a través de una vigilancia continua y más en específico de la aprobación de la misma al final del ejercicio fiscal.

Cabe resaltar que hasta esta fecha se da una autonomía total al municipio en lo relativo a su hacienda pública, tal y como había propuesto el diputado Narváez al momento de la discusión y aprobación del artículo 115 de la CPEUM en el año de 1916.

Por otro lado en la fracción V, se hace un mayor abundamiento en las facultades en materia de urbanización. Y por último se modifica la fracción VII, en la que se menciona a la fuerza pública, en la cual la policía preventiva municipal estará bajo las órdenes del Presidente Municipal.

Fue así como se le dota de un reconocimiento constitucional más a fondo y con mejor visión al ayuntamiento, ya que en el género se le habían dotado de varias facultades administrativas y fiscales que se veía al parecer un nuevo comienzo en la autonomía de los municipios (DOF, 1999).

En la Décimo Primer reforma, que estuvo bajo el sexenio del Presidente Vicente Fox, aun cuando menor para el tema que nos ocupa, tiene una gran trascendencia para la cultura mexicana porque reconoce a los pueblos indígenas, y en artículo 115 adhiere un último párrafo de la fracción III para la coordinación del municipio con las comunidades indígenas, dentro del ámbito de su competencia (DOF, 2001).

La Décimo Segunda reforma, fue en 2008, en el sexenio del Presidente Felipe Calderón Hinojosa esta viene bajo la gran reforma hecha en materia penal, la cual nos habla de pasar del sistema inquisitorio a un sistema acusatorio adversarial. Dentro de esta reforma se modifica la fracción VII

del artículo 115, por lo que se adhiere la obligación de la policía preventiva bajo las órdenes del Presidente Municipal y regida por la Ley de Seguridad Pública del Estado (DOF, 2008).

La Décimo Tercera reforma, en el año de 2014, en el sexenio del actual Presidente de México, Enrique Peña Nieto, la cual deriva de una reforma política; esta prevé la elección consecutiva de los miembros del ayuntamiento tales como, Presidente Municipal, Síndico y Regidores (DOF, 2014).

## **2.2 ANTECEDENTES DEL COMERCIO INFORMAL EN MÉXICO**

Para iniciar un estudio a fondo del sector informal, así como el desarrollo que a ha tenido a lo largo de los años en México, y de primera instancia en los Municipios Mexicanos se empezará por intentar definir el *“sector informal, o economía oculta, subterránea o paralela, comprende no sólo actividades ilícitas, sino además los ingresos no declarados procedentes de la producción de bienes y servicios ilícitos, tanto transacciones monetarias como de trueques. Por lo tanto, la economía oculta comprende toda actividad económica que, en general, estaría sujeta a impuestos si fuera declarada a las autoridades tributarias.”* (Schneider, Enste, 2002).

Así mismo según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el sector informal puede definirse según diferentes criterios que varían dependiendo de la perspectiva que se tenga del fenómeno. Algunos de los criterios que se consideran son:

- Registro de la empresa ante las autoridades correspondientes que permitan iniciar las operaciones. Puede tomar la forma de permisos y licencias según la actividad de que se trate.
- Registro de la empresa ante las autoridades hacendarias, con el consiguiente pago de impuestos.

- Tamaño de la empresa, generalmente medida por el número de trabajadores empleados, cantidad que puede variar según el sector (manufacturas, comercio, etc.).
- Cumplimiento de la legislación laboral vigente.
- Destino final de la producción, ya sea para el mercado o para el autoconsumo.

Existen diferentes teorías que intentan explicar el desarrollo del comercio informal según Víctor Tokman (1991), existen dos vertientes conceptuales en el estudio de la economía informal:

- a) Interpretación del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) y por la OIT, que son las explicaciones teórico-históricas sobre el surgimiento y ampliación del sector informal.
- b) Interpretación institucional-legal, esta vertiente es reciente e introduce el análisis de la característica que actualmente define a la economía informal, el hecho de que estas actividades están fuera del marco legal-institucional vigente. Se hace hincapié en que la regulación gubernamental frecuentemente es un obstáculo para el desarrollo de la actividad empresarial, ya que los procesos de registro para iniciar un negocio son tardados y costosos. (Ochoa, 2003)

### **2.2.1 Razones de la evolución de la economía informal**

Las reformas estructurales de muchos países, que han reducido el tamaño del estado y han abierto sus economías, así como las excesivas regulaciones existentes en muchos países, son dos de los principales factores señalados en este sentido.

La inserción de las empresas en el comercio internacional ha puesto en desventaja a las empresas pequeñas y tradicionales de la economía que no

han aprovechado los beneficios de la globalización, por ejemplo, formando cadenas productivas, fungiendo como subcontratistas, etc., lo que reduce sus beneficios y ocasiona que la mayoría de micro y pequeñas empresas operen en la informalidad. La falta de créditos y apoyos a empresas micro y pequeñas ha agravado esta situación.

En una escala internacional, la subcontratación y las formas de flexibilización del trabajo son prácticas frecuentes para empresas en países industrializados que llevan sus procesos de producción a países en desarrollo, evitando la contratación permanente de trabajadores y bajando los costos salariales.

La globalización tiene también efectos sobre el desarrollo regional. Como se verá más adelante, la economía informal tiene gran incidencia en el sector rural, de forma que el aislamiento de ciertas regiones que no son vistas como rentables para los negocios y para el establecimiento de empresas, perpetúan la situación de pobreza y marginación, llevando a las personas a emplearse en el sector informal (Ochoa, 2003).

## CAPÍTULO III

### MARCO TEÓRICO

#### 3.1 EL MUNICIPIO Y SU AUTONOMÍA HACENDARIA

##### 3.1.1 Facultades Fiscales

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115 dota de un marco jurídico al Municipio, en el cual menciona de manera enunciativa las facultades que posee, dicha entidad, frente a los demás órdenes de gobierno. Como se pudo leer en el capítulo anterior a partir de la reforma constitucional de 1983, se le otorga la característica de administrar libremente su Hacienda, esto quiere decir la forma de captar, ejecutar los recursos que obtenga. Es por ello que la fracción IV del mencionado artículo 115, es de gran relevancia en este trabajo de investigación, a la letra el artículo 115 dice:

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

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

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

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

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

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

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

*Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.*

*Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;*(Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015)

Como podemos observar la fracción IV del artículo 115 de la CPEUM, nos presenta varios elementos de la hacienda municipal como son: 1) La autonomía en su hacienda pública; 2) El tipo de contribuciones las cuales está facultado a gravar; 3) Un breve procedimiento sobre la aprobación de los ingresos, egresos y cuenta pública del municipio; y 4) El órgano que deberá aprobar su leyes fiscales, el poder legislativo estatal.

### **3.1.2 La Hacienda Municipal**

Como ya vimos al inicio de este primer capítulo a lo largo del desarrollo del Municipio en México una parte esencial fue y es los ingresos de los Municipios, ya que en base a este concepto se busca una autonomía plena en todos los aspectos políticos, sociales y económicos. Es por eso que en esta parte del trabajo de investigación se hará un breve estudio de la Hacienda Pública Municipal que ira desde su conceptualización, diferenciación entre palabras que parecen tener un significado similar hasta las potestades tributarias.

El jurista Sergio Francisco de la Garza (2014), define a la hacienda pública como “toda la vida económica de los entes públicos y en sentido estricto a los ingresos, pertenecientes y gastos de las entidades públicas”. Por otro lado para la Doctora Teresita Rendón Huerta Barrera (1998), menciona que “es el conjunto de bienes y medios de producción que permiten el abastecimiento y que integran el haber de una comunidad”. De los conceptos anteriores podemos entender a la Hacienda como todos aquellos recursos patrimoniales, de los cuales el Municipio se hace, para cumplir con su objeto.

### **3.1.3 Orden Jurídico del Municipio de Puebla**

En el Estado de Puebla y siendo la capital el municipio de Puebla de Zaragoza, a diferencia de los otros 216 municipios, y debido a su importancia, el Congreso del Estado de Puebla emitió una de legislación especial, para el cumplimiento de los mencionados por el artículo 115 Constitucional, el cuerpo normativo del Municipio de Puebla, es el siguiente:

- a) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla
  
- b) Código Fiscal y Presupuestario del Municipio de Puebla.
  
- c) Reglamento del Código Fiscal y Presupuestario del Municipio de Puebla.
  
- d) Ley de Ingresos del Municipio de Puebla
  
- e) Ley de Egresos del Municipio de Puebla
  
- f) Tabla de Zonificación Catastral y de Valores Unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos en el Municipio de Puebla
  
- g) Normatividad Presupuestal para la Autorización y Ejercicio del Gasto Público de la Administración Municipal

### **3.1.4 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla**

El máximo ordenamiento fiscal del Estado de Puebla y como consecuencia del Municipio de Puebla, se encuentra la Constitución Política; en el título octavo de nombre “De la administración en general”, capítulo II “Hacienda Pública”, a partir del artículo 109 hasta el 116, se hace una descripción general de cómo será el trato de los municipios y el estado en general en cuanto a su patrimonio, forma de administrarlo, recaudarlo y ejecutarlo. A continuación mencionaremos cuales son

los artículos con más relevancia para el tema que nos ocupa en la presente investigación:

*“Artículo 111*

*Las Leyes de Ingresos del Estado y de los Municipios y demás ordenamientos fiscales aplicables, fijarán y regularán las cuotas, tasas y tarifas correspondientes a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos y demás conceptos de ingresos que conformen sus respectivas haciendas públicas, los cuales deberán ser suficientes para cubrir los presupuestos de egresos.*

De estos artículos podemos destacar las facultades que le otorgan al estado y a los municipios para hacerse llegar de recursos y cubrir sus necesidades, más allá de eso, el presupuesto de egresos que previamente haya sido aprobado por el Poder Legislativo. En esta Constitución del Estado de Puebla, no habla del apego a los principios constitucionales al momento de fijar y regular las cuotas, tasas y tarifas de las contribuciones; hecho que por sí sólo desde nuestro punto de vista no es una violación a los principios, pues depende a la Legislatura que los principios de sean acatados.

### **3.1.5 Código Fiscal y Presupuestario del Municipio de Puebla (CFPMP)**

La importancia del máximo ordenamiento fiscal en el Municipio de Puebla, el Código Fiscal y Presupuestario, este deriva de la reforma hecha en 1999 por el Gobierno Federal a la fracción IV artículo 115 de la CPEUM. Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el 17 de diciembre de 1999; en este ordenamiento el objetivo del Congreso del Estado de Puebla y del Ayuntamiento de la Ciudad de Puebla es establecer un orden jurídico que ofrezca al sujeto pasivo seguridad y certidumbre jurídica en el goce de sus facultades y el ejercicio

de sus derechos; así mismo buscó generar una transparencia hacendaria del Municipio y propiciar la eficiente administración de los recursos financieros y fiscales.

### **3.1.6 Ingresos del Municipio de Puebla**

Como ya se expuso el artículo 115 fracción IV de la CPEUM faculta al municipio a establecer cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Por otro lado ya en la praxis y en específico en el Municipio Puebla el CFPMP, en su artículo 164 establece que el municipio de Puebla podrá percibir ingresos financieros y fiscales, así mismo ingresos ordinarios y extraordinarios.

Se refiere a ingresos financieros los que percibe el Municipio por actividades que, en su carácter de persona moral de derecho público, realice para atender sus requerimientos de numerario, pero que no implican el ejercicio de atribuciones impositivas o el ejercicio de facultades económico coactivas para su recaudación, como es el caso de las operaciones de financiamiento.

Por otro lado son ingresos fiscales, los que se derivan de la aplicación de leyes de naturaleza fiscal que imponen a los contribuyentes una obligación de pago por concepto de contribuciones o aprovechamientos, o que pueden ser cobrados a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución, para ser destinados al gasto público, así como los ingresos que obtiene el Municipio derivados de aportaciones o participaciones.

### **3.1.7 Ingresos Fiscales del Municipio de Puebla**

#### **3.1.7.1 Impuestos**

Según la CPEUM dentro de los ingresos fiscales el Municipio está facultado a recaudar, son impuestos, derechos y contribuciones de mejoras. Es por ello que para la mejor comprensión de esta investigación se definirá de manera superficial las mencionadas contribuciones

Para el tratadista Adolfo Arrijo Vizcaíno (2002) la mejor definición de impuestos es la contenida en el artículo 2° del Código Fiscal publicado en el Diario Oficial de Federación el 30 de diciembre de 1966, vigente hasta el 31 de diciembre de 1982, que a la letra mencionaba que “Son impuestos las prestaciones de dinero o en especie que fije la Ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos.

Es claro que esta definición contenida en el Código Fiscal de la Federación abrogado era mucho más amplia que la prevista en el texto vigente, debido a que explica de una manera más específica las características elementales de los impuestos tales como:

- a) Prestaciones, esto se refiere a que solo son unilaterales, quiere decir que el Estado no va retribuir de manera directa por el pago de dicha contribución.
- b) Legalidad Tributaria, se refiere a que solo va a tener vigencia y validez si se encuentra en una ley debidamente aprobada; así como abordar de una manera amplio los elementos de las contribuciones.

- c) Generalidad, deben estar previstos en normas jurídicas de carácter general, es decir, aplicables para toda persona que se encuentre en el supuesto normativo.
- d) Obligatoriedad, cuando la persona se ubica en el supuesto normativo generador de la contribución, está obligado al pago de la misma.
- e) Vinculación al Gasto Público, el fin u objeto de los impuestos y en general de las contribuciones es aportar al gasto público, el cual debe ir enfocado a las necesidades de la población.

### **3.1.7.2 Derechos.**

De igual manera Arrijo Vizcaíno (2002) afirma que los derechos son “las contraprestaciones establecidas conforme a la ley en pago de un servicio público particular divisible”; dicha definición contiene los siguientes elementos:

- Contraprestación, significa que derivan de una relación bilateral en la que el contribuyente, a cambio de la entrega de la correspondiente aportación económica, recibe el estado un servicio que le beneficie el de manera directa y específica.

Margain Manautou (2007) sostiene que “El Estado justifica la imposición del pago de derechos, expresando que constituyen el equivalente o importe de los servicios prestados por él en forma particular y que, dado que el interés público en la prestación de estos servicios de la misma intensidad que en tratándose de los servicios públicos generales, luego entonces el usuario debe soportar el costo del servicio”. Así se puede dar un sentido más profundo a la definición del Doctor Arrijo y entender la esencia de los derechos. Que son aquellas contribuciones que los ciudadanos solicitan al Estado y que deben de cobrarse en relación directa al costo que le genera al Estado.

- Legalidad, como se hizo mención en la parte de los impuestos, en cuanto a la obligación de estar contenidos en una ley vigente y que cumpla con los elementos de las contribuciones, así mismo los derechos deben cumplir con estas mismas características para poder ser cobrados por el Estado.
- Destino, a diferencia de los impuestos, en donde se establece como objeto el gasto público, para los derechos el destino serán los servicios para los cuales hayan contribuido y de los cuales se vean beneficiados de manera directa los ciudadanos. La jurisprudencia (1998) emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) "(...) las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten (...)"

De la jurisprudencia anterior podemos entender que los derechos únicamente es la retribución del costo que genera al estado prestar un servicio; esto quiere decir que solo será aplicable aquellas personas que se acerquen a las dependencias de la federación, estado, o del municipio, y soliciten algún servicio o aprovechen un bien propio del estado.

### **3.1.7.3 Contribuciones de Mejoras**

Para Quintana Roldan (2011) contribuciones de mejoras, las define como *"los mecanismos actualmente indispensables para el financiamiento de las obras públicas municipales. Obedecen al principio de que tales obras si bien deparan un beneficio general a toda publicación municipal, dicho beneficio será más directo y aprovechando por los vecinos del área en que se realizan las obras"*.

Así mismo Hugo Carrasco Iriarte (2001) los define como *“una prestación establecida en la ley a cargo de los particulares, quienes deben pagar obligatoriamente al Estado. Como aportación a los gastos que ocasionó la realización de una obra o la prestación de un servicio público de interés general. Que los benefició o los beneficia de forma específica”*. De estas definiciones podemos entender que será una prestación que da el Estado, pero que en cierto sentido deberá apoyar económicamente el extracto de la población que beneficia.

Por su parte la SCJN define a las contribuciones de mejoras como aquella contribución que tiene un *[...] beneficio particular a favor de determinadas personas con motivo de una obra pública tendente a satisfacer una necesidad colectiva, esto es, se trata de un tipo de contribución especial que se paga en relación con un beneficio especial consistente en el incremento del valor de los bienes, obteniendo una ventaja que el resto de los habitantes de la comunidad no percibe*. Como ejemplo de estas contribuciones encontramos la pavimentación de calles que se ubican dentro de colonias en las cuales no pasa una avenida, sino simplemente será un beneficio directo para los vecinos de la mencionada colonia.

#### **3.1.7.4 Fines Extra fiscales**

En la base de este tipo de contribuciones muchas veces no solo se toman en cuenta, el costo total del servicio de la administración, sino cuestiones diversas tales como los fines extra fiscales, la SCJN en la Jurisprudencia siguiente los definen como *las razones que orientan a las leyes tributarias al control, regulación y fomento de ciertas actividades o sectores económicos, matizando sus objetivos con un equilibrio entre la rectoría estatal y las demandas del interés público, se concluye que el indicado artículo 25 constitucional constituye uno de los fundamentos de dichos fines, cuya aplicación debe reflejarse en la ley, sus exposiciones de motivos, o bien, en cualquiera de sus etapas de formación*.

Como podemos observar de la jurisprudencia antes citada, los fines extra fiscales son aquellos los cuales van orientados a servir accesoriamente como instrumentos eficaces de la política financiera, económica y social que el Estado tenga interés en impulsar, orientando, encauzando, alentando o desalentando ciertas actividades o usos sociales, según sean considerados útiles o no, para el desarrollo armónico del país, mientras no se violen los principios constitucionales rectores de los tributos.

### **3.1.7.5 Contribuciones del Municipio de Puebla**

Con el paso de los años ha habido una evolución de las contribuciones municipales, derivado de la evolución de la sociedad, actualmente en el Municipio de Puebla las contribuciones vigentes para el año fiscal de 2016, así mismo son las que reconoce el CFPMP:

#### Impuestos

- a) Predial (Art. 176-183).
- b) Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles (Art. 184-192).
- c) Sobre Diversiones y Espectáculos Públicos (Art. 193-202).
- d) Sobre Loterías, Rifas, Sorteos, Concursos, Juegos con Apuesta y Apuestas Permitidas (Art. 203-211).

#### Derechos:

- a) Expedición de licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas (Art. 274Bis y 274Ter)

- b) Obras materiales (Art. 226-230)
- c) Prestación de servicios de supervisión sobre la explotación de bancos de material (Art. 265-267Bis)
- d) Servicios de alumbrado público.
- e) Expedición de certificados y constancias.
- f) Servicios de rastro y lugares autorizados (Art. 247-250).
- g) Servicios de panteones (Art. 251 y 252).
- h) Servicios prestados por el Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (Art. 239).
- i) Servicios de recolección, transporte y disposición final de desechos y/o residuos sólidos (Art. 253-257).
- j) Servicios especiales prestados por el Organismo Operador del Servicio de Limpia del Municipio de Puebla (Art. 258-260).
- k) Servicios prestados por Centros Antirrábicos Municipales (Art. 261 y 262).
- l) Servicios prestados por la Tesorería Municipal (Art. 268 y 271).
- m) Autorización de anuncios comerciales y publicidad (Art. 261 y 262).
- n) Ocupación de espacios (Art. 273 y 274).
- o) Derecho por servicios de estacionamiento, de supervisión a los prestadores autorizados del servicio y sustitutos del servicio (Art. 274Ter1-274Quinquies).

## Contribuciones de Mejoras:

- a) Por ejecución de obras Públicas.

Con esto se puede dar un amplio panorama de cuáles son las contribuciones que grava el municipio de Puebla, y en conclusión de donde genera parte de sus ingresos.

En este trabajo de investigación se ocupa del análisis de dos contribuciones municipales. El impuesto predial y el derecho por la expedición de licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas.

### **3.1.7.6 La Ley de Ingresos del Municipio de Puebla**

Es el ordenamiento jurídico propuesto por el poder Ejecutivo y aprobado por el poder Legislativo que contiene los conceptos bajo los cuales se podrán captar los recursos financieros que permitan cubrir los gastos de la federación durante un ejercicio fiscal (Artega Nava, 2000).

*La ley de ingresos de los tres grados de gobierno cumple con el principio de anualidad en materia tributaria, el cual “es una regla que preside la formación del presupuesto. La autorización que él implica sólo tiene duración por el término de un año, de tal manera que las prevenciones que contiene deben referirse a las necesidades que dentro del propio año sea necesario satisfacer. La regla de la anualidad del presupuesto está fijada por la Constitución en la fracción IV del art 74. De la regla de anualidad del presupuesto se desprenden ciertas consecuencias de una gran importancia jurídica y práctica” (Carrasco Iriarte, 2001).*

## **3.2 ELEMENTOS DE LAS CONTRIBUCIONES**

### **3.2.1 Objeto**

Para Carrasco Iriarte (2001), el objeto de la obligación tributaria consiste en la prestación pecuniaria que el sujeto pasivo debe dar, hacer no hacer o permitir al fisco. El cual tiene las siguientes características:

- Dar. Se refiere a la parte del patrimonio o ingreso de los contribuyentes o el porcentaje del precio o del valor de determinados bienes o la cantidad fija, que el sujeto pasivo tiene que enterar a la hacienda pública para pagar una deuda fiscal propia o ajena.
- Hacer. Consiste en cumplir con todos los deberes positivos, que se establecen en las leyes fiscales, por ejemplo: presentar declaraciones y avisos y cumplir en forma oportuna con los requerimientos de las autoridades fiscales.
- No hacer. El sujeto pasivo debe omitir realizar las conductas no permitidas por la legislación fiscal, es decir, no llevar a cabo conductas ilícitas, por ejemplo: expedir comprobantes fiscales sin que cumplan los requisitos exigidos por las leyes.
- Permitir. El sujeto pasivo, debe tolerar que la autoridad lleve a cabo las facultades de las habla el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación.

### **3.2.2 Sujeto Pasivo**

Para Arrijoa Vizcaíno (2011), el sujeto pasivo de la relación tributario es toda aquella persona física o moral en la correspondiente hipótesis normativa, sin importar su domicilio, nacionalidad, estatuto jurídico.

### **3.2.3 Base**

La base es la cuantía sobre la cual se determina una contribución menos las deducciones. Para Carrasco Iriarte (2001), la base gravable puede ser de las siguientes maneras:

- Pura. Es aquella que no admite reducción o disminución alguna.
- Disminuida. Es aquella en que el legislador permite ciertas reducciones o disminuciones, como gastos médicos y hospitalarios. Gastos necesarios para una empresa o establecimiento, etcétera.
- Amplia. Se presenta cuando el legislador quiere abarcar todos los supuestos posibles que se presenten en la realidad; así, se alude a enajenación, prestación de servicios, prestación al consumo, etcétera.
- Restringida. En ésta, el legislador excluye determinadas actividades, bienes o servicios, por ejemplo: en el impuesto predial a los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o del Distrito Federal.

### **3.2.4 Tasa**

La tasa es un parámetro, parte alícuota o medida que aplicada a la base, da el impuesto por pagar, y puede ser de cuatro tipos, a saber (Carrasco Iriarte, 2001):

- Fija. No tiene variantes, sino que es una cantidad fija y precisa.

- Proporcional. No varía la tasa, pero si la base dado que ésta se hace más grande o más chica. Se dice que es injusta porque no se considera la calidad o capacidad económica del contribuyente.
- Progresiva. En la medida en que varía la tasa, varía la base. Se dice que es más justa porque se pagará el tributo conforme a la capacidad económica. De esta forma, quien tiene mayor ingreso pagará más que aquel que tenga poco ingreso.
- Regresiva. Es aquella en la cual cuanto mayor sea la base, menor será el porcentaje aplicable.

### 3.3 PRINCIPIOS TRIBUTARIOS

#### 3.3.1 Principios Tributarios Constitucionales

Previo a iniciar el estudio de los principios tributarios, es necesario entender que es *principio*, entendiéndolo como *todas aquellas pautas que establecen los lineamientos principales de un ordenamiento jurídico, que otorgan un sentido determinado al derecho positivo, y puede decirse que constituyen su fuente de validez* (Chogoyán Celis, 2007).

Los principios tributarios constitucionales, son aquellos lineamientos que decidieron ser adheridos por el constituyente, a la Ley Suprema con el objeto de ser obligatorios en su aplicación, y así limitar y evitar el abuso del poder de las autoridades. Para Eusebio González García (2004), *son aquellos principios de origen tributario que el movimiento liberal llevó a los textos constitucionales decimonónicos.*

En el artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se hace referencia de cuáles serán las obligaciones de los mexicanos con respecto de la federación, destacando para esta investigación la fracción IV que nos refiere:

*Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:*

*I.-...*

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

Del texto anterior encontramos que los principios constitucionales que derivan de la fracción IV son los siguientes:

- Obligatoriedad;
- Generalidad;
- Destino al Gasto Público;
- Proporcionalidad Tributaria;
- Equidad Tributaria;
- Legalidad Tributaria.
- Seguridad Jurídica Tributaria.

### **3.3.1.1 Proporcionalidad.**

Mencionado lo anterior se hará un estudio de las cada uno de los principios empezando por la proporcionalidad. Tanto en la doctrina como el derecho positivo

vigente, reconocen que existe una diferencia sustancial entre la proporcionalidad de los impuestos, y en los derechos; para esta investigación únicamente se avocara a la proporcionalidad desde los Impuestos siendo el subcapítulo siguiente el encargado de diferenciarlos.

Para Adolfo Arrijo Vizcaíno (2011), la proporcionalidad a que se refiere nuestra CPEUM: [...] *es la correcta disposición entre las cuotas, tasas o tarifas previstas en las leyes tributarias y la capacidad económica de los sujetos pasivos por ellas gravados*. Más adelante el mismo autor señala: [...] *el Principio de proporcionalidad significa que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de sus respectivas capacidades económicas, aportando a la Hacienda Pública una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, pero nunca una cantidad tal que su contribución represente prácticamente el total de los ingresos netos que haya percibido, pues en este último caso se estaría utilizando a los tributos como medio para que el Estado confisque los bienes de sus ciudadanos*.

Es por ello que para entender del todo al principio de proporcionalidad tributaria y la posición que juega en nuestro derecho positivo vigente, SCJN en la Jurisprudencia (1984). 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.

Dentro de la definición anterior surgen diversos términos que se deben definir tales como Capacidad Económica que es aquella que se relaciona con los ingresos netos de las personas; es por ello que se toma en cuenta la fuente de riqueza para así medir los ingresos de las personas. Martín Delgado (1979) define a la Capacidad económica como *[...] el sistema debe estructurarse de forma que consiga la participación de los ciudadanos en los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica; y la capacidad económica puede identificarse con la titularidad de medios económicos o de riqueza.*

Por su parte, la capacidad contributiva según la SCJN, en la Jurisprudencia (2009) sostiene que el principio de proporcionalidad tributaria exigido por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que los sujetos pasivos de un tributo deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva. Lo anterior significa que para que un gravamen sea proporcional, se requiere que el hecho imponible del tributo establecido por el Estado, refleje una auténtica manifestación de capacidad económica del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir a los gastos públicos. Ahora bien, tomando en consideración que todos los presupuestos de hecho de los impuestos deben tener una naturaleza económica en forma de una situación o de un movimiento de riqueza y que las consecuencias tributarias son medidas en función de esta riqueza, debe concluirse que es necesaria una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto.

Así mismo diversos autores toman como un sinónimo estos dos conceptos –capacidad económica y contributiva-, tal es el caso de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de San José Costa Rica que los define como *la magnitud sobre la que se determina la cuantía de los pagos públicos, magnitud que toma en cuenta los niveles mínimos de renta que los sujetos han de disponer para su subsistencia y la cuantía de las rentas sometidas a imposición. Con arreglo a dicho principio –el de la capacidad económica-, el tributo debe ser adecuado a la capacidad del sujeto obligado al pago, y esto determina la justicia del tributo, de allí que los titulares de una capacidad económica mayor contribuyan en mayor cuantía que los que están situados a un nivel inferior [...]* (Suprema Corte de Justicia de San José Costa Rica, 1997).

Siguiendo el análisis de la Corte Suprema y menciona [...] *se ha dicho que la capacidad económica no es la del contribuyente, sino que debe estar ínsita en el presupuesto del tributo; que la situación elegida por los impuestos que se cuestionan es indicativa de capacidad económica; que la capacidad económica es el criterio para realizar la igualdad, pero también la generalidad del tributo; que los tributos que nos ocupan respetan el principio de generalidad porque pesan sobre todos los miembros de la categoría a la cual se dirigen: todas las entidades financieras no domiciliadas en el país; que corresponde al legislador determinar si el tributo debe ser fijo o variable [...] como parte del control de constitucionalidad del derecho a contribuir según la capacidad económica resulta esencial el control del concepto de renta que adopte el Legislador puesto que, en ausencia de un diseño claro pueden darse efectos arbitrarios o una desviación de los principios de igualdad y capacidad económica no justificada [...]*. Con el razonamiento anterior la Corte Suprema de Costa Rica, justifica la obligación de toda persona de contribuir de acuerdo a los ingresos que tiene, considerando su fuente de riqueza como el territorio Costarricense.

En nuestro país la Corte si hace una diferenciación entre un principio y otro haciendo referencia que debe existir una congruencia real con los ingresos, utilidades, rendimientos o manifestación de riqueza gravada de cada sujeto en específico, con el hecho generador del impuesto a pagar. Es así que la Suprema Corte en la Jurisprudencia (2003) menciona *Éste radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos, o la manifestación de riqueza gravada. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos.* Para que un gravamen sea proporcional debe existir congruencia entre el mismo y la capacidad contributiva de los causantes; entendida ésta como la potencialidad real de contribuir al gasto público que el legislador atribuye al sujeto pasivo del impuesto en el tributo de que se trate, tomando en consideración que todos los supuestos de las contribuciones tienen una naturaleza económica en la forma de una situación o de un movimiento de riqueza y las consecuencias tributarias son medidas en función de esa riqueza. La capacidad contributiva se vincula con la persona que tiene que soportar la carga del tributo, o sea, aquella que finalmente, según las diversas características de cada contribución, ve disminuido su patrimonio al pagar una cantidad específica por concepto de esos gravámenes, sea en su calidad de sujeto pasivo o como destinatario de los mismos. De ahí que, para que un gravamen sea proporcional, debe existir congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes, en la medida en que debe pagar más quien tenga una mayor capacidad contributiva y menos el que la tenga en menor proporción.

### 3.3.1.2 Equidad Tributaria

La Equidad Tributaria, en una amplia definición es tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, pero no debemos confundir este principio con la Igualdad, que en reiteradas ocasiones la SCJN ha sostenido a la igualdad como el género y la equidad tributaria como una especie. En otras palabras, aquellos sujetos que realizan el mismo hecho generador del impuesto no pueden verse obligados a pagar de la misma manera un mismo tributo, llamémoslo derecho o impuesto.

Para la SCJN en la Jurisprudencia (2000) refiere que equidad tributaria exige que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo regula, lo que a la vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa, implicando, además, que para poder cumplir con este principio el legislador no sólo está facultado, sino que tiene obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, o creadas para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes, esto es, que se sustenten en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categoría, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extra fiscales.

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, etcétera, 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.

Tal y como hace referencia la SCJN, la equidad tributaria debe ir orientada a dar un trato en el tributo a las personas frente a la norma jurídica, siempre y cuando sean iguales; para llegar a ese punto necesita crear clasificaciones que no sea arbitrarias y que sigan fines lógicos y apegados a la realidad de la sociedad. En el tenor de la idea la SCJN en la Jurisprudencia (1997) somete a un estudio más profunda de la equidad y determina, la evaluación que debe pasar la norma tributaria, con el fin de considerarse equitativa:

- a) No toda desigualdad de trato por la ley supone una violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que dicha violación se configura únicamente si aquella desigualdad produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable, esta características nos habla que no siempre sujetos que parecen estar en diferentes situaciones lo están, ya que en muchas ocasiones la motivación del Estado puede dar surgimiento a una similitud en su postura con la ley y así evitar clasificaciones engorrosas.
  
- b) A iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas, tan simple como refiere, que no por el simple hecho de estar contenido en una norma jurídica dos supuestos serán iguales, sino que deben someterse a un estudio de

hecho, y si corresponden a situaciones idénticas, en la vida cotidiana de las personas, deberá ser así tomadas.

- c) No se prohíbe al legislador contemplar la desigualdad de trato, sino sólo en los casos en que resulta artificiosa o injustificada la distinción, que existirá una diferencia entre los supuesto siempre y cuando ella no sea arbitraria.
- d) Para que la diferenciación tributaria resulte acorde con las garantías de igualdad, las consecuencias jurídicas que resultan de la ley, deben ser adecuadas y proporcionadas, para conseguir el trato equitativo, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que produce y el fin pretendido por el legislador, superen un juicio de equilibrio en sede constitucional, que dicha distinción supere una demanda de amparo.

Derivado de someter a una evaluación la norma jurídica tributaria y superarla de manera satisfactoria se obtiene una correcta equidad tributaria entre los sujetos pasivos, que se ven envueltos en el supuesto normativo.

### **3.3.1.3 Legalidad Tributaria**

El principio de legalidad tributaria es la obligación de que toda contribución debe encontrar su fundamento en ley que haya sido sometido al proceso legislativo; pero esto no solo quiere decir que si es mencionado en una norma tributaria, una contribución será legal, ya que debe cumplir con ciertos aspectos.

Para Arrijoja Vizcaíno (2011), el Principio de Legalidad Tributaria debe obedecer los siguientes dos supuestos:

- La autoridad hacendaria no puede llevar a cabo acto alguno o realizar función alguna dentro del ámbito fiscal, sin encontrarse

previa y expresamente facultada para ello por una ley aplicable al caso.

- Los contribuyentes solo se encuentran obligados a cumplir con los derechos que previa y expresamente les impongan las leyes aplicables y exclusivamente puede hacer valer ante el Fisco los derechos que esas mismas leyes les confieren.

Esto quiere decir que siempre y cuando las personas físicas y morales, en su carácter de sujeto pasivo, se encuentren en el supuesto normativo o de hecho, estarán obligados al pago de la contribución.

Es de aclarar que no solo por estar una contribución en ley y que el sujeto se encuentre en el hecho imponible, el sujeto pasivo estaría obligado al pago de ella; ya que para que así sea, debe existir una correcta explicación de los elementos de las contribuciones. Entendiéndose que debe existir en la norma tributaria una conceptualización de manera clara y entendible, a que se refiere cada uno los elementos, como son Sujeto, Objeto, Base, Tasa o Tarifa y Época de Pago. La Jurisprudencia (2013) exige que los tributos se prevean en la ley y, de manera específica, sus elementos esenciales, para que el sujeto obligado conozca con certeza la forma en que debe cumplir con su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras. Lo antepuesto para que los sujetos puedan contribuir de una mejor manera con el gasto público.

Aunado a lo anterior, la determinación de los sujetos pasivos de las contribuciones, su objeto y, en general, sus elementos esenciales, se encuentren en la ley y para ello es suficiente que en ellas se precisen en forma razonable, de manera que cualquier persona de entendimiento ordinario pueda saber a qué atenerse respecto de sus obligaciones fiscales. No se puede pretender que se llegue al absurdo de exigir que el legislador defina, como si formulara un diccionario, cada una de las palabras que emplea, si las que eligió tienen un uso que revela que en el medio son de clara comprensión.

#### 3.3.1.4 Obligatoriedad

Este principio lo encontramos en el inicio del artículo 31 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se menciona *es obligación de los mexicanos*, de aquí surge el deber de contribuir, para Arrijo Vizcaino (1999), se entiende en función, no de la existencia de un simple deber a cargo de los sujetos pasivos de la relación jurídica-tributaria, sino como una autentica obligación pública, de cuyo incumplimiento pueden derivarse severas consecuencias a los particulares, lo cual quiere decir la ejecución de las facultades económico coactivas que imperan en las autoridades fiscales. Esto quiere decir que el principio de obligatoriedad es un deber ciudadano de orden público, pues no es contribución voluntaria, sino que se trata de un sacrificio económico que se impone a los ciudadanos.

Si se analiza el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede destacar la obligación únicamente es para los mexicanos, en sentido estricto sería únicamente para aquellas personas que tuvieran la nacionalidad mexicana, para este supuesto la Segunda Sala de la SCJN en la Tesis Aislada (2007) menciona que en *los antecedentes constitucionales de la citada disposición suprema se advierte que la referencia que se hace solamente a los mexicanos, tratándose de la obligación de contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, obedece a que se incluyeron en el mismo precepto otros deberes patrios o de solidaridad social propios de quienes tienen la calidad de ciudadanos mexicanos, por lo que el hecho de que el texto del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no incluya expresamente a los extranjeros, no impide imponerles tributos por razones de territorio o ubicación de la fuente de riqueza en México, además de que al quedar vinculados a la potestad*

*tributaria nacional por cualquier nexo, también gozan de los derechos fundamentales que estatuye dicho numeral.*

De los conceptos anteriores se puede observar que la obligación de contribuir al gasto público no es exclusiva de los ciudadanos mexicanos sino que también obliga a los extranjeros a pagar un tributo en razón de la fuente de riqueza de donde provengan las utilidades o ganancias de aquellos sujetos.

### **3.3.1.5 Generalidad**

Para Arrijoa Vizcaíno (1999), este principio es una consecuencia directa del régimen de legalidad tributaria, lo que quiere decir que si todo crédito fiscal para resultar válido y eficaz debe encontrarse previsto en una ley, y si todas las relaciones que se presentan dentro del ámbito tributario derivan de una norma jurídica aplicable; se dice que una ley es general cuando se aplica, sin excepción, a todas las personas que se coloquen en las diversas hipótesis normativas que la misma establezca.

Para Flores Zavala (2004), el principio de generalidad no significa que todos deben pagar todos los impuestos, sino que todos los que tienen capacidad contributiva paguen algún impuesto. Aunado a ello, la generalidad del impuesto se relaciona de manera directa con el sector al que va dirigido, ejemplo por citar al impuesto predial que tiene por objeto gravar a todas aquellas personas que sean propietarios o poseedores de un bien inmueble, esto quiere decir que todos los sujetos dueños de un bien inmueble deberán de pagar el impuesto predial sin excepción alguna de cualquier sujeto que se encuentre en el hecho imponible de este impuesto. En otras palabras el supuesto generador de la obligación tributaria no debe conducirse con fines discriminatorios, caprichosos o arbitrarios, sino conforme a criterios objetivos que sean relevantes y tengan significación

frente al objeto y fin de la ley impositiva, lo que se logra cuando el legislador, al considerar el objeto generador de la obligación tributaria, declara excluidos de la causación a supuestos en que se desarrollen actividades que estime no convenientes considerar en el nuevo tributo por razones de orden económico, de orden social, de naturaleza política o de orden público (Tesis Aislada, 1996).

### **3.3.1.6 Destino al Gasto Público**

Tomando en cuenta que los ingresos tributarios tienen como finalidad costear los servicios públicos que el Estado presta, por lo que tales servicios deben representar para el particular un beneficio equivalente a las contribuciones efectuadas ya que resultaría ilógico e infundado que el Estado exigiera en forma permanente de sus súbditos una serie de contribuciones sin entregarles nada a cambio; esto no quiere decir que al momento pagar un impuesto se debe de obtener un beneficio inmediato, sino que debe reflejarse en ciertos beneficios sociales.

Siguiendo el espíritu de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al ser una Ley Suprema meramente social, se debe se destinar parte del gasto público a las necesidades de los sectores más endeble, tal y como lo sostuvo el Ministro Cossío (2009) al estimar *que la propiedad tiene una función social que conlleva responsabilidades, entre las cuales destaca el deber social de contribuir al gasto público, a fin de que se satisfagan las necesidades colectivas o los objetivos inherentes a la utilidad pública o a un interés social, por lo que la obligación de contribuir es un deber de solidaridad con los menos favorecidos.*

### **3.3.1.7 Seguridad Jurídica Tributaria**

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, de manera tal que lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión.

En ese sentido, el contenido esencial de dicho principio radica en "saber a qué atenerse" respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad. Así, en materia tributaria debe destacarse el relevante papel que se concede a la ley (tanto en su concepción de voluntad general, como de razón ordenadora) como instrumento garantizador de un trato igual (objetivo) de todos ante la ley, frente a las arbitrariedades y abusos de la autoridad, lo que equivale a afirmar, desde un punto de vista positivo, la importancia de la ley como vehículo generador de certeza, y desde un punto de vista negativo, el papel de la ley como mecanismo de defensa frente a las posibles arbitrariedades de los órganos del Estado.

De esta forma, las manifestaciones concretas del principio de seguridad jurídica en materia tributaria, se pueden compendiar en la certeza en el derecho y la interdicción de la arbitrariedad o prohibición del exceso; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, suficiente desarrollo y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del contribuyente, en caso de no cumplirse con las previsiones del ordenamiento; y, la segunda, principal, más no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa, por lo que la existencia de un ordenamiento tributario, partícipe de las características de todo ordenamiento jurídico, es producto de la juridificación del fenómeno tributario y su conversión en una realidad normada, y tal ordenamiento público constituirá un sistema de seguridad jurídica formal o de seguridad a través del Derecho

### **3.3.2 Principios Tributarios Doctrinales**

#### **3.3.2.1 Principios Económicos de Adam Smith**

Los principios Tributarios de Adam Smith nacen de la necesidad de que exista un control de la potestad tributaria del Estado y el correcto cumplimiento de las obligaciones tributarias de los sujetos pasivos, estos principios son:

- Principio de Justicia o Proporcionalidad;
- Principio de Certidumbre o Certeza
- Principio de Comodidad
- Principio de Economía

*El principio de Justicia los súbditos de cada Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno en una proporción lo más cercana posible a sus respectivas capacidades: es decir, en proporción a los ingresos de que gozan bajo la protección del Estado. De la observancia o menosprecio de esa máxima depende lo que se llama la equidad o falta de equidad de los impuestos. Esto quiere decir que los tributos deben de tener una estrecha relación con la capacidad contributiva de los sujetos pasivos de la relación tributaria.*

*Principio de Certidumbre o Certeza, El impuesto que cada individuo está obligado a pagar debe ser fijo y no arbitrario. La fecha del pago, la forma de realizarse, la cantidad a pagar deben ser claras y patentes para el contribuyente y para cualquier otra persona. Cuando esto no ocurre todos los que están sujetos al impuesto se encuentran más o menos a merced del recaudador, que puede recargar al contribuyente que a él le molesta o arrancarle por miedo a tal recargo algún regalo o propina. La inseguridad del impuesto estimula toda insolencia y favorece la corrupción de una*

*categoría de personas que son por naturaleza impopulares, incluso cuando no son insolentes o corrompidos. La certeza de lo que cada individuo debe pagar en cuestión de impuestos es asunto de importancia tal que yo creo, y lo prueba la experiencia de todas las naciones, que la importancia de un notable grado de desigualdad no es un mal tan grande como la de un grado pequeñísimo de incertidumbre. Este principio se refiere a la claridad en todos los impuestos, al hecho de que cualquier sujeto que está obligado al pago de esa contribución, tenga claro todos y cada uno de sus elementos.*

*Principio de Comodidad, Todo impuesto debe recaudarse en la época y en la forma en la que es más probable que convenga su pago al contribuyente. Un impuesto sobre la renta de la tierra o de las casas, pagadero en el tiempo en que, por lo general, se pagan dichas rentas, se recauda precisamente cuando es más conveniente el pago para el contribuyente o cuando es más probable que disponga de los medios para pagarlo . Los impuestos sobre géneros perecederos, como son los artículos de lujo, los paga todos en último término el consumidor y, por lo general, en una forma que es muy conveniente para él. Los paga poco a poco y a medida que compra los géneros. Cómo está en libertad de comprarlos o no, a su voluntad, si esos impuestos le ocasionan inconvenientes es por su propia falta. Que el Estado no obliga cumplir las obligaciones tributarias en el momento que le ocasionen mayores dificultades a los sujetos pasivos.*

*Principio de Economía, los impuestos pueden sacar o impedir que entre en los bolsillos de la población, una cantidad mucho mayor de la que hacen ingresar en el tesoro público. Que al momento de hacer la recaudación de esta contribución no sea más costosa que lo que se llegue a recaudar por ese impuesto.*

## **CAPÍTULO IV**

### **METODOLOGÍA**

#### **4.1 ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN**

La investigación se considera de tipo descriptivo, correlacional y explicativo.

Es de tipo descriptivo ya que intenta analizar y sintetizar por un lado la situación en cuanto al pago de contribuciones que viven todas aquellas personas que se dedican al comercio informal en el sector de alimentos; y, por otro la potencial recaudación que podría tener el Municipio de Puebla y el grave índice que corrupción que impera de cobrar alguna cuota al comercio informal.

Esta investigación buscara describir las características del comercio informal, cuales son las razones por los que no pagan impuestos y el número de posibles sujetos pasivos de la relación jurídica-tributaria. Así mismo especificara los elementos del impuesto que debe de respetar la propuesta de esta investigación, describiendo cuales son y cómo se encuentran apegados a los principios tributarios constitucionales y los que podría marcar la doctrina.

Se busca recabar todo tipo de información relacionada con el binomio de la tributación jurídica, en específico el sujeto pasivo, los comerciantes informales, y en su calidad de sujeto activo, el Municipio; dándole a los primeros los derechos y obligaciones, y a los segundos facultades. Con el objeto de que se realice una correcta tributación y un respeto a sus derechos tributarios humanos; con el único fin de que se vuelvan sujetos pasivos al corrientes de sus obligaciones fiscales, y que la autoridad

municipal logre recaudar a través de un impuesto de nueva creación, recursos suficientes para llevar a cabo sus objetivos como el nivel más bajo del gobierno.

Se considera de tipo correlacionada, pues la variable independiente, como es el comercio informal, será evaluado a través de una variable dependiente que sería adherir al sistema tributario un impuesto que grave las actividades y con esto se cumplan dos supuestos; el primero, hacer contribuir al gasto público a todas aquellas personas que están por encima del erario público y en segundo lugar que el Municipio recaude más y de mejor manera, con la finalidad de evitar la corrupción, el cobro de cuotas y de la burocracia excesiva que lo único que provocan es que los potenciales contribuyentes eviten pagar impuestos.

A su vez es un estudio explicativo pues busca las razones por las que los comerciantes informales del sector de alimentos no contribuyen al gasto público y mucho menos están inscritos en el padrón del ayuntamiento; por otro lado se busca explicar que fenómenos se relacionan al momento de cobrar las cuotas por parte del Ayuntamiento, haciendo mención especial en el hecho de que el Municipio cobra una serie de cuotas que no pueden ser consideradas contribuciones al no tener ninguno de los elementos que exige la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## **4.2 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN**

Se considera un diseño de tipo no experimental transeccional correlacional/causal.

Sera ese tipo de diseño, debido a que en un inicio se deberá identificar aquellos sujetos que sean comerciantes informales, esto quiere decir que no tengan establecimiento fijo en un inmueble, y que se dediquen a la venta de alimentos. Una vez identificados, se les cuestionara en el lugar que se

encuentren, las razones por las cuales no contribuyen al gasto público, no tiene un lugar fijo de venta y evaden sus obligaciones fiscales; sin necesidad de variar su entorno; sin necesidad de cambiar su entorno natural, así como mantener la misma variable independiente en todo momento de la investigación. Es necesario destacar que esta evaluación solo será una sola vez a los sujetos pasivos, pues el sentir no cambiara aun con el paso del tiempo, a menos que las circunstancias tributarias cambien. Pues lo que se busca en esta investigación es observar la adaptabilidad de estos sujetos pasivos de la relación tributaria, al imponerse un impuesto que respeto los principios tributarios, principalmente en su favor el de capacidad económica y tributaria.

### **4.3 UNIDAD DE ANÁLISIS, POBLACIÓN Y MUESTRA**

La unidad de análisis y la población de la presente investigación, considerará todas aquellas personas físicas que se dediquen al comercio informal de venta de alimentos en la Ciudad de Puebla.

Dentro de la muestra será de tipo No probabilístico, en primer lugar se hará a las personas que no contribuyen al gasto público y no tiene un inmueble fijo para vender, así como que se dediquen a la comercialización de alimentos en la Ciudad de Puebla; en segundo lugar se hará a personas que hayan estado o estén como servidores públicos el Municipio y que cuenten con los conocimientos para contestar las razones por las que el Ayuntamiento no crea legislación sobre las cuotas de los comerciantes informales.

Se elige el Muestreo de casos tipo, ya que se busca conocer las razones por las que los comerciantes informales, no contribuyen al gasto público, porque no arrenda un inmueble y se mantienen en un lugar y por ultimo si es muy gravoso el hecho de acudir a las oficinas del Ayuntamiento a

tramitar un permiso provisional de venta. Con las opiniones de estas personas se identificar el sentir que se tiene al momento de pagar las cuotas y conocer si estarían dispuestos a cumplir con las obligaciones que tienen como ciudadanos mexicanos. Por lo tanto y debido a las características de esta investigación se utilizara la muestra estadística que equivale a 30 muestras.

#### **4.4 RECOLECCIÓN DE DATOS**

Para la recolección de datos de esta investigación, se considera como fuente de datos, aquellas personas que sean comerciantes informales dedicadas a vender alimentos en la Ciudad de Puebla; la localización de estas personas serán aquellas que estén en el departamento de vialidad pública del municipio de Puebla, el cual está ubicado en el Centro de la Ciudad.

Lo anterior nos beneficiara, debido a que todas las personas que se encuentren en este departamento, son sujetos que han sido embargados en cualquier parte de la Ciudad de Puebla, por lo que nos ayudara a entender de una mejor manera cual es la realidad de las personas que deban pagar y cumplir con sus obligaciones en tiempo y forma. Para obtener los resultados se preguntara al azar, en el departamento de vialidad pública y que les hayan embargado sus medios de trabajo.

La forma de recolección de los datos será en base en una encuesta realizada a los sujetos objetivos, a los cuales se les cuestionara 15 preguntas enfocadas en explicar las razones por las cuales no se inscriben el padrón municipal, o en su defecto en el registro federal de contribuyentes, aunado a que si consideran que es un perjuicio el contribuir al gasto público, y si existiera un impuesto enfocado a ellos, con estricto apego a sus derechos humanos tributarios cumplirían sus obligaciones fiscales.

## 4.5 INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE DATOS



### Evaluación para conocer el descontento social con el cobro de cuotas excesivas



M.D.F. Gustavo Efrén Mier Reyes

Estudiante de las Maestría en Contribuciones de la Facultad de Contaduría Pública de la BUAP

#### Instrucciones:

- El tiempo aproximado de respuesta será de 2 minutos por cada pregunta.
- Responder de la manera más concreta que se pueda.

1. Menciona tres razones por las que decidió vender alimentos en la Vía Pública.
2. ¿Por qué no se inscribe al SAT?
  - a. Falta de Tiempo
  - b. Desconfió del gobierno
  - c. No quiero Pagar Impuestos
  - d. Otra (especifique)
3. ¿Cuáles son las razones por las que usted no se adhiere al padrón municipal para tener un permiso en la vía pública?
4. ¿Cómo es el trato que le brinda el ayuntamiento al momento de que usted solicita permiso para vender en la vía pública?
  - a. Bueno
  - b. Malo
  - c. Pésimo
  - d. Otra (especifique)
5. ¿Cómo considera que es el trámite que realiza en el ayuntamiento al momento de solicitar el permiso para vender en la vía pública?
  - a. Bueno
  - b. Malo
  - c. Regular

6. Cuando usted acude al ayuntamiento a solicitar permiso para vender en la vía pública, el monto que usted paga es:
- a. Excesivo                      b. Adecuado                      c. Bajo
7. Al momento de que a usted lo llegan a levantar por vender en la vía pública y no contar con el permiso para vender ¿Cómo se comporta la autoridad?
- a. Bien                              b. Mal, abusos
8. Cuando usted acude al ayuntamiento a pagar la multa por no tener el permiso para vender en la vía pública, el monto que le cobran es:
- a. Excesivo                      b. Adecuado                      c. Bajo
9. Si se le impusiera un impuesto por vender en la vía pública ¿qué cantidad estaría dispuesto a pagar?
- a. \$500                              b. Menos \$500                      c. Mas \$500  
d. Otra Cantidad (especifique)
10. De la pregunta anterior, ¿cuantas veces al año estaría dispuesto a pagar el impuesto?
- a. 2 veces por año              b. 4 veces por año              c. 12 veces al año
11. Si usted tuviera que pagar un impuesto por vender en la vía pública sus ingresos por las ventas estarían
- a. Disminuidos                  b. Iguales
12. Si usted tuviera que pagar un impuesto por vender en la vía pública ¿Cómo preferiría pagar el impuesto?
- a. Monto Variable              b. Monto Fijo

13. En qué lugares considera usted que es más fácil hacer el pago de sus impuestos y servicios. (Menciona 3 lugares)

14. Como le gustaría informarse de un nuevo impuesto

a. Radio

b. Televisión

c. En el Ayuntamiento

15. Si a usted tuviera que pagar un impuesto considera que el Municipio tendría más dinero para pavimentar calles, poner alumbrado etc.

a. Si

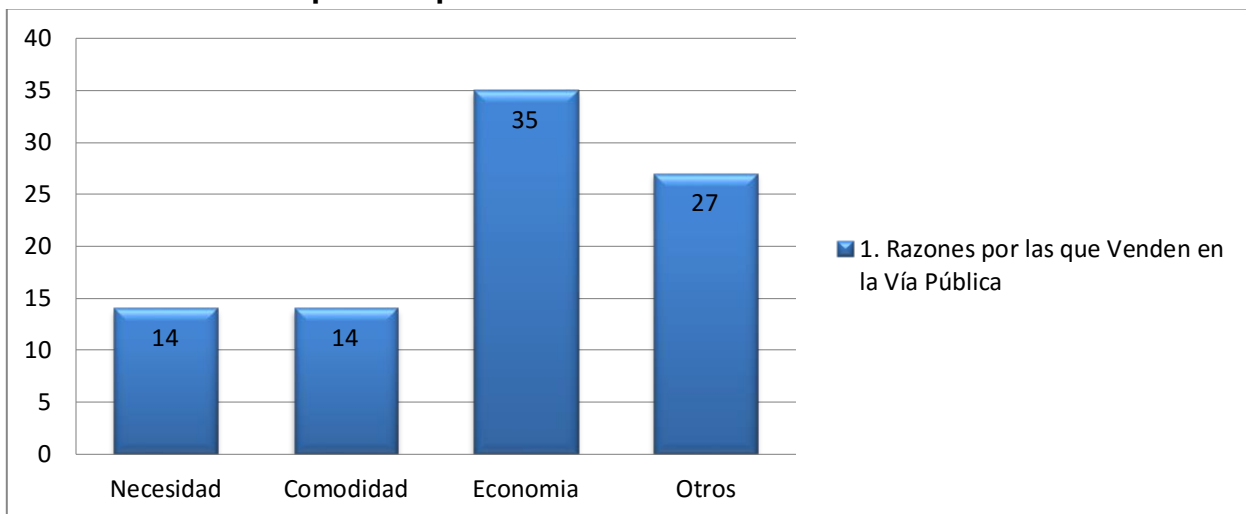
b. No

## CAPÍTULO V

### ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

#### 5.1. ANÁLISIS DE LA INVESTIGACIÓN

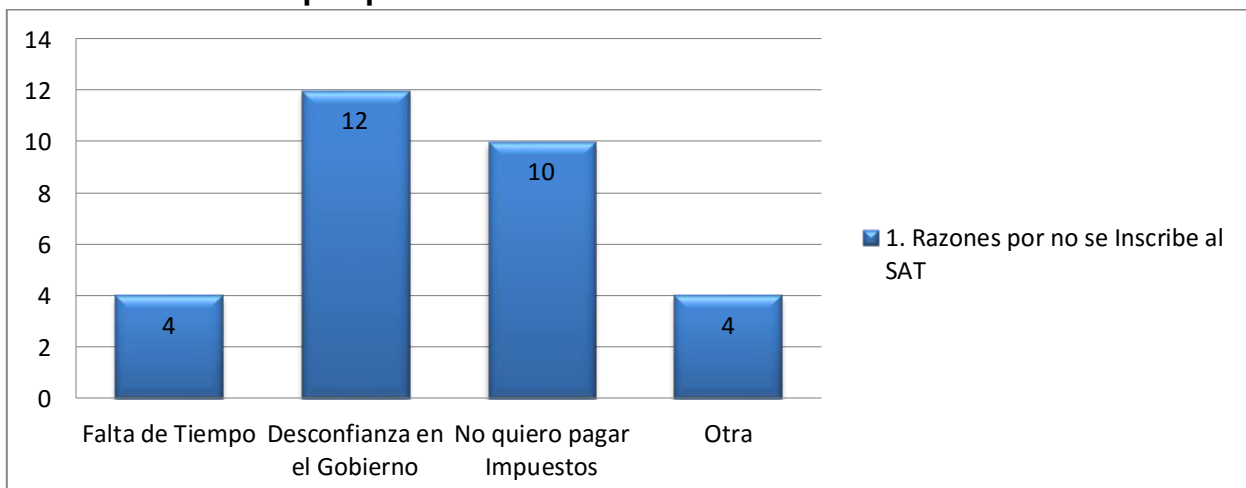
**Gráfica 1. Razones por las que Venden en la Vía Pública**



*Elaboración Propia*

De las personas encuestadas, se les dio la opción de que ellos escribieran 3 razones por las que se dedican a vender alimentos en la vía pública, siendo los resultados que el 39% mencionaron “*porque es una manera más fácil del obtener ingresos*” (economía).

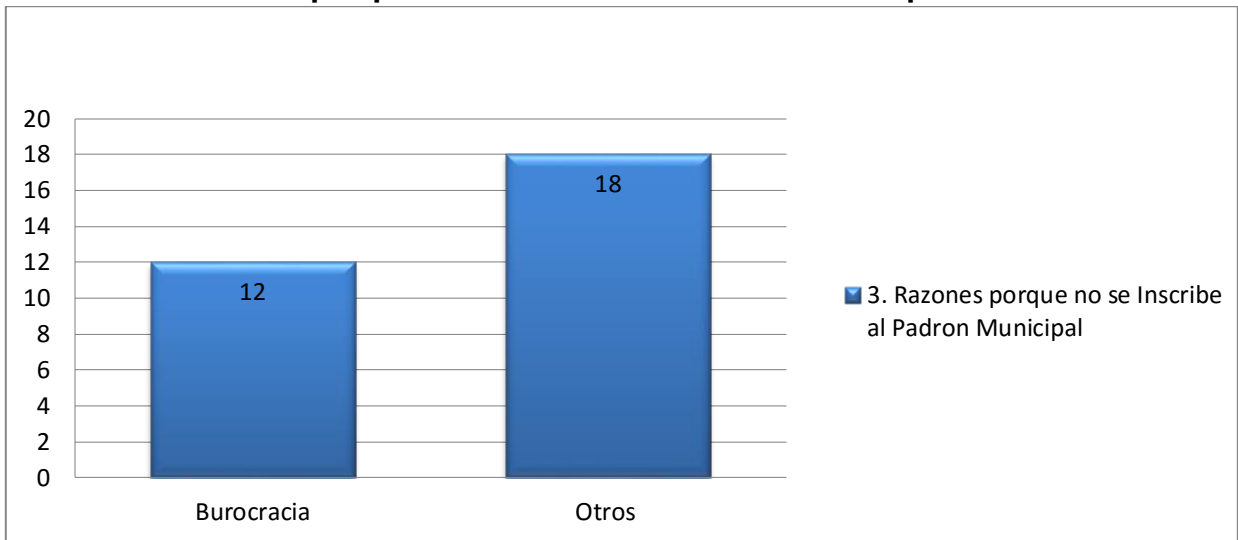
**Gráfica 2. Razones porque no se Inscribe al SAT**



*Elaboración Propia*

De las personas encuestadas, se les pregunto por qué razón no se inscribían al SAT de los cuales 40% respondieron que fue por “*desconfianza al Gobierno*”.

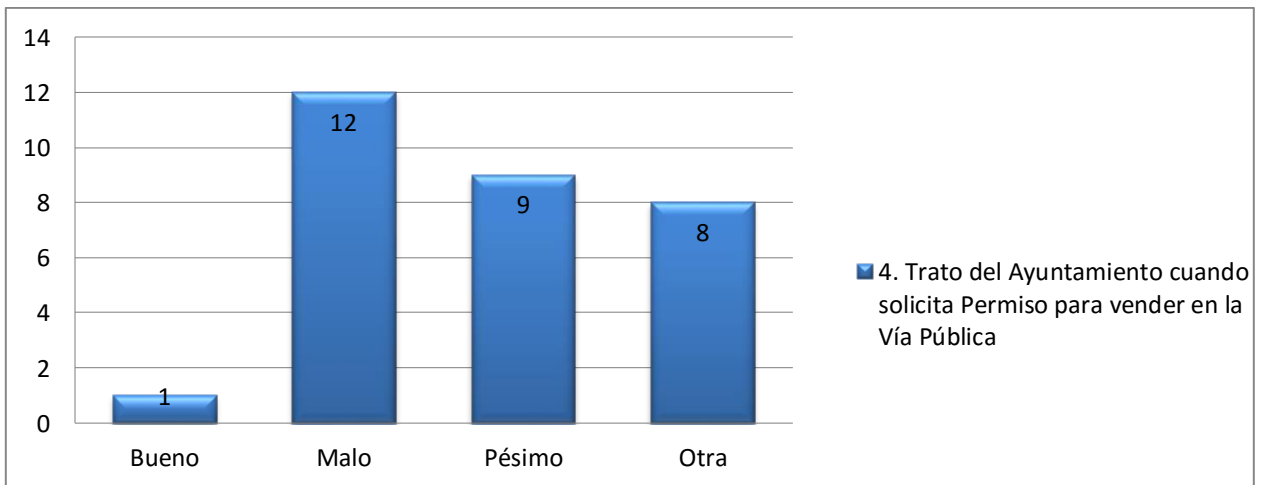
**Grafica 3. Razones porque no se Inscribe al Padrón Municipal**



*Elaboración Propia*

De las personas encuestadas, se les pregunto por qué razón no se inscribían al Padrón Municipal, 40% personas respondieron que por “los trámites burocráticos”.

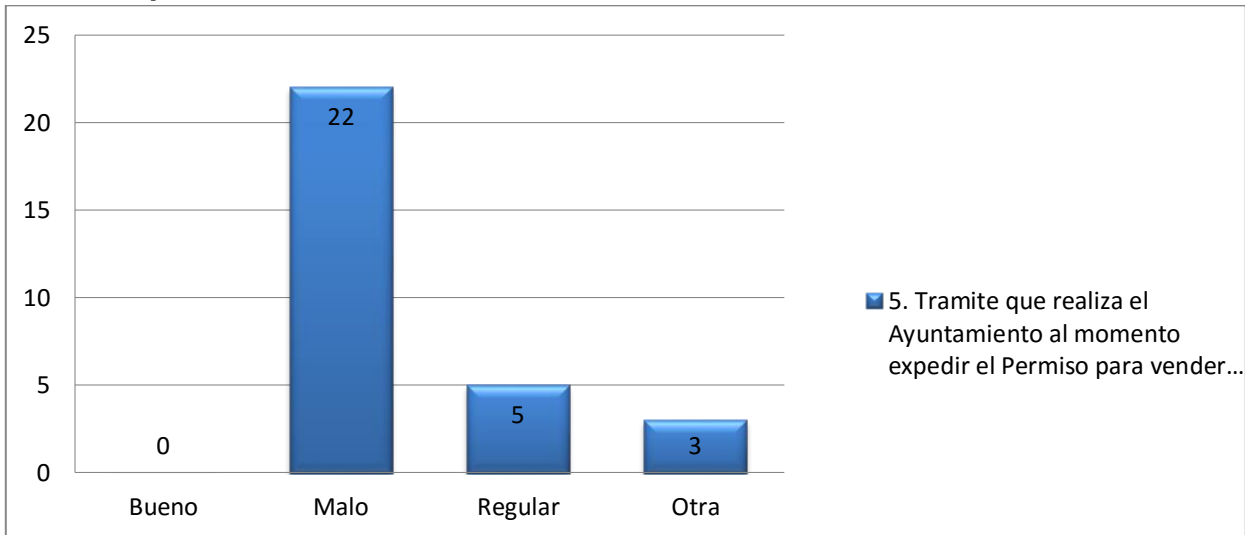
**Grafica 4. Trato del Ayuntamiento cuando solicita Permiso para vender en la Vía Pública**



*Elaboración Propia*

De las personas encuestadas, se les pregunto cómo era el trato de los servidores públicos del ayuntamiento, a lo que el 40% de las personas respondieron que era “malo”.

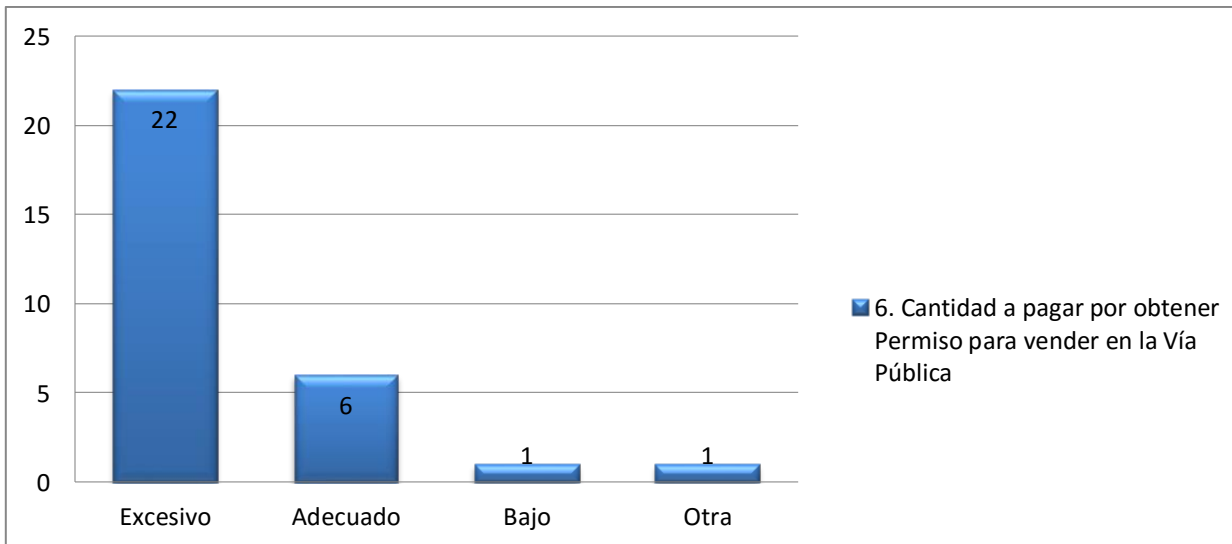
**Grafica 5. Tramite que realiza el Ayuntamiento al momento expedir el Permiso para vender en la Vía Pública**



*Elaboración Propia*

De las personas encuestadas, se les pregunto por qué como consideraban el trámite para la expedición del permiso para vender en la vía pública, a lo que el 73% de las personas respondieron que era “malo”.

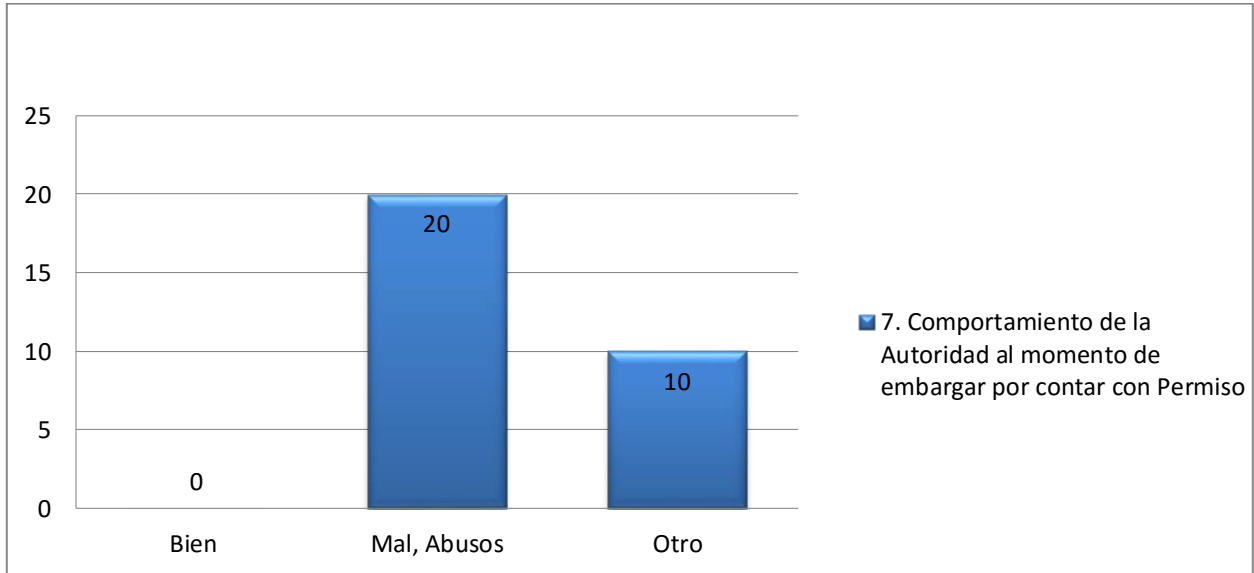
**Grafica 6. Cantidad a pagar por obtener Permiso para vender en la Vía Pública**



*Elaboración Propia*

De las personas encuestadas, se les pregunto qué tanto al consideraban la cantidad a pagar por el Permiso para vender en la vía pública, a lo que el 73% de las personas respondieron que era “excesivo”.

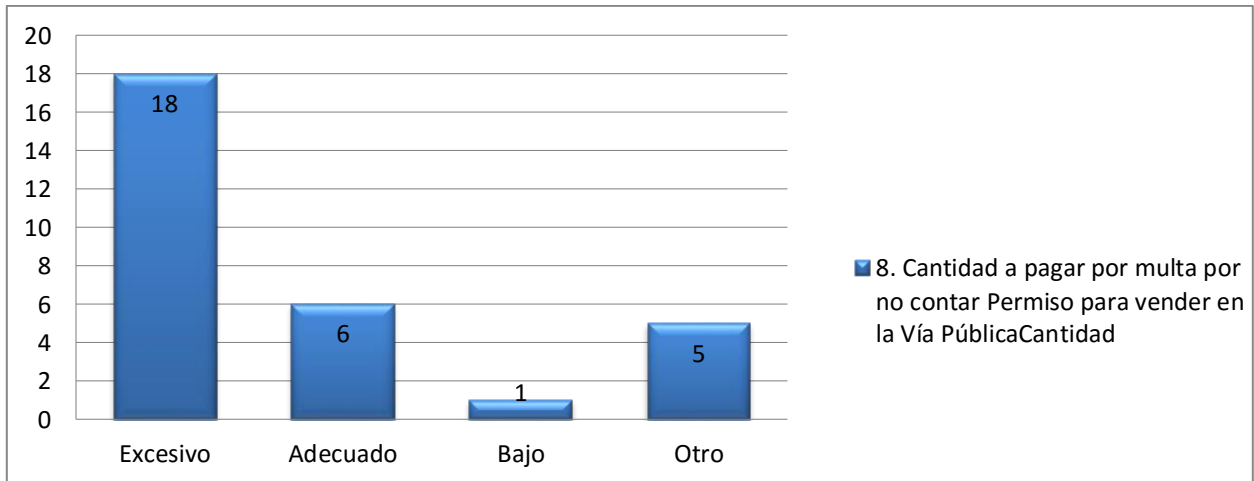
**Grafica 7. Comportamiento de la Autoridad al momento de embargar**



*Elaboración Propia*

De las personas encuestadas, se les pregunto cómo consideraban el actuar de la autoridad al momento de embargar, a lo que el 67% de las personas respondieron que era “*malo y abusivo*”.

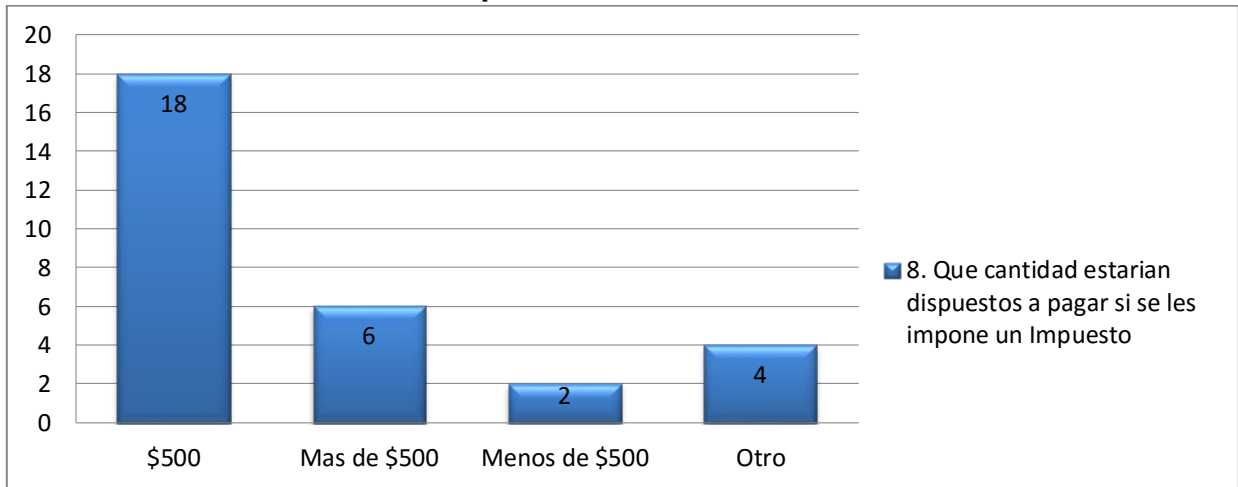
**Grafica 8. Cantidad a pagar por multa por no contar Permiso para vender en la Vía Pública**



*Elaboración Propia*

De las personas encuestadas, se les pregunto cómo consideraban la multa por no contar con el permiso para vender en la vía pública, a lo que el 60% de las personas respondieron que era “*excesivo*”.

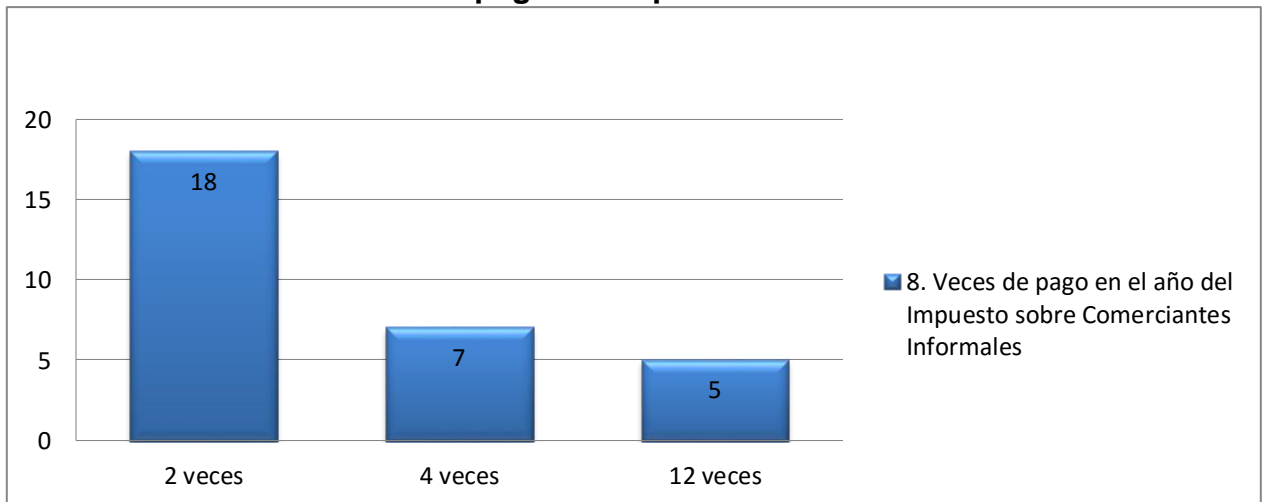
**Grafica 9. Monto del Posible Impuesto sobre Comerciantes Informales**



*Elaboración Propia*

De las personas encuestadas, se les pregunto si se les impusiera un impuesto que cantidad estarían dispuestos a pagar, a lo que el 60% de las personas respondieron que era “\$500.00”.

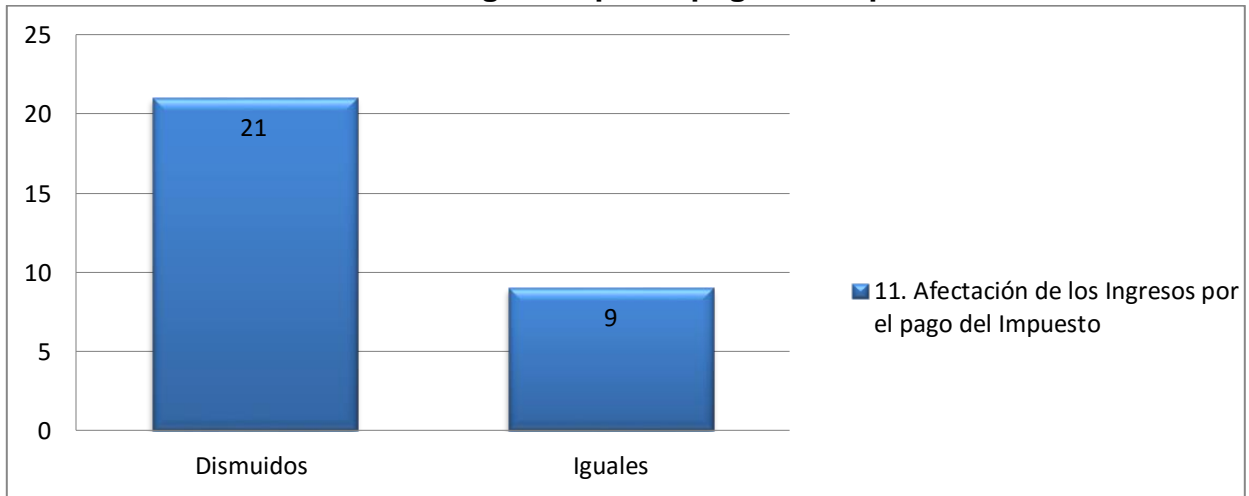
**Grafica 10. Veces en el año de pago del Impuesto**



*Elaboración Propia*

De las personas encuestadas, se les pregunto, cuantas veces al año pagaría el impuesto sobre su actividad, a lo que el 60% de las personas respondieron que era “2 veces al año”.

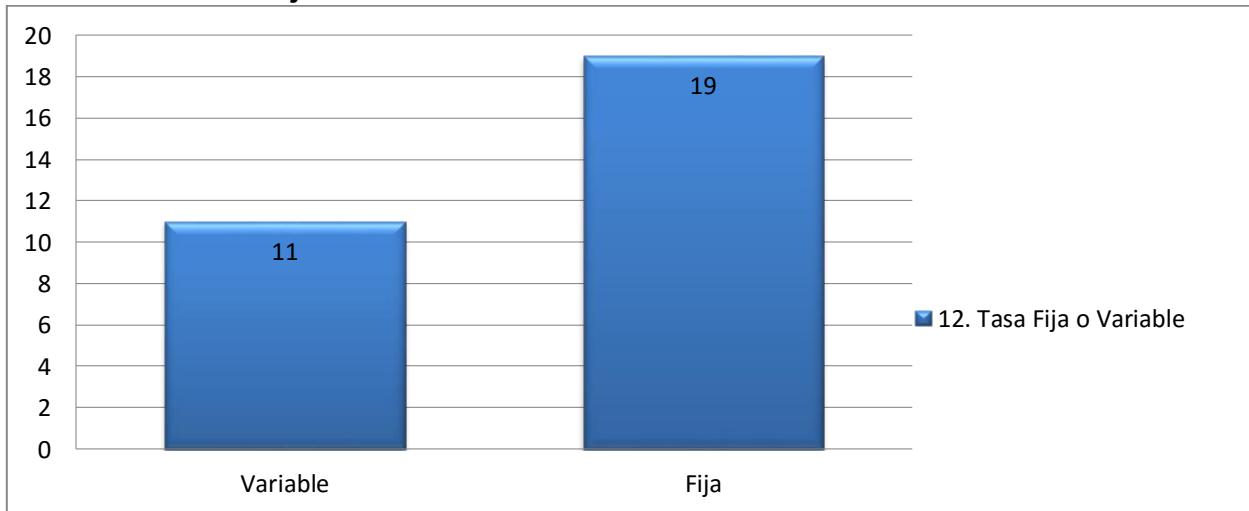
**Grafica 11. Afectación de los Ingresos por el pago del Impuesto**



**Elaboración Propia**

De las personas encuestadas, se les pregunto si serian afectados en sus ingresos, por la imposición de un impuesto sobre su actividad, a lo que el 70% de las personas respondieron que se verían “*dismuidos*”.

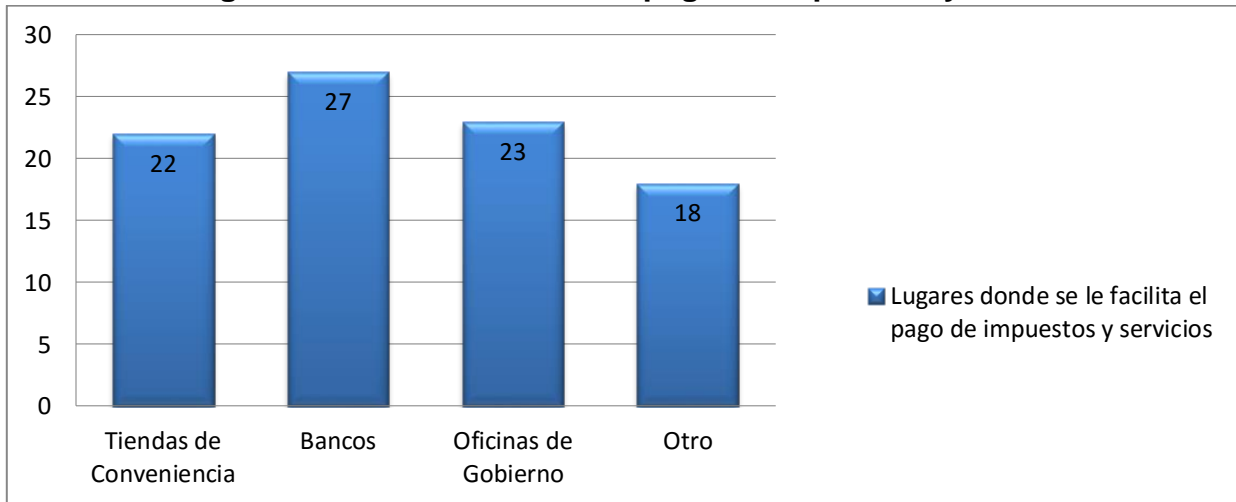
**Grafica 12. Tasa Fija o Variable**



**Elaboración Propia**

De las personas encuestadas, se les pregunto si el monto a pagar del impuesto sobre su actividad debería de ser variable o fijo, a lo que el 63% de las personas respondieron que se debería de ser “*Fijo*”.

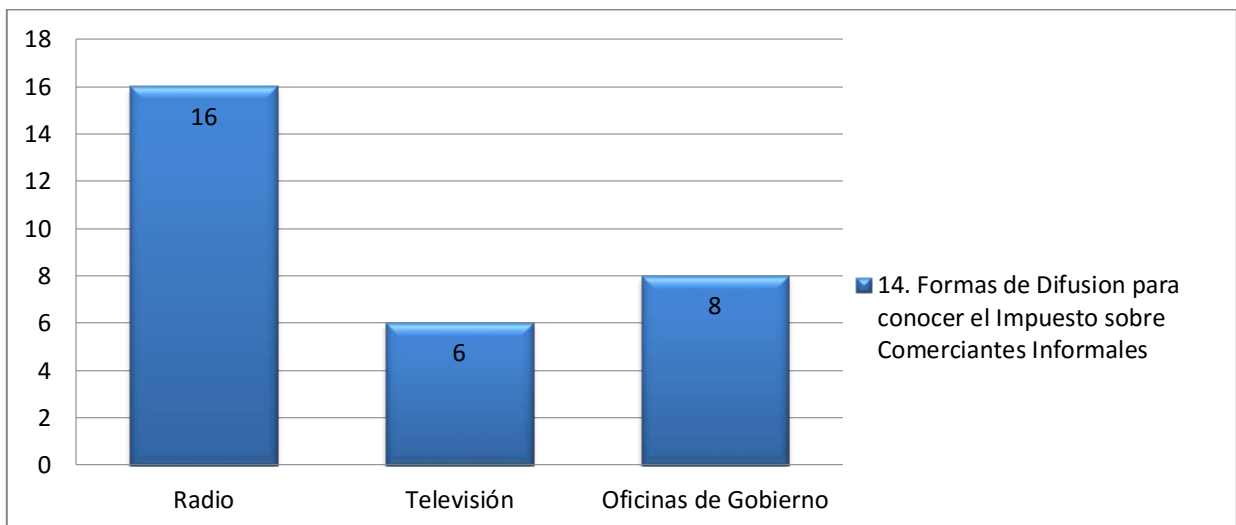
**Grafica 13. Lugares donde se le facilita el pago de impuestos y servicios**



*Elaboración Propia*

De las personas encuestadas, se les pregunto cuáles son los lugares donde se les facilita pagar sus servicios e impuestos, a lo que el 30% de las personas respondieron que en el “Banco”.

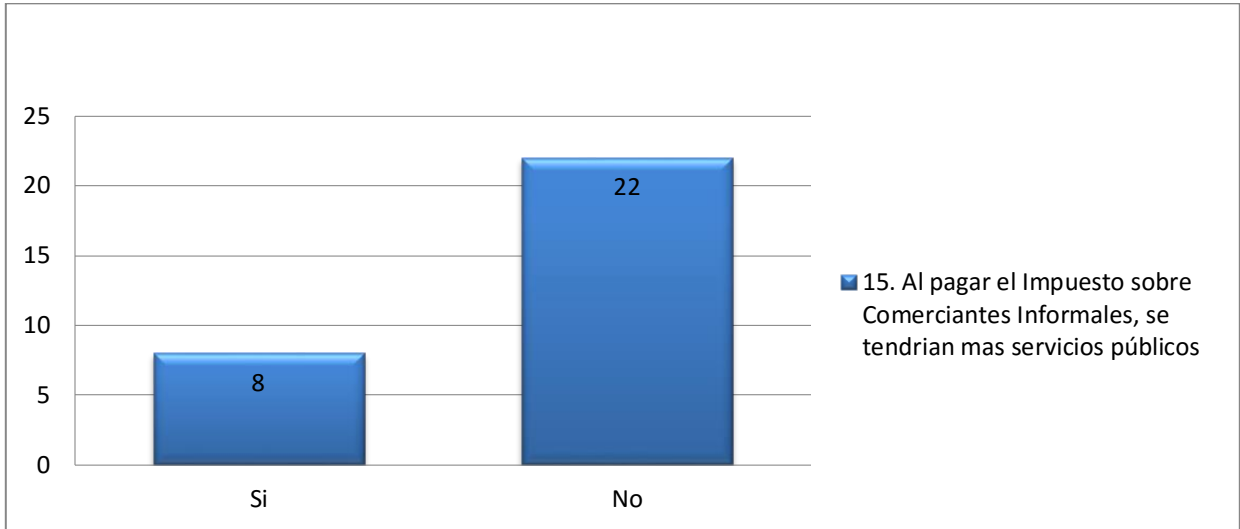
**Grafica 14. Forma de difusión para conocer el Impuesto sobre Comerciantes Informales**



*Elaboración Propia*

De las personas encuestadas, se les pregunto cómo les gustaría conocer el impuesto que estaría sobre su actividad, a lo que el 53% de las personas respondieron que en la “radio”.

**Grafica 15. Al pagar el Impuesto sobre Comerciantes Informales, se tendrían más servicios públicos**



*Elaboración Propia*

De las personas encuestadas, se les pregunto, si se creara un impuesto sobre los comerciantes informales, se tendrían mejores servicios públicos, a lo que el 73% de las personas respondieron que “No”.

## **RESULTADOS DEL PROCESO DE GESTIÓN**

En relación al objetivo general que indica *Proponer un impuesto, que grave las actividades de los comerciantes informales, que sea compatible con el actual sistema tributario municipal, para su seguridad tributaria*, se considera con base a la investigación realizada que si se logró cumplir el objetivo general, porque se tiene elementos suficientes para crear un impuesto que respete los principios tributarios constitucionales, el cual tendría que ser adherido al Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla, delimitando de manera clara cuales serían los elementos del impuesto.

En relación al objetivo específico que indica *Ubicar el desarrollo general del municipio en México desde su primera aparición hasta el día de hoy*, se considera con base a la investigación realizada que si se logró cumplir este

objetivo, pues se aborda sobre el desarrollo del Municipio desde la época prehispánica hasta la actualidad, ubicando de manera específica como se dio la evolución hasta tener un Municipio que tiene una autonomía tributaria.

En relación al objetivo específico que indica el *Definir los principios tributarios de la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, se considera con base a la investigación realizada que si se logró cumplir este objetivo, ya que se especifica cuáles son, de que tratan y los alcances de los principios tributarios constitucionales.

En relación al objetivo específico que indica *Analizar las cuotas que intentan gravar a los vendedores de alimentos en la vía pública, Conocer si las cuotas y multas que cobra el municipio de Puebla afectan a la economía de los comerciantes y Ubicar si existe un perjuicio para los comerciantes al momento de tener contacto con la burocracia del ayuntamiento de Puebla*, se considera con base a la investigación realizada que si se lograron cumplir estos objetivos, pues se cuestiona la forma de gravar a los comerciantes informales por la venta de alimentos en la vía pública, si al momento de hacer el trámite de solicitud del permiso, las cuotas son proporcionales a la petición o al momento de hacerles un embargo se sigue un procedimiento.

En relación al objetivo específico que indica *Plantear los elementos de los impuestos en la nueva propuesta de recaudación municipal*, se considera con base a la investigación realizada que si se lograron cumplir estos objetivos, se puede abordar cuales serían los elementos de un nuevo impuesto sobre los comerciantes informales que no afecte sus ingresos y que estén en total y estricto apego a los principios constitucionales que especifica el artículo 31 fracción IV.

La Hipótesis principal de esta investigación fue salvaguardar la seguridad jurídica tributaria de los comerciantes informales, además de obtener un beneficio si se adhiere un impuesto al Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla, al imponer un nuevo impuesto sobre su actividad, lo cual y derivado de los resultados obtenidos, esta se comprobó, ya que el impuesto sobre la actividad de vender alimentos en la vía pública, busca garantizar los derechos humanos tributarios de estas personas.

## **CONCLUSIONES Y PROPUESTAS**

Con base a los resultados obtenidos en la presente investigación, se logra destacar que es viable adherir un Impuesto sobre los Comerciantes Informales (ICI), al Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla.

Esta propuesta en un inicio deberá entregarse a la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal del Ayuntamiento de la Ciudad de Puebla, la cual estudiaría, este nuevo impuesto y analizaría todos los elementos del impuesto (objeto, sujeto, base, tasa, época de pago); una vez que concluyera el análisis y estudio, lo sometería a la consideración del Cabildo del Ayuntamiento del Municipio de Puebla.

Como el Ayuntamiento no tiene facultades para legislar, esto quiere decir no puede modificar el Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla, con la simple aprobación del Cabildo, siendo que las adhesiones a esta norma tributaria deben realizarse a través del Congreso del Estado de Puebla, siendo la propuesta del investigador la siguiente:

Que en términos de lo dispuesto por el artículo 115 fracciones II y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley, asimismo manejarán libremente su hacienda, la cual se

formará de los rendimientos y de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

Que de acuerdo a lo establecido por el artículo 63 fracción IV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, es facultad de los Ayuntamientos iniciar las leyes y decretos en lo relativo a la Administración Municipal.

Que el artículo 64 del ordenamiento jurídico señalado en el punto anterior, establece el trámite que deben seguir las iniciativas que se presenten.

Que el artículo 103 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, establece que los Municipios tienen personalidad jurídica, patrimonio propio que los Ayuntamientos manejarán conforme a la ley y administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la legislatura del Estado establezca a favor de aquéllos.

Que el artículo 105 fracción III del mismo ordenamiento jurídico, dispone que los Ayuntamientos podrán expedir dentro de la esfera de su competencia reglamentos por los cuales provean a la exacta observancia de las leyes administrativas del Estado, bandos de policía y buen gobierno, circulares y disposiciones de observancia general.

Como lo establece el artículo 40 fracción IV de la Ley Orgánica Municipal, es atribución de los Ayuntamientos, expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, referentes a su organización, funcionamiento, servicios públicos que deban prestar y demás asuntos de su competencia,

sujetándose a las bases normativas establecidas por la fracción III del artículo 105 de la Constitución Política del Estado.

Que los artículos 42 fracción III, 61 y 63 fracción I de la Ley Orgánica Municipal, previenen que es facultad y obligación de los Regidores dictaminar e informar sobre los asuntos que les encomiende el Ayuntamiento; así como que éste para facilitar el despacho de los asuntos que le competen, nombrará comisiones permanentes o transitorias que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución, dentro de las cuales se encuentra la Comisión de Hacienda con el carácter de comisión permanente.

La adhesión de un nuevo impuesto al Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla, que grave las actividades de los comerciantes informales en el sector de alimentos, es de vital importancia para el desarrollo económico del Municipio de Puebla, pues aun cuando existe una serie de permisos de se otorgan a las personas físicas que desean vender en la vía pública, también existe el hecho que al no estar reguladas en una norma tributaria, las cuotas para obtener el permiso son arbitrarias pues no tienen un sustento legal adecuado y varían conforme cambian los servidores públicos.

Esto aunado a la serie de requisitos burocráticos que hacen del trámite del permiso, demasiado tedioso y costoso para las personas que desean que les expidan el permiso y con esto se prevenga el comercio informal, ya que cuando los comerciantes informales se presentan al Ayuntamiento para tramitar el permiso, tienen como respuesta únicamente, tiempo perdido, que inmediatamente se ve reflejado en la disminución de sus ingresos. Esta contribución podría ser llamado *Impuesto sobre Comerciantes Ambulantes* (ICAM).

Este impuesto es adherido como un nuevo capítulo en el Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla; con el fin de garantizar los principios de seguridad jurídica, legalidad tributaria, el presente impuesto deberá de especificar de manera extensa y sencilla los elementos que tiene, dicho capítulo quedaría de la siguiente manera:

## **CAPITULO V**

### **DEL IMPUESTO SOBRE COMERCIANTES AMBULANTES**

**ARTÍCULO 211 A. OBJETO.** Es objeto de este impuesto, la percepción de ingresos, que se obtengan a través de la venta de alimentos que realicen aquellas personas que deambulen en la Vía Pública, de una manera momentánea, temporal o provisional; con casetas, kioscos, carros vehículos u otro tipo de mueble permitido.

**ARTÍCULO 211 B. SUJETOS.** Son sujetos de este impuesto, las personas físicas que:

- I. Realizan Comercio autorizado deambulando en la Vía Pública; y
- II. Realizan el Comercio autorizado de sus mercancías estableciéndose en la Vía Pública de una manera momentánea, temporal o provisional.

Lo anterior haciendo la aclaración que cada sujeto pague por cada Unidad, entendiéndose a estas como casetas, kioscos, carros vehículos u otro tipo de mueble permitido, que tenga en propiedad o posesión.

**ARTÍCULO 211 C. BASE.** Es base gravable de este impuesto, el tamaño y los ingresos que tengan las personas sujetas a este impuesto el cual se fijará de la siguiente manera:

- I. Si obtienen ingresos mensuales iguales o menores a \$5,000.00 mensuales.
- II. Si obtienen ingresos mensuales mayores a \$5,000.00 y hasta \$10,000.00 mensuales.
- III. Si obtienen ingresos mensuales mayores a \$10,001.00 mensuales.

Las cantidades anteriores se determinaran tomando los ingresos netos que obtengan los sujetos descritos en el artículo 211 TER, de este código.

**ARTÍCULO 211 D. TASA.** Este impuesto se causará y pagará, aplicando a la base gravable determinada, la tasa que señale anualmente la Ley de Ingresos del Municipio.

**ARTÍCULO 211 F. ÉPOCA Y LUGAR DE PAGO.** Este impuesto se causara mensualmente en base a lo dispuesto por las cantidades que establezca la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla del ejercicio; y deberá pagarse a más tardar el día 10 de cada mes, en el supuesto de que dicho día fuera inhábil se recorrerá el cumplimiento hasta el siguiente día hábil.

El contribuyente podrá pagar directamente, los impuestos a que se refiere este Capítulo mediante el uso de las formas oficiales autorizados por la Tesorería Municipal ya sean impresas o electrónicas, que faciliten la auto declaración contributiva con los requisitos que señalan las leyes fiscales del Municipio quedando condicionada su validez a la veracidad de los datos asentados y sin perjuicio de las responsabilidades que se generen por la falsedad en los informes y datos que proporcione el contribuyente.

Para la eficiencia y eficacia de los pagos y reconocimiento de los mismos en favor del contribuyente; el ayuntamiento deberá expedir un código QR que tendrá entre otras, la siguiente información:

- Datos de identidad contribuyente.
- Zona en la que vende el contribuyente
- Base del impuesto a la que están sujetos

La información anterior que deberá contener el código QR, es enunciativa mas no limitativa, pudiendo contener la información necesaria para una adecuada recaudación y protección del contribuyente.

**ARTÍCULO 211 H. OBLIGACIONES DE LOS SUJETOS.** Las personas a quienes se les cobre el impuesto a que se refiere este capítulo, tendrán las siguientes obligaciones:

- I. Otorgar de manera simple los ingresos que tengan en un año ordinario, en las oficinas de la Tesorería del Ayuntamiento de Puebla, durante los primeros 30 días naturales del año.
- II. Otorgar toda clase de facilidades a los inspectores o interventores comisionados por la Tesorería para que desempeñen adecuadamente su cometido, proporcionándoles la visibilidad del código de QR.

Lo anterior sería una propuesta de un impuesto que podría ser adherido al Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla y la importancia de las contribuciones de aquellas personas que se dediquen a la venta de alimentos en la vía pública, lo que generaría una mayor recaudación en favor del Municipio de Puebla. A su vez se propone que este impuesto municipal sea la antesala a una correcta inscripción al registro federal de contribuyentes, en un plazo que sería fijado en conjunto por las autoridades municipales y federales. Una vez cumplido el plazo que se hubiera establecido, los contribuyentes del ICAM, automáticamente serían inscritos al registro federales de contribuyentes para que cumplan con las obligaciones federales correspondientes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arteaga Nava, E. (2000). *Derecho Constitucional*. México: Diccionarios Juridicos Tematicos.
- Cádiz, C. d. (1812). México.
- Camacho, A. (2011). *Fuera de control, comercio informal en Puebla*. Recuperado el 25 de abril de 2015, de Intolerancia Diario.
- Carrasco Iriarte, H. (2001). *Derecho Fiscal I*. México: IURE.
- Chogoyán Celis, K. B. (Febrero de 2007). *Suprema Corte de Justicia de la Nacion*. Obtenido de Principios Constitucionales Tributarios y Principios Tributarios Constitucionalizados :  
[https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Becarios/Attachments/52/Becarios\\_052.pdf](https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Becarios/Attachments/52/Becarios_052.pdf).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2015)
- Código Fiscal de la Federación (2015)
- Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla (2015)
- Décima Época Registro: 2004260 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Localización:  
Libro XXIII, Agosto de 2013 Tomo 2 Materia(s): Constitucional Tesis: 2a.  
LXII/2013 (10a.) Pág.: 1325.
- Delgado, M. (1979). *Los Principios de Capacidad e Igualdad en la Constitución Española*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Desarrollo, I. N. (3 de enero de 2013). *Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo*. Recuperado el 2015, de

[http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia01\\_historia\\_del\\_municipio\\_mexicano.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia01_historia_del_municipio_mexicano.pdf).

JARACH, Dino. *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*, Argentina: Cangallo, 1996.

DOF. (17 de Agosto de 1928). Diario Oficial de la Federación.

DOF. (29 de Abril de 1933). Diario Oficial de la Federación.

Flores Zavala, E. (2004). *Finanzas Públicas Mexicanas*. México: Porrúa .

Gonzalez Garcia, E. e. (2004). *Derecho Tributario I*. Salamanca: Plaza Universitaria.

Hernandez-Gaona, P. E. (2013). *Antecedentes Biblioteca Jurídica de la UNAM*. Recuperado el 12 de Octubre de 2015, de Universidad Nacional Autónoma de México: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/325/9.pdf>

MARGAIN MANATOU, Emilio. *Introducción el Derecho Tributario*. México, Themis, 2000.

México, I. N. (2002). *Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México*. Recuperado el 13 de Marzo de 2015, de <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/capsulas/2002/geografica/municipios.asp>

Novena Época Registro: 191499 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Localización: Tomo XII, Julio de 2000 Materia(s): Administrativa Tesis: 2a. LXXII/2000 Pág.: 155

Novena Época Registro: 173020 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Localización: Tomo XXV, Marzo de 2007 Materia(s): (Administrativa)  
Tesis: 1a./J. 28/2007

Novena Época. Registro: 167415. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia.  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIX, abril  
de 2009. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: P. /J. 2/2009.  
Página: 1129

Novena Época Registro: 198403 Instancia: PLENO Tipo Tesis: Jurisprudencia  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Localización:  
Tomo V, Junio de 1997 Materia(s): Administrativa, Constitucional Tesis:  
P./J. 41/97 Pág. 43

Novena Época Registro: 192290 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Localización:  
Tomo XI, Marzo de 2000 Materia(s): Constitucional, Administrativa Tesis:  
P./J. 24/2000

Novena Época Registro: 184291 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Localización:  
Tomo XVII, Mayo de 2003 Materia(s): Administrativa Tesis: P./J. 10/2003

Novena Época Tesis: 2a. CVI/2007 Semanario Judicial de la Federación y su  
Gaceta 171759 Segunda Sala Tomo XXVI, Agosto de 2007.

Novena Época Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta 200125 Pleno  
Tomo III, Mayo de 1996.

Novena Época; Registro Núm. 21628; Primera Sala; Semanario Judicial de la  
Federación y su Gaceta Tomo XXX, Julio de 2009 AMPARO EN REVISIÓN  
846/2006.

- Ochoa Campos, M. (1979). *La Reforma Municipal*. México: Porrúa.
- Ochoa, S. (2003). *Camara de Diputados LIX Legislatura*. Obtenido de Economía Informal: Evolución reciente y Perspectivas:  
<http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/21167/105063/file/FATST002%20Economia%20informal.pdf>.
- Quintana Roldan, C. F. (2011). *Derecho Municipal*. México: Porrúa.
- Schneider, Enste. (2002). Ocultándose en las Sombras, El crecimiento de la economía subterránea. *Temas de Economía, FMI*.
- Serna de la Garza, J. M. (2014). *Biblioteca Juridica Virtual UNAM*. Recuperado el 23 de Junio de 2015, de Las Convenciones Fiscales y el Federalismo en México: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1325/4.pdf>
- Séptima Época Registro: 232309 Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación Localización: Volumen 187-192, Primera Parte Materia(s): Constitucional, Administrativa
- Suprema Corte de Justicia de San José Costa Rica. (1997). *Sala Constitucional de Costa Rica*. Obtenido de <http://sitios.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/Constitucion%20Politica/Sentencias/1997/5652-97.htm> Sentencia 5652-97
- Tokman, E. V. (1991). *El sector informal en América Latina. Dos décadas de análisis*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Unión, C. d. (1 de Enero de 2014). *Centenario de la Constitución Política de México*. Recuperado el 2015 de Julio de 24, de [http://www.constitucion1917.gob.mx/contenido/pdf/06SegundoImperio/2o\\_Imperio-39-1.pdf](http://www.constitucion1917.gob.mx/contenido/pdf/06SegundoImperio/2o_Imperio-39-1.pdf)

## GLOSARIO

**Alférez real**, Oficial que llevaba la bandera en la infantería. Segundo teniente del ejército. Podía sustituir a los alcaldes ordinarios, en su ausencia o muerte. Se encargaba de sacar el estandarte real, símbolo que se utilizaba para anunciar peligros para la ciudad o regocijo.

**Artículo. 27 Párrafo Tercero.** La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

**Diario Oficial de la Federación.** Publicado el 23 de diciembre de 1999. Esta publicación contiene el actual texto del artículo 115 Constitucional, en donde la fracción de la Hacienda Pública pasa de ser la II a la IV, con una estructura mejor, la cual dota de Autonomía Hacendaria al Municipio.

Ingresos ordinarios Son aquellos que se encuentran contenidos antes del inicio de cada ejercicio fiscal en los presupuestos de ingresos, al ser previsibles. Artículo 164. Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla.

**Ingresos Extraordinarios.** Son aquellos emitidos por el Congreso o los derivados de disposiciones administrativas, para atender erogaciones imprevistas o por derivarse de normas o actos posteriores al inicio de un ejercicio fiscal. Artículo 164. Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla

**Objeto.** Entendiendo al objeto del Estado como el bienestar común.

**Participaciones.** Son los fondos constituidos en beneficio del Municipio, con cargo a recursos que la Federación transfiere al Estado, como consecuencia de su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, o en los términos previstos en el artículo 73 fracción XXIX-A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ley del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.