**LA CONSTITUCIÓN MEXICANA FRENTE A LA APERTURA COMERCIAL**

Ruperto Patiño Manffer

**INTRODUCCIÓN**

La política comercial impulsada por los gobiernos

mexicanos durante los últimos tres períodos sexenales,

se ha caracterizado por la reducción y, en un

porcentaje importante más del 90 % -, la reducción

a la tasa cero, de los impuestos que deben pagar los

productos extranjeros que se importan al mercado

mexicano. Se ha eliminado así la protección arancelaria

que se otorgaba a los productores nacionales,

que a su vez se sustentaba en el reconocimiento

por parte del gobierno, de las ineficiencias estructurales

de la economía mexicana – como son: los

costos financieros, tecnológicos, fiscales, de servicios,

públicos y privados, de energéticos, etc. -, que

encarecen los procesos de producción en el mercado

mexicano.

Los impuestos o gravámenes que deben pagar los

importadores de mercancías por sus operaciones

comerciales, tienen como efecto inmediato el encarecimiento

de los productos importados, dicho

sobre precio se justifica como un medio de compensación

a favor de los productores del mercado

doméstico, que enfrentan costos productivos mas

elevados como consecuencia de una economía en

desarrollo que aún mantiene importantes niveles

de ineficiencia que se traducen en altos precios.

Se reconocen así, las asimetrías existentes entre

los diversos mercados y lo inequitativo que puede

resultar una competencia comercial abierta sin ninguna

intervención del estado, vía los impuestos de

importación.

La importancia que tiene la intervención del estado

en defensa de la producción nacional, por medio de

la política arancelaria, encuentra en la Constitución

mexicana su expresión formal a través de los artículos

31, fracción IV; 73, fracción XXIX, 1 y 131, segundo

párrafo. A estudiar estas disposiciones constitucionales

y su aplicación en la política arancelaria del

país, dedicaremos el presente ensayo.

I.REVISIÓN DEL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV

CONSTITUCIONAL

Los impuestos que deben pagar los importadores al

introducir mercancías extranjeras al mercado mexicano,

están sujetos, como todas las contribuciones,

al cumplimiento de los principios constitucionales

establecidos en el artículo 31, fracción IV de la

Norma Fundamental1. Conforme a estos principios,

todo gravamen o impuesto debe contenerse en una

Ley, formal y materialmente considerada, es decir,

expedida por el Congreso de la Unión, principio de

legalidad; debe ser proporcional, principio de proporcionalidad;

debe ser equitativo, principio de

equidad y debe destinarse al gasto público.

Tratándose de los impuestos de importación, el

principio de legalidad a que se refiere el artículo 31,

fracción IV, se satisface a partir de dos actos legislativos,

a saber; el primero, mediante la expedición

1 El artículo 31 de la Constitución Política Mexicana, en lo conducente dispone:

“Son obligaciones de los mexicanos: I...II...III...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.

**SUMARIO**: INTRODUCCIÓN. **I.** REVISIÓN DEL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV CONSTITUCIONAL. **II.** REVISIÓN DEL

ARTÍCULO 131, SEGUNDO PÁRRAFO CONSTITUCIONAL; Texto del Artículo 131 Constitucional; Antecedentes

históricos del Artículo 131; Adición del segundo párrafo al artículo 131; Ley Reglamentaria del artículo 131

constitucional. **III.** ANÁLISIS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL. **IV.** BREVE REFERENCIA A LOS ARTÍCULOS 4º

Y 5º. DE LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR. **V.** ANÁLISIS DE LA POLÍTICA ARANCELARIA Y CONCLUSIONES.

2

**LA CONSTITUCIÓN MEXICANA FRENTE A LA APERTURA COMERCIAL** Ruperto Patiño Manffer

**Sistema de Universidad Abierta**

Facultad de Derecho UNAM

de La Ley de los Impuestos Generales de Importación

y Exportación, que periódicamente expide el

Congreso de la Unión2 , por medio de la cual se crea

la tarifa de los impuestos generales de importación

y exportación, en la que se establecen las tasas

arancelarias, expresadas en términos *ad valorem*,

que deben pagar los importadores de mercancías,

por la introducción de las mismas al mercado nacional

y, el segundo, mediante la expedición de la

Ley de Comercio Exterior, que delega en el Ejecutivo

Federal la facultad de modificar las cuotas de las

tarifas de los impuestos de importación y exportación,

facultad que, según lo dispone el artículo 131,

segundo párrafo constitucional, sólo puede ejercerse

para enfrentar situaciones de urgencia y para

satisfacer los objetivos mencionados en la propia

Norma Fundamental.

El principio de legalidad, conocido también como

reserva legal, ha sido interpretado por la Suprema

Corte de Justicia de la Nación, conforme a los criterios

jurisprudenciales que a continuación transcribimos:

No. Registro: 197,375

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

y su Gaceta

Tomo: VI, Noviembre de 1997

Tesis: P. CXLVIII/97

Página: 78

**LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO**

**DE RESERVA DE LEY.**

Este alto tribunal ha sustentado el criterio

de que el principio de legalidad se encuentra

claramente establecido en el artículo 31

constitucional, al expresar en su fracción IV,

2 La versión vigente de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y

Exportación, entró en vigor el 1º. De abril 2002.

que los mexicanos deben contribuir para los

gastos públicos de la manera proporcional y

equitativa que dispongan las leyes. Conforme

con dicho principio, es necesaria una ley

formal para el establecimiento de los tributos,

lo que satisface la exigencia de que sean

los propios gobernados, a través de sus representantes,

los que determinen las cargas

fiscales que deben soportar, así como que el

contribuyente pueda conocer con suficiente

precisión el alcance de sus obligaciones

fiscales, de manera que no quede margen a

la arbitrariedad. Para determinar el alcance

o profundidad del principio de legalidad, es

útil acudir al de la reserva de ley, que guarda

estrecha semejanza y mantiene una estrecha

vinculación con aquél. Pues bien, la doctrina

clasifica la reserva de ley en absoluta y relativa.

La primera aparece cuando la regulación

de una determinada materia queda acotada

en forma exclusiva a la ley formal; en nuestro

caso, a la ley emitida por el Congreso, ya

federal, ya local. En este supuesto, la materia

reservada a la ley no puede ser regulada por

otras fuentes. La reserva relativa, en cambio,

permite que otras fuentes de la ley vengan

a regular parte de la disciplina normativa de

determinada materia, pero a condición de

que la ley sea la que determine expresa y limitativamente

las directrices a las que dichas

fuentes deberán ajustarse; esto es, la regulación

de las fuentes secundarias debe quedar

subordinada a las líneas esenciales que la ley

haya establecido para la materia normativa.

En este supuesto, la ley puede limitarse

a establecer los principios y criterios dentro

de los cuales la concreta disciplina de la materia

reservada podrá posteriormente ser establecida

por una fuente secundaria. Así, no

se excluye la posibilidad de que las leyes contengan

remisiones a normas reglamentarias,

pero sí que tales remisiones hagan posible

una regulación independiente y no claramente

subordinada a la ley, lo que supondría una

3

**LA CONSTITUCIÓN MEXICANA FRENTE A LA APERTURA COMERCIAL** Ruperto Patiño Manffer

**Sistema de Universidad Abierta**

Facultad de Derecho UNAM

degradación de la reserva formulada por la

Constitución en favor del legislador. En suma,

la clasificación de la reserva de ley en absoluta

y relativa se formula con base en el alcance

o extensión que sobre cada materia se atribuye

a cada especie de reserva. Si en la reserva

absoluta la regulación no puede hacerse a

través de normas secundarias, sino sólo mediante

las que tengan rango de ley, la relativa

no precisa siempre de normas primarias. Basta

un acto normativo primario que contenga

la disciplina general o de principio, para que

puedan regularse los aspectos esenciales de

la materia respectiva. Precisado lo anterior,

este alto tribunal considera que en materia

tributaria la reserva es de carácter relativa,

toda vez que, por una parte, dicha materia

no debe ser regulada en su totalidad por una

ley formal, sino que es suficiente sólo un acto

normativo primario que contenga la normativa

esencial de la referida materia, puesto que

de ese modo la presencia del acto normativo

primario marca un límite de contenido para

las normas secundarias posteriores, las cuales

no podrán nunca contravenir lo dispuesto

en la norma primaria; y, por otro lado, en casos

excepcionales, y que lo justifiquen, pueden

existir remisiones a normas secundarias,

siempre y cuando tales remisiones hagan una

regulación subordinada y dependiente de la

ley, y además constituyan un complemento

de la regulación legal que sea indispensable

por motivos técnicos o para el debido cumplimiento

de la finalidad recaudatoria.

Amparo en revisión 2402/96. Arrendadora e

Inmobiliaria Dolores, S.A. de C.V. 14 de agosto

de 1997. Mayoría de siete votos. Disidentes:

Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David

Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño

Pelayo. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente:

Olga M. Sánchez Cordero. Secretario: Marco

Antonio Rodríguez Barajas.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada

el treinta de octubre en curso, aprobó,

con el número CXLVIII/1997, la tesis aislada

que antecede; y determinó que la votación no

es idónea para integrar tesis jurisprudencial.

México, Distrito Federal, a treinta de octubre

de mil novecientos noventa y siete.

Adicionalmente, conviene recordar algunas tesis y

criterios jurisprudenciales sustentados por la Suprema

Corte de Justicia de la Nación, en relación

con los fines extrafiscales de los impuestos, que es

el caso de los impuestos que se aplican a la importación

de mercancías, y con el cumplimiento de los

principios de legalidad, equidad y proporcionalidad

que indubitablemente deben respetarse en el procedimiento

de creación o modificación de un impuesto,

cualquiera que este sea. Los criterios jurisprudenciales

que nos permitimos recordar en esta

parte del presente trabajo son los siguientes:

“Octava Época

“Instancia: Pleno

“Fuente: Semanario Judicial de la Federación

“Tomo: VII, junio de 1991

“Tesis: P./J. 18/91

“Página:52

“CONTRIBUCIONES. FINES EXTRAFISCALES.

Además del propósito recaudatorio que para

sufragar el gasto público de la Federación, Estados

y Municipios tienen las contribuciones,

éstas pueden 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.

4

**LA CONSTITUCIÓN MEXICANA FRENTE A LA APERTURA COMERCIAL** Ruperto Patiño Manffer

**Sistema de Universidad Abierta**

Facultad de Derecho UNAM

“Amparo en revisión 548/58. Glendon E. Robertson.

7 de marzo de 1974. Unanimidad de

dieciséis votos de los señores Ministros: López

Aparicio, Franco Rodríguez, Rebolledo, Jiménez

Castro, Rocha Cordero, Martínez Ulloa,

Iñárritu, Palacios Vargas, Solís López, Canedo

Aldrete, Salmorán de Tamayo, Saracho Álvarez,

del Río, Guerrero Martínez, Mondragón

Guerra y Presidente Guerrero López, lo resolvió

el Tribunal en Pleno de esta Suprema Corte

de Justicia. Ausentes: Manuel Rivera Silva,

Ezequiel Burguete Ferrera, Abel Huitrón, Rafael

Rojina Villegas y Ernesto Aguilar Álvarez.

Ponente: Alberto Jiménez Castro. Secretaria:

Luz María Perdomo Juvera.

“Amparo en revisión 8788/83. Juan Antonio

Dorado González y otra. 18 de agosto 1988.

Unanimidad de diecisiete votos de los señores

Ministros: López Contreras, Cuevas Mantecón,

Alba Leyva, Castañón León, Fernández

Doblado, Adato Green, Rodríguez Roldán,

Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González

Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno

Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz

Romero, Schmill Ordóñez y Presidente del Río

Rodríguez. Ausentes: de Silva Nava, Azuela

Güitrón, Pavón Vasconcelos y Díaz Infante.

Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Pablo

V. Monroy Gómez.

“Novena Época

“Instancia: Pleno

“Fuente: Semanario Judicial de la Federación

y su Gaceta

“Tomo: X, diciembre de 1999

“Tesis: P. CIV/99

“Página:15

“CONTRIBUCIONES. LOS FINES EXTRAFISCALES

NO PUEDEN JUSTIFICAR LA VIOLACIÓN

AL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN

POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS

MEXICANOS. La existencia de un fin extrafiscal,

entendido éste como un objetivo distinto

al recaudatorio que se pretende alcanzar con

el establecimiento de una determinada contribución

no puede convertirse en un elemento

aislado que justifique la violación a los principios

de **legalidad**, proporcionalidad, equidad

y destino al gasto público consagrados por el

artículo 31, fracción IV de la Ley Fundamental.

Los fines extrafiscales son exclusivamente

otros elementos que debe analizar el órgano

de control para determinar la constitucionalidad

o no de un determinado precepto.

“Amparo en revisión 95/98. Laura Paulina Bátiz

Morfín. 15 de noviembre de 1999. Mayoría

de diez votos. Disidente: Sergio Salvador

Aguirre Anguiano. Ponente: Mariano Azuela

Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

“Amparo directo en revisión 1092/99. Guillermo

Garza Morales. 15 de noviembre de 1999.

Mayoría de diez votos. Disidente: Sergio Salvador

Aguirre Anguiano. Ponente: José de Jesús

Gudiño Pelayo. Secretaria: Guadalupe M.

Ortiz Blanco.”

“‘IMPUESTOS, PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD

DE LOS. El artículo 31, fracción IV, de la

Constitución, establece los principios de proporcionalidad

y equidad en los tributos. La

proporcionalidad radica, medularmente, en

que los sujetos pasivos deben contribuir a los

gastos públicos en función de su respectiva

capacidad económica, debiendo aportar una

parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades

y 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

cualitativamente superior a los de medianos

y reducidos recursos. El cumplimiento de este

5

**LA CONSTITUCIÓN MEXICANA FRENTE A LA APERTURA COMERCIAL** Ruperto Patiño Manffer

**Sistema de Universidad Abierta**

Facultad de Derecho UNAM

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 y

uno inferior los de menores ingresos, estableciéndose,

además, una diferencia congruente

entre los diversos niveles de ingresos. Expresado

en otros términos, la proporcionalidad

se encuentra vinculada con la capacidad económica

de los contribuyentes que debe ser

gravada diferencialmente conforme a tarifas

progresivas, para que en cada caso el impacto

sea distinto no sólo en cantidad sino en lo

tocante al mayor o menor sacrificio, reflejado

cualitativamente en la disminución patrimonial

que proceda, y que debe encontrarse en

proporción a los ingresos obtenidos. El principio

de equidad radica medularmente en la

igualdad ante la misma ley **tributaria** de todos

los sujetos pasivos de un mismo tributo, los

que en tales condiciones deben recibir un tratamiento

idéntico en lo concerniente a hipótesis

de causación, acumulación de ingresos

gravables, deducciones permitidas, plazos de

pago, etc., debiendo únicamente variar las tarifas

tributarias aplicables de acuerdo con la

capacidad económica de cada contribuyente,

para respetar el principio de proporcionalidad

antes mencionado. La equidad **tributaria**

significa, en consecuencia, que los contribuyentes

de un mismo impuesto deben guardar

una situación de igualdad frente a la norma

jurídica que lo establece y regula.

“‘(Séptima Época, Pleno, Semanario Judicial

de la Federación, tomo 199-204, Primera Parte).’

“‘IMPUESTOS, VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE

LOS. De acuerdo con el artículo 31, fracción

IV, de la Carta Magna, para la validez constitucional

de un impuesto se requiere la satisfacción

de tres requisitos fundamentales; primero,

que sea establecido por ley; segundo,

que sea proporcional y equitativo, y tercero,

que se destine al pago de los gastos públicos.

Si falta alguno de estos tres requisitos, necesariamente

el impuesto será contrario a lo

estatuido por la Constitución General. Ahora

bien, aun cuando respecto de los requisitos

de proporcionalidad y equidad, este Tribunal

Pleno no ha precisado una fórmula general

para determinar cuándo un impuesto cumple

dichos requisitos, que traducidos de manera

breve quieren decir justicia **tributaria**, en

cambio, de algunas de las tesis que ha sustentado,

pueden desprenderse ciertos criterios.

Así se ha sostenido, que, si bien el artículo

31 de la Constitución, que establece los requisitos

de proporcionalidad y equidad como

derecho de todo contribuyente, no está en el

capítulo relativo a las garantías individuales,

la lesión de este derecho sí es una violación

de garantías cuando los tributos que decreta

el Poder Legislativo son notoriamente exorbitantes

y ruinosos. También este Tribunal Pleno

ha considerado que la equidad exige que

se respete el principio de igualdad, determinando

que es norma de equidad la de que se

encuentren obligados a determinada situación

los que se hallen dentro de lo establecido

por la ley y que no se encuentren en esa

misma obligación los que están en situación

jurídica diferente o sea, tratar a los iguales de

manera igual. Es decir, este Tribunal Pleno ha

estimado que se vulnera el derecho del contribuyente

a que los tributos sean proporcionales

y equitativos, cuando el gravamen es

exorbitante y ruinoso y que la equidad exige

que se respete el principio de igualdad.

“‘(Séptima Época. Pleno, Semanario Judicial

de la Federación, tomo 187-192, Primera Parte).’

De igual manera, la equidad tributaria se debe entender

como un principio fundamental del sistema

tributario mexicano, por el que el poder público

6

**LA CONSTITUCIÓN MEXICANA FRENTE A LA APERTURA COMERCIAL** Ruperto Patiño Manffer

**Sistema de Universidad Abierta**

Facultad de Derecho UNAM

está obligado a dar a todos los contribuyentes que

se encuentren en una situación o hipótesis impositiva

similar, el mismo tratamiento fiscal, sin discriminación

y sin privilegios. Considerar la vigencia de

este principio resulta especialmente relevante en

tratándose de impuestos de importación, ya que

en la tarifa del impuesto general de importación se

clasifican las diversas mercancías y se establece la

tasa *ad valorem* que se debe pagar por su introducción

al mercado mexicano, con independencia del

origen que tengan las mismas. Es decir, conforme a

la Ley de los Impuestos Generales de Importación

y Exportación, el origen de las mercancías resulta

irrelevante para efectos de determinar la tasa que

debe pagar el importador por introducir mercancías

extranjeras al mercado mexicano.

El problema que se presenta en relación con este

principio de equidad, se deriva de la suscripción

por parte del gobierno mexicano de tratados o

acuerdo comerciales en los que se convienen diversas

tasas arancelarias preferenciales para las mercancías

negociadas, preferencia que sólo se aplica

si el producto es originario del país con el que se

ha celebrado el convenio. Esta situación, y el hecho

de que el gobierno mexicano haya celebrado hasta

esta fecha 12 acuerdo comerciales que involucran

a 43 países, ha provocado el nacimiento de, cuando

menos, doce tratamientos fiscales diferentes al

tratamiento general que se establece en la tarifa

del impuesto general de importación, generándose

así, evidentemente, un tratamiento fiscal inequitativo

en tratándose del cobro de los impuestos de

importación.

La equidad, en materia de impuestos, ha sido definida

por la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

según se expresa en las siguientes tesis de jurisprudencia:

No. Registro: 198,402

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

y su Gaceta

Tomo: V, Junio de 1997

Tesis: P./J. 42/97

Página: 36

EQUIDAD TRIBUTARIA. IMPLICA QUE LAS

NORMAS NO DEN UN TRATO DIVERSO A SITUACIONES

ANÁLOGAS O UNO IGUAL A PERSONAS

QUE ESTÁN EN SITUACIONES DISPARES.

El texto constitucional establece que todos

los hombres son iguales ante la ley, sin que

pueda prevalecer discriminación alguna por

razón de nacimiento, raza, sexo, religión o

cualquier otra condición o circunstancia personal

o social; en relación con la materia tributaria,

consigna expresamente el principio

de equidad para que, con carácter general,

los Poderes públicos tengan en cuenta que

los particulares que se encuentren en la misma

situación deben ser tratados igualmente,

sin privilegio ni favor. Conforme a estas

bases, el principio de equidad se configura

como uno de los valores superiores del ordenamiento

jurídico, lo que significa que ha de

servir de criterio básico de la producción normativa

y de su posterior interpretación y aplicación.

La conservación de este principio, sin

embargo, no supone que todos los hombres

sean iguales, con un patrimonio y necesidades

semejantes, ya que la propia Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos

acepta y protege la propiedad privada, la libertad

económica, el derecho a la herencia

y otros derechos patrimoniales, de donde se

reconoce implícitamente la existencia de desigualdades

materiales y económicas. El valor

superior que persigue este principio consiste,

entonces, en evitar que existan normas que,

llamadas a proyectarse sobre situaciones de

igualdad de hecho, produzcan como efecto

de su aplicación la ruptura de esa igualdad al

7

**LA CONSTITUCIÓN MEXICANA FRENTE A LA APERTURA COMERCIAL** Ruperto Patiño Manffer

**Sistema de Universidad Abierta**

Facultad de Derecho UNAM

generar un trato discriminatorio entre situaciones

análogas, o bien, propiciar efectos semejantes

sobre personas que se encuentran

en situaciones dispares, lo que se traduce en

desigualdad jurídica.

Amparo en revisión 321/92. Pyosa, S. A. de C.

V. 4 de junio de 1996. Mayoría de ocho votos;

unanimidad en relación con el criterio contenido

en esta tesis. Ponente: Genaro David

Góngora Pimentel. Secretario: Constancio Carrasco

Daza.

Amparo en revisión 1243/93. Multibanco Comermex,

S. A. 9 de enero de 1997. Once votos.

Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.

Secretaria: Rosalba Becerril Velázquez.

Amparo en revisión 1215/94. Sociedad de Autores

de Obras Fotográficas, Sociedad de Autores

de Interés Público. 8 de mayo de 1997.

Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano

Azuela Güitrón. Ponente: Humberto Román

Palacios. Secretario: Manuel Rojas Fonseca.

Amparo en revisión 1543/95. Enrique Serna

Rodríguez. 8 de mayo de 1997. Unanimidad

de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón.

Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario:

José Manuel Arballo Flores.

Amparo en revisión 1525/96. Jorge Cortés

González. 8 de mayo de 1997. Unanimidad de

diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón.

Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario:

Víctor Francisco Mota Cienfuegos.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada

el dos de junio en curso, aprobó, con el

número 42/1997, la tesis jurisprudencial que

antecede. México, Distrito Federal, a dos de

junio de mil novecientos noventa y siete.

No. Registro: 179,914

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

y su Gaceta

Tomo: XX, Diciembre de 2004

Tesis: 2a. XCV/2004

Página: 560

EQUIDAD TRIBUTARIA. OPERA NO SÓLO EN

RELACIÓN CON LOS SUJETOS PASIVOS DEL

TRIBUTO, SINO TAMBIÉN RESPECTO DE SITUACIONES

QUE SI SON IGUALES DEBEN RECIBIR

EL MISMO TRATAMIENTO.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha

sostenido que el principio de equidad tributaria

contenido en el artículo 31, fracción IV, de

la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, exige que los contribuyentes de

un impuesto que se encuentran en una misma

hipótesis de causación guarden una idéntica

situación frente a la norma que lo regula, lo

que implica que estén en la misma situación

jurídica o que, en su caso, se justifique la desigualdad

de tratamiento que se les otorgue.

En ese sentido, el citado principio rige ante

situaciones que si son iguales deben recibir

del legislador el mismo tratamiento impositivo,

en lo referente a los elementos esenciales

del tributo (objeto, base, tasa o tarifa) y a las

excepciones relativas.

Amparo en revisión 1251/2004. Carpicentro,

S.A. de C. V. 8 de octubre de 2004. Unanimidad

de cuatro votos. Ausente: Genaro David

Góngora Pimentel. Ponente: Juan Díaz Romero.

Secretario: César de Jesús Molina Suárez.

Hemos mencionado también al artículo 73, fracción

XXIX, inciso 1, del propio Pacto Federal, que le

otorga al Congreso Federal la facultad de establecer

contribuciones al comercio exterior. Debemos tener

presente este precepto constitucional, al momento

de analizar el artículo 131 de la propia constitución,

8

**LA CONSTITUCIÓN MEXICANA FRENTE A LA APERTURA COMERCIAL** Ruperto Patiño Manffer

**Sistema de Universidad Abierta**

Facultad de Derecho UNAM

lo que haremos a continuación.

II. REVISIÓN DEL ARTÍCULO 131, SEGUNDO

PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN

**Texto del Artículo 131 Constitucional**

Es facultad privativa de la Federación gravar

las mercancías que se importen o exporten,

o que pasen de tránsito por el territorio

nacional, así como reglamentar en

todo tiempo y aun prohibir, por motivos

de seguridad o de policía, la circulación en

el interior de la República de toda clase de

efectos, cualquiera que sea su procedencia;

pero sin que la misma Federación pueda

establecer, ni dictar, en el Distrito Federal,

los impuestos y leyes que expresan las

fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el

Congreso de la Unión para aumentar, disminuir

o suprimir las cuotas de las tarifas

de exportación e importación expedidas

por el propio Congreso, y para crear otras;

así como para restringir y para prohibir

las importaciones, las exportaciones y el

tránsito de productos, artículos y efectos,

cuando lo estime urgente, a fin de regular

el comercio exterior, la economía del país,

la estabilidad de la producción nacional,

o de realizar cualquiera otro propósito en

beneficio del país. El propio Ejecutivo, al

enviar al Congreso el presupuesto fiscal de

cada año, someterá a su aprobación el uso

que hubiese hecho de la facultad concedida.

**Antecedentes históricos del Artículo 131**

En relación con el ejercicio de la facultad constitucional

que permite el establecimiento de impuestos

al comercio exterior, conviene recordar los antecedentes

históricos que precedieron al texto del

actual artículo 131 de la Constitución mexicana.

A partir de la Constitución de Cádiz de 1812 y hasta

la de Carranza de 1917, pasando por las diferentes

versiones de Norma Fundamental, incluyendo el

Decreto de Apatzingán de 1814, la Constitución de

1824, la versión de 1836, los proyectos de 1842, las

Bases Orgánicas de 1843, la de 1857 y, finalmente,

la vigente de 1917, en todos los diferentes textos de

las diversas constituciones que han estado vigentes

en nuestro país, las facultades para definir las regulaciones

del comercio exterior, establecer aranceles

y celebrar arreglos con potencias extranjeras sobre

ésta materia, han sido facultades tradicionalmente

reservadas a la representación popular (Congreso)

y no al gobierno, entendiendo por este último el

que se deposita en el Poder Ejecutivo.

Tanto en las Cortes, como en el Supremo Congreso,

en el Congreso General o en el Congreso Federal,

en todos los casos se consideró como facultad de

los representantes del pueblo integrantes del poder

legislativo, la de fijar y expedir los aranceles que

debían aplicarse al comercio exterior, encomendándose

a la rama ejecutiva del gobierno la función de

recaudar dichos impuestos.

Esta tradición constitucional fue recogida puntualmente

por el Constituyente de 1917 quien al redactar

el texto definitivo de la vigente Norma Fundamental,

incluyó el artículo 131 que en su versión

original, textualmente señala:

Artículo 131.- Es facultad privativa de la Federación

gravar las mercancías que se importen

o exporten, o que pasen de tránsito por el

territorio nacional, así como reglamentar en

todo tiempo y aún prohibir, por motivos de

seguridad o de policía, la circulación en el interior

de la República de toda clase de efectos

cualquiera que sea su procedencia; pero sin

que la misma Federación pueda establecer ni

dictar en el Distrito Federal los impuestos y

leyes que expresan las fracciones VI y VII del

artículo 117.

9

**LA CONSTITUCIÓN MEXICANA FRENTE A LA APERTURA COMERCIAL** Ruperto Patiño Manffer

**Sistema de Universidad Abierta**

Facultad de Derecho UNAM

**Adición del segundo párrafo al artículo 131**

Fue en el año de 1951 en que, como apoyo al Ejecutivo

Federal para que pudiera impulsar eficientemente

la política de sustitución de importaciones

que entonces se iniciaba, se adicionó al artículo 131

de la Constitución un párrafo segundo que hasta el

día de hoy forma parte de su texto.

La adición de un segundo párrafo al artículo 131

constitucional tuvo por objeto, como se desprende

de la lectura tanto de su texto como de la exposición

de motivos correspondiente, permitir que

el Ejecutivo pudiera ser facultado por el Congreso

para que, cuando lo estimara urgente, a fin de regular

el comercio exterior, la economía del país, la

estabilidad de la producción nacional o de realizar

cualquier otro propósito en beneficio del país, modificara

las medidas arancelarias y no arancelarias

tendentes a la regulación del comercio exterior. Dichas

modificaciones pueden expresarse en aumentar,

disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de

exportación e importación, expedidas por el propio

Congreso, y para crear otras, así como para restringir

y para prohibir las importaciones, las exportaciones

y el tránsito de productos, artículos y efectos.

De la exposición de motivos que acompañó a la iniciativa

de modificaciones constitucionales en la que

se propuso adicionar un segundo párrafo al artículo

131 del Pacto Federal,3 hemos extraído los siguientes

párrafos:

El complejo de atribuciones que los ordenamientos

jurídicos en vigor otorgan al Estado

mexicano, constituye la causa fundamental

que determina el incremento incesante de

los gastos públicos, los cuales, dentro de una

buena administración financiera, deben cubriese

a través de los tributos y entre estos

ocupan sitial preferente los impuestos cuya

3 Véase el Diario de los Debates de la Cámara de Disputados del Congreso de

la Unión, correspondiente al 5 de diciembre de 1950. México.

misión actual no consiste, exclusivamente, en

producir ingresos para el Estado, sino, concomitantemente,

en realizar fines de carácter

extra fiscal: de políticas económicas, social,

demográfica, exterior, etc., etc. y es así, con

tarifas arancelarias elevadas en un momento,

reducidas en otro, o prohibitivas en determinado

instante, el Estado puede favorecer, el

desarrollo de las industrias nacionales mexicanas,

lograr el florecimiento de industrias

incipientes, influir en el equilibrio de la producción,

estimular la producción agrícola en

vez de la industrial o viceversa, incrementar o

impedir el comercio internacional, tutelar la

clase laboral, etc., etc. Asimismo, que en un

momento determinado, mediante impuestos

elevados o reducidos o la creación o supresión

de fracciones en las tarifas de importación

o de exportación, por medio de restricciones

a unas u otras, así como al tránsito de

los productos y aun mediante su prohibición

es factible estabilizar la moneda e impedir la

elevación de los precios en bien de la población

mexicana y del propio país, o bien cubrir

un déficit presupuestario. Ahora bien: no

pasa inadvertido a ese H. Congreso y a esas

HH. Legislaturas de los Estados que la apreciación

de las diferentes circunstancias que

en cada momento exigen la adopción de determinadas

medidas en lugar de otras, para la

consecución de los fines que el Estado se propone

alcanzar, por las razones, anteriormente

expuestas, escapan a ese H. Congreso de

la Unión y son, en cambio, clara y fácilmente

perceptibles para el Ejecutivo Federal.

Por medio de la adición que se propone al

texto constitucional citado, nuestro sistema

fiscal, en este punto, dará plena realización a

los principios de elasticidad y suficiencia en la

imposición, estando el Estado en posibilidad,

tanto material como jurídica, de adecuar los

aranceles a las necesidades imperantes en el

país en un momento determinado.

10

**LA CONSTITUCIÓN MEXICANA FRENTE A LA APERTURA COMERCIAL** Ruperto Patiño Manffer

**Sistema de Universidad Abierta**

Facultad de Derecho UNAM

Del dictamen elaborado por las Comisiones unidas

Segunda de Puntos Constitucionales y de Aranceles

y Comercio Exterior, hemos extraído los siguientes

párrafos que consideramos de gran interés para

comprender el contenido teleológico de la reforma

constitucional que comentamos.4

Esta adición tiene por objeto capital erigir a

la categoría constitucional la costumbre en el

Estado Mexicano, establecida por una imperiosa

ley de necesidad, de otorgar al Ejecutivo

Federal la facultad de cooperar con el Congreso

de la Unión mediante ciertas oportunas

regulaciones a la mejor eficiencia del sistema

fiscal, haciendo factible la adecuada elasticidad

de los aranceles como medio de consolidación

de la política económica del país y de

realizar los esenciales fines de carácter social,

demográfico, exterior, etc., encaminados a

favorecer el desarrollo de las industrias nacionales,

lograr su florecimiento, equilibrar y

estimular la producción, regular el comercio

internacional, etc.

De acuerdo con los mandatos constitucionales

el Congreso de la Unión, al expedir la Ley

de Ingresos y fijar los diversos impuestos, expide

también las tarifas de exportación e importación

a las que debe sujetarse el comercio

exterior, pero por los diversos motivos que la

iniciativa examina y, muy singularmente, por

ser conveniente en la vida económica actual

prestar elasticidad a las bases de imposición

para un mejor funcionamiento del sistema

fiscal, es indispensable que las cuotas de

las tarifas de exportación e importación que

expida el Congreso, queden sujetas a las variaciones,

modificaciones y supresiones que

en un momento dado considere el Ejecutivo

necesario que se introduzcan con urgencia y

oportunidad, cosa esta que no podría lograrse

por la intervención directa de las Cámaras,

4 Ibidem

tanto por la natural lentitud en el desarrollo

de la función legislativa, como porque ésta

sólo se realiza 4 meses del año según los preceptos

de nuestra Carta Magna.

Y como es rigurosamente cierto que, a través

de ciertos tributos, el Estado no solo ha de

realizar el fin esencial de previsión para que

se satisfagan los gastos públicos, sino llenar

también otros fines de carácter extra fiscal

para, mediante modificación de las tarifas en

unos casos y prohibición de importaciones y

exportaciones y de tránsito de productos en

otros, proteger la economía del país, regular

el comercio exterior y tutelar la estabilidad de

la moneda y de los precios así como de proteger

la producción nacional, se necesita que el

Ejecutivo se encuentre constitucionalmente

capacitado a fin de dictar todas esas medidas

de urgencia.

La adición al artículo 131 que propone el Ejecutivo

podría estimarse que no constituye

un a típica delegación de facultades sino una

delegación de autoridad para determinar un

hecho o estado de cosas, de los que depende

la actuación de la ley; dicho con mas propiedad,

con la frase de ejecutorias de la Corte

de Justicia de los Estados Unidos a propósito

de la delegación de facultades que la Constitución

de aquel país prohibe: “El Congreso

no puede delegar su facultad de hacer la ley;

pero puede hacer la ley delegando autoridad

para determinar un hecho o estado de cosas

de las que la ley se propone hacer depender

su acción. Negar esto, sería parar las ruedas

del gobierno.” Podría sostenerse, repetimos,

que lo que la propuesta adición al artículo

131 persigue es esa delegación de autoridad

para el fin indicado, pero aun cuando con un

extremo rigorismo se pensase en lo contrario,

o lo que es lo mismo, en que la reforma persigue

una delegación de facultad para hacer la

ley, esa delegación es plenamente justificada

11

**LA CONSTITUCIÓN MEXICANA FRENTE A LA APERTURA COMERCIAL** Ruperto Patiño Manffer

**Sistema de Universidad Abierta**

Facultad de Derecho UNAM

y necesaria. Examinando el fenómeno mismo

que nos ocupa y al que pretende dar solución

la Iniciativa Presidencial, la Suprema Corte de

Justicia, en el Informe de su Segunda Sala en

el año de 1949, se produce en los siguientes

términos: “por las fluctuaciones tan frecuentes

y en ocasiones bruscas de los precios en

el comercio internacional hay notoria necesidad

de obrar con la mayor rapidez para dictar

oportunamente las medidas indispensables a

la preservación del valor de nuestra moneda

y, en general de la economía del país. Antes

de la reforma que en agosto de 1938 se hizo

al artículo 49 constitucional, anualmente se

concedía en esa materia facultades extraordinarias

del Ejecutivo; pero como a partir de

la apuntada fecha quedó terminantemente

proscrita la delegación de facultades legislativas,

salvo el caso de suspensión de garantías

y, por otra parte, el período ordinario de

labores del Congreso de la Unión sólo comprende

4 meses del año, además de que el

proceso legislativo no puede tener la rapidez

que requiere la materia arancelaria, se suscitó

la cuestión constitucional a propósito del decreto

del Ejecutivo de 20 de agosto de 1948.

“Ese decreto fue declarado inconstitucional

por la Corte frente a la drástica prohibición

contenida en el artículo 49 constitucional. Es

cierto, por otra parte que con el propósito

de no dejar sin posible solución adecuada un

problema de tanta urgencia el Congreso de

la Unión, al expedir la Ley de Ingresos de la

Federación para el año en curso, formuló en

la misma el artículo 10 en el que se establece

que: a fin de regular el comercio exterior del

país con fines de estabilidad monetaria, de

impedir la elevación de los precios y de proteger

la producción nacional, el Ejecutivo de

la Unión, a propuesta de la Comisión de Aranceles,

aumentará o disminuirá hasta en un

100% las cuotas de la tarifa de exportación en

vigor y hasta en un 50% las de importación.

Y en ese propio artículo se autorizó también

al Ejecutivo para crear o suprimir fracciones

de las tarifas mencionadas, así como para

restringir o prohibir la importación, la exportación,

o el tránsito de productos, todo con

el propósito de realizar aquellos fines. Pero

independientemente de la inconveniencia

de estar repitiendo año tras año un precepto

semejante, bien podría suceder que, por los

motivos que se han expresado antes, la Corte

se pronunciase por declarar inconstitucional

un precepto semejante. De aquí la necesidad

de que esa autorización por todos conceptos

conveniente y necesaria se encuentre expresamente

permitida por un precepto constitucional.

Pero las comisiones que suscriben consideran

indispensable introducir una reforma

al texto de la adición que propone la iniciativa,

a fin de que no se realice cercenamiento

permanente y definitivo de facultad legislativa

atribuida por la ley constitucional al Poder

Legislativo, sino para hacer posible una delegación

de facultades en materia arancelaria

al Ejecutivo por una ley del Congreso, cuando

aquel la solicite o este considere conveniente

y necesario otorgarla, pero sujeta siempre

a la revisión y aprobación por su parte de lo

que hubiese hecho el Ejecutivo en uso de la

facultad otorgada.

Y como indispensable corolario, ha de modificarse

el párrafo segundo del artículo 49, a

fin de que en forma indubitable quede establecido

que sólo puede otorgarse facultades

al Ejecutivo para legislar, en los casos de suspensión

de garantías de que habla el artículo

29 y en materia arancelaria en los términos

del párrafo que se adiciona al artículo 131...

Conforme al proceso legislativo previsto para llevar

a cabo modificaciones constitucionales, se turnó la

iniciativa a dictamen de segunda lectura y posteriormente

a debate de los señores diputados, habiéndose

presentado un voto particular en contra

por parte del Diputado Gonzalo Chapela y B., cuyo

12

**LA CONSTITUCIÓN MEXICANA FRENTE A LA APERTURA COMERCIAL** Ruperto Patiño Manffer

**Sistema de Universidad Abierta**

Facultad de Derecho UNAM

contenido también puede consultarse en el Diario

de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso

de la Unión correspondiente al 21 de diciembre

de 1950.

En el debate correspondiente, intervinieron los diputados

Gonzalo Chapela, Alfonso Pérez Gasga, Jaime

Robles Martín del Campo, Antonio Rocha, Juan

José Hinojosa y Jorge Saracho Alvarez. Al concluir

el debate, se recogió la votación en lo general y en

lo particular, habiéndose aprobado el proyecto de

adición al artículo 131 y la reforma al artículo 49 de

la Constitución General de la República por 86 votos

a favor y 4 en contra. Se ordenó pasar al Senado

para continuar con el proceso legislativo previsto

en el caso de reformas constitucionales, habiendo

culminado dicho proceso con la adición de un

segundo párrafo al artículo 131 constitucional, tal

como aparece actualmente y en la modificación del

artículo 49 del propio ordenamiento fundamental,

para quedar en los términos que ahora presenta.

**Ley Reglamentaria del Artículo 131 constitucional**

Fue hasta 1955 cuando por primera vez el Congreso

de la Unión hizo uso de la facultad que le confiere

el segundo párrafo del artículo 131 constitucional y

para ello expidió la Ley Reglamentaria del Segundo

Párrafo del Artículo 131 de la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos, que estuvo vigente

hasta el 20 de enero de 1986 en que entró

en vigor la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

en Materia de Comercio Exterior sustituyendo

a la de 1955, que finalmente ha sido remplazada

por la actual Ley de Comercio Exterior de 1993.

III. ANÁLISIS DE LA REFORMA

CONSTITUCIONAL

Como se desprende tanto de la exposición de motivos

en que se apoyó la iniciativa de modificaciones

constitucionales, como de los dictámenes elaborados

por las Comisiones unidas Segunda de Puntos

Constitucionales y de Aranceles y Comercio Exterior,

y los argumentos expresados por los señores

diputados que intervinieron en el debate, parece

evidente que mediante la reforma constitucional se

ratificó el principio de que originalmente la facultad

de regular el comercio exterior del país mediante la

utilización de las medidas arancelarias y no arancelarias,

corresponde de manera exclusiva al Congreso

de la Unión y sólo por excepción, cuando el

órgano legislativo lo estime conveniente, para los

efectos previstos en el propio ordenamiento constitucional,

podrá facultarse al Ejecutivo para que,

cuando éste alto servidor público lo estime urgente,

sea él y no el Congreso quien defina el tratamiento

arancelario y no arancelario que se dará a las operaciones

de comercio exterior en nuestro país. En

todo caso, el Ejecutivo queda obligado a informar

al Congreso anualmente sobre el uso que hubiese

hecho de la facultad concedida y el Congreso debe

calificar la actuación del Ejecutivo cerciorándose de

que efectivamente se haya utilizado dicha facultad

para enfrentar casos de urgencia debidamente justificados.

Es nuestra opinión, que basamos en el texto de la

exposición de motivos de la iniciativa que dio origen

a la modificación constitucional, que la intención

teleológica que tuvo el Constituyente Permanente

al adicionar el segundo párrafo al artículo

131 constitucional, creando un caso de excepción

al principio de división de poderes, consagrado por

el artículo 49 del propio texto fundamental, fue la

de permitir que el Ejecutivo Federal tuviera la posibilidad

de intervenir con oportunidad en la promoción

y defensa de la economía nacional, frente a los

vaivenes y cambios imprevisibles que en su tiempo

13

**LA CONSTITUCIÓN MEXICANA FRENTE A LA APERTURA COMERCIAL** Ruperto Patiño Manffer

**Sistema de Universidad Abierta**

Facultad de Derecho UNAM

(1951) presentaba el comercio internacional, y para

que pudiera apoyar e impulsar la política de sustitución

de importaciones, enfrentando con oportunidad

los cambios intempestivos de precios y ofertas

del mercado internacional. Se deseaba que el Ejecutivo

Federal pudiera garantizar a la producción

doméstica un adecuado ambiente de seguridad y

estabilidad y la posibilidad legal de mantener un

margen suficiente de protección y seguridad para

impulsar los nuevos proyectos de inversión. Se iniciaba

así plenamente la política de sustitución de

importaciones.

En Todo caso, la intervención del Ejecutivo Federal

al hacer uso de esta facultad extraordinaria, debe

tener como fin, según lo dispone el propio artículo

constitucional, regular el comercio exterior, la

economía del país, la estabilidad de la producción

nacional, o de realizar cualquier otro propósito en

beneficio del país.

Introducir en la constitución una modificación al

principio de la división de poderes consagrado en el

artículo 49, mediante la adición del segundo párrafo

al artículo 131, resultó de tal importancia y trascendencia

que fue necesario, a juicio del Constituyente

Permanente, sujetar dicha excepción a dos condiciones

fundamentales: a) la autorización al Ejecutivo

Federal quedó sujeta a renovación anual y b) el

Ejecutivo Federal únicamente puede hacer uso de

la facultad extraordinaria que se le concedió, cuando

lo considere urgente para alcanzar los fines que

el precepto constitucional señala, es decir, regular

el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad

de la producción nacional, o de realizar cualquier

otro propósito en beneficio del país.

En efecto, la obligación a cargo del Ejecutivo Federal

de informar anualmente al Congreso de la

Unión sobre el uso que hubiese hecho de la facultad

concedida, permite al órgano legislador revisar

con dicha periodicidad el alcance de la autorización

concedida al Ejecutivo Federal y el uso que dicho

funcionario hubiese hecho de la misma. Con base

en éste conocimiento y previa su aprobación, el

Congreso debe decidir sobre la pertinencia de prorrogar

la misma o simplemente no renovarla y reasumir

para si la facultad que originalmente le encomienda

el propio artículo 131.

Por otra parte, el elemento urgencia en que debe

justificarse y fundamentarse el ejercicio de la facultad

concedida, se convierte en una obligación a cargo

del Ejecutivo Federal y en razón de dicha obligación

constitucional en cada ocasión en la que haga

uso de la facultad extraordinaria concedida por el

Congreso, modificando los aranceles y las medidas

no arancelarias aplicables al comercio exterior,

debe expresar los hechos y las razones por los que

considera urgente adoptar una medida arancelaria

o no arancelaria para regular el comercio exterior.

La adopción de una medida arancelaria o no arancelaria

en la que el Ejecutivo Federal no exprese

los hechos por los que considere que es urgente

adoptar dicha medida, provocaría que la medida

así adoptada careciera de fundamento constitucional,

ya que el Ejecutivo estaría excediéndose en los

límites de la facultad concedida por el Congreso.

IV. BREVE REFERENCIA A LOS ARTÍCULOS

4º. Y 5º. DE LA LEY DE COMERCIO

EXTERIOR

Ahora bien, como se observa de la lectura de la actual

Ley de Comercio Exterior (1993), al legislador

ordinario se le olvidaron éstos dos requisitos fundamentales

que establece el artículo 131 constitucional

en su segundo párrafo: a) no expresó que la

autorización concedida al Ejecutivo Federal tiene

carácter temporal y que en todo caso su renovación

está sujeta a que anualmente el Congreso Federal

revise y, en su caso apruebe, el uso que se hubiese

hecho de la misma y b) tampoco sujetó el ejercicio

de la facultad concedida a la existencia, a juicio

del propio Ejecutivo, de condiciones o situaciones

de urgencia, con lo que se provoca, en nuestra opi14

**LA CONSTITUCIÓN MEXICANA FRENTE A LA APERTURA COMERCIAL** Ruperto Patiño Manffer

**Sistema de Universidad Abierta**

Facultad de Derecho UNAM

nión, una incongruencia constitucional entre el texto

fundamental y la Ley reglamentaria.

En efecto, al revisar el artículo 4º. de la Ley de Comercio

Exterior, en sus diferentes fracciones, podemos

percatarnos de que, al hacer uso de la posibilidad

incorporada en el segundo párrafo del artículo

131 constitucional, el legislador ordinario otorgó al

Ejecutivo Federal facultades para crear, aumentar,

disminuir y suprimir aranceles, mediante decretos

publicados en el Diario Oficial de la Federación, de

conformidad con lo establecido por el artículo 131

de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos. Sin embargo, a pesar de la condición

que se incorpora en el texto de la fracción primera

del artículo 4º. de la Ley de Comercio Exterior,

al señalarse que la facultad concedida al Ejecutivo

Federal debe de ejercitarse de conformidad con lo

establecido en el segundo párrafo del artículo 131

constitucional, es evidente que el legislador ordinario

no incluyó expresamente la condición de que en

todo caso el ejercicio de esta facultad extraordinaria

sólo se justifica constitucionalmente cuando se

trate de casos de urgencia para alcanzar los objetivos

señalados en el propio texto constitucional y no

en todos los casos o en los casos ordinarios que no

califican como urgentes. Tan es así, que en la práctica,

ninguno de los innumerables decretos expedidos

por el Ejecutivo Federal, a través de los cuales

se modifican los impuestos de importación o de

exportación (aranceles), se ha invocado situaciones

de urgencia que justifiquen la medida modificadora

de los aranceles. Es decir, el Ejecutivo Federal ha

dado por hecho que la modificación de aranceles

puede llevarla a cabo en cualquier momento y no

únicamente cuando lo estime urgente, violentando

con esta conducta el sentido expreso del mandato

constitucional.

Diferente situación se presenta en la fracción segunda

del artículo 4º. de la Ley de Comercio Exterior, a

través de la cual se faculta al Ejecutivo Federal para

regular, restringir o prohibir la exportación, importación,

circulación o transito de mercancías, cuando

lo estime urgente, mediante decretos publicados en

el Diario Oficial de la Federación, de conformidad

con el artículo 131 de la Constitución. Es decir, para

el legislador ordinario, la condición que el constituyente

permanente introdujo en el segundo párrafo

del artículo 131 constitucional, referente a la consideración

de urgencia, únicamente es aplicable tratándose

de las medidas de regulación, restricción y

prohibición que se establezcan con relación a la exportación

e importación de mercancías y no, como

lo señalamos en el párrafo anterior, cuando se trate

de modificaciones a los impuestos de importación.

¿Por qué el legislador ordinario consideró que las

modificaciones a los impuestos de importación y

exportación establecidos en las Leyes correspondientes,

podría llevarlas a cabo el Ejecutivo Federal

sin tener prácticamente ninguna limitación y desde

luego sin observar la condición de urgencia establecida

por el Constituyente Permanente en el segundo

párrafo del artículo 131 constitucional y en

cambio, tratándose del establecimiento de medidas

para regular, restringir o prohibir la exportación, la

importación, circulación o tránsito de mercancías,

si condicionó al Ejecutivo Federal a la consideración

de urgencia a que nos hemos referido?. Realmente

no tenemos una respuesta. Sin embargo, si consideramos

que independientemente de la formula

incorporada por el legislador en el artículo 4º., fracción

I de la Ley de Comercio Exterior, el Ejecutivo

Federal está obligado por mandato de la constitución

(segundo párrafo del artículo 131), a señalar e

invocar consideraciones de urgencia en cada ocasión

en la que haga uso de la facultad de modificar

los impuestos de importación o exportación, ya que

la propia constitución no distingue entre las facultades

de modificación arancelaria y las facultades de

regulación del comercio exterior en relación con la

condición de que únicamente ejerza dichas facultades

el Ejecutivo Federal, cuando lo estime urgente

y no en otras condiciones.

Mas curioso resulta aún el caso de la fracción III del

artículo 4º. de la Ley de Comercio Exterior, mediante

la cual se faculta nuevamente al Ejecutivo Federal

15

**LA CONSTITUCIÓN MEXICANA FRENTE A LA APERTURA COMERCIAL** Ruperto Patiño Manffer

**Sistema de Universidad Abierta**

Facultad de Derecho UNAM

para establecer medidas para regular o restringir la

exportación o importación de mercancías a través

de acuerdos expedidos por la Secretaría (se refiere

a la que hoy es la Secretaría de Economía) o, en su

caso, conjuntamente con la autoridad competente,

y publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Como puede observarse, la facultad concedida en

la fracción III del artículo 4º., resulta prácticamente

la misma que la concedida en la fracción II del

propio artículo 4º., específicamente por lo que se

refiere a regular o restringir la exportación o la importación

de mercancías. Sin embargo, en este último

caso (fracción III), la facultad concedida puede

ejercerla por conducto del Secretario de Economía

y no necesariamente en forma directa el titular del

Ejecutivo Federal, situación que contradice el mandato

contenido en el artículo 80 constitucional que

expresamente dispone que: “el Supremo Poder Ejecutivo

de la Unión se deposita en un solo individuo

que se denominará Presidente de los Estados Unidos

Mexicanos”.

Adicionalmente, debemos observar que la facultad

concedida al Secretario de Economía, independientemente

de que carece de sustento constitucional,

resulta inclusive más amplia que la que se concede

al propio Titular del Ejecutivo Federal, ya que mientras

a éste funcionario se le limita el ejercicio de la

facultad de regular o restringir las exportaciones y

las importaciones a casos que se estimen de urgencia,

tal como lo establece la fracción II del artículo

4o. de la Ley, al Secretario de Economía se le otorga

la misma facultad que al Presidente de la República,

sólo que al Secretario no se le limita el ejercicio de

la misma a los casos que se estimen urgentes, sino

que tal como está redactada la fracción III del propio

artículo 4º., el Secretario de Economía puede

ejercer la facultad de regular o restringir la importación

y exportación de mercancías, siempre que lo

considere conveniente u oportuno, aunque no necesariamente

se trate de situaciones de urgencia.

Esta observación se refuerza con la lectura de la

fracción III del artículo 5º. de la propia ley de Comercio

Exterior, a través de la cual se faculta expresamente

al Secretario de Economía para: “Estudiar,

proyectar, establecer y modificar medidas de regulación

y restricción no arancelaria a la exportación,

importación, circulación y transito de mercancía. Es

decir, para el Secretario de Economía prácticamente

no existen límites para el ejercicio de una facultad

que originalmente le corresponde al Congreso de la

Unión y que por mandato constitucional es posible

delegarla en el Ejecutivo Federal, con las limitaciones

incorporadas en el propio texto constitucional.

Parece evidente que la delegación de estas facultades

en favor del Secretario de Economía, contenidas

en las fracciones III del artículo 4º. y III del artículo

5º., de la Ley de Comercio Exterior, rebasan los

límites que el Constituyente Permanente introdujo

al adicionar el segundo párrafo al artículo 131.

V.ANÁLISIS DE LA POLÍTICA

ARANCELARIA Y CONCLUSIONES

En una interpretación armónica de ambos textos

constitucionales, los artículos 31, fracción IV y 131,

segundo párrafo, podríamos concluir que el impuesto

general de importación es un instrumento

fundamental de la política económica y más específicamente

de la política comercial, instrumento

que debe utilizarse para alcanzar los objetivos establecidos

por el artículo 131 constitucional; es decir,

regular el comercio exterior, la economía del país,

la estabilidad de la producción nacional o realizar

cualquier otro propósito en beneficio del país.

Resulta notable la inconsistencia que se presenta

entre los niveles arancelarios que se establecen en

la tarifa del impuesto general de importación y los

aranceles que efectivamente se aplican a más del

90 por ciento de las mercancías que se importan

al mercado mexicano, debido a la intensa actividad

negociadora que han llevado a cabo los gobiernos

mexicanos durante los últimos 15 años (a partir de

1990), que nos ha llevado a suscribir 12 acuerdos

comerciales con 43 países.

16

**LA CONSTITUCIÓN MEXICANA FRENTE A LA APERTURA COMERCIAL** Ruperto Patiño Manffer

**Sistema de Universidad Abierta**

Facultad de Derecho UNAM

En efecto, a partir del régimen de gobierno de Carlos

Salinas y hasta el presente de Vicente Fox, la

política comercial se ha sustentado básicamente en

acuerdos que han tenido como punto central de la

negociación, justamente la eliminación o reducción

a la tasa cero de los aranceles o impuestos que se

aplican a las mercancías importadas.

Es decir, dadas la limitaciones que se establecen en

los artículos 31, fracción IV y 131, segundo párrafo

de la Constitución mexicana para el manejo de

la política arancelaria, los gobernantes mexicanos

han encontrado una forma de darle la vuelta a la

prescripción constitucional, promoviendo acuerdos

internacionales mediante los cuales se obligan

a reducir al nivel de tasa cero, los impuestos de

importación. Así, mediante el recurso de acudir a

la negociación internacional que los lleva a la suscripción

de acuerdos internacionales, han diseñado

una política arancelaria que no cumple ni está sujeta

a los principios y objetivos establecidos por los

preceptos constitucionales mencionados.

He llegado a la conclusión de que los tratados o

acuerdos internacionales de contenido comercial,

conocidos como tratados de libre comercio, que

han celebrado los gobernantes mexicanos comprometiendo

la política arancelaria, en los que se

pasa por alto tanto los requisitos como los objetivos

incorporados en los artículos 31, fracción IV y

131, segundo párrafo de la Constitución mexicana,

resultan inconstitucionales.

La inconstitucionalidad de que adolecen los tratados

de libre comercio, deriva del hecho de que para

su aceptación, suscripción, ratificación y puesta en

vigor, no se consultó ni se obtuvo la aprobación del

Congreso de la Unión, que resulta indispensable

por tratarse del establecimiento y modificación de

un impuesto, es decir, del impuesto general de importación,

que por su naturaleza fiscal, está sujeto

al principio de reserva legal, es decir, únicamente el

Congreso está facultado para crearlo o modificarlo,

tal como lo establece el artículo 31, fracción IV de la

Constitución mexicana, debidamente interpretado

por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En

otras palabras, podemos decir que, tratándose de

impuestos, cualesquiera que estos sean, corresponde

únicamente al Congreso de la Unión y no al Ejecutivo

Federal, su establecimiento y modificación,

por lo que resulta inconstitucional que el Ejecutivo

Federal asuma dicha competencia, mediante el

procedimiento de la negociación de compromisos

internacionales, en los que se obliga a modificar y

eliminar los impuestos de importación. En nuestra

opinión, el Ejecutivo Federal carece de facultades

constitucionales para comprometerse a reducir los

impuestos de importación, ya que ésta es una facultad

exclusiva del Congreso de la Unión, que por

mandato de la propia constitución, no interviene

en la celebración y aprobación de los tratados internacionales.

Aun suponiendo que el Ejecutivo Federal pretendiera

explicar su actuación con base en la facultad

extraordinaria que prevé el artículo 131, segundo

párrafo de la constitución, dicha explicación resultaría

insostenible, porque como hemos visto, la disposición

constitucional contenida se refiere a una

facultad extraordinaria que el Congreso puede delegar

en el Ejecutivo, para que éste alto funcionario

haga frente a situaciones de urgencia que estén

vinculadas con la regulación del comercio exterior,

la economía del país, la estabilidad de la producción

nacional o de realizar cualquier otro propósito en

beneficio del país. Condiciones que evidentemente

no se cumplen ni se satisfacen mediante la suscripción

de tratados comerciales en los que se acepta

la eliminación de los impuestos de importación, a

pesar de que se conocen los mayores costos que

deben enfrentar los productores nacionales derivados

de las ineficiencias estructurales y grado de

desarrollo de nuestra economía.

FIN