

LA CONSTITUCIÓN MEXICANA FRENTE A LA APERTURA COMERCIAL

Ruperto Patiño Manffer

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.

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.

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.

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,

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 vengán 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

² La versión vigente de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, entró en vigor el 1º. De abril 2002.

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.

“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 Báltiz Morfín. 15 de noviembre de 1999. Mayoría de diez votos. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Cabañero.

“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

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

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 DISPARRES.

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

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, Administra-

tiva

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. Carpicerito, 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,

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, entendiéndose 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.

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 cubrirse a través de los tributos y entre estos ocupan sitio preferente los impuestos cuya

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.

³ Véase el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, correspondiente al 5 de diciembre de 1950. México.

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,

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 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 prohíbe: "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

⁴ Ibidem

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

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

(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 sí 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 opi-

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 tránsito 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 fórmula 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.

Más 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

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 Co-

mercio 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 tránsito 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.

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 las 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