

522
28



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LA NECESIDAD DE REFORMAR EL MARCO CONSTITUCIONAL DEL COMERCIO EXTERIOR EN MEXICO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
HORACIO ARMANDO LOPEZ PORTILLO JASO

Asesor de Tesis:
LIC. RODOLFO TERRAZAS SALGADO

CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO

1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA GENERAL
EXAMENES Y TITULACIONES



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE DE CONTENIDO

INTRODUCCION	1
--------------------	---

CAPITULO PRIMERO

CARACTERISTICAS ESSENCIALES DEL COMERCIO EXTERIOR CONTEMPORANEO

I.- El Comercio Exterior como una Actividad Mundial	5
II.- La Cooperación Comercial Internacional	10

CAPITULO SEGUNDO

EVOLUCION HISTORICA DE LA REGULACION CONSTITUCIONAL DEL COMERCIO EXTERIOR

I.- Constitución de Cadiz de 1812	15
II.- Constitución de Apatzingan de 1814	17
III.- Constitución Federal de 1824	18
IV.- Siete Leyes Constitucionales de 1836	20
V.- Bases Orgánicas de 1843	22
VI.- Constitución Federal de 1857	23

CAPITULO TERCERO

ANALISIS CRITICO DEL MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR

I.- Artículo 49	29
II.- Artículo 73, fracción XXIX, inciso 10.	38
III.- Artículo 73, fracción XXIX-F	43
IV.- Artículo 89, fracción XIII	47
V.- Artículo 117, fracciones IV, V, VI y VII	49

VI.- Artículo 118, fracción I	54
VII.- Artículo 131	59
1.- Facultades de la Federación en materia de comercio exterior	60
A) Facultad de gravar mercancías de importación y exportación	62
B) Facultad de reglamentar y prohibir la circulación de mercancías	65
C) Prohibición de crear gravámenes para el Distrito Federal	66
2.- Facultades del Ejecutivo en materia de comercio exterior	67
A) Necesidad práctica de la delegación de las facultades de la Federación en la persona del Presidente de la República	82
B) Efectos de la delegación de facultades	84
C) Obligación de rendir informe al Congreso de la Unión del uso de tales facultades	87
VIII.- Artículo 133	88

C A P I T U L O C U A R T O

NECESIDAD DE UN NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL PARA EL COMERCIO EXTERIOR EN MEXICO

I.- Consideraciones Previas	97
II.- Propuestas de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	
1.- Artículo 73, fracción XXIX-F	98
2.- Artículo 89	102
3.- Artículo 117	104
4.- Artículo 131	105
CONCLUSIONES	108

I N T R O D U C C I O N

Desde tiempos inmemoriales el ejercicio del Derecho ha sido una de las actividades cotidianas, innegables, del hombre, tanto por su significado "per se" cuanto por su sentido respecto del individuo y, colectivamente, de la sociedad. Lo que equivale a decir, sin hipérbole, que es una de las materias que nace con la Humanidad y que ha evolucionado, se ha desarrollado y ha sido objeto de variadas interpretaciones y de ejercicio según las necesidades de las poblaciones, de acuerdo con la jerarquía de su cultura, y conforme con el grado de civilidad y la idiosincrasia de los individuos como tales y como integrantes de un todo congruente aunque no siempre acorde con los señalamientos, derechos y obligaciones que el propio Derecho impone.

El campo de su jurisdicción y su ejercicio es tan vasto como el de la mente humana, por lo que para ejercerlo, tanto en lo individual como en lo colectivo, ha tenido que ser concebido y ejercitado como un proceso histórico que, por su vastedad y complejidad, tuvo que ser dividido por su propio creador, el hombre, en varias y distintas concepciones que, a su vez, lo denominan; así se puede hablar de Derecho civil, Derecho constitucional, Derecho penal, Derecho internacional, Derecho mercantil, etc., cada uno con sus propias características y señalamientos, que han sido vertidos y expuestos en leyes y códigos de diversa índole

con la finalidad de hacerlos operantes en la sociedad a la que habrán de servir que, a su vez, se vale de ellos para aplicarlos a sus actividades cotidianas, así sean locales, nacionales, interestatales o internacionales.

Así concebidas, cada una de las divisiones primarias del Derecho tiene, necesariamente, que ser subdividida, en forma tal, que sus preceptos y regulaciones puedan y deban ser acatados y seguidos por la sociedad, en lo colectivo, así como por el individuo como unidad integrante del conglomerado social en el que se desenvuelve.

Este ejercicio unitario y colectivo ha sido posible no solamente como producto del devenir de la humanidad sino de acuerdo con los puntos de vista, las necesidades y los requerimientos individuales. Así, por ejemplo (esto varía según el Derecho y la sociedad en la que se genera), el comercio, por principio, puede dividirse, provisionalmente, en interno y externo, es decir, el que tiene lugar dentro de una jurisdicción - y solamente dentro de ella - así sea un condado, un municipio, un estado o un país; pero, en el exterior, la práctica del comercio no puede subordinarse a una sola parte, necesariamente ha de ser regulado por la práctica entre dos o más partes hasta que éstas se hacen contestes con el contenido y la práctica de los preceptos que contienen. Estas son las características esenciales del comercio internacional contemporáneo, que se ha pretendido señalar, así sea someramente, en el Capítulo Primero de este trabajo que someto a vuestra consideración.

Para llegar a un fin en cuanto a la exposición y ejercicio del Derecho, es indispensable conocer el por qué de sus orígenes, que motivaciones hubo para su creación y, en su caso, cuáles fueron las características nacionales e internacionales que dieron paso a determinada codificación; dicho en otra forma, se trata, en el Capítulo Segundo, de presentar la evolución histórica de la regulación constitucional del comercio exterior. Esto con el propósito de conocer, así sea a grandes rasgos, el devenir del comercio mexicano, en el ámbito de nuestras leyes y relaciones internacionales.

Para el último propósito señalado ha sido necesario, Capítulo Tercero, llevar a cabo un análisis crítico del marco constitucional vigente en materia de comercio exterior, procurando, como en todo lo antes expuesto, hacer una crítica constructiva por objetiva, si bien sin soslayar nuestros puntos de vista como ciudadanos y como juristas encaminados a la mejor práctica del Derecho. Todo esto sin menoscabar, Capítulo Cuarto, la exposición de la necesidad de estructurar y codificar un nuevo marco constitucional para el comercio exterior en México. Para ello ha sido menester adentrarse en el estudio de los preceptos siguientes: Artículo 89, Fracción XIII, las facultades del Ejecutivo para establecer y suprimir aduanas y habilitar puertos; Artículos 117 y 118 que tratan y conocen de las prohibiciones absolutas y relativas a los Estados de la Federación en materia de comercio; Artículo 49, que consagra

el principio de la división de poderes y las facultades extraordinarias del Ejecutivo; Artículo 73, Fracciones XXIX y XXIX-F, que hace saber de las facultades del Congreso para establecer contribuciones al comercio exterior y para legislar en materia de inversión extranjera, transferencia de tecnología, y propiedad intelectual e industrial. Finalmente, al tratar el Artículo 131, se hace una breve exposición de las facultades de la Federación y del Ejecutivo, en materia de comercio exterior.

Se concluye, sintéticamente, con propuestas de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No se ha pretendido, en ningún momento, la vanidad de sentirse expositor absoluto de la verdad, pero sí se ha deseado, vehementemente, ser honesto y lo más objetivo en el análisis, que podrá ser compartido o no por juristas prestigiosos, con mayor experiencia que la que hemos podido acumular en bufetes de la iniciativa privada y en el área jurídica del sistema bancario, tales como Goodrich, Riquelme y Asociados, Santamarina y Stett y Banco Nacional de México.

Desco, fervientemente, que este ensayo de tesis de licenciatura merezca la aprobación de mis maestros y camaradas, en mi afán de hacer una aportación al conocimiento y ejercicio del Derecho y del comercio exterior en México.

**CAPITULO PRIMERO. CARACTERISTICAS ESENCIALES DEL COMERCIO
EXTERIOR CONTEMPORANEO.**

I. El Comercio Exterior como una Actividad Mundial.

Quando hablamos de comercio exterior nos referimos a las relaciones comerciales de un país con otros en el marco de una normatividad aplicable a todos por igual, es decir, a lo que un país vende a otros países y lo que compra de ellos, de conformidad con ciertas reglas.

Sin embargo, el término "comercio exterior", de acuerdo con el maestro Ruperto Patiño¹, es sólo aplicable a la actividad comercial externa de un solo país, no así a la actividad global llevada a cabo por el conjunto de la comunidad internacional, a la que se le llama, correctamente, "comercio internacional".

Partiendo de esta premisa, el comercio internacional será el conjunto de los comercios exteriores de los distintos países. En este contexto, los comercios exteriores estarán acordes con distintos lineamientos o, en su caso, desarrollarse de tal manera que el comercio exterior de A no afecte negativamente a B. Este tenore da como resultado que se homogenice el comercio internacional.

Por ejemplo, finalizada la Segunda Guerra Mundial, algunos países se reunieron para discutir respecto de su

1.- Explicación dada al suscrito por el maestro Ruperto Patiño Mantec en su cubículo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

intercambio comercial, de su interacción económica, de cómo podían auxiliarse después de que todos habían sido debilitados por la conducción de una guerra. En virtud de esta situación, cada país cedió un poco o mucho de sus pretensiones y aceptó juntarse con otros para lograr objetivos comunes.

Como resultado de estas concesiones recíprocas entre los países, el comercio mundial creció rápidamente, ayudado por la significativa liberalización de las barreras arancelarias. Consecuentemente, la economía mundial se volvió abrumadoramente integrada, y el volumen del intercambio comercial superó al volumen de la producción.

Sin embargo, los países del mundo de la década de los cincuenta aún no estaban listos para reunirse plenamente y confiar en sus vecinos.

Al mismo tiempo que los países se hacían concesiones recíprocas, inventaban barreras no arancelarias para "proteger" su propia industria de los productos extranjeros que resultaban más baratos o de mayor calidad que los nacionales.

Esta clase de disposiciones provocó un nuevo tipo de comercio, y en virtud de las medidas proteccionistas se comenzó a gestar el comercio de productos semiterminados, en contraposición al comercio de los productos elaborados en un país con materias primas únicamente de ese país.

Por ejemplo, cuando algún sector productivo de un país afronta dificultades y no puede competir con los productos

de otro u otros países, procura una barrera no arancelaria a esos productos. Sin embargo, si un país sin dificultades invierte en un país que las tiene, al primero ofrecerá oportunidades de empleo en un sector que, de lo contrario, se vería amenazado por la competencia que provocaría la importación de dichos productos. En estas cosas será importante determinar hasta que extremo los volúmenes de inversión son inducidos por las medidas proteccionistas del país importador. Es decir, mientras que los productos terminados son restringidos, los flujos de inversión han servido para alentar el comercio internacional de productos semiterminados y componentes. En algunos casos los flujos de inversión que son influidos por consideraciones de política comercial pueden haber provocado una ineficiente asignación de recursos.

Este modo de desarrollar el comercio internacional tuvo auge en las décadas de los setenta y ochenta. Posteriormente el aumento de las presiones proteccionistas se ha vuelto alarmante, en virtud de que la similitud de reacciones en cadena de los países podría provocar un círculo vicioso generado por acciones restrictivas individuales en el marco de un lento crecimiento económico, y economías altamente interdependientes.

El aumento en el proteccionismo ha provocado, y así se ha hecho notar desde la finalización de la Ronda de Tokio de Negociaciones Comerciales Multilaterales, en 1979, dos

fenómenos particularmente importantes: primero, el impulso hacia la liberalización del comercio internacional parece haberse disipado después de tres décadas, y, segundo, evidencia existir un giro radical en las políticas comerciales internas, lo que demuestra de modo incontrovertible la cada vez mayor preocupación por las balanzas comerciales entre los países altamente exportadores.

En 1982, por ejemplo, el Congreso de los Estados Unidos de América discutía el Acta de Reciprocidad, en un claro intento por poner fin a la preocupación de los comerciantes estadounidenses de que sus competidores extranjeros recibían ventajas inmerecidas a través de políticas internas y convenios institucionales celebrados allende sus fronteras.

Pero no todas las medidas proteccionistas consisten en la prohibición o restricción de determinadas importaciones, sino, también, en otras medidas tales como la concesión de subsidios a diversas industrias, u otras medidas que distorsionan el concepto de la libre competencia.

Como hemos observado, las medidas proteccionistas se aplican a los productos de un país, ya sean industriales o agropecuarios; sin embargo, los "objetos transportables", como los llama el maestro Wither², no son los únicos objetos de comercio internacional, también lo son los servicios. En este marco cabría cuestionarse si estos servicios también

2.- WITHER, JORGE. 1941. Derecho del Comercio Internacional.
Buenos Aires: Híndia, p. 3.

son susceptibles de ser protegidos por medidas tales como las que se aplican a las mercancías.

No obstante, aproximadamente desde el año de 1989, es decir, desde el surgimiento de la política de apertura económica del presidente Gorbachov, en la Unión Soviética, los países occidentales han visto como cambio necesario la disminución de las barreras comerciales entre ellos, y la mayor interacción ya no mundial, sino regional o de vecinos. Esos países han admitido que para interactuar a gran escala es necesario, primero, hacerlo a pequeño nivel.

Es a partir de estas fechas cuando, paulatinamente, se han disminuido las barreras arancelarias a los productos de otros países, sobre todo de aquellos que son vecinos, para que los mismos países obtengan ventajas entre sí.

En este sentido, independientemente de su importancia desde el punto de vista de asimilar los servicios a los objetos de comercio internacional, la Ronda de Montevideo del GATT ha servido para fomentar las relaciones comerciales fronterizas y regionales.

Sin embargo, aun en nuestros días, los países industrializados, los que detentan el 70% de la riqueza del planeta y ejercen el 80% del comercio internacional, y los países en vías de desarrollo, los que poseen la mayor parte de los recursos naturales (metales, fauna y flora) del mundo no han podido acordar respecto de la liberalización del comercio de esos bienes.

En los años de 1992 y 1993 se han hecho esfuerzos por parte de los dirigentes de las diversas corrientes político-económicas mundiales para intentar encontrar soluciones a este estancamiento y, así, avanzar hacia una mayor integración económica mundial.

II. La Cooperación Comercial Internacional.

En líneas anteriores hemos comentado brevemente el desarrollo de la integración comercial internacional; empero, es indispensable analizar, así sea someramente, como los países se integran comercialmente.

En primer término, es menester señalar a los convenios internacionales como fuente primaria, directa e inmediata, de los compromisos comerciales internacionales. De estos acuerdos entre Estados se deriva la formación de organismos internacionales que regulan la práctica comercial internacional.

Dice Pedro Fernández Lalanne que "las necesidades del comercio internacional determinaron siempre la política de los Estados exteriorizada mediante tratados. Es así como los países han suscrito numerosos acuerdos para el comercio internacional y la navegación".³

Así, los tratados internacionales sirven diversos propósitos: se pueden referir a la totalidad del comercio

=====

3.- Citado por CARVAJAL CONTRERAS, MAXIMO. 1988. Derecho Aduanero. Porrúa: México. p. 33.

entre dos o más países, como los celebrados por México con Cuba en 1986; con España en 1978; con Estados Unidos en 1987; con Japón en 1970; con la antigua URSS en 1975; y el más reciente con Chile, en 1997.

Los tratados se pueden referir también a un determinado producto (Comunidad Europea del Carbón y el Acero), a brindar facilidades y eliminar formalidades aduaneras, y a fijar las bases para la cooperación y la asistencia mutua de los Estados, en materia comercial.

Independientemente de las anteriores funciones de los tratados internacionales, estos han sido la vía idónea para crear zonas de integración aduanera: "México, dentro de esta forma de tratados internacionales firmó en 1960 el convenio que dio origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio sustituida en 1980 por el convenio que originó a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)".⁴

Como observamos, la integración aduanera es el camino más viable para la cooperación comercial internacional y, por ende, debe estudiarse en este ensayo.

La integración aduanera debe ser gradual, pasar por varias etapas, para que funcione verdaderamente. Primero los países deben cooperar entre sí, luego procederán a integrarse y, por último, unificarán sus políticas y criterios comerciales internacionales. Empero, no siempre es seguido este orden, los países pueden acordar pasar

4.- Ibid.

directamente a la integración o a la unificación.

"COOPERACION. Es el acuerdo bilateral o multinacional en que los Estados miembros se comprometen a cumplir recíprocamente asuntos de interés común sin que esto signifique menoscabo de su libertad o soberanía.

"INTEGRACION. En sentido estricto, consiste en que a través de los tratados internacionales, dos o más Estados ceden sus prerrogativas soberanas, para crear una zona nueva con personalidad jurídica independiente a la de sus miembros, en la cual puedan circular libremente y con el mismo tratamiento mercancías, servicios, personas y capitales, según sea el grado de amplitud de la integración.

"UNIFICACION. Es la forma más elevada de integración, en la cual hay una fusión completa de los Estados, los cuales se reservan algunos atributos de su soberanía para cuestiones de poca importancia y de carácter local pero los asuntos de importancia son fijados por la unión, siendo sus resoluciones obligatorias para todos los Estados unificados. Es decir, se forma un Estado nuevo con todos sus atributos."⁵

De las formas señaladas, la única que reviste importancia para este estudio es la de Integración, pues, de hecho, es la que en la práctica se puede realizar, pues la cooperación es una forma tibia, y la unificación no puede ser puesta en práctica por las divergencias entre los

5.- Ibid.

distintos sistemas politico-economicos imperantes en el mundo.

"La integracion puede ser 'global' o 'sectorial'. A la primera se la conoce tambien con el nombre de 'horizontal' y es cuando se comprende la suma de actividades de una zona determinada. La segunda, llamada tambien 'vertical', es la que incluye uno o varios sectores economicos del area que se integra."⁶

Las formas de integracion pueden ser de cuatro maneras, a saber: sistema de preferencias aduaneras, area de libre comercio, union aduanera, y mercado comun o union economica.

En la primera, un conjunto de paises se conceden entre si una serie de ventajas no aplicables a terceros. La segunda se expresa a traves de un tratado internacional por el que segun Bela Balassa "quedan abolidos los aranceles (y las restricciones cuantitativas) entre los paises participantes, pero cada miembro mantiene sus propios aranceles en contra de los no miembros". La union aduanera consiste en la eliminacion absoluta de los aranceles y barreras cualitativas y cuantitativas entre los paises miembros. El mercado comun prevé no solo el desarme arancelario y comercial entre los paises miembros, sino un arancel comun a todos los miembros y reparto equitativo de los recaudamientos por concepto de comercio exterior.

=====

6.- Ibid. p. 36.

7.- Citado por CARVAJAL CONTRERAS. Op. Cit. p. 37.

Es así como los países se ponen de acuerdo para realizar conjuntamente, y con mayor calidad, sus esfuerzos para el mejor desarrollo de su economía.

CAPITULO SEGUNDO. EVOLUCION HISTORICA DE LA REGULACION
CONSTITUCIONAL DEL COMERCIO EXTERIOR.

I. Constitución de Cadiz de 1812.

La Constitución de la Monarquía Española, promulgada en la ciudad de Cadiz en 1812, es fruto del trabajo desarrollado por las Cortes convocadas por el entonces rey español, Fernando VII, para dotar a su reino de una mayor y mejor legislación.

Elaborada en una época de intranquilidad en todo el mundo occidental, la Constitución de Cadiz pretendía regular adecuadamente todos los acontecimientos de la vida humana que incidían directamente en la estabilidad y el desarrollo de España y sus colonias. Sin embargo, toda vez que para los españoles de la época el comercio era una actividad primordial, resulta ilógico que, a pesar de la libertad que necesariamente debe gozar, no se haya normado eficientemente el comercio exterior de España con sus colonias y con otros países.

Así, el Título III, Capítulo VII, Artículo 131, Séptima, se refiere a la facultad de las Cortes de aprobar, entre otros, los tratados "especiales de comercio", equiparándolos con los tratados de "alianza ofensiva", es decir, de posibilidad de guerrear, y con los subsidios que,

en cierta medida, también influyen en el comercio, y en la Decimaseptima consigna de manera específica "establecer las aduanas y aranceles de Jerezón"⁸.

Resulta sorprendente observar que, siendo el comercio una actividad dinámica que requiere de decisiones ejecutivas, la Constitución de Cadiz no reserva facultades expresas al rey para realizar actos de comercio externo, pues en el Título IV que contiene sus atribuciones y deberes, sólo el Artículo 170 se refiere a la seguridad del reino en lo exterior, en la que se supone se halla el comercio.

Es hasta el Título VI, Del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos; Capitulo I - De los Ayuntamientos; Artículo 321, que se consigna de manera expresa: "Estará a cargo de los ayuntamientos:... 'Noveno: Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso'".⁹

De todo lo mencionado podemos presumir que para los españoles de finales del siglo XVIII y principios del XIX, el comercio, tanto interno como de ultramar, debía estar supeditado a las facultades de las Cortes y, de manera muy

=====

8.- Artículo 131, Septima y Decimaseptima del Capitulo VII, Título III. De las Cortes. (Ver: TENA RAMIREZ, FELIPE. 1991. Leyes Fundamentales de México. Porrúa: México). p. 78.

9.- TENA RAMIREZ, FELIPE. 1991. Leyes Fundamentales de México. Porrúa: México. p. 97.

superficial, a las del rey, si bien se debía otorgar facultades expresas a los ayuntamientos que, por otra parte, dependían jerárquicamente de la Corona.

II. Constitución de Apatzingán de 1814.

En cuanto a la legislación netamente de nuestro país en el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", Capítulo VIII - De la atribuciones del Supremo Congreso, establece que "Al Supremo Congreso pertenece exclusivamente:... Artículo 108.- Decretar la guerra y dictar las instrucciones bajo de las cuales haya de proponerse o admitirse la paz; las que deben de recitarse para ajustar los tratados de alianza y comercio con las demás naciones, y aprobar antes de su ratificación estos tratados"¹⁰.

... "Artículo 115.- Declarar si ha de haber aduanas y en qué lugares."¹¹

Estamos asistiendo, pues, a pocos años de la promulgación de la Constitución de Cádiz, a un notorio avance en una de las colonias españolas más conspicuas, la de México, en lo que respecta a la legislación sobre comercio, ya que el Supremo Congreso, creado por Morelos, ya menciona de manera específica la obligación de declarar la

10.- Ibid. p. 43.

11.- Ibid.

existencia de las aduanas y en que lugares.

Por otra parte, en el Capítulo XII - De la autoridad del Supremo Gobierno, se establece: "Al Supremo Gobierno toca privativamente:... Artículo 159.- Publicar la guerra y ajustar la paz. Celebrar tratados de alianza y comercio con las naciones extranjeras, conforme al artículo 108, correspondiéndose con sus gabinetes en las negociaciones que ocurran, por sí o por medio de los ministros públicos de que habla el artículo 107;..."¹².

De las atribuciones del Supremo Congreso y de la autoridad del Supremo Gobierno, elaboradas y hechas públicas en México, tiene que concluirse, necesariamente, que nuestro país había aventajado ya la noción de comercio y aduanas hecha expresa por el Gobierno español, ya que la Constitución de Apatzingán, en la parte relativa, menciona expresamente cómo y qué organismos deben ajustar y aprobar los tratados de comercio; la facultad del Poder Legislativo para establecer y situar las aduanas, así como la autoridad del Poder Ejecutivo para negociar y acordar con otros países la manera en que se regulará el intercambio comercial entre México y éstos.

III. Constitución Federal de 1824.

La evolución de las leyes sobre comercio, tanto nacional como internacional, continúa hasta plasmarse en la ~~Constitución~~
12.- *Ibid.* p. 48.

Constitucion de 1824 que, en su Titulo III, Sección Quinta. De las facultades del Congreso General, establece: "50. Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

"...XI. Arreglar el comercio con las naciones extranjeras y entre los diferentes Estados de la Federación y tribus de los indios.

"...XIV. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas y designar su ubicación."¹³

"Titulo IV.

"Sección Cuarta. De las atribuciones del Presidente y restricciones de sus facultades.

"110. Las atribuciones del Presidente son las que siguen:

"...XIV. Dirigir las negociaciones diplomaticas, y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, federacion, neutralidad, armada, comercio y cualesquiera otros: mas para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos, debiera proceder la aprobacion del Congreso General."¹⁴

Como se ve la evolucion del concepto constitucional sobre la materia del comercio exterior y, consiguientemente, el referido al establecimiento de aduanas, asi como respecto de la celebracion de tratados con otras naciones,

13.- Ibid. pp. 174 y 175.

14.- Ibid. p. 173.

va evolucionando de tal manera que confiere atribuciones precisas y concretas tanto al Poder Legislativo como al Poder Ejecutivo, porque en el Título III, Sección Quinta, 56., establece las facultades exclusivas del Congreso General respecto al comercio con naciones extranjeras, así como la habilitación de puertos y el establecimiento de aduanas, y, finalmente, autoriza al Presidente de la República para celebrar tratados de comercio, siempre que estos sean aprobados y, en su caso, ratificados por el Congreso General.

En lo antes expuesto se encuentran los más precisos antecedentes de los Artículos 131 y 133 de la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refieren, respectivamente, a: las facultades extraordinarias del Poder Ejecutivo para legislar en materia de comercio exterior, y a la jerarquía de los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República que sean aprobados por el Senado.

IV. Siete Leyes Constitucionales de 1836.

La evolución del derecho del comercio exterior no termina en una prescripción constitucional y, por ende, legal, sino que trasciende y evoluciona con el tiempo, de manera que con matices diferentes, con redacciones distintas, se prolonga a la Constitución de 1836 que, en su

Primera Ley Constitucional, Derechos y Obligaciones de los Mexicanos y Habitantes de la República, expresa:

"Artículo 20.- Son derechos del mexicano:

"...VI. No podersele impedir la traslación de sus personas y bienes a otro país, cuando le convenga, con tal de que no deje descubierta en la República responsabilidad de ningún género y satisfaga, por la extracción de los segundos la cuota que establezcan las leyes."¹⁵

Como se verá, la especificación de bienes, con ciertas taxativas reguladas por las leyes en vigor, ya es una idea implícita, de manera tácita, en el Derecho Aduanal.

Más aún, en la Cuarta Ley, Organización del Supremo Poder Ejecutivo, se establece:

"Artículo 17.- Son atribuciones del Presidente de la República:

"...XXX.- Habilitar puertos o cerrarlos, establecer o suprimir aduanas y formar los aranceles de comercio, con absoluta sujeción a las bases que prescribe el Congreso."¹⁶

Apartado este, que ya de manera expresa indica las atribuciones del Poder Ejecutivo y la forma en que deberá ejercerlas en cuanto al establecimiento de aduanas, y la configuración de los aranceles comerciales.

=====
15.- Ibid. p. 206.

16.- Ibid. p. 227.

V. Bases Orgánicas de 1843.

El desarrollo y la evolución de este proceso continúa en la Constitución de 1843, que consigna lo siguiente:

"Artículo 9.- Deberes de los habitantes de la República:

"...XIV.- A ningún mexicano se le podrá impedir la traslación de su persona y bienes a otro país, con tal de que no deje descubierta en la República responsabilidad de ningún género y satisfaga por la extracción de sus intereses los derechos que establezcan las leyes."¹⁷

"Artículo 55.- Son facultades del Congreso:

"...IX.- Aprobar toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras.

"...XII.- Habilitar puertos para el comercio extranjero y de cabotaje, y dar al Gobierno bases y reglas generales para la formación de aranceles de comercio."¹⁸

"Artículo 87.- Corresponde al Presidente de la República:

"...XV.- Formar los aranceles de comercio con sujeción a las bases que diere el Congreso."¹⁹

Como puede observarse, en este ordenamiento ya se hace una separación expresa de las atribuciones tanto del Poder

17.- Ibid. p. 408.

18.- Ibid. p. 415.

19.- Ibid. p. 419.

Legislativo cuanto del Poder Ejecutivo, que supedita sus funciones a las que le dicte el Congreso, respecto a los tratados con naciones extranjeras, así como la habilitación y diferenciación de puertos para el comercio extranjero y de cabotaje, tanto como para la formulación de aranceles de comercio, que en legislaciones anteriores no habían sido previstos, si bien deja al Poder Ejecutivo la facultad de formular los propios aranceles, aun cuando siempre sujeto a las bases que le dicte el propio Poder Legislativo.

VI. Constitución Federal de 1857.

Por supuesto, la historia de la regulación constitucional del comercio exterior de México se prolonga hasta la Constitución de 1857, que consigna:

Título III.- De la división de poderes.

Sección I.- Del Poder Legislativo.

Párrafo III.- De las facultades del Congreso.

"Artículo 77.- El Congreso tiene facultad:

"...IX.- Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones onerosas."²⁰

Sección II.- Del Poder Ejecutivo.

"Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del

Presidente son las siguientes:

Resumen de la

20.- *IBID.*, p. 618.

"...XIV.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación."²¹

Título V.- De los Estados de la Federación.

"Artículo 112.- Tampoco pueden, sin el consentimiento del Congreso de la Unión:

"I.- Establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puerto; ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones."²²

Título VI.- Previsiones Generales.

"Artículo 124.- Para el 1o. de junio de 1858 quedarán abolidas las alcabalas y aduanas interiores en toda la República."²³

Como se ve, ya se especifican las facultades del Congreso, que legisla sobre el comercio exterior y fija las bases del comercio entre los distintos Estados, y, así mismo, establece las facultades y obligaciones del Poder Ejecutivo, al que le otorga la potestad de habilitar los puertos así como la de establecer aduanas marítimas y fronterizas, de acuerdo con su propio criterio.

Del mismo modo, se percibe una considerable modificación en cuanto a las facultades del Congreso, ya que dispone previsiones generales en relación con las alcabalas

=====

21.- Ibid. p. 622.

22.- Ibid. p. 625.

23.- Ibid. p. 627.

y aduanas interiores en la Republica, y limita los derechos de los Estados de la Federacion respecto a la imposicion de gravámenes al comercio.

Pero estas disposiciones no fueron definitivas ni perdurables durante mucho tiempo, así, el 22 de noviembre de 1886, tiene lugar la reforma que reza:

"Artículo 124.- Los Estados no podran imponer ningún derecho por el simple transito de mercancías en la circulación interior. Solo el Gobierno de la Union podrá decretar derechos de tránsito, pero únicamente respecto de efectos extranjeros que atraviesen el país por líneas internacionales o interoceánicas, sin estar en el territorio nacional. El tiempo que el mercancía para su tránsito y salida al extranjero.

"No prohibiran directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de el, de ninguna mercancía, a no ser por motivo de policia; ni gravarán los artículos de producción nacional por su salida para el extranjero o para otro Estado.

"Las exenciones de derechos que concedan seran generales, no pudiendo decretarlas en favor de los productos de determinada procedencia.

"La cuota del impuesto para determinada mercancía será una misma, sea cual fuere su procedencia, sin que pueda asignársele mayor gravamen que el que reportan los frutos similares de la entidad política en que se decreta el impuesto.

"La mercancía nacional no podrá ser sometida a determinada ruta ni a inspección registro en los caminos, ni exigirse documento fiscal alguno para su circulación interior.

"No gravaran la mercancía extranjera con mayor cuota que aquella cuyo sobre les haya sido consentido por ley federal."²⁴

Y todavía el 10. de mayo de 1896, la propia Constitución de 1857 se reforma y adiciona de la siguiente manera:

"Artículo III.- Los Estados no pueden:

"...IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

"V.- Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

"VI.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe a la mercancía.

"VII.- Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos, por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se

24.- *Ibid.* p. 702.

establezca respecto a la producción similar de la localidad o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia."²⁵

"Artículo 124.- Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se exporten o importen, 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 y Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 111."²⁶

Es decir, tanto la reforma de 1886 como las reformas y adiciones de 1896, restringen las facultades de los Estados para imponer gravámenes al tránsito de mercancías en el interior del país, y confieren al Gobierno de la Unión facultades para regular el tránsito de mercaderías extranjeras, así sea por líneas internacionales o interoceánicas, subordinándolas solo al tiempo de travesía y salida.

Del mismo modo, la reforma de 1886 se anticipa a otros ordenamientos al consagrar como pueden establecerse las exenciones de derechos, cuales deben ser los impuestos para

25.- Ibid. p. 711.

26.- Ibid.

determinadas mercancías, y, finalmente, especifica como la mercancía nacional podrá circular libremente por el territorio nacional, sin que se le exija determinada ruta, ni inspección, ni documento fiscal alguno para su circulación interior.

Las reformas y adiciones de 1896 van más lejos al señalar que los Estados no pueden gravar el tránsito de personas o bienes que se hagan cruzar por su territorio. Además, no pueden gravar en forma alguna la entrada o salida de su territorio a ninguna mercancía; tampoco pueden gravar la circulación de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuyo cobro se efectúe por aduanas locales, ni verificar la procedencia, el contenido ni el destino de las mercancías. Tampoco pueden emitir leyes fiscales que signifiquen diferencias de impuestos o requisitos en razón de la procedencia de las mercancías, así nacionales como extranjeras.

Todas las consideraciones anteriores quedan subordinadas al artículo 127 que especifica, de manera expresa, la facultad de la Federación para gravar las mercancías que se exporten o importen o que transiten por el territorio nacional, así como reglamentar la circulación en el interior del país de toda clase de efectos, pero sin que la propia Federación pueda establecer en el Distrito y Territorios Federales los impuestos expresados en el Artículo 111.

CAPITULO TERCERO. ANALISIS CRITICO DEL MARCO CONSTITUCIONAL
VIGENTE EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR.

I. Artículo 49.

De acuerdo con las teorías de los diversos pensadores jurídicos y políticos de la historia del hombre, desde la antigüedad clásica hasta la fecha, la forma de organización humana, última y perfecta, es el Estado. En esta virtud, el grado más elevado de organización de la sociedad mexicana es el llamado "Estado Mexicano".

Así, el ilustre maestro Ignacio Burgoa determina que los elementos del Estado Mexicano son varios, a saber: población, territorio, poder soberano o soberanía, el orden jurídico fundamental o constitución, el poder público y el gobierno. 27

Nuestro estudio pretende discernir la manera en que se ejerce el poder público en México, por lo que a continuación procederemos a analizar qué es el poder público y como y quién lo ejerce.

De conformidad con el párrafo primero del artículo 41 de nuestra Carta Magna, "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos

=====
27.- Cfr. BURGOA, IGNACIO. 1958. Derecho Constitucional.
Porrúa: México. pp. 93 a 100.

respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."

Nada menos cierto que lo previsto por el párrafo que hemos transcrito. El poder público es uno, lo que puede dividirse es la manera de ejercer dicho poder.

Todo Estado requiere de un ente regulador de sus acontecimientos, de algo que aplique y haga cumplir el orden jurídico fundamental del Estado. Este ente creado por el propio orden jurídico fundamental es el Poder Público.

Podemos definir el poder público como la facultad del Estado de realizar diversas funciones que le son propias y que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad. Es el poder de imperio del que se haya investido el Estado."²⁸

Si partimos de esta definición, y tomando en cuenta que el poder público es siempre uno, podemos decir válidamente que el poder público es una facultad que se arroga el Estado para estar en posibilidad de dirigir su propio destino de acuerdo con las limitaciones que le impone el orden jurídico fundamental del que emana.

Nuestro criterio de que el poder público es uno se confirma con los postulados del Artículo 49 constitucional, objeto de estudio de este inciso que reza:

28.- Ibid. pp. 255 a 257.

"Artículo 49.- El supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgaran facultades extraordinarias para legislar."

En este orden de ideas, el poder público se ejerce en México a través de tres órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Estos órganos no son independientes entre sí, son, de hecho, interdependientes y actúan en conjunto, con un sistema de control entre ellos mismos.

Varios autores reconocidos sostienen esta tesis y sus opiniones fueron recopiladas por los maestros Mario de la Cueva e Ignacio Bargas:

"Montesquieu aduce el supuesto de que existen tres poderes al afirmar: 'En cada Estado hay tres especies de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las que dependen del derecho civil. Por el primero, el príncipe o el magistrado hace las leyes por un tiempo o para siempre, y corrige o abroga las que hayan sido hechas. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, establece la santidad, preserva las

invasiones. Por el tercero, castiga los crímenes o juzga las diferencias entre particulares. Se llamara a este ultimo potestad de juzgar; y a la otra simplemente potestad ejecutiva del Estado. Cuando en la misma persona o el mismo cuerpo de magistrados la potestad legislativa se reúne con la potestad ejecutiva, no puede haber libertad, porque se puede temer que el mismo monarca o el mismo senado haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente. Todo estaria perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales, o de nobles, o del pueblo, ejerciera estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones publicas y el de juzgar los crímenes o las diferencias entre particulares.'

"Como sostiene Ianz Duran, 'el rango esencial de esta doctrina consiste en que Montesquieu descompone y secciona la soberanía del Estado en tres poderes principales, susceptibles de ser atribuidos separadamente a tres clases de titulares, constituyendo éstos a su vez dentro del Estado tres autoridades primordiales, iguales e independientes: es decir, a la noción de la unidad del poder estatal y de la unidad de su titular primitivo, Montesquieu oponia un sistema de pluralidad de autoridades estatales, fundado sobre la pluralidad de poderes'.

"Por su parte, Carre de Malberg afirma: 'En principio, la potestad del Estado es una. Consiste, de una manera invariable, en el poder que tiene el Estado de querer por sus órganos especiales por cuenta de la colectividad y de

imponer su voluntad a los individuos. Cualesquiera que sean el contenido y la forma variable de los actos por medio de los cuales se ejerce la potestad estatal, todos esos actos se reducen en definitiva a manifestaciones de la voluntad del Estado, que es una e indivisible.

"A su vez, Karl Loewenstein asevera: 'lo que en realidad significa la así llamada 'separación de poderes' no es, ni más ni menos, que el reconocimiento de que por una parte el Estado tiene que cumplir determinadas funciones -el problema técnico de la división de trabajos- y que, por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos: la libertad es el telos ideológico de la teoría de la separación de poderes. La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político. Lo que corrientemente, aunque erróneamente, se suele designar como la separación de los poderes estatales, es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales, a diferentes órganos del Estado. El concepto de 'poderes', pese a lo profundamente enraizado que está, debe ser entendido en este contexto de una manera meramente figurativa'."29

Pero el motivo por el cual estudiamos el Artículo 49 de

29.- BURGOA. Op. Cit. pp. 579 y 580. Cfr. DE LA CUEVA, MARIO. 1982. Teoría de la Constitución. Porrúa: México. pp. 195 y sigs.

nuestra Constitución no se refiere a la "división de poderes" como tal, sino a la concurrencia de las facultades ejecutivas y legislativas en la persona del Presidente de la República prevista en el segundo párrafo "in fine" de dicho artículo, es decir, la facultad del Ejecutivo de la Unión para legislar en los casos previstos por el segundo párrafo del artículo 131 constitucional que será objeto de estudio en este trabajo.

Adicionalmente a la facultad de legislar cuando se presente una "situación de emergencia" prevista en la primera parte del segundo párrafo del artículo 49 en relación con el artículo 29 de nuestra Ley Fundamental, dicho artículo 49, en la última parte de su segundo párrafo, faculta al Ejecutivo para legislar en los términos del segundo párrafo del artículo 131.

Esta facultad se refiere a la potestad del Presidente de la República de expedir leyes que aumenten, disminuyan o supriman las cuotas de las tarifas de exportación e importación, que restrinjan o prohiban las exportaciones e importaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos.

El propio artículo 131 establece las razones de la autorización al referir que esta facultad se otorga con el objeto 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", pero siempre que a juicio del propio Ejecutivo deba realizar

estas funciones legislativas, precisamente "cuando lo estime urgente".

Creemos que el vocablo "urgente" incide directamente respecto del ejercicio de esta facultad, pues de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua "urgente" es lo que urge, y urgir es "instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio. Obligar actualmente la ley o el precepto."³⁰

Es decir, de acuerdo con la última definición de "urgir" que hemos apuntado, la urgencia se refiere a la actualización inmediata del precepto legal; es obligar al cumplimiento de la ley.

En este orden de ideas, la facultad extraordinaria concedida por nuestra Carta Magna al Ejecutivo de la Unión para legislar en materia de comercio exterior no es otra cosa sino una paráfrasis de la fracción I del Artículo 89 de nuestra Constitución, es decir, proveer "en la esfera administrativa a su exacta observancia".

Nuestro criterio es que resulta obvio que toda vez que al Ejecutivo solo se le autoriza a actualizar el precepto legal (leyes económicas) y obligar a su cumplimiento, este órgano de gobierno no se halla investido de facultades constitucionales para legislar sino sólo para hacer efectivas las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

=====
30.- Real Academia Española de la Lengua. 1984. Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua. Vigésima Edición. Espasa-Calpe: Madrid, España.

Lo anterior significa que el artículo 49 sí preconiza la efectiva separación entre las facultades que corresponden a cada uno de los órganos del poder público y, por ende, el repetido ejercicio de tales facultades por parte un solo órgano, así sea necesario, deviene en violatorio de las condiciones necesarias para su ejercicio, y el abuso del Ejecutivo de la facultad que le es delegada para reformar los preceptos formalmente legislativos es, a todas luces, inconstitucional.

Este criterio ha sido sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente tesis:

"FACULTADES EXTRAORDINARIAS.

La delegación de facultades legislativas en favor del Ejecutivo, es una excepción al principio de división de poderes, y por su carácter excepcional, esta delegación produce la consecuencia de que, tanto la legislatura al otorgarla, como el Ejecutivo al usar de ella, lo hagan con la justa medida y con la conveniente precisión para no sobrepasar al margen de la excepción; por tanto, si una constitución local fija los límites de la excepción, los decretos que expide el Ejecutivo, rebasando esos límites, y la aplicación que de esos decretos se haga, constituyen una violación al Artículo 16 constitucional.

Amparo en Revisión 2069/64. Manuel Hernández Rosas y Coags. 4 de abril de 1967. Pleno. Unanimitad de 20 votos. Ponente: Mariano Ramírez Vázquez. Sexta Época. Tomo CXVIII. Página 29."

Como hemos podido observar durante el desarrollo de este ensayo, y con base en lo expuesto en este punto, consideramos indispensable establecer nuestro criterio

respecto de la concurrencia de las facultades de los Poderes de la Unión en materia de comercio exterior.

Desde el punto de vista de quienes creemos que la llamada "división de poderes" no implica exclusión entre ellos, podemos válidamente mencionar que en todo país democrático que pretenda que su devenir social y económico sea dinámico y eficaz debe necesariamente contar con la coparticipación de sus órganos administrativos y legislativos. Es decir, tanto el Presidente de la República cuanto el Congreso de la Unión deben tener injerencia, en el ámbito de sus respectivas competencias, en los procedimientos necesarios para lograr el desarrollo del país.

Sin embargo, lo previsto por el segundo párrafo "in fine" del Artículo 49 de nuestra Ley Fundamental hace inoperante nuestro argumento toda vez que, de acuerdo con la práctica, faculta indefinidamente al Ejecutivo de la Unión a legislar en materia del comercio internacional de nuestro país.

Lo anterior no implica que estemos en desacuerdo con el contenido de los Artículos 49 y 131 constitucionales. Por cuanto a la dinámica del comercio exterior se refiere, es indispensable un Ejecutivo con la posibilidad práctica prevista en la ley, de afrontar rápida y eficazmente los cambios del comercio de nuestro país con otros. Lo que invalida nuestro argumento es el abuso de esas facultades. Es así que, por ejemplo, la Ley del Impuesto General de

Importación y Exportación fue discutida y aprobada originalmente por el Congreso de la Unión, empero, ha sido el Presidente de la República quien desde 1951 ha modificado unilateralmente dicha ley y, además, la ha aplicado libremente sin que dicha función sea revisada de inmediato por algún otro órgano de gobierno.

Al Artículo 131 nos referimos más adelante por lo que enseguida estudiaremos cómo el Poder Legislativo interviene, así sea sólo formalmente, en el comercio exterior de México.

II. Artículo 73, fracción XXIX, inciso 1o.

Como apuntamos en el Capítulo Segundo, históricamente ha correspondido al Congreso de la Unión la facultad de expedir las reglas a las que se sujetará el comercio exterior de nuestro país.

Lo anterior se presenta como reflejo de que "el federalismo mexicano -en forma similar a lo que ocurre en otros sistemas federales contemporáneos- se ha caracterizado por un proceso de centralización de facultades y recursos siempre creciente, con algunos intentos importantes, pero incipientes, por revertir la tendencia respectiva"³¹. Por

31.- OROZCO HENRIQUET, JESUS. "El Poder Legislativo", en: Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo Quinto Aniversario. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM: México. 1992. p. 246.

ello, las facultades y recursos a disposición del Legislativo y del propio Ejecutivo se han visto incrementadas, en detrimento de las que correspondían a las entidades federativas³².

Así, el Artículo 73 de nuestra Carta Magna ha sido objeto de múltiples reformas --en total cuarenta y siete, desde su promulgación hasta la fecha-- que ampliaron o hicieron más específicas las facultades del Congreso de la Unión para legislar respecto de diversas materias.

Sin embargo, la reforma que nos ocupa en este estudio es aquella habida en 1947, en la que se facultó al Congreso para establecer, entre otras, contribuciones sobre el comercio exterior y se previó la participación de las entidades federativas en los rendimientos de dichas contribuciones en los términos que fije la ley federal.

Incluso, los legisladores de la época justificaron esta reforma con argumentos acerca de la llamada "rigidez constitucional", "las frecuentes modificaciones que la experiencia aconseja" y "la imposibilidad de elevar a la categoría de norma constitucional expresa el principio de que todos los impuestos al comercio y a la industria son federales".^{33 34}

32.- Cfr. *Ibid.* p. 247.

33.- Diario de los Debates. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. Miércoles, 28 de agosto de 1946. p. 20.

34.- Desde nuestro muy particular punto de vista, estas argumentaciones resultan absurdas en virtud de la experiencia actual del comercio en México. Es más, consideramos que esta reforma constitucional fue aprobada únicamente por la tácita sujeción del Legislativo al Ejecutivo, y no se manifiesta en el

De este modo el Artículo 73 quedo redactado como sigue:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

I a XXVIII...

XXIX-A. Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior;

2o. a 5o. ...

XXIX-B a XXX."

Con base en esta disposición constitucional, el Congreso de la Unión, previa recomendación del Presidente de la República, ha decretado diversas leyes entre las que destacan: la Ley de Comercio Exterior publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1986; la Ley del Impuesto General de Importación y Exportación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1988; la Ley Aduanera publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 1982; y la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1973.³⁵

Dictámen presentado por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados en la fecha mencionada en la nota anterior, pues reconocen la imposibilidad de elevar el rango constitucional la regulación del comercio por parte del gobierno central.

35.- Cfr. WITKER, JORGE y JARAMILLO, GERARDO. 1991. El Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México. UNAM: México. pp. 16, 19 y 24.

Por lo que se refiere a los aspectos notadamente impositivos, el Congreso ha decretado otras leyes que establecen contribuciones específicas al comercio exterior, como son la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y la Ley Federal de Derechos.³⁶

Sin embargo, otras leyes expedidas por el propio Congreso inciden directamente sobre el comercio externo de nuestro país aunque su propósito fundamental es regular acontecimientos del derecho interno de México. Estas leyes son: la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General de Salud y la Ley Financiera. Adicionalmente, es de resaltarse la ratificación del Senado de la República del Protocolo de Adhesión de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) y los diversos códigos de conducta del GATT a los que México se ha adherido.³⁷

Como vemos, la actividad legislativa del Congreso de la Unión en materia de comercio exterior ha sido vasta y ha pretendido no dejar lugar a prácticas comerciales internacionales de mexicanos fuera de la ley, espero, como apuntamos en el apartado anterior y explicaremos en el apartado correspondiente al Artículo 131 Constitucional, no

36.- Cfr. *Ibid.* pp. 28 a 30 y 32.

37.- Cfr. *Ibid.* pp. 30 a 33.

ha sido el Congreso quien real y efectivamente ha regido el comercio exterior de México, sino solo ha establecido las bases para la libre regulación del comercio internacional de nuestro país por parte del Ejecutivo.

Sin embargo, no podemos dejar de destacar que, siendo la creación de leyes una actividad netamente legislativa, corresponde genéricamente al Congreso de la Unión su realización. Así se ha establecido puntualmente no solamente en los ordenamientos constitucionales que han guiado los destinos de México hasta la fecha, sino en las legislaciones de países que, sepuestamente, son paradigma del sistema federal, como los Estados Unidos de América.³⁸

En esta virtud, la facultad de crear leyes que regulen el comercio exterior de México que corresponde al Congreso de la Unión deviene en necesaria para mantener uno de los propósitos originales de la existencia del Poder Legislativo que es la representación del pueblo que, de acuerdo con el Artículo 39 de nuestra Constitución, es el titular del poder soberano. De lo contrario el pueblo no podría tener injerencia en una materia que le ocupa y preocupa tanto como es el intercambio de mercancías con otros países.

Sin que los individuos participen, así sea a través de

38.- El Artículo I, Sección 8, Párrafos (1) y (3) de la Constitución de los Estados Unidos de América establece que será facultad exclusiva del Congreso establecer contribuciones y regular el comercio con naciones extranjeras, entre los distintos Estados y con las tribus de indios. Ver Supra Nota 13.

sus representantes, en el proceso de regulación de la actividad comercial, se desnaturaliza el comercio que es propiamente una actividad humana.

III.- Artículo 73, fracción XXIX-F.

En el apartado anterior mencionamos las facultades del Poder Legislativo Federal para legislar en materia de comercio exterior en sentido estricto. Empero, el Congreso de la Unión tiene, también, facultades para crear leyes que regulen otras actividades comerciales que son realizadas por los particulares en nuestro país y que resultan ser parte del comercio externo de México.

Específicamente, la fracción XXIX-F del Artículo 73 Constitucional se refiere a las facultades del Congreso "para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional".

Dentro de esta enumeración de materias encontramos que, dadas las condiciones actuales del mercado interno de México y aquellas que corresponden al mercado internacional, son objeto del comercio exterior de los países la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la protección de los conocimientos científicos y tecnológicos.

Esta fracción fue adicionada al Artículo 73 en 1982 con el propósito de hacer más específicas las facultades del Congreso para legislar en estas materias, y como consecuencia de la política de regulación central de la economía mexicana propuesta por el régimen del Presidente Miguel De la Madrid.

Como resultado de la autorización concedida por el precepto constitucional en comento, el Congreso de la Unión ha expedido, entre otras, las siguientes leyes: la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de marzo de 1973; la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 1991; la Ley de Propiedad Industrial de 1942 (Derogada); la Ley de Invenciones y Marcas publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de febrero de 1976 (Derogada); la Ley sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de enero de 1982 (Derogada); y, la Ley Federal de Derechos de Autor publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de diciembre de 1963.

Adicionalmente, debemos resaltar la aprobación de la Cámara de Senadores de los protocolos de adhesión de México a las Convenciones de París y Berna, que se refieren a la

protección internacional de la propiedad intelectual y los derechos de autor, respectivamente.

Particular mención merece la Ley para la Protección y el Fomento de la Propiedad Industrial que obrogó las leyes de Invenciones y Marcas y de Transferencia de Tecnología. Esta nueva ley tiene por objeto revertir el proceso de planeación centralizada de la economía mexicana, iniciado en el régimen de Miguel De la Madrid, al hacer más flexible la contratación de la tecnología y conocimientos técnicos, además de hacer compatible nuestra legislación marcaria y de derechos de autor con los tratados internacionales de los que México es parte.

Creemos que ha sido un acierto de los poderes Ejecutivo y Legislativo la iniciativa y expedición, respectivamente, de la Ley comentada en el párrafo anterior, toda vez que, en contrario de la tendencia usual del Gobierno Mexicano, libera de obstáculos la contratación entre particulares.

Sin embargo, no estamos de acuerdo en que se haga una enumeración específica de las facultades del Congreso para legislar en estas materias ni que, de hecho, el Congreso se halle investido de facultades para legislar respecto de tales. Es decir, es nuestra opinión que el Congreso debe tener facultades para legislar en materia del comercio del país, tanto interno como externo, pero no es correcto que el Congreso pueda reglamentar genericamente la contratación entre particulares. Consideramos que estas facultades deben ser concedidas a las entidades federativas pues la

regulación de las relaciones entre particulares es facultad de éstas y no del gobierno central.

Nuestro criterio se encuentra respaldado por los postulados de las Constituciones de otros países, entre las que se cuenta a la de los Estados Unidos de América. Los estadounidenses no incluyen una enumeración específica en su Constitución de los actos comerciales respecto de los cuales el Congreso tendrá facultades para legislar.

Es posible que los legisladores del Constituyente Permanente al reformar el texto constitucional y el Ejecutivo en su iniciativa de la nueva ley de propiedad industrial consideraron que la tecnología y el conocimiento científico son materias demasiado complicadas para que los especialistas y técnicos con los que cuentan las entidades federativas elaboraron un proyecto de ley estatal.

A mayor abundamiento, es nuestra opinión que si bien es necesario un control y registro centralizado de las obras originales, también lo es que regular excesivamente la contratación de tecnología y asistencia técnica ahuyenta a los particulares nacionales y extranjeros para celebrar dichas operaciones.

En conclusión, creemos que en virtud de que se han dispersado a todo el país los establecimientos industriales y comerciales, deben ser las legislaturas estatales las que, de acuerdo con las prácticas comerciales propias de cada estado, regulen la forma y los términos en que contratarán la tecnología y el auxilio técnico sus gobernados.

IV.- Artículo 89, fracción XIII.

De la misma forma en que la facultad de legislar en materia de comercio exterior ha recaído históricamente en el Congreso de la Unión, también ha sido una facultad del Presidente de la República, reconocida a lo largo de la historia de México, el poder establecer y suprimir las aduanas en el país y habilitar puertos.

Nuestra Ley Fundamental, en su Artículo 89, señala cuáles son las facultades y obligaciones del Presidente, y la fracción XIII de dicho precepto señala como una de sus facultades la de "habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación".

Esta autorización constitucional al titular del Poder Ejecutivo ha obedecido, desde nuestro particular punto de vista, a la posibilidad práctica que tiene este para percatarse de las localidades que experimentan mayor flujo comercial desde el exterior. Es decir, el Ejecutivo de la Unión a través de sus órganos derivados puede vigilar en dónde penetran un mayor número de mercancías extranjeras, e incluso nacionales, al país.

Por ello, es necesario que sea precisamente el Poder Ejecutivo quien establezca los órganos administrativos y su ubicación para velar por el correcto cumplimiento de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión para regular el comercio exterior.

Sin embargo, creemos importante que la Constitución no faculte exclusivamente al Presidente de la República para los efectos de la fracción XIII del Artículo 89, pues si observamos lo apuntado en el apartado II que antecede, en el Congreso de la Unión quien tiene facultad para reglamentar la materia del comercio exterior, es quien puede establecer contribuciones sobre esto. Además, en los términos de la fracción X del Artículo 73, es el Congreso quien podrá legislar en materia de comercio (en general).

El texto actual de la fracción XIII del Artículo 89 separa radicalmente las facultades para establecer donde se podrá realizar el comercio exterior y quién podrá vigilar el cumplimiento de las leyes de comercio externo a cargo del Ejecutivo, de la facultad para reglamentar qué se considerará comercio exterior, cómo se deberá realizar y qué ingresos podrá percibir el país por tales actividades a cargo del Legislativo.

Es decir, con el texto actual no existe conjunción normativa entre las facultades en materia de comercio exterior del Congreso de la Unión y las del Presidente de la República.

Por otra parte, es obvio que quien tiene la posibilidad de aplicar las leyes es el Ejecutivo a través de sus organismos, y por ello se le autoriza para proveer "en la esfera administrativa a su exacta observancia" (Artículo 89, fracción I, "in fine", de nuestra Ley Fundamental). Sin embargo, el ejercicio de la facultad de habilitar puertos y

establecer o suprimir aduanas merece ser aprobado, así sea posteriormente, por el Congreso.

Incluso el Artículo 131 de la Constitución a que nos referiremos adelante prevé la aprobación del Congreso de la Unión de los actos que en materia comercial externa realice el Presidente de la República.

Independientemente de lo anterior, algunos países han considerado que el comercio exterior, incluyendo el establecimiento de aduanas, es una materia exclusiva del Poder Legislativo y solo corresponde al Ejecutivo realizar los trámites y negociaciones del comercio externo de su país, las que siempre deberán ser sometidas al Congreso para su autorización³⁹.

Por tanto, creemos que la fracción XIII del Artículo 89 debe ser modificada con el objeto de someter a la aprobación del Congreso de la Unión las actividades del Ejecutivo realizadas en sus términos.

V.- Artículo 117, fracciones IV, V, VI y VII.

El Artículo 117 de nuestra Constitución establece que "Los Estados no pueden, en ningún caso:
"I a III. ...

=====
39.- Independientemente de lo previsto por los párrafos (1) y (3) -supra nota 38-, el Artículo 1, Sección 8, Párrafo (7) de la Constitución de los Estados Unidos de América señala que será facultad exclusiva del Congreso el establecer aduanas interiores.

"IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;

"V.- Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

"VI.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;

"VII.- Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;

VIII y IX."

El constituyente de Querétaro decidió plasmar en el artículo 40 de la Constitución la adopción que realizó el pueblo de México del sistema de federal. Sin embargo, también resultaba necesario determinar la distribución de las facultades que correspondieran a la Federación y a los estados y, así, los constituyentes consagraron el principio de la distribución de competencias en el Artículo 124.

A través del principio plasmado en el Artículo 124 se establece qué es lo que corresponde a la Federación y a los

estados, respectivamente. Empero, algunas facultades son exclusivas, en términos generales, de la Federación y se hallan expresamente prohibidas a las entidades federativas.

Las prohibiciones aludidas pueden clasificarse, de acuerdo con el maestro Enrique Sánchez Brincas⁴⁰, "en absolutas y relativas: las primeras se contienen en el artículo 117 y se les identifica como absolutas porque en ningún caso y por ningún motivo podrán realizarse. Las segundas, en principio, no pueden ser desplegadas por los estados; sin embargo, con autorización del Congreso de la Unión, podrían llevarlas a cabo, en términos de las reglas que se contienen en el artículo 118 constitucional".

Al artículo 118 y las prohibiciones relativas previstas en el nos referirnos en el apartado siguiente, empero, el artículo 117, establece las prohibiciones en materias de naturaleza política, económica y tributaria⁴¹. Las que ocupan nuestro estudio son precisamente las de materia tributaria.

Las fracciones III, V, VI y VII del Artículo 117, se refieren a la prohibición expresa a los estados de recaudar contribuciones por la realización de determinadas actividades:

La fracción IV confirma la protección constitucional prevista en el Artículo 11 a la libertad de tránsito y,

- 40.- SANCHEZ BRINCAS, ENRIQUE, en: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM: México, 1992, p. 286.
- 41.- Cfr. Ibid., p. 287.

además, prohíbe a los estados gravar el tránsito de personas. Pero lo que es más importante para este estudio es que protege la libertad de comercio pues dispone que los estados no pueden gravar el tránsito de mercancías.

La fracción V continúa con la protección a la libertad de comercio al impedir que las entidades federativas establezcan obstáculos al ingreso y salida de mercancías de sus respectivos territorios.

A diferencia de la fracción IV, esta se refiere a la prohibición de gravar el ingreso y la salida de mercancías, mientras que la fracción IV sólo se refiere al paso de las mercancías por los territorios de los estados.

Con la fracción VI los constituyentes pretendieron desterrar la figura de los impuestos alcabalarioros que existieron durante los años anteriores a la entrada en vigencia de la Constitución Actual. Así, la fracción VI impide que los estados obtengan ingresos a través de aduanas locales o interiores por la circulación o consumos de bienes nacionales o extranjeros. Asimismo, esta fracción también reserva la facultad de vigilar el cumplimiento de la legislación de comercio exterior a las autoridades federales al prohibir que las autoridades estatales requieran a los gobernados la documentación que se refiera a las mercancías que transportan; tampoco podrán, legalmente, registrar las mercancías o practicar inspecciones de los bienes muebles e inmuebles de los gobernados.

Por lo que se refiere a la fracción VII, esta impide que los estados expidan y mantengan en vigor leyes o reglamentaciones que signifiquen diferencias de los impuestos o requisitos establecidos por el Congreso de la Unión respecto de la procedencia de las mercancías, nacionales o extranjeras. Esto impide, por tanto, que las entidades federativas establezcan impuestos con el objeto de proteger o discriminar determinados artículos. Con esto, se preserva el principio de igualdad de los gobernados frente a la ley previsto en el Artículo 10. de nuestra Carta Magna.

La existencia de las prohibiciones previstas en las fracciones que hemos comentado resulta lógica si, como hemos comentado en los apartados anteriores, reconocemos que el comercio exterior es materia de la competencia exclusiva de las autoridades federales.

Sin embargo, creemos prudente considerar que las prohibiciones absolutas previstas en las fracciones comentadas no deben serlo, sino que deben ser prohibiciones relativas, pues hacen no son las entidades federativas las que inmediata y directamente perciben los beneficios o perjuicios del comercio exterior que se desarrolla en su territorio?

Si aceptamos que los estados son los receptores iniciales y directos de los resultados del comercio que se desarrolla en su seno y fuera de él, debemos aceptar, también, que tienen derecho de regular la forma en que dicho comercio se lleva a cabo.

Por tanto, es nuestra opinion que resulta valido que las entidades participen en el proceso de gravacion del comercio exterior, sin embargo, dicha participacion siempre debera estar acorde con los lineamientos previstos centralmente por las autoridades federales, quienes podran homogeneizar la manera en que las entidades participen.

VI.- Artículo 118, fracción I.

"Artículo 118.- Tampoco pueden sin consentimiento del Congreso de la Unión:

"I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones:

II y III."

En el apartado anterior analizamos las prohibiciones absolutas a los estados. Sin embargo, también apuntamos que no todas las prohibiciones constitucionales a los estados son absolutas, sino que las hay también relativas, y se hallan previstas en el Artículo 118

Del mismo modo en que el Artículo 117 se refiere, entre otras, a las prohibiciones en materia tributaria, la Fracción I del Artículo 118 contiene una prohibición de tal índole.

En efecto, la Fracción I prevé que les estará prohibido a los estados establecer derechos de tonelaje y de puertos y les impide cobrar otras contribuciones relativas al

comercio exterior distintas de las comentadas en el Artículo 117. Esta prohibición tiene su razón de ser en el hecho de que tales facultades corresponden exclusivamente a las autoridades federales.

Es así que las fracciones IX y XXIX del artículo 73 establecen como facultades exclusivas del Congreso de la Unión impedir que en el comercio entre las entidades federativas se impongan restricciones y establecer contribuciones sobre el comercio exterior.

No obstante, en virtud de la redacción del primer párrafo del Artículo 118 podemos desprender que los estados podrán establecer derechos de tonelaje, de puertos e imponer contribuciones al comercio exterior siempre que cuenten con el consentimiento del Congreso de la Unión.

Es de resaltarse que el supuesto previsto en esta norma constitucional es contrario a lo establecido por los artículos 73, 89 y 117 y, por tanto, no es jurídicamente posible. Esto es, no consideramos justificable que se deleguen las facultades concedidas al Congreso de la Unión en favor de los estados en materias que la propia Constitución ha señalado que sólo tienen razón de ser cuando son ejecutadas por las autoridades federales.

Empero, como comentamos en el apartado anterior si es correcto de hecho, que los estados participen no sólo en el cobro de las contribuciones o derechos, sino, también, en el establecimiento de la cantidad que deberá percibir el Estado Mexicano por concepto del comercio exterior, así como la

forma y los términos en que se deberán cobrar dichas cantidades.

En relación con la división de competencias entre los estados de la Federación y las autoridades centrales de ésta, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha emitido un criterio específico, sin embargo, se ha referido a la posibilidad de establecer y aplicar determinadas contribuciones, como se desprende de las tesis jurisprudenciales siguientes:

"AUTOMOVILES, LEY DEL IMPUESTO SOBRE TENENCIA Y USO DE FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNION PARA DECRETARIA.

El Congreso de la Unión si tiene facultades para expedir leyes que establezcan impuestos sobre tenencia o uso de automoviles, por lo que la ley relativa no adolece de vicios de inconstitucionalidad. En efecto, dentro del sistema constitucional que nos rige, no se opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que se sigue un sistema complejo cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a) concurrencia contributiva de la Federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, Fracción VII, y 124); b) limitación a la facultad impositiva de los estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, Fracción X y XXIX); y c) restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados (artículos 117, Fracciones IV, V, VI y VII y 118) (compilación de jurisprudencia de 1954, tesis jurisprudencial No. 557). Por otra parte, los artículos 65, Fracción II, y 73, Fracción VII, de la Constitución General de la República, establecen la facultad general, por parte del Congreso de la Unión, de decretar las contribuciones para el año fiscal siguiente; también el artículo 31, Fracción IV, de la misma Constitución, impone la obligación a los particulares de contribuir a los gastos públicos de la Federación, de los estados y de los municipales, donde se deriva la obligación para las autoridades federales, en este caso, de hacer frente a los gastos públicos, y una manera de cumplir con ella, es a través de la facultad impositiva en general. Por otra parte, la Fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución

Federal, previene la materia respecto de la cual la federación tiene competencia exclusiva o privativa, para establecer contribuciones, pero esto no significa que el límite de actividades legislativas impositivas de la Federación a los remanentes señalados en la Fracción citada, puesto que la Fracción VII del Artículo 73 de la Constitución Política de México dota al Congreso de la Unión de la facultad general de imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. La interpretación correcta de la Fracción XIX antes aludida se realiza al afirmar que la Constitución ha previsto ciertas materias en relación con las cuales ha establecido obligaciones a las entidades federativas para que no impongan contribuciones, materias referidas al comercio exterior, a instituciones de crédito y sociedad de seguros, energía eléctrica, gasolina, cerillos y fosforos, etc. concluyendo que el Congreso de la Unión si tiene facultad para establecer impuestos sobre tenencia o uso de automoviles, de acuerdo con el artículo 73, Fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tener competencia para ello, no es posible admitir que exista ni inconstitucionalidad, ni invasión en las esferas de las entidades federativas por parte de dicha autoridad, cuando legisla en el renglón impositivo sobre tenencia o uso de automoviles.

Séptima época, primer tomo:

Vol. 11, Pág. 34. A.R. 4081/63. Industria Embotelladora de Campeche, S.A. Unanimidad de 16 votos. Pleno.

Vol. 12, Pág. 23. A. R. 4371/64. Compañía Mexicana de Aviación, S.A. Unanimidad de 16 votos. Pleno.

Vol. 44, Pág. 14. A.R. 7056/63. Trinidad Diaz Gonzalez. Unanimidad de 16 votos. Pleno.

Vol. 44, Pág. 16. A.P. 3408/63. Rodolfo Cruz Miramontes y Coags. (Acum.) Unanimidad de 16 votos. Pleno.

Vol. 56, Pág. 14. A.R. 3812/72. Roberto Vaquera Chavez y Coags. Unanimidad de 17 votos. Pleno."

"IMPUESTO SOBRE LA ADQUISICION DE INMUEBLES. EL CONGRESO DE LA UNION TIENE ATRIBUCIONES PARA ESTABLECERLO.

La complejidad del sistema competencial adoptado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

implica, por una parte, que en su Artículo 73, Fracción XXIX, atribuya expresamente a la Federación la facultad de imponer contribuciones sobre determinadas materias, entendiéndose que prohíbe tacitamente a las autoridades locales gravar los rubros que señala el precepto, como son comercio exterior, aprovechamiento y explotación de recursos naturales, instituciones de crédito, servicios públicos concensales, etcétera; por otra parte, en el Artículo 117, Fracciones IV y VII, prohíbe expresamente a los estados gravar determinadas materias como la entrada a su territorio o salida de él, de mercancías nacionales o extranjeras, y en el 118 impide en principio, salvo el consentimiento del Congreso de la Unión, que las entidades federativas puedan imponer tributos sobre ciertas materias, como importaciones y exportaciones; finalmente, en sus Artículos 73, Fracción VII y 124, establece competencia concurrente entre la Federación y los estados para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, principio que opera respecto de la mayor parte de las materias, esto es las no mencionadas específicamente como reservadas para algún fuero. Consecuentemente, el Congreso de la Unión tiene atribuciones para gravar la adquisición de inmuebles en los términos del Artículo 73; Fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Amparo en Revisión No. 1599/83. Ana María Mantilla Caballero. 23 de junio de 1987. Mayoría de 18 votos de los señores Ministros: De Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Azuela Guitrón, Castañón León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez Velasco, González Martínez, Villagorda Lozano, Moreno Flores, Díaz Romero, Olivera Toro y Presidente del Río Rodríguez, en contra del voto del señor Ministro Schmill Ordoñez. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Luis Rodríguez Santillán. Pleno. Informe 1987."

Vistas, así sea brevemente, las facultades genéricas de los órganos del poder público en México en materia de comercio exterior previstas en la Constitución, analizaremos en el siguiente apartado las facultades específicas del Presidente de la República en esta materia.

VII.- Artículo 131.

"Artículo 131.- La facultad privativa de la Federación trazar 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 Republica 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 podra ser facultado por el Congreso de la Union 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 cualquier otro propósito en beneficio del país. En propio Ejecutivo, al enviar el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uno que hubiere hecho de la facultad concedida."

cuales y cuánto serán los impuestos. Sin embargo, el mismo autor también señala que dicha modificación constitucional se lleva a cabo sin considerar la necesaria adición del artículo 99 de la Constitución.

Esto significa, en relación con la división de competencias federales y estatales previstas por el artículo 124 de nuestra Carta Magna, que salvo las restricciones previstas en los artículos 73, 117, 118 y 131, párrafo primero, las legislaciones locales y el Congreso de la Unión tienen competencia tributaria concurrente.

En este respecto, el estadista estadounidense Madison sostenía que "los poderes delegados al Gobierno federal son pocos y definidos. Los que han de quedar en manos de los estados son numerosos e indefinidos. Los primeros se emplearán principalmente con relación a objetos externos como la guerra, la paz, las negociaciones y el comercio extranjero, con el último de los cuales el poder tributario se relaciona principalmente".

El artículo 131 no siempre ha tenido la redacción que actualmente presenta, sino que ha sido motivo de una adición y una reforma. La primera se refiere a la adición del segundo párrafo del artículo, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación del día 28 de marzo de 1954 y, la segunda, es la reforma de fecha 8 de octubre de 1974, que se

43.- 1974.

legales que regirán las actividades comerciales externas de nuestro país. El órgano legislativo -Congreso de la Unión- será el responsable de decretar las leyes que incidan sobre esta materia.

Sin embargo, en el caso particular de la práctica comercial externa de México, es importante señalar que no ha sido realmente el Congreso de la Unión quien ha legislado respecto de la importación y exportación de bienes del territorio nacional, sino que, a fuerza de ser congruente con la verdad, las leyes de los Impuestos Generales de Importación y Exportación decretadas por el Legislativo no son otra cosa más que una exposición de motivos para la aplicación de las tarifas generales de importación y exportación promulgadas por el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, llamado en los medios del comercio internacional como la Nomenclatura. Estas tarifas tienen vigencia y fuerza legal en nuestro país, toda vez que México se adhirió a ellas a través de un instrumento signado por representantes del Ejecutivo Federal. Por ello, la ley aplicable es fruto de la facultad del Ejecutivo de celebrar tratados internacionales, siempre que éstos sean aprobados por el Senado de la República, prevista en el Artículo 133.

El hecho de que nuestro país se haya adherido a estas tarifas generalmente aceptadas por la comunidad internacional resulta de la necesidad imperiosa de estar en posibilidades de participar en el proceso comercial de nuestro planeta. De lo contrario, si México pretendiera

aplicar su propio criterio para la imposición de tributos a la entrada y salida de mercancías de su territorio, podría ser objeto de rechazo de la comunidad internacional y ser acusado de prácticas desleales de comercio internacional.

Empero, la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas permite a los Estados que se adhieran a ella, a realizar adecuaciones particulares a su aplicación, dependientes de las variables económicas y sociales que se presenten en un momento determinado en un país específico, pero siempre dentro de los lineamientos establecidos por la propia Nomenclatura.

Vemos pues, que en términos generales, las leyes de los Impuestos Generales de Importación y Exportación regulan los pagos por la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, sin embargo, estas leyes se refieren a los tributos particulares que deberán cubrir a la Federación las personas que introduzcan o extraigan bienes de nuestro país. Por lo que se refiere al marco legal general del comercio externo de México, la Ley Aduanera vigente a partir del primero de julio de 1982 y su reglamento, son los instrumentos legales que rigen la manera en que se habrán de cobrar los impuestos de importación y exportación, la forma en que deberán entrar y salir las mercancías del territorio nacional, las autoridades responsables de vigilar el ingreso y extracción de mercancías y el cobro de los impuestos, el cómputo de la base gravable para el pago de los impuestos, los regímenes aduanales, las áreas del país que gozaran de

tratamiento preferencial en la importación y exportación de mercaderías, las infracciones y sanciones que serán impuestas a quienes cometan faltas administrativas e ilícitos previstas en la propia Ley Aduanera, los recursos de los particulares en contra de la imposición de sanciones y, finalmente, quiénes son y cómo deberán actuar las personas físicas autorizadas por la Federación para ejercer actos de comercio exterior.

Además de las leyes que hemos comentado antes, el Congreso de la Unión ha decretado otras leyes que son supletoriamente aplicables al comercio externo de México, tales como el Código Fiscal de la Federación, la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la Ley Federal de Derechos, entre otros, mencionados en los puntos II y III de este capítulo.

B) Facultad de reglamentar y prohibir la circulación de mercancías.

Es sabido que no todas las actividades comerciales que se realicen en el seno de un país, y aun dentro de la comunidad internacional, propenden el mejor desarrollo de los países del mundo. Incluso, algunas actividades comerciales han sido tildadas de ilícitas en virtud del perjuicio que le ocasionan a los países.

Por esta razón, el Constituyente de Querétaro decidió plasmar en el artículo en estudio que la Federación podrá

"reglamentar en todo tiempo, y aun prohibir por motivos de seguridad o policía la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia..."

Consideramos que la inclusión de esta parte del artículo 131 en el texto constitucional es congruente con la obligación de las autoridades de la Federación de velar por los mejores intereses de sus gobernados. Sin embargo, es obligación correlativa de dichos gobernados vigilar que las autoridades federales dependientes del Ejecutivo no hagan mal uso de esta facultad y que, por tanto, no realicen actividades proteccionistas o arbitrarias que sólo ocasionen el detrimento de la actividad comercial interna y externa de México y, consecuentemente, el desprestigio de nuestro país ante la comunidad internacional.

Es decir, consideramos que los órganos de la Federación solamente deberán reglamentar o, en su caso, prohibir la circulación en el interior de la República de las mercancías que afectan la salud, el bienestar o la economía del pueblo de México.

C) Prohibición de crear gravámenes para el Distrito Federal.

Como comentamos en el punto V de este capítulo, en anteriores épocas de la historia de México existieron las alcabalas y los impuestos alcabales. Por ello, con el

objeto de no duplicar la función de las impositi^ones relativas al comercio exterior al facultar al poder legislativo federal a crear gravámenes en el Distrito Federal es que se preve esta prohibición.

Hasta el día de hoy las autoridades federales se hallan investidas de facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal, a pesar de la existencia de una asamblea de representantes propia.

En últimas fechas algunos sectores de la población han propugnado por el reconocimiento de la calidad de entidad federativa al Distrito Federal y, por ende, su adecuación al sistema de gobierno y administración propio de los estados de la República.

Lo anterior porque el Distrito Federal, por su estructura política y por la índole de sus pobladores reúne características similares a las de cualquier otra entidad y, en consecuencia, la tributación en el debe estar acorde con los artículos 117 y 118 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con todas sus limitaciones, pero también con todas sus prerrogativas y procedimientos.

2.- Facultades del Ejecutivo en materia de comercio exterior.

Empero, debe tomarse en cuenta que el artículo 131, en su párrafo segundo, confiere al Congreso facultades para delegar en el Ejecutivo atribuciones que permitan lograr el

equilibrio de la balanza comercial, sin embargo, el propio Poder Ejecutivo deberá tener en cuenta determinadas condiciones, tales como que haya urgencia de regular el comercio exterior en beneficio de la producción, de manera que se beneficie no solo el Distrito Federal, que es objeto de regulación específica del Ejecutivo a través del Departamento del Distrito Federal, sino toda la nación. Por supuesto el ejercicio de esa facultad del Ejecutivo deberá estar adecuadamente fundada a fin de que su disposición no pueda ser tildada de arbitraria, y menos de ilegal.

Cuando las disposiciones se apegan estrictamente a las facultades constitucionalmente previstas, relativas a la materia, dan origen a los llamados decretos delegados que, como su nombre indica, tienen todo el valor legal, ya que son "delegados", es decir, concedidos por quien tiene la potestad de emitirlos y confieren jurisdicción a sus representantes.

Pero no termina así el proceso, sino que anualmente el Congreso de la Unión, mediante la Ley de Ingresos, calificará el uso que el Ejecutivo haya hecho de la facultad que se le ha conferido, y siendo aprobatoria dicha calificación, de inmediato, y como consecuencia otorgará la aprobación(sic) para que la misma facultad sea ejercida al siguiente ejercicio fiscal. De lo anterior se desprende que las disposiciones relativas del Ejecutivo puedan entrar en vigor inmediatamente después de ser emitidas, pues, como ya se dijo, su aprobación será "a posteriori".

Esta es una dificultad que puede surgir de las diferentes interpretaciones que, sin elargos, parecen complementarias. Por ejemplo: el maestro Tena Ramírez plantea el hecho de que si una ley, como en el caso citado, no fuera aprobada por el Congreso, se plantearía una situación irresoluble, toda vez que se referiría a un hecho consumado. Y el doctor Jorge Carpizo abunda al indicar que, si el Congreso no aprueba el ejercicio de la facultad concedida al Ejecutivo, lo único que puede hacer es manifestarlo así a la Presidencia, pero esto no modifica la ya realizada aplicación de la ley.⁴⁴

La delegación de facultades al Ejecutivo, en la teoría del comercio exterior, tiene varios antecedentes, así nacionales como internacionales, todos ellos atentos al espíritu de la ley, tales como:

Las condiciones económicas de un país son cambiantes casi de manera permanente, por lo que no sería posible legislar tarifariamente para el futuro, ya que la ley se haría, así de inmediato, obsoleta e inaplicable. En decir, de acuerdo con la jurisprudencia estadounidense⁴⁵, la aplicabilidad de las tarifas debe ser flexible, no puede ser permanente e invariable, vistas las condiciones cambiantes de producción así nacionales como extranjeras.

En última instancia, se trata de un acto ejecutivo, no propiamente de legislación.

44.- Supra Nota 42.
45.- Ibid.

Este procedimiento es similar al que sigue México en su proceder respecto a los aranceles, y se remonta al 1927, durante el gobierno de Plutarco Elías Calles, cuando, de hecho, se creó la Comisión de Aranceles, misma que ha sido modificada en varias ocasiones, hasta desembocar en la de 1949, cuya creación y funciones fueron consignadas en el Diario Oficial de la Federación del día 31 de diciembre de 1949, siendo sus objetivos los siguientes:

A. Estudiar y proponer los lineamientos de la práctica arancelaria.

B. Estudiar y proponer todas las reformas y modificaciones que estime conveniente a las tarifas de importación y exportación.

C. Emitir opinión en las consultas que se le formulen en materia arancelaria.

La Comisión se integraba por cinco miembros designados por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, seis representantes de igual número de Secretarías de Estado, y dos de organizaciones patronales.

Esta Comisión, como es fácil colegir, estuvo integrada por influencia de la de los Estados Unidos de América, pero sus funciones tuvieron diferente génesis y aplicación, consecuentes con el espíritu y los procedimientos distintos en las dos naciones.

En México, los aranceles, además, están regidos por: La Ley de Fomento de Industrias de Transformación y la Ley de

Ingresos de la Federación, que consistieron, más que en una enumeración sea exhaustiva, que:

A. El Ejecutivo, a propuesta de la Comisión de Aranceles, aumentara o disminuirá hasta en un cien por ciento las cuotas de las tarifas de exportación.

B. En la misma forma, aumentará o disminuirá hasta en un cincuenta por ciento las cuotas de las tarifas de importación.

C. De igual manera creará o suprimirá las fracciones de las tarifas de importación o exportación.

D. El Ejecutivo restringirá o prohibirá la importación, exportación o tránsito de mercancías.

La Ley de Ingresos de 1951, en concordancia con la política económica del presidente Alemán⁴⁶, aumentó hasta el cien por ciento las variaciones a las cuotas de importación, otorgó al Ejecutivo facultades especiales para señalar porcentajes mayores o menores según la gravedad de la amenaza de la perturbación de la economía nacional o de un déficit presupuestal considerable.

Respecto de las disposiciones legislativas señaladas, el Poder Judicial, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no se definió en cuanto a los preceptos constitucionales que regulan el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo, aunque ya desde Vallarta se

46.- Recuerdese que el gobierno del presidente Miguel Alemán Valdés fue el iniciador en México de la corriente que propendía la llamada "sustitución de importaciones".

sostuvo valiente y rigurosamente que se le pueden y deben conceder al Ejecutivo, para la marcha regular y el buen funcionamiento de la administración pública, sin que esa concesión pueda ser reputada de inconstitucional, pues no significa la fusión de dos poderes, ni el traspaso de atribuciones del Legislativo al Ejecutivo, sino una función cooperativa y de auxilio entre un poder y otro⁴⁷.

Con posterioridad, la Corte modificó su criterio en relación con la delegación de facultades que el artículo 12 de la Ley de Ingresos de la Federación otorgaba al Ejecutivo estableciendo que si éste modifica una tarifa, la modificación implica un nuevo impuesto que, por ende, resulta inconstitucional.

De las funciones de la Comisión de Aranceles, del contenido de las leyes de Fomento de Industrias de Transformación y de Ingresos, ya mencionadas, se desprende la imprescindible necesidad de dar un giro constitucional a las facultades del Ejecutivo, para legislar y aplicar las leyes en materia de comercio exterior, a modo de poder afrontar con rapidez los problemas económicos inherentes al comercio exterior, a fin de estar en aptitud de poder determinar, en un momento preciso, qué mercancías pueden o no exportarse, cuales deben y en qué suma, pagar impuestos, así como conocer su mayor o menor urgencia en relación con

47.- Supra Nota 42.

al comercio exterior en materia, con la excepción de cualquier otro precepto, que faculte al Ejecutivo. En consecuencia, ya que no es ni práctica, ni legalmente posible, recurrir en todo momento al Congreso, para que este autorice al Ejecutivo a tomar y aplicar alguna medida que se traduzca en beneficio del país.

Así, el 9 de noviembre de 1950, el Ejecutivo presentó una iniciativa ante la Cámara de Diputados, en la que, aunque reconoce la inconstitucionalidad de las facultades otorgadas al Ejecutivo en materia de comercio exterior, dice:

"La práctica aludida, sin embargo, obedeció a una necesidad impuesta por la realidad, tanto nacional como la de todos los países, especialmente en los estudios de los derechos administrativo y fiscal o financiero, lejos de que debía desaparecer es indispensable que se conserve. Mas para ello, todo autentico estado de derechos, como lo es el Estado Mexicano, debe constitucionalizarse a efecto de que tenga como fundamento no una simple costumbre, como hasta ahora, sino como una clara institución jurídica".¹²

Por lo que hace a la característica esencial que el Artículo 131 constitucional otorga al derecho aduanero en cuanto a que tiene una finalidad extralocal, la iniciativa expone: "Se afirma que la misión esencial de los impuestos no

48.- Iniciativa de Decreto por el que se reforma el Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sistema de Información Legislativa. Cámara de Diputados.

consiste exclusivamente en producir ingresos para el Estado, sino, concomitantemente, en realizar fines de carácter extrafiscal, de política económica, social, demográfica, exterior, etc., y es así, con tarifas arancelarias elevadas en un momento, reducidas en otro o prohibitivas en determinado instante, es que 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, incrementar o impedir el comercio internacional, tutelar la clase laborante, etc...."⁴⁹

En relación con la flexibilidad de las tarifas de importación y exportación manejadas por el Ejecutivo dice: "... 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".⁵⁰

La iniciativa propuso que se facultara al Ejecutivo Federal para "aumentar o disminuir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el Congreso de la Unión."⁵¹, en esta forma el Ejecutivo recibía, directamente

49.- Ibid.

50.- Ibid.

51.- Ibid.

de la Constitución, la potestad de legislar en materia arancelaria y se crea una dualidad de órganos legislativos en materia de comercio exterior, ya que el Congreso conserva las facultades otorgadas por el artículo 73 fracción XXIX y las facultades del mismo artículo 131. Cuestión semejante no se había llegado a registrar en nuestro derecho público.

El segundo párrafo de la iniciativa, dijeron los diputados, es una función contraria al principio de división de los poderes: o lo que es igual, no es posible permitir que la Constitución misma cercene una facultad del Congreso para pasarla permanentemente al Ejecutivo.⁵²

Las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y de Aranceles y Comercio Exterior, consideraron indispensable que la Constitución debería establecer que el Congreso puede delegar facultades al Ejecutivo en materia arancelaria, pero sujetas siempre a su revisión y aprobación, modificando el texto de la iniciativa, hasta quedar redactado en la forma que a la fecha se conoce, aprobándose por la Cámara de Diputados, por 55 votos a favor y 4 en contra, el jueves 21 de diciembre de 1950. La Cámara de Senadores aprobó el dictamen, por unanimidad de votos, el 23 de diciembre del mismo año. Se turnó a las legislaturas

52.- Supra Nota 42.

de los estados de conformidad con lo dispuesto por el artículo 130 constitucional, siendo aprobada por aquellas el día 30 de diciembre.⁵³

Las dos conisiones, a fin de evitar que existiera contradicción con el Artículo 19 constitucional y tuviera congruencia con la adición del Artículo 131, modificaron el segundo párrafo del primero de los preceptos mencionados.⁵⁴

El segundo párrafo del artículo constitucional que se comenta se reglamento, por primera vez, mediante la Ley Reglamentaria del Párrafo Segundo del Artículo 131 constitucional, publicada en el Diario Oficial de 5 de enero de 1961.⁵⁵

Posteriormente, el 13 de enero de 1986, apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, la cual, según la maestra Elvia Arcelia Quintana tiene las características siguientes:⁵⁶

Estaba estructurada en tres capítulos: el primero se refería a las "Disposiciones generales", el segundo preveía las "Restricciones a la exportación e importación",

53.- Ibid.

54.- Ibid.

55.- Ibid.

56.- Cfr. QUINTANA ARCELANO, ELVIA ARCELIA. 1989. El Comercio Exterior en México. Porrúa: México. pp. 218 a 223.

y el tercero a la "Inspeccion y vigilancia, sanciones y recursos Administrativos".

Contaba con un total de veintinueve articulos y tres articulos transitorios.

El 27 de julio de 1993 apareció publicada en el Diario Oficial de la Federacion la nueva Ley de Comercio Exterior, misma que entró en vigor al dia siguiente de su publicacion. La nueva ley, en su Articulo Segundo Transitorio, abroga la anterior ley sobre comercio exterior, aunque señala que sus disposiciones reglamentarias seguiran vigentes hasta en tanto no sean expedidas otras. Esta ley esta estructurada en ocho titulos, compuestos de diecisiete capitulos, noventa y ocho articulos y cuatro articulos transitorios.

El Titulo I se refiere a las disposiciones generales, contiene tres articulos, la mencion de los objetivos de la ley, la expresion de ser una ley de orden publico y aplicacion general y una definicion de terminos.

El Titulo II provee las "Facultades del Ejecutivo Federal, de la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial y de las Comisiones Auxiliares".

Mencion particular merece la creacion de la Comision de Comercio Exterior como organo de consulta obligatoria de las entidades y dependencias de la Administracion Publica Federal en relacion con las materias que hasta la entrada en vigor de esta ley estaban reservadas a la Comision de Aranceles y Controles al Comercio Exterior, ahora extinta.

El origen de las mercancías que ingresan al territorio nacional se halla regulado en el Título III y esta regulación tiene por objeto establecer el punto de partida para la aplicación de incentivos o castigos a las mercancías de importación. Para establecer el origen de las mercancías se estará a lo dispuesto por las "reglas de origen" que al efecto expida la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

En su Título IV, esta nueva ley ya prevé la manera en que se habrán de establecer los aranceles y cuándo se aplicaran y cuáles serán las medidas de regulación y restricción no arancelarias al comercio exterior.

En el Capítulo I, relativo a los aranceles, prevé las formas de los aranceles y las modalidades de éstos, previendo, además, el establecimiento de aranceles distintos a los generales cuando así sea haya convenido a través de convenios o tratados internacionales.

El Capítulo II de este Título se refiere a las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías. El Artículo 15 de la ley menciona cuándo se podrán imponer estas medidas a la exportación y el Artículo 16 señala cuando se podrán imponer en los demás casos. Establece, también, que se podrán imponer estas medidas en casos de urgencia sin seguir el procedimiento previsto en la ley para su imposición. Determina que se podrán imponer requisitos de permisos previos, cupos de importación y

exportación, cuando de parte de éstas y cumpliendo con las Normas Cárnicas Aplicables.

El Título V regula las prácticas desleales de comercio internacional. Establece que "se consideran prácticas desleales de comercio internacional la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios u objeto de subvenciones en su país de origen o procedencia, que causen o amenacen causar un daño a la producción nacional". Señala que quienes importen mercancías en estas condiciones estarán obligados a pagar una cuota compensatoria. Los capítulos de este Título definen qué se considera discriminación de precios, que son las subvenciones y qué es y cuando se causa daño y amenaza de daño a la producción nacional.

Las medidas de salvaguarda en contra de las mercancías extranjeras que ingresen al país y compitan deslealmente con la producción nacional se encuentran contenidas en el Título VI.

Por su parte, el Título VII de la ley se refiere a los "Procedimientos en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda".

El Capítulo I de este Título señala que los procedimientos de investigación se iniciaran de oficio o a petición de parte, los requisitos que debe contener la solicitud de investigación, quienes son considerados partes interesadas, el plazo para responder a la solicitud de investigación (30 días), y el plazo para contestar v/o

presentar pruebas en relación con el procedimiento de investigación (30 días a partir de la publicación del inicio de investigación en el Diario Oficial de la Federación).

El Capítulo II regula el procedimiento en materia de prácticas desleales de comercio internacional. Prevé la posibilidad de emitir dos resoluciones, una preliminar y una final. La primera se dictará en un término de 130 días contados a partir de la fecha de publicación del inicio de la investigación y contendrá la determinación o no de una cuota compensatoria o la determinación de concluir el procedimiento de investigación. La resolución final se notificará a más tardar 260 días después de la publicación del inicio de la investigación y contendrá la confirmación de la cuota compensatoria (cuota definitiva), la revocación de ésta y/o la conclusión de la investigación sin la imposición de cuota compensatoria alguna.

Señala este capítulo, qué son, como se determinarán, y a qué se destinarán las cuotas compensatorias; señala la posibilidad de establecer compromisos entre los exportadores y/o gobiernos que incurran en prácticas desleales y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para poner fin al procedimiento de investigación o a la imposición de las cuotas compensatorias.

Finalmente, establece el procedimiento en materia de salvaguardas, previendo que éste procederá siempre que se sujete a lo dispuesto en los tratados o convenios

internacionales de las que depende por parte o cuando a juicio del Ejecutivo Federal la revocación sea urgente.

El último Título de la ley, el Título VIII, provee la manera en la que el Ejecutivo y sus órganos promoverán la exportación de los productos nacionales y el recurso de revocación al alcance de los particulares para impugnar las resoluciones que les sean impuestas en los términos de esta ley.

Nuestra opinión es que esta ley ha sido promulgada en una época en la que se hace necesario un adecuado control del comercio externo de nuestro país. Lo que no consideramos prudente es que, a pesar de su necesidad práctica, se le atribuyan tantas y tan variadas facultades en materia de comercio internacional al titular de Ejecutivo Federal.

Opinamos que resulta impropio el excesivo fortalecimiento del Ejecutivo respecto de una materia en la que de por sí ya tiene amplias facultades que le son otorgadas por nuestra Carta Magna. Incluso, alguna persona que sea afectada por estas facultades podría impugnar esta ley aduciendo que las facultades del Ejecutivo previstas en ella exceden a las facultades que nuestra Constitución le otorga.

Vistos, así, algunos de los aspectos de la regulación secundaria que ha pretendido hacer más clara y legal el ejercicio de las facultades contenidas en el segundo párrafo del Artículo 131 constitucional, además del esbozo del

desarrolla legislativo del propio artículo 131, pasaremos ahora a tratar de desdoblarse el sentido de este precepto.

A) Necesidad práctica de la delegación de las facultades de la Federación en la persona del Presidente de la República.

Desde luego que al enunciar algunas partes de la iniciativa de decreto que adicionó un segundo párrafo al Artículo 131, observamos que el Presidente de la República expuso a los legisladores de la Unión la necesidad de impulsar el comercio externo de nuestro país a través del otorgamiento de mayores facultades al órgano a su cargo. Esto, en una época en que el sistema presidencial en México se hallaba en su máximo apogeo encontró, aun así, no pocos obstáculos.

El propio presidente Alemán expuso en su iniciativa que, en la práctica, tanto nacional como internacional, es el Poder Ejecutivo quien tiene la facultad de afrontar de inmediato las vicisitudes del comercio externo de los países. Sin embargo, dadas las características del Estado Mexicano, que pretende ser un Estado de Derecho, requiere que en la práctica cotidiana sea elevada a rango constitucional, con el objeto de que el actuar de las autoridades no sea al margen o fuera de la ley.⁵⁷

57.- Cfr. Supra Nota 44.

Por otra parte, el Sr. Aleman también prohibió en su iniciativa que una mancha de fomentar el comercio externo o, en su caso, restringirlo, es otorgando al Ejecutivo la facultad de aumentar o disminuir, cuando las circunstancias así lo requieran, las cuotas de las tarifas de importación y exportación. Esta facultad persigue objetivos no solamente de recaudación, sino de política económica y social, es decir, al conceder nuestra Carta Magna el ejercicio de esta prerrogativa al Presidente de la República, le otorga la posibilidad de fomentar las exportaciones y restringir las importaciones, velando, así, por los mejores intereses de los productores nacionales y la economía de nuestro país.⁵⁸

De este modo, las tarifas deben tener elasticidad suficiente para permitir al país adaptarse en las prácticas comerciales que sucedan en un momento determinado sin que, por ello, se deje desprotegido al fisco federal.

En nuestros días, incluso parecería que este precepto constitucional es arcaico pues, de hecho, y en virtud del otorgamiento de facultades por tiempo indefinido, el Ejecutivo Federal lleva a cabo la política económica exterior de nuestro país sin el menor control por parte de los otros dos órganos del poder público. Sin embargo, la redacción actual de dicho precepto resulta suficiente, al igual que hace ocho lustros, para permitir que México reaccione con eficiencia y eficacia ante los muchos y

=====
58.- Cfr. Supra Nota 49.

frecuentes cambios del comercio mundial.

Lo anterior confirma que, a pesar de lo que sostienen sus detractores y los rivales de la entonces vigente política de "sustitución de importaciones", el presidente Miguel Alemán tuvo la visión de adelantarse a la situación actual del comercio en el mundo. Tan es así que, gracias a las reformas propuestas por él a nuestra Ley Fundamental, el actual Presidente de México, Licenciado Carlos Salinas de Gortari, no sólo ha podido suscribir convenios comerciales con otras naciones como Chile, Canadá y los Estados Unidos de América, sino que ha sido jurídicamente posible que modifique la legislación aduanera y comercial de nuestro país para facilitar la puesta en marcha de los programas de cooperación contenidos en dichos convenios.

B) Efectos de la delegación de facultades.

En líneas anteriores señalamos cuales fueron los propósitos de la iniciativa de reformas al Artículo 131. En tal virtud, los efectos de esas reformas delegatorias de las facultades de la Federación en la persona del Presidente de la República, tienen estrecha relación con los objetivos perseguidos por tales reformas. Es decir, los objetivos planteados en la iniciativa fueron propuestos para señalar, así sea veladamente, el efecto de las modificaciones sugeridas por el Ejecutivo al texto constitucional.

En todo caso, desde siempre el Ejecutivo de la Unión ha pretendido que el texto del Artículo 131 Constitucional le permita dirigir los destinos de la política comercial externa de nuestro país. Con las modificaciones sugeridas por la iniciativa de reforma, el Presidente podría adquirir, legalmente, la facultad de encauzar el comercio exterior de México siempre que el Congreso de la Unión le delegue tales facultades.

Actualmente, en virtud de la aprobación de las modificaciones efectuadas al texto constitucional en el año de 1951, el titular del Ejecutivo puede afrontar de inmediato los cambios del comercio mundial y adecuar la política del país a esos cambios. Solamente deberá informar "a posteriori" al órgano legislativo de sus actuaciones en materia comercial internacional y, en su caso, este órgano aprobará tales acciones.

De hecho, esta facultad constitucional delegada al Ejecutivo significa que este puede, unilateralmente, y a su entera discreción, decidir el como y el cuando de la participación de México en los escenarios comerciales del mundo. Sin embargo, esta autorización legal no es del todo ociosa, es decir, se justifica. Tan es así que el Presidente se encuentra rodeado de especialistas con la capacitación técnica necesaria para entender los cambios del comercio y proponer la manera en la que México reaccionará ante tales cambios. De lo contrario, las modificaciones a la política comercial externa de nuestro país requerirían de reunir al

Congreso para estudiar y aprobar, en su caso, las reformas necesarias para adecuar nuestra política comercial a la del mundo.

Es decir, en términos generales, y en concordancia con el sistema jurídico que ha adoptado nuestro país, cada vez que hubiera algún giro en la manera de llevar a cabo el comercio mundial entre países, sería necesario efectuar un procedimiento legislativo para reformar las leyes que regulan el comercio externo. El texto constitucional actual propende evitar las tardanzas de tal procedimiento otorgando al Ejecutivo la facultad de modificar las leyes a su discreción y, después, someter sus actos a la consideración y aprobación del órgano que originariamente debe legislar.

Por tanto, la delegación de las facultades de la Federación, que pertenecen originariamente al órgano legislativo, en la persona del Presidente de la República produce las consecuencias siguientes:

- Que nuestro país pueda afrontar rápida y eficazmente los cambios del comercio mundial a través de los elementos técnicos del órgano Ejecutivo.
- Que el Ejecutivo pueda, a su discreción, decidir la política comercial de México sin que, para ello, deba consultar al órgano de la representación popular.

C) Obligación de rendir informe al Congreso de la Unión del uso de tales facultades.

Como el texto constitucional señala y nosotros hemos mencionado en líneas anteriores, la facultad de legislar en materia de comercio exterior en nuestro país corresponde originariamente al Congreso de la Unión. En los términos del segundo párrafo del precepto constitucional en comentario, dicho órgano legislativo puede delegar tal facultad en el Presidente de la República.

Consecuentemente, resulta lógico suponer que el mismo texto constitucional prevea que el Ejecutivo debe rendir cuentas al Legislativo del uso de dichas facultades. Esta disposición tiene estrecha relación con la obligación del Presidente de la República de rendir cada año ante el Congreso de la Unión un informe a la Nación respecto del estado que guarda la administración pública de la Federación.

Si el Ejecutivo debe informar sobre la manera en que desempeña las atribuciones propias de su encargo, es congruente la obligación prevista en el Artículo 131 de informar al Congreso de la Unión del uso de las facultades que éste le ha delegado.

Sin embargo, en el caso que nos ocupa no tiene justificación la aprobación posterior del uso de las facultades delegadas al Ejecutivo, toda vez que de no otorgarse, los actos realizados al amparo de dicha concesión

no carecerían de valor legal. Es decir, aun si el Congreso negara su aprobación a los actos propiamente legislativos realizados por el Presidente de la República, éstos seguirían produciendo efectos frente a sus gobernación y, en su caso, responsabilidad frente a terceros países por la aplicación de leyes y reglamentos que, a pesar de su desaprobación no pierden su valor y fuerza legales.

En este orden de ideas resultaría más correcto que el precepto constitucional permitiera al Congreso de la Unión llevar a cabo un efectivo control de las actividades del Ejecutivo realizadas al amparo de la delegación de las facultades que hemos señalado. El propio precepto debe proveer la posibilidad de que el Legislativo revoque las acciones del Ejecutivo cuando éstas no se hayan realizado conforme a lo previsto por el propio artículo constitucional, es decir, cuando a juicio del propio Congreso de la Unión no haya existido una real urgencia de llevar a cabo las acciones y/o cuando a pesar de las acciones realizadas no se logre la estabilidad de la producción nacional, la regulación del comercio exterior y la economía del país, ni se haya beneficiado de cualquier otra forma a este.

VIII.- Artículo 133.

Ha quedado de manifiesto en líneas anteriores que el motivo primordial del presente trabajo ha sido analizar el

marco constitucional vigente en el comercio exterior. Ese marco no podría quedar completo así como hemos señalado, no consideramos que el comercio exterior de los países es una actividad dinámica que requiere modificaciones frecuentes con base en los cambios que este sufre.

La manera en que los países acuerdan la manera en que habrán de conducir el comercio entre ellos son los tratados internacionales. En el caso de la actividad comercial externa de nuestro país en los últimos años, se ha puesto de relieve la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio para América del Norte.

Este tratado internacional del que suponemos México será parte en el futuro próximo ha motivado airadas discusiones en el seno de la Cámara de Diputados.

Los miembros de las fracciones parlamentarias de los partidos "de oposición" han sometido a debate la validez y vigencia del contenido de la primera parte de este artículo, aduciendo que no es correcto que dada la importancia del tratado mencionado sea solamente el Senado de la República quien lo apruebe.

Concretamente, el Partido de la Revolución Democrática presentó con fechas 14 de julio y 14 de octubre del año pasado, respectivamente, sendas iniciativas de reforma constitucional relacionadas con el Tratado de Libre Comercio que propenden, la primera, que la Cámara de Diputados comparta con el Senado la atribución de analizar y, en su caso, aprobar los tratados internacionales que celebre el

Ejecutiva; y la segunda, que crea la obligación constitucional de someter los tratados internacionales de tipo económico a "referendum" ratificatorio entre todos los ciudadanos con derecho a voto.

Toda vez que a la fecha no nos ha sido posible obtener los textos de las modificaciones constitucionales planteadas por el partido político mencionado, a continuación apuntaremos un extracto de las intervenciones de varios diputados a la IV Legislatura durante la sesión legislativa del jueves 17 de diciembre de 1992.

El diputado Héctor Ramírez Cuellar del Partido Popular Socialista señaló que "todas las leyes que hemos aprobado a una gran velocidad, todas las leyes, sin excepción están vinculadas en forma directa o indirecta a capítulos, a párrafos del Tratado y ese ha sido el trabajo que ha tenido el Congreso de la Unión prácticamente desde el año pasado. Nos hemos dedicado a preparar el andamiaje legal de la entrada en vigor del Tratado en la economía mexicana"⁵⁹.

Señalo el diputado Ramírez Cuellar que el Tratado se negoció entre los gobernantes "ultraliberales" de las naciones parte y que, en la actualidad, dichos gobernantes (Georges Bush y Brian Mulroney) han sido derrotados políticamente en sus propios países. Consideró que dichas

59.- Diario de los Debates. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. IV Legislatura. Año II. No. 22. 17 de diciembre de 1992. p. 2438.

derrotas son "una llamada de atención para todos los países del mundo respecto a que el mercado por sí mismo, no resuelve los problemas de abasto, no resuelve el problema de justicia social, sino que se requiere la presencia del Estado en el mercado, regulándolo, orientándolo y cuidando que el movimiento del mercado libre, perfecto, autónomo, no genere más injusticias de las que ya de por sí está generando"⁶⁰.

Por su parte, el diputado Luis Felipe Bravo Mena del Partido Acción Nacional se refirió al cambio de la filosofía económico-política del Ejecutivo cuando recordó el discurso del presidente Salinas de Gortari pronunciado en la Reunión Económica Internacional celebrada en Davos, Suiza en 1990 en el que expresó la inconveniencia de un "mercado común en el corto plazo" entre nuestro país y los Estados Unidos. La política comercial de la administración salinista se transformó y Bravo Mena consideró "que este cambio importante correspondió al análisis y al diagnóstico de los grandes cambios que se estaban operando en el mundo, y que quizá la visita presidencial a Europa en aquellos momentos puso en evidencia que la estrategia hasta entonces adoptada quedaba corta para las necesidades del país, o no le garantizaba a México una inserción en el mundo y en la economía moderna, con los países que anteriormente se tenían pensados y que era necesaria una estrategia mucho más

60.- Ibid. p. 2439.

profunda"⁶¹.

Aludía a la globalización del mundo y el desmoronamiento económico internacional y señaló "que este cambio profundo reorganizador del mundo es inevitable e irreversible y por lo tanto se dará independientemente de que decidamos ser actores o espectadores en el proceso.

"Frente a la apertura internacional y de cara a la globalización en la industria, en el comercio y en los servicios, es insostenible una actitud de cerrazón e indiferencia.

"No es viable un país aislado en los cambios mundiales y apartado de los flujos económicos globales. No actuar de inmediato de acuerdo a la realidad que enfrentamos, nos mantendría permanentemente en crisis y atascada, por que la capacidad de crecimiento de la economía mexicana depende en gran medida de su incorporación al mercado mundial"⁶².

Dijo Bravo Mena que "la realidad del mundo contemporáneo hace insostenible la noción liberal de la soberanía entendida como aislacionismo que presupone la autosuficiencia del país en todos los órdenes. Por esta razón pueden y deben celebrarse tratados internacionales que vinculen las economías entre varios países"⁶³.

Algunos otros oradores hicieron uso de la tribuna para descalificar la negociación y puesta en marcha del Tratado

61.- Ibid. p. 2440.

62.- Ibid. p. 2441.

63.- Ibid.

de Libre Comercio para América del Norte, sin embargo, más que un debate en torno de la validez jurídica del Tratado estas intervenciones tuvieron como objetivo desacreditar la política económica de la actual administración.

Como apuntamos en su oportunidad, la interacción económica mundial es una necesidad de los países y pretender no participar de ella significa, necesariamente, que nuestro país no logrará obtener los estadios de desarrollo que todos los mexicanos esperamos.

Empero, suponemos que el debate real de este artículo en el seno de la Cámara de Diputados se debió centrar en torno de la no participación de los representantes populares en la aprobación de tratados internacionales y, por otra parte, a la posibilidad de la participación directa de la ciudadanía en la aprobación de los tratados de índole económica.

Respecto del primer punto consideramos que la propuesta del Partido de la Revolución Democrática encuentra su fundamento en razones de índole política y no jurídica. Es decir, la iniciativa propende que la Cámara del Congreso de la Unión en la que cuenta con representantes participe en la aprobación de los tratados.

Sin embargo, jurídicamente no es justificable que la Cámara de Diputados participe en este debate. Esto es que, si bien el comercio externo afecta directamente a la población no son sus representantes directos, sino los representantes de las entidades federativas en las que

habitan, quienes deben tener injerencia en la discusión y aprobación de tratados internacionales.

En el mismo sentido se han expresado las constituciones de algunos países distintos al nuestro quienes han adoptado el sistema parlamentario federal⁶⁴, sin embargo, no debemos dejar de señalar que la discusión de este precepto constitucional surgió en virtud de la celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre nuestro país, los Estados Unidos de América y Canadá. Por ende, lo que realmente pretende la iniciativa de reformas aludida es que se modifique la Constitución para crear legislación "ad hoc", lo cual deviene en una propuesta carente de consistencia jurídica.

Aprobar estas reformas significaría sacrificar los esfuerzos negociadores de las autoridades mexicanas en el

=====

64.- Es pertinente señalar que en nuestro mundo occidental existen dos formas predominantes de parlamento:

- a).- Aquella que prevé que un determinado número de sujetos serán representados por una sola persona en una Cámara de Representantes o Diputados, y que las partes integrantes de la Federación tendrán uno o más representantes ante esta en una Cámara de Senadores (por ejemplo: México, Estados Unidos, Francia -aunque en este caso no existe Cámara de Senadores-, etc.).
- b).- Aquella que prevé que la población será representada de acuerdo con el estrato económico o social al que pertenezca y en consideración del número de acreedores o miembros que tenga dicho estrato (Reino Unido, Canadá, etc.).

proceso del Tratado de Libre Comercio en aras de satisfacer las inquietudes (ellos las considerarían "necesidades") de un reducido número de personas quienes han pretendido descalificar "a priori" todas las acciones del actual gobierno de México.

Incluso, podría significar que el Tratado no se ratificara toda vez que la Constitución de los Estados Unidos de América prevé un procedimiento de ratificación de tratados similar al que actualmente impera en nuestro país⁶⁵, y al modificarse el nuestro se trastornarían las condiciones bajo las cuales se llevaron a cabo las negociaciones y esto ocasionaría un retroceso importante en el desarrollo comercial de México y su desprestigio ante la comunidad internacional.

Por lo que se refiere a la segunda reforma constitucional propuesta, creemos que ésta es aun más inconsistente pues no sólo no es justificable jurídicamente sino que, de hecho, entorpecería el actuar de los órganos del poder público que los habitantes del país han elegido.

En México la figura del "referendum" ha carecido de eficacia, no porque sea contraria al Derecho sino porque infortunadamente todavía no existen en nuestro país las condiciones socio-culturales

65.- El Artículo II, Sección (2), Párrafo (2) de la Constitución de los Estados Unidos de América prevé que será facultad del Ejecutivo celebrar tratados con el consejo y consentimiento del Senado siempre que exista dicho consentimiento de las dos terceras partes de los Senadores presentes.

necesarias para que el pueblo asuma con responsabilidad el importante papel que significa participar en este tipo de procedimientos constitucionales.

Además, no es posible sujetar la actuación de los gobernantes a una previa convalidación popular, ya que esto retrasaría enormemente la toma de decisiones políticas que, generalmente, deben ser ejecutadas de inmediato o con gran celeridad, sobre toda aquéllas que versan sobre las materias económica y comercial.

**CAPITULO CUARTO. NECESIDAD DE UN NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL
DESAFÍO COMERCIO EXTERIOR EN MEXICO.**

I. Consideraciones Previas.

Durante el desarrollo de los capítulos anteriores hemos observado, en primer lugar, las características esenciales del comercio internacional y del externo de nuestro país en los últimos años; segundo, cómo fue regulado el comercio externo de México en las Constituciones de 1912 hasta 1957; y, por último, procuramos analizar, aunque no exhaustivamente, el marco constitucional vigente en materia de comercio exterior.

Como resultado de nuestro estudio pudimos apreciar que, si bien en la actualidad nuestro país cuenta con una Carta Magna que prevé la mayoría de las diversas situaciones que pueden acontecer en el comercio exterior de México, no las engloba a todas y, además, en virtud del desarrollo apresurado que ha sufrido el comercio en el mundo, actualmente resulta obsoleta respecto de ciertos aspectos relacionados con este y con el comercio interno de nuestro país.

En épocas recientes nuestros gobernantes han pretendido sobreponerse a la inercia de los años anteriores y cambiar la manera en que se lleva a cabo la política en México, particularmente la política económica. Con este pensamiento, las administraciones de los presidentes De la Madrid y

Salinas. Han procedido a revisar las leyes y reglamentos que se refieren al comercio en nuestro país. Destacan las modificaciones a las leyes que regulan la inversión extranjera, la transferencia de tecnología, la actividad bancaria y de seguros, la protección de la propiedad industrial e intelectual, la competencia económica, entre otras.

Sin embargo, estas leyes y reglamentos han erandado de las facultades previstas en nuestra Constitución y los artículos de esta no han sido modificados para adecuarse, también, a la política económica y comercial de México.

En tal virtud, y de acuerdo con los comentarios que realizamos a los artículos que consideramos aplicables a la actividad comercial externa de nuestro país es que a continuación procederemos a proponer las modificaciones que consideramos pertinentes a tales artículos.

II.- Propuestas de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.- Artículo 73, fracción XXIV-F.

Como apuntamos en los apartados correspondientes del artículo anterior, creemos que es no sólo prudente, sino necesario, que el Congreso de la Unión tenga facultades para legislar respecto de la materia del comercio exterior. Empero, también consideramos que las actividades específicas

del comercio deben ser analizados jurídicamente por quienes reciben las bondades o, en su caso, se ven afectadas por dicho comercio, es decir, los habitantes de la República.

En los términos en que se halla redactado actualmente el artículo 73, el pueblo mexicano tiene participación en la promulgación de las leyes a que se refiere el comercio exterior, a través de sus representantes en las Cámaras de Diputados y Senadores.

Sin embargo, dicha participación puede resultar nugatoria si consideramos que en algunas ocasiones lo que beneficia a la generalidad de las entidades federativas puede no resultar conveniente para un grupo considerable de ellas. Por ejemplo, si la generalidad de los estados se ven beneficiados por la inversión extranjera de determinado país, puede suceder que a algunos estados les afecte considerablemente, puesto que los productos elaborados a través de la inversión extranjera compiten deslealmente con los productos nacionales elaborados en su territorio sin dicha inversión.

En virtud de lo anterior, creemos que en aras de cumplir cabalmente con la idea de "federalismo" prevista en nuestra Ley Fundamental, los Estados de la República deberían tener participación en la legislación comercial que promulgue el gobierno central de nuestro país. Un ejemplo de participación de los estados en la legislación comercial externa e interna de su país lo encontramos en los Estados Unidos de América.

1914, el caso del Uniform Commercial Code⁶⁶ por el de Comercio Uniforme) que tiene en cada uno de los estados de la Unión Americana de acuerdo con los términos y condiciones en los que cada uno de ellos lo hay adoptado. Es decir, los estados miembros de los Estados Unidos de América pudieron realizar adecuaciones al texto del Uniform Commercial Code (Código de Comercio Uniforme) con el objeto de poder regular correctamente las actividades comerciales concretas que se realizan en su territorio, aunque siempre respetando el sentido que los legisladores federales quisieran dar en cada una de las normas contenidas en dicho código comercial y sin provocar menoscabo de la Federación con sus respectivas prácticas comerciales.

En México difícilmente podremos poner en práctica un procedimiento de adhesión a las leyes comerciales en general; además, en el caso del comercio interno de nuestro país resulta innecesario dicho procedimiento toda vez que el comercio se desarrolla de manera muy similar en cada uno de los estados. No obstante, si es factible permitir a los estados participar de la regulación del comercio internacional que se desarrolla en sus territorios pues, como dijimos anteriormente, esto puede variar de estado a estado.

66.- Uniform Commercial Code of the United States of America. Promulgado conforme a las Leyes de 1962. Capítulo 533. En vigor a partir del 27 de septiembre de 1964. Enmendado por la Sesión Legislativa Ordinaria de la Cámara de Representantes de los EE. UU. culminada el 10 de agosto de 1962.

Hemos considerado que para hacer jurídicamente posibles las propuestas enunciadas en este apartado, recomendamos adicionar el texto de la fracción XXIX-F del artículo 73 constitucional para quedar en los términos siguientes:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

I.- ...

"XXIX-F.- Para expedir las leyes que tiendan a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

Los estados de la Federación podrán formular reservas a la aplicación en sus territorios de las leyes a que se refiere el párrafo anterior de conformidad con lo dispuesto por el artículo 117 de esta Constitución;

...

XXX. ..."

Como podrá observarse, en nuestra propuesta de adición al texto del artículo constitucional comentado, hemos hecho referencia a la aceptación que deberán realizar las entidades federativas respecto de las leyes que se refieren a las actividades del comercio exterior. Aceptación que se llevaría a cabo en los términos del Artículo 117 que, como podrá observarse a continuación, habremos de proponer adiciones a su texto y será motivo de explicación en un apartado subsiguiente.

2.- Artículo 89.

Si como señalamos en el punto IV del capítulo anterior no existe interrelación entre las facultades del Congreso de la Unión y las del Presidente de la República en materia de comercio exterior previstas respectivamente en los artículos 73 y 89 de nuestra Carta Magna, es necesaria modificar la facultad contenida en la fracción XIII de este último artículo con el objeto de lograr la debida correlación entre las facultades del Legislativo y del Ejecutivo.

Es cierto, también, que la creación y supresión de aduanas y el habilitamiento y desmantelamiento de puertos afecta directamente a las poblaciones en las que se llevan a cabo dichas acciones. Por ende, creemos pertinente que los representantes de dichas poblaciones tengan la posibilidad de convalidar o rechazar tales acciones.

Además, si nuestra Ley Fundamental permite al Legislativo confirmar las determinaciones del Ejecutivo en materia de aduanas y puertos, es decir, por lo que respecta a la creación o cierre de los sitios a través de los cuales entran y salen mercancías del país, se logra una mejor interactuación entre este órgano y el Ejecutivo, por lo que funcionará mejor el comercio externo de nuestro país.

Por otra parte, cuando analizamos el Artículo 131 de nuestra Constitución en el capítulo que antecede, señalamos que el distinguido jurista Ernesto Flores Zavala considera necesario adicionar este artículo para incluir la facultad

del Presidente de aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación⁶⁷.

Consideramos acertada la adición propuesta por el maestro Flores Zavala, sobre todo si partimos de la idea de que el comercio es una actividad sumamente importante para el país y sus pobladores.

Con motivo de las razones esbozadas en líneas anteriores, proponemos modificar la fracción XIII y adicionar una nueva fracción XIV al artículo 89, para quedar en los términos siguientes:

"Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

"I. a XII.

XIII.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación, conforme a los proyectos que, presentados al Legislativo, sean aprobados por éste;

XIV.- Para crear, aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, así como para restringir y prohibir las importaciones, exportaciones y tránsito de productos, artículos y efectos, de conformidad con lo previsto por el segundo párrafo del Artículo 131.

XV a XX."

=====
67.- Cfr. Supra Nota 31.

3.- Artículo 117.

Cuando en el capítulo anterior hablamos del artículo 117 de nuestra Constitución, comentamos que en él se contienen las prohibiciones absolutas a los estados de la República⁶⁸. Señalamos también que tales prohibiciones resultan lógicas, si partimos de la premisa que el comercio exterior es materia exclusiva de la competencia de la Federación.

Empero, en esas mismas líneas expresamos que, sin perder de vista que las autoridades federales podrán siempre determinar los lineamientos generales a las que se sujeta el comercio internacional de todos los estados de la República, éstos también deben tener derecho de aceptar la manera en que las autoridades centrales pretendan regular el comercio internacional que se desarrolla en su seno.

Asimismo, cuando en líneas anteriores señalamos las modificaciones que consideramos pertinentes a la Fracción XXIX-P de nuestra Carta Magna apuntamos que los estados deben tener la posibilidad de adherirse o no a la legislación que tenga como objeto de regulación del comercio de su territorio.

Si partimos de las condiciones aquí apuntadas recomendamos adicionar dos párrafos a la fracción XII del artículo 117, en los términos siguientes:

68.- Cfr. Supra Nota 40.

"Artículo 117.- Los Estados de la República no pueden en ningún caso:

I. a VII. ...

Las legislaturas de los Estados podrán formular reservas a la aplicación en su territorio de las leyes emanadas del Congreso de la Unión que se refieran a las materias previstas en las fracciones IV, V, VI y VII de este artículo y por la fracción XXIX-F del Artículo 73, cuando a juicio del Gobernador o de los dos terceras partes de sus miembros dicha aplicación signifique perjuicio para la estabilidad económica, política o social.

El Congreso de la Unión calificará, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, las reservas formuladas por las legislaturas de los estados en los términos del párrafo anterior y, en su caso, autorizará al estado o estados respectivos a no aplicar la legislación correspondiente. En ningún caso el estado que haya formulado reservas podrá aplicar parcialmente la legislación contra la cual las haya formulado.

VIII. ...

..."

4.- Artículo 131.

Como señalamos en líneas anteriores, el maestro Ernesto Flores Zavala, al estudiar el artículo que comentamos, apuntó que la fracción IX original del Artículo 73 de la

Constitución fue suprimida en su primera parte con el propósito de que sea el titular del Ejecutivo quien determine cuales y cuántos serán los aranceles. Al adicionar el Artículo 131 con un segundo párrafo se pretendió permitir que esta facultad pudiera ser ejercitada.

Empero, también es cierto que el primer párrafo de ese artículo señala que toca exclusivamente a la Federación gravar la importación, exportación y tránsito de mercancías y regular el comercio exterior y prohibir la circulación de mercancías. Con estos postulados en mente la delegación de facultades prevista en el segundo párrafo de este artículo no debe ser indefinida. Sin embargo, sí debe existir la posibilidad de dicha delegación, y así se ha reconocido a lo largo de la historia de nuestro país⁶⁹.

Lo que nos ha intranquilizado durante el desarrollo de este trabajo es la utilización desmedida y sin calificación inmediata de esta facultad, por tanto, consideramos que se podrían subsanar las fallas mencionadas de nuestra Carta Magna si el Artículo 131 tuviera la redacción siguiente:

"Artículo 131.- ...

El Ejecutivo podrá ejercitar, en los términos de la fracción XIV del Artículo 89, las facultades que le delegue el Congreso de la Unión con el objeto de aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear

=====

69.- Cfr. Supra Nota 42.

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 cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de las facultades concedidas.

"Cuando a juicio del Congreso de la Unión el Presidente de la República hubiere actuado en contravención a lo dispuesto por la primera parte del párrafo que antecede, podrá, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, abrogar la legislación correspondiente y, en su caso, promulgar otra con las adecuaciones que estime pertinentes."

Como podemos observar, hemos propuesto adicionar un tercer párrafo a este artículo, y así permitir un mayor control de las facultades del Ejecutivo, en virtud de las razones que esbozamos en los últimos párrafos del capítulo anterior.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- De acuerdo con las prácticas comerciales internacionales contemporáneas, es indispensable que los comercios exteriores de los diversos países del planeta se desarrollen de acuerdo con reglas que les sean comunes a cada uno de ellos y que, por ello, se logre que todos los comercios exteriores sean similares.

SEGUNDA.- En virtud de la integración comercial de los países se ha logrado que el volumen del comercio internacional supere la capacidad productiva de ellos.

TERCERA.- La mejor forma de lograr un buen desarrollo económico es a través de la unión concertada de las políticas comerciales de dos o más países.

CUARTA.- El Estado es el titular de la facultad de imperio sobre sus gobernados y no es sino mediante el ejercicio del poder público que este logra su mejor marcha.

QUINTA.- El poder público es siempre unitario, sin embargo, el Estado puede ejercerlo, en el caso de México, a través de tres órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

SEXTA.- Los órganos del poder público no son independientes entre sí, sino que deben interactuar y mantener un sistema de control de sus actuaciones.

SEPTIMA.- Con el objeto de lograr el correcto funcionamiento del Estado como unidad es necesario que los órganos del poder público actúen sólo en el ámbito de sus respectivas competencias, empero, es necesario, a veces, permitir que alguno de esos órganos participe temporalmente de las facultades de los demás, siempre que cuente con la anuencia del órgano cuyas funciones adopte.

OCTAVA.- La historia económica y política mundial ha probado que debe ser el órgano Legislativo quien efectivamente determine la manera en que se lleve a cabo la política comercial externa. México no debe ser la excepción.

NOVENA.- Del mismo modo que el Legislativo es el titular originario de la facultad de determinar el modo en que se desarrolla el comercio exterior del país, es también este órgano quien deberá establecer el monto y el momento en el que se deberán recabar las contribuciones por el desarrollo de la actividad comercial, tanto interna como externa.

DECIMA.- Dentro de la actividad comercial externa de México no solamente debe considerarse al intercambio de

mercancías con otros países, sino también, y acaso más, el intercambio de servicios y conocimientos y la inversión extranjera.

UNDECIMA.- La misma historia de México demuestra que es necesario que el Ejecutivo sea quien ponga en práctica las disposiciones legales aplicables al comercio externo de nuestro país, toda vez que es este órgano quien cuenta con los elementos técnicos y materiales requeridos para velar por los cambios del comercio mundial y afrontarlos de inmediato.

DUODECIMA.- A pesar de ser el órgano del poder público que cuenta con los mayores recursos técnicos y materiales no debe ser el Ejecutivo quien, sin aprobación del órgano que representa a la población, determine unilateralmente la ubicación de las aduanas y los puertos.

DECIMATERCERA.- Es indispensable permitir que las entidades federativas participen, así sea veladamente, en la determinación de la política comercial de nuestro país, toda vez que son ellas las que reciben directamente el impacto de ésta. Sin embargo, no deberá permitirse que la participación de uno o más estados entorpezca el beneficio general de la Federación.

DECIMACUARTA.- Debe permitirse, también, que las entidades federativas participen no sólo de los beneficios del cobro de los impuestos al comercio exterior, sino también en el establecimiento del monto y la manera en que éstos son percibidos por el Estado.

DECIMAQUINTA.- Como apuntamos en la conclusión octava anterior, debe ser la Federación quien regule el comercio externo de nuestro país a través del órgano legislativo, en los términos y con las condiciones previstas en el Artículo 131 de nuestra Ley Fundamental, por ello es acertado el contenido del primer párrafo de este precepto constitucional.

DECIMASEXTA.- Si la Federación, a través del Legislativo, delega sus facultades en materia de aranceles y contribuciones al comercio exterior en favor del Ejecutivo, este solamente deberá hacer uso de dichas facultades cuando sea urgente para obtener el mejor beneficio del país. De lo contrario, el uso irrestricto de dicha delegación deviene en arbitraria e ilegal.

DECIMASEPTIMA.- El Legislativo deberá poder, en todo tiempo, vigilar el uso de las facultades que delegue al Ejecutivo y, en su caso, confirmará los actos realizados al amparo de dicha concesión de facultades.

DECIMOCTAVA.- En caso de que los actos realizados por el Ejecutivo no cuenten con la aprobación del Legislativo, este deberá poder revocar las facultades que le ha delegado a aquél.

DECIMANOVENA.- El Estado Mexicano lograra el mejor beneficio de sus gobernados en la medida en que se respete efectivamente la división de competencias de los órganos del poder público. Particularmente, en materia de comercio exterior, es previsible que el fortalecimiento de las facultades del Legislativo Federal y de las entidades federativas favorezca el desarrollo económico y social del país.

VIGESIMA.- A pesar del necesario fortalecimiento del Legislativo y de las entidades federativas, el Ejecutivo Federal debe poder seguir contando con la posibilidad de afrontar de inmediato los cambios de la política comercial del mundo, si bien con una mayor y mejor vigilancia de sus actividades por parte del Legislativo.

VIGESIMAPRIMERA.- Para que sea posible que proceda una modificación constitucional es menester que concurren argumentos no sólo políticos y jurídicos, sino que éstos nunca deben estar encaminados a favorecer a una persona o grupo de personas.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

OBRAS

- 1.- ALVAREZ SOBERANIS, JAIME. 1979. La Regulación de las Invencciones y Marcas y de la Transferencia de Tecnología. Porrúa: México.
- 2.- ANDRADE SANCHEZ, EDUARDO. ET. AL. 1992. Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagesimo Quinto Aniversario. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.: México.
- 3.- ANDREA SANCHEZ, FRANCISCO, DE. ET. AL. 1985. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM: México.
- 4.- BARRA MEXICANA. COLEGIO DE ABOGADOS. 1987. La Nueva Ley sobre Comercio Exterior. Porrúa: México.
- 5.- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. 1989. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa: México.
- 6.- CARPIZO MACGREGOR, JORGE. 1988. El Presidencialismo Mexicano. Siglo Veintiuno Editores: Mexico.
- 7.- _____ . 1990. La Constitución de 1917. Porrúa: México.
- 8.- CARVAJAL CONTRERAS, MAXIMO. 1983. Derecho Aduanero. Porrúa: México.
- 9.- Commercial Law 1992-1993. 1992. Uniform Commercial Code. Matthew Bender, N.Y.: Nueva York, EE. UU.
- 10.- CONGRESO DE LA UNION. CAMARA DE DIPUTADOS. L LEGISLATURA. 1978. Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a

- | | | | |
|------|---|--|---|
| | | FRANCO, FRANCISCO. <u>Las</u> <u>Constituciones</u> .
Porrúa, México. | 1968. <u>Las</u> <u>Constituciones</u> .
Porrúa, México. |
| 11.- | CUEVA, MARIO DE LA. | | 1982. <u>Teoría</u> <u>de</u> <u>la</u> <u>Constitución</u> .
Porrúa, México. |
| 12.- | HUFBAUER, GARY y
SCHOTT, JEFFREY. | | 1993. <u>NAFTA. An Agreement</u> .
Institute for International
Economics, Washington, D.C.,
EE. UU. |
| 13.- | LAZCANO ESPINOZA, ENRIQUE. | | 1987. <u>Política Económica en</u>
<u>México</u> . Instituto Mexicano
de Ejecutivos de Finanzas,
A.C.: México. |
| 14.- | QUINTANA, ELVIA ARCELLA. | | 1989. <u>El Comercio Exterior</u>
<u>en México</u> . Porrúa: México. |
| 15.- | Real Academia Española de
la Lengua. | | 1964. <u>Diccionario de la Real</u>
<u>Academia Española de la</u>
<u>Lengua</u> . Vicesea. Edición,
Español - Catalán. Madrid,
España. |
| 16.- | RUBIO BARNECHEA, LUIS. | | 1992. <u>¿Cómo va la Atención</u>
<u>México al Tratado de Libre</u>
<u>Comercio</u> . Fondo de Cultura
Económica: México. |
| 17.- | RUIZ MASSIEU, J. FRANCISCO
y VALADES, DIEGO. | | 1984. <u>Guía</u> <u>de</u> <u>Persejo</u>
<u>Constitucional</u> . Mexicano.
Porrúa: México. |
| 18.- | SANCHEZ GONZALEZ, MANUEL,
ET. AL. | | 1993. <u>México y el Tratado</u>
<u>Trilateral de Comercio</u> .
<u>Impacto Sectorial</u> . ITAM
/Mc.Graw Hill: México. |
| 19.- | TENA RAMIREZ, FELIPE. | | 1974. <u>Persejo Constitucional</u>
<u>Mexicano</u> . Porrúa: México. |
| 20.- | _____. | | 1991. <u>Leyes Fundamentales de</u>
<u>México</u> . Porrúa: México. |
| 21.- | WITKER, JORGE., ET. AL. | | 1992. <u>Aspectos Jurídicos del</u>
<u>Tratado de Libre Comercio</u> . |

Instituto de Investigaciones
Juridicas, UNAM: Mex.

- 22.- _____, 1981. Derecho del Comercio
Internacional. Porrua:
Mexico.
- 23.- WITKER, JORGE y JARAMILLO,
GERARDO. 1991. El Régimen Jurídico
del Comercio Exterior de
Mexico. UNAM: Mexico.

LEGISLACION

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Ley de Comercio Exterior.
- 3.- Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial.
- 4.- Ley Federal de Derechos de Autor.
- 5.- Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior.

JURISPRUDENCIA

- 1.- Amparo en Revisión 2065/64. Manuel Hernandez Rosas y Coags. 4 de abril de 1967. Pleno. Unanimidad de 20 votos. Ponente: Mariano Ramirez Vazquez. Sexta Epoca. Tomo CXVIII. Pagina 29.
- 2.- Séptima Epoca, primera parte:
Vol. 11, Pág. 24. A.R. 4081/62. Industria Embotelladora de Campeche, S.A. Unanimidad de 15 votos. Pleno.
Vol. 12, Pág. 23. A.R. 4371/64. Compañía Mexicana de Aviación, S.A. Unanimidad de 20 votos. Pleno.
Vol. 44, Pág. 14. A.R. 7056/63. Trinidad Diaz González. Unanimidad de 16 votos. Pleno.
Vol. 44, Pág. 14. A.R. 3400/62. Rodolfo Cruz Miramontes y Coags. (Acuma.) Unanimidad de 16 votos. Pleno.
Vol. 56, Pág. 14. A.R. 3812/72. Roberto Vázquez Chávez y Coags. Unanimidad de 16 votos. Pleno.

3.- Amparo en Revisión No. 1559/83. Ana Maria Mantilla Caballero. 23 de junio de 1987. Mayoría de 18 votos de los señores Ministros: De Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Azuela Guitron, Castañón León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Díaz Romero, Olivera Toro y Presidente Del Río Rodríguez, en contra del voto del señor Ministro Schmill Ordóñez. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Luis Rodríguez Santillán. Pleno. Informe 1987.