



365
29
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**ASPECTOS FISCALES DE LA
REGULACION DEL COMERCIO
EXTERIOR**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA

HECTOR ARTURO HERMOSO LARRAGOITI

México, D.F.

1987



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

I N D I C E

Introducción. I

CAPITULO PRIMERO.

GENERALIDADES DEL COMERCIO EXTERIOR.

I. ASPECTOS GENERALES DEL COMERCIO EXTERIOR.

1.- Concepto de Comercio Exterior.	1
A) Concepto de Comercio.	1
B) Concepto de Comercio Internacional.	2
2) Efectos del Comercio Internacional.	2
A) Económicos.	3
B) Culturales.	3
C) Políticos.	3
D) De Justicia Social.	4
E) Sociales.	4
3) Importancia.	4

II. INSTRUMENTOS JURIDICOS QUE FACILITAN EL COMERCIO EXTERIOR.

1.- Tratados Bilaterales y Multilaterales.	7
A) Aspectos Generales.	7
B) Efectos	8
2.- La Cláusula de la Nación mas favorecida.	8
3.- La Organización Internacional del Comercio. (OIC)	10
A) Generalidades.	10
4.- El Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. (GATT)	13
A) Generalidades.	13

B) Sistema Generalizado de Preferencias.	15
5.- Integración Económica.	17
A) Definición.	18
B) Ventajas.	18
C) Desventajas.	19
D) Formas de Integración.	20
a) Sistema de Preferencias Aduaneras.	20
b) Areas de Libre Comercio.	21
c) Unión Aduanera.	22
d) Mercado Común.	24

CAPITULO SEGUNDO

LA REGULACION DEL COMERCIO EXTERIOR

I. TEORIAS SOBRE LA REGULACION DEL COMERCIO EXTERIOR.

1.- Teoría del Libre Cambio.	25
A) Argumentos a favor.	25
2.- Teoría del Proteccionismo.	27
A) Argumentos a favor.	27
a) Protección del Salario y del nivel de Vida.	27
b) Protección del Mercado Nacional.	27
c) Aumento a la Producción.	27
d) Conservación del Dinero en el Interior del País.	28
e) Aranceles de Represalias y de Negociación.	28
f) Igualación de Costos de Producción.	28
g) Protección a Industrias Incipientes.	28
h) Conservación de Recursos Naturales.	28
i) Industrias de Costos Crecientes y Decrecientes.	29

j) Disminución de la Desocupación.	29
l) Protección para la Industrias Esenciales para la defensa Militar.	29
II. MEDIOS PARA REGULAR EL COMERCIO EXTERIOR.	29
1.- Medidas no Arancelarias.	30
A) Sistemas de Prohibiciones.	31
B) Contingentes de Importación.	31
2.- Medidas Arancelarias.	32
A) Sistema Tarifario.	34
B) Criterios Internacionales de Valoración Aduanera.	37
a) Definición.	37
b) Elementos para Definir el Valor.	37
a') El Precio.	38
a'') El Sistema Positivo.	38
b'') El Sistema Teórico.	38
b') Tiempo.	39
c') Lugar.	39
d') Nivel.	41
e') Cantidad.	42

CAPITULO TERCERO.

ASPECTOS FISCALES DE LA REGULACION DEL COMERCIO EXTERIOR EN MEXICO

1. LOS IMPUESTOS DE COMERCIO EXTERIOR EN MEXICO.	44
1.- Definición de Impuestos al Comercio Exterior.	44

2.- Clasificación de los Impuestos al Comercio Exterior por sus fines.	44
3) Elementos de los Impuestos de Comercio Exterior.	45
A) Hecho Generador.	45
B) Sujetos de la Relación Tributaria.	47
C) Momento de Causación.	47
D) Cuota.	49
E) Determinación y Pago.	49
a) Determinación.	49
b) Pago.	50

II. LOS IMPUESTOS DE IMPORTACION Y EXPORTACION.

1.- Las Tarifas Mexicanas.	51
2.- Sistemas de Valor en la Ley Aduanera Mexicana.	52
A) Impuesto General de Importación.	52
B) Impuesto General de Exportación.	55
C) Precios Oficiales.	56

III. PRACTICAS DESLEALES.

1.- Clasificación.	58
A) Actos y Prácticas Comerciales Restrictivos.	59
B) Actos y Prácticas de Competencia Desleal.	60
C) Actos y Prácticas de Competencia Desleal que afectan las Transacciones Internacionales.	61
a) Dumping.	61
a') Definición.	61
b') Tipos.	61
b) Subvenciones.	62
a') Definición.	62

b') Tipos de Subvenciones.	63
IV. LAS CUOTAS COMPENSATORIAS.	64
1) Elementos de las Cuotas Compensatorias.	64
A) Sujetos de la Relación Tributaria.	65
a) Sujeto Activo.	65
b) Sujeto Pasivo.	65
B) Hecho Generador.	66
C) La Cuota.	66
2) Facultades de la Federación para el Estable- cimiento de las Cuotas Compensatorias.	67
A) Determinación.	67
B) Modificación.	67
C) Suspensión.	68
V. ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LOS IMPUESTOS DE COMERCIO EXTERIOR	
1.- Competencia Constitucional en la Regulación del Comercio Exterior.	69
A) El Poder Tributario.	70
B) La Concurrencia Impositiva.	70
C) Restricciones de Gravar al Comercio Exterior a los Estados por la Constitución.	73
a) Prohibición de la Constitución a los Estados en Materia Arancelaria.	73
a') Prohibiciones Absolutas.	73
b') Prohibiciones Relativas.	74

D) Facultades del Congreso Sobre Impuestos de Comercio Exterior.	78
a) Artículo 73 fracción VII.	79
a') Antecedentes.	79
b') Facultades.	79
b) Artículo 73 Fracción XXIX.	80
a') Antecedentes y Desarrollo.	80
E) Facultades del Ejecutivo Sobre Impuestos de Comercio Exterior.	82
a) Excepción a la División de Poderes en la Constitución Mexicana.	82
a') Artículo 49 Constitucional.	82
b') Artículo 29 Constitucional.	82
a'') La Suspensión de Garantías.	83
b'') Facultades Legislativas del Ejecutivo.	84
c') Artículo 131 Constitucional.	84
a'') Antecedentes y Desarrollo.	85
b'') Estructura.	87
b) Facultades del Ejecutivo en Materia Arancelaria.	88
a') Naturaleza Jurídica.	90
2.- Requisitos Constitucionales de los Impuestos.	96
A) Generalidad.	97
B) Obligatoriedad.	98
C) Relación con el Gasto Público.	99
D) Proporcionalidad y Equidad.	100
a) Proporcionalidad.	102
b) Equidad.	104

E) Legalidad.

105

CAPITULO CUARTO.

CONCLUSIONES

I Conclusiones.

109

Bibliografía.

113

INTRODUCCION

INTRODUCCION.

El conocimiento de que México tenía nuevamente la posibilidad de ingresar a un Organismo Internacional como lo es el GATT; la oportunidad que brinda obtener divisas a través de las exportaciones no petroleras; la medida del gobierno de retirar del control administrativo algunas fracciones arancelarias para sujetarlas sólo al control arancelario; y la publicación de una Ley Reglamentaria del artículo 131 constitucional en materia de comercio exterior, fueron algunas de las causas que motivaron mi interés para investigar sobre el control que el Estado posee sobre este factor determinante en la economía.

Al recurrir a la biblioteca para buscar bibliografía al respecto, me encontré con la sorpresa de que ésta era mínima. A excepción de unos pocos autores mexicanos que describían el estado del comercio exterior en el país, la demás bibliografía se refería al comercio internacional, pero abarcaba la esfera mundial y no nacional. Al profundizar en la regulación fiscal del comercio exterior, encontré que la bibliografía era casi inexistente. Esta fue la razón principal que me motivó a realizar un trabajo de tesis donde se diera un panorama más o menos general de lo que es el comercio exterior, consecuencias, medios de control y la forma en que la legislación mexicana aborda el control de éste a través de los impuestos.

Para lograr el objetivo propuesto dividimos el trabajo en tres partes principalmente:

En la primera parte o capítulo primero revisamos lo que es el comercio exterior, sus efectos y la importancia del mismo y los esfuerzos de la comunidad internacional por facilitarlo y hacerlo expedito.

En el segundo capítulo vemos cuales son las teorías que justifican la regulación del comercio exterior, y los medios mas comunmente empleados para hacerlo.

En el tercer capítulo analizamos a los impuestos del comercio exterior, revisando los elementos legales que deben poseer dada la categoría que revisten; las particularidades de los mismos y su relación con la Constitución.

CAPITULO PRIMERO

GENERALIDADES DEL COMERCIO EXTERIOR

CAPITULO PRIMERO
GENERALIDADES DEL COMERCIO EXTERIOR

I) ASPECTOS GENERALES DEL COMERCIO EXTERIOR.

1) CONCEPTO DE COMERCIO EXTERIOR.

La manera mas sencilla y directa de comprender el concepto de comercio internacional es indagar su significado etimológico.

A) CONCEPTO DE COMERCIO.

La palabra comercio tiene un gran número de acepciones, derivado de la voz latina COMERCIVM, de CUM, CON y MERXIS, MERCANCIA. Puede concebirse como tienda o almacén, establecimiento comercial, la acción o efecto de comerciar o la comunicación de unos pueblos con otros. Para efectos del presente trabajo, el comercio puede ser definido como, la actividad lucrativa que consiste en intermediar directa o indirectamente entre productores y consumidores con el objeto de facilitar y promover la circulación de la riqueza.(1)

El comercio inicia cuando el hombre al tener excedentes en su producción y al carecer de otros productos, —mismos que eran poseidos en demasia por otros hombres, se veían en la necesidad de intercambiar los satisfactores, ya fuera a manera de trueque o con el uso de alguna moneda. Este comercio en un principio fué vecinal y familiar, posteriormente regional y en una tercera etapa nacional, al perfeccionarse los medios de transporte fué posible realizar el comercio fuera de las fronteras que limitaban la extensión jurídica de un país, a este tipo de comercio se le da el nombre de

1) Enciclopedia Jurídica Omeba: Pag 305

comercio exterior o internacional.

B) CONCEPTO DE COMERCIO INTERNACIONAL.

Jorge Witker lo conceptúa diciendo que constituye aquella parte del sector externo de una economía que regula los intercambios de mercancías y productos entre consumidores y proveedores residentes en dos o más mercados nacionales y/o países distintos, agregando que se trata de transacciones físicas entre residentes de dos o más territorios aduaneros, que se registran estadísticamente en la balanza comercial de los países implicados. Es decir, para los proveedores exportadores la transacción de comercio exterior se registra en la columna "exportación" mientras que para los consumidores e importadores de esa misma transacción se registra en su balanza comercial en la columna de "importación". (2)

El concepto de comercio exterior bajo la influencia de algunos autores mercantilistas, se restringe al mero intercambio de mercancías, sin embargo a lo largo de su desarrollo y perfeccionamiento ha ampliado sus horizontes incluyéndose en él, el flujo de capitales a los pagos de servicios tecnológicos y la rama de transportes y divisas. (3)

2) EFECTOS DEL COMERCIO INTERNACIONAL.

Agustín García López engloba algunos de los efectos del Comercio Exterior en la vida de un país en la siguiente forma:

2) Witker Jorge. Derecho Económico Internacional. Pág. 13

3) Diccionario Jurídico Mexicano. Pág. 142

A) EFECTOS ECONOMICOS.

- a) Mejoramiento de la Balanza de Pagos.
- b) La adquisición de divisas para el pago de adquisiciones de bienes de producción.
- c) La liberación de un Estado de economía primaria, caracterizado por la producción singular de materias primas y productos primarios, para entrar en la integración industrial a través de la producción de productos elaborados, transformación de materias primas y plena utilización de la capacidad industrial instalada.
- d) El empleo de medios nacionales de comunicación, transporte y de financiamiento.

B) EFECTOS CULTURALES.

Se considera particularmente con referencia a la transferencia de ciencia y tecnología; en cuyas transferencias, la primera puede realizarse académicamente, mientras la segunda requiere ir acompañada de todos los bienes referentes a ella de modo preponderante.

C) EFECTOS POLITICOS.

a) El comercio exterior es uno de los materiales sustanciales para lograr la unión económica, social y política de los llamados países del tercer mundo y desde luego de los agrupamientos entre Estados del propio mundo.

b') La participación en la toma de decisiones, dentro de los organismos internacionales que gobiernan la economía del orbe.

D) EFECTOS DE JUSTICIA SOCIAL.

a) En relación al derecho que asiste a todos los Estados, de participar en todos los bienes producidos por la civilización, como medios para la realización plena del hombre en todas las latitudes, en su doble carácter de ser humano y de ser social.

b) Por la instauración y mantenimiento a favor de los países subdesarrollados de ofertas preferenciales. Por la abolición de las inversiones extranjeras directas en las industrias. Por la transferencia fluida y barata de los progresos tecnológicos. Por la estabilidad de los precios en las materias primas y productos primarios y fijación de estos precios como medio de mayor y más equitativa participación en el producto mundial bruto.

E) EFECTOS SOCIALES.

a) Mayor capacidad de empleo y superación de todos los niveles de vida; alimentación y dieta alimenticia, vestido, esparcimiento, formación profesional y cultural; asistencia y seguridad social.

b) Proceso de transformación de la sociedad, la cual de sociedad fuertemente estratificada en clases, características del subdesarrollo, cambie a una sociedad homogénea, de la cual desaparezca el espectáculo que ofrece la presencia de centros altamente desarrollados, pero envueltos en amplísimas zonas atrasadas y de pura subsistencia.(4)

3) IMPORTANCIA.

El comercio exterior es un factor importante dentro del desarrollo de los países, ya que no hay país que posea la capaci-

4) García López Agustín. Derecho del comercio Internacional P.P. 26,27,28 y 29

dad de satisfacer todas sus necesidades sin verse en la obligación de vender sus productos excedentes y comprar los productos de los que carece.

Existen varias opiniones respecto de la necesidad del comercio exterior, algunos fundan esta necesidad en que la situación geográfica, la calidad del suelo, el clima, la raza, la situación política y económica de un país, no es propicia para producir algunos bienes y de otros existe una gran facilidad y eficiencia para hacerlo, y por tal es mucho más cómodo importar esos bienes difíciles de producir, pues de lo contrario, los costos serían más altos que su precio en el mercado internacional.

Si el comercio internacional es importante para las naciones industriales, resulta de orden vital para los países en desarrollo que sufren grandes consecuencias por no tener un comercio que no sea productivo. Las ganancias por el incremento de las exportaciones permiten a estos países en desarrollo el acceso al capital, la compra de tecnología y equipo imprescindibles para su desenvolvimiento. Estos incrementos son preferibles a la alternativa de obtener ayuda económica o inversión extranjera. Asimismo, los incrementos permiten industrializar al país para producir artículos manufacturados susceptibles también de ser exportados y para absorber los excedentes de personas desempleadas, que surgen con motivo del alto índice de crecimiento de la población. Con esos incrementos es posible también financiar importaciones para evitar el monopolio doméstico encarecedor e ineficiente. En resumen, representa un estimulante de la actividad económica de los

Estados de bajo desarrollo.

En el caso de México el comercio exterior, hasta la fecha, no ha logrado en plenitud los efectos que en teoría se han planteado, representando sólo una actividad que potencialmente puede solucionar muchos de los problemas de índole económico, social y cultural de los que adolece el país.

Para el Estado también trae consecuencias, y por tal, toma provisiones para controlar y regular esta actividad comercial internacional.

Las Naciones desde su origen han tenido la necesidad de obtener ingresos para realizar sus funciones y sostener al aparato burocrático que actúa para dar solución a toda la problemática que se presente en el ejercicio de dichas funciones. De este modo, ha ideado formas para allegarse ingresos. Uno de los mecanismos para hacerlo son las contribuciones que gravan las actividades de los gobernados así como posesiones y riquezas de los mismos.

Una de las principales actividades por las que se recaudan impuestos es la actividad comercial, no excluyéndose de ésta la que se realiza fuera de las fronteras nacionales, siempre que exista algún elemento nacional dentro de éste. El Estado obtiene ingresos al gravar las importaciones y las exportaciones que se efectúan dentro de su territorio, mientras mayor comercio internacional se desarrolle dentro de sus fronteras, más ingresos se podrán obtener de esta rama y con ello, aumentar la efectividad del Estado en el cumplimiento de sus funciones y la calidad de sus

servicios, al tiempo de hacerlos extensivos a todos los sectores de la población, elevando el nivel de vida de sus gobernados y asegurando de esta forma la independencia del propio país.

II) INSTRUMENTOS JURIDICOS QUE FACILITAN EL COMERCIO EXTERIOR.

Dada la importancia y necesidad que reviste el obtener satisfactores y dar salida a los excedentes de producción con el comercio internacional, las naciones buscan por diversos medios, mercados para sus productos sin que su tráfico pueda ser obstaculizado en las aduanas o por las engorrosas tramitaciones internas, además de los costosos aranceles que pudieran gravar las mercancías a importar. Por esta razón, se han creado instrumentos jurídicos que pretenden facilitar el comercio entre naciones adoptándose formas establecidas en la comunidad internacional.

Las relaciones comerciales no pueden dejarse a la buena voluntad de los países. Para desarrollar el comercio se necesitan bases jurídicas que establezcan requisitos mínimos para regular y de esa forma incrementar el intercambio. Desde siempre el comercio exterior se fundamenta principalmente por los tratados internacionales que son de carácter obligatorio para los suscriptores, incluyendo asimismo, a las autoridades y particulares vinculados con las estipulaciones del tratado.

2) TRATADOS BILATERALES Y MULTILATERALES.

A) ASPECTOS GENERALES. El tratado internacional es concebido como el acto jurídico que entraña una doble o múltiple manifestación de volutades de los sujetos de la comunidad internacional con la

intención lícita de crear, transmitir, modificar, extinguir, conservar, aclarar, respetar, constatar, certificar etc., derechos y obligaciones. (5)

Cuando el acuerdo de voluntades involucra sólo a dos miembros de la comunidad internacional es bilateral, y cuando hacen la manifestación de volutades más de dos se concibe como multilateral.

Cuando se establecen obligaciones y derechos referentes a la exportación e importación de mercancías, cualquiera que fuere su grado de elaboración, nos encontramos frente a un tratado comercial.

B) EFECTOS. El tratado es regla de conducta para los Estados parte del mismo, obligando por lo común a todo el territorio. Existen tratados que obligan al Estado en pleno pero producen efectos directos sobre determinados órganos. también los hay que afectan a terceros ajenos, que buscan ampliar los efectos de manera jurídica, estos son principalmente los tratados comerciales en los que aparece "La Clausula de la Nación mas Favorecida", que tiene por objeto extender los beneficios que se conceden a una nación por otro tratado, a la parte que está pactando, como lo pueden ser las tarifas favorables en impuestos de comercio exterior.

2) LA CLAUSULA DE LA NACION MAS FAVORECIDA.

Todos los Estados tienen gran interés en que por el comercio exterior, por ellos pactado, reciban de algún otro Estado los

Ernesto García Carlos. La Diplomacia y el Comercio Internacional. p.131

beneficios en trato que se dé por cualquier circunstancia a otro Estado. Por tanto, tratan de establecer una base jurídica en la que consten garantías y privilegios mutuos evitando así las prácticas comerciales desventajosas. Se considera que la cláusula de la nación más favorecida representa una excepción al principio que rige en los tratados internacionales consistente en que los tratados sólo producen efectos entre las partes contratantes ya que si en un tratado se incluye esta cláusula cualquier ventaja que alguna de las partes ha concedido en el pasado o conceda en el futuro a un tercer Estado se concederá a la otra parte.

Ya por el S. XVI se incluyó en los tratados comerciales. Sin embargo sólo desde 1860, año en que se celebró el tratado Cobden-Chevalier que la estableció con mayor amplitud y claridad, se consideró con caracteres definitivos y apareció invariablemente en todos los convenios y tratados.

Para hacer un poco más claro lo anterior transcribiremos un ejemplo que nos dá Cesar Sepúlveda, " Un tratado entre los países A y N suscrito hace tiempo, figura un beneficio recíproco con respecto a ciertas tarifas arancelarias. Cuando el Estado A, pacta con Z incluyendo en este tratado la cláusula de la nación más favorecida se entiende que se le aplica también el régimen preferencial otorgado en el tratado AN. A la inversa y por ser recíproco este derecho, cualquier convenio realizado por N por ejemplo, con H, que dé a éste cualquier ventaja, se entiende también concedida a A por la operación de la cláusula, pues no debe tener A una situación inferior que H. Se viene a establecer, en esa

hipótesis, una situación similar entre A,N,Z,H." (6)

La cláusula alcanza toda su amplitud y esplendor en los tratados multilaterales con aspiraciones a la universalidad como el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio.

3) LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL COMERCIO

A) GENERALIDADES.

Las dos guerras mundiales trajeron consecuencias graves dentro de la materia del intercambio comercial, ya que azotaron Europa en cuyo seno se daba la mayor actividad comercial de la época, la primera guerra mundial detuvo el progreso del comercio, posteriormente la crisis económica de 1928, minó en gran parte su desarrollo, pocos años después una vez que había tomado su rumbo normal surge una segunda guerra que vendría a dar, una vez concluida, un gran viraje a las relaciones internacionales en materia de comercio.

Existía una gran preocupación por el deterioro de las economías Europeas, así como por establecer mecanismos que permitieran su recuperación. Esto condujo a la ampliación del alcance de los convenios comerciales, iniciándose así la tendencia a la multilateralidad.(7) En esta etapa quien gozaba de una buena posición económica, en comparación de los países tanto vencedores como quienes habían perdido la guerra, eran los Estados Unidos de Norteamérica, y éste propició cambios importantes tendientes a reconstruir el mundo devastado por el holocausto y a fortalecer

6) Sepúlveda, Cesar. Derecho Internacional. p. 136

7) Alvarez Soberanis, Jaime. El GATT Antecedentes y Propósitos p. 110

su economía estabilizando los mercados internacionales.

Los Estados Unidos propusieron en 1946 y 1947, los planes Clayton y Marshall tendientes a liberalizar el comercio mediante bases no preferenciales, el primero, y el segundo que tendía a establecer los lineamientos para el cobro de los créditos derivados de la guerra. Es pues, que tras esta movilización vertiginosa de la economía mundial en la época, encontramos " La necesidad de los Estados Unidos de Norteamérica, de dar salida a sus capitales y a sus mercancías, para sostener su ritmo de crecimiento y su nivel de empleo. Su aparato productivo, intocado durante la guerra y de elevado nivel tecnológico, le permitía competir satisfactoriamente con cualquier país industrializado, lo único que requería entonces, era el libre acceso a todos los mercados internacionales y el seguro aprovisionamiento de materias primas, todo ello realizable mediante la liberación del comercio" (8)

A la par de la tendencia al reestablecimiento de un orden económico mundial, una vez terminada la guerra, los países del mundo pensaron en la creación de un organismo que sustituyera a la ex-Sociedad de Naciones, superando los defectos de ésta, mismos que provocaran su fracaso, y así en 1945 reunidos representantes de 50 naciones en San Francisco, Cal. crearon las Naciones Unidas, donde uno de los organismos que la integran es el Consejo Económico y Social.

Retomando las propuestas de los Estados Unidos de América y de la Gran Bretaña, el Consejo Económico y Social de las Naciones

8) Alvarez Soberanis, Jaime. Opus. Cit. p.111

Unidas creó un comité preparatorio, para que redactara un documento que diera nacimiento a la Organización Internacional del Comercio.

El Plan Clayton, sobre multilateralización del comercio, formulado por el gobierno norteamericano, fué discutido en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, inaugurada el 21 de noviembre de 1947, en la ciudad de la Habana. Esta conferencia, en concordancia con los postulados del plan estadounidense, el 24 de marzo de 1948, se aprobó una carta destinada a regular el intercambio comercial internacional. Allí, los representantes de 53 países (17 de los cuales pertenecían a América Latina) aprobaron la carta de la Habana, con el objetivo de establecer la OIC, concebida como un Organismo de Naciones Unidas. (9)

La Organización Internacional de Comercio tuvo como objetivo principal aumentar el volumen de comercio mundial, por medio de la eliminación de los obstáculos que se dan por la implementación de restricciones o bloqueos. Y con la estimulación para acrecentar el movimiento de productos y servicios entre las naciones del mundo.

La Carta de la Habana, no fué ratificada por los países que la aprobaron. El Congreso de los Estados Unidos se opuso a su ratificación por considerar que algunas de sus disposiciones contrariaban el espíritu de la Cláusula de la Nación más Favorecida.

9) Idem. p. 113

Al no ser ratificada por los Estados Unidos no fué adoptada por ningún otro país.

Mientras la Carta de la Habana estaba siendo negociada, algunos de los Estados acordaron la creación de un tratado multilateral de comercio, incorporando anticipadamente las cláusulas de política comercial de la carta, este tratado, denominado GATT, inicialmente concebido como un proyecto temporal, surgió como el único instrumento regulador del comercio mundial, en vista del fracaso de la creación de la Organización Internacional del Comercio. (10)

4) EL ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO.

A) GENERALIDADES.

El GATT, es un acuerdo intergubernamental, o tratado multilateral de comercio que consigna derechos y obligaciones recíprocos en función de sus objetivos y principios. (11)

El GATT, en la actualidad es el mas importante acuerdo comercial, ya que representa el 85% del comercio mundial, convirtiéndose con ello en el principal instrumento de comercio entre los países contratantes.

Encontramos dentro de los defectos constitucionales del GATT, que este convenio no ha entrado en vigor aún, siendo que las obligaciones que engendra Proviene de un protocolo de aplicación provisional. Además de que éste no ha entrado en vigor gracias a que cuando el mismo fué negociado, los contratantes debían, en la

10) Ib. Id. p.115

11) Malpica de la Madrid, Luis. Que es el GATT? p.14

mayoría de los casos, modificar sus legislaciones internas para la introducción de medidas relacionadas con las barreras no arancelarias (parte II). Por tal, en tanto se realizaban dichas modificaciones los Estados convinieron en aplicar el acuerdo en forma provisional sin que a la fecha se le haya dado el carácter de definitivo.(12)

Alvárez Soberanis, encuentra en el GATT, una naturaleza dual, ya que constituye un código de conducta para las partes contratantes y a la par, un foro de negociaciones para las desgravaciones arancelarias, y agrega que como fuente de reglas de comportamiento, el GATT, ha sido sumamente exitoso puesto que, según hemos dicho, hoy en día un gran número de transacciones se verifican de acuerdo con tales reglas. Inicialmente no se pretendía crear un nuevo sujeto de derecho internacional pero, de hecho, el GATT se transformó en una entidad con personalidad jurídica.(13)

Los redactores de acuerdo para facilitar la consecución de sus objetivos, crearon una maquinaria institucional muy simple, casi esquemática, que al principio no se distinguía de las partes contratantes, pero que evolucionó aceleradamente desde entonces, dotando al GATT de personalidad propia distinta de sus miembros.

Los objetivos esenciales del GATT, son el logro de niveles de vida mas altos, la consecución del pleno empleo y de un nivel elevado cada vez mayor del ingreso real y de la demanda efectiva, la utilización completa de los recursos mundiales y el acrecenta-

12) Sepúlveda Amor, Bernardo. Las Nuevas Reglas Del GATT y el Marco Jurídico Mexicano. p.299

13) Alvares Soberanis, Jaime. Op. Cit. p.14

miento de la producción y de los intercambios de productos.

Los medios de que se vale el GATT para lograr los fines propuestos son la reciprocidad y las mutuas ventajas la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales, la eliminación del trato discriminatorio en materia de comercio internacional.

B) SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS.

a) GENERALIDADES.

Desde el frustrado origen de la Organización Internacional del Comercio los países en vías de desarrollo trataron de hacer ver la realidad de su situación, planteando la necesidad de establecer dentro del régimen jurídico que regulara el comercio internacional, un sistema de preferencias para los países subdesarrollados. La incipiente adopción de preferencias en el seno de la nascente organización, fué la causa de que el Congreso de los Estados Unidos no ratificara la carta de la Habana, condenándola así al fracaso antes de su nacimiento. Sin embargo, los países subdesarrollados no desistieron en su empeño de hacer notar su situación precaria y obtener con ello que se les considerara como no iguales frente a los países desarrollados. No fué sino hasta 1964 donde las Naciones Unidas siendo testigo del creciente deterioro de los países subdesarrollados, convocaron a la primera Conferencia Mundial de Naciones Unidas de Comercio y Desarrollo (UNCTAD), donde se cuestiona al marco jurídico del el GATT y expresa en forma abierta su opinión en favor del establecimiento de un sistema de preferencias para los países poco desarrollados.

El GATT al ver que la UNCTAD era vista con simpatía por varios países del mundo, se sintió amenazada seriamente ante la posibilidad de que el foro del comercio internacional le fuera arrebatado de su seno por la naciente UNCTAD, en tal situación el GATT adicionó una cuarta parte a su estructura, en la que acepta como excepción a la Cláusula de la Nación más Favorecida, un Sistema Generalizado de Preferencias para los países en vías de desarrollo.

Basicamente el Sistema Generalizado de Preferencias constituye un mecanismo de derecho económico internacional que tiene por finalidad el dar la posibilidad a los productos manufacturados de los países subdesarrollados de entrar a los mercados de los países industrializados sin condiciones de reciprocidad. (14)

Sus objetivos son: acrecentar los ingresos de exportación de los países en vías de desarrollo; promover su industrialización procurando mercados para producciones elaboradas y semi-elaboradas y acrecentar los índices de crecimiento económico.

En relación a las características de este sistema podemos apuntar que es:

1) Generalizado. Entendiéndose por esto que pretende hacer beneficiarios del sistema a todos los países subdesarrollados.

2) Preferencial. Implicando sacrificios aduaneros por parte de los países industrializados respecto de ciertas mercancías.

3) Unilateral. Estos beneficios son concedidos en forma unila-

14) De la Peña, Rosa María. Las Preferencias del Comercio Internacional. p.63.

teral.

4) Temporal. Su vigencia es de 10 años.

5) No existe Reciprocidad. Esto es, que el otorgante no puede exigir al beneficiario reciprocidad o igualdad de tipo comercial o financiero.

6) Se refiere principalmente a productos manufacturados o semielaborados. Que son la base fundamental del proceso de industrialización y los cuales revisten una excepcional importancia para los países subdesarrollados.

7) Requieren de adaptaciones periódicas. Se realiza por parte del país otorgante, negando por tanto su fijeza a los beneficios que por el mismo se concedan. (15)

4) INTEGRACION ECONOMICA.

La comunidad internacional al ver la necesidad de entablar el comercio en el orbe, la llevó a la celebración de acuerdos que promovieran esta actividad. Pese a los esfuerzos de hacer mas ágil el comercio, las medidas proteccionistas han aumentado considerablemente, entorpeciendo y anquilozando el intercambio. Por tal motivo, se pensó en lograr uniones o asociaciones de países con los que se tuviera alguna relación especial o existiera alguna identificación, por la causa que fuere, la simplificación del comercio, suprimiendo barreras o disminuyéndolas al máximo posible. Esto es, ni el libre cambio ni el proteccionismo absoluto dieron resultados satisfactorios frente a las necesidades de comercio. Dado lo anterior se pensó en alguna forma de ayuda entre

15) De la Peña, Rosa María. Opus. Cit. p. 53

los países de determinadas regiones con los que se tenía identificación o cercanía fronteriza y se creó la "Integración", entendiéndose por ésta, la apertura comercial para países miembros del tratado de la región integrada.

Los pioneros de la moderna integración económica son Holanda, Bélgica y Luxemburgo, con la unión aduanera de Benlux en 1943.

Muchas son las formas en que un grupo de Estados pueden lograr dicha integración. A continuación haremos una breve reseña de la teoría de la integración económica y de los tipos que se enmarquen en ella, según el grado e intensidad con que los países pacten.

A) DEFINICION.

La integración consiste para Máximo Carvajal. " En que dos o más Estados ceden algunas de sus prerrogativas soberanas, para crear una nueva zona con personalidad jurídica con el mismo tratamiento mercancías, servicios, personas y capitales, según sea el grado de amplitud de la integración." (16)

La integración Económica trae consigo ventajas y desventajas que irremediablemente repercuten en la economía del país.

B) VENTAJAS.

Algunas de las ventajas, consecuencia de la integración económica son:

1) Se permite la ampliación de mercados con todas las conveniencias

16) Carvajal Contreras Máximo. Derecho Aduanero. p. 33

adicionales que implican la colocación de excedentes, la mejor utilización de recursos, la eliminación de obstrucciones inadecuadas.

2) Se produce un mejoramiento en el nivel de vida, pues el aumento de la productividad ante la ampliación del mercado reditúa inmediatos beneficios económicos a la población.

3) Se propicia una evolución favorable en la situación imperante del desarrollo económico, ya que las instalaciones industriales trabajan a mayor capacidad y se propician nuevas inversiones que aisladamente no se hubieran justificado.

4) La producción a escala mayor produce un abastecimiento parcial en los costos de producción.

5) Se absorven excedentes de mano de obra.

6) Hay un crecimiento efectivo de la demanda.

7) Se fortalece la existencia de los medios de pago.

8) Se mejora el valor de los productos exportables frente al exterior en atención a que la oferta de esos productos se ha reducido por la demanda interna del grupo de integración.(10)

C) DESVENTAJAS.

1) Cuando se instalan empresas nuevas, con el mejoramiento de técnicas de producción y mayor capital para satisfacer un mercado grande, las empresas que existen con anterioridad se ven frente a un competidor mucho más poderoso, y así es que deben mejorar sus

técnicas de producción o desaparecer del mercado.

2) Es posible que la integración sólo beneficie a algunos miembros siendo el desarrollo desproporcionado para todos.

3) La empresa nacional corre el riesgo de desaparecer frente a las empresas extranjeras del propio grupo ya que puede ser que la extranjera este constituida para satisfacer un mercado intrazonal y la nacional sólo se ocupa de un mercado local.

D) FORMAS DE INTEGRACION.

Existen diversas formas de integración económica entre las que podemos encontrar.

a) SISTEMA DE PREFERENCIAS ADUANERAS.

Las preferencias representan un sistema de comercio exterior basicamente bilateral, por el cual dos países se conceden beneficios reciprocos de tipo arancelario que no se hacen extensivos a terceros países es decir, que una preferencia arancelaria es esencialmente discriminatoria en relación al resto de la comunidad internacional.(17)

Las Preferencias representan por si una excepción a la Cláusula de la Nación mas Favorecida.

Podemos distinguir tres categorías de preferencias arancelarias: las acordadas por los países desarrollados a la exportación de los países subdesarrollados; las acordadas por ciertos países desarrollados a ciertos productos exportados por ciertos países en

(17) De la Peña, Rosa María. Opus. Cit. p.58

vias de desarrollo; y las acordadas por países en vias de desarrollo. (18)

Las preferencias se pueden clasificar según el número de los países participantes en bilaterales y multilaterales; atendiendo a los productos implicados o a los países favorecidos por el sistema en: selectivas y generalizadas, significando el primero, que un país desarrollado puede acordar preferencias diferentes dependiendo del producto de que se trate; y las segundas como las que se encuentran en las preferencias regionales; si tomamos en cuenta el grado de desarrollo de las partes, nos encontramos con las preferencias especiales otorgadas por países desarrollados a países en vias de desarrollo, y las inversas otorgadas por los segundos a los primeros.

b.) AREAS DE LIBRE COMERCIO. Es el área formada de dos o más países, que de manera inmediata o paulatinamente suprimen las restricciones aduaneras o comerciales entre si, pero mantiene cada Estado frente a terceros su propio arancel de aduanas y su peculiar régimen de comercio. (19)

Esta forma de integración representa una de las etapas del proceso integracionista, y abarca sólo medidas que tienden a liberalizar en forma reciproca las mercancías de los miembros, protegiéndolas en forma efectiva frente a los productos de terceros países.

18) Idem. p. 59

19) Carvajal Contreras, Máximo. Op. Cit. p35

El área de libre comercio, deja en libertad a cada país miembro a continuar fijando su propio arancel para los productos de terceros países no miembros del tratado, teniendo como consecuencia un tratamiento diferente a alguna mercancía, según el país importador del producto, además en este tipo de integración lo recaudado por concepto de importación no es distribuido entre los miembros de la zona integrada, sino que cada país posee su propia administración aduanera. Consecuencia también de lo anterior es que las mercancías importadas en cualquiera de los Estados de la zona no pueden pasar a otro país de la misma sin el pago de derechos correspondientes, un ejemplo de un área de libre comercio es la ALADI.

UNION ADUANERA. Es un tratado concluido por dos o más países tendientes a crear una nueva personalidad económica, en los casos de que los órganos comunes tengan poderes autónomos, una persona moral distinta, por el establecimiento de una tarifa aduanera exterior común o la práctica de una política comercial común según la forma convenida y la abolición de resoluciones de toda naturaleza sobre la frontera interna común.

Para que exista la Unión Aduanera deben darse como condiciones:

a) Uniformidad de aranceles y legislación aduanera en todas las partes contratantes.

b) Unidad de territorio aduanero y de fronteras frente a terceras partes.

c') Supresión de derechos de importación y de exportación entre los Estados integrantes de la unión.

d') Reparto de los derechos recibidos entre los mismos Estados.

Un elemento de distinción entre las Uniones Aduaneras y las Zonas de Libre Comercio, es que las primeras adoptan un mismo arancel frente a países ajenos.

La unión arancelaria o arancel común es característica esencial de este tipo de integración. Debe aplicarse de igual forma por los Estados miembros frente a importaciones de terceros. Para lograr un arancel común es necesario que los países normen criterios sobre:

- 1) La estructura y sistema de clasificación de las mercancías (NOMENCLATURA ARANCELARIA).
- 2) Nivel de protección en cada una de las partidas que comprende la nomenclatura cuyo conjunto constituye la tarifa común.

El TEC o tarifa común es el conjunto de tipos de gravamen que afecta a las partidas del arancel comunitario y se aplica a los terceros ajenos a la unión en forma igual, sea cual fuere el país miembro por el que se pretenda ingresar las mercancías. De esta forma las restricciones comerciales se eliminan sobre los miembros de la unión y conservan para los territorios ajenos a ésta iguales derechos y reglamentos comerciales.

Un ejemplo de Unión Aduanera es la formada por Bélgica, Holanda y Luxemburgo (BENELUX).

d) MERCADO COMUN. Es la tercera etapa de la integración. Además de la desgravación al interior y arancel común al exterior se añaden el libre movimiento de personas, capitales y servicios. Así mismo, existe coordinación de políticas industriales, fiscales, agrícolas, de comunicaciones, transportes, etc.

En forma clara y concisa Carvajal Contreras, enmarca las características del mercado común, en las que se incluyen todas las formas de integración. " La primera, en que se cuenta con la libre circulación de mercancías en el territorio unificado amplia esta libertad a los bienes, servicios, transportes, personas y capitales.

La segunda, en que forma un bloque homogéneo que actúa con unidad en capítulos de política económica y social frente a terceros.

La tercera, que se forma dentro de la comunidad instituciones comunes que tienen funciones ejecutivas, normativas y judiciales con fuerza y autoridad por sobre cada país miembro, teniendo por lo tanto estas instituciones características supranacionales".(21)

Es ésta, la etapa mas sofisticada de la integración y constituye el intento mas elevado para conseguir la unificación política y social de sus miembros, logrando con ello, el anhelo de desarrollo que muchos pretenden o el mantenimiento de seguridad y estabilidad económica que muchos otros practican.

21) Idem. p. 37

CAPITULO SEGUNDO

LA REGULACION DEL COMERCIO EXTERIOR

CAPITULO SEGUNDO

LA REGULACION FISCAL DEL COMERCIO EXTERIOR

I TEORIAS SOBRE LA REGULACION DEL COMERCIO EXTERIOR.

Para conocer un poco sobre los medios por los que se regula el comercio internacional es menester hacer un recuento de las razones que se dan para hacerlo y cuales son las formas de regulación.

1) TEORIAS DEL LIBRE CAMBIO.

El libre cambio puede entenderse como la actitud que pueden adoptar los miembros de la comunidad internacional, en virtud de la cual aceptan la entrada y salida de mercancías a su territorio nacional sin restricción alguna, es decir, adoptan una política comercial de entera libertad frente a los productos provenientes de otros países.

El libre cambio tiene su basamento en las ventajas de la especialización, mismas que son formas de aumentar la producción y economizar en el uso de recursos productivos, estas ventajas son: a) el aumento de la habilidad; b) la distribución del trabajo según las dotes de los recursos humanos disponibles; c) ahorro de tiempo y las mayores posibilidades de crear tecnología que facilite la producción.

A) ARGUMENTOS A FAVOR.

Según la teoría del libre cambio los ingresos de una comunidad aumentarán si todos sus integrantes se especializan en la realización de una actividad, en vez de que estos mismos

dedicasen su tiempo en diversas tareas para lograr la satisfacción de necesidades. Esto es, si los integrantes de una comunidad se especializan en una actividad, su habilidad aumentará y con ello el perfeccionamiento y calidad de lo elaborado. El tiempo de producción disminuirá por la habilidad adquirida, y con ello los recursos humanos y materiales se ocuparán en las actividades para las que son más adecuados, intensificando su uso. Aunado a esto, el conocimiento y la realización continua de una labor trae consigo la técnica que permita facilitarla y perfeccionarla.

Si un país cuyas cualidades naturales geográficas o de otra índole le permiten producir alguna determinada mercancía con facilidad y a bajo costo, provocará que su precio sea menor en el mercado internacional a la competencia de otros países, y quizá algunos prefieran importar esta mercancía a producirla por sí mismos, puesto que el costo de producción en su país puede ser el mismo. En esta forma el país importador puede economizar en la adquisición de este satisfactor y ocupar lo ahorrado para producir más bienes destinados a la exportación.

P.T Ellsworth agrega otro beneficio que se resume en que una de las ventajas, si se acepta esta teoría, es la tendencia a la mejora de la técnica industrial que resulta de la ampliación del área de competencia. Suele admitirse que salvo en industrias monopolísticas por naturaleza, la competencia es un estímulo del progreso y de las mejoras. (1)

1) Ellsworth.P.T. Comercio Internacional. p.328.

2) PROTECCIONISMO.

El proteccionismo es la actitud que pueden adoptar algunos países ante el comercio internacional, consistente en la aplicación de medidas de carácter administrativo o fiscal con el objeto de controlar las importaciones y las exportaciones que se realizan dentro de sus fronteras.

A favor del proteccionismo existen un gran número de argumentos.

A) ARGUMENTOS A FAVOR.

a) El primero de los argumentos nos dice que con el proteccionismo se sostienen los salarios, o se protege el nivel de vida. Se cree que un país que posea salarios altos no podrá competir con otro que tenga salarios bajos y para que la competencia sea más equilibrada, el primero deberá reducir sus salarios. Por lo anterior se considera que el proteccionismo mantendrá el nivel de vida de un país al restringir las importaciones de otro en el que se den salarios más bajos.

b) Protección al mercado nacional. Se piensa que al elevar las barreras arancelarias a productos de importación, se estimulará el desarrollo de la industria nacional, y en consecuencia se crea un mercado para productos domésticos que serán consumidos en el propio país.

c) Aumento de la producción. Relacionada en forma íntima con la anterior se cree que al adoptar una política proteccionista, se desarrollará la industria nacional y la producción aumentará por

ese hecho.

d) Conservación del dinero en el interior del país. El argumento de esta política es el temor de enviar el dinero fuera del país con la compra de productos de importación.

e) Aranceles de represalias y de negociación. Propone la imposición o aumento indiscriminado de los aranceles, como un medio para reprimir económicamente cuando otros países aumenten sus derechos arancelarios para los productos de importación.

f) Igualación de los costos de producción. Esta doctrina concibe que al aumentar las cuotas arancelarias a los productos de importación (mismos que se incluyen en los costos), hasta equilibrarlas con los costos de los productos que se elaboran en el país importador, las mercancías se encontrarán en iguales condiciones para competir en el mercado interno.

g) Protección de industrias incipientes. Esta doctrina protege a las industrias que, dada la situación productiva que posean, prometan a un plazo determinado estar en condiciones de obtener una especialización real y con ello competir dentro del mercado mundial con sus productos. Se agrega además, que la protección debe ser temporal hasta que dicha industria encuentre un nivel competitivo adecuado, y posterior a ello, retirar la protección.

h) Conservación de recursos naturales. Esta teoría considera que el proteccionismo resguardará los recursos naturales no renovables, mismos que se encuentran dentro del país exportador evitando

con ello su pronto agotamiento.

i) Industrias de costos crecientes y decrecientes. Se cree que el dividendo nacional aumentará si se dan facilidades para importar mercancías provenientes del extranjero, cuyos costos vayan en aumento, y proteger la industria nacional con medidas arancelarias, cuyos costos fueran en prometedora disminución hasta lograr tener un costo inferior al del extranjero.

j) Disminución de la desocupación. Algunos proteccionistas abandonan esta teoría como medio de combatir y evitar la desocupación, al proteger las industrias nacionales cualquiera que sea su ramo. Puesto que ellas absorben gran cantidad de empleados, sosteniendo, que el empleo del obrero, por sí mismo, es un fin que debe lograrse aún por encima del dividendo nacional.

k) Proteccionismo para las industrias esenciales para la defensa militar. Esta doctrina ha servido como base en los últimos años para proteger las industrias que satisfagan las necesidades inherentes a la industria militar, misma que sufraga los requerimientos de la defensa nacional.

II MEDIOS PARA REGULAR EL COMERCIO EXTERIOR.

La necesidad de protegerse y hacer lo mismo con sus industrias, provoca que los Estados tomen medidas legales para impedir que el libre comercio mine su economía y paulatinamente el bienestar de su población.

Las medidas de regulación de comercio exterior se encuentran íntimamente relacionadas con la doctrina proteccionista y con todas sus justificaciones. Es pues, que los países independientemente de su posición económica, del grado de desarrollo o del equilibrio de la balanza de pagos, poseen elementos jurídicos para hacer frente a cualquier tipo de práctica desleal que amenace causar daño a la industria nacional.

Los países cuentan con medidas arancelarias y no arancelarias, mismas que con otras no jurídicas repelen los efectos negativos que puede acarrear el sufrir los embates de las prácticas desleales.

1) MEDIDAS NO ARANCELARIAS.

Estas comprenden un gran número de medidas prohibitivas que por lo general son disimuladas en su expresión externa como: los requisitos veterinarios y sanitarios, los trámites aduaneros, exigencias de marcas de origen, así como medidas técnicas de calidad y empaque, restricciones de cantidad como topes máximos, licencias y permisos, etc.

Las restricciones no arancelarias tienen su fundamentación en razones vinculadas al abastecimiento interno, a la producción industrial, a la balanza de pagos, a la seguridad, la salud pública y en general, cualquier motivo o circunstancia en que se encuentre involucrado el orden o interés general de los países que en ejercicio de su soberanía las disponga mediante normas y regulaciones legales. (2)

2) Fernández Lalanne, Pedro. Op.Cit. p.68

Entre las anteriores explicaremos algunas de las medidas restrictivas mas comunes.

A) SISTEMA DE PROHIBICIONES. Disposiciones juridicas principalmente de carácter administrativo emitidos por algún órgano del ejecutivo en las que se comprenden a las mercancías, que dadas las situaciones particulares del país, se prohíben importar o exportar al territorio nacional.

Respaldando a estas medidas se encuentran las legislaciones civiles, y penales locales, que harán frente a las transgresiones a estas disposiciones aduaneras.

B) CONTINGENTES DE IMPORTACION. Es la limitación de la cantidad o del valor de las importaciones de alguna mercancía, esto es, la cantidad declarada que se permitirá importar al país.

Ellsworth. opina que los contingentes de importación prohíben todo el comercio que sobrepase una determinada cantidad. Son una medida restrictiva directa y cuantitativa, un término medio entre la libertad de comercio y su prohibición total. (3)

Este sistema es controlado por alguna dependencia del Ejecutivo, misma que designará la cantidad a importar y el sistema para distribuir los contingentes.

Principalmente son cuatro los procedimientos de distribución para los contingentes de importación a saber: el global, consiste en anunciar un total de importaciones independientemente de su origen permitidas hasta el agotamiento del tope máximo anunciado.

3) Ellsworth. Op. Cit. p.441

Este sistema ha favorecido a los países limítrofes por la prontitud para disponer de las mercancías antes de que se sature el límite a importar. Resultado del anterior es el segundo de los procedimientos ya que dió origen a que se atribuyeran a determinados países alguna proporción de las importaciones permitidas. El tercero de los procedimientos consiste en la expedición de licencias que se conceden por el total de las importaciones permitidas, exigiéndose la presentación de la misma, para lograr la introducción de la mercancía por las autoridades aduaneras; el último de los sistemas es el contingente bilateral y se da cuando a una cámara o a alguna organización de exportadores mediante un acuerdo con el gobierno concede certificados de exportación en vez de licencias de importación.

En el sistema de expedición de licencias, la forma más usual de distribución es el dar una cuota proporcional a los importadores según el volumen de los negocios realizados con anterioridad. Esto es, conforme a la participación del total de importaciones que hayan tenido en el período anterior, en caso de existir alguna asociación de importadores se le puede entregar el total de licencias y ésta lo repartirá a sus miembros.

Otro sistema de distribución es ofrecer la licencia al mejor postor y así el Estado obtiene un ingreso extra a la importación.

2) RESTRICCIONES ARANCELARIAS. Un arancel es una tarifa de impuestos que causa la importación de mercancías del exterior cuando estos impuestos de importación surten efecto, hacen subir el precio de las mercancías sobre las que gravitan en el país que

establece el impuesto. Pueden imponerse con la finalidad de aumentar los ingresos del Estado, como parte de un sistema general de impuestos, o con finalidad de protección como medio de impulsar la producción nacional del artículo gravado. (4)

Las restricciones arancelarias operan principalmente a través de los impuestos sobre la importación y la exportación, en este último por lo regular su finalidad fiscal no opera, pero no así, la finalidad proteccionista.

Respecto de los impuestos de importación, la diferencia en su finalidad no es muy clara, por que un impuesto puede tener un fin proteccionista y ser una fuente importante de ingresos para el Estado, mientras que otros pueden ser meramente fiscales y proporcionar cierta protección.

Respecto a los aranceles que tienen como fin la regulación del comercio exterior, estos afectan directamente el precio del producto haciéndolo mas alto que el que se elabora en el mercado nacional, desanimando así al consumidor para adquirirlo y en esta forma es impulsada la producción del artículo gravado. Este tipo de impuestos tienden a ser muy altos ya que su fin principal es el de restringir las importaciones.

Ellsworth, opina que los aranceles son discriminatorios por naturaleza, es decir, cada derecho somete a un trato especial a la industria cuyos productos protege. Es obvio que no puede favorecer a todas las industrias de manera especial. Por consiguiente,

4) Idem. p. 335

cualquier intento de hacer que el proteccionismo sea universal destruirá su propia finalidad, pues si por tal medio subieran en el mismo grado todos los precios no se alterará la posición relativa de ningún producto. (5)

A) SISTEMA TARIFARIO

Una tarifa aduanera es una lista de mercancías clasificadas de acuerdo con algún sistema, junto con una tabla de las cuotas cargadas a las mercancías. Son posibles varias bases de clasificación, como el ordenamiento de mercancías por orden alfabético, según el tipo de derecho, la disposición legal en que se base la imposición del derecho, o según los atributos de las mercancías. Utilizando este último género, las mercancías se clasifican de acuerdo a su etapa de elaboración, según su origen, o de acuerdo con alguna otra distinción técnica. El número de mercancías en una tarifa se fija por una descripción detallada de cada una, llamada "especialización". (6)

Debemos distinguir a la tarifa aduanera del arancel que constituye las tablas racionales y metódicas de las mercancías objeto del comercio internacional.

Para Jorge Witker la tarifa es parte integrante del arancel siendo la otra parte que lo conforma los impuestos aduanales propiamente dichos. (7)

Dadas las características propias del arancel, cada Estado

5) Ib. Id. p.336

6) Ib. Id. p.p. 405,406

7) Witker, Jorge. Op. Cit. p.91

poseía uno propio, que por lo general era diferente de los demás Estados, creándose con esto un complejo sistema que obstaculizaba las relaciones comerciales internacionales. A partir de 1945 se agudizó la necesidad de contar con una nomenclatura (tarifa) uniforme que facilitara la clasificación de mercancías en forma universal y simplificara las formalidades aduaneras, haciendo más accesible al importador o al exportador la actividad comercial. Asimismo, una nueva nomenclatura facilitaría las negociaciones comerciales entre los Estados, logrando la homogeneización de las clasificaciones arancelarias evitando dudas respecto a la interpretación, alcance y aplicación, de las fracciones que contengan las mercancías negociadas. El contar con una nomenclatura internacional lograría además que los países contaran con un mismo idioma comercial.

La nomenclatura deseada se consiguió como resultado de los trabajos que dieron nacimiento al convenio sobre la nomenclatura firmado en Bruselas en 1950 y que posteriormente se convirtió en el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, que constituye un organismo técnico con carácter intergubernamental, y es además, la única organización internacional que estudia y trata de resolver los problemas aduaneros desde el punto de vista técnico, su objetivo es mejorar y armonizar los sistemas aduaneros tratando de facilitar el desarrollo del comercio internacional. (8) Tiene además como función asegurar la interpretación y aplicación de los Convenios de Bruselas sobre Nomenclatura y del Valor Aduanal; y el estudio de las técnicas aduaneras con el objeto de alcanzar una

8) Carvajal Contreras, Máximo. Op. Cit. p.203

completa armonización y uniformidad.

Para que una nomenclatura aduanera internacional constituya un lenguaje común, los países y organizaciones que la utilicen deben asegurarse de su correcta interpretación y aplicación, eliminando el arbitrio de los funcionarios aduanales para tal efecto.

Para Carvajal Contreras la nomenclatura aduanera del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas (NCC) pretende ser al mismo tiempo simple, precisa y objetiva.⁽⁹⁾ Simple con la utilización de una terminología internacionalmente conocida que facilite su interpretación. Se tomaron para tal efecto criterios materiales de identificación que permiten ubicar a simple vista a las mercancías a través de medios normalmente disponibles en las aduanas. La precisión hace que la posición arancelaria de la mercancía pueda ser prontamente identificada. La objetividad resulta del cumplimiento estricto de las reglas generales interpretativas que establecen las condiciones por las cuales deba efectuarse la clasificación de productos cuya composición puede clasificarlo en varias posiciones.

La NCC se compone de 21 secciones, 99 capítulos y 1011 posiciones obligatorias, contiene además reglas generales interpretativas que dan los principios en los que se basa el sistema y permiten asegurar una interpretación jurídica, correcta y uniforme; notas legales que se proponen resumir en la mejor forma el contenido de cada posición, capítulo o sección y delimitar el alcance de estos, y notas explicativas que establecen la interpre-

9) Ib. Id. p.p. 228, 229

tación oficial de la nomenclatura.

D) CRITERIOS INTERNACIONALES DE VALORACION ADUANERA. (10)

La necesidad de contar con un criterio de valoración de mercancías en aduanas fué una de las principales preocupaciones de los organismos internacionales dedicados al comercio, ya que para la aplicación de un impuesto ad valorem que gravara los regímenes aduaneros, se debía contar con un sistema que facilitara la operación y dejara a las partes en un estado de certeza respecto al cálculo del impuesto que se debía pagar.

a) DEFINICION.

El valor para fines aduaneros es un conjunto de normas y criterios para la aplicación de los impuestos aduaneros con base en el principio internacional de la no discriminación, evitando que el producto del impuesto de importación se afecte por condiciones desiguales en transacciones semejantes.

De la lectura de la definición anterior atendiendo al objeto de la definición de valor, se busca lograr el principio general que rige en nuestros días al comercio exterior, que es la igualdad, atento a su sentido aristotélico ya que pretende afectar en forma semejante a transacciones semejantes y comparables.

ELEMENTOS PARA DEFINIR EL VALOR.

Para encontrarnos en posición de emitir una definición de valoración aduanera es preciso tomar en cuenta para tal efecto, algunos aspectos que influyen en esencia como elementos de la

10) Ib. Id. p.p. 265-275

valoración misma, estos elementos son:

a') EL PRECIO.

Existen dos sistemas generales para determinar el concepto del precio:

a'') Sistema Positivo. Este sistema atiende al precio real de la mercancía consagrado en la factura comercial, representativa de la transacción. Sin embargo, en el aspecto fiscal representa un gran inconveniente ya que en el caso de que una mercancía se encuentre fuertemente gravada en la aduana, con este sistema se estimula el fraude en la declaración del precio real de una mercancía, para pagar así, una contribución menos onerosa. De tal forma que el sistema positivo nos lleva a una gran incertidumbre respecto del precio real de una mercancía.

b'') Sistema teórico.

El sistema teórico no toma en cuenta el precio consagrado en la factura específicamente, si no que considera el precio normal en que la mercancía sería vendida en condiciones de libre competencia. Pese a que se presume como valor normal de una mercancía el precio que ostenta la factura, el sistema teórico permite realizar una investigación que logre asimilar el precio estipulado con el precio normal en la realidad comercial, evitando que el comprador de la mercancía convenga con el vendedor estipular en la factura un precio menor al real con el fin de evadir la carga impositiva.

Para conocer el factor precio en cualquiera de los sistemas,

sea el positivo o el teórico, se toma en cuenta las condiciones en que la mercancía es vendida considerando para tal efecto, que la venta se ha efectuado en condiciones de competencia normal y de libre concurrencia.

b) TIEMPO.

El tiempo es un elemento importante para la valoración aduanera, ya que en ocasiones el precio de una mercadería sujeta a comercio exterior, puede tener fluctuaciones importantes de un momento a otro y por tal motivo es necesario establecer reglas para definir que momento se tomará como precio real de una mercancía para efectos de su gravación.

Los tiempos usualmente utilizados para definir el valor son:

a') En la Exportación. El momento de compra o de embarque. b') En la Importación. El momento de entrada al territorio aduanero, el de declaración en la aduana o el momento en que se practique la valoración aduanera.

c) LUGAR.

El elemento lugar relacionado con el tiempo puede ser interpretado de dos formas:

a') Como Mercado.

Tomando en cuenta al mercado como elemento para fijar el valor de la mercancía tiene vital importancia ya que el precio que se dé en un mercado local está sujeto a muchas variables, puesto que el precio en que es ofrecida una mercancía es influenciado por la competencia local de artículos de la misma naturaleza, produci-

dos en el propio país o que compiten con productos de otro país, además, el precio varía según el destino de la mercancía. Esto es, si la mercancía se aplica al mercado interno quizá su precio sea más elevado ya que se encuentra afectada por gravámenes internos, siendo de esta forma más costosa que las dedicadas a la exportación.

b') Como Condición de Entrega.

Cuando se toma en cuenta al lugar como condición de entrega, también el precio de la mercancía varía, ya que éste se encuentra modificado por los gastos que pudieren haberse hecho para la entrega, siendo las condiciones más generales:

a'') Ex-works. (en fábrica) Cuando la mercancía es puesta a disposición del comprador en su vehículo y se incluye el precio del embalaje y colocación del producto en el vehículo.

b'') FOR (franco-camión) La mercancía es puesta en el vehículo transportador, depósito de la empresa en el transporte o en la estación ferroviaria, pudiendo ser incluidos en el precio, el flete hasta el lugar donde se han de embarcar las mercancías o sólo los de estiva.

c'') FAS (al lado del buque) La mercadería es entregada en el puerto de embarque al lado del buque, los gastos de embalaje están incluidos en el precio además de los gastos necesarios para la colocación de la mercancía.

d'') FOB. (puesto a bordo) La mercadería es entregada en el puerto de embarque a bordo del buque, se incluyen los gastos para la

colocación de ésta y los derechos y tasas de exportación.

e'') CIF. (costo, seguro y flete) La mercancía es entregada en el puerto de destino, además de los gastos del sistema FOB, se incluyen el flete y el seguro durante el transporte y los gastos de descarga en el local de destino.

f'') C&F. (costo y flete) La mercancía es entregada en el puerto de destino incluyendo todos los gastos del CIF, menos los riesgos, los cuales a partir del embarque corren por cuenta del comprador.

d) NIVEL.

Conforme al nivel que posea el comprador de acuerdo a su categoría como intermediario el precio del producto puede variar considerablemente. En forma general la compraventa internacional se realiza indirectamente, esto es, a través de un tercero que principalmente se dedica a la comercialización de productos.

a') Nivel del Comprador. El nivel del comprador respecto a su grado de intermediación puede ser:

a'') Mayorista Comerciante. Adquiere la propiedad de la mercancía.

b'') Intermediario Agente. Posee un nivel similar al mayorista comerciante pero no adquiere la propiedad de la mercancía.

c'') Minorista. Que con poca capacidad financiera adquiere los productos del mayorista.

b') Técnicas de Comercialización.

Otro elemento de suma importancia para valorar la mercancía

atendiendo al nivel son las técnicas de comercialización, las que pueden adoptar las siguientes formas:

a'') Distribución General. En la que el productor vende indistintamente a cualquier intermediario.

b'') Distribución Restringida. En la que los intermediarios que comercializan el producto son escogidos en forma selectiva.

c'') Distribución Integrada. En la que el productor también se aboca a la comercialización del producto.

e) CANTIDAD.

La cantidad de la mercadería que se adquiere también es importante para conocer el precio de un producto, ya que éste varía según la cantidad vendida, ya sea por tarifas por cantidades mínimas o por la aplicación de descuentos.

Los descuentos por cantidad son por lo general progresivos pudiendo ser acumulativos o no acumulativos.

Los descuentos no acumulativos se aplican a cada operación de determinada cantidad independientemente de cualquier otra operación con mercancía de la misma naturaleza con el mismo comprador celebrada anteriormente.

Los descuentos acumulativos toman en cuenta para la aplicación de un descuento mayor la cantidad de mercancía adquirida en un periodo determinado, pudiendo ser retroactivo o no.

En un descuento acumulativo no retroactivo una remesa deter-

minada que se suma a otra dando una cantidad final que exceda un poco del límite establecido para diferentes descuentos la fracción excedente tendrá un descuento mayor a la demás mercancía.

En el descuento acumulativo retroactivo no importando el número de remesas, la cantidad total de mercancías obtendrá el descuento más alto según la tasa de descuentos.

En relación a la forma la aplicación puede ser directa, esto es, con la reducción del precio en la mercancía, o indirecta que es la entrega adicional de mercancía a la contratada.

CAPITULO TERCERO

**ASPECTOS FISCALES DE LA REGULACION DEL COMERCIO EXTERIOR
EN MEXICO**

CAPITULO TERCERO.

ASPECTOS FISCALES DE LA REGULACION DEL COMERCIO EXTERIOR EN MEXICO.

I LOS IMPUESTOS DE COMERCIO EXTERIOR EN MEXICO.

1) DEFINICION

Los impuestos del comercio exterior son "una prestación pecuniaria que deben pagar las personas físicas o morales que hacen pasar mercancías a través de las fronteras, costas o límites de un país determinado, sean nacionales, nacionalizadas o extranjeras, destinadas a ser consumidas, respectivamente dentro del territorio nacional (impuestos de importación) o fuera de dicho territorio (impuestos de exportación). (1)

2) CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS DE COMERCIO EXTERIOR POR SUS FINES. (2)

Por sus fines los impuestos pueden clasificarse en: impuestos con fines exclusivamente fiscales; impuestos que tienen fines exclusivamente fiscales en cuanto a su establecimiento, pero en cuanto a su rendimiento se aplica a un fin especial; impuestos que tienen fines fiscales o extrafiscales al mismo tiempo; y los que tienen sólo fines extrafiscales.

a) Los impuestos que tienen fines exclusivamente fiscales. Representan a la mayoría de las contribuciones que buscan solventar la economía del Estado para que éste pueda realizar las funciones que

1) Polo Bernal, Efraim. Tratado Sobre Derecho Aduanero. Código Aduanero. p.391

2) Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas. p.226.

se le tienen encomendadas.

b) Los impuestos que tienen fines exclusivamente fiscales en cuanto a su establecimiento, pero en cuanto a su rendimiento se aplica a un fin especial. Es cuando lo recaudado por concepto de algún impuesto no se aplica directamente a los gastos generales del Estado sino que, éste se aplica específicamente a un punto estratégico de la actividad del Estado siempre que éste sea realizado en función de un gasto público y por tanto se contemple en el Presupuesto de Egresos aprobado por el Congreso.

c) Los impuestos que tienen fines fiscales o extrafiscales al mismo tiempo. En este tipo de impuestos se busca a la vez recaudar ingresos para la hacienda pública y limitar cierta actividad o la producción en alguna rama industrial.

d) Los impuestos con fines extrafiscales. Son los impuestos que el legislador establece a sabiendas de que el Estado no percibirá ingresos por este concepto, pero que establece con el fin de desalentar o de alentar alguna actividad económica.

Los impuestos de comercio exterior en su generalidad gozan de las cuatro naturalezas indicadas anteriormente, en el primero de los casos, cuando el impuesto es puramente fiscal, se contempla a todos los impuestos de comercio exterior ya que estos aunque posean adicional otra naturaleza se contemplan en el Presupuesto de Ingresos de la Federación destinado a cubrir el Presupuesto de Egresos de la misma. En el segundo de los casos, la Ley de Ingresos de la Federación de 1987, da ese carácter al impuesto a las

importaciones comprendido en el apartado B de la fracción primera del artículo 35 de la ley Aduanera, que se refiere al 5% sobre el valor base del impuesto general. La Ley de Ingresos indica que el 80% de lo recaudado por este concepto, se destinará a incrementar los fideicomisos públicos constituidos para el fomento de las exportaciones de productos manufacturados y para equipamiento industrial, lo mismo para la realización de operaciones similares señaladas por Hacienda y Crédito Público en contrato fideicomiso respectivo, en términos del Presupuesto de Egresos de la Federación, el 20% de la mitad de la recaudación se destinará a la entidad paraestatal que tenga para fin el fomento del comercio exterior del país y la prestación de asesoría en esta materia.

Los impuestos de comercio exterior pueden ser a su vez de carácter fiscal o extrafiscal, esto es, el obtener ingresos para la Federación y reducir o limitar la actividad aduanera.

En el cuarto de los casos mencionados, en los impuestos con fines exclusivamente extrafiscales, el impuesto se eleva considerablemente y deja de perseguir un fin fiscal y se convierte en un impuesto con un fin exclusivamente proteccionista ya que, cuando se establecen impuestos tan elevados no se realizan las operaciones gravadas, en este caso lo que se pretende es prohibir la introducción o la salida de mercancías del país.

3) ELEMENTOS DE LOS IMPUESTOS DE COMERCIO EXTERIOR.

Distinguimos dentro de la obligación aduanera ciertos elementos que la constituyen y le dan forma, estos son;

A) HECHO GENERADOR. Es el contemplado por la legislación aduanera

D) LA CUOTA. Respecto del tercer elemento que debe contener un impuesto, que es la cuota, en los impuestos generales de importación y exportación son de acuerdo al valor normal de las mercancías, dándoseles el nombre de impuestos advalorem por ese hecho, esto es, aplicando un porcentaje determinado al valor de la misma. Por lo que respecta a las cuotas compensatorias la cuota será el resultado de una investigación administrativa realizada por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de acuerdo a las bases establecidas por la ley reglamentaria del artículo 131 constitucional, mismo que veremos posteriormente.

E) DETERMINACION Y PAGO.

a) DETERMINACION. Todos los impuestos de comercio exterior incluyendo las cuotas compensatorias serán determinadas y pagadas de acuerdo a lo establecido por la ley aduanera, la que detalla la forma para hacerlo.

Los impuestos generales de importación y exportación se determinarán aplicando a la base gravable, esto es, el valor normal de las mercancías, la cuota que corresponda según la fracción arancelaria en la que se ubique de acuerdo a la tarifa que corresponda.

En relación con el impuesto consistente en el 5% sobre el valor base del impuesto, se determinará también de acuerdo con el valor normal de las mercancías.

En los impuestos adicionales a la exportación la base del impuesto será el monto de lo calculado correspondiente al impuesto

como el acto de introducir o extraer mercancías del territorio nacional.

B) SUJETOS DE LA RELACION TRIBUTARIA. Los sujetos de la relación tributaria son dos, el sujeto pasivo y el sujeto activo.

a) SUJETO ACTIVO. Lo representa la Federación atento a lo dispuesto por el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) SUJETO PASIVO. Según la Ley Aduanera los sujetos pasivos de la relación pueden ser: las personas físicas y morales, la Federación misma, el Distrito Federal, Estados, Municipios, Entidades de la Administración Pública Paraestatal, Instituciones de Beneficencia Privada y Sociedades Cooperativas señalando también la propia ley, que deben pagar el impuesto no obstante otras leyes o decretos estén exentos del pago de impuestos federales. Asimismo, la ley señala sujetos pasivos solidarios para el pago de los impuestos del comercio exterior, pudiendo ser éstos los mandatarios, los agentes aduanales, los propietarios y empresarios de medios de transporte, los pilotos, los capitanes y en general los conductores de dichos medios de transporte.

C) MOMENTO DE CAUSACION.

El momento que se toma en cuenta para la aplicación de cuotas, bases gravables, tipos de cambio, restricciones, requisitos especiales y prohibiciones aplicables es: a) en la importación. La fecha de fondeo de la embarcación que transporte las mercancías al puerto determinado; en la que las mercancías crucen la línea

divisoria internacional, en el caso del tráfico terrestre; la de arribo de una aeronave que las transporte al primer aeropuerto nacional, cuando se trata de tráfico aéreo. En el caso de tráfico postal, se aplicarán las reglas según la forma en que se hayan introducido las mercancías, esto es, por tráfico terrestre, marítimo o aéreo. Cuando las mercancías vengan destinadas a zonas libres o al resto del país a través de las primeras, se aplicarán las reglas según las formas de transportación. Cuando se traten de mercancías que se internen de zonas libres al resto del país, sin que se haya pagado el impuesto de importación, al ingreso de dichas zonas se tomará la fecha de presentación ante la autoridad aduanera. En el caso de cambio del régimen aduanero de importación temporal a definitiva se tomará en cuenta la fecha de la autorización del cambio. b) en la exportación. Por lo general se toma en cuenta el momento en que la mercancía se presenta ante la autoridad aduanera y la fecha de autorización del cambio de régimen aduanero de exportación temporal a definitiva.

Cuando las mercancías sean conducidas por tuberías o por cables será el momento de la lectura de los medidores, cuando no cuenten con indicador de fecha.

Para los casos de infracción, se tomará en cuenta la fecha de la comisión de la infracción. Cuando no sea posible su determinación, la fecha de la aprehensión de las mercancías. Para el caso que las mercancías no puedan aprehenderse ni sea posible la determinación de la fecha de comisión, será el momento en que sea descubierta la infracción.

general.

Las cuotas compensatorias se calcularán de acuerdo con lo determinado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial lo que debe ser publicado en el Diario Oficial.

Corresponde a los importadores y exportadores realizar sus autoliquidaciones las que quedarán comprendidas en el pedimento de importación y de exportación

En el caso de que las importaciones o exportaciones sean ocasionales o las efectúen pasajeros y las realizadas por vía postal, además de la hechas por medio de tubos, ductos o cables corresponderá a la autoridad determinar en cantidad líquida los créditos fiscales de dichas operaciones.

b) PAGO. En el caso de las importaciones, el pago se hará al contado dentro de los 15 días hábiles siguientes a aquel en el que haya concluido el reconocimiento aduanero. para las exportaciones el pago será en el momento de salir las mercancías del país o del recinto fiscal. Para el caso de que las importaciones o exportaciones se realicen por vía postal; o por cables o sean ocasionales, y las que se efectúen por pasajeros, se pagarán dentro de los 5 días siguientes a la notificación de la determinación.

II LOS IMPUESTOS DE IMPORTACION Y EXPORTACION.

La Ley Aduanera Mexicana clasifica y establece en su artículo 35 los impuestos que se causarán al comercio exterior y determina que serán: a la importación: el general, conforme a la tarifa de

la ley respectiva; b) 5% sobre el valor base del impuesto general; c) cuotas compensatorias a la importación de mercancía en condiciones de prácticas desleales del comercio exterior, conforme a la ley reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Mexicana en materia de comercio exterior.

A la exportación. a) general conforme a la ley respectiva. b) adicionales. 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados y 2% en las demás exportaciones y 10% del impuesto general en exportaciones por vía postal.

A la lectura del artículo anterior vemos que los impuestos de comercio exterior giran al rededor de lo dispuesto por la tarifa de la Ley General de Importación y Exportación respectivamente, con excepción de los impuestos compensatorios que son regulados por lo establecido en la Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional. De tal forma, son las tarifas de importación y de exportación las que determinan la carga impositiva de acuerdo con el producto que se pretende importar o exportar tomando en cuenta para ello las bases y condiciones generales que establece la ley aduanera para calcular los impuestos de comercio exterior.

1) LAS TARIFAS MEXICANAS.

En México existen dos tipos de tarifas de comercio exterior, la de importación y la de exportación, publicada la primera en el Diario Oficial del 27 de diciembre de 1974 y la segunda en el del 23 de diciembre del mismo año.

Las tarifas mexicanas de importación y exportación fueron adaptadas a las del sistema tarifario del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, tomando la misma estructura y acogiéndose a las mismas disposiciones que ésta determina para su interpretación y aplicación. En esencia, ambas tarifas comparten la misma estructura y las mismas disposiciones diferenciándose sólo en pequeños aspectos que determinan las particularidades propias de cada régimen aduanero. Estas representan el instrumento jurídico que registra y regula el comercio exterior mexicano para percibir los impuestos de importación y exportación.

Los impuestos de comercio exterior en México, consignados en las tarifas, se calculan de acuerdo al valor de las mercancías, de lo que toman el nombre de impuestos ad-valorem. Sin embargo, existen diversos criterios para determinar el valor de dichas mercancías.

2) SISTEMA DE VALOR EN LA LEY ADUANERA MEXICANA.

La ley aduanera mexicana considera en relación al precio para calcular el valor de las mercancías los dos sistemas, el teórico y el comercial. Constituye dicho valor la base gravable que sirve para determinar el impuesto por concepto de importación o exportación asentándose las bases de acuerdo al régimen aduanero de que se trata.

A) BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO GENERAL DE IMPORTACION.

La ley aduanera mexicana describe como base gravable del impuesto general de importación, el valor normal de las mercancías a importar, entendiéndose por éste el que correspondería a las

mercancías en la fecha a su llegada al territorio nacional, como consecuencia de una venta efectuada en condiciones de libre competencia entre un comprador y un vendedor independientes entre sí.

Para lograr la determinación del valor normal de las mercancías la ley aduanera mexicana contempla los elementos precio, tiempo, lugar y cantidad.

a) Precio.

Por lo que respecta al precio se sigue el sistema teórico, y es el precio que correspondería a las mercancías, por tanto, es el precio probable de venta y no estrictamente el estipulado en la factura. Respecto del precio la ley aduanera determina que se atenderá en orden sucesivo y por exclusión los siguientes.

Precio de factura pagado o por pagar, es aquel que se haya pactado entre el comprador y el vendedor y que conste en la factura o contrato; precio usual de competencia, es el que habitualmente se aplica en las operaciones de compraventa en condiciones de libre competencia para mercancías idénticas o similares; precio probable de venta, es el resultante de la venta de primera mano de una mercancía idéntica a la importada, realizada en el país en una fecha no excedente de tres meses antes de realizada la valoración; precio efectivo de venta en territorio nacional, el que se obtenga de la venta de primera mano en las mercancías que se importan; y precio que corresponda a la suma de alquileres, esto es, el que se establezca en base a los alquileres previstos en los convenios de uso o goce de bienes.

Asimismo, otro factor importante del elemento precio es que la venta se haya realizado en condiciones de libre competencia y con independencia del comprador y vendedor entre sí.

La ley aduanera considera que la venta se ha realizado en condiciones de libre competencia cuando el pago del precio constituya la única obligación a cargo del comprador; que el comprador no esté influido por vinculaciones comerciales, financieras o de otra clase; que ninguna parte del producto que se obtenga de la venta de éste, revierta directa o indirectamente en favor del vendedor o de personas asociadas en negocios con él.

b) Cantidad.

Al respecto de la cantidad se tomará en cuenta: El total de las mercancías presentadas a valorar aún cuando se pueda considerar como una sola adquisición, las que se reciban en parcialidades, cuando se sujete a lo siguiente: que a la llegada de la primera remesa el importador declare y compruebe en el pedimiento que ampara a ésta, que la mercancía va a ser recibida en parcialidades, que el total de la mercancía llegará dentro de los 6 meses siguientes a la llegada de la primera remesa, y que la mercancía será destinada al país y para el propio importador.

c) Tiempo.

La ley aduanera considera este elemento, al contemplar determinante del valor de la mercancía, la fecha de llegada de ésta al territorio nacional, conforme a las reglas a las que se sujetan según el tráfico que las transporte, mismas que hemos comentado anteriormente.

La ley aduanera considera también que existen, variaciones normales del precio entre la fecha de compra y la de llegada al territorio, al respecto concede que en un plazo de 3 meses a partir de la adquisición y la internación al territorio nacional, la fluctuación no se tomará en cuenta para determinar el valor de la mercancía. Asimismo, considera que por variación normal del precio son las que se debieran a situaciones competitivas del mercado.

d) Lugar.

En relación al lugar el sistema mexicano adopta para la determinación del valor el lugar por el que se introduzca la mercancía al territorio nacional.

En relación a las condiciones de entrega la multicitada ley considera que los gastos relacionados con la venta y entrega de la mercancía son por cuenta del vendedor con excepción del flete y seguros desde el lugar de exportación al de introducción. Esto es, el sistema FOB.

e) Nivel Comercial.

Respecto al nivel comercial la ley aduanera en México no lo toma en cuenta en forma expresa para determinar el valor normal de las mercancías, sin embargo, el artículo 120 del reglamento asegura que son admisibles como descuento y reducción sobre el precio, los concedidos en forma expresa y con carácter general por nivel comercial. (3)

3) Carvajal Contreras, Máximo. Op. Cit. p. 312

La ley mexicana además de los anteriores consideran que deben incluirse dentro del valor normal de las mercancías el importe de los cargos originados por haberse fabricado con arreglo a patente de invención, dibujos o modelos protegidos, ostentar marcas de fábrica o de comercio extranjero y obtener la autorización para utilizar éstas cuando se hayan importado sin ellas, excepto si la mercancía es transformada en el país.

B) BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO GENERAL DE EXPORTACION.

En relación al impuesto general de exportación la ley aduanera toma en consideración para calcular la base gravable, el valor comercial de las mercancías consignado en la factura comercial, otorgando a las autoridades la facultad de comprobación, en caso de sospecha de que el valor consignado no sea el comercial. En relación al lugar, determina el lugar de venta esto es, el mercado local y al igual que en el impuesto general de importación excluye como elemento que influya en el valor a los fletes y seguros. El tiempo es la fecha de presentación de la mercancía ante la autoridad aduanera. Asimismo, para este impuesto no se toma en cuenta el nivel de comercialización ni la cantidad.

C) PRECIOS OFICIALES.

En la importación debe tomarse en cuenta independientemente del sistema de valoración aduanera por ella detallado, a los precios oficiales de las mercancías que determinará la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, justificándose dichos precios cuando las importaciones puedan ocasionar perjuicios a la industria o a la economía nacional. De igual forma, respecto de las exporta-

ciones, determina que cuando las mercancías a exportar estipulen precios oficiales se tomará en cuenta para la aplicación del impuesto el que resulte mas alto de éste y el contemplado en la factura comercial. Al respecto, Carvajal Contreras comenta que es necesaria la eliminación de dichos precios que por una parte destruye a la estructura del sistema de valor, complica y hace rigida la determinación del impuesto advalorem y por otra parte que por experiencia de nuestro país es visto que los precios oficiales no pueden mantenerse actualizados por no tener posibilidad de hacer estudios profundos y serios para la obtención de ellos mismos, y agrega que, en la práctica el sistema de precios oficiales substituye al sistema del valor establecido por las disposiciones legales vigentes relegándolo a un segundo término.(4)

4) Idem. p. 314

III PRACTICAS DESLEALES.

La competencia puede ser la madre del desarrollo, ya que para competir en mejores condiciones se requiere de un mayor perfeccionamiento en las técnicas, sin embargo, en una realidad mundial no todos los productores de manufacturas o mercancías exportables en un país acuden a la especialización para obtener mejores resultados que sus homólogos. Además, mientras menos sean los productores que se dediquen a la misma rama, es mayor la posibilidad de controlar el precio de un producto en un mercado. Es por ello que, en algunas ocasiones para introducir una mercancía en un mercado y ganar la preferencia del consumidor, se acude a realizar ciertos artificios que toman el nombre en el comercio internacional de "Prácticas Desleales".

Pese al esfuerzo que se ha manifestado en hacer expedito el comercio exterior, todas las organizaciones especializadas y los países del orbe, toman sus precauciones para evitar las prácticas desleales y hacer de la práctica comercial una práctica justa con igualdad de condiciones. Las prácticas de competencia desleal no son otra cosa que la violación a la corrección que ha de caracterizar y presidir las relaciones económicas internacionales.

1) CLASIFICACION.

Pedro Fernández Lalane, las clasifica en actos y prácticas comerciales restrictivas; y actos y prácticas desleales de comercio. Estas últimas se subdividen en actos y prácticas de competencia desleal y actos y prácticas desleales y actos y prácticas de comercio desleal que afectan las transacciones internacio-

nales.(5)

A)ACTOS Y PRACTICAS COMERCIALES RESTRICTIVAS.

Son actos o prácticas comerciales restrictivas las que se realicen, por una empresa o un grupo de empresas que en virtud de su dominante posición en el mercado, de los privilegios monopolísticos u oligopolísticos que detentan, del control que ejercen sobre otras sociedades a través de asociaciones, transacciones o combinaciones, conciertan acuerdos que asumen las formas de carteles, compromisos de no competir, o subordinados a otras transacciones o arreglos, o como consecuencia de una sistemática coincidencia de métodos o la observancia por varias empresas de la política de precios adoptada por otra, observan procedimientos que tienen por propósito o efecto impedir, restringir o distorsionar la competencia. (6) Estos acuerdos pueden ser tácitos o expresos y confieren a las empresas derechos sobre determinadas áreas para producir, distribuir productos, servicios, clientes y proveedores. Se realizan a través de acuerdos en los cuales se comprometen las empresas a no negociar sino entre ellas, no haciéndolo así con otras sobre algunas mercancías o servicios, o a establecer como condición para abastecer productos o servicios, el cumplimiento de otras prestaciones. Este tipo de prácticas traen consigo la laceración de los intereses de los países en desarrollo y en especial los que tratan de obtener mejores ingresos a través de la exportación. A manera de ejemplo podemos señalar que

5)Fernández Lalanne,Pedro. Prácticas Restrictivas de Comercio, Competencia Desleal y Dumping en la Integración Centroamericana p.50

6)Fernández Lalanne, Pedro. Op. Cit. p.51

algunas de estas prácticas, entre otras son:

a) La exigencia de que las empresas no exporten sus productos, sino a determinados países, o solamente dentro de ciertos cupos o limitaciones, o sujetándose los envíos a controles de calidad o de cualquier otro tipo.

b) La exigencia de que las exportaciones sean realizadas a través de agentes o distribuidores previamente designados.

c) La negativa de los titulares de patentes o marcas para conceder licencias a empresas de un país subdesarrollado.

d) El requerimiento de grandes sumas de dinero para la obtención de licencias.

e) La negativa de venta de materia prima indispensable para la producción de los países en desarrollo.

B) ACTOS Y PRACTICAS DE COMPETENCIA DESLEAL.

Los actos y prácticas de competencia desleal, son actos de competencia contrarios a los usos honestos en las prácticas industriales y comerciales. Podemos mencionar entre otros, los que crean confusión o riesgo de ella, mediante la utilización de signos similares o por la imitación de los signos característicos de otras compañías, pudiendo ser en las marcas, los colores, sus envolturas, los nombres comerciales, la desacreditación de establecimientos competidores, sus productos o sus servicios, la propaganda engañosa apelando a indicaciones inexactas acerca de los servicios o de las mercaderías, de la existencia de derechos de

propiedad industrial, o del origen de los productos, de su calidad, la discriminación, la baja de precios, los ofrecimientos por debajo de los precios establecidos, los abusos resultantes de la concesión de primas o rebajas, así como en ocasión de liquidaciones y otros procedimientos de ventas.

C) ACTOS Y PRACTICAS DE COMERCIO DESLEAL QUE AFECTAN LAS TRANSACCIONES INTERNACIONALES.

a) DUMPING. En los últimos años, bajo la necesidad de dar salida a la sobreproducción y a fortalecer la moneda, algunos industriales, con o sin el conocimiento de las reglamentaciones internacionales incurren en la práctica comercial llamada Dumping.

a') DEFINICION.

El Dumping, es la venta en un mercado extranjero de mercancías a un precio menor que el ordinario, en sus mismas condiciones en el mercado doméstico que provoca o amenaza causar daño en la industria igual o similar del país de concurrencia, o impide el establecimiento de la misma. (7)

b') TIPOS DE DUMPING.

Existen diversos tipos de Dumping, entre los que podemos distinguir el esporádico, mismo que se realiza en forma excepcional; el continuo que es realizado en forma periódica y constante y el precio de las mercancías se mantiene siempre bajo el nivel que debe tener realmente; y el intermitente, que se realiza en lap-

7) Cruz Miramontes, Rodolfo. Legislación Restrictiva al Comercio Internacional. p.25

tos periódicos, aunque no es constante. Existen algunos otros tipos de Dumping.

Dentro de la doctrina se contempla el social, permitido gracias al bajo nivel de vida o a los bajos salarios del país exportador el de flete cuando el costo de aquel se reduce para facilitar la comercialización; el de cambio surgido por la depreciación de la moneda del país exportador; el de venta, en éste el precio de la operación es menor a la suma de valor de origen, flete, seguro y gastos de movimiento.

El Dumping intermitente es, según algunos autores, el que en realidad debe ser controlado con medidas arancelarias o no arancelarias ya que éste en realidad produce daño. Se considera que en su esencia posee un espíritu predatorio que busca la eliminación o la no aparición de competencia en el mercado afectado y logrado lo anterior, elevar los precios y constituir un monopolio.

b) SUBVENCIONES.

Los países que sufren un desequilibrio alto en su balanza de pagos, pretenden solucionar su problemática aumentando sus exportaciones mas no es fácil competir en los mercados mundiales en precio y calidad si no se cuenta con la infraestructura necesaria. Es por tal, que los exportadores de un país pretenden ayuda de sus gobiernos.

a) DEFINICIÓN. En relación a las subvenciones, Fernández Lalanne, considera que son estímulos artificiales, con efectos perturbadores propios del Dumping en el comercio internacional. Revisten la condición de donaciones que hace el Estado y que son financia-

das en definitiva por el contribuyente nacional en el país de exportación. (8)

b') TIPOS DE SUBVENCIONES.

Existen dos tipos de subsidios considerados en la doctrina, los compensatorios, que consisten en colocar al exportador en condición competitiva cuando la causa de la desigualdad es motivada por una carga fiscal interna y los subsidios puros, que tratan de colocar a los beneficiados en mejor posición que sus competidores extranjeros.

Las subvenciones pueden ser de diferentes formas, pudiendo citar entre otras, la entrega de numerario, la devolución de impuestos, los créditos, etc.

IV) CUOTAS COMPENSATORIAS.

Otro de los gravámenes contemplados en la ley aduanera son las cuotas compensatorias de comercio exterior, las cuales se aplican a la importación cuando las mercancías que se introduzcan al país se encuentren viciadas por prácticas desleales.

Las cuotas compensatorias poseen características especiales que los diferencian de los demás gravámenes al comercio exterior, tanto en sus elementos, dada su calidad de impuesto, como en sus objetivos y forma de regulación, la que se detalla en la Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional publicado en el

8) Fernández Ialanne, Pedro. Derecho Aduanero. p.67

diario oficial del 13 de enero de 1986.

Antes de iniciar con el análisis de los elementos de este impuesto habremos de señalar que la citada ley se inspira en lo que respecta a las cuotas compensatorias en los artículos VI, XVI y XXIII del GATT, y del código de subvenciones y derechos compensatorios, que es un acuerdo relativo a la interpretación de los artículos mencionados del propio GATT. Estos artículos se proponen reglamentar los tratamientos que debían dar los integrantes del acuerdo que sufrieran de alguna subvención por parte de terceros países en sus importaciones o éstas se encontraran viciadas por prácticas desleales.

1) ELEMENTOS DE LAS CUOTAS COMPENSATORIAS.

Hemos señalado que las cuotas compensatorias, según la categoría que les otorga la ley aduanera mexicana, son gravámenes que se aplican a la importación, de tal forma que dada su categoría de impuestos deben observar las mismas características y poseer los mismos elementos que la Constitución y las Leyes Federales les otorgan a estos.

Los impuestos en México, como sabemos, deben poseer un mínimo de tres elementos esenciales para que sea posible su aplicación y su cobro, estos elementos son: sujetos de la relación tributaria, el hecho generador y la cuota. De estos elementos la ley reglamentaria del 131, que contiene las cuotas compensatorias señala:

A) SUJETOS DE LA RELACION TRIBUTARIA.

a) Sujeto Activo.

Dada su característica de ser impuesto al comercio exterior y siendo que estos gravámenes son exclusivos de la Federación, en las cuotas compensatorias el sujeto activo será ella misma quien determina, aplica y cobra estos gravámenes.

b) Sujeto Pasivo.

A este respecto la ley señala que quienes deben de pagar el impuesto serán las personas físicas o morales. En este apartado podemos suponer que existe una discrepancia entre la presente ley y la aduanera, la que establece que pagarán los impuestos de comercio exterior, las personas físicas, las morales, la Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Municipios, las entidades de Administración Pública Paraestatal, las Instituciones de Beneficencia Privada y Sociedades Cooperativas. Además, la propia ley aduanera determina que no obstante conforme a otras leyes o decretos no caucen impuestos Federales o estén exentos de ellos, los sujetos anteriormente mencionados pagarán los impuestos de comercio exterior que causen.

A lo anteriormente citado no creemos que exista en realidad discrepancia, ya que todos los sujetos pasivos enumerados en la Ley Aduanera a excepción de las personas físicas, son personas morales. Hacemos notar que en el caso de la Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional en el supuesto de personas morales se entienden incluidas también a la Federación, Estados, Municipios, etc. que no obstante otras leyes estén exentos del pago de impuestos federales.

B) HECHO GENERADOR.

Las cuotas compensatorias se aplicarán cuando los sujetos pasivos introduzcan mercancías al territorio nacional en condiciones de prácticas desleales al comercio exterior.

La Ley Reglamentaria del 131 Constitucional considera como prácticas desleales del comercio internacional, a la importación de mercancías a un precio menor al comparable de mercancías idénticas o similares destinadas al consumo del país de origen o procedencia; cuando no exista el precio comparable o el mismo no sea representativo, existen prácticas desleales cuando existen precios menor al precio comparable mas alto de la exportación de mercancías idénticas o similares remitidas del país de origen o procedencia a otros países, o menor al resultado de sumar el costo de producción en el país de origen, un margen razonable por utilidad y los gastos de transportación y venta. Así mismo, se consideran prácticas desleales; a la importación de mercancías que en el país de origen o de procedencia hubieran sido objeto directa o indirectamente de estímulos, incentivos, primas, subvenciones o ayudas de cualquier clase para su exportación salvo que se trate de prácticas aceptadas internacionalmente.

C) LA CUOTA.

Según la ley reglamentaria del 131 constitucional las cuotas compensatorias serán equivalentes a:

a) La diferencia entre el precio menor y el comparable entre el país exportador.

b) El monto del beneficio, consecuencia de los estímulos, incentivos, primas, subvenciones o ayudas de cualquier clase para la exportación en los países de origen de las mercancías.

c) La suma de los anteriores en caso de combinación de las prácticas desleales.

2) FACULTADES DE LA FEDERACION PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LAS CUOTAS COMPENSATORIAS.

A) DETERMINACION.

Cuando se cumpla el hecho generador de este impuesto la Federación a través de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, por oficio o previa denuncia de las personas físicas o morales productores de mercancías idénticas o similares a aquellas que se estén importando o pretendan importarse en condiciones de prácticas desleales del comercio internacional y representen por sí mismas, cuando menos el 25% de la producción nacional de dichas mercancías o las organizaciones legalmente constituidas de productores de las mismas, podrá determinar la cuota compensatoria a algún producto en forma provisional, además de iniciar una investigación administrativa para constatar que la mercancía importada se encuentra dentro de los parámetros detallados por la propia ley como hecho generador.

B) MODIFICACION.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial tiene la facultad de modificar su determinación cuando los importadores afectados por las cuotas definitivas lo soliciten, siempre y

cuando se haya modificado la diferencia entre los precios o el monto de los beneficios resultado de las subvenciones o estímulos y que se haya garantizado el interés fiscal correspondiente.

C) SUSPENSION.

La propia Secretaria de Comercio podrá declarar la suspensión de las cuotas cuando compruebe la desaparición de las prácticas desleales. Para tal efecto, se considera que estas han desaparecido cuando los exportadores extranjeros o el gobierno del país que otorgó estímulos, primas, incentivos o ayuda modifiquen sus precios eliminando las causas que motivaron la aplicación de la cuota compensatoria, eliminen completamente las causas que dan lugar a que el precio de exportación resulte un precio subvencionado, se obligue ante la propia Secretaria a limitar sus exportaciones hacia México a las cantidades que se convenga y adopten acciones distintas a las señaladas cuyos efectos sean equivalentes a juicio de la Secretaria.

V ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LOS IMPUESTOS DE COMERCIO EXTERIOR.

1) COMPETENCIA CONSTITUCIONAL EN LA REGULACION FISCAL DEL COMERCIO EXTERIOR.

En México, desde la época colonial el comercio exterior ha sido objeto de múltiples gravámenes. En un principio estos fueron establecidos con el fin de obtener mayores ingresos para la hacienda de la Corona o para promover el desarrollo de algunas zonas que tuvieran que ver con esta actividad, posteriormente, a través de los años, guerras y el conflictivo paso de México por conseguir su unidad y estabilidad, los gravámenes al comercio exterior fueron también de carácter fiscal, esto es, tenían como fin obtener ingresos para el Estado. Con el crecimiento de los medios de comunicación, la amenaza constante de colonizaje en materia económica, con el afán de resguardar el mercado, proteger la industria nacional, la utilización de los impuestos como barrera comercial fué mas generalizado.

Encontramos en los impuestos de comercio exterior dos naturalezas, la primera como medio de obtener ingresos para financiar los gastos del gobierno y la segunda como instrumento de control del comercio exterior. Estas naturalezas deben estar contempladas dentro de un orden jurídico nacional, que garantice su cabal cumplimiento. De esta forma, la regulación fiscal del comercio exterior debe contenerse en los preceptos jurídicos emanados de la voluntad del pueblo, que impongan derechos, obligaciones, facultades, limitantes, etc. Es decir, organizar todo un sistema opera-

tivo que permita lograr los propósitos que se pretenden alcanzar, al gravar la actividad comercial.

A) PODER TRIBUTARIO.

Frente a la obligación de los gobernados a contribuir, surge el derecho del Estado de exigir el cumplimiento de dicha obligación denominada por Sergio Francisco de la Garza como "El Poder Tributario", que es la facultad del Estado mediante la cual impone a los particulares la obligación de aportar una parte de sus riquezas para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas. (9)

De la Garza comenta que el poder tributario posee naturaleza consubstancial a la del Estado ya que éste, debe realizar actividades tendientes a la organización de la sociedad civil y que para ello requiere de recursos, los que en su mayoría provienen de los particulares y concluye que en todos los Estados, a lo largo de la historia de la humanidad han ejercido su poder tributario, o sea han exigido a los particulares que le trasladen una parte de sus riquezas. Tales aportaciones han recibido el nombre de tributos, contribuciones e impuestos. (10)

B) CONCURRENCIA IMPOSITIVA.

El el caso de México cuando el poder tributario es compartido por las Entidades Federativas, los Municipios y la Federación surge a la vista el problema de la concurrencia impositiva. Es decir, estas tres entidades tienen la posibilidad de cobrar im-

9) De la Garza, Francisco. Derecho Financiero. p.203

10) De la Garza, Francisco. Op. Cit. p. 204

puestos gravando la misma fuente de riqueza.

El Constituyente Mexicano del 17, pensando que era necesario asegurar a la Federación con ciertas ramas en las que pudiera obtener ingresos, reservó, por una parte algunas materias que sólo pueden ser gravadas por ella y estableció por otra parte, prohibiciones a los Estados sobre otras materias, no queriendo significar con ello, que la Federación deba sujetarse al cobro de los impuestos señalados en forma exclusiva, sino que además puede tomar parte en otras materias en las que los Estados de la Federación hubieran impuesto algún gravamen. De esta forma se dió una pequeña solución constitucional al problema de la concurrencia impositiva.

En materia de nuestro estudio encontramos que la Constitución establece como exclusiva de la Federación el imponer gravámenes a la importación y exportación. Analizaremos en forma particular las facultades que la Constitución reserva en esta materia a la Federación.

La facultad otorga a la Federación en el artículo 73 en su fracción VII relacionada con la fracción XXIX crea confusión al respecto de si la Federación para cubrir el presupuesto puede establecer contribuciones que no estén comprendidas expresamente en la fracción XXIX del precitado artículo, pensando en forma simplista que existe una contradicción con el artículo 124 de la propia Constitución el que refiere que las facultades no concedidas por ella misma a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. Sin embargo, al efecto, algunos autores

coinciden en señalar que la Federación en razón de sus funciones no pueden constreñirse únicamente a las materias señaladas en la fracción XXIX, ya que como asegura el maestro Tena Ramírez, se daría margen a que el gobierno nacional quedara sin recursos y adoptaría un sistema impositivo ruinoso sobre las fuentes de riqueza que él pudiera gravar. (11)

La Suprema Corte de Justicia en concordancia con el criterio que sostiene la fracción XXIX en relación con la fracción VII del artículo 73 constitucional no viola lo proclamado por el artículo 124, dice: la Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y estatal para establecer impuesto, si no que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a) concurrencia contributiva de la Federación en los Estados de la mayoría de las fuentes de ingresos; b) limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias de la Federación; c) restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados.

De la lectura de lo anterior, podemos concluir que la Federación tiene facultad exclusiva sobre algunas materias, pero puede, al igual que los Estados coincidir sobre la imposición en alguna otra rama sin que ello pueda significar la violación del artículo 124 de la Constitución.

11) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional. p. 324

C) RESTRICCIONES DE GRAVAR AL COMERCIO EXTERIOR A LOS ESTADOS DE LA FEDERACION.

México, al formar el pacto federal se convierte para los efectos del comercio exterior en un territorio aduanero y las facultades de controlar al comercio internacional se conceden, por renuncia de los Estados integrantes, a la Federación.

Las entidades federativas conservan cierta autonomía y requieren ingresos para satisfacer los gastos que se deducen de sus funciones, como el otorgar los servicios públicos que se les tienen encomendados, de tal forma la Constitución Mexicana establece un sistema de facultades y limitaciones en materia fiscal para los Estados y para la Federación, existe un tipo de facultades que no se manifiestan directamente como tales en la Constitución Mexicana. Constituyen una serie de prohibiciones a los Estados y que por interpretación en " CONTRARIO SENSU ", no representan otra cosa que facultades otorgadas a los órganos federales.

a) PROHIBICIONES DE LA CONSTITUCION A LOS ESTADOS DE LA REPUBLICA EN MATERIA DE IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR.

Las prohibiciones que la Constitución contempla para los Estados de la República en algunas materias se encuentran principalmente contenidas en los artículos 117 y 118, las cuales por sus características se nombran prohibiciones relativas y absolutas.

a') PROHIBICIONES ABSOLUTAS.

En el artículo 117 constitucional se establecen prohibiciones de carácter absoluto a los Estados de la República. Dentro de las

prohibiciones que este artículo establece son, para el objeto de nuestro estudio, las mas importantes las que señalan:

Artículo 117 "Los Estados No pueden en ningún caso:

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

Fracción VI. Gravar la circulación o 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;

Fracción 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.

Vemos en estas fracciones claramente el espíritu del Constituyente al reiterar la posición de que la gravación de mercancías extranjeras corresponde sólo a la Federación y no a los Estados haciendo la prohibición de manera absoluta.

b') PROHIBICIONES RELATIVAS.

Las restricciones relativas, se contienen en el artículo 118 de la Constitución y en la fracción primera del mismo establece, que tampoco (LOS ESTADOS) pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión I. Establecer derechos de tonelaje, y otro alguno

de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

En el precepto constitucional arriba citado nos damos cuenta que él mismo otorga la posibilidad de que el Congreso de la Unión conceda a los Estados la facultad de gravar a las importaciones y a las exportaciones.

Esta fracción ha despertado grandes discusiones entre algunos autores, ya que a simple vista, se puede observar una directa contradicción constitucional entre ésta y la fracción XXIX del 73 y con el 131 de la Constitución.

Tena Ramírez, considera que la facultad de gravar a la importación y a la exportación pertenecen exclusivamente a la Federación pues, es característico de todo sistema federal que las aduanas exteriores estén bajo el control exclusivo e intransferible de la Federación. Cuando la Constitución permite en su artículo 118 fracción primera que, los Estados bajo el consentimiento del Congreso de la Unión pueda gravar esta actividad, se trata de un delegación o transmisión de facultades que aniquila al sistema federal. (12)

En el mismo sentido Enrique Sánchez Bringas, considera que es importante tomar en cuenta que la transmisión de facultades no es práctica ni viable, ya que no se justifica una delegación de facultades en materias que por su naturaleza sólo tienen senti-

12) Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. p. 170

do cuando son desplegadas por las autoridades de la Federación.
(13)

Sergio Francisco de la Garza, considera que la fracción analizada se encuentra en abierta contraposición con los artículos 131 y 73 fracción XXIX puesto que, según el artículo 131 los Estados ni aún con el consentimiento del Congreso pueden establecer contribuciones o derechos sobre la materia comercial internacional, considera que esta fracción primera del 118 continúa en el texto de nuestra Constitución por mero olvido del Congreso de la Unión ya que no la ha derogado expresamente. (14)

Por último, tanto Flores Zavala como Margain Manatou, consideran que los artículos 73 fracción XXIX y 131 dan la regla general y el caso del artículo 118 fracción primera es simplemente una excepción.

El primer antecedente histórico importante del artículo que hemos venido tratando lo encontramos en la Constitución Política de la Nación Mexicana, fechado el 16 de mayo de 1823 que menciona que " Habrá un Congreso provisional y un prefecto en cada una de las provincias en que el Congreso Nacional divida el Estado "

El Congreso... (no) debe... imponer derechos de exportación o importación sin aprobación previa del congreso.

En la Constitución del 24 se contemplaba de igual forma. La Constitución del 17 adopta este precepto en su artículo 112 como

13) Sánchez Eringas, Enrique. Constitución Política Comentada. p. 220
14) De la Garza, Francisco. P. Op. Cit. p. 228

una prohibición relativa, esto es, a condición del consentimiento del Congreso adoptando en el texto la redacción que en la actualidad conocemos.

En el aspecto histórico es visto que en principio, en este tipo de impuestos había la posibilidad que en los Estados pudieran gravar la importación y la exportación y aunque en la Constitución de Apatzingan se otorgó al Congreso Supremo la facultad de legislar en materia arancelaria, vemos que en 1823 ya se consideraba como excepción que los Estados hicieran los propio sobre la materia con la aprobación del Congreso. En el constituyente del 56 en un debate sostenido el 5 de noviembre de 1856 el Sr. Mata, confirma y valida esta excepción al sostener que es de todo punto lógico que, cuando en casos excepcionales sea necesario recargar los aranceles en beneficio de las localidades deba hacerse con el permiso del Congreso, ya que de lo contrario será imposible regularizar el comercio y también lo sería al tratar de evitar, que en los Estados los impuestos al comercio exterior se multipliquen de una manera ruinosa. (16)

En la reforma al artículo 124 de la Constitución del 57, actual 131. En 1896 la imposición de aranceles a la importación y a la exportación es concedida en forma privativa a la Federación, sin embargo, la excepción siguió vigente.

En nuestra opinión consideramos que, no existe la posibilidad jurídica de transmitir, en caso de excepción la facultad que hemos venido tratando del Congreso a los Estados, ya que el hacerlo

16) Los Derechos del Pueblo Mexicano. Tomo VIII. p. 552

acarrearía consecuencias graves al provocar un caos tarifario y la anarquía en esta materia, violando la prohibición absoluta que se impone en la fracción quinta del artículo 117 constitucional.

Por otra parte en el artículo 131 constitucional se señala como "privativa" para la Federación esta facultad. Pese a que la aprobación y promulgación del artículo 118 y 131 constitucional se realizaron en las mismas fechas, no podemos decir que el 131 deroga al 118 en forma tásita, ya que la Constitución se promulgó con esta contradicción. El espíritu de la Constitución en este caso se inclina en los artículos 73 fracción XXIX, 117, 131 e indirectamente el 49 por otorgar en forma exclusiva e intrasmisible la facultad de legislar y regular al comercio exterior a la Federación por lo que consideramos que dicha fracción es inoperante pese a su permanencia en el cuerpo de la Constitución

D) FACULTADES DEL CONGRESO SOBRE IMPUESTOS DE COMERCIO EXTERIOR.

Las facultades del Congreso en materia impositiva y en especial sobre comercio exterior tiene su basamento en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Dentro del artículo 73 encontramos facultades del Congreso actuando como legislatura federal para regular algunas materias en el aspecto tributario, el Congreso posee competencia especial otorgada en las fracciones VII y XXIX del artículo 73 precitado. Tratando de comprender mejor el alcance de estas fracciones es necesario realizar un estudio por separado de cada una de ellas.

a) ARTICULO 73 FRACCION VII.

a') Antecedentes.

Por lo que respecta a la fracción VII del artículo 73 de nuestra Constitución encontramos sus mas remotos e importantes antecedentes históricos en el artículo 131 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz en 1812, en la que en su décima tercera facultad otorgada a las Cortes, determinaba " Establecer anualmente las contribuciones e impuestos ". Otro antecedente fueron los artículos 109 y 113 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. La Constitución 1824 contempló esta facultad en su artículo 50 fracción VIII. En la Constitución del 57 esta facultad, tiene su antecedente en la fracción VII del artículo 72, el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza tiene la misma redacción que se conserva hasta la actualidad contenida en el mismo artículo 73 fracción VII, y de la que no habiendo quien la sometiera a discusión se reservó para su votación en la sesión del 15 de enero de 1917, lo cual fue hecho en la sesión permanente de los días 29, 30, 31 de enero de 1917 y que versa:

EL CONGRESO TIENE FACULTAD.

VII para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

b') Facultades del Congreso.

El artículo 73 fracción VII constitucional otorga facultad al Congreso para imponer contribuciones tendientes a la satisfacción de los gastos públicos, esta determinación da nacimiento a la ley

de ingresos de la Federación en la que entre otros rubros contiene a los impuestos del comercio exterior y los derechos aduaneros.

b) ARTICULO 73 FRACCION XXIX.

a') Antecedentes y desarrollo.

La fracción XXIX del artículo 73 tiene sus antecedentes en la décima séptima facultad de las Cortes dadas en el artículo 131 de la Constitución Política de la Monarquía Española, en la cual señala la facultad de establecer las aduanas y los aranceles de derecho; otro importante antecedente es la fracción novena del artículo 72 de la Constitución del 57 en la que otorga facultad al Congreso para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones poderosas. Ya desde el constituyente del 57 se analizó la dificultad del Congreso para realizar un arancel en forma pronta, sugiriéndose que fuera el Ejecutivo quien poseyera la facultad de crear los aranceles ya que era éste quien, dados los conocimientos de economía que poseía, podría crearlos con mayor veracidad adecuándolos a la situación económica del propio país, en la Constitución del 17 la facultad se ubicó en la fracción novena del artículo 73, quedando igual que el numeral referente a la misma materia en la Constitución del 57.

Posterior al establecimiento del régimen constitucional mexicano en 1917, ya que hubieron tomado su cauce más o menos normal la estabilidad política y social del país, en 1925 el Presidente Calles convocó a la primera Convención Nacional Fiscal, con el fin de mejorar los sistemas fiscales estatales, esta convención sólo

tuvo como resultado sentar precedente a una serie de convenciones y reformas en materia fiscal, ya que de facto, las conclusiones que se obtuvieron fueron enviadas al Congreso a través de un proyecto de ley que no fué aprobado.

En 1932 bajo la presidencia de Ortiz Rubio, se convocó a una segunda Convención donde se propuso hacer una distribución de los poderes tributarios entre los Estados y la Federación, donde uno de los puntos de los cuales versaba las conclusiones era referente a la exclusividad de la Federación respecto a algunas materias específicas incluyendo entre éstas al comercio exterior.

El Presidente Cárdenas en 1936, envía al congreso un proyecto que pretendía reformar los artículos 73 fracción novena y 131 constitucional en el que se exponía la necesidad de distribuir los poderes tributarios entre los Estados y la Federación y evitar la doble tributación, que sólo provocaba la improductividad de los gravámenes fiscales y el debilitamiento económico de los Estados, al no tener éstos, fuentes exclusivas de gravación fiscal. De esta forma propuso que se dividieran las fuentes tributarias para los Estados y la Federación, y al igual que en la segunda convención fiscal se propone como exclusiva de la Federación gravar al comercio exterior. Este proyecto no fué aprobado tampoco por el Congreso de la Unión.

En 1940 nuevamente el Presidente Cárdenas envía al congreso un proyecto de reformas a la Constitución en las que pretendía la de los artículos 73 fracción novena, décima, XXIX y 117 fracciones

séptima y novena las que entraron en vigor el 1 de enero de 1943. Esta reforma entre otros rubros consagra en la fracción XXIX la facultad del Congreso en su carácter de Legislatura Federal para establecer contribuciones sobre comercio exterior, trasladándose de la fracción novena a la XXIX, quedando como actualmente se puede observar en la lectura del artículo constitucional.

E) FACULTADES DEL EJECUTIVO SOBRE IMPUESTOS DE COMERCIO EXTERIOR.

a) EXCEPCION A LA DIVISION DE PODERES EN LA COSTITUCION MEXICANA.

a') El artículo 49 Constitucional.

En la Constitución Mexicana, " El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o mas 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 otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

Como se desprende de la lectura del artículo arriba transcrito éste, concede dos excepciones a la división de poderes y son los casos comprendidos por el artículo 29 y 131 de la propia Constitución.

b') Artículo 29 Constitucional.

En el caso del artículo 29 constitucional nos dice " En los

casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estados, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estimen necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si, se verificase en tiempo de receso se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

De la lectura del numeral transcrito anteriormente se nos sugiere dos acciones para afrontar cualquier problemática difícil por parte del Ejecutivo.

a'') Suspensión de Garantías.

La suspensión de garantías esta sujeta a algunas condiciones dentro de las que encontramos que sólo el Presidente de la República es quien puede solicitarlo y utilizarlas de acuerdo con varios organismos del propio Ejecutivo y con aprobación del Congreso, sólo se suspenderán las garantías que fuesen obstáculos para la solución de la crisis, se podrán suspender las garantías

en el lugar donde se localice total o parcialmente la emergencia, sea todo el país o lugar determinado. Otro de los requisitos es que la suspensión debe producir sus efectos en un tiempo limitado y no puede contraerse a un individuo determinado. Por último la suspensión debe realizarse a través de previsiones generales. Esto es, a través de las leyes emitidas por el Congreso.

b'') Facultad Legislativa.

La segunda de las acciones que el ejecutivo puede tomar es el otorgamiento de autorizaciones que el Congreso estime necesarias conferir al Ejecutivo para que éste haga frente a la situación, estas autorizaciones pueden consistir en la delegación de facultades legislativas por parte del Congreso al Ejecutivo. Las autorizaciones deben presuponer forzosamente la existencia de un grave peligro para la sociedad o la paz pública y sujetarse también a los supuestos que el propio artículo determina.

c') Artículo 131 Constitucional.

Cierto es, que existen materias tan dinámicas en que las decisiones deben ser tomadas en forma pronta y efectiva, como lo puede representar el comercio exterior y que dadas las características de los Poderes de la Unión quien puede actuar de esta forma es el Ejecutivo, ya que para el caso, si alguna decisión debe ser tomada y se presenta al Congreso, tras su lento procedimiento las consecuencias de no haber actuado con prontitud pueden ser letales para el país, sin embargo, la actuación del Ejecutivo debe ser respaldada por la Constitución, siendo el caso de este respaldo el artículo 131 de la misma.

a'') Antecedentes y Desarrollo.

El artículo 131 constitucional tiene como antecedentes mas remotos las reformas al artículo 124 de la Constitución de la República Mexicana de 1857 del primero de mayo de 1896. En la cual se concedía ya a la Federación la facultad de gravar a las mercancías de importación y exportación así como para regular su tránsito por motivos de seguridad.

En la Constitución del 17 fué presentado por Venustiano Carranza, y aprobado en la sesión celebrada el 25 de enero de 1917 y tuvo la misma redacción que podemos encontrar en la actualidad en su primera parte.

El 29 de noviembre de 1950, el Presidente Miguel Alemán, envió al Congreso un proyecto de reforma al artículo 131 en el que se propuso el adicionar un segundo párrafo. En la exposición de motivos comenta la tradicional práctica del Congreso de conferir facultades al Ejecutivo para emitir disposiciones jurídicas de carácter fiscal. Para complementar las ya emitidas para el Congreso y no simplemente disposiciones tendientes a proveer en la esfera administrativa su exacta observancia, mencionando además que esta práctica era conocida en el extranjero como las leyes Marcos, que consisten en detallar y adaptar a la realidad las leyes emanadas del Congreso que sólo plasman principios generales. De tal forma el Ejecutivo proponía una adición al citado artículo que decía " El Ejecutivo Federal queda facultado para aumentar o disminuir las tarifas de exportación expedidas y aún prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos

y efectos, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la moneda, la determinación de los precios y de proteger la producción general, así como cualquier otro propósito en beneficio del país." (17)

De la lectura de lo anterior vemos claramente que el proyecto de adición contenía una tendencia a dar el Ejecutivo una función legislativa emanada de la Constitución y no delegada por el Congreso.

Pese a la justificación que se pretendió dar a la iniciativa y que coincidía con las expresadas a lo largo de nuestra historia como la de Vallarta, que sostenía que, para que la actividad legislativa de Ejecutivo fuera una violación al principio de la división de poderes era necesario que un poder desapareciera y se fundiera con el otro, la iniciativa contenía una clara duplicidad de funciones por parte del Congreso y del Ejecutivo y con ello violación al artículo 49 constitucional, al tener cada poder facultad expresa de manejar los aranceles del comercio exterior en forma independiente sin coordinación ni sujeción de un poder con el otro. Esto es, cada uno poseía una facultad legislativa independiente del otro. El Congreso al percatarse del problema que representaba el aprobar la iniciativa con la forma propuesta, introdujo una reforma en la que establecía en primer lugar que quien delegaba la función legislativa era el Congreso y en segundo lugar en la parte final impuso la obligación al Ejecutivo de presentar a aprobación de Congreso el uso de la facultad conferi-

17) Tena Ramirez, Felipe. Op. Cit. p. 427

da. De lo anterior, el texto aprobado el 31 de diciembre de 1950 en la Cámara de Diputados es el siguiente " El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las t arifas de exportación, importación por el propio Congreso, y para crear otras, asi para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, articulos y efectos cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, el propio Ejecutivo al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año someterá a su aprobación que hubiese hecho de la facultad concedida".

b'') Estructura.

El articulo 131 consta de dos partes principalmente. En la primera podemos encontrar tres posiciones que regulan diferentes materias, en su primera posición se refiere al comercio exterior, la segunda al régimen de policia interior y que es totalmente ajena a cualquier circunstancia fiscal y el tercero no se refiere a ninguna de las dos anteriores si no a las alcabalas y limita a la Federación a establecer a aduanas internas actuando como gobierno local en el Distrito Federal.

Esta primera parte en materia de comercio exterior nos parece reiterativa en lo conducente al otorgar a la Federación una facultad que ya en el articulo 73 fracción novena se habia dado al Congreso en su época en lo que su naturaleza es actuar como Legislatura Federal. Es acertado el asentar en nuestra carta magna en forma expresa la facultad exclusiva de la Federación para regla-

mentar por razones de seguridad o policia la entrada y salida de tránsito de productos provenientes del extranjero ya que por ser México una Federación se requiere un criterio homogéneo de medidas para salvaguardar el territorio nacional.

Por último, en relación a las alcabalas nos sumamos a la opinión del Maestro Tena Ramirez, que explica que si era necesario hacer extensivas a la Federación en su carácter de legislatura local en el Distrito Federal las prohibiciones de las fracciones VI y VII del artículo 117 ya que éste debe estar en igualdad de condiciones respecto de los Estados lo que se hizo mal fué hacerlo colocando en la parte final del 131 y no en el 117. (18)

En su segundo párrafo el artículo 131 constitucional concede al Ejecutivo facultades para modificar la legislación emanada del Congreso como lo son las Leyes Generales de Importación y Exportación. Esto es, como lo dice el propio artículo aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación o para crear otras, pero esta posibilidad está sujeta a algunas condiciones.

b) FACULTADES DEL EJECUTIVO EN MATERIA ARANCELARIA.

El fundamento teórico que se expresa para el otorgamiento de esta facultad en materia arancelaria al Ejecutivo es el mensaje emitido por el Presidente de los Estados Unidos, el Sr. Hoover, en el que justificaba que el Ejecutivo manejara las tarifas de importación y exportación y al efecto decía: "Las razones para mantener en vigor tales preceptos (referentes a las tarifas flexibles), son

18) Idem. p. 352

más convincentes en la actualidad, que en cualquier época anterior. Ninguna ley arancelaria ha sido o será expedida que sea perfecta, contendrá injusticias. Está por encima de la capacidad humana manejar bajo las condiciones requeridas por la función legislativa, todos los factores que influyen sobre varios miles de productos, sin cometer errores ni crear algunas injusticias. No puede ser de otro modo. Por otra parte, si fuera expedida una tarifa arancelaria perfecta, la rapidez con que cambian nuestras condiciones económicas y la constante modificación de nuestras relaciones con la vida económica y la constante modificación de nuestras relaciones con la vida económica extranjera, harían que llegasen a ser imperfectos, en menos de un año, algunos aspectos de ciertas partes de la ley. Ha sido comprobado por medio siglo de experiencia que el Congreso no puede modificar las tarifas más de una vez cada siete u ocho años. El que las recomendaciones de la comisión de aranceles sean sometidas al Congreso para que éste actúe respecto de ellas, en lugar de que lo sean al Ejecutivo, sólo significa la destrucción del principio de tarifas flexibles. Cualquier persona que tenga experiencia en la legislación arancelaria de la última mitad del siglo, sabe perfectamente bien que el Congreso no puede estudiar aspectos aislados de la tarifa sin provocar discusiones sobre su totalidad, sin trastornos constantes en sus funciones y sin crear conflictos y problemas políticos en detrimento de sus otras importantes actividades. En literalmente cientos de ocasiones el Congreso en el pasado se ha negado a estudiar cualquier modificación a una tarifa sin practicar una revisión general...el precepto referente a la flexibilidad, es uno de los más progresistas en la elaboración de las tarifas que ha

habido en nuestra historia. Es un grave defecto que no exista remedio para los casos aislados de injusticia que puedan cometerse, por la falta de protección adecuada a ciertas industrias o que se destruya la oportunidad de revisar aranceles que son más elevados de lo que es necesario para proteger a otras y que, por lo tanto, son gravosos para el público ”.

En nuestra historia encontramos también un fundamento manejado hasta la actualidad y que fue argumentado en el seno del Constituyente del 57 en la sesión del 7 de octubre de 1856 donde se sometía a discusión la fracción séptima del artículo 72 constitucional, actual 73 de la Constitución del 17, donde los Sres. Prieto y Mata, defienden la posición de que la cuestión de los aranceles debe de ser manejada por el Ejecutivo ya que el Congreso posee poco conocimiento sobre la materia, respaldándose los constituyentes además en los fracasos históricos de cuando el Congreso intentó emitir un arancel. Dichos constituyentes proponían que el Congreso dictara solamente las bases generales y dejara al Ejecutivo manejar las tarifas de importación y exportación.(19)

a') NATURALEZA JURIDICA.

A la par de la adición del segundo párrafo al artículo 131 constitucional nace con ella la duda acerca de la naturaleza jurídica de la facultad que otorga el Congreso al Ejecutivo. Es decir, si en realidad el Congreso de la Unión faculta al Ejecutivo para legislar en materia de comercio exterior o éste sólo hace uso de la facultad reglamentaria y al efecto emite un tipo especial de

19) Los Derechos del Pueblo Mexicano. Tomo VI. P.P. 671-673

decretos permitidos por la Constitución y que tiene la jerarquía de ley y por tanto, pueden derogar y abrogar disposiciones emitidas por el Congreso.

Respecto, de la naturaleza de esta facultad encontramos divididas opiniones entre los autores, algunos consideran que si es una delegación de facultades legislativas y otros opinan que es solamente la facultad reglamentaria del Ejecutivo pero que no posee en realidad una función legislativa propiamente dicha.

En primer lugar Tena Ramirez, considera que la delegación de facultades es de carácter legislativo y para ello toma en cuenta que la adición del artículo 49 en su parte última expresa que en ningún otro caso salvo en lo dispuesto en el artículo 131 se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar apoyándose por otra parte en que el Pleno de la Suprema Corte admitió que son de naturaleza legislativa las disposiciones de carácter general dictadas por el Presidente en materia de aranceles al resolver el propio Pleno que es competente para conocer de los amparos enderezados contra dichas disposiciones, ya que se tratan de amparos contra leyes. (20)

En segundo lugar tenemos la opinión de algunos otros tratadistas como Serra Rojas y Sergio Francisco de la Garza, que coinciden en señalar como fuente de la ley, los decretos ley y los decretos delegados que son disposiciones emitidas por el Ejecutivo que tienen el carácter y alcanzan la altura de la ley, explican que el decreto ley se da cuando la Constitución autoriza directa-

20) Tena Ramirez, Felipe. Op. Cit. p. 244

mente al Ejecutivo para expedir leyes sin que el Congreso necesariamente delegue la función. Los decretos delegados son los que el Ejecutivo realiza con la autorización y la delegación de facultades por parte del Congreso.

Serra Rojas, opina que la facultad contenida en el segundo párrafo del 131 constitucional es una forma en que la Constitución recoge el decreto ley y menciona que una variante de estos decretos ley es cuando el Ejecutivo es autorizado por la Constitución para legislar, pero subordina la validez de las normas a una aprobación posterior del poder legislativo o al informe del uso que se haya hecho de esta facultad. (21) Por su parte Sergio Francisco de la Garza, considera que un caso específico de delegación de facultades para legislar en materia tributaria es el caso del artículo 131 en su segundo párrafo.

En nuestra opinión personal nos sumamos a la tesis que sostiene de la Garza, al decir que es la delegación de funciones y no el supuesto del decreto ley. En el caso de que el Congreso en 1950 hubiera aprobado el proyecto de reforma tal como lo propuso el Presidente Alemán, el Ejecutivo hubiera tenido la posibilidad de regular esta materia por facultad otorgada directamente de la Constitución, mas la Cámara de Diputados y las comisiones responsables, reformaron dicho proyecto y sujetaron la facultad a la aprobación y revisión del Congreso en forma anual creándose por tal la delegación de funciones de un poder a otro.

Fauzi Hamdan Amad, realiza algunas consideraciones in-

21) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. p. 182

teresianes. Hace la diferenciación entre la ley y el reglamento y menciona que aunque tengan cierta similitud por crear situaciones jurídicas generales y abstractas tienen diferencias esenciales, por una parte el reglamento está supeditado a la ley y no puede haber reglamento que no tenga como fundamento una ley. Por otra parte, argumenta que el reglamento no tiene el elemento de la novedad ya que éste sólo desarrolla y detalla una situación jurídica preexistente y por su parte la ley, si crea un nuevo orden jurídico. El autor realiza una clasificación de los reglamentos dividiéndolos en: heterónomos de ejecución y tienen por objeto desarrollar y detallar una ley, los heterónomos de integración, casos previstos en los artículos 29 y 131 constitucional y los autónomos, que se desarrollan directamente del texto constitucional.

Fauzi Hamdam, niega la posibilidad de que el artículo 49 otorgue facultades excepcionales para legislar ya que, al contrario de lo que dice Tena Ramírez, menciona que el constituyente no utilizó la terminología jurídica correcta. Afirma que las facultades concedidas por el artículo 49, 29 y 131 Constitucional al Ejecutivo no son legislativas ya que de ser así debería crear un orden jurídico nuevo y no limitar su actuación y conceder autorización vía ley que determina de manera general el orden y marco jurídico dentro del cual el Ejecutivo deba moverse.

Al hablar del artículo 131 constitucional agrega que estamos en presencia de una autorización vía ley y no es correcto hablar de una facultad legislativa del Presidente ya que es el Congreso

quien da los lineamientos generales dentro de los cuales habrá de sujetarse el Ejecutivo. Nos encontramos en presencia de una ley que concede facultades muy amplias pero ello no implica que el ejecutivo tenga una facultad Legislativa. (22)

Creemos que el autor que acabamos de mencionar perdió de vista que el artículo 131 párrafo segundo constitucional permite al Congreso facultar al Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación o importación expedidas por el propio Congreso y para crear otras. De tal forma que estas tarifas son propiamente dicho impuestos al comercio exterior y como tales es garantía constitucional para el gobernado que toda contribución y sus elementos deba de estar contenida en una ley. Según podemos apreciar en la fracción cuarta del artículo 31 constitucional. Es así, que un reglamento nunca podrá modificar ni derogar una ley sin ser éste inconstitucional de tal suerte que el constituyente, en el artículo 49 si utilizó la terminología correcta en la adición de 1951, al decir que en ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del 131 constitucional se otorgará facultades extraordinarias para legislar. Y que la delegación que hace el Congreso al Ejecutivo es efectivamente una facultad legislativa aunque en su caso sólo se limite a las consideraciones y a la ley que la propia Constitución señala.

José Othón Ramírez Gutiérrez, considera que para el Ejecutivo pueda legislar en esta materia, debe haber urgencia para regular

22) Hadman Amad, Fauzi. Las Facultades Legislativas del Presidente de la República. p. 182

el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, y cualquier otro propósito en beneficio del país.

En la parte última del artículo que nos ocupa se crea un fenómeno realmente novedoso en nuestro derecho al establecer que el propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida, de lo anterior se considera que las disposiciones que dicte el Ejecutivo entrarán en vigor inmediatamente sin la previa aprobación de el Congreso. (23)

Tena Ramírez, considera que dichas disposiciones legislativas están sujetas a la condición resolutoria de la aprobación de el Congreso y agrega que en nuestro derecho se habían dado casos semejantes, pero en éstos, la ley expedida por el Ejecutivo entraba en vigor después de la aprobación del Congreso de tal suerte que la ley comenzaba a ser obligatoria después de que el Congreso la había discutido y aprobado. (24)

Dado el anterior fenómeno, nos asalta la duda al pensar cuales serían las consecuencias si el Congreso no aprobara en forma o de fondo el uso que se le dió a las facultades concedidas al Ejecutivo.

Tena Ramírez, califica estas consecuencias como irresolubles, por su parte Jorge Carpizo, manifiesta que lo único que puede

23) Ramírez Gutiérrez, José Othón. Concepto y Fundamentación Constitucional del Derecho Aduanero, p. 654

24) Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. p. 170

hacer el Congreso es manifestar al Ejecutivo que no está de acuerdo con el uso que le dió a esta facultad y no renovársela. (25) Fauzi Hamdam, comenta al respecto que si el Congreso no aprobara el uso de esta facultad se dejarían sin efectos legales los actos que el Ejecutivo hubiera realizado en los términos de la autorización concedida en cuanto a tales materias. (26)

2) REQUISITOS CONSTITUCIONALES DE LOS IMPUESTOS.

Nuestra Constitución recoge ciertos principios que deben ser respetados por los demás ordenamientos jurídicos, ya que de no tomarlos en cuenta estarían viciados de principio y podrían catalogarse como inconstitucionales y el afectado tendría facultad para interponer el Juicio de Amparo y evitar se le aplique una disposición que contravenga la Ley Suprema.

Algunos de los impuestos poseen ciertas características especiales que los diferencian de los demás tributos ya que en algunos aspectos representan excepción a las reglas generales establecidas por la Constitución.

En la parte anterior vimos que compete por mandamiento constitucional el gravar a la importación y a la exportación a la Federación y esta facultad es ejercida por el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo el primero lo hace con el fin, de regular al comercio exterior y el segundo como medio de obtener ingresos para el gobierno Federal.

25) Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. p.314

26) Hadman Amad, Fauzi. Op. Cit. 182

Aunque de hecho, los gravámenes del comercio exterior han perdido su fin fiscal, para convertirse instrumentos para regular al comercio exterior, no debemos perder de vista que siguen siendo impuestos y como tales deben satisfacer los requisitos constitucionales y legales que nuestro orden jurídico exige.

Uno de los artículos de la carta magna que engloba los principales principios que deben regir la materia fiscal, es el artículo 31 fracción cuarta que establece, que son obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como el Estado y Municipios en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

En realidad no existe homogeneidad de criterios entre los autores acerca de los principios que rigen la materia fiscal y el fundamento constitucional de los mismos. Sin embargo, podemos decir que de la lectura del artículo citado se pueden desprender la existencia de algunos, tales como: el principio de generalidad, obligatoriedad, vinculación con el gasto público, proporcionalidad y equidad, y la legalidad.

A) PRINCIPIO DE GENERALIDAD.

Este principio es derivado del régimen de legalidad tributaria. Es decir, si la materia fiscal debe de estar regulada por leyes para hacerla válida y eficaz, los impuestos deben de participar de las características esenciales de los actos que le dan vida y es pues, que uno de los principales elementos del acto legislativo es precisamente la generalidad.

Al comentar este principio, Flores Zavala dice que no significa que todos deben de pagar todos los impuestos, si no que los que tiene capacidad contributiva deben pagar algún impuesto. También, puede aplicarse este principio a cada impuesto individualmente considerado y de tal se interpreta en el sentido de que el impuesto debe gravar a todos aquellos cuya situación sea la misma que la ley señala como hecho generador, sin excepciones. (27)

Establecido lo anterior vemos que este principio se refiere a que toda persona física o moral que por cualquier motivo caiga dentro del supuesto que la ley determina como hecho generador debe pagar el impuesto correspondiente.

B) PRINCIPIO DE OBLIGATORIEDAD.

Este principio se encuentra relacionado principalmente con el de legalidad y se deriva de éste al ser característica esencial de las normas jurídicas, que exista dentro de una relación jurídica un obligado y un facultado para hacer exigible el cumplimiento de una obligación determinada que puede ser el dar, hacer, no hacer o tolerar. De tal forma, que la autoridad ha sido facultada por la ley para exigir el cumplimiento de una obligación tributaria a un particular, esto es, que la persona que se ubique en alguna de las hipótesis previstas por la ley tributaria en ese preciso momento adquiere la obligación de cubrir el correspondiente crédito fiscal. Adolfo Arrijo Vizcano, al comentar este principio menciona que la Constitución al tiempo que erige este principio como un deber ciudadano otorga al Estado instrumentos jurídicos para velar

27) Flores Zavala, Ernesto. Op. Cit. p. 203

por su plena vigencia y cabal cumplimiento.

C) RELACION CON EL GASTO PUBLICO.

El tercero de los principios que consagra el artículo 31 fracción cuarta en relación a que es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos tanto de la Federación, Estado y Municipio en que residan. Esto es, las contribuciones que paguen los particulares deben de estar destinadas a satisfacer los gastos del Estado por concepto de su función como prestador de servicios públicos y todo lo que circunda a estos servicios.

La Suprema Corte en tésis jurisprudencial número 50 dice que, por gastos públicos no deben entenderse todos los que pueda hacer el Estado sino aquellos destinados a satisfacer las funciones y servicios públicos.

La Suprema Corte también ha establecido en resoluciones que: " Los gastos públicos están previstos en el presupuesto de egresos, y los impuestos para cubrir estos gastos en el de ingresos, de modo es que la prueba de que una contribución no está destinada a cubrir esos gastos, necesariamente debe encontrarse en la ley que los establece en el presupuesto de egresos. " (28)

De tal forma, podemos observar que para que un gasto pueda considerarse público debe estar contemplado en el presupuesto de egresos, mismo que debió haber sido aprobado por el Congreso, y que será respaldado por los recursos del Estado que son establecidos en el presupuesto de ingresos.

28) Idem. p. 202

En el caso de los impuestos con fines extra fiscales. Esto es, cuando pierden su carácter de fuentes de ingresos para el Estado y se convierten en medios para regular el comercio exterior o proteger a la industria y comercio local, o lo mismo pueden servir como medio de presión o represión económica por cuestiones de carácter político entre los países.

Creemos que el impuesto cuyo fin es exclusivamente proteccionista es inconstitucional de tal forma, que para que pueda considerarse que un impuesto se destinara para el gasto público es cuando se incluye en la ley de Ingresos de la Federación independientemente de la consecuencia que pretenda alcanzar como fin último. Por otra parte, creemos que independientemente del fin que pretenda conseguirse con los impuestos de comercio exterior, el principio de destinación al gasto público se cumple ya que los impuestos de importación y exportación pese a que alcancen niveles proteccionistas son perfectamente constitucionales por el hecho de estar consignados dentro de los renglones que conforman la Ley de Ingresos de la Federación.

D) PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD

El cuarto de los principios a que nos referiremos es el que establece que las contribuciones deben de ser proporcionales y equitativas

Este principio es quizá uno de los más controvertidos y discutidos por los tratadistas de la materia, los que emiten criterios distintos al respecto de la proporcionalidad y la equidad

Encontramos tratadistas que consideran que la proporcionalidad y la equidad son sólo un principio que denota que los impuestos deben ser justos. Toman como base para emitir este juicio que nuestro precepto constitucional mucho se parece a la fórmula vertida por Adam Smith, cuando plantea el principio de justicia para los impuestos que refiere " Los súbditos de cada Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno... en proporción a los ingresos de que gozan... de la observancia o el menosprecio de esta máxima depende lo que se llama la equidad " (29)

Otros consideran que las palabras proporcional y equitativo representan un mismo significado y que el constituyente no empleó el lenguaje correcto.

Existen algunos otros autores que consideran que proporcional y equitativo son términos diferentes que deben ser analizados y conceptuados no como unidad sino por separado. La Suprema Corte de Justicia ha emitido la presente jurisprudencia: " De acuerdo con el artículo 31, Fracción IV, de la carta magna, para la validez constitucional de un impuesto se requiere la satisfacción de tres requisitos fundamentales: Primero, que sea proporcional, segundo, que sea equitativo, y tercero, que se destine al pago de los gastos públicos. Si faltan todos o uno de estos requisitos, necesariamente el impuesto será contrario a lo estatuido por la Constitución, ya que ésta no concedió una facultad omnimoda para establecer las exacciones que, a juicio del Estado, fueren convenientes, sino una facultad limitada por estos tres requisitos

29) Ibidem. p 202

tos "(30) Trataremos de comentar en forma breve cada uno de los elementos de este principio.

a) Proporcionalidad.

La proporcionalidad, implica que los gravámenes se fijan de acuerdo con la capacidad económica del sujeto pasivo de forma que, quienes obtengan mas ingresos contribuyan cuantitativamente en forma superior que quienes obtienen medianos o reducidos ingresos además, que a cada contribuyente individualmente considerado la ley obligue a aportar una parte de sus percepciones gravables en forma razonable. (31)

Este principio atiende principalmente a la capacidad económica de cada contribuyente de tal forma, que cada uno aporte de acuerdo a las riquezas e ingresos que posea.

Los ingresos del Estado no son exclusivamente los que se le proporcionan a través de los impuestos, si no que existen otras fuentes de riqueza de las que el Estado puede hacer uso y solventar sus gastos así es que proporcionalidad, también sugiere que los gravámenes se repartan equilibradamente entre las diversas fuentes de riquezas con el objeto que no sean uno o dos fuentes de riqueza las que sostengan al fisco. (32)

Observamos dentro de la proporcionalidad algunos elementos como lo son:

30) Ib.Id. p.204

31) Arrijoja Viscaino, Rodolfo. Principios Constitucionales en Materia Fiscal p. 243

32) Arrijoja Viscaino, Rodolfo. Op. Cit. p. 243

a') Que el factor que determine la base gravable sea una parte justa de los ingresos utilidades o rendimientos de cada contribuyente.

b') Que cada contribuyente aporte de acuerdo a su capacidad económica.

c') Que la distribución de las cargas tributarias sea en forma equilibrada atendiendo a las fuentes de riqueza del país para que no las soporten solamente una o dos de éstas.

En relación al principio de proporcionalidad nos encontramos que algunos impuestos pierden totalmente de vista la proporcionalidad. Esto es, la capacidad contributiva del sujeto pasivo y gravan en forma importante a ciertas mercancías con el fin de elevar el costo de éstas y así desanimar al comprador para adquirirlas como el caso de algunas fracciones arancelarias de la Ley General de Importación ya que, como manifestaba el proyecto de reforma del artículo 131 constitucional enviado por el Presidente Miguel Alemán en 1950 "...La misión actual de los impuestos no 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, que el Estado puede favorecer el desarrollo de las industrias incipientes, 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, tute-

lar la clase laborante, etc...".(33)

En esta forma las tarifas de importación y exportación representan una excepción dentro del sistema jurídico fiscal mexicano.

b) Equidad.

Para entender la equidad debemos estar a lo dispuesto por la tesis aristotélica que señala que la equidad significa la aplicación de la justicia a los casos en concreto y se obtiene tratando igual a los iguales y en forma desigual a quienes no se encuentren en igualdad de circunstancias. Esta idea es seguida también por el pleno de la Suprema Corte de Justicia al decir, en tesis jurisprudencial que: " También este tribunal pleno ha considerado que la equidad exige que se respete el principio de la igualdad determinando que es norma de equidad la que se encuentre obligando a determinada situación los que se hallen dentro de lo establecido por la ley y que no se encuentren en esa misma situación los que están en situación jurídica diferente o sea, tratar los iguales de manera igual. "

Aplicando esta idea a nuestra materia decimos que la equidad es la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos en un mismo crédito fiscal, quienes deben recibir un idéntico tratamiento en lo que concierne a la hipótesis de causación, deducciones permitidas, plazos de pago, etc. debiendo únicamente variar las tarifas aplicables en relación con la capacidad contributiva de cada causante. (34)

33) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comenta-
da p. 35

34) Arrijoja Viscaino, Rodolfo. Op. Cit. p.244

E) PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

El principio de legalidad se encuentra también comprendido en el artículo 31, fracción cuarta en su parte última que establece que se debe contribuir de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Lo anterior, se encuentra basado en el aforismo de " Nulum Tributum Sine Legue ". Para que toda contribución sea efectiva y válida debe tener sustento en una ley la que debe contener los elementos y supuestos de la obligación tributaria, ya que de no serlo así quedarían al arbitrio de la autoridad administrativa, cosa que contravendría la Constitución.

La Suprema Corte ha definido y delimitado a este principio al sostener que: " El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo 31 constitucional, al expresar, en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, y está, además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la ley general de ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante el periodo que la misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la legalidad en una ley, no significa tan sólo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado

está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente, que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenida y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante.

Esto, por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual, ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, ya está reconocido por el artículo 14, de nuestra ley fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano. sea cual fuere el pretexto con que pretendan justificárselas. (35)

En relación a las tarifas de importación y exportación y sus

35) Flores Zavala, Ernesto. Op. Cit. p. 199

fracciones arancelarias son disposiciones emanadas del Congreso y deben ser modificadas por una disposición de idéntica jerarquía. Esto es, otra ley que formalmente emane del órgano del Estado que tenga encargado por la Constitución la facultad legislativa. Este órgano es, el Congreso, sin embargo, por razón del artículo 131 constitucional el Ejecutivo está facultado para modificar las citadas tarifas constituyendo con ello, la única excepción al principio de legalidad que establece la Constitución en cuanto se refiere al aspecto formal del principio. De tal forma, éstos constituyen también en este aspecto una excepción al sistema tributario mexicano.

Con relación a los impuestos compensatorios creemos que el principio de legalidad no se encuentra plenamente acreditado ya que independientemente de que dichos impuestos son creados por ley emanada del Congreso ésta trasciende de las limitantes establecidas en el artículo 131 puesto que, el numeral autoriza al Congreso para facultar al Ejecutivo a aumentar disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas, exclusivamente y la ley reglamentaria faculta para establecer medidas de regulación o restricciones a la exportación o importación de mercancías consistentes en: Cuotas compensatorias provisionales y definitivas a la importación de mercaderías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, las que serán aplicables independientemente del arancel que corresponde a la mercancía de que se trate.

En lo anterior, encontramos una abierta discrepancia entre el artículo 131 y su ley reglamentaria puesto que, aunque en la ley se dan las bases generales para establecerlo, se otorgan facul-

tades amplísimas al Ejecutivo para determinar modificar y cambiar un impuesto que sólo puede hacerse a través de una ley. Esta facultad como se observa no posee ninguna base en la Constitución y por tal representa además, violación al artículo 49 de la propia Constitución respecto a la división de poderes.

Creemos que si en un caso determinado se cuestionara bajo estos u otros argumentos al impuesto tratado, la Suprema Corte, dada la importancia que posee que el Ejecutivo esté autorizado para tal efecto, justificaria esta facultad, cosa que por demás es evidentemente necesaria dada la trascendencia que representa.

CAPITULO CUARTO
CONCLUSIONES

CAPITULO CUARTO

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El comercio exterior tiene trascendencia vital para el desarrollo de los países del orbe, y en especial a los países del tercer mundo, repercutiendo en los renglones económico, cultural, político, social, etc.

SEGUNDA.- El comercio exterior tiene gran importancia para el gobierno, al representar un renglón importante para sanear su economía a través de los ingresos que se allega por medio de los impuestos de comercio exterior.

TERCERA.- Dada la importancia que revisten las relaciones comerciales internacionales, deben establecerse mediante acuerdos que representen seguridad en su cumplimiento a través de medios jurídicos como lo representan los tratados internacionales.

CUARTA.- El instrumento que ha sido el mas efectivo para la liberación del comercio internacional, entre los países desarrollados, es la Cláusula de la Nación mas Favorecida, que presupone un trato comercial igualitario entre los países evitando actitudes preferenciales.

QUINTA.- Después de la Segunda Guerra Mundial se intensificó la tendencia de institucionalizar, a través de una organización internacional las relaciones comerciales del orbe, y así se dió el nacimiento a la Organización Internacional de Comercio, la que no prosperó al no convenir a los intereses de los Estados Unidos.

SEXTA.- Durante la negociación de la OIC se celebró un trata-

do de carácter provisional denominado GATT, el que se convirtió en el más importante instrumento de relaciones comerciales internacionales, ya que en la actualidad alberga casi el 85% del comercio mundial, pese a que jurídicamente no se le ha dado el carácter de definitivo al no haber sido ratificado por los países contratantes.

SEPTIMA.- Bajo presión de los países subdesarrollados (mayoría en el mundo) el GATT aceptó la inclusión de un sistema generalizado de preferencias en el que se les otorga facilidades al darles un trato preferencial a sus mercancías de exportación.

OCTAVA.- Para fomentar el comercio exterior entre países de una región o que se encuentren identificados en algún otro sentido, existen tratados de integración económica la que se manifiesta en diversos grados según la liberación de comercio que se pacte entre los integrantes. Pudiendo ser: preferencias arancelarias, zonas de libre comercio, unión aduanera y mercado común.

NOVENA.- A pesar de las tendencias de liberación de comercio entre las naciones existen justificaciones teóricas que respaldan medidas internas de control para los países que pretendan proteger los renglones estratégicos de su economía.

DECIMA.- Los principales medios para controlar el comercio exterior son: administrativos, como los sistemas de prohibiciones, contingentes, expedición de licencias, entre otros y los medios arancelarios a través de los impuestos que elevan o disminuyen en forma real y objetiva el precio de una mercancía.

DECIMOPRIMERA.- El instrumento jurídico que contiene el medio de control arancelario del comercio exterior es la tarifa aduanera.

DECIMOSEGUNDA.- Para la aplicación de una tarifa aduanera con un sistema de impuestos ad-valorem es necesario contar con un sistema de valor internacional para determinar este de una mercancía y para ello se requiere tomar en cuenta elementos como: precio de la mercancía, lugar, tiempo, condiciones de entrega, etc.

DECIMOTERCERA.- Los fines de los impuestos de comercio exterior son principalmente: obtener ingresos para el Estado (fiscales) y regular al comercio internacional (extra fiscales).

DECIMOCUARTA.- Existen prácticas de competencia desleal internacional que impiden el desarrollo de una industria o su establecimiento en un país.

DECIMOQUINTA.- Los medios arancelarios que contrarrestan los efectos de las prácticas desleales son las cuotas compensatorias.

DECIMOSEXTA.- Que el tratamiento jurídico que se le da a las cuotas compensatorias en la Ley Aduanera y la Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional en México es propiamente dicho de un impuesto al comercio exterior, contando con los elementos establecidos por nuestro sistema jurídico para ellos.

DECIMOSEPTIMA.- El Ejecutivo posee competencia muy amplia de determinación, modificación y suspensión de las cuotas compensatorias según la Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional.

DECIMOCTAVA.- El establecimiento de los impuestos de comercio exterior son facultad exclusiva de la Federación sin existir la posibilidad de transmisión a los Estados, pese a lo dispuesto en el Artículo 118 fracción primera de la Constitución.

DECIMONOVENA.- La facultad conferida en el Artículo 131 Constitucional segundo párrafo al ejecutivo, es efectivamente una facultad legislativa y no una forma especial de la facultad reglamentaria.

VIGESIMA.- La facultad que confiere la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución respecto de las cuotas compensatorias viola el requisito de legalidad establecido en el Artículo 31 fracción cuarta de la Constitución ya que la facultad legislativa en este aspecto no posee base constitucional.

VIGESIMAPRIMERA.- La Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional viola la división de poderes establecida en el Artículo 49 Constitucional ya que faculta al Ejecutivo a legislar al determinar, modificar y suspender un impuesto que no se encuentra contenido en la excepción a este principio que se consagra en el Artículo 131 Constitucional.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA.

LIBROS.

- 1.- Accioly, Hildebrando. Tratado de Derecho Internacional. Instituto de Estudios Políticos. Madrid España. 1958.
- 2.- Addy, Mazz. Gravámenes al Comercio Exterior. Colección Jus No.11, Fundación Cultural Universitaria. Montevideo. 1977.
- 3.- Arellano Garcia, Carlos. La Diplomacia y el Comercio Internacional. Porrúa. México. 1985.
- 4.- Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional. Porrúa. México. 1983.
- 5.- Carvajal Contreras, Máximo. Derecho Aduanero. Porrúa. México. 1985.
- 6.- Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México, 1980
- 7.- Cruz Miramontes, Rodolfo. Legislación Restrictiva al Comercio Internacional. Fuentes Impresores. México. 1977
- 8.- De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Porrúa. México. 1985.
- 9.- Congreso de la Unión. Los Derechos del Pueblo Mexicano. Tomos IV, V, VI y VIII. Manuel Porrúa. S.A. México. 1978.
- 10.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. U.N.A.M. México. 1983

- 11.- Dominguez Vargas, Sergio. Teoria Económica. Porrúa. México 1981.
- 12.- Ellsworth, P.T. Comercio Internacional. F.C.E. México. 1942.
- 13.- Enciclopedia Juridica OMEBA. Editorial Bibliográfica. Argentina. 1954.
- 14.- Fernández Lalanne, Pedro. Derecho Aduanero. Ediciones Roque de Palma. B. Aires. Argentina. 1966
- 15.- Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas. Porrúa. México. 1975.
- 16.-García Lopez, Agustín. Derecho del Comercio Internacional. A.N.A. México. 1973.
- 17.- Gazol Sanchez, Antonio. Hacia un Mercado Común. S.E.L.A. México. 1968.
- 18.- Malpica de la Madrid, Luis. ? Que es el GATT ? Grijalvo. México. 1985.
- 19.- Margain Manatou, Emilio. La Constitución y Algunos Aspectos de Derecho Tributario Mexicano. Universidad Autónoma de San Luis Potosí. México. 1967.
- 20.- Peña de la, Rosa María. Las Preferencias del Comercio Internacional. UNAM. México. 1980.
- 21.- Polo Bernal, Efraim. Tratado Sobre Derecho Aduanero, Código Aduanero. Fondo Editorial Coparmex. México. 1978

22.-Querol, Vicente. El Sistema Generalizado de Preferencias. La Biblioteca del Especialista del Comercio Exterior No.8. Editorial Gutma. México. 1973.

23.- Sepúlveda, Cesar. Derecho Internacional. Porrúa. México. 1983.

24.-Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Porrúa. México. 1983.

25.- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional. Porrúa. México. 1983.

26.- Urrutia Millan, Rafael. Algunos Aspectos Fiscales y Comerciales de México. S.E.L.A. México. 1966.

27.- Villagran, Francisco. Teoría General del Derecho de Integración Económica. Universidad Centroamericana. Costa Rica. 1969.

28.- Witker, Jorge. Derecho del Comercio Internacional. EDUG. México. 1981.

29.- Witker, Jorge. Aspectos Jurídicos del Comercio Exterior en México. Banco Nacional de Comercio Exterior. S.A. México. 1976.

REVISTAS.

1.- Alvarez Soberanis, Jaime. El GATT antecedentes y Propósitos. Jurídica. U.I.A. México. 1979.

2.- Bonet, Marco Emilio. Concepto y Ambito de la Unión Aduanera. Documentación Administrativa No. 185. España. 1980.

- 3.- Faesler, Julio. Las Causas de Integración Económica Regional. El Comercio. Honduras. mayo 1970.
- 4.- Fernández Lalanne, Pedro. Practicas Restrictivas del Comercio, Competencia Desleal y Dumping en la Integración Económica Centro-americana. Derecho de la Integración. Vol.VIII. No.20 Nov.1975. Buenos Aires Argentina.
- 5.- García Camberos, Gilberto. Las Cuotas Diferenciales en la Tarifa del Impuesto General de Importación Mexicana. Investigación Fiscal. No. 46. México. octubre 1969.
- 6.- García Curbelo, María del Carmen. Crisis y Actualidad de la Cláusula de la Nación Mas Favorecida. Jurídica. U.I.A. Tomo I No. 13. México. 1981.
- 7.- Arrijoja Viscaino, Adolfo. Principios Constitucionales en Materia Fiscal. Jurídica. U.I.A. Tomo I. No. 13. México. 1981.
- 8.- Gross Espiel, Héctor. El GATT y la Cláusula de la Nación mas Favorecida. El Economista Mexicano. Vol. XIV. No. 2. México. marzo-abril 1980.
- 9.- Hadman Amad, Fauzi. Las Facultades Legislativas del Presidente de la República. Revista de Investigaciones Jurídicas. Año 5 No. 5. México 1981
- 10.- Millan, Julio. Algunas Consideraciones Sobre el GATT. Comercio y Desarrollo. Año 11. Vol.II No.13. México. enero-marzo 1980.

- 11.- Querol Cabrera, Vicente. La Cuota de Importación Como Barrera Comercial. Comercio Exterior. Vol 27. No.4 México. abril 1977.
- 12.- Ramirez Gutierrez, José Othon. Concepto y Fundamentación Constitucional del Derecho Aduanero. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva Serie. Año XVII No.53 México. mayo-agosto. 1985.
- 13.----- Breve Estudio de la Ley Aduanera. Anuario Jurídico Vol XI. Mexico. 1984.
14. Sepúlveda Amor, Bernardo. Las Nuevas Reglas del GATT y el Marco Jurídico Mexicano. Comercio Exterior. Vol 30. México 1980.
- 15.- Sol Castellanos, Jorge. Teoría de la Integración. Revista de Integración Centroamericana No.4. Tegucigalpa Honduras. 1972.
- 16.- Tena Ramirez, Felipe. La Suspensión de Garantías y las Facultades Extraordinarias en el Derecho Mexicano. Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Tomo VII Nos. 25,26, 27 y 28 México 1945.

LEGISLACION.

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México 1985.
- 2.-Ley Aduanera. D.O. 30 de diciembre 1981.
- 3.-Ley del Impuesto General de Importación. D.O. 23 de diciembre 1974.

4.- Ley del Impuesto General de Exportación. D.O. 27 de diciembre 1974.

5.- Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional en Materia de Comercio Exterior. D.O. 13 de enero 1986.