



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

"ANÁLISIS JURÍDICO DEL COBRO DIFERENCIADO DE
LOS IMPUESTOS DE COMERCIO EXTERIOR A LA
IMPORTACIÓN EN MÉXICO"



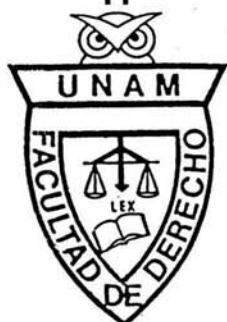
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JOSE ALEJANDRO ZEIND CHAVEZ



ASESOR:
DRA. LAURA HERNÁNDEZ RAMÍREZ



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE ESTUDIOS SOBRE
EL COMERCIO EXTERIOR**

OFICIO APROBATORIO No. L. 30/2004.

SR .ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ

Director General de Administración

Escolar de la UNAM

P R E S E N T E

Distinguido señor Director:

Me permito informarle que la tesis para optar por el título de licenciatura, elaborada por el pasante en Derecho **JOSE ALEJANDRO ZEIND CHAVEZ** con el número de cuenta **400060990** en este Seminario, bajo la dirección de la **DRA. LAURA HERNÁNDEZ RAMÍREZ** denominada "**ANÁLISIS JURÍDICO DEL COBRO DIFERENCIADO DE LOS IMPUESTOS DE COMERCIO EXTERIOR A LA IMPORTACIÓN EN MÉXICO**" satisface los requisitos reglamentarios respectivos, por lo que con fundamento en la fracción VIII del artículo 10 del Reglamento para el funcionamiento de los Seminarios de esta Facultad de Derecho, otorgo la aprobación correspondiente y autorizo su presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales y de Grado de esta Universidad.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"

Ciudad Universitaria, D.F., 22 de septiembre de 2004

DR. JUAN DE DIOS GUTIÉRREZ BAYLÓN
Director del Seminario



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
ESTUDIOS SOBRE EL
COMERCIO EXTERIOR**

DEDICATORIAS

A mi mamá, Lupita, quien me ha enseñado que con amor los problemas más difíciles pueden ser superados. Gracias mamá.

A mi papá, Pepe, gracias por ser mi amigo y darme algo muy difícil de encontrar: un héroe.

A mi Toñito, la persona que más me importa, gracias por ser mi amigo y hacerme sentir que nunca estaré solo.

A mi mamá Lupita, por darme la dicha de ser mi abuelita. A mis abuelitos Luis, Alejandro y Gloria que sé que están conmigo.

A mi tía Linda, que es la materialización de una bendición: tener una segunda mamá.

A mi tío Marco Antonio y a mi tío José Luis, por ser mis amigos y haberme apoyado toda mi vida.

A mi tío Ramón, quien siempre me ha ofrecido una sonrisa y cariño.

A mi tío Mario, mi tía Lucha, Javier, Paola, Rodrigo y Mario, gracias por ser mi familia. Y especialmente a Mayín, que desde lo alto ve por nosotros.

A mi tío Javier, mi tía Margarita y Héctor, parte esencial de la familia.

A mi tía Lillian, por demostrarme a mi hermano y a mí que el cariño está por encima de otras cosas. A mis primos José y Lilliancita, por su cariño sincero.

A mis amigos, especialmente a Joel y Juan Pablo, por estar siempre conmigo.

¡LOS AMO!

A mi asesora, Dra. Laura Hernández, un eterno agradecimiento por el apoyo y la paciencia mostrada y por enseñarme la importancia de la excelencia.

¡Gracias, Dra. Hernández!

A mis maestros, gracias por enseñarme la nobleza del Derecho.

A la Sra. Haydee Herrera, por su invaluable apoyo durante la elaboración de este trabajo.

Y, especialmente, a la Universidad Nacional Autónoma de México, por darme algo invaluable en la vida de un hombre: UNA IDENTIDAD.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. Aspectos generales.	1
1.1. El comercio exterior y su importancia para el desarrollo Nacional.	1
1.2. El arancel como impuesto al comercio exterior.	3
1.3. Tipos de arancel (Ad-valorem, específicos y mixtos)	5
1.4. El arancel como medida de protección a la industria Nacional.	6
1.4.1. Las industrias no competitivas.	6
1.5. El principio de equidad en el derecho.	8
1.5.1. La equidad.	8
1.5.2. La equidad impositiva. Situación en el derecho mexicano.	9
1.5.3. La equidad y proporcionalidad impositivas como garantías individuales.	12
1.6. Otros conceptos.	14
1.6.1. Proteccionismo.	14
1.6.2. Capitalismo.	16
1.6.3. Economía mixta.	17
1.6.4. Competitividad.	18
1.6.5. Globalización. Distinción con otros términos.	19
CAPÍTULO 2. Evolución histórica del sistema de comercio exterior Mexicano y su sistema arancelario.	25
2.1. Época colonial.	25
2.2. Época independiente.	31
2.3. Época revolucionaria.	37
2.4. Segunda mitad del siglo XX.	42
2.5. Del ingreso de México al GATT hasta los tratados de libre comercio (La liberalización del comercio y desgravación de las mercancías).	46

CAPÍTULO 3. Los aranceles en el sistema multilateral de Comercio.	53
3.1. El Acuerdo General de Aranceles Aduanales y Comercio de 1947 (GATT, 47).	53
3.2. La Organización Mundial de Comercio.	62
3.2.1. El GATT como acuerdo multilateral.	62
3.3. Tratados de Libre Comercio de México.	70
3.3.1. Tratado de Libre Comercio de América del Norte.	70
3.3.2. Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea.	74
3.3.3. Otros Tratados de Libre Comercio de México.	77
CAPÍTULO 4. Análisis jurídico del tratamiento arancelario en México.	81
4.1. Legislación nacional.	81
4.1.1. Constitución política.	82
4.1.2. Ley del impuesto general de importación y exportación.	84
4.1.3. Ley de comercio exterior.	86
4.1.4. Ley aduanera.	88
4.1.5. Plan nacional de desarrollo 2000-2006.	91
4.2. El cobro diferenciado de aranceles ¿contravención a los preceptos constitucionales?	94
4.2.1. Situación del cobro de aranceles. Distinto arancel para el mismo hecho gravable.	96
4.2.2. El artículo 31 fracción IV de la Constitución. El principio de equidad tributaria.	100
4.2.3. La supremacía constitucional. El artículo 133.	103
4.2.4. ¿ Los compromisos internacionales adquiridos implican una excepción a la aplicación del artículo 31 fracción IV?	105
4.3. Medios de defensa en el derecho nacional.	108
4.3.1. Juicio de amparo.	109
CONCLUSIONES	110
BIBLIOGRAFÍA	115

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la política comercial de México ha estado enfocada a la firma de acuerdos comerciales internacionales en los que el interés principal es la liberalización del comercio de mercancías, de servicios, y la regulación en materia de propiedad intelectual en aspectos relacionados al comercio. Tal ha sido la fuerza de tal política que hasta la fecha tenemos signados un gran número de acuerdos comerciales con distintos países o bloques, los cuales son: Estados Unidos y Canadá; Bolivia; Costa Rica; Chile; Nicaragua; Colombia y Venezuela; El Salvador; Guatemala y Honduras; Israel; la Comunidad Europea; la Asociación Europea de Libre Comercio; Uruguay, y en últimas fechas con Japón.

Estos acuerdos, aunque diferentes en algunos aspectos, en el fondo tienen el mismo fin, el cual puede observarse en el capítulo de objetivos. Estos objetivos fueron delineados, principalmente, en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, por lo que en los restantes acuerdos comerciales se puede observar que se sigue la estructura general establecida en el TLCAN y, por tanto, se comparten los objetivos primordiales en el cuerpo de cada uno de los acuerdos.

Podemos observar que en cada uno de los Tratados es una constante que se tenga como fin "reducir las distorsiones al comercio". Una de las principales distorsiones al comercio son las barreras arancelarias que los Estados imponen, en ejercicio de su soberanía, como una forma de proteger sus mercados internos. Estas barreras son uno de los principales objetos de discusión de discusión en la negociación de un acuerdo comercial por parte de los representantes de los gobiernos. En esta discusión se buscan fijar los términos para la desgravación paulatina de los bienes, lo cual llevará a formar parte de un régimen aduanero especial, en donde se busca la libre circulación de los bienes que en ese momento son objeto de un impuesto de comercio exterior.

Pero el afán de liberalizar a como de lugar el comercio ha llevado a una firma casi obsesiva de acuerdos comerciales, los cuales tienen diferentes calendarios de desgravación y en diferente avance, lo que provoca que se pague un arancel con porcentaje diferente, aunque el hecho gravable sea el mismo, dependiendo esto del país de origen de la mercancía a gravar. Y aún más, esto no solo pasa en los productos que estén contemplados en algún tratado, sino también en los productos provenientes de países con los cuales México no tiene signado algún acuerdo comercial, ya que éstos tendrán que pagar el arancel regular establecido en la Ley de la materia. Esto provoca que el cobro de aranceles sea discriminatorio, aún cuando el producto que quiera entrar a territorio nacional sea el mismo, aunque de diferente país de origen. Este tratamiento de que se le otorga al momento de entrar al país puede ser inequitativo.

Entonces el artículo 31 fracción IV, con este tratamiento se ve contravenido, ya que este precepto constitucional establece que son obligaciones de los mexicanos *contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del estado o municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.*

Después de la lectura de dicho precepto constitucional se puede observar muy fácilmente y sin necesidad de interpretación que un requisito *sine qua non* para que un impuesto sea constitucional es que observe el principio de equidad impositiva.

Por esto tenemos como **objetivo** de la presente tesis el análisis del cobro de aranceles, en particular el impuesto de comercio exterior a la importación, efectuado en México, así como la problemática que surge de este cobro diferenciado, la cual es provocada por la suscripción de diversos acuerdos comerciales en particular el TLCAN y el TLCUE.

De lo expresado anteriormente surgen las siguientes hipótesis:

¿ La diferenciación en el cobro del impuesto de comercio exterior a la importación contraviene el principio de equidad impositiva, aún cuando el producto a gravar sea el mismo, aunque de distinto origen?

¿ La diferenciación en el cobro del impuesto de comercio exterior a la importación hace anticonstitucionales los supuestos que se encuentran en los diferentes ordenamientos jurídicos que establecen este impuesto?

Estas hipótesis pretenden resolverse a través del análisis de esta situación, la cual provoca este problema. Este trabajo, para tal efecto, está conformado por cuatro capítulos, en los cuales se analizará la situación partiendo de situaciones e ideas generales hasta llegar al estudio de la situación planteada conforme al derecho mexicano, sobre todo, tomando como base la Constitución.

Entonces, en el primer capítulo se dan a conocer los aspectos e ideas generales sobre los cuales se esta desarrollando la política comercial de México, así como se tratan conceptos de interés para el desarrollo de tema.

En el capítulo 2, se establece un bosquejo histórico de lo que ha sido el sistema de comercio exterior de México y sus aranceles a partir de la Conquista hasta nuestros días en donde se efectúa una política de libre comercio a través de la desgravación arancelaria, basado en el sistema multilateral de comercio.

El tercer capítulo analiza el sistema multilateral de comercio desde el punto de vista del instrumento principal para liberalizar el comercio: la desgravación de aranceles. Además, se trata de la participación de México en este sistema, así como de sus compromisos regionales con el objetivo de liberar el comercio, mediante la reducción de obstáculos.

El cuarto capítulo de ese trabajo se enfoca en analizar la situación provocada por la celebración de distintos acuerdos comerciales, y el

correspondiente establecimiento de compromisos para desgravar mercancías de importación, y su incompatibilidad con los preceptos constitucionales, sobre todo, el artículo 31 fracción IV de la Carta Magna.

CAPÍTULO 1. Aspectos generales.

1.1 El comercio exterior y su importancia para el desarrollo nacional.

La política comercial exterior de México,¹ en los últimos años, se ha centrado en el comercio que se tiene con otros Estados, sobre todo con aquellos con los que nuestro país tiene signados acuerdos comerciales. Estos Estados se han visto como protagonistas en la política comercial que diseña y lleva a cabo el gobierno mexicano.

Debemos entender al comercio exterior como una de las políticas que efectúa el gobierno de México para satisfacer las necesidades concernientes a esta materia, las cuales coinciden con lo establecido en los diferentes acuerdos comerciales signados (importación y exportación de mercancías, comercio de servicios, inversiones, etc.). Esto nos muestra la importancia que tiene esta materia en el diseño de las políticas por el gobierno mexicano. Por esta razón debemos entender primero a lo que se refiere el término *comercio exterior*.

Por *comercio exterior* se debe entender *aquella parte del sector externo de una economía que regula los intercambios de mercancías, productos y servicios entre proveedores y consumidores en dos o más mercados nacionales y/o países distintos.*² Esta definición nos hace notar que este término es concebido a partir de la visión que se tiene al ser parte de uno de los países que están teniendo relaciones comerciales con otros, es decir, ser parte de un país en particular. Esto es lo que constituye la principal diferencia con el término *comercio internacional*, ya

¹“ Por política comercial externa, se entiende el conjunto de medidas de carácter fiscal y administrativo, tendientes a controlar, regular y verificar los movimientos de entrada y salida de mercancías y servicios.”
En: ORTIZ, Arturo. *Manual de comercio exterior*, UNAM-IIE, México 1988. p. 118

² WITKER, Jorge y HERNÁNDEZ, Laura, *Régimen jurídico del comercio exterior de México*, IIE-UNAM, México 2001. p.11

que éste último supone un concepto más abstracto y teórico, porque se refiere a las corrientes comerciales que hay en el ámbito internacional, sin que se señale algún país en específico.³ Con esta diferenciación se evita la confusión que existe, a veces, entre estos dos términos.

A partir de la definición de *comercio exterior* se hace visible la importancia que tiene para el desarrollo nacional, en nuestro caso particular, de México. El intercambio comercial que nuestro país tiene con otros Estados va en aumento, lo cual hace que sea un objetivo primordial en los gobiernos actuales. Además de lo anterior, el hecho de *hacer negocios* con otras naciones es, en teoría, una oportunidad para que a nuestro país lleguen mercancías, servicios e inversiones que detonaran el desarrollo nacional, porque habría mas competencia entre los productos, entre los oferentes de servicios, y sobre todo, habría una mayor entrada de capital extranjero a la industria nacional, lo cual se traduciría en mayores y mejores empleos. Estos son algunos de los beneficios que trae el comercio que se hace con otras naciones. Para resumir lo anterior, es decir, la forma en que el comercio exterior incide en el desarrollo nacional se señalan a continuación sus funciones:⁴

1. Dar salida a la producción que no se puede vender internamente, por estar abastecido el mercado nacional;
2. Generar divisas al país;
3. Generar empleos;
4. Fomentar la inversión;
5. Adquirir productos y servicios que no se producen en el mercado interno.

³ El comercio internacional es el conjunto de movimientos comerciales y financieros, y en general todas aquellas operaciones cualquiera que sea su naturaleza que se realizan entre naciones". *Idem. p.11*

⁴ *Ibidem. p.11*

Las anteriores son las funciones del comercio exterior, las cuales, a su vez, provocan que haya un desarrollo en la economía de una nación. Con estos puntos observamos la importancia esta materia en el desarrollo de un país, que aunque no es el único factor que influye, sí es uno de los más importantes actualmente.

Es importante señalar que el desarrollo implica un crecimiento de la producción, siendo éste un efecto de carácter cuantitativo, en cambio, el desarrollo tiene un carácter cualitativo, lo cual hace notar que el desarrollo económico es, siempre, un hecho a largo plazo.

1.2 El arancel como impuesto al comercio exterior.

La palabra *arancel* se deriva del árabe *alanzel*, el cual significa lista de cantidades recaudadas. También se sostiene que se compone de dos partículas: *a* y *rancel*, que significa decreto.⁵ De hecho, en España, era lo que debían pagar los géneros en las aduanas.

Actualmente, el arancel está concebido como un medio de protección a la industria de una nación, por lo que se puede entender como una barrera al comercio internacional. El fin de la imposición de los aranceles es regular la entrada y salida de mercancías por territorio nacional y proporcionar ingresos al Estado que los determina, además, como ya se ha comentado, proteger a la industria del Estado en cuestión al restringir la entrada de mercancías de otros países. El arancel es un impuesto al comercio exterior, el cual se constituye más comúnmente por los aranceles de importación de mercancías.

⁵ *Enciclopedia jurídica mexicana, tomo 1, Porrúa-UNAM, México 2002, p. 312*

Los aranceles (como impuestos al comercio exterior) son una especie de las contribuciones, las cuales tienen su base constitucional en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que todos los mexicanos están obligados a *"contribuir para los gastos públicos..."*. Cabe señalar que los impuestos son establecidos como una especie de las contribuciones en el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, el cual define a los impuestos como: *"las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma..."*⁶ Es por esta razón que los aranceles se consideran como impuestos que gravan la entrada y salida de mercancías. Estos aspectos conforman el régimen constitucional general al que está sujeto la materia arancelaria en México, la cual halla su existencia constitucional en los anteriores preceptos, así como también debe sujetarse a ciertos principios del derecho para que su existencia no sea cuestionada. Los principios básicos son la *equidad* y la *proporcionalidad*, los cuales son señalados en el mismo artículo 31 constitucional en su fracción IV, así como el *principio de legalidad*.

Los aranceles, al ser un gravamen, son determinados⁷ por el Congreso, ya que éste es el órgano facultado en esta materia. Pero, en casos excepcionales, el Ejecutivo federal podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para establecer diferentes dictados en esta materia, *"cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país"*⁸. Entonces vemos que el órgano competente para establecer aranceles es el Congreso de la Unión y, en casos extraordinarios, el Ejecutivo federal. Esta delegación

⁶ Las contribuciones se clasifican en: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

⁷ Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 73 fracción VII

⁸ *Idem*, Art. 131 párrafo II

tiene su base en el artículo 49 de nuestra Constitución, el cual señala los dos únicos casos en el que el Ejecutivo federal tendrá facultades legislativas formales: lo referente al artículo 29 en el caso de la legislación de emergencia y el artículo 131 párrafo II en el caso de la posibilidad de que el Ejecutivo federal pueda legislar en materia arancelaria sólo en caso de urgencia.

Los aranceles, por tanto, pertenecen al conjunto de instrumentos con los que cuenta el sistema fiscal mexicano para obtener más recursos, aunque, también, cumplen con una función muy importante y, muchas veces, más trascendente: proteger a la industria nacional de productos de otros países con lo que no pueden competir. Esta es la importancia de la existencia de una medida como ésta, porque la industria mexicana tiene grandes problemas de *competitividad* respecto a otros países en donde sus industrias son más competitivas. Los aranceles están, actualmente, más justificados que nunca. Por esta razón su existencia en nuestra Constitución sigue intacta.

1.3 Tipos de arancel.

El arancel (entendido como impuesto al comercio exterior) es uno de los principales motivos por los que existen organizaciones internacionales y proyectos de integración económica. Los aranceles son un obstáculo al intercambio de mercancías entre países, por lo que su remoción es necesaria en aras de la *liberalización comercial*. Es facultad de cada Estado, respondiendo a su política económica y comercial, establecer impuestos al comercio exterior. Es indudable que el establecimiento de aranceles observa la necesidad de proteger a las industrias nacionales que no son competitivas en condiciones de apertura comercial. Por esto, cada Estado crea y establece impuestos al

comercio exterior, comúnmente llamados *aranceles*. Los aranceles tienen una clasificación común en todos los países.

Entonces, los aranceles pueden ser de tres tipos:

1. *Ad-valorem*; que son lo que se determinan de acuerdo a un porcentaje fijo del valor de las mercancías.
2. *Específicos*; cuando el impuesto es determinado por una cantidad monetaria fija según una medida aritmética.
3. *Mixtos*; cuando sea una combinación de los aranceles *ad-valorem* y de los *específicos*.

1.4 El arancel como medida de protección a la industria nacional.

1.4.1 Las industrias no competitivas.

El término *competitividad* o *competencia* se emplea para indicar la rivalidad que pone a un agente económico contra los demás agentes económicos, en la tentativa de asegurarse las condiciones más ventajosas para sí.⁹ Este concepto implica el ejercicio de las libertades económicas que otorga el sistema capitalista. La competitividad es una aspiración que todo agente económico quiere alcanzar, ya que permite posicionarse de mejor manera en un mercado en el que quien no es competitivo se queda fuera de las preferencias del consumidor. De esta manera, sus competidores (otros agentes económicos con la misma actividad) tendrán resultados del hecho ser competitivos.

⁹ RICOSSA, Sergio, *Diccionario de economía, Siglo XXI Editores, México 1990. p.111*

Con el sistema de libre comercio por el que se rigen las relaciones comerciales en la actualidad es común que la disputa por un mercado nacional o internacional sea entre empresas de diferente nacionalidad. De hecho, con la firma de los tratados internacionales en materia comercial, es común ser testigos de la disputa entre varias empresas de distinta nacionalidad por un mercado nacional o regional. Pero esa disputa, teóricamente, debe ser en igualdad de condiciones entre las empresas que compiten por algún mercado.

Los tratados de libre comercio presuponen la igualdad económica y jurídica entre los Estados signantes del acuerdo comercial y, por tanto, de sus industrias. Pero, en realidad, no es común que las partes de un tratado de libre comercio tengan industrias con el mismo grado de competitividad, lo que trae como consecuencia que siempre una de las partes tenga un menor grado de desarrollo en esta materia. Generalmente, en uno de los Estados parte del convenio comercial la industria no es tan competitiva como en el otro Estado. Entonces, es necesario proteger las industrias nacionales de las pertenecientes a los Estados con un mayor desarrollo económico, los cuales tendrán un acceso preferencial al mercado de su *socio* en razón del acuerdo comercial y el proceso de desgravación establecido en él. Entonces, el arancel como medida de protección a la industria nacional es disminuido paulatinamente hasta la total desgravación. Por tanto, cuando hay desigualdad entre las industrias de los *socios* este proceso de desgravación resulta contraproducente para el Estado con menor desarrollo. Es aquí cuando el arancel, el instrumento más eficaz para proteger una industria, es privado de esa eficacia.

1.5 El principio de equidad en el derecho.

1.5.1 La equidad.

La voz *equidad* viene del latín *aequitas*, que significa *igualdad de ánimo*.

Este concepto tiene como origen histórico las ideas de Aristóteles quien habla de la *prudente adaptación de la ley general, a fin de aplicarla al caso concreto*.¹⁰Entonces, la equidad, para Aristóteles era una forma de la justicia.

Este concepto aristotélico ha perdurado a través de los años, ya que se ha colocado como una parte esencial de todo sistema jurídico, en particular en la resolución de conflictos. A pesar de lo antiguo de la idea, ésta ha permanecido tal como fue concebida por Aristóteles, sin perder sustancia.

La discrecionalidad que puede llegar a tener un juez en la resolución de una disputa está basada en el principio de *equidad*, porque hay casos donde es necesaria *la justicia al caso concreto*.

El artículo 14 de nuestra Constitución establece la posibilidad de que el juez resuelva basándose en *la interpretación jurídica de la ley*, lo cual da lugar a la aplicación de este principio por el juzgador. Si falta la ley aplicable, se permite que la resolución se base en los *principios generales de derecho*, con lo que se confirma la posibilidad de la aplicación del principio de *equidad*.

¹⁰ *Enciclopedia jurídica mexicana, tomo III, Porrúa-UNAM, p. 772*

Un juez, para emitir una resolución a un conflicto, debe tomar en cuenta los siguientes elementos:¹¹

1. La especificación de los hechos.
2. La determinación de la norma que debe aplicarse a estos hechos y
3. Las consecuencias prácticas de la conjunción de los dos elementos anteriores, haciéndose con ello real el ideal de Justicia.

Cuando el juzgador toma estos elementos para resolver una disputa, entonces estará resolviendo basándose en el principio de *equidad*.

Luego, podemos observar que la *equidad* es la adaptación de la ley, previamente establecida, a la realidad y circunstancias presentes. Esto nos demuestra que no hay aplicación absolutamente estricta de la norma, ya que se presentarán casos con distintas circunstancias a los cuales no se les puede juzgar con un mismo criterio. Entonces, la *equidad* es una fuente del derecho al ser una *case* para la resolución de controversias, pero, a la vez, es un fin del derecho, ya que debe ser aspiración de todo sistema jurídico que en todas las disputas haya *justicia al caso concreto*.

1.5.2 La equidad impositiva. Situación en el derecho mexicano.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 31 fracción IV establece las condiciones que debe cumplir un impuesto para que sea constitucional. Este precepto constitucional

¹¹ ENTRENA, Carlos Ma., *La equidad y el arte de juzgar*, Editorial Aranzadi, España 1990, p. 12

establece que es obligación de todo mexicano *contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes*. De esta fracción se desprenden los requisitos que deben ser observados por el legislador al momento de crear impuestos. Estos principios son: *el de equidad y proporcionalidad en materia impositiva, y el de legalidad*. Si un impuesto no cumple con alguno de estos principios, entonces es un impuesto que contraviene lo establecido por nuestra Constitución, por tanto es *anticonstitucional*.

El principio de *equidad impositiva* consiste en *gravamen igual a personas en igual situación y gravamen adecuado a personas en situación diferente*.

Este principio se traduce en:¹²

- a) La generalidad del gravamen, evitando la evasión y defraudación fiscales;
- b) La aplicación uniforme de la legislación fiscal;
- c) La preponderancia de la imposición directa sobre la indirecta;
- d) La progresividad en el impuesto sobre la renta; La imposición a las ganancias de capital;
- e) La determinación adecuada del ingreso personal y de la imposición progresiva sobre la riqueza.

La *equidad impositiva* tiene dos variantes fundamentales: *la equidad horizontal y la vertical*. La primera consiste en generalizar todos los impuestos; la segunda, implica la aplicación uniforme de toda la

¹² *Enciclopedia jurídica mexicana, tomo 1, Porrúa-UNAM, México 2001. p.1294*

legislación fiscal y preponderar los impuestos directos sobre los indirectos, ya que sólo los impuestos directos son susceptibles de ser utilizados en una política redistributiva.¹³

Este principio, como hemos visto, encuentra su existencia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a través del artículo 31 fracción IV establece los criterios que debe observar el legislador para establecer los impuestos. Este principio reviste obvia importancia, lo cual podemos ver en las tesis emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Estas tesis estudian de manera más profunda la *equidad impositiva* junto con la *proporcionalidad*, porque su importancia no se limita a la materia fiscal, sino que superan esa frontera, ya que son considerados como garantías individuales, a pesar de estar fuera de la parte dogmática de nuestra Constitución.

El 2 de junio de 1997, el pleno de la Suprema Corte emitió una tesis jurisprudencial, que por su contenido, resulta trascendente para el estudio de este principio de *equidad impositiva*. En esta tesis jurisprudencial¹⁴ se delimitan los elementos de la *equidad tributaria o impositiva*. Estos elementos son:

1. No toda desigualdad de trato por la ley supone una violación al artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que dicha violación se configura únicamente si aquella desigualdad produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que existe para ello una justificación objetiva y razonable.
2. A iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas.

¹³ *Idem.* p.1294

¹⁴ *EQUIDAD TRIBUTARIA. SUS ELEMENTOS.* 9°. época, tesis P/J 41/97 Junio 1997

3. No se prohíbe a legislador contemplar la desigualdad de trato, sino sólo en los casos en que resulta artificiosa o injustificada tal distinción.
4. Para que la diferenciación tributaria resulte acorde con las garantías de igualdad, las consecuencias jurídicas que resultan de la ley, deben ser adecuadas y proporcionadas, para conseguir el trato equitativo, de medida que la relación entre la medida adoptada, el resultado que produce y el fin pretendido por el legislador, superen un juicio de equilibrio en sede constitucional.

Con la anterior tesis de jurisprudencia se puede entender de mejor manera los alcances de este principio, el cual es una condición *sine qua non* para que un impuesto sea constitucional.

1.5.3 La equidad y proporcionalidad impositivas como garantías individuales.

El término *garantía individual* tiene presencia en toda la historia constitucional de nuestro país. Este concepto presupone una relación de *supra-subordinación* entre el gobernante y el gobernado, en el que estos agentes están colocados en un distinto plano.

La función de la *garantía individual* es limitar los actos de la autoridad a fin de salvaguardar los derechos que tiene el gobernado. Ante esto el gobernado tiene una *obligación correlativa*. La limitación que tiene la autoridad es respecto a la comisión de alguna conducta que afecte el derecho del gobernado, además de que la autoridad tiene que

llevar un procedimiento establecido por la ley para invadir o afectar la esfera jurídica del gobernado.

Las garantías individuales se clasifican en:

1. Garantías de igualdad;
2. Garantías de libertad;
3. Garantías de propiedad y;
4. Garantías de seguridad jurídica.

Los principios de equidad y proporcionalidad impositiva pertenecen a las garantías de seguridad jurídica. Las garantías de seguridad jurídica son *las prescripciones jurídicas que impone el Constituyente a todas las autoridades, en el sentido de que éstas deberán cumplir con determinados requisitos condiciones o procedimientos para afectar válidamente la esfera jurídica del gobernado.*¹⁵ De esta forma, entendemos que las garantías de seguridad jurídica se refieren a una limitación impuesta a la autoridad por el Constituyente respecto al procedimiento que aquella debe seguir para afectar al gobernado en su esfera jurídica. Desde la perspectiva del gobernado, estas garantías consisten en el derecho subjetivo público que tiene para que en caso de ser afectado en su esfera jurídica, haya habido un procedimiento previo conforme a lo que establece la ley. Por tanto, la seguridad jurídica genera certidumbre en el gobernado, ya que lo rigen normas claras que se aplican indistintamente. Este es el caso de los principios de *proporcionalidad y equidad impositivas*, ya que constituyen una limitación a la autoridad al momento de seguir el procedimiento para establecer los impuestos, y es un derecho que tiene el gobernado para que se haya seguido un procedimiento previo a la afectación de su esfera jurídica.

¹⁵ ROJAS, Ariel A., *Las garantías individuales en México*, Editorial Porrúa, México 2002. p. 253

La *equidad y la proporcionalidad en materia tributaria*, a pesar de que se encuentran en la parte orgánica de nuestra Constitución, son garantías individuales, porque son parte del universo de las garantías de seguridad jurídica. Pero estos dos principios no son los únicos en materia tributaria, ya que existe el *principio de legalidad*, que consiste en que los impuestos deben estar en una ley. Además se debe tomar en cuenta que las contribuciones deben estar destinadas al gasto público de la Federación, estados, Distrito Federal y municipios. En caso de que no se cumpla algunas de estas garantías estaríamos ante una violación a nuestra Ley fundamental.

Las anteriores consideraciones demuestran el carácter de garantía individual que tienen la *equidad y proporcionalidad en materia tributaria*. El hecho de que estos principios sean observados genera una certidumbre en el gobernado, porque la arbitrariedad al momento de establecer los impuestos está proscrita. Estos principios son una muestra indudable de la existencia de un Estado de Derecho.

1.6 Otros conceptos.

1.6.1 Proteccionismo.

Los sistemas económicos¹⁶ que han existido a lo largo de la historia han surgido para dar respuesta a los problemas que plantea la ciencia económica¹⁷. De esta manera diferentes sistemas económicos han existido, y han encontrado diversas formas. En la actualidad, el

¹⁶ "Un sistema económico es el conjunto de estructuras, relaciones e instituciones complejas que resuelven la contradicción presente en las sociedades humanas ante las ilimitadas necesidades individuales, y los limitados recursos materiales disponibles para satisfacerlas". WITKER, Jorge, *Derecho económico, Editorial Harla, México 1985. p.24*

¹⁷ "Estos problemas son: 1. qué bienes y servicios producir y en qué cantidades; 2. cómo producirlos; 3. para quién producirlos". RAMBLA, Alfredo et.al, *Comercio exterior, Editorial Aranzadi, España 2001. p.65*

proteccionismo constituye uno de los sistemas económicos usados por los diferentes estados para llevar a cabo sus relaciones comerciales con otros países y determinar su política comercial interna.

El sistema *proteccionista* tiene como base la filosofía marxista-leninista, la cual rechaza la propiedad privada sobre los medios de producción, entonces, así, surge la propiedad estatal y colectiva. Esto está motivado en que la propiedad privada genera la explotación de los trabajadores por parte de los tenedores de la propiedad, quienes serían los que se llevarían los beneficios de la producción. Entonces, hay una transformación de los empresarios a explotadores. Esto genera una lucha de clases, la cual se efectúa en el capitalismo. Rusia, en 1917, adoptó esta filosofía.

En el *proteccionismo*, el Estado decide las clases de bienes y servicios, así como las cantidades de éstos, que hay que producir, fijando cuotas de producción anual a las distintas empresas dentro de un plan económico nacional. La adquisición de los bienes está sujeta a la disponibilidad existente de éstos. El Estado posee la mayor parte de los medios de producción lo que trae como consecuencia una mayor facilidad para la planeación económica. De este aspecto se desprende el hecho de que al *proteccionismo* también se le llame *Economía planificada o de Estado*. Por esto, el comercio internacional responde al llamado *Comercio de Estado*, ya que es éste quien decide los bienes y servicios intercambiados, sus cantidades y los países de procedencia y destino.¹⁸El Estado, por tanto, reemplaza totalmente al mercado.

Las principales características de este sistema económico son las siguientes:¹⁹

¹⁸ *Idem.* p.67

¹⁹ WITKER, Jorge, *ob.cit.* p.27

- a) Propiedad social sobre los medios de producción;
- b) Planificación autoritaria de toda la economía;
- c) Monopolio estatal del comercio exterior;
- d) Rígido control de cambios;
- e) Desarrollo del derecho público o socialista;
- f) Sistema político de partido único;
- g) Inexistencia de libertad económica (o de empresas).

1.6.2 Capitalismo.

Este sistema económico es también conocido como *Economía de mercado*. Este sistema sostiene que se tiene que producir lo que el mercado exija a través de las empresas de capital privado y lo que se produzca está destinado a consumidores que tienen como presupuesto el poder de compra. La única función del Estado es como garante del libre desenvolvimiento del orden económico privado.

En el sistema *capitalista* los consumidores son lo que deciden qué bienes y servicios son lo que va a adquirir a partir de lo que el mercado ofrezca. *La ley de la oferta y la demanda* es uno de los elementos que van a determinar la cantidad de bienes y el precio a pagar por ellos, además de que la *competitividad* es un concepto con el cual no se podría entender este sistema, porque los productores luchan por ser más competitivos mediante la mejora de sus tecnologías de producción y el abaratamiento de los sistemas utilizados.

Los rasgos característicos que se pueden apreciar en el sistema *capitalista* o *de economía de mercado* son los siguientes:²⁰

- f) Propiedad privada del capital o de los medios de producción;
- g) Libertad de emprender cualquier empresa o negocio;
- h) Libertad de mercado, que toma como base la competitividad;
- i) La libertad de las personas para elegir, por un lado, los bienes y servicios que quieren comprar, y, por otro, la clase y el puesto de trabajo que prefieren ocupar.

1.6.3 Economía mixta.

Este sistema de *economía mixta* existe a partir del hecho de que el sistema económico *capitalista* no se manifiesta, ni se aplica, tal como sus postulados establece, ya que de una otra forma el Estado interviene mediante la toma de decisiones que tiene que ver con el bienestar de los ciudadanos (seguridad social, educación, etc.). Estas decisiones son motivadas por la circunstancia de que el mercado produce con frecuencia efectos que afectan a la sociedad, *Vg.*, surgimiento de monopolios y su consecuente poder excesivo, tráfico de drogas, atentados contra el medio ambiente. Estos problemas obligan al Estado a intervenir. La consecuencia de lo anterior es que el sistema económico *capitalista* no puede ser aplicado tal como es, por lo que ha surgido este sistema *mixto*, el cual ha sido adoptado por las economías más modernas.

Este sistema concilia al sistema *capitalista* con las realidades del mercado, por lo que las economías mixtas dependen de las decisiones adoptadas en un mercado libre pero, por otra parte, dependen de

²⁰ RAMBLA, Alfredo et al, ob.cit.. p. 67

decisiones adoptadas por el Estado.²¹ Podemos sostener que el Estado mexicano ha adoptado la *economía mixta* como su sistema económico a partir de lo establecido en el capítulo económico de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las características del este sistema económico se resumen en los siguientes puntos:²²

- a) Rectoría del Estado en la dirección de sistema económico;
- b) Creación de un sector público estratégico;
- c) Existencia de empresas privadas nacionales y extranjeras;
- d) Áreas económicas planificadas o publicitadas;
- e) Áreas económicas concurrenciales o privatizadas;
- f) Aceptación parcial y regulada de los mecanismos del mercado;
- g) Liberación parcial del comercio exterior;
- h) Protección estatal de sectores atrasados;
- i) Servicios públicos en seguridad social, salud, etc;
- j) Libertad individual empresarial.

1.6.4 Competitividad.

La *competitividad* se constituye como un fin de todos los agentes que intervienen en las relaciones comerciales. Este concepto implica una permanencia en el mercado en el cual desarrolla su actividad una industria o empresa, ya que los factores de la producción son manejados

²¹ *Idem.* p. 68

²² WITKER, Jorge. *Ob.cit.* p.29

de una manera eficaz. Esta idea *consiste en producir bienes y servicios que cumplan con los requisitos de calidad establecidos a nivel internacional, a un precio óptimo que satisfagan los hábitos de consumo locales.*²³

La *competitividad* debe ser tomada como una condición previa para la firma de tratados comerciales.

1.6.5 Globalización. Distinción con otros términos.

En las últimas décadas el término *globalización* es utilizado, ya sea como causa de todas las cosas, o bien como efecto de estado que guardan las cosas. Desde los años de la década de los 80's, este término esta siendo utilizado por intelectuales, politólogos, científicos, gobernantes, etc. para comprender y explicar la tendencia hacia la unión en un sistema económico púnico de las poblaciones del planeta, así como distintos tipos de integración que se están efectuando en el mundo.²⁴ Sin embargo, es una realidad que este término ha ido de la mano con la idea del *neoliberalismo económico*, que encuentra su origen en el *liberalismo económico* del siglo XVIII, el cual utilizaba la máxima de *laissez faire, laissez pacer: le monde va de lui meme* (deja hacer, deja pasar: el mundo marcha por sí solo).

Estrictamente, el término *globalización* se refiere a lo económico y financiero, por lo que es más preciso hablar de *globalización económica* la cual es definida, según López Villafañe, como *un proceso de interrelación compleja entre diversos mercados, generalmente por*

²³ WITKER, Jorge y HERNANDEZ, Laura, *Ob. Cit.*, p. 18

²⁴ KAPLAN, Marcos, *Estado y globalización, UNAM-III, México 2002.* p.p. 13 y 14

*conducto de agentes privados y cuyo objeto primordial consiste en ensanchar su escala de ganancias por la venta de productos y servicios o el establecimiento directo de filiales con el fin de reducir costos o el de competir en mercados protegidos.*²⁵ Esto nos muestra que para que se pueda usar el término *globalización* es necesario que en el proceso intervengan las empresas como sujetos. Entonces, cuando las relaciones económicas entre agentes privados trascienden las fronteras de un territorio en el que originalmente surgen y se desarrollan estamos ante la *globalización económica o financiera*.

La idea *globalización*, si se entiende ampliamente, debe ser estudiada como el máximo resultado de un modelo ideológico que pugna por el libre mercado, por el pluralismo político y la defensa de los derechos humanos, es decir, un paradigma que tiene su origen en Occidente. En muchos casos, se traduce en la homogeneización de muchos sectores, tales como: económico, corporativo, financiero, etc. Por tanto, estamos ante la expansión de los valores occidentales. Esta es la concepción amplia de la *globalización*.

La palabra *globalización*, en los últimos años, ha sido utilizada para explicar y definir todo proceso de interrelación entre agentes sociales más allá de sus fronteras, lo cual resulta impreciso, ya que, como hemos visto, este término se refiere solamente a procesos económicos y financieros. Para definir otros procesos con caracteres distintos a los económicos existen otros términos que proporcionan mayor precisión: *mundialización e internacionalización*

La *mundialización* es un concepto que abarca demasiados aspectos, lo que fundamenta que sea considerada una idea genérica para entender un proceso de interrelación e interdependencia en los

²⁵ WITKER, JORGE y HERNANDEZ, Laura, *ob.cit.* p.13

diferentes campos del quehacer humano, v.gr., política, cultura, derecho, economía, etc. Es el traspaso de las fronteras a través del pensamiento, de la asimilación de una cultura por otra, la práctica de costumbres y tradiciones en un territorio diferente al del origen de éstas. Luego, la *mundialización* es un proceso histórico que nace desde que se manifiesta la interrelación de sujetos de un territorio a otro en el ámbito cultural, político, social, económico, comercial e incluso jurídico.²⁶

La *internacionalización* supone un hecho objetivo, ya que es palpable materialmente. En este concepto la participación de los Estados a través de los tratados internacionales es el presupuesto para hablar de este término. Supone que ciertas instituciones tengan un carácter supranacional, éstas tomarán decisiones que afectarán a los Estados, pero que deberán observar ya que se avaló la *supranacionalidad* al momento de firmar y ratificar el tratado. También supone la toma de decisiones de manera conjunta con los Estados parte del tratado, cuando este hecho, en un principio, correspondía a sólo un Estado. Luego, las dos características esenciales de este concepto son:

- a) Los sujetos que intervienen son los Estados.
- b) La *internacionalización* se perfecciona con la firma y ratificación de un instrumento jurídico (tratado internacional).

Por tanto, la *internacionalización* implica una cesión de soberanía por parte del Estado para perseguir un objetivo compartido con otros Estados.

Es importante señalar que del concepto *globalización* han surgido otras dos ideas, poco usadas, pero que son un rasgo de las

²⁶ *Idem.* p. 12

consecuencias de las ideas anteriormente planteadas: *globalismo* y *globalidad*.

El *globalismo* se refiere a que el Estado y todo aquello que se encuentra a su interior como son la sociedad, la política y la cultura, entre otros, deben ser tratados en idénticos términos que una empresa, es decir, bajo las normas de la eficiencia para generar las condiciones básicas con las que se puedan optimizar sus objetivos, evitando pérdidas y retrasos.

La *globalidad* plantea, por su parte, el hecho de la supresión de los espacios cerrados, es decir, la supresión de las fronteras defendidas por los Estados-Nación argumentando la defensa de la soberanía como autodeterminación.

Vemos que el término *globalización* da origen a ciertas confusiones cuando estamos ante algunas ideas similares, pero no necesariamente iguales.

Una de las manifestaciones más comunes y, a su vez, más complejas (dependiendo del grado) del proceso de *globalización* son los procesos de *integración económica*. Este surge como un concepto que debe ser entendido para entender la participación de las naciones en el comercio, ya sea a nivel multilateral como regional.

La *integración económica* o *regional* apunta a la conformación de bloques económicos y comerciales, que permiten con mayor libertad la circulación de bienes y servicios. *Es un proceso de y una situación de actividades económicas. Considerada como un proceso, se encuentra acompañada de medidas dirigidas a abolir la discriminación entre*

unidades económicas pertenecientes a diferentes naciones..²⁷ Los grados de integración se clasifican en:

1. Tráfico fronterizo
2. Zona de Libre Comercio
3. Unión Aduanera
4. Mercado Común
5. Unión Económica y Monetaria.

La característica principal de cada grado de integración económica se presenta a continuación:

	Ventajas para Movimiento Fronterizo de Mercancías	Eliminación de barreras arancelarias	Arancel Externo Común	Libertad de Movimiento de Capital y Trabajo	Moneda y Autoridad Monetaria Única .
<i>Tráfico Fronterizo</i>	X				
<i>Zona de Libre Comercio</i>	X	X			
<i>Unión Aduanera</i>	X	X	X		
<i>Mercado Común</i>	X	X	X	X	
<i>Unión Monetaria y Económica</i>	X	X	X	X	X

²⁷ Bela Balassa citado en Witker, Jorge y HERNÁNDEZ, Laura, *Ob. Cit.* p. 35

Los conceptos tratados en este capítulo nos dan una visión del contexto en el que se desarrolla la política económica y comercial de nuestro país, lo que nos hace notar cuáles son las causas, tanto próximas como remotas de tales políticas. Además se aclaran conceptos importantes para comprender el sistema fiscal a los cuales se deben sujetar los impuestos al comercio exterior.

CAPÍTULO 2. Evolución histórica del sistema de comercio exterior mexicano y su sistema arancelario.

2.1 Época colonial.

El desarrollo del comercio exterior de México encuentra sus primeras manifestaciones en la época colonial cuando todavía era territorio controlado por los españoles. En esta fase llevó el nombre de Nueva España, la cual tenía un territorio que no necesariamente coincidía con los límites actuales de nuestro país. La configuración de este sector de la economía inicia con las disposiciones dictadas a partir del descubrimiento de América, y más específicamente, con la consecución de la Conquista de la Nueva España efectuada por Hernán Cortés.

El establecimiento del régimen colonial en la entonces Nueva España después de consumada la conquista, se puede fijar a partir de que Hernán Cortés es nombrado Capitán General y Gobernador de Nueva España el 15 de octubre de 1522. Este régimen condicionó el desarrollo del comercio exterior (e interior) desde el inicio. Entonces, lo que predominó en la época de dominación española fue un comercio de tipo feudal.

El sistema económico prevaleciente en ésta época es el llamado *Mercantilismo*, que es definido como *la teoría del enriquecimiento de las naciones, mediante la acumulación de metales preciosos.*²⁸ Además, la Corona estableció un monopolio exclusivo en el que las colonias sólo podían hacer comercio con España. Por otra parte, se prohibió el establecimiento de industrias en territorios coloniales, además de efectuarse una sobreexplotación de los recursos mineros con los que

²⁸ GOMEZ, MOISES, *Breve historia de las doctrinas económicas*, Ed. Esfinge, México, 1999. p. 26

contaba la Nueva España, ya que España monopolizó la explotación de este sector. Añadiendo a la existencia de este monopolio comercial que tenía España respecto a sus colonias, podemos ver que se crearon diversos impuestos, entre los cuales estaban²⁹:

1. **Derecho de avería.** Creado para cubrir los gastos que causaban los buques de la Armada que escoltaban a las flotas, por cuenta de los dueños de las mercancías.
2. **Derecho de almirantazgo.** Establecido en favor a Cristobal Colón y a sus descendientes, ya que éste tenía el cargo de Almirante de Indias. Consistía en el pago que hacían los buques en la carga y descarga de mercancías.
3. **Derecho de almojarifazgo.** Se empezó a cobrar en 1522, y gravaba tanto la salida como entrada de las mercancías.
4. **Derecho de tonelaje.** Establecido en 1608 en favor de la Universidad o Cofradía de Navegantes de Sevilla, establecía un pago no igual para los buques. El pago dependía de la importancia del puerto americano a cual se dirigía.
5. **Derecho de alcabala.** Este impuesto gravaba la circulación de las mercancías. Consistía en una porción del precio de la cosa vendida, y dicha parte se pagaba al fisco. En la Nueva España este impuesto fue establecido en 1573.

Los anteriores son los impuestos al comercio exterior, y en algunos casos al interior, del territorio colonial de la Nueva España. Estos impuestos son establecidos, entre otras cosas, para contrarrestar el contrabando existente en la Nueva España³⁰.

²⁹ CONTRERAS, Máximo, *Derecho aduanero*, Ed. Porrúa, México, 1997. p.p. 59-61

³⁰ CORDOVA, Luis, *Antecedentes históricos del comercio exterior de México*, México, IIEC. P. 23

El contrabando del que se ha hecho mención fue resultado de la mala política arancelaria llevada a cabo en el territorio colonial, además es producto de las restricciones y prohibiciones establecidas por España por la intención de monopolizar el comercio existente en la Nueva España. El problema de la introducción ilegal de mercancías se hizo, por las razones mencionadas, un fenómeno regular durante el desarrollo del comercio en la etapa colonial. Como se ha mencionado, el monopolio, las restricciones y prohibiciones propiciaron la aparición y desarrollo del contrabando, pero, también hay que agregar que una de las causas fue la incapacidad de España de surtir de manera efectiva a sus colonias.

Un ejemplo de las restricciones al comercio que se establecieron en la Nueva España es aquella en la que se impuso que en el comercio entre México y Filipinas estaba limitado a dos barcos por año, que no deberían exceder más de 300 toneladas de carga. Esto fue impuesto en 1593. Esto se motivó en que el comercio que iba de Filipinas a México era monopolio de España. Por tanto, podemos ver, que este tipo de restricción tenía como efecto la aparición del contrabando de mercancías entre estas dos colonias españolas. Aún mas, otro ejemplo de estas restricciones fue la prohibición de 1604 en la que se establecía que no podían enviarse a Perú mercancías de proveniencia oriental. Es por esto, que la ilegalidad en la introducción y extracción de mercancías se dio de forma regular en el comercio de España y sus colonias. Cabe repetir, que el territorio de la Nueva España no podía hacer intercambio con otros países, solo con España, y en algunos casos con otras colonias españolas,³¹ como ejemplo de esta afirmación tenemos la disposición expedida en 1525 en donde se ordenaba embargar los navíos ingleses, portugueses o de cualquier otra nacionalidad que llegarán a la Nueva España con mercancías.³²

³¹ ORTIZ, Arturo, *Introducción al comercio exterior de México*, Ed. Nuestro Tiempo, México 1993. p. 19

³² CARVAJAL, Máximo, *Ob. Cit.* p. 58

Como podemos ver, el comercio de la Nueva España estaba condicionado por lo establecido por la Corona Española en esta materia, en donde la monopolización del quehacer comercial era el principal objetivo de los lineamientos expedidos por aquella institución monárquica. Esto trajo como resultado la proliferación de limitaciones y, aún más grave, la prohibición de ciertas actividades de intercambio comercial en la colonia española conocida como la Nueva España. La situación expuesta hace notar la excesiva dependencia, como es obvio debido al *status* de colonia, que la Nueva España tuvo respecto a la Corona Española. Además, puertos como Tampico y Campeche, así como Veracruz, debido al monopolio, se volvieron puertas de entrada y salida ideales para la actuación de los contrabandistas de la época.

La característica principal del comercio de la Nueva España fue la condicionalidad de actuar de acuerdo a lo impuesto por la Corona Española. Es decir, la existencia de un establecimiento unilateral por parte de España de un sistema comercial en el que los actores eran, exclusivamente, España y sus colonias, en este caso, la Nueva España. Además, la imposibilidad de que en la Nueva España se establecieran industrias por el temor, de la Corona, de que éstas pudieran competir en igualdad de condiciones con las industrias ya existentes en el territorio peninsular, es un hecho que delineó el sistema de comercio exterior y arancelario del territorio colonial.

Otros factores que fueron esenciales en la configuración del sistema en cuestión son la existencia del sistema de flotas, el monopolio de los puertos, la negativa de comerciar con otros países (el puerto habilitado para comerciar con las colonias era el de Cádiz), incluso entre colonias, así como el desarrollo del contrabando y su tolerancia por parte

de las autoridades coloniales,³³ lo cual se traduciría en una excesiva corrupción en los puertos producto y causa del contrabando existente en esa época.

El sistema comercial de la Nueva España, así como de todas las colonias de España, tenía un carácter cerrado, derivado de las consideraciones anteriores. Hasta 1778, el puerto de Cádiz era el único habilitado, como ya se ha mencionado, para comerciar con las colonias de España, lo cual hace notar el rasgo proteccionista existente en la política comercial impuesta por la Corona. Esto como resultado del sistema económico mercantilista que predominaba en este punto. En 1778, Carlos III mediante una ordenanza quitó a Cádiz el monopolio del comercio con las colonias, lo cual fue el primer paso para dejar atrás el sistema mercantilista que determinaba el sistema comercial de España y sus colonias. A partir de aquí inicia el tránsito hacia el *librecambismo*.

El tránsito del mercantilismo al *librecambismo* se debió al avance de las fuerzas productivas, que encuentran su mayor manifestación durante la Revolución Industrial durante los siglos XVIII y XIX, en donde se da la aparición de un gran número de inventos y se desarrollan nuevas formas de energía que propiciaron un desenvolvimiento científico y tecnológico sin precedente.³⁴ Esto provocó que el sistema mercantilista, el cual se desarrolló en los siglos XVI y XVII, chocará con las fuerzas productivas, en las cuales había una clase burguesa industrial y comerciante que deseaba expandir sus mercados, pero que el sistema feudal impuesto por España impedía. El sistema de comercio exterior de la Nueva España se vio afectado también por este choque de ideas, por lo que fue de acuerdo a él, y optó por un cambio de sistema económico,

³³ *Idem p. 64*

³⁴ ORTIZ, Arturo, *Manual de comercio exterior*, Ed. Nuestro Tiempo-IIEC, México, 1988. p.p. 14-15

dejando atrás el sistema de control absoluto por parte de la Corona Española en el tema del intercambio de bienes.

Luego, podemos observar que durante la etapa colonial se practicó un intervencionismo por parte de España en la Nueva España, así como en todas sus colonias en América.. Esto se efectuó mediante la regularización de los sistemas y medios de comunicación, así como con el establecimiento de aranceles onerosos y prohibiciones al intercambio de bienes con países diferentes a España. Esto se vio superado, aunque no del todo, las disposiciones emanadas de la voluntad de Carlos III, como se mencionó antes, en donde se suprime el sistema de flotas con lo cual se acaba con los puertos privilegiados. A partir de aquí se notó una mejoría en los flujos comerciales de la Nueva España, aunque la corrupción en los puertos fue un legado del sistema proteccionista, por lo que el contrabando siguió siendo un problema de gran magnitud.

A partir del cambio al *librecambismo* se pudo desarrollar una industria nacional que garantizó la satisfacción de algunas necesidades. Cabe señalar, que la Nueva España logró construir ciertas relaciones comerciales con otras colonias de España en América, aunque muchas veces, fue de forma ilícita. La ilicitud en estas relaciones comerciales se traducían en el problema histórico del contrabando. En el plano de lo lícito, es decir, en lo que sí se tenía registro la Nueva España tenía una balanza comercial favorable, ya que sus exportaciones eran de un gran volumen.

El dominio español sobre el comercio exterior de la Nueva España, el cual se traducían en monopolio, en prohibiciones, en escasez, provocó el olvido de muchos sectores de la población, ya que éstas no se beneficiaron de este comercio, como ejemplo tenemos a los indios,

mestizos, criollos y negros.³⁵ Esto se tradujo en un espíritu de independencia que iba a ver su encarnación a principios del siglo XIX. Por tanto, una nueva configuración del comercio exterior en nuestro territorio estaba esperando.

2.2 Época independiente.

Esta etapa se caracteriza por la inestabilidad política, así como por el estado tan deplorable en el que se encontraban algunas ramas de la actividad económica de la Nación. Sin embargo hubo esfuerzos para elevar el nivel económico del país, tales como la fundación del Banco de Avío, los intentos para restaurar el sector minero, el cual había sido mal explotado por la Corona, entre otros hechos. Además, como ya se ha señalado, el descontento de grandes sectores de la población a causa de no recibir beneficios de las exportaciones hace que surja un sentimiento independentista. Este sentimiento verá su estado concreto en el año de 1821, año en el que se consuma la independencia.

A partir de la consumación de la independencia es un hecho que el comercio exterior de México tuvo un aumento, y es que es de considerar que nuestro país, después de un largo período de dominación empezó a recibir verdaderas compensaciones por aquello que exportaba. Es importante señalar que en los primeros años del siglo de los 1800's todavía había manifestaciones del sistema económico impuesto por la Corona Española. Es decir, persistían las ideas de monopolios y prohibiciones, y como ejemplo tenemos que para estos años todavía se cobraban derechos de alcabala. Específicamente, entre 1810 y 1821 el comercio exterior sufrió una afectación debido a la inestabilidad que nuestro país vivió en esos años, aunque salida de metales preciosos,

³⁵ CORDOVA, Luis, *Ob.Cit.* p. 38.

maderas y productos agrícolas que se dirigían, sobre todo, a Estados Unidos mantenían en actividad el sector comercial externo de México. Fue hasta 1820 que el monopolio de España en el comercio exterior terminó. En este año desapareció el privilegio del puerto de Veracruz como principal puerto de entrada y salida de bienes. Con este hecho inicia la habilitación de otros puertos tales como Mazatlán, San Blas, Acapulco, Matamoros, entre otros.³⁶ Así, México incrementa sus puertas para el comercio mundial, con lo cual se inserta de manera definitiva al universo de los intercambios comerciales. Esto significó un paso determinado hacia el sistema económico del *librecambismo*, basado en las ideas de Adam Smith y David Ricardo. Esto es notable en el hecho de que México inicia un verdadero comercio con Inglaterra, dado que se firma el "Tratado de Amistad, Navegación y Comercio" de 1827, con lo cual se disminuye la incidencia de contrabando y piratería que afectaba el comercio de México.

La consumación de Independencia significó una verdadera oportunidad para que México diseñara su propio sistema de comercio exterior, así como determinar los aranceles que cobrarían por el intercambio de las mercancías entre México y los países con los que tendría un comercio, sin ningún tipo de intervencionismo por parte de un Estado diferente a los verdaderos interesados en el intercambio comercial. Entonces, a partir de este tiempo se puede empezar a hablar del "comercio exterior de México", porque nuestro país empieza su etapa independiente.

México, ya como un Estado independiente, crea el *arancel del 15 de diciembre de 1821*, a través de la Junta Gubernativa lo cual constituye la primera ley mexicana sobre comercio exterior, en donde se prohibía las importaciones de tabaco, de algodón en rama e hilado, cera labrada,

³⁶ ORTIZ, Arturo, *Ob. Cit.*, p. 21-22

y de algunas telas. Esta lista de prohibiciones no era limitativa, por lo que a través de los años la enumeración de productos prohibidos a la importación creció. Estas prohibiciones se motivaban por el hecho de que el pueblo del México independiente no había desarrollado una industria, y que era necesario fomentarla.

El aumento de las prohibiciones se establece en la ley arancelaria de 1828. Pero, lo verdaderamente importante fue que México establecía sus aranceles como pleno acto de soberanía, y no por imposición de un Estado diferente, como sucedió con la Corona. Esto posibilita la configuración de un sistema impositivo propio, en el que obviamente se incluían los impuestos al comercio al comercio exterior. La independencia de nuestro país hizo posible que se establecieran impuestos como producto de una decisión al interior del estado mexicano, y no como disposición diseñada en territorio de España.

La prohibición sistemática a la importación de ciertas mercancías, también fue acompañada por el aumento del comercio con Inglaterra, como se ha mencionado, y con Francia en segundo término. Podemos observar que Europa fue el primer socio comercial de México, aún después de la consumación de la Independencia.

El proteccionismo mostrado y practicado por el Estado mexicano fue una constante en la primera mitad del siglo XIX, en el que las restricciones eran el común de toda ley arancelaria que era publicada. Esto puede observarse en las leyes de 1842, 1843 y 1845, en donde las prohibiciones aumentaban. En 1853, Antonio López de Santa Anna confirma lo que había sido el sello de su gobierno en materia de comercio y aranceles, ya que expide la ley de 1853, en el que se sigue el

mismo tenor de anteriores leyes, así como que existió una afectación al régimen de aduanas fronterizas y marítimas, en sentido proteccionista.³⁷

El sistema confeccionado hasta la primera mitad del siglo de los 1800's vio un momento de ruptura con la Constitución de 1857. Este ordenamiento supremo tiene un corte liberal que fue determinante en la materia comercial externa y arancelaria de México. Tenemos como disposiciones importantes como: el establecimiento de las bases generales de la legislación mercantil, establecía la facultad de expedir impuestos al comercio exterior, además de que prohibía, a través de distintos preceptos, las restricciones onerosas en el comercio de Estado a Estado. Esta Carta Magna prohibía, de igual forma, el establecimiento de derechos de tonelaje, y sobre todo, la imposición de contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones sin el permiso del Congreso de la Unión. Aún más, dispuso que para el 1º de julio de 1858 quedarán abolidas todas las alcabalas y aduanas interiores existentes en el territorio nacional. Las prohibiciones establecidas durante el gobierno de Antonio López de Santa Anna quedaron, igualmente, abolidas. Cabe señalar que para fines de fuerza jurídica, estas disposiciones la tuvieron, sobre todo, después de la Caída del Imperio de Maximiliano, es decir, con la restauración de la República.³⁸

En 1872, Matías Romero propuso el Congreso de la Unión el establecimiento de un nuevo arancel en cual se concentraran en una sola cuota los distintos derechos que pagaban las mercancías extranjeras para introducirse a territorio mexicano. También se codifican las leyes relativas al comercio extranjero, las cuales sufrían una gran dispersión y, por tanto, dificultaban su manejo, además de que provocaban

³⁷ CORDOVA, Luis, *Ob.Cit.*, p.p. 44-45

³⁸ *Idem* p. 46

frecuentemente conflictos de normas. Esta ley de 1872 trató, además, por primera vez sobre el comercio en tránsito.

Durante esta etapa independiente surge un hecho que iba a determinar de manera profunda el comercio exterior mexicano: el inicio de las relaciones comerciales entre México y los Estados Unidos de América. Las relaciones comerciales con Estados Unidos fueron prácticamente nulas durante los años del colonialismo, y a principios del siglo XVIII hubo un contacto comercial, sin embargo debido al contrabando, el cual era facilitado por los tiempos de inestabilidad política existente. Aunque Estados Unidos vio altibajos en las relaciones comerciales de México en la primera mitad de aquel siglo, fue en 1860 cuando empieza a tener una verdadera presencia comercial en México.³⁹ Esta presencia se vio fortalecida con la caída de Maximiliano en 1867, ya que desaparecía el obstáculo que constituía el imperialismo francés en tierras mexicanas.

Este es el comercio exterior de México durante la época independiente, la cual podemos afirmar que va del año de 1821 a 1876. Es precisamente en éste último año, como parte de la fase independiente de nuestro país, inicia *el porfiriato*.

Durante el *porfiriato*, es importante mencionar, se da un gran cambio el sistema de comercio exterior de México, ya que en este periodo se llevan a cabo las ideas de la *libertad económica*. El tiempo en el que se da este liberalismo económico coincide con la expansión del capitalismo a escala mundial, aparece el capital financiero y la exportación de capitales.⁴⁰ México llega a ser una economía exportadora de productos primarios, que hacen dependiente a nuestro país del

³⁹ ORTIZ, Arturo, *Ob. Cit.* 27

⁴⁰ Mismo autor, *Manual de comercio exterior*, P.P. 22-23

mercado externo, el cual es quien consume la producción del sector primario. Las ideas adoptadas por Porfirio Díaz sobre la libertad económica y la libertad al capital extranjero se veían matizadas por el intervencionismo que tenía su gobierno sobre el comercio exterior de nuestro país. La importancia del comercio exterior durante el *porfirismo* fue importante, dado que una parte considerable de los ingresos provenían de los impuestos de comercio exterior.

El *porfirato* significó para México su plena inserción en la era del imperialismo y la burguesía nacional esta directamente vinculada con el capital financiero internacional. Esta inserción surge de la necesidad de México de ser parte activa del sistema económico mundial. Para lo cual ofrece vías ferroviarias de gran cobertura, vías marítimas, así como el desarrollo de la minería y de la infraestructura nacional.

La etapa inmediata al colonialismo significó para nuestro país la construcción de un sistema propio de comercio exterior, así como el establecimiento de impuestos de comercio exterior como resultado de un acto soberano. El comercio exterior de nuestro país se amplió considerablemente a partir de la consumación de nuestra independencia. La falta de vías de comunicación modernas que sufría el país a principios del siglo XIX no estaba presente como problema a finales de ese mismo siglo. El desarrollo de las vías de comunicación que se dio entre 1870 y los primeros años del siglo XX se constituyó como uno de los catalizadores para el desarrollo económico de nuestro país. El crecimiento de las vías de comunicación se debió a la inversión extranjera en la industria ferroviaria. Esto nos demuestra el monopolio comercial que sufrió México en los siglos anteriores se vio sustituido por inversionistas privados y organizaciones de diversas nacionalidades.⁴¹

⁴¹ CORDOVA, Luis, *Ob. Cit.* p. 59

Además la construcción de las vías férreas facilitó el comercio con los Estados Unidos que se volvió un socio comercial de gran importancia para México, que aunado a la estabilidad política y el ingreso de capital extranjero, se convirtió en uno de los motores para el desarrollo económico del país.

Observamos que la primera mitad del siglo XIX se confirmó como una etapa de transición para el sistema económico mexicano después de tres siglos de dominación española. Esta transición desembocó en el fortalecimiento del sistema comercial de México, el cual observó su desarrollo más importante en las últimas décadas del siglo XIX, sobre todo, en la etapa conocida como el *porfiriato*. La libertad económica se convirtió en la base del pensamiento de los gobernantes de aquella época, lo cual llevó al país a una participación importante en el mercado mundial.

2.3 Época revolucionaria

La inserción de México en el sistema capitalista predominante en ese momento provocó que solo un pequeño sector de la población de México fuera realmente beneficiada. Esta situación suscitó una lucha de clases, sobre todo surgida del hecho del sistema de latifundios propiciado y mantenido por el régimen. Esto provocó una crisis interna que se tradujo posteriormente en el estallamiento de la Revolución Mexicana el 20 de noviembre de 1910.

A partir del inicio de esta guerra civil, el comercio exterior mexicano sufrió una serie de altibajos. Nuestro país, para estos años, se vio estancado en la dependencia respecto a sus importaciones de productos

primarios, así como de la exportación de bienes de capital. Un problema que trajo como resultado la guerra civil fue la fuga de capitales, lo cual llevó a nuestro país a un estado de indefensión económica sumamente grave.

La balanza de comercial de México, a pesar de esto, fue superavitaria, debido a que la producción de petróleo no paró, ya que su venta estaba garantizado gracias a las exigencias que trajo consigo la Primera Guerra Mundial.⁴²No obstante, el resto del comercio exterior se vio dañado gravemente por la situación de inestabilidad que se vivía en esos momentos. Esto significa que el comercio exterior de México recayó exclusivamente en las exportaciones de petróleo con lo cual en el terreno de las cifras trajo números favorables, pero en el terreno de los productos resultó con números negativos.

El 5 de julio de 1916, Venustiano Carranza, en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, publica la nueva tarifa arancelaria, y sólo se prohíbe un producto: el opio. Posteriormente, se expide la Constitución de 1917, en donde se dispone que: la facultad para regular el comercio exterior pertenece a la Federación y al Congreso de la Unión, en donde se eleva a rango constitucional la *federalización* del comercio exterior. Esta regulación se llevará a cabo a través de los impuestos de comercio exterior a la importación y exportación. Esta disposición encontró su principal motivación en el hecho de que las autoridades locales carecían de una visión integral de la economía financiera del país⁴³, característica necesaria para definir la política económica del país.

⁴² ORTIZ, Arturo, *Comercio exterior de México en el siglo XX*, Ed. Miguel A. Porrúa, México 2002 .
p.21

⁴³ CARVAJAL, Máximo, *Ob. Cit.*, p.p. 98-99

Esta Constitución, vigente actualmente, estableció en su artículo 73 en su fracción IX la facultad del Congreso para:

*Expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.*⁴⁴

En el artículo 117, fracción V disponía que los Estados no podrán *prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.*

Estos artículos delimitaron de manera muy clara la competencia respecto a la regulación del comercio exterior, la cual quedaba recaída exclusivamente en la Federación y en el Congreso de la Unión. La Constitución de 1917, la cual contenía estas disposiciones, se colocó como el logro inmediato del Ejército Constitucionalista, el cual tomó parte de la Revolución Mexicana. Las declaraciones contenidas en esta Carta Magna representarían la brújula con la cual se iba a guiar los gobernantes posteriormente.

En el año de 1920 inicia el proceso de construcción de México conforme a los logros de la Revolución, los cuales se veían reflejados en el texto constitucional aprobado tres años antes. Estos postulados serían puestos en práctica por parte de los gobiernos revolucionarios que buscaban la consecución de un México moderno, además de una redefinición de su comercio exterior para adaptarlo a la ya evidente dependencia comercial con Estados Unidos. Esta dependencia se traducían en 62.8% en exportación y 63.3% en importación⁴⁵. Este rasgo fue constante durante la década de los 20's, la cual ve un momento crítico en su parte final, ya que en 1929 se desata la crisis del capitalismo conocida como la *Gran Depresión*.

⁴⁴ TENA, Felipe, *Leyes fundamentales de México, Ed, Porrúa, México, 2001.*

⁴⁵ ORTIZ, Arturo, *Introducción al comercio exterior de México, p. 36*

Esta crisis del sistema capitalista tuvo efectos negativos sobre la economía mexicana. Una de las primeras manifestaciones en la economía interna fue la reducción significativa en las importaciones y exportaciones de México. Las industrias nacionales fueron objeto de esta crisis, en donde se dio el cierre de un considerable empresas, y las que no cerraron vieron como su producción disminuía drásticamente. La economía nacional observó como disminuía su participación en los mercados internacionales, porque sus exportaciones de materias primas sufrieron una reducción, incluso las exportaciones de petróleo. Esta situación trae como consecuencia una baja de los ingresos que por este concepto captaba nuestro país. Por otra parte se experimentó una parálisis de la inversión extranjera, ya que el capital extranjero vio falta de seguridad de sus inversiones, así como la disminución de sus ganancias, en el grado en el que estaban acostumbrados con Porfirio Díaz.⁴⁶

Para contrarrestar los efectos de la crisis de 1929, el gobierno mexicano tomó medidas impopulares, tales como, la reducción del gasto público, despido de trabajadores, así como la búsqueda del equilibrio presupuestal a través del mantenimiento del tipo de cambio. Esto dio como resultado. Como se ha señalado, el descenso de las exportaciones de productos primarios fue uno de los principales efectos de la crisis del capitalismo de 1929 lo cual condicionó la política comercial de México al grado de tomar las medidas anteriormente enunciadas. Como vemos en esta etapa de la historia de nuestro país, no se inhibió el comercio exterior, pero sí se frenó la dinámica que tenía desde la época de gobierno de Porfirio Díaz. Como se ha puntualizado anteriormente, la exportación de petróleo, era prácticamente el único producto que encontraba una colocación garantizada en los mercados, con lo cual se confirma la dependencia de nuestro país a este producto.

⁴⁶ *Idem.* P. 32

Este bien significaba, desde este momento, la mayor fuente de ingresos para la Federación, lo que significa que este hidrocarburo sería de importancia estratégica para nuestro país, así como objeto de deseo por parte de otros los gobiernos de otros países. Los intereses extranjeros sobre este bien eran una realidad. El principal objeto de comercio exterior de México era manejado por el capital externo

El petróleo mexicano era dominado por tres compañías principalmente: la Standard Oil Co., la Royal Dutch-Shell y la Sinclair Oil Corporation⁴⁷. Cabe señalar que los ingresos federales por petróleo se daban por medio de los impuestos que pagaban estas grandes compañías petroleras, aunque este pago de impuestos no reflejaba las ganancias que obtenían estas empresas gracias a la producción. Ante este panorama fue necesario que se diera el acontecimiento más importante en el campo industrial en el gobierno de Lázaro Cárdenas: la expropiación petrolera, de 18 de marzo de 1938.

Este hecho configuró el sistema de comercio exterior de México, ya que de ser una industria en la que la Federación tenía ganancias mínimas respecto a las utilidades, llegó a ser completamente controlado por el Estado. Por tanto, las ganancias resultantes de la comercialización de este bien irían completas para la Federación, aunque el total aprovechamiento de la industria fue posible hasta finales de la década de los 40's⁴⁸. Los años inmediatos a la expropiación la industria fue objeto de un boicot por parte del gobierno estadounidense, como protesta a la expropiación. Este boicot encontró una disminución durante la Segunda Guerra Mundial, en donde Estados Unidos vio en México como una fuente de abastecimiento petrolero. Esto fue aprovechado por México para acelerar su ritmo de desarrollo económico, así como para fortalecer

⁴⁷ COLEGIO DE MÉXICO, *Historia general de México*, T. 4, p.p. 130-131

⁴⁸ *Idem*. P. 170

la industria petrolera. A partir de este momento, el petróleo se confirmó como el mayor bien comercializable al exterior, lo cual daría una idea del lugar que ocuparía en la economía del país y lo que significaría para el comercio exterior mexicano.

2.4 Segunda mitad del siglo XX.

A partir del inicio de la segunda mitad del siglo XX, México ve la necesidad consolidar su industria nacional, la cual había sido objeto de muchos problemas históricamente. El *proteccionismo* es visto como el único medio eficaz para poder desarrollar los diferentes sectores industriales con los que contaba el país, además de proteger el empleo. Por otra parte, era igualmente necesario garantizar la producción por la industria nacional de aquellos productos que anteriormente era necesario importar.

Para efectuar lo anterior, se diseñó lo que se llamó el *modelo sustitutivo de importaciones*. Este modelo garantizaría el desarrollo de la industria nacional, protegería el empleo, así como una mayor independencia económica. Esto hizo que el Estado se convirtiera en el pivote del crecimiento económico, con lo cual se concretarían algunos logros de la Revolución mexicana. Es decir, el aparato estatal se orienta a impulsar el proyecto de industrialización del país.⁴⁹ Cabe señalar que hasta antes de la creación del *modelo sustitutivo de importaciones*, el único instrumento con el cual se protegía y fomentaba a la industria nacional era el arancel. Sin embargo, para lograr la verdadera industrialización de México era necesario crear el fomento directo a los sectores industriales de la Nación. Esta idea fue uno de los principales

⁴⁹ GONZÁLEZ, María Luisa, *La industrialización en México*, Ed. Porrúa-IIEC, México, 2002. p.p.17-18

pilares de la política comercial mexicana durante gran parte de la segunda mitad del siglo XX.

El *modelo de sustitución de importaciones* comprendió ciertas etapas, a través de las cuales se pretendían lograr los objetivos establecidos en la creación de este modelo de fomento. Estas etapas son:

1. **Sustitución de importaciones de bienes de consumo.** La característica esencial es fomentar el desarrollo de la industria productora de bienes alimenticios elaborados, textiles y otros artículos de consumo final. Esta etapa comprende de 1946 a 1956.
2. **Sustitución de importaciones de bienes intermedios.** Se refiere al ensamble de partes, materias primas y auxiliares indispensables para la producción de un artículo de consumo final. Los años en los que se comprende esta etapa son los del periodo 1956-1970.
3. **Sustitución de importaciones de bienes de capital.** Consiste en la fabricación de la maquinaria, equipo e implementos de alta precisión y tecnologías sofisticadas que, a la vez, sirven, para fabricar maquinaria. Esta etapa fue la que menos resultado dio, ya que se carecía del *Know How* y de la tecnología necesaria para poder producir los bienes de capital.⁵⁰El periodo de esta etapa fue de 1970 a 1982.

Como puede ser visto en las etapas del *modelo de sustitución de importaciones*, fue necesaria la importación de bienes de capital para poder así conseguir los objetivos planteados. Esto nos demuestra que *el modelo de sustitución de importaciones* no fue una manifestación de una política proteccionista absoluta, dado que con esta importación de bienes de capital, México no fue del todo severo en la aplicación del *modelo*.

⁵⁰ ORTIZ, Arturo, *Introducción al comercio exterior de México*. P. 142-144

Este *modelo* provocó desequilibrios, por ejemplo, hubo una concentración de la industria en estados como Nuevo León, Jalisco, y sobre todo, en el Distrito Federal y su área conurbada, razón por la cual las actividades comerciales se concentraron en estos sitios. Esto ha dado origen al centralismo y al desequilibrio urbano. Los efectos directos de la aplicación del modelo sustitutivo de importaciones fueron varios, entre los que están:⁵¹

- Una industria con poca capacidad de competir en el mercado internacional.
- Creciente dependencia tecnológica.
- Aumento escaso en la productividad.
- Productos de baja calidad y precios elevados.
- Creciente endeudamiento externo.
- Mala distribución del ingreso.

A pesar de estos efectos negativos podemos decir que el *modelo de sustitución de importaciones* cumplió su cometido principal: iniciar la industrialización y convertir al sector manufacturero en la clave del desarrollo económico de México.

Es de suma importancia señalar que este modelo buscó, en su momento, la meta de la integración económica de América Latina, por lo cual el gobierno mexicano fue propulsor de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). La ALALC tuvo cierta importancia durante la década de los 60's y 70's, ya que se diversificó un poco el mercado, además de que dio lugar a planes de cooperación, complementación y comercio. Este proyecto era beneficioso para México, ya que se tendría una relación más estrecha con los países del sur. Sin embargo, la ALALC nunca funcionó, y terminó siendo un fracaso para los gobiernos que firmaron el acuerdo para crearla.

⁵¹ GONZALEZ, María Luisa, *Ob. Cit.*, p. 21

En términos generales el *modelo de sustitución de importaciones* cumplió con el objetivo de iniciar una verdadera industrialización de México, aunque al final, los efectos negativos provocaron el abandono del modelo.

El periodo comprendido de 1946 a 1982 significó que la industria nacional encontrará el principio de su desarrollo, debido a las ideas de Estado emprendedor, intervencionista y promotor del desarrollo bajo un régimen de economía mixta, producto de los postulados consagrados en la Constitución de 1917. Luego, el *modelo sustitutivo de importaciones* respondió al nacionalismo surgido después de la Revolución Mexicana y consagrado en el texto constitucional de 1917, aunque el funcionamiento que se hubiera deseado de este modelo se vio afectado por la dependencia tecnológica de la industria de nuestro país. Esta situación se reflejaba en la presencia en las industrias nacionales de las potencias extranjeras exportadoras de grandes tecnologías, las cuales aprovecharon esto para hacer de México un cliente cautivo de sus exportaciones, y por tanto, un país controlado.

El *modelo de sustitución de importaciones* fue la característica principal del sistema económico de nuestro país. El comercio exterior de México vio su configuración a partir de la puesta en práctica de este modelo. La industria manufacturera se colocó como clave del desarrollo económico de México, aunque no se pudo desarrollar una industria productora de bienes de capital por las razones anteriormente expuestas. Este modelo, al no responder a las expectativas fue criticado, sobre todo por empresarios partidarios de la no-intervención del Estado y de la privatización, el despido masivo de empleados, así como de la reducción del sector público.

2.5. Del ingreso de México al GATT hasta los tratados de libre comercio. (La liberalización del comercio y la desgravación de las mercancías.)

México experimentó un *modelo sustitutivo de importaciones* del año 1946 hasta el 1982, lapso en el cual vio nacer una industria nacional con mayor fortaleza, pero, a su vez, más dependiente de los bienes de capital. El Estado se caracterizó durante la puesta en práctica de este modelo por su intervencionismo en el desarrollo de los sectores industriales de la Nación. Este modelo cumplió con el objetivo de crear una industria en el país. Sin embargo, el mantenimiento de dicho paradigma no era viable. Inició la aparición de un sector empresarial que deseaba participar en la industria nacional, para lo cual pugnaba por un menor intervencionismo del Estado en la actividad industrial, así como por participar en ésta. También proponía la reducción del gasto y de la inversión pública⁵². Los subsidios a los sectores industriales del país debían ser eliminados o, por lo menos, disminuidos, era una de las posiciones de este sector privado, ya que aquellos lo único que provocaban era una economía ineficiente y no competitiva.

Estos postulados se dirigían a favorecer el establecimiento de la *libertad de comercio*, así como de una apertura comercial de México con la cual se permitiría una mayor competencia y una disminución de la inflación. La voz del sector que demandaba un cambio de modelo tuvo su primer efecto concreto en 1982.

En 1982⁵³, se firmó con el Fondo Monetario Internacional la Carta de Intención en donde ese organismo aceptaría la política económica de México de acuerdo a sus lineamientos y condiciones. Es decir, se

⁵² ORTIZ, Arturo, *Comercio exterior de México en el siglo XX*, p. 43

⁵³ 10 de noviembre de ese año.

establecen las bases por las que México iba a abrirse hacia el exterior, en el aspecto comercial.⁵⁴El FMI exigió que nuestro país reformara a fondo su política arancelaria, además de fortalecer el Mercado de Valores por medio de su apertura al capital extranjero. Además se comenzaría la eliminación del Sistema de Permisos Previos a la Importación, el cual fue sustituido por aranceles, exclusivamente. La privatización de sectores que hasta ese momento estaban en poder del Estado fue otra de las exigencias establecida en la Carta. Esto puede ser visto en el texto del documento, en cual se establece:

“...en las distintas fases del programa, se harán las revisiones al sistema de protección, incluyendo la estructura arancelaria, los incentivos a las exportaciones y el requisito de permiso previo para importar. La revisión cuyos resultados serán objeto de consulta, tendrán como propósito reducir el grado de protección para lograr una mayor eficiencia en el proceso productivo...”

Los inicios de apertura comercial de México, como puede verse, no se motivaron por intereses nacionales, sino por una serie de presiones por parte del sector privado, así como de organismos internacionales. Estas presiones externas ven fruto con la firma de la citada Carta con el FMI. Este documento provocaba que se dejara atrás la política comercial de protección implementada por México a partir de la década de los 40's. Por otra parte, a partir de este momento, la industria nacional debía empezar a competir en igualdad de circunstancias con los productos del exterior, para lo cual había dos alternativas: subsistir o desaparecer.

Como se ha mencionado, esta apertura comercial de México fue forzada por fuerzas que venían desde el exterior, sobre todo de los Estados Unidos, el cual se ha caracterizado históricamente por la

⁵⁴ *Idem.* P. 44

práctica del proteccionismo. Para esto tenemos como ejemplos la Ley de comercio exterior de Estados Unidos de 1979 en donde se establece la facultad de Estados Unidos de imponer derechos compensatorios a productos en práctica desleal de comercio internacional. Además en 1984 se reforma dicha ley, en lo cual se establece que es obligación de los países que comercian con EUA abrir en mayor grado sus fronteras a los productos estadounidenses, de lo contrario quedarían fuera del *Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias*. Estas disposiciones afectaban directamente el comercio de México, razón por la cual esta es una de las presiones de las que nuestro país fue objeto para reformar su sistema de comercio exterior y arancelario⁵⁵.

Las acciones llevadas a cabo por Estados Unidos para presionar la apertura de mercados de los países que comerciaban con él, hallaron una voz también en México, a través de los que demandaban menos protección a las industrias nacionales por parte del Estado. Los argumentos a los recurrieron estos grupos de presión fueron variados, por ejemplo:

- Se debía eliminar la sobre protección a una industria que solo producía artículos de mala calidad.
- Urgía exportar más para tener un mayor crecimiento.
- La necesidad de modernizar las industrias nacionales, lo cual significaba aumentar la productividad, mejorar calidad y competitividad.
- Captar inversión extranjera.

Tales fueron los argumentos de los grupos internos que presionaron para provocar la apertura comercial de México, sin importar los costos que esto traería.

⁵⁵ ORTIZ, Arturo, *Manual de comercio exterior*, p. 141-143

Un documento de suma importancia para la apertura comercial de nuestro país es el *Entendimiento comercial México-EUA de 1985*, el cual se constituye como el antecedente inmediato de lo que hoy es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En este entendimiento se condiciona los sistemas de exportación de México con el fin de no lesionar la economía de EU. El gobierno mexicano acuerda eliminar los subsidios a las exportaciones y, en sí, de toda la política de fomento a la exportación.

Definitivamente, el hecho clave en la apertura comercial de México es la adhesión al GATT. Cabe recordar que México siempre rechazó ser parte de esta organización internacional (la formalidad de esta organización internacional es analizada en el capítulo próximo), pero sí asistía a las rondas de negociación en calidad de observador, en donde estaba atento la problemática relativa al comercio mundial. Las presiones para adherirse al GATT empezaron desde el año de 1978, año en el que México solicita su adhesión al Acuerdo. Como podemos notar, la solicitud de adhesión es anterior a la firma de la Carta de Intención México-FMI de 1982. Esta solicitud de adhesión al GATT, rechazada en un principio por sectores internos⁵⁶, encuentra su justificación al expedirse la Ley de comercio exterior de Estados Unidos en el año de 1979. En esta ley, como se ha mencionado, Estados Unidos establece que quien se rehusará a participar en el foro multilateral vería como eran impuestos derechos compensatorios a sus productos. Esto obligó a México a presentar su solicitud de adhesión al GATT, ya que en un principio Estados Unidos empezó a aplicar derechos compensatorios a los productos mexicanos que entraban al mercado norteamericano. Entonces, hasta ese momento, la adhesión al GATT de México, la Carta de Intención de 1982, así como el Entendimiento con EUA de 1985 se

⁵⁶ ORTIZ, Arturo, *Introducción al comercio exterior de México*, p. 177

constituían como los hechos determinantes de la apertura de México hacia el exterior.

En agosto de 1986 México se adhiere al GATT como el miembro número 92, con base en el Protocolo de Adhesión en el cual se establece el trato especial que recibirá nuestro país por ser un país *en desarrollo*, además de que se establecen ciertos sectores de la industria nacional que deben ser protegidos. Por otra parte, el protocolo dispone que uno de los objetivos de la adhesión es la modernización industrial, a través de la competencia con industrias del exterior, con lo cual estas dos características se extenderían a otros sectores del país. Todo esto mediante la desgravación arancelaria, lo cual facilitaría la consecución de dichos objetivos.

La llegada al poder de Carlos Salinas de Gortari a finales de 1988, significa que este proceso de apertura comercial iba a buscar su consolidación. Esta consolidación tendría como instrumento la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre los gobiernos de México, EUA y Canadá, el cual entró en vigor el 1º de enero de 1994. Este era el primer tratado de integración regional que firmaba México, el cual respondió al comercio ya existente con nuestro vecino del norte y a la necesidad de reafirmar todo el proceso de apertura comercial, el cual se venía efectuando desde 10 años atrás.

La firma de TLCAN fue posible a diversas reformas que se hicieron *ex profeso* al articulado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por ejemplo, el artículo 27 de nuestra Carta Magna fue reformado para permitir la participación del capital estadounidense en ciertas áreas, antes reservadas exclusivamente al Estado. Hechas estas reformas, y con base en la permisión que da la Constitución para celebrar tratados internacionales, el gobierno de Carlos Salinas de

Gortari negociaría el acuerdo que entraría en vigor el primer día del año 1994. Además, se invocaría el artículo XXIV del GATT, al cual México se había adherido pocos años antes, para poder conformar una zona de libre comercio en los tres países de América del Norte.

Este fue el primer Tratado de Libre Comercio celebrado por México a partir de su apertura comercial, la cual vemos inició formalmente con la firma de la Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional, pasó por la adhesión al GATT, así como por la firma de Entendimiento comercial con los Estados Unidos. Es así como vemos que todo este proceso fue muy rápido, ya que entre el primer hecho y la firma del TLCAN transcurrieron menos de 12 años.

Partiendo de la entrada en vigor del acuerdo de integración comercial de América del Norte, vemos que México ha hecho de los Tratados de Libre Comercio un instrumento fundamental de su política comercial, del cual se ha abusado, ya que ha traído grandes problemas no solo de eficacia o economía, sino jurídicos, los cuales se analizarán en este trabajo.

Hasta la fecha, México tiene celebrados 12 TLC's con distintos países o bloques económicos, lo cual significa que, aunque la mayoría tienen una estructura similar, son distintos ordenamientos de rango jurídico que regulan la misma materia o materias. Esto provocará problemas, ya que la celebración indiscriminada de tratados no ha traído verdaderos beneficios al país. Es importante subrayar que el comercio de México con Estados Unidos es el que realmente predomina el universo de las relaciones comerciales con las que cuenta México. Los demás tratados de libre comercio significan un porcentaje infinitamente menor respecto al volumen de comercio que se maneja con Estados Unidos. Entonces, vemos que los resultados del conjunto de acuerdos

comerciales se limitan a los del TLCAN. Luego, puede sostenerse que los acuerdos comerciales se han convertido en un instrumento político de las autoridades del país. De hecho, actualmente, hay negociaciones para celebrar más acuerdos comerciales, por ejemplo, con Japón, con quien de hecho se firmó el acuerdo el 17 de septiembre de 2004.

CAPÍTULO 3. Los aranceles en el sistema multilateral de comercio.

3.1. El Acuerdo General de Aranceles Aduanales y Comercio de 1947 (GATT, 47).

México lleva a cabo, actualmente, una política económica basada en la apertura comercial. Este modelo sustituye el modelo de economía cerrada (*sustitución de importaciones*) el cual era el utilizado por nuestro país para proteger a la industria nacional de productos que pudieran llegar de otras naciones. Cabe señalar que el modelo de *"sustitución de importaciones"* emergió a partir del surgimiento del *"nuevo proteccionismo"* y del *"nacionalismo"*. Estas dos ideas se manifestaban materialmente en diversas formas, pero, principalmente mediante el establecimiento de aranceles elevados. Estas manifestaciones eran claramente perjudiciales para el sistema de comercio mundial, según el modelo que se quería establecer inmediatamente después de la 2ª, Guerra Mundial. Este era uno de los principales argumentos, además del hecho de que muchas naciones estaban destruidas y tenían como una de sus principales necesidades adquirir bienes para el consumo, así como insumos en el mercado internacional. Esto se justificaba por el estado de destrucción en el que estaban, lo cual constituía un impedimento para producir los satisfactores básicos para el consumo de sus poblaciones⁵⁷.

Ante este escenario, en 1944 se efectúa la Conferencia de Breton Woods de donde surgen el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, además de que se sentaron las bases de lo que se llamaría la Organización Internacional del Comercio. En 1945, Estados Unidos, motivado por los resultados de la Conferencia de Breton Woods propone

⁵⁷ WITKER, Jorge y Hernández, Laura, Ob. Cit. p. 51

la creación de un acuerdo internacional sobre reducción de obstáculos a los intercambios comerciales. Esta propuesta encontró rápidamente eco en la comunidad internacional, ya que el 18 de febrero de 1946 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas llamó a la Conferencia Mundial sobre Comercio y Empleo (CICE) que se desarrolló con reuniones preparatorias en Londres y en Ginebra. Para la conclusión de los trabajos la reunión final se llevó a cabo en La Habana, Cuba, en 1947, la cual es conocida como la Conferencia de La Habana. En esta conferencia se adoptó lo que se llamó como Carta de La Habana, en donde destaca:

1. Los medios para lograr el pleno empleo y el fomento al comercio internacional, los cuales son:

- Desarrollo económico y reconstrucción
- Acceso a todos los países, en condiciones de igualdad, a los mercados, a las fuentes de aprovisionamiento y a los medios de producción.
- **Reducción a los obstáculos del comercio⁵⁸.**
- Consultas y cooperación en el seno de la Organización Internacional del Comercio.⁵⁹(Establecida formalmente por esta Carta).

2. La negociación paralela a la Carta sobre el sistema arancelario multilateral. Esta parte de la Carta toma el nombre de *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)*. Este Acuerdo fue negociado en Ginebra, Suiza.

⁵⁸ *Lo que se constituye en un instrumento clave para lograr los fines de la Conferencia, así como da la pauta para establecer la reducción de aranceles como una necesidad para mejorar el comercio mundial.*

⁵⁹ *WITKER, Jorge y HERNANDEZ, Laura. Ob. Cit. p. 52*

Cabe señalar que la Organización Internacional de Comercio nunca alcanzó niveles operativos, ya que debía entrar en vigor 60 días después de que por lo menos 20 países hubieran ratificado los acuerdos que contenía, pero sólo fueron dos los países que ratificaron: Australia y Liberia. Curiosamente, el principal promotor de la Conferencia de La Habana, es decir, Estados Unidos, no aprobó estos acuerdos. Pero, lo verdaderamente valioso de la Conferencia de La Habana fue la creación del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, que entró en vigor el 1º. de enero de 1948, con un carácter provisional⁶⁰. El GATT fue firmado por 23 países el 30 de octubre de 1947.

La Organización Internacional del Comercio (OIC) nunca llegó a operar, por lo que el GATT se constituyó como el principal y único instrumento para regular los intercambios comerciales mundiales, donde se propone a liberar de obstáculos los intercambios en materia comercial internacional. Esto se prolongó, a pesar del carácter provisional del GATT hasta la creación de la Organización Mundial del Comercio a mediados de la década de los 90's.

El GATT subraya la importancia de los aranceles (en este caso, los **impuestos de comercio exterior a la importación**) como los únicos medios realmente viables para proteger a las industrias nacionales. Este reconocimiento es importante, ya que es la única forma de proteger a las industrias nacionales que no tienen los rasgos de competitividad respecto a las industrias de otros países es el establecimiento de aranceles. Esta protección a las industrias nacionales se constituye como una obligación constitucional de los gobiernos. Esta es la parte sustancial del GATT, que tiene en su inicio 35 artículos, y tres artículos más sobre los países en

⁶⁰ *El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio se constituyó como el único instrumento multilateral que regulaba el comercio internacional desde 1948 hasta el establecimiento de la OMC en 1995. La Organización Internacional de Comercio, hasta antes del fracaso para su establecimiento, se consideraba como la institución que debía acompañar a las instituciones del Breton Woods.*

desarrollo, en donde se enfatiza el papel que ocupa el comercio en el desarrollo de un país. Con esto se RECONOCE LA EXISTENCIA DE PAÍSES CON MENOS DESAROLLO Y, POR TANTO, MENOS COMPETITIVIDAD RESPECTO A OTROS.

El GATT, como hemos visto, es un tratado internacional, pero esa no es su única característica. Durante el tiempo de existencia del GATT, ha surgido la necesidad de que su cumplimiento se viera regulado por una entidad concreta, por lo que el GATT también se convirtió en una organización internacional, la cual regularía el comercio internacional y eliminaría los obstáculos al comercio. Entonces podemos ver que el GATT cumple con diferentes funciones:

- Es un código de normas;
- Es un foro de discusión;
- Es un foro de resolución y negociación.⁶¹

Estas características hacen notar que era el único instrumento de carácter multilateral que se usaba para negociar en materia de comercio internacional, ya que abarcaba todas las funciones necesarias para efectuar una regulación completa y eficaz del comercio mundial (ya que era un código de normas y un espacio para la discusión, negociación y negociación).

El fin del GATT es eliminar gradualmente las restricciones arancelarias para que así se desarrolle de una mejor manera la actividad comercial internacional. Tal es la importancia de este objetivo que la Primera Parte del Acuerdo trata de la de las reducciones a las barreras arancelarias entre los Estados miembros del GATT, así como los respectivos calendarios de desgravación. Además toman un lugar

⁶¹ MALPICA, Luis. *¿Qué es el GATT?*. Editorial Grijalbo. P. 26-27

verdaderamente protagónico las cláusulas de *Trato Nacional* y de *Nación más Favorecida*, las cuales se constituyen como los dos pilares del principio de *no discriminación* en materia comercial. Como vemos el GATT tiene su base en una serie de principios los cuales van a dar las bases para efectuar y regular las relaciones entre los Estados que firmaron el Acuerdo. Estos principios son:

1. Principio de No Discriminación. Tiene dos modalidades:

- **Trato Nacional.** Es la igualdad en el tratamiento que debe tener una mercancía importada una vez que ha entrado al mercado de un país. Esto es, que ser considerado como un bien de origen nacional.
- **Nación Más Favorecida.** Se refiere a la extensión de los beneficios o privilegios que un país a otro, a los demás países con los que tenga una relación comercial.

2. Principio de Reciprocidad. Se refiere a que cuando un país concede un beneficio a otro, entonces este último debe compensar este beneficio al país que lo ha concedido en primera instancia.

- 3. Igualdad entre los Estados.** Según este principio, en el marco del Acuerdo, no hay una preponderación de un Estado sobre otro por motivos de poderío económico o comercial.
- 4. Reducción y Eliminación de aranceles y tarifas.** Este principio consiste en que los Estados miembros deben negociar y reducir gradualmente. Sin embargo, se permiten ciertas excepciones, pero que estas excepciones deben tener un carácter temporal.⁶²

⁶² WITKER, Jorge y HERNÁNDEZ, Laura. Ob. Cit. 54-56

Este principio se constituye como la parte medular de este Acuerdo, ya que trata sobre el objetivo del GATT, además de que es la parte de este tratado internacional que es analizada en la presente tesis. La reducción de aranceles para mejorar los flujos comerciales fue una inquietud expresada desde la motivación para efectuar la Conferencia de La Habana, además de que fue uno de los resolutive de tal Conferencia, ya que se establece la reducción de aranceles como uno de los instrumentos fundamentales para lograr el pleno empleo y fomentar el comercio entre las naciones. Entonces, se observa que una de las grandes inquietudes de los Estados a través del tiempo es la libertad de comercio.

La consecución de la meta consistente en constituir una regulación para el comercio internacional se logra con el Acuerdo, pero, como se ha señalado, anteriormente, por las necesidades de concretar los ideales del GATT surgió también como una organización internacional que iba a ser el foro idóneo para resolver cualquier cuestión relacionada al comercio entre las partes contratantes del Acuerdo. Sin embargo, se enfatiza, que este Acuerdo siempre tuvo un carácter provisional, lo cual hacía surgir la necesidad de fortalecer la estructura de regulación del comercio internacional. Esta necesidad apremiaba, ya que los países necesitaban certeza acerca de la regulación de su comercio.

Esta necesidad obligó a que se fortaleciera el GATT a través de distintas rondas en las que participaban las partes contratantes del Acuerdo. Hasta antes del establecimiento de la Organización Mundial de Comercio, hubo tres grandes rondas de negociaciones, las cuales fortalecerían el sistema multilateral de comercio. Estas rondas son: la Ronda Kennedy, la Ronda Tokyo, y la Ronda Uruguay. Aunque estas no son las únicas, claramente son las de mayor importancia para la consolidación de los principios del sistema multilateral de comercio.

Hasta antes del establecimiento de la OMC, hubo 8 rondas de negociaciones, en donde se incluyen las enunciadas anteriormente.

La **Ronda Kennedy** se llevó a cabo entre 1964 y 1967. En esta ronda los Estados se enfocaron en la negociación sobre la *reducción de aranceles sobre los productos industriales*. También se intenta lograr la liberalización de los intercambios agrícolas. Por otra parte, se discute sobre las necesidades de los países en desarrollo.

En la **Ronda Tokyo** (1973-1979) se revisa de manera profunda el GATT, además se emiten diversos acuerdos sobre diversos temas (Ej. Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio). La revisión tenía como principal objetivo adaptar las disposiciones del GATT a la realidad del comercio mundial imperante en ese tiempo. También las reducciones arancelarias fueron materia de discusión en esta ronda, a lo cual se obtuvo ciertas reducciones, pero no en todos los sectores (Vg. Automotriz). Continuando con la reducción de aranceles a los productos industriales la media de éstos quedó en un 4.7%.⁶³

La última gran negociación en el marco del GATT fue la llevada a cabo en la **Ronda Uruguay** entre 1986 y 1994, la cual ha sido la más compleja y trascendente de las rondas de negociaciones sostenidas hasta ese momento. Esta ronda inició con la declaración de Punta del Este⁶⁴ que pugnaba por una exhaustiva revisión de los acuerdos logrados en la Ronda Tokyo, así como lograr acuerdos sobre materias no tratadas hasta ese momento. Otros temas que se discutieron en esta ronda fueron los relativos profundizar los esfuerzos para lograr una mayor liberalización del comercio mundial, reforzar el GATT, así como

⁶³ FERNÁNDEZ, José Carlos. *Sistema de comercio internacional*. Biblioteca Civitas. 2001. p.p. 92 y 93.

⁶⁴ Emitida el 20 de septiembre de 1986.

ampliar el Acuerdo a sectores nuevos del comercio internacional (Ej. Propiedad Intelectual).

A raíz de esta ronda se acordó otra reducción de aranceles tanto de productos industriales como de productos agrícolas. El compromiso de reducción fue tomado por países desarrollados y por países en desarrollo, con el matiz de que los porcentajes de desgravación iban a ser diferentes entre unos y otros a fin de no afectar las industrias de los países en desarrollo.

Esta ronda fue la más ambiciosa, porque sus objetivos corresponden a la voluntad de lograr una mayor y más amplia regulación del comercio. Lo anterior porque se toma en cuenta nuevos sectores del comercio que hasta ese momento necesitaban ser regulados eficazmente. Estos nuevos sectores, tal como el de la propiedad intelectual. Además, como parte de las nuevas materias tratadas se discute sobre la liberalización de la prestación de servicios, los derechos de propiedad intelectual (como se ha mencionado), además de medidas de protección a la inversión extranjera.

Esta ronda se prolongó durante ocho años, ya que inició con la mencionada Declaración de Punta del Este en 1986 y finalizó en 1994 con la conclusión de la ronda de negociación, en donde el logro más importante fue la creación de la Organización Mundial del Comercio. Esta creación le dio una certidumbre institucional al sistema de comercio mundial y al conjunto de países que participan en este sistema, por lo que el Acuerdo de Marrakech es el resultado más importante de las negociaciones iniciadas casi un decenio atrás.

Cabe señalar que la Organización Mundial de Comercio, producto de la Ronda Uruguay, surge como un organismo especializado dentro del

sistema de las Naciones Unidas a quien se le faculta la *aplicación, administración y funcionamiento* del Acuerdo constitutivo y de los Acuerdos Comerciales Multilaterales, y que surge como una organización con personalidad jurídica y de carácter permanente, al contrario del GATT que era una organización sin un verdadero reconocimiento jurídico y con la característica de provisionalidad, lo cual provocaba incertidumbre entre los miembros del Acuerdo.

La Ronda Uruguay significó el triunfo en proceso de institucionalización del sistema multilateral de comercio. Las Rondas anteriores significaron la consolidación los principios concebidos por los países miembros del mismo desde la mitad del siglo XX.

Entonces, es indudable la importancia que tuvo el GATT como constructor del sistema de comercio multilateral, porque dejó los principios asentados, además de la legitimidad que gozaba entre los países miembros, lo cual trajo como consecuencia que la negociación de la Ronda Uruguay tuviera gran éxito, y que la creación de la OMC fuera el resultado de la voluntad de todos y cada uno de los países participantes en la mencionada ronda de discusión.

Sin duda es apreciable que la consolidación de los principios que rigen el comercio internacional hoy en día encuentra su mayor riqueza en este periodo, el cual va desde el surgimiento del GATT 47 hasta el establecimiento de la OMC. Es a partir de este momento cuando inicia una verdadera institucionalización en las reglas que se tienen que seguir para ser parte del sistema de comercio multilateral, por lo que ahora, los principios de los que hemos hablado encuentran en marco institucional más firme para poder ser observados por los participantes en el comercio internacional. Como hemos observado, el fin último de todo este proceso de construcción del sistema multilateral de comercio responde a la

necesidad de liberalizar el comercio. Esta liberalización del comercio tiene como medida necesaria la **reducción de los aranceles** impuestos por cada Estado frente a las mercaderías provenientes de otros países. Esta idea surge del hecho innegable que los aranceles (o sea, impuestos al comercio exterior) constituyen el obstáculo más común para el libre intercambio de bienes entre países, lo que hace necesaria su reducción, y hasta su desaparición, en aras de la liberalización comercial.

3.2 La Organización Mundial de Comercio.

3.2.1 El GATT como acuerdo multilateral.

El siglo XX fue importante en el proceso de creación de organizaciones internacionales. Este es el caso de la Organización Mundial del Comercio, la cual fue creada después de la Ronda Uruguay, la cual fue efectuada en el marco del GATT. El GATT, cabe recordar, no tenía el carácter de organización internacional de manera formal, dado que no contaba con un reconocimiento jurídico.

Es de vital importancia recordar y, así, poder entender la Organización Mundial de Comercio, que una *organización internacional es una asociación de Estados establecida por acuerdo entre sus miembros y dotada de un aparente permanente de órganos, asegura que su cooperación en la persecución de los objetivos de interés común que los ha determinado asociarse.*⁶⁵ Esta es la definición de lo que es una organización internacional, lo cual nos ayudará a comprender de mejor manera el origen, funcionamiento y fines de la OMC.

⁶⁵ ENCICLOPEDIA JURIDICA MEXICANA, Tomo V, p. 366.

Cabe enfatizar que una organización internacional no es solo un medio para alcanzar los fines establecidos por los Estados miembros, sino que también cuenta con capacidad para tomar decisiones. Este último rasgo responde a la decisión estatal de conferirle tal poder, dado que, se enfatiza, generalmente los miembros son Estados.

La Organización Mundial de Comercio es una organización internacional, porque tiene personalidad jurídica, entendida ésta como la capacidad de ser titular de derechos y obligaciones. Esta característica es la que la hace diferente a lo que fue el GATT hasta antes de la creación de la OMC. Es relevante decir que esta organización es una institución jurídica, creadas por medios de derecho y sometida ella mismo al derecho.

Como se ha señalado anteriormente, la OMC fue creada en la Ronda Uruguay, en donde el 15 de abril de 1994 se emite el Acta Final de Marrakech. Esta Acta contiene un acuerdo por el que se crea la OMC, la cual entraría en vigor el primer día del año de 1995. El Acta Final se componía de tres partes:

1. El Acuerdo entre los participantes de la Ronda Uruguay del GATT.
2. El Acuerdo por el que se crea la OMC y que modifica el GATT 47 con el protocolo de Marrakech y un conjunto de acuerdos multilaterales.
3. Las decisiones ministeriales y declaraciones sobre coordinación de política económica.

Los fines que se acuñaron durante todo el proceso de negociación de la Ronda Uruguay, y que se plasman por escrito en esta Acta son los siguientes:

- a) **Reducir las tarifas sobre mercaderías en un tercio.**
- b) Liberalizar el comercio en varios sectores, tales como, la agricultura, los textiles y los servicios.
- c) Aumentar la protección legal en el área de la propiedad intelectual.
- d) Facilitar la inversión transnacional.
- e) Establecer un método más efectivo para la solución de controversias entre los Estado miembros.⁶⁶

Definitivamente, el mayor logro plasmado en el Acta Final de Marrakech es el establecimiento de la Organización Mundial de Comercio que, como se ha mencionado, sería una organización en donde los miembros serían los Estados y que tendría un carácter permanente y, sobre todo, personalidad jurídica.

La Organización Mundial de Comercio (OMC) *es la organización internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países.*⁶⁷ Estos países, hasta la fecha, son 147 (los cuales representan más del 97% del comercio mundial).⁶⁸

La creación de la OMC responde a la esencia multilateral que el sistema de comercio mundial observa como necesaria y natural. Por eso vemos que a partir del fin de la Ronda Uruguay las corrientes que pugnan por un multilateralismo en las relaciones económicas

⁶⁶ MARZORATI, Osvaldo, *Derecho de los Negocios Internacionales*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 2ª. Edición, 1997. p. 156.

⁶⁷ Así se define a la OMC en su página electrónica oficial: www.wto.org

⁶⁸ Documento electrónico: *La OMC en pocas palabras*, también en www.wto.org

internacionales son frecuentes, y sobre todo, mayoría. Tal como se plasma en el Acuerdo de Marrakech de 1994 (ya citado), en donde se plasma este afán a través de un conjunto de instrumentos constitutivos de la OMC. Esto da como resultado que este hecho signifique la mayor reforma al comercio internacional desde que se constituyó, a mediados del siglo XX, el GATT, el cual dejó como herencia a la nueva organización, la consolidación de los siguientes principios:

- La libertad del comercio internacional;
- La igualdad de trato entre las partes contratantes (del cual se desprenden: el principio de nación más favorecida, el principio de trato nacional, y la eliminación de las restricciones cuantitativas.⁶⁹

Estos principios, desprendidos del derecho internacional económico fueron la mayor aportación del GATT, al nuevo orden que se creaba con la aparición de la OMC.

La característica multilateral que tiene la OMC se observa en que las bases principales sobre las que descansa esta organización son los Acuerdos multilaterales (los cuales son vinculantes para todos los Miembros), los cuales fueron negociados y firmado por los gobiernos de los países miembros y ratificados por los respectivos parlamentos nacionales. Cabe señalar que también existen los Acuerdos plurilaterales que sólo son vinculantes para los Estados miembros que los hayan aceptado.

La necesidad de la reforma respondía a que el GATT tenía un carácter **limitado** y **provisional** (esta última característica se establece

⁶⁹ FERNANDEZ, José Carlos. *Ob. Cit.* p.p. 96-97

de origen al crearse el GATT). Además, como se ha mencionado anteriormente, carecía de reconocimiento jurídico como organización internacional. Entonces, para dar certidumbre a los países miembros, era apremiante, crear una organización internacional que funcionará como tal. Por estas razones, la OMC fue creada tras la Ronda Uruguay, por lo que el GATT fue incorporado al conjunto de acuerdos multilaterales que forman parte de los instrumentos por los cuales se rige el comercio internacional, por lo que constituye el principal compendio de normas de la OMC respecto al comercio de mercancías. Es decir, el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio queda como un instrumento jurídico y deja de ser esa organización internacional *sin reconocimiento jurídico y de carácter provisional.*

Como ya se mencionó el GATT se incorpora al conjunto de acuerdos multilaterales de mercancías, el cual es una serie de textos de carácter jurídico, que rigen el intercambio de bienes entre países. Sobre todo, a través de estos textos se legaliza la liberalización comercial, además de que establecen las normas fundamentales por las que debe regirse el sistema de comercio internacional. Respecto a los acuerdos multilaterales sobre mercancías, además del GATT tenemos:

- Acuerdo sobre agricultura;
- Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias;
- Acuerdo sobre textiles y vestidos;
- Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio;
- Acuerdo sobre medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio;
- Acuerdo sobre medidas antidumping;
- Acuerdo sobre valoración en aduana;
- Acuerdo sobre inspección previa a la expedición;
- Acuerdo sobre normas de origen;

- Acuerdo sobre trámites de licencias de importación;
- Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias, y
- Acuerdo sobre salvaguardias.

El GATT como acuerdo multilateral exclusivamente se compone del cuerpo de disposiciones que encuentra su origen en 1947. En 1994, se le agrega a este conjunto de preceptos y principios una serie de "entendimientos" que actualizan las disposiciones, tratan de disminuir la posibilidad de desacuerdos entre los países miembros, además de subsanar las omisiones presentes en el régimen anterior del GATT. Entonces, la OMC incorpora las disposiciones de lo que se conoce como GATT 47, y hace una mención de la existencia de estas reformas, a las cuales se les denomina como GATT 94. Jurídicamente, el GATT 94 tiene ciertas diferencias con el GATT 47 como, por ejemplo, el hecho de que los países signantes del GATT original pueden optar por no pertenecer a la OMC.

Es importante señalar que uno de los principios de la Organización Mundial de Comercio en el tema de la toma de decisiones es que éstas se adoptarán mediante el *consenso*, mayormente, tal como se establece desde el GATT 47. El *consenso* se da cuando se adopta una decisión sobre un asunto, sin que ningún miembro presente en la reunión donde se adopte la decisión se oponga formalmente a ella. Aquí el principio es el de *un miembro, un voto*.

El órgano de decisión más importante más importante en el seno de la OMC es la Conferencia Ministerial, la cual puede tomar decisiones sobre cuestiones que surjan en el marco de los acuerdos multilaterales. Esta Conferencia Ministerial se debe reunir, por lo menos, cada dos

años⁷⁰. La estructura de la OMC es establecida en el artículo IV del Acuerdo por el que se instituye la OMC. Dicho precepto también establece como órgano de la OMC al Consejo General, el cual es el órgano permanente que desempeña las funciones de la Conferencia Ministerial en los intervalos entre las reuniones de ésta, además de que es quien ejecuta las directivas emanadas de las decisiones de la Conferencia Ministerial. Otros órganos, de carácter especializado, completan la estructura de la OMC.

En el caso de México, al ser miembro del GATT, participó en la Ronda Uruguay, por lo que el 30 de diciembre de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto de promulgación del Acta Final de la Ronda Uruguay*, la cual entró en vigor el 1º de enero de 1995. A partir de este hecho el papel de México es considerablemente activo.

Luego, el GATT es, a partir del establecimiento de la OMC, uno de los Acuerdos multilaterales en los cuales se apoya el funcionamiento de la OMC. Es importante subrayar que es el Acuerdo básico sobre el comercio de mercancías. Por tanto, es claro que el GATT original (1947), con la adición de las reformas y actualizaciones (1994) conforman el instrumento jurídico multilateral, que forma parte del conjunto de Acuerdos multilaterales en el marco de la OMC.

La parte esencial del principio de *liberalización comercial* se encuentra en la reducción de aranceles, que puede ser a través del marco del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio o mediante los Acuerdos regionales que existan entre países o bloques económicos. En el marco multilateral la reducción arancelaria se efectúa de acuerdo a lo dispuesto por el GATT (como acuerdo multilateral, en adelante).

⁷⁰ La última Conferencia Ministerial fue la realizada en Cancún, Quintana Roo, México en Septiembre de 2003 (10-14). Las anteriores: Doha (2001), Seattle (1999), Ginebra (1998), y Singapur (1996).

El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio ve establecido en su preámbulo que los medios para lograr sus objetivos son los siguientes:

*“Deseosos de contribuir al logro de estos objetivos, mediante la celebración de acuerdos encaminados a obtener, a base de reciprocidad y de mutuas ventajas, **la reducción sustancial de los aranceles aduaneros** y de las demás barreras comerciales, así como la eliminación del trato discriminatorio en materia de comercio internacional.”⁷¹*

En el anterior párrafo, el cual se encuentra insertado en el preámbulo del GATT, observamos la voluntad de liberalizar el comercio por medio de la reducción arancelaria.

Un artículo importante con relación a la reducción arancelaria es el XI. En este artículo se consigna el mandato que *Ninguna parte contratante impondrá ni mantendrá –aparte de los derechos de aduana, impuestos y otras cargas- prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante...* ”

⁷¹ Preámbulo del GATT.

3.3. Tratados de Libre Comercio de México.

3.3.1 Tratado de Libre de Libre Comercio de América del Norte.

El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio posibilita la integración económica entre países, ya sea en uniones aduaneras o zonas de libre comercio, en su artículo XXIV. Este artículo establece puntualmente lo siguiente, en su párrafo 5:

“...las disposiciones del presente Acuerdo no impedirán, entre los territorios de las partes contratantes, el establecimiento de una unión aduanera ni el una zona de libre comercio...”.

Este artículo se consagra como la excepción al principio de *no discriminación*, el cual es uno de los rasgos esenciales del sistema multilateral de comercio. Entonces, este precepto permite la posibilidad de los Estados de unirse con otros para establecer preferencias comerciales mutuas, fuera del marco multilateral establecido en el GATT. Con el artículo XXIV de dicho Acuerdo, nuestro país ha posibilitado la negociación y adopción como legislación interna los Tratados de Libre Comercio.

Es importante señalar que en el *Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT 94* se establece en el preámbulo que al momento de negociar un acuerdo, las partes *“deben evitar, en toda la medida posible, que su establecimiento o ampliación tenga efectos desfavorables en el comercio de otros Miembros”.*

El 1º. de enero de 1994 entró en vigor el primero de los tratados de libre comercio que ha signado y ratificado México hasta la fecha, el cual es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Hasta hoy nuestro país tiene 12 acuerdos comerciales, ya sea con algún país o con algún bloque económico. Cabe señalar que este ha sido el primer TLC en ser firmado por México, para responder a las políticas de apertura comercial que efectúa durante las últimas dos décadas. La apertura comercial de México se institucionaliza con la entrada de nuestro país al GATT a mediados de la década de los 80's. Tal y como vemos, esta apertura inició con el ingreso a un foro multilateral. Y es hasta la década de los 90's cuando esta apertura comercial se traduce con la firma de acuerdos regionales, iniciando con el ya mencionado TLCAN.

Los Acuerdos Comerciales tienen la naturaleza de tratado internacional. La Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 define la idea *tratado* como: *un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.* Esto es lo que se refiere a instrumentos jurídicos internacionales. En el ámbito interno, la Ley sobre la Celebración de Tratados en su artículo 2, fracción I establece que es *un convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos adquieran compromisos.*

A partir de aquí México ha negociado diversos tratados en materia comercial, con el fin de liberalizar el comercio con los países o bloques económicos en cuestión.

Los tratados de libre comercio de México, a la fecha, suman 12, los cuales han sido negociados, firmados y ratificados en un período alrededor de 10 años, dado que el primero, el TLCAN, inició negociaciones a principios de la década de los 90's. Con este hecho, se demuestra que la política de apertura comercial de México se ha hecho un tema indispensable en la agenda de los gobiernos mexicanos en los últimos años. La gran cantidad de Tratados comerciales firmados por México no se traduce en que la diversificación comercial de México sea una realidad, ya que solo el TLCAN es el tratado que regula una gran cantidad de comercio entre nuestro país y Estados Unidos y Canadá. En menor medida, está el TLCUE que enmarca un comercio menos voluminoso, pero cualitativamente importante para México y los países de la Unión Europea, que desde el 1º de mayo de 2004 suman 25.

Los Tratados de Libre Comercio de México cumplen con una estructura similar, dado que cumplen con el modelo presentado a partir del TLCAN, excepto en el caso del TLCUE que tiene grandes diferencias, las cuales se explicarán más adelante. La estructura común de los tratados de libre comercio es la siguiente⁷²:

a) Aspectos generales.

Disposiciones finales

Definiciones generales.

b) Comercio de bienes.

Trato nacional y acceso de bienes al mercado; agricultura y medidas fitosanitarias y zoonosanitarias; reglas de origen; procedimientos aduaneros; medidas de salvaguarda y prácticas desleales.

⁷² Elaborado por Pedro Trejo *et. al.* en *Comercio exterior sin barreras*, ISEF, 2001. p.p. 107 y 108

<p>c) Comercio de servicios. Principios sobre el comercio de servicios; entrada temporal de personas de negocios; telecomunicaciones; servicios financieros.</p> <p>d) Barreras técnicas al comercio. Medidas de normalización.</p>
<p>e) Compras del sector público.</p>
<p>f) Inversión.</p>
<p>g) Propiedad Intelectual.</p>
<p>h) Disposiciones administrativas. Publicación, notificación y granitas de audiencia y legalidad; administración del tratado.</p>
<p>i) Solución de controversias.</p>
<p>j) Otras disposiciones. Excepciones y disposiciones finales.</p>
<p>k) Anexos.</p>

Como hemos señalado, esta estructura es común a los tratados de libre comercio de México. El TLCAN es el que introdujo este modelo, y de ahí los demás TLC's han adoptado este orden.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte es el primer acuerdo comercial firmado por México. Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1993, y entró en vigor el 1º de enero de 1994. A través de sus 22 capítulos, se pretende llegar a hacer posible los objetivos establecidos durante la negociación trilateral. Estos objetivos son diversos, para lo cual, el que más nos interesa, y que se encuentra en todo preámbulo de los acuerdos comerciales es aquel que establece como objetivo lo siguiente:

“Reducir las distorsiones en el comercio”.

Dentro de este objetivo se abarca, obviamente, la desgravación arancelaria, la cual es sin duda una distorsión al comercio, Más claramente se dispone esto en el artículo 102 del capítulo 1º del TLCAN: “Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios entre los territorios parte”. Aquí podemos observar más claramente que la facilitación de la circulación de bienes es una asignatura trascendental en el marco de una zona de libre comercio, y para facilitar esto, se necesita, primeramente, eliminar el impuesto al comercio exterior. Hay que recordar que los aranceles son el primer obstáculo a los intercambios comerciales. Entonces, para esto, se requiere establecer la desgravación arancelaria, por lo que, disponen de listas de desgravación de bienes y el tiempo para llegar al *arancel cero*. Este fin último, el arancel cero, es la esencia de todo acuerdo comercial, ya que en éstos se persigue y se establece la desgravación total de las mercancías comercializables entre las dos partes signantes del acuerdo.

La importancia del TLCAN para la economía mexicana es que más del 70% del comercio exterior de México⁷³ se realiza con Estados Unidos, el cual es parte de la zona NAFTA.

3.3.2 Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea.

El Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea es el segundo de los grandes acuerdos comerciales que México tiene firmado, ya sea con algunos países o con algún bloque económico. Como es el fin último

⁷³ SANAHUJA, José Antonio, *Enseñanzas obtenidas a partir de la experiencia de los Acuerdos de México con América del Norte y con la Unión Europea*. Documento de trabajo en: ieie.itam.mx/docs04

de todo tratado comercial, también aquí se busca la liberalización del comercio que se efectuó entre las partes contratantes del convenio. Por lo que se desgravarán las mercancías progresivamente, a fin de otorgar un acceso preferencial a los productos provenientes de los territorios parte del tratado. Esto será, siempre y cuando se cumplan con las reglas de origen, como se establece en todo tratado de libre comercio.

Es de vital importancia señalar que este Tratado va más allá de un simple acuerdo comercial en donde se acuerde la liberalización de comercio. Este acuerdo comprende rubros ajenos al intercambio comercial. Este documento se llama *Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación México-Unión Europea*. A partir del nombre del documento puede notarse la amplitud del acuerdo, lo cual hace que la liberalización comercial sea un componente más en las relaciones entre México y la Unión Europea. Es importante señalar que el proceso de negociación fue difícil, ya que este Acuerdo contiene una característica, la cual no contiene ningún otro tratado que haya firmado México: *la cláusula democrática*. El hecho de la inserción de esta cláusula hace que la naturaleza de este acuerdo sea esencialmente diferente a los demás acuerdos comerciales celebrados por nuestro país.

Por otra parte, el proceso de aprobación de este acuerdo fue verdaderamente difícil, ya que las materias de las que se ocupa abarcan tres ámbitos de competencia: la comunitaria, la de la Unión Europea, y la compartida entre la Unión y los Estados miembros.

Ante este panorama, el acuerdo, para su aprobación, se dividió en 2: *Acuerdo Global y Acuerdo Interino*.⁷⁴ Este último era el que recogía la cuestión comercial, excepto el comercio de servicios. Como es sabido, la

⁷⁴ LEBRIJA, Alicia y SBERRO, Stephan (Coords.), *México-Unión Europea, el Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación*, Ed. Miguel A. Porrúa, México 2002. p.p. 26-27

política comercial es competencia exclusiva de la Comunidad Europea, a través de la Comisión. Esta característica hizo que la aprobación del acuerdo interino fuera, procedimentalmente, más fácil, por lo que la aprobación de la parte correspondiente al Tratado de Libre Comercio se dio antes que las demás partes del acuerdo.

El llamado *Acuerdo Global* encontró mayor dificultad para su aprobación, ya que las materias en él tratadas no son competencia exclusiva de la Comunidad Europea, por lo que su aprobación, debía cumplir el trámite de ratificación de los parlamentos de cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea.

El Tratado de Libre Comercio entró en vigor el 1º de julio de 2000, previa publicación en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de ese mismo año. Este Tratado comprende un proceso de desgravación arancelaria negociada por las partes, cual comprende tiempo específicamente negociados. Esto quiere decir, que el proceso de desgravación tiene una vida propia y ajena a la de los demás acuerdos comerciales que tiene México. Esta situación provocará problemas, los cuales se analizarán en el próximo capítulo.

La importancia de este Tratado recae en la oportunidad del acceso a un mercado con alrededor 450 millones de personas⁷⁵. Y esta cifra no es limitativa, ya que la Unión seguirá con su proceso de ampliación, por lo que el mercado de consumo en este bloque seguirá creciendo.⁷⁶

Los problemas que vienen son a escala constitucional, como se verá más adelante. Este problema es común a todos los acuerdos comerciales

⁷⁵ Esta cifra es a partir de la entrada de los 10 nuevos Estados miembros a la Unión el 1º de mayo de 2004.

⁷⁶ En 2007 se tiene contemplada la entrada de Bulgaria y Rumania.

de México. Hasta este momento, nuestro país es uno de los mayores exponentes de los acuerdos bilaterales de comercio, ya que en la actualidad tiene celebrados una gran cantidad de tratados de libre comercio con diferentes países o bloques, además de que hay procesos de negociación de otros tratados de libre comercio.

3.3.3. Otros tratados de libre comercio de México.

México, no agota sus acuerdos comerciales con el TLCAN Y EL TLCUE, sino que tiene signados muchos otros acuerdos comerciales, tanto con países como con bloques comerciales. Estos tratados internacionales son:⁷⁷

1. TLC México-G3 (Colombia y Venezuela)
2. TLC México-Costa Rica
3. TLC México-Bolivia
4. TLC México-Nicaragua
5. TLC México-Chile
6. TLC México-Israel
7. TLC México-Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras)
8. TLC México-Asociación Europea de Libre Comercio (Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza)
9. TLC México-Uruguay.

⁷⁷ Fechas de publicación en el DOF, según el orden de la lista: 9 de enero de 1995; 10 de enero de 1995; 11 de enero de 1995; 1º de julio de 1998; 28 de julio de 1999; 28 de junio de 2000; 14 de marzo de 2001; 29 de junio de 2001. El TLC México-Uruguay tiene pendiente su publicación el DOF. Ver en: www.economia.gob.mx

10. TLC México-Japón

En total, México tiene firmados 12 tratados de libre comercio lo cual hace que sea quien posea la mayor cantidad de acuerdos comerciales internacionales en el mundo. Aunque el porcentaje de importancia de estos 9 tratados comerciales es mínimo respecto a los signados con Canadá y Estados Unidos y con la Unión Europea, nos hace notar las intenciones de diversificar el comercio de México.

Como es obvio, atendiendo al fin de *liberalización comercial*, estos acuerdos comerciales contienen el capítulo de comercio de bienes, por lo que en éstos también se prevén la progresiva desgravación arancelaria.

Las listas de desgravación de cada tratado, como es claro, son **distintas**, pero prevén, en la generalidad, los mismos bienes. Por tanto, los bienes provenientes de los países o bloques con los que se tiene acuerdo comercial responderán al calendario de desgravación que se establezca en el tratado de libre comercio respectivo. Debemos recalcar que durante la negociación de estos acuerdos comerciales se siguió el modelo efectuado en el TLCAN, así como la estructura del tratado. Entonces, estos tratados siguen una estructura similar a aquella del TLCAN.⁷⁸

Como se ha mencionado la importancia de estos tratados para el comercio de nuestro país resulta realmente mínima. Además de que la diversificación de mercados no se ha dado como se esperaba, ya que la gran mayoría de nuestras exportaciones se dirigen hacia el mercado de los Estados Unidos, lo cual nos hace ver que el acceso a los mercados de los países ajenos al TLCAN tiene nula importancia.

⁷⁸ WITKER, Jorge y HERNANDEZ, Laura, *Ob. Cit.*, p. 200

Las listas de desgravación que se establecen en el marco de cada tratado comercial son diferentes unas de otras. Esto quiere decir, que la desgravación arancelaria va a distintos ritmos, y en algunos casos, no hay desgravación, ya que se trata de productos sensibles. En los casos en donde la desgravación de un producto con una misma clasificación arancelaria, se da en dos ó más tratados, obviamente con distinto grado de avance, es aquí donde se dan el problema objeto del análisis del presente trabajo.

La diferencia existente en los grados de avance de la desgravación provoca que haya un pago de impuesto de comercio exterior a la importación distinto, esto dependiendo del origen de la mercancía. Sin embargo, el hecho gravable es el mismo: **la introducción de mercancías a territorio nacional.**

Además esta situación provocará que haya un conflicto entre el hecho de una diferenciación en el cobro del impuesto de comercio exterior a la importación, y lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en su artículo 31, fracción IV, en donde se establece el principio de equidad impositiva como base para la constitucionalidad del sistema impositivo de nuestro país.

El artículo 31 fracción cuarta de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la equidad tributaria como uno de los principios rectores (además de la proporcionalidad) para la contribución al gasto público por parte de los gobernados.

Los aranceles, es decir, los impuestos al comercio exterior de importación, se establecen en diversos cuerpos jurídicos, aunque con

diferente porcentaje, dependiendo el origen del producto. Entonces este porcentaje es determinado según el origen de la mercancía, por ejemplo, si un bien tiene origen estadounidense y otro bien con la misma clasificación arancelaria viene de la Unión Europea se cobrará un porcentaje diferente, aún cuando sea el mismo hecho gravable. Y aún más, si el país de donde es originario el producto no tiene un acuerdo comercial signado con México, entonces este producto pagará el porcentaje establecido en la Ley del impuesto general de importación y exportación.

Estas situaciones son controvertibles con el principio de equidad impositiva, el cual exige que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación. En este caso esta *misma situación* se refiere al mismo hecho gravable o hipótesis de causación, es decir, la introducción de mercancías al territorio nacional

Esta situación es objeto de análisis en el capítulo próximo de este trabajo de investigación.

CAPITULO 4. Análisis jurídico del tratamiento arancelario en México.

4.1 Legislación nacional.

El comercio exterior es un instrumento esencial de la política comercial de cada Estado. Esta materia es regulada y administrada en el orden federal, dado que el artículo 73 en su fracción XXIX-A establece que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión *establecer contribuciones sobre el comercio exterior*. Entonces, vemos en este precepto de nuestra Carta Magna que las Entidades federativas no tiene competencia alguna en esta materia.

Para hacer el análisis de la situación del cobro de los impuestos de comercio exterior a la importación en nuestro país, entonces, es necesario el estudio de las disposiciones establecidas en las leyes en materia de comercio exterior o las relacionadas con ella. Pero, es de obvia importancia, basar el estudio en lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se constituye como la Ley Fundamental, y por tanto originaria de todo el sistema normativo mexicano. Es decir, el principio de supremacía constitucional es un elemento fundamental al momento de estudiar la situación del cobro del impuesto de comercio exterior a la importación y su situación respecto al principio de *equidad impositiva*. Este principio se establece en nuestra Constitución, y además se configura como una garantía individual del gobernado, a pesar de que se encuentra dispuesto fuera de la parte dogmática de la Carta Magna.

El sistema normativo mexicano encuentra su origen en la Constitución, la cual va a dar validez y legitimidad a las normas derivadas de ella. Por ello es necesario analizar la Constitución en primera instancia, continuando con el derecho derivado de ella, para analizar de

una manera sistemática el tema en cuestión. Es necesario mencionar de cada cuerpo normativo, los preceptos que se relacionan directamente con el tema, para posteriormente pasar al análisis puntual del problema.

4.1.1 Constitución Política.

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos establece la jerarquía de las normas en el sistema jurídico nacional.

Artículo 133. Esta constitución, las leyes del congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la república, con aprobación del senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

Después de la lectura de este artículo puede interpretarse que la Ley suprema de toda la Unión esta conformada por la Constitución, las leyes federales y los tratados internacionales. Sin embargo, a pesar de esta declaración. La supremacía se reserva a la Constitución, pues tanto las leyes federales como los tratados internacionales deben estar de acuerdo con ella. Es decir, están sujetos a la condición de que no sean contrarios a la Constitución.⁷⁹

Esto es lo que se ha llamado el *principio de supremacía constitucional*. Vemos que a partir del texto del artículo 133 se establece que lo dispuesto por la Constitución a través de su articulado es el marco rector de las normas jurídicas que emanen de ella. Es decir, todas las

⁷⁹ BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, Ed. Porrúa, México, 2001. p.p. 362-363

normas jurídicas, entre ellas los tratados internacionales, deben ir de acuerdo en lo que establezcan, con los principios constitucionales desplegados a lo largo de nuestra Carta Magna. Podemos decir que es un requisito *sine qua non* para la constitucionalidad y legitimidad de una norma jurídica, perteneciente al derecho derivado, que respete los principios establecidos en nuestra Constitución.

Debemos recordar que el principio de supremacía constitucional implica *que la Constitución tiene en todo caso preferencia aplicativa sobre cualquier otra disposición de índole secundaria que la contraríe*.⁸⁰

El presente trabajo encuentra su base en lo establecido en el artículo 31 fracción IV, en donde se estatuye que es obligación de los mexicanos: *Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del Estado y del municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes*.

En este precepto constitucional podemos distinguir tanto una obligación como un derecho: el pago de contribuciones como obligación, así como el derecho que se tiene para que estas contribuciones sean proporcionales y equitativas. En otras palabras, el Estado debe establecer las contribuciones de acuerdo a lo establecido en este precepto.

Entonces, el Estado debe expedir leyes fiscales que respeten estos principios. Y en el caso del presente análisis el respeto al *principio de equidad impositiva*, es esencial para que la ley fiscal o el establecimiento de los porcentajes arancelarios sean constitucionales. Es importante señalar que la equidad impositiva deber ser entendida, en términos

⁸⁰ *Idem*. p. 366.

generales como *mismo trato a contribuyentes cuando se encuentran en la misma hipótesis de causación*.

En el caso de los Tratados de Libre Comercio se establecen listas de desgravación que responden a distintos tiempos de perfeccionamiento. De un TLC a otro se desgravan mercancías con distinto ritmo, y en el caso de un tipo de mercancía común (con la misma clasificación arancelaria) a todos los tratados, ésta es objeto de un diferente proceso desgravatorio dependiendo del acuerdo comercial.

4.1.2 Ley del impuesto general de importación y de exportación.

La Ley del Impuesto General de Importación y de Exportación⁸¹ establece los porcentajes que se deben pagar por la introducción a territorio nacional de mercancías provenientes de otros países, este es el caso del impuesto a la importación. Así como establece los porcentajes a pagar por la extracción de mercancías del territorio nacional, caso que corresponde al impuesto a la exportación. Para fines del presente trabajo, esta Ley se considerará a efecto del impuesto de comercio exterior a la importación. Este impuesto considera a las personas físicas o morales que se encuentren en este hecho.

La base gravable del Impuesto General de Importación es *el valor en aduana de las mercancías, el cual es el valor de transacción de las mismas*.

⁸¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 2002, entró en vigor el 1 de abril del mismo año.

Esta Ley es importante para nuestro análisis, dado que es la que establece las tarifas a pagar por las mercancías provenientes de otros territorios. Y es importante señalar que las mercancías que pagarán las tarifas establecidas por esta Ley no gozarán de un trato preferencial, ya que sus países de origen no tienen un **Tratado de Libre Comercio celebrado con México**. Es decir, las disposiciones establecidas en este ordenamiento a lo único que responden es a los compromisos adquiridos por México en el marco del sistema multilateral de comercio, o sea, el GATT.

Como hemos visto anteriormente, esta Ley es expedida por el Congreso de la Unión, ya que el único competente para legislar en materia de contribuciones es éste poder. En esta competencia exclusiva para legislar sobre esta materia participan tanto la Cámara de Diputados, como la Cámara de Senadores. Esto a diferencia de los Tratados de Libre Comercio⁸², que son celebrados por el poder ejecutivo, y aprobados, solamente, por la Cámara de Senadores. Entonces, como podemos ver, el grado de soberanía en la decisión es diferente de un ordenamiento (la Ley) a otro (TLC).

La Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación se presenta como un ordenamiento fiscal con importancia hacia el exterior, ya que es el reflejo de los compromisos adquiridos por nuestro país en el marco de la Organización Mundial de Comercio. Sobre todo, los compromisos que se aceptan a partir de las disposiciones dispuestas en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio. Estas obligaciones adquiridas en el marco multilateral de comercio tienen su expresión más clara en la Ley en cuestión, además de que estas son las mismas obligaciones adquiridas por los demás Estados Miembros. Esto no es el

⁸² Artículos 76 fracción I, 89 fracción X, y 133 de la nuestra Constitución.

caso de los Tratados de Libre Comercio, ya que estos invocan la excepción establecida en el artículo XXIV del GATT, por lo que las listas de desgravación anexas a cada acuerdo comercial provocan la no-observancia de las tarifas establecidas en la Ley. Y esta situación es determinante, porque provoca una diferenciación en el cobro del impuesto de comercio exterior a la importación, aunado a que la desgravación en el marco de cada TLC sigue un ritmo diferente respecto a otro.

4.1.3 Ley de comercio exterior.

La Ley de Comercio Exterior⁸³ establece sus objetivos en su artículo 1º, los cuales están de acuerdo con lo establecido por nuestra Constitución. Este artículo establece el objeto de la Ley:

“...regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población”.

Esta Ley se coloca como cuerpo jurídico básico que regula el comercio exterior en nuestro país. Es importante señalar que este ordenamiento define al *arancel* como *las cuotas de las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación*.

Hemos señalado que los diferentes procesos desgravatorios en nuestros TLC's provocan diferentes tarifas a pagar por la introducción de mercancías al territorio nacional, y que éstas son incompatibles con las establecidas en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y

⁸³ Publicada en el DOF el 27 de julio de 1993, entró en vigor el 28 de julio del mismo año.

Exportación. Esta posibilidad se ve reflejada en el artículo 14 de esta Ley, el cual establece:

“Podrán establecerse aranceles diferentes a los generales previstos en las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación cuando así lo establezcan tratados o convenios comerciales internacionales de los que México sea parte.”

Posterior a la lectura de este artículo vemos que, a nivel legal, la posibilidad del establecimiento de aranceles diferentes a aquellos de la Ley de Impuestos Generales de Importación y Exportación es dispuesta en esta norma. Este hecho hace surgir dificultades, ya que genera conflicto con el contenido del artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución.

La situación que puede generar lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley de Comercio Exterior es el choque con uno de los principios fundamentales del sistema impositivo mexicano, es decir, la *equidad impositiva*. Este principio establecido en el artículo 31 fracción IV establece la igualdad de trato a los contribuyentes que se encuentran en la misma hipótesis de causación. Además debemos recordar que el origen de la legislación federal y de los tratados internacionales en materia comercial, es decir, la posibilidad de su existencia está condicionada por nuestra Carta Magna. Entonces, vemos que la Ley de Comercio Exterior debe respetar lo dispuesto por los preceptos constitucionales, y no generar conflictos entre lo que ella establece y lo que establece nuestra Ley Fundamental, como puede ser provocado por el artículo 14 de la Ley de Comercio Exterior.

Las leyes emanadas de una Constitución deben regular una materia prevista por la Constitución, respetando sus principios, y no estableciendo situaciones que pueden desembocar en una excepción de

los principios constitucionales, y que se contravengan de manera esencial. Las únicas situaciones excepcionales que pueden ser aceptables son las previstas expresamente en la Constitución. El carácter expreso de las excepciones otorga certeza a los gobernados, por lo que aquí radica la importancia de que sea en la misma Constitución donde se establezcan las excepciones a los principios fundamentales establecidos en ella.

En el caso del principio de *equidad impositiva* no se establece una excepción a escala constitucional, y, en cambio sí se establece en el orden legal si consideramos el artículo 14 de la Ley de Comercio Exterior como tal. Es importante subrayar que en caso de considerarse al artículo 14 de la Ley de Comercio Exterior como una excepción al principio de *equidad impositiva* esta se da en una Ley emanada de la Constitución, y por tanto, subordinada en su contenido a ella.

4.1.4 Ley aduanera.

La Ley Aduanera⁸⁴ se constituye como otros de los ordenamientos que regulan la entrada de las mercancías al territorio nacional, tal como se establece en la primera parte del artículo 1º de esta Ley:

“ Esta ley, las de los impuestos generales de importación y exportación y las demás leyes y ordenamientos aplicables, regulan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías...”.

Como observamos, esta Ley se confirma como complementaria de aquellas que también tienen una aplicación directa sobre el comercio exterior de México. Sobre todo, porque establece expresamente que

⁸⁴ Publicada en el DOF el 15 de diciembre de 1995.

sobre la introducción de mercancías del territorio nacional y la extracción de éstas de él, se causarán impuestos. Puntualmente esto se establece en el artículo 51 el cual dispone:

“Se causarán los siguientes impuestos al comercio exterior:

I. General de exportación conforme a la tarifa de la Ley respectiva.

*II. **General de importación** conforme a la tarifa de la ley respectiva.”*

Por otra parte, establece quienes serán los sujetos obligados a pagar los impuestos señalados en el artículo 51 de esta Ley. Esto se determina en el numeral 52, en donde se dispone que *“están obligadas al pago de impuestos al comercio exterior las personas físicas y morales que **introduzcan mercancías al territorio nacional** o las extraigan del mismo...”*. En esta Ley, podemos ver, se establecen claramente cuáles son los impuestos a cobrarse como contribución por, sobre todo, la introducción de mercancías al territorio de nuestro país. También se establece quienes son los obligados al pago de estos impuestos.

La materia de comercio exterior encuentra su regulación impositiva, de manera declarativa, en los numerales señalados. La regulación exacta de las tarifas a pagarse se aplicará en el marco de lo dispuesto en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, así como por cada Tratado de Libre de Comercio del cual México sea parte. En otras palabras, esta Ley forma parte del conjunto de disposiciones que regulan la materia de comercio exterior mexicana, en donde se reglamenta esta materia de forma amplia, estableciendo puntualmente la existencia de un impuesto a pagar por la introducción de mercancías a territorio nacional, así como el señalamiento de los sujetos obligados a pagar el impuesto, ya que están dentro de la hipótesis de causación.

Es importante para este análisis señalar que se formula una disposición similar a aquella contenida en el artículo 14 de la Ley de Comercio Exterior, ya mencionada. Esta disposición se encuentra contenida en el artículo 1º *in fine* de la Ley Aduanera. En esta parte se establece que:

“Las disposiciones de las leyes señaladas en el párrafo primero se aplicarán sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte”.

Esta disposición establecida por el primer artículo de la Ley Aduanera equivale a la dispuesta por la Ley de Comercio Exterior (Art. 14), ya que establece que sus disposiciones, en caso de no ser compatibles con lo establecido en algún tratado internacional, esto no perjudicará la aplicación del contenido del tratado. Entonces, vemos que esto se establece de una manera más amplia de cómo se hace en la Ley de Comercio Exterior⁸⁵, ya que en el numeral de esta última Ley se hace mención expresa de la posibilidad de establecimiento de aranceles diferentes a los establecidos en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación.

El alcance de lo establecido en la parte final del artículo 1º de la Ley Aduanera se equipara al del artículo 14 de la Ley de Comercio Exterior, solo que se hace una mención más amplia de esta posibilidad.

Esta reiteración de la posibilidad de un contenido no compatible entre la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación y los TLC's, nos confirma el establecimiento de un régimen de excepción al principio de *equidad en materia tributaria*. Sin embargo, esta excepción

⁸⁵ *“Podrán establecerse aranceles diferentes a los generales previstos en las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación cuando así lo establezcan tratados o convenios comerciales internacionales de los que México sea parte.” Artículo 14.*

es dispuesta en el orden legal, y no constitucional, lo cual causa un claro conflicto entre lo que se establece o se pudiera llegar a establecer en los TLC's y el contenido de la Ley que regula y establece las tarifas al comercio exterior. Cabe recordar que la Ley Aduanera al igual que la Ley de Comercio Exterior están por debajo, jerárquicamente, de nuestra Carta Fundamental.

4.1.5 Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006.

El Plan Nacional de Desarrollo encuentra su base constitucional en el artículo 26 del texto fundamental

“Artículo 26. *El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación...”*

El PND debe ser elaborado considerando los objetivos consagrados en la Constitución, así como se establecen el mismo precepto constitucional: *los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinaran los objetivos de la planeación.*

El Plan Nacional de Desarrollo es obligatorio para la Administración Pública Federal, es decir, es de forzosa observancia.⁸⁶ Entonces, se constituye como una norma de carácter obligatorio en la actuación de la Administración Pública de nuestro país, además de que su vigencia corresponde a la duración del mandato constitucional del Presidente de la República.

⁸⁶ “ Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la administración pública federal.” Artículo 26 segundo párrafo.

El artículo 26 de la Constitución declara el establecimiento por parte del Ejecutivo Federal de un Plan Nacional de Desarrollo. Pero es la Ley de Planeación⁸⁷ la que detalla lo relacionado a la elaboración, aprobación, y puesta en marcha del PND.

El artículo 3 de la Ley de Planeación define a la Planeación Nacional de Desarrollo como *“la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base(...) al ejercicio de las atribuciones del ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la **actividad económica**, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen”*. Como vemos en esta definición la actividad económica es una de las materias principales sobre las que se ocupa la planeación. E incluida, como es claro, en ésta el comercio exterior. Entonces, las reglas a seguir en materia de comercio exterior por la Administración Pública Federal están establecidas en el PND. Siempre que estas reglas sean compatibles con nuestra Constitución.

El PND⁸⁸ que rige a la Administración Pública Federal en estos momentos es el correspondiente al período 2000-2006⁸⁹, el cual corresponde al lapso en que habrá de gobernar el actual Presidente de la República.

Una de las partes fundamentales del actual, así como de los anteriores PND's, es la política económica y los lineamientos en que habrá de desarrollarse durante el periodo en cuestión. La política económica implica, también, la política comercial. Es aquí donde la materia de comercio exterior es establecida en el Plan. Por tanto, los

⁸⁷ Publicada en el DOF el 5 de enero de 1983.

⁸⁸ Ver en: <http://pnd.presidencia.gob.mx>

⁸⁹ Publicado en el DOF el 31 de mayo de 2001.

lineamientos, ahí establecidos son de observancia obligatoria por la Administración Pública al momento de instrumentar y llevar a cabo el comercio exterior de nuestro país.

En el PND 2000-2006, la competitividad se alza como un tema clave en los postulados del documento. Se establece como punto de referencia para el éxito de nuestro país en su inserción a los mercados internacionales, ya que se aprovecharía la participación de México en procesos de liberalización comercial. La liberalización comercial traería la oportunidad al consumidor mexicano el acceso a bienes importados, lo cual se deberá aprovechar para identificar los sectores o ramas que demanden el nuevo mercado interno y ajustarse a la tendencia internacional, incorporando dentro de este proceso a la pequeña y mediana empresa.⁹⁰ Este postulado sirve como base para continuar con el proceso de liberalización comercial en el que nuestro país esta inserto desde hace dos décadas. Y, por tanto, en aras de la competitividad, se seguirá con la política de inserción en el mercado internacional. La competitividad de la industria nacional puede verse afectada por el proceso de inserción en el mercado internacional, pero sobre todo, por la liberalización comercial, a la que México se ha comprometido a través de los TLC's.

La continuidad en la firma de los TLC's, implícita como objetivo en el PND, provoca una mayor gravedad en el problema derivado del establecimiento de diferentes listas de desgravación al crear nuevos ritmos, y por tanto, incompatibilidades con la legislación nacional, pero, sobre todo, con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La competitividad es una aspiración legítima de toda industria, la cual debe ser fomentada por el Estado. Si el Estado desea fomentarla a

⁹⁰ WITKER, Jorge y HERNANDEZ, Laura. *Ob. Cit.* p. 271

través de su inserción en el mercado internacional, mediante la firma de TLC's, y poniendo a nuestras industrias a competir directamente con industrias pertenecientes a potencias económicas, entonces esto constituiría un mayor problema. Y la competitividad de la industria nacional, además, puede verse afectada por la liberalización comercial acordada por México con otros países o bloques económicos con mayor capacidad económica, tecnología, y un mejor posicionamiento en el ámbito internacional.

4.2 El cobro diferenciado de aranceles ¿contravención a los preceptos constitucionales?

El artículo 31 fracción IV establece los requisitos para que un impuesto, cualquiera que sea su objeto a gravar, sea constitucional. Estos requisitos son:

1. Que sean proporcionales.
2. Que sean **equitativos**.
3. Que estén establecidos en una ley.

A pesar de que este precepto no se encuentra en el capítulo constitucional "*De las garantías individuales*", los requisitos que se establecen para la constitucionalidad de un impuesto constituyen una garantía del gobernado. Es decir, son garantías de seguridad jurídica en materia tributaria⁹¹. Por tanto, el principio de *equidad impositiva* se configura como una garantía individual, y provoca la existencia de una obligación por parte del Estado para establecer impuestos respetando los requisitos enumerados en el artículo 31 fracción IV, evitándose así la

⁹¹ ROJAS, Ariel, *Las garantías individuales en México*, Ed.Porrúa, México 2002. p.521.

discrecionalidad en materia impositiva. Es decir, este precepto constitucional se confirma como una verdadera limitación para el gobernante en esta materia.

Como se ha mencionado, el principio de equidad impositiva es una garantía individual, aunque no este prevista dentro del Capítulo primero de la Constitución. El carácter de garantía individual se ha venido gestando a partir de las interpretaciones del máximo órgano jurisdiccional: la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Corte ha interpretado: *"...si bien el artículo 31 de la Constitución, que establece los requisitos de proporcionalidad y equidad como derecho de todo contribuyente, no está en el capítulo relativo a las garantías individuales, la lesión de este derecho sí es una violación de garantías..."*⁹²

El carácter de garantía individual del principio de *equidad impositiva* queda firme después de la interpretación de la Suprema Corte. Entonces, cualquier violación a este principio equivale a una contravención a los postulados constitucionales en esta materia. Por lo cual nuestra Constitución puede ser invocada para proteger de esta lesión al derecho. Un impuesto inequitativo es una situación que puede configurarse desde el momento que existen una Ley federal que establece tarifas, y un sin número de Tratados de Libre Comercio que fijan una regulación directa sobre los impuestos de comercio exterior a la importación. Y debemos recordar que estos dos tipos de cuerpos normativos son jerárquicamente inferiores a nuestra Carta Fundamental.

⁹² IMPUESTOS, VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE LOS. Séptima época, Pleno, Apéndice de 1995, Tomo I, Tesis 173, pag. 173

4.2.1 Situación del cobro de aranceles. Distinto arancel para el mismo hecho gravable.

El cobro de aranceles, en particular aquellos que gravan la importación de mercancías, se encuentran en una situación de absoluta complejidad. Esta situación se deriva del diferente trato que se le da a las mercancías, a pesar, de que estas pertenezcan a una misma fracción arancelaria, pero provienen de un territorio de origen diverso. Esto es provocado por los acuerdos comerciales en donde se otorga un acceso preferencial al mercado mexicano, y en los cuales se desarrolla un calendario de desgravación diferente uno de otro. Por tanto, para un mismo producto, en algún momento, puede haber diferentes tarifas a pagar debido a su país de origen. Esta situación se observa más claramente en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, la cual es la que establece los porcentajes a países terceros, es decir, a aquellos que no tienen un Tratado de Libre Comercio con nuestro país.

En esta situación debemos considerar que la introducción de mercancías a territorio nacional es el *hecho gravable*, y la mercancía a introducir constituye un *hecho gravable específico*.

Hay varias situaciones, en donde se pueden observar el trato diferente que se le da a los productos en razón de su origen. Sobre todo, como se ha señalado, esta situación es más obvia cuando se confrontan las tarifas establecidas por la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación y con las establecidas por los TLC's, dependiendo del período de desgravación en que se encuentra cada acuerdo.

Como ejemplo tenemos lo siguiente:

PRODUCTO	TARIFA ESTABLECIDA EN LA LIGlyE.	TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON CHILE
Manzana (Partida: 0808.10.01)	23% ⁹³	3.3% ⁹⁴

En el cuadro anterior podemos ver que el hecho gravable específico es la *Manzana*. Esto queda firme con la fracción arancelaria correspondiente a este producto el cual es: 0808.10.01. Esto último soporta la idea de que el hecho gravable es idéntico, pero que las tasas arancelarias son diferentes: Si la manzana proviene de un país con el cual México no tiene TLC entonces la tasa a pagar es el 23% (tomando como base un kilogramo de producto). En cambio, si el producto proviene de Chile, con quien México tiene un acuerdo comercial, entonces, la manzana, en este momento, pagaría el equivalente a 3.3%.

Esta situación es común si se hace una confrontación entre las tasas arancelarias establecidas en la LIGlyE con los TLC's, y, aún si esta confrontación se realizara entre los TLC's. La diferencia de tasas arancelarias, aunque sea el mismo producto (misma fracción arancelaria), es el común denominador en esta situación. Todo esto es determinado por el origen del producto. Este hecho provoca que haya un conflicto con el principio de *equidad impositiva (Ante el mismo hecho gravable, igual trato al contribuyente)*.

Como se ha dicho esto es común, además se ha acrecentado esta situación debido a la proliferación de tratados en materia comercial. Esta situación también es visible si se hace una comparación entre lo

⁹³ En donde la unidad es por Kilogramo.

⁹⁴ Porcentaje correspondiente al año 2004.

establecido entre nuestra LIGlyE y el TLCAN (ya que es el tratado con mayor avance en la desgravación), además del resto de los tratados de libre comercio. Otro ejemplo de la situación conflictiva puede ser visto en el siguiente cuadro:

PRODUCTO	LIGlyE	TLC CON COSTA RICA
PERAS ⁹⁵ (Partida:0808.20.01)	23%	20% ⁹⁶

Este cuadro ejemplifica y confirma que la situación de diferenciación arancelaria es tangible, y por tanto provoca conflicto con las disposiciones constitucionales relativas a la materia impositiva.

Como se ha señalado anteriormente, esta situación encuentra su punto extremo cuando se establece una tasa por la LIGlyE para un determinado producto, y éste en el marco de un TLC ha alcanzado un *arancel cero* si proviene del territorio de una de las partes contratantes del acuerdo relativo.

El TLCAN es el acuerdo comercial de México que muestra un mayor avance en su programa de desgravación. Se pueden identificar muchos casos en donde el conflicto se agrava, ya que la Ley establece una tarifa, en cambio, en el marco del tratado se ha llegado al *arancel cero* para el producto en cuestión. Esto se observa aquí:

⁹⁵ Tomando como unidad el kilogramo.

⁹⁶ Esta lista puede ser vista en: www.comex.go.cr

PRODUCTO	LIGyE	TLCAN
Tejidos de lana o pelo fino para tapicería ⁹⁷ (Partida: 5112.2001)	18%	Exento de arancel ⁹⁸

Esta situación se acentúa, sobre todo, por la desgravación en el marco del TLCAN, ya que esta cerca de perfeccionarse, además de que este bloque significa el de mayor actividad comercial para nuestro país. También el TLCUE representa un conflicto, ya que se negoció de manera tal que en poco tiempo las desgravaciones equivalgan a las negociadas en el TLCAN.⁹⁹ Por tanto, la constancia en la aparición de productos exentos de arancel en el marco de estos dos tratados provoca que haya un trato aun más desigual para personas que importen productos con la misma fracción arancelaria, pero que no tiene el beneficio señalado.

Hasta aquí se han confrontado esta situación entre TLC's y la Ley. Sin embargo, esto también sucede entre productos de la misma partida arancelaria, pero regulados por distintos TLC's. Cabe señalar que las partidas arancelarias sirven como base para establecer que se está en el mismo hecho gravable específico. Hay que recordar que la introducción de mercancías en territorio nacional, es decir, la importación, es el hecho gravable genérico para efectos de este trabajo.

Hasta aquí se han mostrado ejemplos que constituyen una muestra de lo que sucede a la luz de la LIGyE y los compromisos de desgravación de lo que sucede en ciertos acuerdos comerciales. Pero, como se ha dicho, esta situación tiene una mayor incidencia por la gran cantidad de TLC's firmados, así como el gran universo de productos que

⁹⁷ Se toma como unidad base el Metro Cuadrado.

⁹⁸ De 1999 en adelante. Esto puede ser visto en: www.sice.oas.org/trade/nafta_s

⁹⁹ LEBRIJA, Alicia y SBERRRO, Stephan, *Ob. Cit.*, p.p. 37 y 38

se contemplan en los tratados de libre comercio que ha celebrado México.

4.2.2 El artículo 31 fracción IV de la Constitución. El principio de equidad en materia tributaria.

A lo largo de este trabajo se ha establecido que el artículo 31 fracción IV establece los requisitos para que un impuesto tenga validez constitucional. Este hecho está soportado por los diferentes criterios de la Suprema Corte de Justicia¹⁰⁰. Entre estos requisitos constitucionales para la validez de los impuestos se encuentra el principio de *equidad impositiva*.

La Corte, sobre este principio, ha emitido tesis jurisprudencial, por tanto vinculatoria para los tribunales, en el sentido que el principio de equidad tributaria *"exige que los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma que lo regula, lo que a la vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una idéntica situación..."*¹⁰¹ En esta tesis jurisprudencial puede observarse el criterio del órgano facultado constitucionalmente para interpretar la Constitución acerca del principio de equidad impositiva. Mas simplemente, es una manifestación del principio de igualdad entre los ciudadanos en el que descansa nuestra Carta Magna¹⁰².

¹⁰⁰ Como ya se citó en la jurisprudencia "IMPUESTOS. VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE LOS".

¹⁰¹ IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTÍCULO 31 FRACCIÓN IV CONSTITUCIONAL. Novena época, Pleno, Marzo de 2000, Tesis 24.

¹⁰² Artículo 1º. "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece..."

Para reafirmar el concepto de equidad impositiva la Corte en otra tesis jurisprudencial establece que uno de los elementos de este principio es “ *a iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas*”.¹⁰³

Además como se establece en el mismo artículo 1º de la Constitución, el goce de garantías por el ciudadano es absoluto, y solo en los casos que establece específicamente la Carta Magna podrán restringirse o suspenderse. Esto nos hace notar la importancia que para afectar una garantía individual por parte de los gobernantes es requerido que se establezca expresamente en el Texto Fundamental. Sin embargo, los principios de validez constitucional de los impuestos establecidos en el artículo 31 fracción IV no encuentran un régimen de excepción establecida en el Ordenamiento Supremo. Entonces, en el ámbito constitucional, el goce de la garantía de *equidad impositiva* es absoluto en su goce y exigibilidad.

Esta igualdad es tomada como base para que nuestro máximo órgano jurisdiccional emita una tesis jurisprudencial en el siguiente sentido: “*El texto constitucional establece que todos los hombres son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social; en relación con la materia tributaria, consigna expresamente el principio de equidad para que, con carácter general, los Poderes Públicos tengan en cuenta que los particulares que se encuentren en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor...*”¹⁰⁴ Y la Corte remata esta tesis estableciendo: “*El valor superior que persigue este principio consiste, entonces, en evitar*

¹⁰³ EQUIDAD TRIBUTARIA. SUS ELEMENTOS. Novena época, Pleno, junio de 1997, Tesis 41.

¹⁰⁴ EQUIDAD TRIBUTARIA. IMPLICA QUE LAS NORMAS NO DEN UN TRATO DIVERSO A SITUACIONES ANALOGAS O UNO IGUAL A PERSONAS QUE ESTEN EN SITUACIONES DISPARES. Novena época, Pleno, Junio de 1997, Tesis 42

que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien propiciar efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica”.

El artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución y las tesis jurisprudenciales emitidas por la Corte nos demuestran la importancia que tiene el principio de *equidad impositiva* para el mantenimiento del sistema impositivo de nuestro país. Además de que es una manifestación del principio de igualdad establecida en rango constitucional, específicamente en el mencionado artículo 1º.

Luego, si una Ley o tratado internacional, o cualquier otro ordenamiento subordinado a la Ley Fundamental, contraviene los preceptos constitucionales esta carece de validez y legitimidad, Por tanto, se pueden exigir el cumplimiento de la obligación del Estado establecida en la Carta Magna a través de nuestros tribunales.

En el caso específico, si una Ley o tratado internacional establece decisiones materia impositiva, entonces deben ser respetados los principios establecidos por la Constitución. En caso de que esta Ley o tratado internacional, mediante sus disposiciones, contravenga el principio de *equidad impositiva*, entonces, estas disposiciones son contrarias a la Constitución. Es necesario subrayar que nuestra Constitución establece el goce absoluto de las garantías que otorga a los ciudadanos. Solo en los casos que establezca la Constitución expresamente, estas podrán restringirse o suspenderse.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Artículo 1º, primer párrafo.

La regulación que establece cada tratado en materia arancelaria provoca que haya un tratamiento diferente respecto al cobro del impuesto de comercio exterior a la importación. Esto se traduce en que haya un trato diferente a los contribuyentes, a pesar de que en un determinado momento, se encuentra en una situación de hecho o hipótesis de causación idénticas. Esta situación queda asentada gráficamente en los cuadros presentados anteriormente, en donde el hecho gravable genérico es la importación, y el hecho gravable específico es el producto. Para determinar el carácter específico del hecho gravable se acude a las fracciones arancelarias. Y esto, confrontado con el principio de *equidad tributaria*, resulta contrario a lo que se establece en el artículo 31 fracción IV de la Constitución.

4.2.3 La supremacía constitucional. El artículo 133.

La jerarquía normativa en el sistema jurídico mexicano esta encabezada por la Constitución Política, la cual es el ordenamiento que da validez y legitimidad a cualquier otro ordenamiento inferior a él. Cualquier norma derivada de la Carta Magna debe respetar los principios constitucionales para ser válida y legítima. Este requisito debe ser observado por los legisladores al momento de crear o reformar una ley, o por el Ejecutivo y el Senado al momento de celebrar y ratificar, respectivamente, los tratados internacionales. En todo caso, todo ordenamiento en el derecho nacional mexicano esta subordinado a lo establecido en la Constitución Política, sin que haya posibilidad de contravenir o ir más allá de los preceptos constitucionales en perjuicio de las garantías del gobernado.

El artículo 133 de nuestra Constitución es la que establece el principio de supremacía constitucional, en donde no queda duda de la superioridad jerárquica de la Carta Magna.

Los conflictos que se han dado en el sistema jerárquico de normas en el derecho mexicano, nunca involucran a la Constitución, en donde se entiende que la supremacía constitucional es una idea firme en el sistema jurídico mexicano. Estos conflictos versan sobre la posición jerárquica de las leyes y los tratados internacionales. En este tenor, la Corte se ha manifestado en el siguiente sentido:

*"Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. **Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental** y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local..."¹⁰⁶*

¹⁰⁶ TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERARQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Novena época, Pleno, Noviembre de 1999, Tesis 77

Como pudimos ver en este criterio de la Corte donde hay conflicto es respecto a la posición jerárquica de las leyes y los tratados internacionales. La supremacía de la Constitución es una posición unánime de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo es importante señalar la tesis anterior es aislada, por lo que todavía no llega al carácter de jurisprudencia. Luego, el criterio de la superioridad jerárquica de los tratados internacionales respecto a las leyes federales no es vinculante para los tribunales en caso de resolución jurisdiccional.

4.2.4 ¿Los compromisos internacionales adquiridos implican una excepción a la aplicación del artículo 31 fracción IV?

La Constitución establece que para poder restringirse o suspenderse garantías individuales debe ser de acuerdo a los casos y con las condiciones que la misma Carta Magna estatuye.

El artículo 31 fracción IV contiene garantías individuales, y por tanto, para ser restringidas o suspendidas se requiere que haya una excepción prevista al goce absoluto de estos derechos. Sin embargo, la Constitución no dispone de algún régimen de excepción para lo establecido por el artículo en cuestión. Entonces, la Constitución no permite que se le invoque en caso de que los gobernantes contravengan, a través del derecho derivado, el principio de *equidad impositiva*, el cual es contenido en el artículo 31 fracción IV. El derecho derivado que se menciona incluye a los tratados internacionales. Por tanto, los tratados internacionales celebrados por México deben establecer disposiciones no violatorias de nuestra Constitución.

Si un tratado internacional, en sus disposiciones, marcha en contra de la Carta Magna, entonces carece de validez y legitimidad. De hecho si un tratado internacional contraviene las garantías del gobernado en México, entonces, también esta en contra del artículo 15 de la Constitución:

“No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país en donde se cometió el delito, la condición de esclavos; ni de convenciones o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano”.

Ante estas consideraciones, y en el marco del tema que nos ocupa: *¿Los compromisos internacionales adquiridos implican una excepción a la aplicación del artículo 31 fracción IV?*

Por lo dispuesto por nuestra Carta Magna se requiere que haya una mención expresa acerca de cuándo se pueden restringir las garantías del ciudadano. En la materia tributaria, los principios establecidos por el artículo 31 fracción IV no encuentra una excepción a su goce en el texto constitucional. Esta consideración es a nivel constitucional.

Es una realidad que los diferentes tratados internacionales en materia comercial que ha celebrado México establecen disposiciones en materia arancelaria en donde se provocan conflictos con el principio de equidad impositiva. En estos ordenamientos, de hecho, se pretende hacer una excepción al principio de equidad impositiva, ya que el establecimiento de diferentes programas de desgravación en los Tratados comerciales de México establecen que un producto con una misma fracción arancelaria tenga un diferente tratamiento por parte de la

autoridad aduanera. Y esta diferenciación en el trato es debido al origen de la mercancía, es decir, si viene de un país o bloque integrado comercialmente a México o no, o si vienen de países que tienen acuerdo comercial con México, pero con diferente avance en la desgravación.

Pero es una realidad que el principio de equidad tributaria establece como condición que el hecho gravable sea el mismo para otorgar un tratamiento idéntico al contribuyente. Y el hecho gravable en este caso, es la importación, y más específicamente, el producto a importar que cuente con una misma fracción arancelaria.

Entonces, aquí vemos que se establece una excepción a un precepto constitucional a través de una norma jurídica inferior respecto a nuestra Constitución. Esta situación hace que las disposiciones en materia de aranceles, provoquen un conflicto con la norma fundamental, y, por tanto, constitucionalmente cuestionable.

La competencia para celebrar los tratados internacionales y ratificarlos pertenece al Ejecutivo Federal y al Senado, respectivamente.¹⁰⁷ Los tratados internacionales son regidos en su cumplimiento por el principio de *Pact Sunt Servanda*, en donde los Estados se obligan a cumplir el Tratado de buena fe. Entonces, vemos que el procedimiento para adoptar los TLC's es constitucional. El problema viene al momento de establecer las listas de desgravación, en donde se legisla en materia de impuestos de comercio exterior, siendo esto una facultad exclusiva del Congreso de la Unión¹⁰⁸, no del Ejecutivo Federal y del Senado. Entonces, en la materia que se está legislando hay una clara contravención a la competencia del Poder Legislativo en esta materia.

¹⁰⁷ Artículo 89 fracción X, y artículo 76 fracción I.

¹⁰⁸ Artículo 71 fracción XXIX-A

Entonces, la excepción al principio de *equidad impositiva* no solo se establece por un ordenamiento inferior a la Constitución sino por una norma que establece regulaciones sobre impuestos de comercio exterior en donde no participó uno de los componentes básicos del Congreso: la Cámara de Diputados. Y ésta última, constitucionalmente, debió participar al momento de establecer las listas de desgravación. Esto hace que un TLC no pueda ser excepción al principio de equidad impositiva.

4.3 Medios de defensa en el derecho nacional.

La Constitución otorga, mediante el juicio de amparo, la más efectiva protección al gobernado ante leyes o actos autoridad que afecten su esfera jurídica. La procedencia del juicio de garantías se encuentra establecida en el artículo 103 constitucional:

Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales;

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del distrito federal, y

III. Por leyes o actos de las autoridades de los estados o del distrito federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

4.3.1 Juicio de amparo.

Para acceder a la justicia federal en caso de afectación de nuestras garantías individuales se requiere hacerlo a través del juicio de amparo indirecto ante Juzgado de Distrito, ya que la procedencia específica establecida en la Ley de Amparo establece lo siguiente:

Artículo 114.- El amparo se pedirá ante el juez de distrito:

*I.- Contra leyes federales o locales, **tratados internacionales**, reglamentos expedidos por el presidente de la republica de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso.*

El juicio de amparo indirecto es el medio idóneo en caso de combatirse la afectación a nuestra garantía de *equidad impositiva* a partir de las listas de desgravación establecidas en cada tratado de libre comercio suscrito por México, las cuales provocan que se haga una diferenciación en el cobro de los impuestos de comercio exterior a la importación. En los casos en que los productos, aunque de distinto origen, cumplen con una misma fracción arancelaria, y esta diferenciación en el cobro se da, entonces, nos encontramos ante una violación del artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Nuestro país ha desarrollado una política comercial basado en principios que han dejado atrás la idea del *nacionalismo* y tomado el concepto de *cesión de soberanía* como uno de los principios rectores.

La idea de participar en organizaciones internacionales, en donde se toman decisiones al nivel de Estados, pero que afectan a los gobernados de los países participantes por igual, es una de las mayores constantes del contexto ideológico en el que se desarrollan las nuevas relaciones internacionales.

SEGUNDA. Dentro de la tendencia mencionada anteriormente se ha colocado México, ya que en materia comercial, de ser un país *proteccionista* se ha convertido en un partidario del *liberalismo económico*. Esta situación ha hecho de México un participante activo en los foros multilaterales de comercio, por ejemplo tenemos la Organización Mundial del Comercio, por lo que nuestro país ha apostado a la inserción total en las nuevas ideas de *interdependencia* y *participación internacional*.

TERCERA. El comercio exterior de nuestro país inició su configuración desde tiempos de la Conquista, cuando era territorio de la Nueva España.

La formación de nuestro sistema de comercio exterior inició con una clara influencia por parte de la Corona Española, la cual ordenó monopolizar el comercio de sus Colonias. Esto debido a la teoría *mercantilista* imperante en ese momento. Las prohibiciones y

restricciones al comercio eran el rasgo común en el desarrollo de la actividad comercial exterior de la entonces Nueva España. Además, también estaban presentes la corrupción y la ineficiencia administrativa entre los funcionarios encargados directamente del comercio exterior.

Sin embargo, nuestro país inició la verdadera concepción de un sistema de comercio exterior y arancelario propio a partir del año 1821, año en que se consuma la Independencia. A partir de aquí inician las primeras decisiones soberanas en materia de comercio exterior, así como del establecimiento de aranceles.

CUARTA. Es a partir del siglo XX cuando el comercio exterior se coloca como un tema clave para el desarrollo nacional. El petróleo se confirma como el bien con mayor oportunidad de colocación en el mercado. Pero, México reafirma su política proteccionista al imponer, en la mitad de ese siglo, lo que se llamó *sustitución de importaciones* el cual tenía como objetivo la industrialización de México.

La industrialización de México fue un éxito mediano, ya que nunca se pudo desarrollar una industria independiente de la importación de bienes de capital. Entonces, México fue un importante actor en el mercado internacional, ya que se confirmó como un importador de bienes de capital. Esta participación internacional en el comercio, además de las ideas de libre cambio, hace que México tenga que iniciar su apertura, pero bajo los lineamientos de organizaciones internacionales. Y en 1986 formaliza su participación en el sistema multilateral de comercio, para iniciar una era de apertura comercial.

QUINTA. Mientras nuestro país practicaba el *proteccionismo* a través de la sustitución de importaciones y los aranceles, el mundo veía

emerger el GATT como un foro multilateral en donde se regulaba el comercio a través de la liberalización comercial. A través de diversos foros, los Estados adquieren compromisos de abrirse al mundo en materia comercial.

A mediados de los años 80's, México entra de lleno a este foro multilateral de comercio. Y este hecho se constituye como el punto de partida para la participación activa de México en el comercio internacional. Esto queda de manifiesto con la participación en los Acuerdos Multilaterales de Comercio, así como por los Tratados de Libre Comercio que México suscribe a la luz del artículo XXIV del GATT.

SEXTA. Sin embargo esta apertura comercial, sobre todo, a través de los acuerdos regionales, ha sido en detrimento de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El mayor objetivo de los Tratados de Libre Comercio es la desgravación arancelaria, lo cual constituye una legislación, *de facto*, en materia de impuestos de comercio exterior a la importación. El problema central radica en la celebración indiscriminada de Tratados de Libre Comercio que provoca que las listas de desgravación establezcan diferentes ritmos de liberalización.

SEPTIMA. Entonces, ante la firma de todos estos Tratados de Libre Comercio, surge la situación de que para que un producto con la misma fracción arancelaria, pero de distinto origen, se cobre una tarifa diferente. Por lo que estamos ante el hecho de que frente a un mismo hecho gravable se da un trato diferente al contribuyente. Esta situación se configura como una violación plena del principio de *equidad impositiva*, es decir, al artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución. Y para este precepto no existe excepción establecida en la Constitución como lo

dispone el artículo 1º de nuestra Carta Magna: *“En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.”*

OCTAVA. En efecto, la excepción que no se encuentra en el texto constitucional, se pretende imponer en las Leyes y en los Tratados Internacionales, lo cual no es válido ni legítimo, ya que es la Constitución la que goza de supremacía sobre esos ordenamientos, los cuales restringen una garantía del gobernado: *la equidad impositiva.*

NOVENA. Por otra parte, también se invoca el contenido del artículo 131 párrafo segundo de nuestra Constitución en relación con la facultad del Ejecutivo Federal *“para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación”*. Este artículo es invocado para fundar el establecimiento de aranceles de comercio exterior a la importación por parte del Ejecutivo Federal. Sin embargo, el contenido de este mismo artículo establece como condición indispensable la *urgencia*, la cual sería la motivación del ejercicio de esta facultad del Ejecutivo Federal.

DECIMA. Además, el Ejecutivo Federal, aún cuando justifique la *urgencia*, no está observando las demás condiciones establecida por el artículo 131 párrafo segundo. El hecho de establecer diferentes porcentajes arancelarios argumentado el origen de la mercancía aún con la misma fracción arancelaria, además de provocar un trato desigual al contribuyente, causa una situación desfavorable para la economía del país y la producción nacional. Este artículo establece que esta Facultad del Ejecutivo Federal esta condicionada a que se estime urgente y *“a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio*

del país". Esto último no es observado, ya que el establecimiento de diferentes ritmos de calendarios de desgravación provoca que haya diferentes grados de avance, y cuando se alcanza la *tasa cero* por parte de los socios de México que son económicamente poderosos se deja en desventaja a nuestra economía y a nuestra producción nacional y el empleo. Esto motivado por la falta de competitividad de nuestra producción ante las producciones de aquellas economías.

UNDÉCIMA. El conjunto de listas de desgravación establecidas en el marco de los Tratados de Libre Comercio se constituye como un hecho que contraviene la Constitución, al provocar con su sola existencia un trato desigual a los contribuyentes, aún cuando el hecho gravable sea el mismo. En esta situación se restringe la garantía establecida en el artículo 31 fracción IV, además de que no se observa lo establecido en el artículo 15 del texto fundamental. Este artículo establece que no se autoriza la celebración de tratados internacionales "*en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.*"

DUODÉCIMA. La violación de la Constitución por medio de la restricción de garantías establecida en ordenamientos jerárquicamente inferiores y, en sí, la violación al artículo 31 fracción IV otorgan la procedencia del juicio de amparo indirecto ante Juzgado de Distrito. Esta violación se podrían observar en los diferentes casos que se encuentran en los diferentes Tratados de Libre Comercio, como por ejemplo, en los *tejidos de lana o pelo fino para tapicería* (fracción: 5112.2001) que ha alcanzado una tasa cero en el marco del TLCAN, tiene un avance diferente en los otros acuerdos comerciales, y tiene un arancel del 18% en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación. Este es un ejemplo del trato desigual en virtud del origen a un producto con la misma fracción arancelaria.

BIBLIOGRAFÍA

1. **Acosta, Felipe**, *Glosario de comercio exterior*, ISEF, México 2002
2. **Burgoa, Ignacio**, *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México 2001.
3. **Carvajal, Máximo**, *Derecho aduanero*, Editorial Porrúa, México 1997.
4. **Colegio de México**, *Historia general de México*, Tomo 4, COLMEX.
5. **Córdova, Luis**, *Antecedentes históricos del comercio exterior de México*, México, IIE.
6. **Enciclopedia jurídica mexicana**, Ed. Porrúa-IIJ, México 2002
7. **Entrena, Carlos María**, *La equidad y el arte de juzgar*, Editorial Aranzadi, España, 1990
8. **Fernández, José Carlos**, *Sistema de comercio internacional*, Biblioteca Civitas, 2001.
9. **Gómez, Moisés**, *Breve historia de las doctrinas económicas*, Editorial Esfinge, México, 1999.
- 10 **González, María Luisa**, *La industrialización en México*, IIE-UNAM, México, 2002
11. **Kaplan, Marcos**, *Estado y globalización*, UNAM-IIJ, México, 2002
12. **Laviña, Félix**, *Organización del Comercio Internacional*, Ediciones Depalma, Buenos Aires 1993.
13. **Lebrija, Alicia et.al.**, *México-Unión Europea, el Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación*, Ed. Miguel A. Porrúa, México, 2002
14. **Malpica, Luis**, *¿Qué es el GATT?*, Editorial Grijalbo, México, 1986.
15. **Marzorati, Osvaldo**, *Derecho de los negocios internacionales*, Ed. Astrea, Argentina, 1997.

16. **Ortiz, Arturo**, *Introducción al comercio exterior de México*. UNAM-IIE., México 1990.

17. _____, *Comercio exterior de México en el siglo XX*, UNAM-IIE, México 2001.

18. _____, *Manual de Comercio exterior*, Ed. Nuestro Tiempo-IIE, México, 1986

19. **Rambla, Alfredo et.al**, *Comercio exterior*, Editorial Arnzadi, España, 2001.

20. **Ricossa, Sergio**, *Diccionario de economía*, Siglo XXI Editores, México, 1990

21. **Rojas, Ariel Alberto**, *Las garantías individuales en México*, Editorial Porrúa, México 2002.

22. **Tena, Felipe**, *Leyes fundamentales de México 1808-1997*, Editorial Porrúa, México 1997.

23. **Trejo, Pedro**, *Comercio exterior sin barreras*, ISEF, México, 2001

24. **Witker, Jorge y Hernández, Laura**, *Régimen jurídico del comercio exterior de México*, IJ-UNAM 2002.

25. **Witker, Jorge**, *Comercio exterior, marco jurídico y operativo*, Mcgraw-Hill, 1996.

LEGISLACIÓN

1. Acuerdo General de Aranceles y Comercio.
2. Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT 94.
3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
4. Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación
5. Ley de Comercio Exterior.
6. Ley Aduanera
7. Ley de Amparo
8. Ley de Planeación.

DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS Y PÁGINAS ELECTRÓNICAS

1. **ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO**, *La OMC en pocas palabras*, en www.wto.org.
2. **SANAHUJA, JOSE ANTONIO**, *Enseñanzas obtenidas a partir de la experiencia de los Acuerdos de México con América del Norte y con la Unión Europea*, en <http://ieie.itam.mx/docs04>
3. **MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR DE COSTARICA:**
www.comex.go.cr
4. **SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN:**
www.scjn.gob.mx
5. **ANEXO 300-B DEL TLCAN:** www.sice.oas.org/trade/nafta_s