

ANÁLISIS DE LOS IMPUESTOS A LA IMPORTACIÓN A LA LUZ DE LOS PRECEPTOS FUNDAMENTALES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO MEXICANO

RUPERTO PATIÑO MANFFER*

Frente a la inminente revisión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN-NAFTA) y la multiplicación de acuerdos comerciales suscritos por el gobierno de México —que en todos los casos incluyen la reducción de los impuestos de importación, generalmente al nivel de tasa cero en la mayoría de las fracciones arancelarias—, considero pertinente reflexionar acerca de la competencia constitucional que tienen los órganos de gobierno de México para crear, modificar y derogar las cuotas de las Tarifas de los Impuestos Generales de Importación y Exportación. Esto debido a que, como pretendemos demostrar, corresponde al Congreso de la Unión y no al titular del poder Ejecutivo Federal, determinar los niveles arancelarios que deben aplicarse a las mercancías extranjeras que se importan al país, en estricta aplicación del principio de “reserva de ley”, que tanto la doctrina como la jurisprudencia, han reconocido que se contiene en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, analizaremos dicho artículo; el 89, fracción X; los 131 y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los que se desprende, debidamente adminiculados, que los tratados o acuerdos comerciales que incorporan modificaciones a los impuestos generales de importación y exportación, deberían someterse a la aprobación del Congreso de la Unión y no únicamente del Senado de la República, a pesar del mandato expreso que se contiene en los artículos 89, fracción X y 133 del Pacto Federal.

Iniciamos nuestro análisis recordando el mandato contenido en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que como lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, en lo sucesivo) en diversas tesis de jurisprudencia, dicho precepto

* Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

consagra el principio de “reserva de ley” que es un requisito *sine qua non* para la constitucionalidad de toda clase de contribuciones, inclusive los impuestos generales de importación y exportación. Dicho precepto es del tenor siguiente:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I.....III.

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, **de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes** (énfasis nuestro).

Y tal como lo ha interpretado nuestro máximo tribunal, debemos entender que el mandato constitucional consiste en que toda clase de contribuciones deben estar contenidas en una ley, formal y materialmente construida, es decir, en una norma jurídica expedida por el Congreso de la Unión cuando se trate de contribuciones de competencia federal.

Así lo ha interpretado la SCJN en diversas y constantes tesis de jurisprudencia, de las que transcribimos, por razón de espacio, únicamente la parte conducente.

TRATADOS PARA EVITAR LA DOBLE TRIBUTACIÓN Y LA EVASIÓN FISCAL. REGLAS MÍNIMAS PARA SU APLICACIÓN

En virtud de los diversos sistemas de tributación que existen a nivel mundial, que pueden regirse tanto por el principio de renta mundial, como por el principio de territorialidad del ingreso, los países han establecido instrumentos internacionales para la distribución de su potestad tributaria, a efecto de no hacer onerosa la carga tributaria. En el caso de México, la carga impositiva emana del artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, del que deriva el principio de legalidad y que implica que los hechos de causación y las tasas de tributación deberán encontrarse en un texto material y formalmente legislativo. Ello se traduce en que una vez definido el supuesto normativo en la ley mexicana, no puede variarse al momento de aplicar un tratado internacional para evitar la doble tributación y la evasión fiscal, so pena que, al hacerlo así, se traslade el hecho imponible y la tasa correspondiente al citado tratado, lo que contravendría el referido numeral constitucional [...].¹

¹ Tesis: 1a. CCXXXVI/2016; *Semanario Judicial de la Federación*; Décima Época; Primera Sala; Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I; pág. 519. Esta tesis se publicó el viernes 30 de septiembre de 2016 a las 10:39 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMERCIO EXTERIOR. LAS REGLAS EN LA MATERIA PARA 2011 NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA EN LOS TÉRMINOS PREVISTOS POR EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY ADUANERA

El principio citado, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que sea el legislador y no las autoridades administrativas quienes establezcan los elementos constitutivos de las contribuciones, con un grado de claridad y concreción razonable, a fin de que los destinatarios de la norma tengan certeza sobre la forma en que deben atender sus obligaciones tributarias. Así, ese principio general de legalidad constituye una exigencia conforme a la cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previamente previstos y autorizados por una disposición legal [...].²

LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON LA BASE GRAVABLE DE LAS CONTRIBUCIONES

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el **principio de legalidad tributaria**, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que los tributos se prevean en la ley y, de manera específica, sus elementos esenciales, para que el sujeto obligado conozca con certeza la forma en que debe cumplir con su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras. En tal sentido, para verificar si determinada prestación pública patrimonial viola el mencionado **principio** por considerar que su base gravable no está debidamente establecida, debe partirse del análisis de la naturaleza jurídica de la contribución relativa, pues si constituye un gravamen de cuota fija puede prescindirse de ese elemento cuantificador del tributo, sin que ello implique una violación al indicado principio de justicia fiscal, al ser la propia ley la que proporciona la cantidad a pagar, por lo que el gobernado conocerá en todo momento la forma en que debe contribuir al gasto público; en cambio, si se trata de un impuesto de cuota variable, debe verificarse que el mecanismo conforme al cual se mide o valora la capacidad contributiva descrita en el hecho imponible, no dé margen al comportamiento arbitrario o caprichoso de las autoridades exactoras, sino que genere certidumbre al causante sobre la forma en que debe cuantificar las

² Tesis: 1a./J.2/2015; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Décima Época; Primera Sala; Libro 14, Enero de 2015, Tomo 1; pág. 618; Jurisprudencia Constitucional.

cargas tributarias que le corresponden, independientemente de que el diseño normativo pueda infringir algún otro postulado constitucional.³

De acuerdo con los criterios sustentados por la SCJN, el principio de legalidad o reserva de ley debe estar presente en la creación y modificación de toda clase de impuestos, inclusive los impuestos generales que se establecen para las operaciones comerciales de importación y exportación de mercancías. Este principio constitucional se acata puntualmente por el Congreso de la Unión cuando se expide la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación.

Convengamos entonces, como primera conclusión, que corresponde de manera exclusiva al Congreso de la Unión y no al Ejecutivo Federal la creación, modificación y derogación de las cuotas de las tarifas de importación y exportación, facultad que se ejerce mediante un acto legislativo que se expresa a través de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación.

Ahora bien, no podemos pasar por alto en este análisis sobre la competencia del Congreso en materia impositiva que, tratándose del comercio exterior del país, existe una importante excepción que podríamos calificar de extraordinaria y exorbitante, que el propio Constituyente Permanente introdujo al adicionar un segundo párrafo al artículo 131 del Pacto Federal, autorizando al Congreso de la Unión para que, mediante un acto legislativo, pueda autorizar al titular del Ejecutivo Federal para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de importación y exportación creadas por el propio Congreso y para crear otras, **siempre que se considere que dichas modificaciones son necesarias para hacer frente a situaciones de urgencia** y que las mismas tengan por objetivo el regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

Es necesario enfatizar que la facultad que la Constitución le otorga al Congreso de la Unión para que autorice al Ejecutivo Federal para introducir modificaciones a las cuotas arancelarias de las tarifas de importación y exportación contenidas en la Ley previamente expedida por el propio Congreso, tiene una importante limitación, el presidente de la República puede hacer uso de dicha facultad extraordinaria de carácter legislativo, únicamente para atender situaciones de emergencia que pudieran afectar el comercio exterior, la estabilidad de la producción nacional o la economía del país.

Recordemos el texto del segundo párrafo del artículo 131 constitucional:

³ Tesis: 2a. LXII/2013; *Semanario Judicial de la Federación* y su gaceta; Décima Época; Segunda Sala; Libro XXIII; Agosto de 2013; Tomo 2; Pág. 1325.

Artículo 131...

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, **cuando lo estime urgente**, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida (énfasis nuestro).⁴

Dicho precepto constitucional también ha sido analizado e interpretado por nuestro máximo tribunal, a través de diversas tesis de jurisprudencia de las que únicamente, por razón de espacio, transcribimos la parte conducente.

COMERCIO EXTERIOR. FINALIDAD DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA LEGISLAR A CARGO DEL EJECUTIVO FEDERAL DERIVADAS DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 131 CONSTITUCIONAL

Conforme a los artículos 49, párrafo segundo, y 131, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República, en uso de las facultades legislativas en materia de comercio exterior puede: 1) Aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el Congreso de la Unión; 2) Crear otras cuotas o tarifas de exportación o importación; y 3) Restringir y prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, **cuando lo estime urgente**, de donde se sigue que toda esa serie de facultades constitucionales constituye una especie del llamado derecho de emergencia, que tiende, en este caso, a posibilitar al Ejecutivo Federal a establecer de manera expedita, con rango de ley, cargas patrimoniales, prohibiciones y restricciones a la actividad de los particulares, a fin de regular de manera eficiente y ágil el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional u otro propósito similar, lo que permite responder a las fluctuaciones del intercambio de bienes con otros países, de ahí que las facultades extraordinarias para legislar a cargo del Presidente de la República tienen como finalidad regular el comercio exterior (en lo particular) y la economía del país (en lo general) (énfasis nuestro).⁵

⁴ La adición de un segundo párrafo al artículo 131 constitucional se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 28 de marzo de 1951.

⁵ Tesis: 2a. CXXXVI/2009; *Semanario Judicial de la Federación* y su gaceta; Novena Época; Segunda Sala; Tomo XXX, Diciembre de 2009; Pág.361 (tesis constitucional, administrativa).

IMPUESTOS GENERALES DE IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN. LA LEY RELATIVA NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA

El citado principio, contenido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos requiere, por un lado, que el acto creador del impuesto emane del poder que conforme a la Ley Fundamental esté encargado de la función legislativa, a efecto de que sean los propios contribuyentes, a través de sus representantes, quienes determinen las cargas fiscales que deben soportar y, por el otro, que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria estén consignados expresamente en la ley, de modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular. En ese sentido, se concluye que si bien es cierto que la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación no establece todos los elementos esenciales del tributo, sino sólo el relativo a la tasa o tarifa aplicable, también lo es que ello no la torna violatoria del indicado principio constitucional, en virtud de que el sujeto, objeto, base y época de pago están contenidos en la Ley Aduanera, que es la que regula los impuestos al comercio exterior [...].⁶

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, podemos afirmar que el artículo 131, segundo párrafo, del texto constitucional, introduce a la Norma Fundamental una excepción extraordinaria al principio de división de poderes, al permitir que mediante un acto legislativo se autorice al titular del poder Ejecutivo Federal a comportarse como legislador ordinario, sustituyendo al Congreso de la Unión en la modificación de las tasas arancelarias establecidas previamente por el propio órgano legislativo.

Esta facultad extraordinaria es una excepción al principio de división de poderes establecido en el artículo 49, segundo párrafo, del Pacto Federal y por ello, está sujeta para su ejercicio a ciertas condiciones y limitaciones, es decir, no se trata de una facultad ilimitada a la que pueda acudir el Ejecutivo Federal siempre que así lo desee. Para que tal facultad extraordinaria sea congruente con el texto constitucional, el propio Constituyente Permanente estableció condiciones, *sine qua non*, es decir, condiciones que previamente deben cumplirse para que el titular del Ejecutivo Federal pueda hacer uso de las mismas. Dichas condiciones son las siguientes:

- El Congreso de la Unión puede (no está obligado) autorizar al Ejecutivo Federal, mediante un acto legislativo, para que dicho funcionario

⁶ Tesis: 1a. LXXXIX/2008; *Semanario Judicial de la Federación* y su gaceta; Novena Época; Primera sala; Tomo XXVIII, Septiembre de 2008; Pág. 207.

- realice las modificaciones a las tasas arancelarias aplicables a la importación y exportación de mercancías creadas por el propio Congreso.
- En su caso, la autorización que otorgue el Congreso al Ejecutivo tendrá vigencia de un año, renovable en cada anualidad si el Congreso considera que el Ejecutivo ha hecho un uso adecuado de la facultad concedida. Esta vigencia anual se deriva de la obligación que tiene el Ejecutivo de someter a la aprobación del Congreso el uso que hubiese hecho de dicha facultad.
 - En su caso, si el Congreso de la Unión decide autorizar al Ejecutivo en los términos del segundo párrafo del artículo 131 constitucional, el uso de dicha facultad por parte del titular del Ejecutivo Federal está limitado a la condición de que se considere necesario y urgente para enfrentar situaciones extraordinarias que se presenten en el mercado internacional, que pudieran dañar a la economía del país y que el Ejecutivo Federal considere que requieren de una intervención urgente. Por ejemplo, si en el mercado internacional llegara a presentarse escases de productos básicos o alimentos (escases que también afecta a México), es probable que el Ejecutivo Federal considere la necesidad urgente de reducir la tasa arancelaria que se aplica a dichos productos para no afectar al consumidor nacional, que ante tal situación de escases seguramente deberá pagar un mayor precio por los productos afectados.

Adicionalmente, debe considerarse que los impuestos que se aplica a la importación de mercancías, establecidos, en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación tiene fines extra fiscales, independientemente de que, como todo impuesto también tenga un efecto recaudatorio. El impuesto de importación se utiliza como un mecanismo pertinente para regular las operaciones de importación de mercancías, de tal manera que, una tasa arancelaria alta tiende a inhibir o restringir las importaciones de la mercancía a la que se aplica y una tasa baja o en el nivel cero, alienta la importación de la mercancía a la que se aplica la misma.

Con base en los anteriores criterios, podemos concluir que las facultades extraordinarias que se otorgan al Ejecutivo Federal, derivadas de la disposición constitucional contenida en el segundo párrafo del artículo 131, está limitada y sujeta a condiciones estrictas que tanto el órgano legislativo como el ejecutivo deben respetar.

Como complemento a esta facultad extraordinaria que se contiene en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional, el Congreso de la Unión ha expedido la Ley de Comercio Exterior, autorizando al Ejecutivo Federal para modificar las tasas de los impuestos de importación y exportación creadas por el propio Congreso, imponiéndole como requisito que al hacer uso de

dicha facultad lo haga en estricto cumplimiento al precepto constitucional mencionado.

Es así como al expedirse la Ley de Comercio Exterior, el Congreso de la Unión incluyó el artículo 4º, fracción I, en el que expresamente se dispone:

Artículo 4o.- El Ejecutivo Federal tendrá las siguientes facultades:

Crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, mediante decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;⁷

II...

Dados los anteriores razonamientos, se puede afirmar que el Ejecutivo Federal sólo puede modificar las tasas arancelarias aplicables a la importación y exportación de mercancías, cuando se presentan situaciones que se consideren de urgencia, cuya atención no pueda esperar al proceso legislativo ordinario y, en todo caso, al término de cada periodo anual, al enviar al Congreso de la Unión el presupuesto fiscal de cada año, el Ejecutivo Federal debe someter a la aprobación del órgano legislativo el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Hemos mencionado que los impuestos en general deben destinarse a satisfacer el gasto público, pero también pueden tener un fin extra fiscal que se justifica cuando el Estado desea lograr objetivos adicionales a la mera recaudación, para impulsar, por ejemplo, las políticas financieras, económicas y sociales.

Sin embargo, el que ciertos gravámenes o impuestos tengan fines extra fiscales, no justifica la inobservancia de los principios constitucionales de legalidad o *reserva de ley*, equidad y proporcionalidad, tal como lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos criterios jurisprudenciales, como el que a continuación transcribimos:

CONTRIBUCIONES. LOS FINES EXTRAFISCALES NO PUEDEN JUSTIFICAR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La existencia de un fin extra fiscal, entendido éste como un objetivo distinto al recaudatorio que se pretende alcanzar con el establecimiento de una determinada contribución no puede convertirse en un elemento aislado que justifique la violación a los principios de legalidad, proporcionalidad, equidad

⁷ La Ley de Comercio Exterior se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 27 de julio de 1993.

y destino al gasto público consagrados por el artículo 31, fracción IV de la Ley Fundamental. Los fines extra fiscales son exclusivamente otros elementos que debe analizar el órgano de control para determinar la constitucionalidad o no de un determinado precepto.⁸

Derivado de este criterio jurisprudencial, podemos concluir que todos los impuestos o gravámenes que establezca el Estado deben satisfacer el principio de legalidad, lo que significa que todos los impuestos deben estar contenidos en una ley formal y materialmente considerada, es decir, expedida por el Congreso de la Unión cuando se trata de impuestos que son competencia de la Federación.

En el caso de los impuestos que se aplican a la importación y exportación de mercancías, se cumple con el principio de legalidad o reserva de ley a través de la expedición, por parte del Congreso de la Unión, de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación y las modificaciones que realiza el Ejecutivo Federal a las tasas de la tarifa correspondiente, tienen fundamento constitucional en el artículo 131, segundo párrafo y en el artículo 4to. de la Ley de Comercio Exterior, sin olvidar que el uso de la facultad legislativa que se le ha otorgado al Ejecutivo Federal está sujeta a ciertas condiciones *sine qua non* que el Ejecutivo Federal debe respetar, so pena de que las modificaciones que introduzca a las tarifas de los impuestos generales de importación y exportación sean tachadas de inconstitucionales y expulsadas del sistema jurídico mexicano.

Corresponde ahora abordar el análisis de los artículos 89, fracción X y 133 de la Constitución, que contienen la autorización en favor del titular del Ejecutivo Federal para conducir negociaciones internacionales, suscribir tratados y ratificarlos previa autorización del Senado de la República.

Tanto el artículo 89, fracción X como el 133, ambos de la Constitución Federal, en su versión original, le encomendaban al Congreso de la Unión y no únicamente al Senado de la República, la aprobación de los tratados y convenciones diplomáticas suscritas por el titular del Ejecutivo Federal. Recordemos el texto original de ambos preceptos.

(DOF: 05/02/1917)

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

I...IX...

X.- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, **sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal** (énfasis nuestro).

⁸ Tesis: P. CIV/)); *Semanario Judicial de la Federación* y su gaceta; Novena Época; Pleno; Tomo X, Diciembre de 1999; Pág. 15.

Art. 133.- Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y **todos los tratados hechos y que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso**, 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 (énfasis nuestro).

De ambos preceptos constitucionales se desprende claramente que el Constituyente original de 1917 encomendó al Congreso de la Unión la aprobación de los tratados y convenciones diplomáticas suscritos por el Presidente, encomienda que es congruente con la estructura constitucional de distribución de competencias. Es decir, si los tratados y convenciones que suscriba el presidente de México suponen un compromiso jurídico del Estado mexicano con otros Estados u organismos internacionales, y en el ámbito interno dichos tratados y convenciones se incorporan al derecho nacional con la más alta jerarquía que corresponde al concepto de Ley Suprema de toda la Unión, es evidente que debe ser el Congreso Federal y no únicamente el Senado quien apruebe dichos compromisos internacionales.

Especialmente cuando el presidente de México suscribe tratados o acuerdos comerciales, ya sean de cobertura multilateral o regional (como el TLCAN) en los que se incluyen compromisos de modificaciones, normalmente reducciones, de los impuestos generales de importación y exportación; dichos compromisos deberían someterse al análisis y, en su caso, aprobación o rechazo por parte del Congreso de la Unión y no únicamente por el Senado de la República, en acatamiento del principio de legalidad o reserva de ley a que están sujetas todas las contribuciones, inclusive los impuestos de importación y exportación.

Es por estas razones que hemos considerado que las reformas que inexplicablemente se incorporaron al texto de los artículos 89, fracción X y 133 de la Constitución, por las que se modificó la competencia del Congreso de la Unión para aprobar los tratados y convenciones diplomáticas suscritas por el presidente, trasladando dicha facultad al Senado de la República, ha generado una contradicción constitucional que el Constituyente permanente debería resolver devolviéndole al Congreso de la Unión la facultad que originalmente se le otorgó para intervenir en la revisión y, en su caso, aprobación de los tratados y acuerdos internacionales que suscriba el presidente de la República.

El problema de incongruencia constitucional a que nos referimos se plantea en los siguientes términos:

Los tratados comerciales que suscribe el presidente de México contienen invariablemente compromisos que consisten en reducir las tasas arancela-

rias o impuestos de importación, generalmente a la tasa cero. Sin embargo, debemos tener presente que dichas tasas arancelarias o impuestos que se aplican a la importación de mercancías fueron establecidos por el Congreso de la Unión y, únicamente dicho órgano legislativo tiene competencia constitucional para modificarlas. El presidente de la República únicamente puede modificar las cuotas o tasas de los impuestos generales de importación y exportación, para enfrentar situaciones de urgencia que pongan en riesgo a la economía del país, tal como lo hemos comentado al inicio de este artículo y, evidentemente, la suscripción de un acuerdo comercial no califica, de ninguna manera, como una situación de urgencia.

A pesar de lo expuesto anteriormente, resulta que tanto el artículo 89, fracción X, como el artículo 133 de la Constitución Federal, fueron reformados en dos diferentes ocasiones y como resultado de dichas reformas se eliminó la competencia del Congreso de la Unión para intervenir en la aprobación de los tratados y convenciones que suscriba el presidente, y se trasladó la misma al Senado, órgano legislativo que desde entonces tiene la facultad exclusiva de intervenir en esa materia. Esta inexplicable reforma al Pacto Federal ha generado la incongruencia constitucional a que nos hemos referido, ya que el Senado de la República no es el órgano legislativo con competencia para elaborar las leyes del país; el Senado de la República únicamente es una de las dos partes que integran el Congreso Federal, pero por sí sólo, el Senado carece de competencia para elaborar leyes, debe, en todo caso, actuar conjuntamente con la Cámara de Diputados y son ambos órganos legislativos quienes actuando conjuntamente construyen el sistema normativo del país.

Las reformas a los artículos 89, fracción X y 133 de la Constitución Federal, transformaron el texto original de ambos preceptos para quedar en los siguientes términos:

Texto original (DOF: 05/02/1917)

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

I...IX...

X.- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, **sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal** (énfasis nuestro).

Primera reforma:

(DOF: 11-05-1988)

Artículo 89.-.....

X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, **sometiéndolos a la aprobación del Senado**. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la auto-

determinación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales (énfasis nuestro).

Segunda reforma:

(DOF: 12-02-2007)

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

I. a IX.

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, **sometiéndolos a la aprobación del Senado**. En la conducción de tal política, el titular del poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales (énfasis nuestro).

Texto original (DOF: 05/02/1917)

Art. 133.- Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y **todos los tratados hechos y que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso**, 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 (énfasis nuestro).

Texto actual (DOF: 18/01/1934)

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 entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas (énfasis nuestro).

CONCLUSIÓN

La situación que deseamos someter a la consideración de los estudiosos de las cuestiones constitucionales, consiste básicamente en determinar si en efecto existe una inconsistencia constitucional para determinar qué autoridad

tiene competencia para establecer y modificar los impuestos que se aplican a las importaciones y exportaciones de mercancías, debido a que, como lo hemos expresado, es el Congreso de la Unión —a través de su función legislativa— el único órgano de gobierno que tiene facultades constitucionales para crear, modificar y derogar las contribuciones en general, inclusive si se trata de los impuestos que se aplican a las operaciones de importación y exportación de mercancías.

Si únicamente el Congreso de la Unión goza de facultades constitucionales para establecer contribuciones, ¿cómo se justifican constitucionalmente las modificaciones a los impuestos de importación que se acuerdan con otros Estados mediante la suscripción de tratados o acuerdos comerciales? Desde luego no desconocemos las facultades que constitucionalmente se le han otorgado al presidente de la República para celebrar toda clase de tratados y convenciones internacionales, pero consideramos que cuando el Ejecutivo Federal celebra un tratado o acuerdo comercial que incluye compromisos para modificar los impuestos de importación, debería presentarse dicho tratado al conocimiento y en su caso a la aprobación del Congreso de la Unión, para dar cumplimiento al principio de reserva de ley o legalidad que ordena el artículo 31, fracción IV del propio texto fundamental.

Nos queda claro que no faltará quién opine que no existe en la Constitución de México ningún precepto expreso que obligue al presidente de la República a presentar al Congreso de la Unión los tratados o acuerdos que el propio Ejecutivo suscriba en representación del Estado, y que con sólo obtener la aprobación del Senado de la República se cumple con el mandato constitucional. Nuestra opinión es diferente porque, si bien es cierto que en la versión actual de los artículos 89, fracción X y 133 de la Constitución Federal se establece que los tratados que suscriba el presidente debe presentarlos para su aprobación únicamente al Senado de la República, también es cierto que al no darle intervención al Congreso de la Unión para aprobar los tratados que contengan compromisos de modificaciones a los impuestos de importación y exportación, se incumple con el mandato de reserva de ley que también está contenido en un precepto constitucional del artículo 31, fracción IV, tal como lo hemos analizado.

Para resolver lo que hemos identificado como una incongruencia constitucional, nos permitimos presentar como sugerencia que el Constituyente Permanente impulse una reforma constitucional para regresarle al Congreso de la Unión las facultades que el Constituyente original le otorgó, consistentes en intervenir en la revisión y —en su caso— la aprobación, modificación o rechazo de los tratados o acuerdos internacionales que suscriba el presidente de la República, reforma con la que se aseguraría la armonía y congruencia de todo el sistema jurídico nacional, ya que si los tratados

o acuerdos internacionales se incorporan al sistema jurídico mexicano junto con la Constitución y las leyes del Congreso, con la jerarquía de Ley Suprema de toda la Unión, resulta congruente desde un punto de vista constitucional, que dichos tratados o acuerdos se sometan a la aprobación del Congreso de la Unión y no únicamente del Senado de la República. No debemos pasar por alto que es el Congreso de la Unión quien tiene la facultad exclusiva de legislar en materia de comercio, tal como lo dispone el artículo 73 fracción X del Pacto Federal que textualmente dispone:

Artículo 73. El Congreso tiene facultades:

I.

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, **comercio**, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 (énfasis nuestro).

Con base en lo anterior, proponemos que el Constituyente Permanente impulse la reforma constitucional a los artículos 73, 76, fracción I, segundo párrafo; 89, fracción X y 133 del Pacto Federal, para devolverle al Congreso de la Unión la facultad de analizar los tratados y convenciones suscritas por el presidente de la República y, en su caso, aprobarlos, rechazarlos o instruir al Ejecutivo para que proponga a sus contrapartes en la negociación, las adecuaciones, interpretaciones y reservas que sean pertinentes para incorporarlas al sistema jurídico nacional. En todo caso, es el Congreso de la Unión el órgano de gobierno que mediante su función legislativa debe darle congruencia y armonía al derecho que rige en nuestro país.