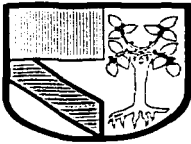


308909  
1



# UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO  
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA U.N.A.M.

"INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS  
PROGRAMAS DE PROMOCIÓN  
SECTORIAL"

**TESIS PROFESIONAL**  
QUE PARA OBTENER POR EL TÍTULO DE  
**LICENCIADA EN DERECHO**  
P R E S E N T A  
**BLANCA JAQUELINE ARANDA IBARROLA**

DIRECTOR DE TESIS:  
LIC. CARLOS ESPINOSA Berecochea

MÉXICO, D.F.

2003

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis 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.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN ..... 1

### I. CAPÍTULO PRIMERO.- FACULTAD DEL PODER EJECUTIVO DE CREAR, MODIFICAR O SUPRIMIR ARANCELES DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 131 CONSTITUCIONAL

#### A. Análisis del Contenido del artículo 131 Constitucional

1. Texto Constitucional.....4
2. Antecedentes históricos del artículo 131 Constitucional.....8
3. Interpretación Doctrinal.....17
4. Quién puede hacer uso de la facultad prevista en el artículo 131 Constitucional.....22

### II. CAPÍTULO SEGUNDO.- MARCO JURÍDICO DE LOS ARANCELES

#### A. Ley de Comercio Exterior

1. Ley reglamentaria del artículo 131 Constitucional.....28
2. Aranceles.....30
  - 2.1 Qué es un arancel.....30
  - 2.2 Antecedentes históricos de los aranceles.....32

#### B. Ley Aduanera

1. El Arancel y los demás elementos del Impuesto General de Importación.....63

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

2

2. <u>Relación del arancel con los principios tributarios previstos en el artículo 31 fracción IV de la Constitución</u> .....	75
--	----

### CAPITULO TERCERO.- IMPUESTO GENERAL DE IMPORTACIÓN

1. <u>Análisis histórico</u> .....	84
2. <u>Lev del Impuesto General de Importación y Exportación</u> .....	92
3. <u>Análisis del uso de la facultad del Poder Ejecutivo</u> .....	97
4. <u>Decreto-Lev</u> .....	101

### CAPITULO CUARTO.- PROGRAMAS DE PROMOCIÓN SECTORIAL

1 <u>Introducción</u> .....	108
2. <u>Programas de Promoción Sectorial (PROSEC)</u> .....	109
3. <u>Los Programas de Promoción Sectorial en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte</u> .....	113
4. <u>Violación a la Garantía de Equidad Tributaria</u> .....	118

CONCLUSIONES.....	125
-------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA.....	128
-------------------	-----

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## Introducción

Sin lugar a dudas, el comercio constituye, desde los inicios de la humanidad, una de las actividades más importantes en su constante desarrollo. Es así, como a lo largo del tiempo a medida que han ido aumentando las necesidades y los requerimientos de los individuos, han incrementado igualmente el intercambio de bienes y servicios entre las distintas sociedades, dando pie a un comercio entre las naciones.

Por lo anterior, no en vano se considera que este comercio internacional fortalece no sólo económicamente a una sociedad ubicada en un país determinado, sino que también va conformando una serie de lazos de carácter político que fortalece regiones enteras.

Es así como en la actualidad, el comercio internacional tiene una gran importancia no sólo económica, sino también política, toda vez que esa actividad le permite al Estado, en la práctica, establecer diversas estrategias y posiciones que no sólo producen divisas necesarias para el desarrollo y crecimiento de su economía, sino también adquirir una presencia en el foro internacional.

En México, lo anterior se ha materializado con la firma de diversos tratados de libre comercio, entre los que destacan el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la Decisión 2/2000 con la Comunidad Económica Europea, el Tratado de Libre Comercio con Chile, etc.

Este tipo de tratados ha evidenciado el interés del Gobierno Mexicano por promover las exportaciones y las importaciones a territorio nacional, para permitir un mercado libre de mercancías y capital. Sin embargo, al mismo tiempo que existe este interés de mercado al exterior, existe la preocupación por el propio mercado nacional para poder proveerlo de figuras jurídicas que le permitan competir con los poderosos mercados internacionales.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Es así, que como consecuencia de que en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se prevé a partir del octavo año de su vigencia la modificación de los mecanismos de importación temporal vigentes en los países miembros, con el fin de evitar la distorsión de las preferencias arancelarias acordadas en el propio Tratado, las importaciones temporales a México de insumos y maquinaria originarios de países no miembros del TLCAN que se empleen en la producción de mercancías destinadas a EE.UU. o Canadá, se encontrarán sujetas al pago del impuesto general de importación (en porcentaje determinado) como si se importaran en definitiva, teniendo derecho a ciertas reducciones según lo establecen las reformas a los programas PITEX y Maquila publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 1998.

En este sentido, la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) publicó el 31 de Diciembre de 2000 en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que establece diversos Programas de Promoción Sectorial, el cual emana, entre otras cuestiones, de la inquietud del Gobierno Federal en el sentido de responder a la necesidad de proveer a la planta productiva mexicana con condiciones arancelarias competitivas para el abasto de insumos y maquinarias no norteamericanas.

Al respecto, diversas, sociedades mercantiles debidamente constituidas conforme a las leyes de la República Mexicana, cuyo objeto social preponderante es la producción de bienes, y que para tal efecto, requieren importar a territorio nacional diversas mercancías consistentes en insumos, partes, accesorios y refacciones originarias de países con los cuales México no ha firmado tratado de libre comercio, mostraron su interés ante los Programas de Promoción Sectorial, que permiten la importación de insumos y demás bienes, con un arancel ad-valorem menor a aquél previsto en la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, o bien exentas del pago del mismo.

Sin embargo, considerando los beneficios en cuanto a tasas arancelarias que prevén, no se ha reparado en analizar si los Programas de Promoción Sectorial, han sido promulgados en apego a la Ley o bien si cumplen con los requisitos constitucionales, ya que no se debe olvidar que se trata de la modificación de la tasa del Impuesto General de

Importación y que por su naturaleza contributiva debe cumplir con diversos lineamientos constitucionales.

Lo anterior, expresa las razones que me han llevado a realizar este trabajo, cuyo objetivo es cuestionarse sobre la reciente figura de los Programas de Promoción Sectorial y que puede ser contraria a nuestro orden constitucional, con el fin de que pueda ser subsanada esa ilegalidad, proveyendo al comercio nacional de una medida apegada a nuestro derecho frente a cada vez más creciente comercio internacional.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CAPÍTULO PRIMERO

### FACULTAD DEL PODER EJECUTIVO DE CREAR MODIFICAR O SUPRIMIR ARANCELES DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 131 CONSTITUCIONAL

#### A. Análisis del Contenido del artículo 131 Constitucional.

##### 1. Texto Constitucional

El primer punto a analizar dentro de este capítulo, es el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual prevé las facultades extraordinarias del Presidente de la República para legislar, en los casos de suspensión de garantías (prevista en el artículo 29 Constitucional) y para regular el Comercio Exterior, prevista en el segundo párrafo del artículo 131 Constitucional.

En nuestra Constitución se les denomina como “facultades extraordinarias del Ejecutivo de la Unión”, en sentido amplio, a las facultades que la Constitución otorga al Presidente de la República para hacer uso de la facultad legislativa otorgada únicamente al Congreso de la Unión.

Cabe recordar que existen 5 casos en nuestra Carta Magna que prevén facultades extraordinarias en sentido amplio para que el Presidente de la República pueda legislar, las cuales son a saber:

- i) La suspensión de garantías prevista en el artículo 29 Constitucional.
- ii) La facultad de regulación del Comercio Exterior prevista en el segundo párrafo del artículo 131 de nuestra Constitución.
- iii) La facultad ejecutiva en materia de salubridad general de la República, prevista en el artículo 73, fracción XVI Constitucional.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



iv) La facultad de celebrar tratados internacionales sometiéndolos a la aprobación del Senado, en términos de los artículos 89, fracción X y 133 Constitucionales.

v) La facultad reglamentaria, la cual es materialmente legislativa, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 89, fracción I de la Constitución Federal.

Es muy importante resaltar que, en sentido estricto, podría considerarse que las facultades extraordinarias para legislar del Presidente de la República son las previstas únicamente en los artículos 29 y 131, segundo párrafo de nuestra Constitución, ya que así lo dispone literalmente el artículo 49 del mismo cuerpo normativo, excluyendo a las demás facultades materialmente legislativas previstas para el Ejecutivo en nuestra Constitución.

Al respecto, el primer párrafo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece textualmente lo siguiente:

"Artículo 131.-Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

..."

De la anterior transcripción, claramente podemos observar que la Constitución establece como facultad privativa de la Federación la posibilidad de gravar las mercancías que se importen o exporten a territorio nacional.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Ahora bien, entendemos por Federación la Unión de las diversas entidades territoriales que componen la República Mexicana, las cuales a través de un pacto consagrado en la Constitución han convenido en someterse a la autoridad de un poder soberano atención de todas las funciones de gobierno que por su naturaleza rebasan el ámbito meramente local de cada entidad.

Ese poder soberano al cual se someten las entidades territoriales, se encuentra dividido en tres, a saber el poder ejecutivo, el poder judicial y el poder legislativo, siendo éste último, materializado en el Congreso de la Unión, el encargado de legislar y dictar las leyes de conformidad con el artículo 73 de nuestra Carta Magna.

Así las cosas, la Federación a través del Poder Legislativo, y más concretamente a través del Congreso de la Unión, será el encargado de gravar la entrada y salida de mercancías de procedencia extranjera por territorio nacional.

Para tal efecto, como se expondrá posteriormente en el presente trabajo, el Congreso de la Unión haciendo uso de esta facultad legislativa ha regulado, a lo largo de la historia, mediante diversos ordenamientos la entrada y salida de mercancías a territorio nacional.

En efecto, en dichos ordenamientos el Congreso de la Unión, es decir el Poder Legislativo, ha gravado la importación y exportación de mercancías a territorio nacional a través de los impuestos generales de importación y exportación.

Ahora bien, el citado artículo 131 de nuestra Constitución establece en su segundo párrafo, que el Congreso podrá facultar al titular del Poder Ejecutivo para crear, aumentar, modificar, disminuir y suprimir los aranceles de las Tarifas de importación y exportación expedidas por el Congreso.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

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."

Como ha quedado señalado en el segundo párrafo del artículo anteriormente transcrito, el Congreso de la Unión podrá facultar al Ejecutivo de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio órgano legislativo, 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.

Lo anterior, con la finalidad 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.

Sin embargo, no se debe olvidar que la facultad en comento es de naturaleza extraordinaria, ya que como se ha mencionado con anterioridad la facultad legislativa es exclusiva del Congreso de la Unión. Es por ello que el precepto constitucional establece que el dicho órgano facultará al Ejecutivo para realizar esta función legislativa en materia de comercio exterior, e inclusive el poder legislativo deberá aprobar el uso que le hubiere dado el Ejecutivo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En efecto, el citado precepto Constitucional establece que el Ejecutivo, al enviar el presupuesto fiscal anual, someterá a la aprobación del Congreso de la Unión, el uso que hubiese hecho de la facultad concedida durante el periodo anterior.

Esto es, al ser esta facultad legislativa del Ejecutivo, una facultad extraordinaria, ya que como se analizó con anterioridad compete privativamente al Congreso de la Unión, el Ejecutivo debe ser vigilado en el uso de la facultad por el Congreso y la forma en la cual la Constitución prevé esta vigilancia de facultad es a través de la aprobación del presupuesto fiscal anual. Sin embargo cabe soslayar, que esa aprobación es posterior al uso que realiza el Ejecutivo de su facultad extraordinaria y no anterior a ella.

Por lo anterior, cabe concluir que al Congreso de la Unión, órgano legislativo en nuestro sistema político, compete verificar el uso que el Ejecutivo haya dado a la facultad extraordinaria de legislar en materia de comercio exterior. En este sentido, pudiera darse el caso que si a consideración de dicho órgano, el Ejecutivo hubiere hecho uso excesivo de esa facultad en la imposición o exención de aranceles, el propio poder legislativo a través del presupuesto de egresos omitiera considerar los aranceles impuestos por el Ejecutivo y con ello "revocar" su imposición o exención. Caso que a la fecha no ha ocurrido.

Ahora bien, en mi opinión, para poder contar con suficientes elementos para el análisis del artículo 131 Constitucional, es necesario tomar en consideración sus antecedentes y evolución legislativa, lo cual haremos en el siguiente apartado.

## 2. Antecedentes históricos del artículo 131 Constitucional

El primer antecedente que encontramos en nuestro sistema jurídico de lo dispuesto en el artículo 131 Constitucional actualmente en vigor se manifiesta con la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

reforma del artículo 124 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 22 de noviembre de 1886. mismo que disponía expresamente lo siguiente:<sup>1</sup>

“Los estados no podrán imponer ningún derecho por el simple tránsito de mercancías en la circulación interior. Sólo el gobierno de la Unión podrá decretar derechos de tránsito, pero únicamente respecto de efectos extranjeros que atraviesen el país por líneas internacionales e interoceánicas, sin estar en el territorio más tiempo que el necesario para la travesía y salida al extranjero.

No prohibirán directa ni indirectamente la entrada a su territorio ni la salida de él, de ninguna mercancía, a no ser por motivo de policía; ni gravarán los artículos de producción nacional por su salida para el extranjero o por otro estado.

Las exenciones de derechos que concedan serán generales, no pudiendo decretarlas a favor de los productos de determinada procedencia.

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

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

No gravarán la mercancía extranjera con mayor cuota que aquella cuyo cobro le haya sido consentido por la ley Federal.”

En el precepto antes citado se puede contemplar que la regulación de la materia de comercio exterior es facultad del “gobierno de la Unión”. Sin embargo, el artículo 124 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, sufrió una reforma el 1º de mayo de 1896, para quedar como sigue<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> “DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO A TRAVÉS DE SUS CONSTITUCIONES”, H. Cámara de Diputados LV Legislatura; Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, 1994, México, Tomo XII, pag. 1151

<sup>2</sup> Idem

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

"Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se exporten o importen, o que se pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito y Territorios federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 111."

La reforma previamente transcrita al artículo 124 antes mencionado, establece que la facultad de gravar las mercancías que se importen o exporten corresponde a la Federación, es decir, al Poder Legislativo y su facultad impositiva, precisando que la materia del comercio exterior tendrá el carácter de Federal.

Un tercer antecedente lo encontramos en el Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro el 1° de diciembre de 1916<sup>3</sup>:

"Artículo 130 del proyecto.- Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir por motivos de seguridad o de la policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito o territorio federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117."

Como podemos ver, el artículo 130 del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza no tiene cambio sustancial alguno a lo dispuesto por la última reforma efectuada al artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. Cabe señalar que el texto previsto para el artículo 130 del citado proyecto, es el mismo texto que fue aprobado para el artículo 131 de la Constitución de 1917.

---

<sup>3</sup> Idem

Cabe señalar que es clara la importancia de contar con un precepto como el contenido en el artículo 131 Constitucional aprobado en 1917, pues resulta indispensable delimitar el ámbito competencial de la facultad de gravar con impuestos las exportaciones e importaciones, misma que recayó en la Federación.

Lo anterior considero que debe ser así, por razones de seguridad o de policía. En todos los casos, el ejercicio de estas facultades por la Federación deberá hacerse por medio de leyes aprobadas por el Congreso de la Unión, lo que obliga a éste a respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos, establecidos por la misma Constitución, así como respetar la autonomía constitucional de las Entidades Federativas.

Esta potestad para hacer frente de manera eficiente a los problemas planteados por la economía internacional y poder así defender y propulsar el desarrollo económico del país, fue ejercida en un principio por el Ejecutivo sin ningún apoyo en la Constitución, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sentó jurisprudencia en el sentido de que era inconstitucional tanto la delegación de funciones al Ejecutivo, como la modificación de las tarifas porque implicaba la creación de un nuevo impuesto.

Obedeciendo a las exigencias que la realidad imponía y no obstante ese serio impedimento, el Ejecutivo continuó ejerciendo esa facultad, y en uso de ella creó la Comisión de Aranceles (Diario Oficial de la Federación, de 31 de agosto de 1927), cuerpo colegiado responsable de estudiar la política arancelaria y de proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público modificaciones a las tarifas de importación y exportación. Dicho organismo fue posteriormente reformado (Diario Oficial de la Federación, de 30 de diciembre de 1939) en cuanto a su integración.

La Ley de Fomento a las Industrias de Transformación (Diario Oficial de la Federación de 9 de febrero de 1946) facultó a las Secretarías de Hacienda y de Economía para otorgar franquicias fiscales respecto de varios gravámenes (entre ellos el impuesto general de importación); y al Ejecutivo Federal para dictar las medidas arancelarias necesarias para fomentar el desarrollo de las industrias nuevas y necesarias.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

De conformidad con el artículo 20 de esa ley, entre 1947 y 1952 cada año la Ley de Ingresos de la Federación incluyó un artículo respecto a la facultad del Ejecutivo para modificar las tarifas de los impuestos de importación y exportación en los términos propuestos por la Comisión de Aranceles.

De manera más específica se estableció desde 1950 (Diario Oficial de la Federación, de 31 de diciembre de 1949) que con fines de estabilidad monetaria, para impedir la elevación de los precios, y para proteger la producción nacional, el Ejecutivo podía disminuir o aumentar hasta un 100 por ciento las tasas de la tarifa de exportación, y hacer lo mismo hasta un 50 por ciento respecto de las de la tarifa de importación, así como crear o suprimir fracciones de ambas tarifas, y restringir o prohibir la importación, la exportación o el tránsito de mercancías. Dentro de la Ley de Ingresos para 1951 (Diario Oficial de la Federación, de 30 de diciembre de 1950) se elevó a 100 por ciento el último porcentaje mencionado, y se ampliaron las facultades del Ejecutivo a modo de permitirle señalar porcentajes de aumento o disminución mayores de los señalados en la ley, siempre y cuando hubiera peligro de perturbación grave de la economía nacional o de déficit presupuestal considerable.

Sin embargo, con independencia de que de hecho el Ejecutivo ejerciera ya esta facultad, era necesario atender al aspecto legal y hacer de esta práctica impuesta por la realidad una institución jurídica. Por esta razón, el 9 de noviembre de 1950 el Ejecutivo presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa con el objeto de adicionar el párrafo segundo del artículo que se comenta a efecto de facultar al Ejecutivo Federal para aumentar o disminuir las cuotas de las tarifas de exportación o importación expedidas por el Congreso de la Unión, dando como razón para contar con esta potestad el carácter de instrumento extrafiscal de este gravamen y la necesidad de emplearlo mediante la adecuación de los aranceles a las necesidades imperantes en un determinado momento para favorecer el desarrollo de las industrias nacionales, influir en el equilibrio de la producción y para regular el comercio internacional.

TIPOGRAFIA CON  
FALLA DE ORIGEN



La iniciativa de reforma al artículo anteriormente mencionado fue presentada por el Ejecutivo el 9 de noviembre de 1950, argumentando la necesidad de contar con:

"(...) un instrumento extrafiscal de este tipo de gravámenes y la necesidad de emplearlo mediante la adecuación de los aranceles a las necesidades imperantes en un determinado momento para favorecer el desarrollo de las industrias nacionales, influir en el equilibrio de la producción y para regular el comercio internacional<sup>4</sup>"

En este sentido, Ernesto Flores Zavala señala algunos argumentos invocados para la aprobación del proyecto de la reforma en comento, de los cuales se destaca el siguiente:

"El complejo de atribuciones que los ordenamientos jurídicos en vigor otorgan al Estado mexicano, constituyen la causa fundamental que determina el incremento incesante de los gastos públicos, los cuales, dentro de una buena administración financiera, deben cubrirse a través de los tributos y entre éstos ocupan situación preferente, los impuestos cuya misión no consiste exclusivamente, en producir ingresos para el Estado, sino concomitantemente en realizar fines de carácter extrafiscal, de política económica, social demográfica, exterior, etc., y es así, con tarifas arancelarias elevadas en un momento, reducidas en otro, o prohibitivas en determinado instante, como el Estado puede favorecer al desarrollo de las industrias incipientes, influir en el equilibrio de la producción, estimular la producción agrícola en vez de la industrial o viceversa, incrementar o impedir el comercio internacional, tutelar la clase laborante, etc. Asimismo, es factible estabilizar la moneda e impedir la elevación de los precios."<sup>5</sup>

Hay que resaltar que aun antes de la reforma aludida, el Ejecutivo Federal emitió en 1946, en ejercicio de una facultad que no le fue conferida constitucionalmente, la "Ley de Fomento a las Industrias de Transformación", en donde se facultaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para otorgar franquicias fiscales, y para dictar medidas

<sup>4</sup> Ibid, pag. 1149.

<sup>5</sup> FLORES ZAVALA, Ernesto, Fianzas Públicas, Editorial Porrúa, México, Trigésimaquinta Edición, 1998, Pág. 232.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

arancelarias para fomentar el desarrollo de las industrias nuevas; asimismo, incluyó en la Ley de Ingresos de los años 1947 a 1952 un artículo por medio del cual se permitía modificar las tarifas de los impuestos de importación y exportación, situación que resultaba violatoria al artículo 131 constitucional vigente en ese lapso.

Una vez aprobada la reforma en comento, se facultó al Congreso de la Unión para autorizar únicamente al Ejecutivo Federal para aumentar, disminuir, o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, así como para crear otras, además de restringir y en su caso prohibir las importaciones, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o bien, cualquier otro propósito en beneficio del país.

Desde esta perspectiva, la potestad anteriormente mencionada obedece a la necesidad de contar por parte del Ejecutivo Federal con herramientas necesarias para enfrentar las problemáticas creadas por una economía internacional, contando así con los suficientes elementos para defender el desarrollo económico del país, al permitir el intercambio de bienes con otros Estados.

Todo esto puede observarse en la Exposición de Motivos de la reforma de 1951 en cuestión, en la cual se establece expresamente lo siguiente:

“Por medio de la adición que se propone al texto constitucional citado, nuestro sistema fiscal, en este punto, dará plena realización a los principios de elasticidad y suficiencia en la imposición, estando el Estado en posibilidad, tanto material como jurídica, de adecuar los aranceles a las necesidades imperantes en el país en un momento determinado.”

Por otra parte, la reforma en cuestión constituye una excepción a la prohibición de reunir dos o más poderes en una sola persona por lo que como una consecuencia de la aprobación del segundo párrafo del artículo 131 en comento, se reformó el artículo 49 constitucional, para permitir así el que se reúnan atribuciones de dos poderes

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

(Legislativo y Ejecutivo) en una misma persona. cuando el Ejecutivo legisle en materia de comercio exterior.

Al respecto, el autor Sergio Francisco de la Garza señala al referirse a esta facultad del Ejecutivo, lo siguiente:

“(…) constituye una excepción al sistema de división de poderes consagrados en la misma Constitución, y la facultad se introducida por la reforma constitucional de diciembre de 1950 debido a poderosas razones de política económica que hicieron indispensable la misma para defender la economía nacional de las fluctuaciones de precios en el comercio exterior.”<sup>6</sup>

Es muy importante señalar que nuestra Carta Magna facultó al Congreso de la Unión para delegar la facultad prevista contenida en el artículo 131 Constitucional, únicamente al Ejecutivo Federal (Presidente de la República), y no a otro funcionario de la Administración Pública Federal.

Esto es, el hecho de que el Ejecutivo pueda alterar la cuota del impuesto es una excepción al principio de división de poderes. Así lo reconoce el artículo 49 de la propia Constitución e inclusive en ese sentido se expresan los reconocidos juristas Ignacio Burgoa, Tena Ramírez y Jorge Carpizo.

Sin embargo, Fauzi Hamdan Amad expone que no debe considerarse una excepción a dicho principio, pues esa variación no crea, según lo expresa, una situación jurídica nueva y el ejercicio de esa facultad queda sometida a una condición resolutoria, consistente en la aprobación del Congreso de la Unión.

Sobre este punto, considero que el autor se contradice, puesto que a todas luces alterar la cuota de un impuesto crea una nueva situación jurídica y en ninguna ley establece la condición resolutoria de que habla, ya que si el resultado de la desaprobación

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

extinguiera el acto legislativo del Ejecutivo, el mismo Fauzi Hamdan reconoce que las consecuencias serían indisolubles.<sup>7</sup>

Muy probablemente, si algún día llegará a darse la desaprobación, sus consecuencias serían exclusivamente políticas. En mi opinión, la desaprobación del uso que el Presidente haga de esta facultad queda en realidad a la Suprema Corte, para los casos en que el Ejecutivo ejerza la facultad concedida fuera de los lineamientos establecidos por la propia constitución y el contribuyente ocurra ante el máximo tribunal en juicio de amparo.

Pues bien, es así como con base en el multicitado artículo 131 Constitucional y en ejercicio de la facultad antes mencionada el Ejecutivo Federal expidió la Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de comercio exterior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1986, así como el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de diciembre de 1986, ordenamientos que fueron a su vez sustituidos por la Ley de Comercio Exterior y por su Reglamento.

Dicha Ley de Comercio Exterior y su Reglamento fue abrogada por la actual Ley de Comercio Exterior y por su Reglamento, mismos que fueron publicados el 27 de julio de 1993 en el Diario Oficial de la Federación y que entraron en vigor el día siguiente a su publicación.

Tenemos entonces que los aranceles tienen una particularidad muy especial, su cuota puede ser alterada en cualquier tiempo por el Presidente. Lo anterior como consecuencia lógica del papel que pueden desempeñar los aranceles en el desarrollo económico nacional, en virtud del cual, ocasionalmente es necesario modificarlos con premura.

---

<sup>6</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, México, Decimoquinta Edición 1988, Pág. 271

<sup>7</sup> HAMDAN AMAD, Fauzi, Las Facultades legislativas del presidente de la república, en Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, año 5, México, 1981, pag. 182

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Sistemáticamente la excepción al artículo 49 Constitucional es impecable, no viola ningún precepto jurídico. El hecho de que el ejecutivo pueda alterar la tasa del impuesto parece exagerado, pero necesario en aras de la economía nacional.

### 3. Interpretación Doctrinal

Como ha quedado señalado con anterioridad el artículo 131 Constitucional, se encuentra íntimamente relacionado con aquél tema, y que dice así: " Es facultad de la Federación, gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir por motivos de seguridad o de policía, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito y los territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117."

El artículo 131 actual sustituyó por virtud de la reforma de 1896 al entonces artículo 124, que consignaba algo muy diferente, como era la abolición de las alcabalas y aduanas interiores en toda la República.

Es en este momento cuando ocurre la transformación del art. 124 (ahora 131), ligada como estuvo a la reforma del 111 (ahora 117).

Según el maestro Tena Ramírez, "la reforma al artículo 111 consistió en agregarle, las fracciones IV, V, VI y VII; la reforma al 124 estribó más bien en una derogación del antiguo precepto para sustituirlo por el nuevo, que en proyecto de Limantour estaba igual a la reforma aprobada ( idéntica al actual artículo 131, excepto por lo que hace a la adición de su segundo párrafo, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de marzo de 1951)". Más al proyecto de Limantour se agregaron las siguientes palabras: " Pero sin que la Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito y

en los Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 111."<sup>8</sup>

Continúa señalando el maestro Tena Ramírez, que las palabras indicadas se debieron a las siguientes razones que figuran en el dictamen de la Comisión de Hacienda y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados (integrada, entre otros, por Pablo Macedo y Joaquín D. Casasús): "En las fracciones VI y VII propuestas en la iniciativa como adicionales al artículo 111 de la Constitución Federal, está comprendida la supresión de las alcabalas de una manera absoluta; pero como el artículo mencionado sólo se refiere a los Estados, surgió una discusión en el seno de las comisiones unidas, sobre la manera de hacer extensiva esta disposición al Distrito y Territorios Federales, pues aunque es notorio que el Ejecutivo está decidido a llevar a cabo la abolición de las alcabalas en dichas localidades, tan luego como la iniciativa sea elevada al rango de precepto constitucional, es necesario decirlo de una manera clara y precisa para evitar que alguna vez puedan ser restablecidas las aduanas interiores en alguna población de la República. A este fin se dispuso, de acuerdo con el Secretario de Hacienda, que se agregue en la reforma propuesta por el artículo 12, las palabras siguientes: "Pero sin que la Federación, etc..." ( Dictamen presentado en la sesión del 17 de septiembre de 1895).

No obstante la claridad del propósito, la adición propuesta ha introducido confusión y oscuridad en el precepto, derivadas de la heterogeneidad de materias reguladas por el mismo. En efecto, el ahora artículo 131 contiene tres partes ( más la adición de 28 de marzo de 1951).

La primera es estrictamente fiscal y mira al comercio exterior, al gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional. La segunda es de policía interior y nada tiene de fiscal, al consignar la facultad privativa de la federación para reglamentar y aun prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia. La tercera, que se agregó por la Comisión Dictaminadora al Proyecto de

<sup>8</sup> TENA RAMÍREZ Felipe, Derecho Constitucional Mexicano Ed. Porrúa. Pag 356.

Limantour, no se refiere al comercio exterior ni a la policía interior, sino al tema de las alcabalas, que aunque fue materia de una reforma simultánea a la del 131 ( entonces 124), difiere totalmente de este último por su contenido.

Tal parece que en un mero error de localización se colocó el agregado que comentamos en el 131 en lugar del 117.

La confusión se agravó al ligar dicho agregado con las dos partes anteriores, mediante la adversativa "pero". Esta conjunción sirve para contraponer un concepto a otro, así pues, la redacción del artículo ha hecho que su tercera parte se contraponga a las otras dos, lo que es falso y contrario a la intención de los autores.

Tal parece por la redacción del artículo que al conferir a la federación las facultades de las dos primeras partes del mismo, se le otorgaría con ellas la de establecer aduanas locales en el Distrito y Territorios Federales, a menos de prohibírselo en la parte final. Esto es falso. Suprimase la parte que se adicionó al proyecto de Limantour y se verá que, no obstante su supresión, nada autoriza a pensar que en virtud de las dos primeras partes del artículo, la federación pueda establecer aduanas interiores en el Distrito y Territorios Federales. Y esto porque en la primera parte sólo se concede la facultad privativa de establecer aduanas exteriores y en la segunda la de reglamentar por motivo de seguridad o de policía la circulación de efectos en el interior de la República, lo que nada tiene ver con las aduanas interiores ni con la diferencia de impuestos por razón de la procedencia de la mercancía.

Ciertamente era necesario hacer extensivas a la federación, en su carácter de gobierno local del Distrito y Territorios, las prohibiciones de las fracciones VI y VII del artículo 117, como lo hace el actual artículo 131; también habría que extender a la federación, en lo que se refiere al Distrito y Territorios Federales, la prohibición de las fracciones IV y V del mismo artículo, omisión que incurrió inexplicablemente la comisión. Todo ello debido a que tales entidades deben estar en igualdad de condiciones con respecto a los Estados, en un punto a supresión de trabas económicas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En lo que se hizo mal fue haber colocado en la parte final del 131 esa prohibición y, peor aún, haberla ligado mediante la conjunción adversativa con las otras dos partes del precepto, que nada tienen que ver con el contenido de la prohibición.

Como hay la tendencia generalizada a no admitir que en las leyes pueda haber palabras baldías, la interpretación gramatical tendrá que tomar en cuenta la existencia de la conjunción "pero" en el artículo 131 y que aquí concluirá que la última parte se opone, como excepción a las otras dos, esto es, que la federación puede establecer aduanas interiores y diferencias de impuestos por razón del origen de las mercancías en los Estados de la República, esta última conclusión es muy discutible, según se verá enseguida.

En los términos tan amplios de su artículo 124, la Constitución de 57 prohibía las alcabalas y aduanas interiores en toda la República, esto es, tanto como recurso federal cuanto local; así lo pensó Vallarta en 1879.

La fugaz reforma constitucional de 1886 ratificó en forma más enfática la prohibición respecto al Poder Federal, al disponer: " Solo el Gobierno de la Unión podrá decretar derechos de tránsito, pero únicamente respecto de efectos extranjeros que atraviesan al país por líneas internacionales e interoceánicas sin estar en territorio nacional más tiempo que el necesario para la travesía y salida al extranjero."

Pero en la reforma de 1896 - que es el texto vigente- a los artículos 117 y 131 actuales, ya no parece neta e indubitable la prohibición de que el Poder Federal emplee las alcabalas. En efecto: la primera parte del artículo 131 consagra la facultad indiscutible de la federación para recaudar privativamente los impuestos de las aduanas exteriores. En la parte final del mismo párrafo hay la prohibición expresa de que la federación como gobierno local del Distrito y Territorios Federales, emplee en ellos los procedimientos alcabalariorios prohibidos a los Estados por las fracciones VI y VII del artículo 117.

TIENE CON  
FALLA DE ORIGEN



Mas las disposiciones de este artículo que proscriben las formas alcabalatorias, se refieren exclusivamente a los Estados y no a la federación como gobierno local.

Ahora bien si las prohibiciones no rezan con la federación sino en cuanto es gobierno local del Distrito y Territorios Federales, y si por otra parte la federación tiene la facultad de imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto (artículo 73, fracción VII) es lógico y jurídico concluir que en la imposición de las contribuciones federales, la federación puede emplear como medios de recaudación los vedados a los Estados y a la misma federación como gobierno local.

¿Fue ésta realmente la intención del legislador de 1896? Hemos visto que con anterioridad a esa fecha, la ofensiva contra las alcabalas incluía por igual a la federación y a los Estados. Más todavía: los inmediatos antecedentes de la reforma de 1896 hacen suponer la misma intención, ya que en el dictamen de la Comisión se habló de "evitar" que alguna vez puedan ser restablecidas las aduanas interiores en alguna población de la República". Fue, pues en el momento de concretarse el pensamiento en ley positiva, cuando surgió entre ambos la inadecuación.

Las palabras del 131 y la omisión del prohibir expresamente las alcabalas en toda la República, introdujeron la confusión; ella se explica si se tiene en cuenta que a menudo se rompe la unidad de un pensamiento cuando intervienen en la redacción diversos autores, la idea central de abolir totalmente las alcabalas, impidió fijarse en que la redacción podría prestarse a distintas interpretaciones; ninguno de los notables juristas que intervinieron en la reforma se fijó en ella, ni siquiera D. Emilio Rabasa, que como presidente del Senado la firmó.

La incongruencia entre el fondo y la forma, entre el espíritu y la letra de la reforma, deberá decidirse a favor del fondo, sobre todo si se tiene en cuenta que la letra de la reforma no dice lo contrario de los antecedentes, sino que simplemente se abstuvo el reformador de 96 de expresar terminantemente que la prohibición de las alcabalas regia

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

para toda la República ya para todas las autoridades, como lo hicieron la Constitución de 57 y la reforma de 86.

Debe advertirse, no obstante, que la abolición de las alcabalas no es tan apremiante y necesario imponerla a la federación, como es urgente respecto a los Estados.

En efecto, los impuestos de la federación son generales para todo el país, por este concepto no pueden engendrar la guerra de tarifas que se sostiene entre los Estados mediante los impuestos diferenciales. Pero el otro objeto censurable de las alcabalas, que consiste en gravar el paso de mercancías mediante exacciones que se llevan a cabo en aduanas locales o que exigen el acompañamiento de documentación, si estaría al alcance de la federación, en caso de admitir que con ella no rezan las prohibiciones del 117. En la actualidad la federación sólo emplea algunas de las formas proscritas a los Estados por el artículo 117, como son entre otras las que en materia de alcoholes, pulque y forestal, exigen que se acompañen con el producto guías o facturas, es decir la documentación prohibida por la fracción VI del 117.

##### 5. ¿Quién puede hacer uso de la facultad prevista en el artículo 131 Constitucional?

Como ya fue señalado con anterioridad, el segundo párrafo del artículo 131 Constitucional establece la facultad extraordinaria por medio de la cual se prevé la posibilidad de que el Ejecutivo sea 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, las cuales se encuentran contenidas en la Ley del Impuesto General de Importación y Exportación, y para crear otras cuotas, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime urgente.

Es de gran importancia hacer mención sobre dicho precepto el cual claramente señala que la facultad mencionada pertenece al Congreso, y que éste podrá

autorizar únicamente al Ejecutivo, es decir, al Presidente de la República, para que haga uso de dicha facultad, siempre y cuando, como lo señala al final del artículo, el Congreso de la Unión apruebe, mediante el presupuesto de egresos del siguiente año el uso que le hubiere dado el Presidente de la República a la facultad otorgada.

Hay que hacer énfasis en el hecho de que la facultad contenida en el artículo 131, segundo párrafo de nuestra Constitución se denomine como "extraordinaria" no es caprichosa, sino que tiene su razón de ser en que dicha facultad constituye una excepción al principio de división de poderes, por lo que la misma únicamente es otorgada por nuestra Constitución al Congreso de la Unión, pudiendo éste delegarla únicamente al Presidente de la República, ente en el cual se deposita el Poder Ejecutivo, en términos del artículo 80 Constitucional.

Es por esta razón, que soy de la opinión de que nuestra Norma Fundamental previó, en su artículo 131, que sólo el Congreso de la Unión podía delegar la facultad prevista en dicha ordenamiento, de manera extraordinaria, al Ejecutivo Federal únicamente.

A su vez, las facultades extraordinarias que nuestra norma fundamental otorga al Presidente de la República son indelegables a cualquiera de sus colaboradores, precisamente por que la propia Constitución únicamente previó el ejercicio de dichas facultades por el titular del Poder Ejecutivo.

En relación con el tema de la unipersonalidad del Poder Ejecutivo Federal, el maestro Ignacio Burgoa Orihuela opina en el siguiente sentido<sup>9</sup>:

"Siguiendo el sistema de la Constitución Federal Norteamericana, nuestras leyes fundamentales de 1857 y 1917 establecen el depósito del Poder Ejecutivo de la Federación en "un solo individuo" denominado "Presidente de la República" (Arts. 75 y 80, respectivamente). [...] Por consiguiente, "el poder ejecutivo federal" no es el Presidente de la República, ni éste es su jefe, como indebidamente suele llamársele, sino

<sup>9</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio., op. Cit., pags. 757 y 758.

su *único depositario* y para cuyo ejercicio cuenta con diversos colaboradores o auxiliares denominados "*secretarios de despacho*" que tienen asignada una determinada competencia en razón de los diferentes ramos de la administración pública. La unipersonalidad del Ejecutivo (que Duverger denomina "ejecutivo democrático") radica, pues, en que esta función pública sólo se encomienda a un individuo, pues es el presidente, y no a varios, como serían tales secretarios, ya que, en puridad constitucional, éstos no son "depositarios" de la misma. La consideración contraria, o sea, la idea de que los secretarios tuviesen este carácter, implicaría no solo el desconocimiento del sistema presidencial unipersonal que proclama la Constitución, sino la inadmisibles suposición de que el "poder ejecutivo" fuese divisible según los ramos competenciales de los citados secretarios. En corroboración a este aserto debemos recordar que el indicado elemento es uno de los atributos que distinguen claramente el sistema presidencial del parlamentario, en el cual la función administrativa se ejerce por un cuerpo colegiado denominado "gabinete" que depende directamente de el asamblea de representantes populares llamada parlamento o congreso."

Como podrá observarse de lo antes transcrito, en opinión del maestro Burgoa Orihuela, tal y como lo dispone el artículo 80 de nuestra Constitución, el Poder Ejecutivo de la Unión se encuentra depositado en una sola persona, denominada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tanto, es importante mencionar que, en nuestra opinión, siempre que la Constitución hace referencia en su articulado al Poder Ejecutivo Federal, se hace referencia única y exclusivamente al Presidente de la República. Lo anterior no atenta en contra de la idea de que el Presidente se encuentre auxiliado para ejercer sus funciones por Secretarios de Despacho.

Por consiguiente, cuando nuestra Constitución establece diversas facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal, en especial la prevista en el segundo párrafo del artículo 131 de dicha ley, resulta claro que dichas facultades son conferidas única y exclusivamente al Presidente de la República.

En consecuencia de lo anterior, al tratarse de facultades extraordinarias (excepciones al principio de división de poderes) que otorga nuestra Constitución única y exclusivamente al Presidente de la República, como único depositario del Poder Ejecutivo Federal, dichas facultades no pueden ser delegadas por éste o por el Congreso de la Unión, vía una ley secundaria, a los secretarios de despacho, en virtud de que se estaría contradiciendo un mandato constitucional.

El criterio antes señalado ha sido expuesto por los doctrinarios constitucionalistas, en especial por el maestro Burgoa Orihuela, el cual señala lo siguiente<sup>10</sup>:

"El depósito unipersonal de la función administrativa del Estado exige, por imperativos prácticos ineludibles, que el presidente sea auxiliado por diversos funcionarios que, a su vez, son jefes de las entidades gubernativas que tienen a su cargo la atención de todos los asuntos concernientes a los distintos ramos de la administración pública [...].

Esta fórmula otorga amplias facultades al órgano legislativo federal para variar no sólo el número, sino también la competencia administrativa de las citadas entidades y de los órganos que las componen, según los requerimientos cada vez más exigentes del Estado contemporáneo en el orden económico, social y cultural, sin que para lograr este objetivo sea menester reformar la Constitución en cada oportunidad que reclame dicha variación. Por ende, el Congreso, en una ley ordinaria, puede ejercitar tales facultades pero siempre respetando la competencia constitucional del presidente en lo que a las funciones administrativa, legislativa y jurisdiccional concierne. Esta restricción a la facultad congresional se justifica por cuanto que, sin ella, el Congreso podría llegar hasta sustituir el régimen presidencial por el parlamentario, creando una especie de "gabinete" y convirtiendo al presidente en un "primer ministro" cuyas atribuciones alteraría a discreción con patente subversión del orden establecido por la Ley Fundamental. En efecto, el presidente está investido de facultades constitucionales en lo que a

<sup>10</sup> Idem

dichas tres funciones públicas atañe y que únicamente él puede desempeñar por modo personal, inmediato e indelegable. Por consiguiente las citadas facultades, cuya reseña expusimos en el párrafo IV que antecede, no pueden ser desplazadas a favor de ningún secretario del despacho por el Congreso de la Unión, siendo inconcuso, además, que tampoco dicho alto funcionario pueda proyectarlas fuera de su propia y estricta competencia constitucional encomendando su ejercicio decisorio a ninguno de sus colaboradores. [...] En otras palabras, cualquier secretario puede ser legalmente autorizado para desplegar la función administrativa en los ramos de que se trate sin la injerencia del presidente, siempre que la Ley Suprema no reserve a éste el ejercicio personal, directo, inmediato e indelegable de esas facultades."

En relación con lo anterior, la Segunda Sala de la sexta época de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado acerca del criterio antes expuesto, mediante la tesis que a continuación se transcribe.

"DELEGACION DE FACULTADES PARA LEGISLAR. COMPETENCIA DE LAS SECRETARIAS DE ESTADO. Conforme a nuestro régimen constitucional sólo tiene facultades para legislar el Poder Legislativo y excepcionalmente el Ejecutivo en el caso de la facultad reglamentaria, que únicamente puede ser ejercitada por el titular de este Poder, sin que en la Constitución exista una disposición que lo autorice para delegar en alguna otra persona o entidad, la referida facultad, pues ni el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación; por tanto, sostener que la Ley de Secretarías de Estado encarga a la de Economía la materia de monopolios, y que esa Ley, fundada en el artículo 90 de la Constitución, debe entenderse en el sentido de que dicha Secretaría goza de cierta libertad y autonomía en esta materia, es desconocer la finalidad de dicha Ley, que no es otra que la de fijar la competencia genérica de cada Secretaría, pero sin que esto signifique que por ello puedan éstas actuar en cada materia sin ley especial, ni mucho menos que la repetida Ley subvierta los principios constitucionales, dando a las Secretarías de Estado facultades que conforme a la Constitución, sólo corresponde al titular del Poder Ejecutivo; decir que conforme a los artículos 92, 93 y 108 de la Constitución, los Secretarios de Estado tienen facultades ejecutivas y gozan de cierta autonomía en las materias de su ramo y de una gran libertad de acción, con amplitud de criterio para resolver cada caso concreto, sin someterlo al

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

juicio y voluntad del Presidente de la República, es destruir la unidad del poder; es olvidar que dentro del régimen constitucional el Presidente de la República es el único titular del Ejecutivo, que tiene el uso y el ejercicio de las facultades ejecutivas; es finalmente, desconocer el alcance que el referendo tiene, de acuerdo con el artículo 92 constitucional, el cual, de la misma manera que los demás textos relativos, no da a los Secretarios de Estado mayores facultades ejecutivas ni distintas siquiera, de las que al Presidente de la República corresponden."

Amparo en revisión 3805/59. Cía. Hidroeléctrica del Amacuzac, S. A. 23 de marzo de 1961. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Franco Carreño.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Sexta Época. Volumen XLV, Tercera Parte. Tesis: Página: 65. Tesis Aislada.

Por lo antes expuesto, somos de la opinión que las facultades extraordinarias previstas en nuestra Constitución, como lo es el caso de la prevista en el segundo párrafo del artículo 131 de dicho ordenamiento, son conferidas única y exclusivamente al Poder Ejecutivo Federal, entiendo a éste como el Presidente de la República, por lo que cualquier acto o ley que pretenda delegar dichas facultades en otras personas, resultaría contrario al texto Constitucional.

TECNOLOGIA  
FALLA DE ORIGEN

## CAPTÍTULO SEGUNDO

### MARCO JURÍDICO DE LOS ARANCELES

#### A. Ley de Comercio Exterior

##### 1. Ley reglamentaria del artículo 131 Constitucional

Dentro de las materias que regula la Ley de Comercio Exterior se encuentra la facultad extraordinaria otorgada al Poder Ejecutivo de crear, modificar, disminuir o suprimir aranceles, establecida en el precepto 131 Constitucional, anteriormente analizado.

Esta Ley reglamentaria del artículo 131 Constitucional, otorga diversas facultades al poder ejecutivo en materia arancelaria para así lograr sus metas consistentes en regular y promover el comercio exterior, aumentar 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.

Como se mencionó en el capítulo anterior del presente estudio, la actual Ley de Comercio Exterior entró en vigor el 28 de julio de 1993, abrogando así a la anterior Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1986, la Ley que Establece el Régimen de Exportación del Oro, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980, y los demás ordenamientos que se le antepusieran.

Ahora bien, al igual que su antecesora, la actual Ley de Comercio Exterior, reglamentaria del artículo 131 Constitucional, enumera en su artículo 4 las facultades

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



extraordinarias otorgadas al ejecutivo en materia de comercio exterior, además de otras no expresas en la Constitución, entre las cuales cabe mencionar las siguientes:

- 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.
- Regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con el artículo 131 Constitucional.
- Establecer medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la Secretaría de Economía, conjuntamente con la autoridad competente y publicados en el Diario Oficial de la Federación.
- Establecer medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional procedentes del y destinadas al exterior a través de acuerdos expedidos por la autoridad competente y publicados en el Diario Oficial de la Federación.
- Conducir negociaciones comerciales internacionales a través de la Secretaría, sin perjuicio de las facultades que correspondan a otras dependencias del ejecutivo federal, y
- Coordinar a través de la Secretaría, la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados en las actividades de promoción del comercio exterior, así como concertar acciones en la materia con el sector privado.

FALLA DE ORIGEN

Como puede observarse del artículo en comento, la Ley de Comercio Exterior actualmente en vigor, establece como primera facultad al ejecutivo federal el poder crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles

Esto es, en el citado artículo 4 de la Ley de Comercio Exterior, se establece como primera facultad del ejecutivo, aquella prevista en el ya comentado artículo 131 de Nuestra Carga Magna, que establece la posibilidad del ejecutivo de crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles.

## 2. Aranceles

### 2.1 Qué es un arancel?

La Ley de Comercio Exterior define, para sus efectos, qué debemos entender por aranceles. Así, el artículo 12 del citado ordenamiento establece que los aranceles son las cuotas de las tarifas de los impuestos de importación y exportación.

Asimismo, el mismo precepto añade que dichas cuotas podrán ser ad-valorem, específicos o mixtos. Esto depende de si se expresan en términos porcentuales del valor en aduana de la mercancía, en términos monetarios por unidad de medida o una combinación de ambas, respectivamente.

De lo anterior se desprende que los aranceles para efectos de la Ley de Comercio Exterior son las cuotas, generalmente expresadas en porcentajes en la ahora Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación. Es decir la cuota o porcentaje el cual se aplicará al valor en aduana declarado por el importador y que determinará el impuesto neto a enterar.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Así las cosas, el Ejecutivo Federal se encuentra facultado a través de la Ley de Comercio Exterior a aumentar, modificar, disminuir o suprimir las cuotas de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación.

Lo anterior, aparentemente limitaría la facultad del Ejecutivo a aumentar, disminuir, modificar o suprimir los aranceles únicamente de la citada Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, sin embargo como posteriormente se analizará esta facultad legislativa no se limita a la citada ley.

Ahora bien, cabe mencionar que los aranceles o cuotas podrán asumir las modalidades que señale el Ejecutivo Federal. Entre dichas modalidades se encuentran el arancel-cupo y el arancel estacional.

El primero consiste en que se establezca un nivel arancelario para cierta cantidad o valor de mercancías exportadas o importadas y otra tasa diferente para las que excedan a este monto. El arancel estacional, por su parte, consiste en que la cuota establecida varíe dependiendo la época del año.

En mi opinión, la instrumentación del arancel-cupo pudiera ser violatoria del principio de equidad de los impuestos, en el supuesto de que el cupo no sea otorgado mediante licitación pública.

Ahora bien, el artículo 14 de la ley en comento, establece que el único caso en que podrán establecerse cuotas especiales, diferentes a los previstos en la tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, serán los que establezcan los tratados internacionales en que México sea parte.

Por lo anterior, debe entenderse que la de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, es la regla general que impone cuotas y las cuotas establecidas por los Tratados o Convenios Internacionales suscritos por México, son la excepción a la regla general.

## 2.2 Antecedentes históricos de los aranceles

En este capítulo serán expuestos los aranceles en México desde la época prehispánica hasta nuestros días. Sin embargo, el sistema arancelario vigente queda como materia del siguiente capítulo.

La siguiente exposición será centrada en los aranceles que gravan la importación de mercancías, pues la exportación en nuestro país ha sido gravada en muy pocas ocasiones. Además, los aranceles a la exportación siguen el sistema de aquellos que gravan la importación. Lo único que varía, por su puesto es, el objeto o hecho generador del impuesto.

### 2.2.1 Época Prehispánica

Aunque existían mercancías que gozaban de cierta aceptación como medio de cambio, como el cacao, la moneda era desconocida para los pueblos prehispánicos.<sup>11</sup>

El desconocimiento de la moneda no impidió que los aztecas tuvieran sino un primitivo sistema tributario. No existían impuestos propiamente dichos, sino tributos, que eran pagados en especie.<sup>12</sup>

Los comerciantes pagaban tributo solo en el mercado, razón por la cual estaba prohibido el comercio fuera del aquel lugar.<sup>13</sup>

Para surtir el mercado, los aztecas realizaban actividades de comercio exterior. Sus caravanas llegaban incluso a lo que hoy es Panamá.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> RIVA PALACIO, Vicente, México a través de los Siglos, 20ª ed., Editorial Cumbre S.A., México, 1984, tomo II, pág. 195

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia, El comercio exterior de México, marco jurídico, estructura, y política, Editorial Porrúa, S.A México, 1989, pág. 14

<sup>14</sup> Idem.

Aunque puede sostenerse la existencia de importaciones al territorio de los aztecas, lo rudimentario de su sistema fiscal hace casi imposible la existencia de aranceles. Además, con base en las fuentes consultadas no puede sostenerse que haya existido un tributo similar al arancel.

### 2.2.2 Época Virreinal

Antes de dar inicio al presente apartado, cabe señalar que el sistema jurídico de la monarquía española se alimentaba principalmente de las disposiciones reales. Estas disposiciones llamadas Reales Cédulas, Provisiones, Instrucciones, Ordenanzas y Audiencias, llegaron a ser tan numerosas que ocasionaron un " caos legislativo". Este problema intento solucionarse a través de recopilaciones de esas disposiciones, sin embargo, las contenidas en la recopilación podían ser sustituidas por nuevas.<sup>15</sup>

Quizá por ello, es común que los autores consultados para elaborar este capítulo no expresen la totalidad de las disposiciones reales relacionadas con las instituciones que a continuación serán expuestas. En cuanto a sus modificaciones, si bien son explicadas, no son mencionadas las fechas específicas en que tuvieron lugar. Por esto, con relación a ordenamientos en que dichas instituciones encuentren fundamento y su fecha de expedición, me limitaré a brindar lo encontrado en las fuentes consultadas.

Podría pensarse que el comercio entre el Virreinato de la Nueva España y las Españas debe ser considerado como exterior, atendiendo a las ideas políticas que regían a la Corona Española. Pues si bien ambos reinos estaban sometidos a la persona de un monarca, mantenían independencia como tales.

<sup>15</sup> MURO OREJÓN, Antonio, Lecciones de historia del derecho hispano-indiano, Miguel Ángel Porrúa, México, 1989, pág. 71.

Lo anterior obedeció a que a las instituciones recibidas en las Indias eran las vigentes durante la Baja Edad Media en los reinos de la península ibérica. A continuación serán explicadas las dos que resultan fundamentales: la Corona y el Virreinato.

La idea de la monarquía universal española no implicó la fusión de todos los reinos que la integraban. De allí los acentuados regionalismos que aún permanecen en vascos, catalanes, asturianos, etc. El monarca de Castilla podía obtener la Corona de León, pero ello no implicaba que el territorio de León formaría parte en lo sucesivo de Castilla. Lo que significaba era que un mismo monarca era rey de ambos reinos, los que mantenían sus propias instituciones. Muy difícil era que los reinos adquiridos aceptaran las instituciones que fueran en contra de las propias, bastando como ejemplo el intento de Alfonso X para implantar el senenario en León.

Es interesante mencionar que jurídicamente, los bienes de los reyes estaban divididos en dos clases: los de realengo y los gananciales. Los primeros eran los adquiridos a título de heredero de su antecesor, mientras que los segundos eran los ganados por mérito propio. De tal suerte que, el rey ganara la Corona de otro reino podía disponer de ella y hasta donarla, pero al morir, ese bien ganancial se convertía en de realengo y el sucesor no podía sino detentarla. Así, la Corona española no se consolidaría hasta que Juana, conocida como la Loca, hija de Isabel de Castilla y de Fernando de Aragón, heredara ambas Coronas. Sin embargo, Castilla, y Aragón seguirían siendo reinos distintos con sus propias instituciones. De ahí que hablemos de las Españas o de la monarquía española, expresiones que implican los dominios del rey de Castilla, León, Aragón, las Dos Sicilias, etc....

De acuerdo al maestro De Icaza, afirmo que la Nueva España no significó para los españoles el establecimiento de una simple colonia o provincia, como podría haberlo sido para otras culturas entonces más atrasadas. Significó que los monarcas españoles detentaran la Corona de un Nuevo reino. Moctezuma fue reconocido por Cortés como monarca de su pueblo, pero el español lo obligaba a convertirse en vasallo del rey de Castilla. Muerto el azteca, su corona es conquistada para el rey español.

TEJUCAN  
FALLA DE ORIGEN

Prueba de ello lo encontramos en el requerimiento de Palacios Rubio, documento que era leído a los indígenas para que se sometieran voluntariamente a los monarcas españoles. Ese documento "...fue comunicado a los indios en todas las entradas, conquistas y combates"<sup>16</sup>.

En el requerimiento se narra la donación de las Indias que el Papa Alejandro VI hizo a los entonces reyes católicos señalando: " Así que sus altezas son reyes y señores de estas islas..." Nótese que se hablaba de personas que son reyes y no de tierras que son provincias o colonias.

Otro argumento a favor de la independencia del reino de la Nueva España frente a otros reinos ibéricos del virreinato. Este es una figura de origen Aragonés. Consiste en que no estando presente el monarca, otro individuo asuma su representación. El virrey es otro yo, del rey, de allí que se le llame alter ego o alter Nos. Recuérdese que el rey de Aragón lo era también de reinos en las Islas Baleares, en Grecia y en Jerusalén, pero debido a situación geográfica de esos reinos era imposible que el rey estuviera presente en todos. Y habiendo en ellos negocios urgentes que requerían de su personal atención, hubo de crear, la figura del virrey.<sup>17</sup>

Así Antonio Muro Orejón señala: "... en las Indias, los territorios, más civilizados políticamente- Nueva España y el Perú- al último de los emperadores- Moctezuma o Atahualpa- sucedió el rey español Carlos I, el emperador. La creación tanto en la Nueva España como en el Perú, de sendos virreinos, fue la natural consecuencia de un proceso idéntico ocurrido en los otros reinos hispánicos, pues ambos territorios indios, tuvieron la categoría política de reinos, como sus congéneres los peninsulares."<sup>18</sup>

Entonces concluyo que la Nueva España era un reino políticamente independiente de las Españas. Por lo que el comercio que la primera sostenía con las segundas, así como con otros reinos de Indias debe ser considerado como exterior. Por ello,

<sup>16</sup> Vid. Supra Op. Cit. Pag. 56

<sup>17</sup> Ibidem pag. 171

<sup>18</sup> Ibid.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

la internación a aquella de mercancías provenientes de la península ibérica debe ser calificada como importaciones.

De esta manera, más adelante podrán distinguirse claramente los aranceles de otras contribuciones que gravan el comercio interior o que su objeto no es el comercio exterior pero relacionada con el mismo.

Hechas las aclaraciones anteriores pueden ser expuestas algunas del comercio exterior de Nueva España, mismas que resultan necesarias para comprender debidamente el derecho de almojarifazgo.

El comercio exterior de Nueva España, al igual que el de todos los reinos y dominios españoles de ultramar, era regulado en su totalidad por la Corona española. Influida por las ideas mercantilistas imperantes en la época, la Corona, favorecía un comercio dirigido y de monopolio, favorable siempre a los comerciantes peninsulares. Por otro lado, las aportaciones que la misma corona hizo al descubrimiento del Nuevo Mundo le reservaban una importante participación en el comercio que con este fuera sostenido.<sup>19</sup>

La regulación del comercio exterior de todos los reinos sometidos a la corona española era total. En principio España monopolizó el comercio en la Nueva España. Este virreinato solo podía comerciar con otros dominios de la Corona Española cuando esta lo autorizara. De tal suerte, por mucho tiempo solo podía comerciar "libremente" con la península ibérica y de manera muy limitada con las Canarias, las Filipinas, y algunos territorios indios como Perú y Chile. Las limitaciones al comercio consistían en prohibición de comerciar con gran y limitado el tiempo de las concesiones otorgadas para comerciar. Así, Tenerife, llegó a obtener concesión de la Corona para comerciar con las Indias por corto plazo y el Galeón de Manila que visitaba Acapulco una vez al año no podía introducir mercancía por más de quinientos mil pesos.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Vid. Supra. Op. Cit. Nota 17, pag 18.

<sup>20</sup> LERDO DE TEJADA, Miguel, Comercio Exterior de México, Banco de Comercio Exterior, México 1967, pág. 17



Además, no cualquier puerto podía intervenir en operaciones de comercio exterior, para ello debía ser habilitado al efecto. Así en la península ibérica, por más de dos siglos sólo estuvieron habilitados Sevilla y Cádiz, sufriendo estas graves limitaciones. En Nueva España, en el mismo periodo, no hubo más puertos habilitados para el comercio exterior que Veracruz en el Golfo de México y Acapulco en el Océano Pacífico. Fuera de estos, solo en encontramos excepciones muy limitadas en cuanto a tiempo, personas que podían intervenir y mercaderías que podían ser objeto de comercio. Por ejemplo, una compañía gallega fue autorizada en 1734 a comerciar palo de tinta entre Galicia y el Puerto de Campeche.<sup>21</sup>

Por otro lado, las mercaderías que podían ser objeto de comercio exterior también estaban severamente reguladas. De acuerdo a Elvia Arcelia Quintana Adriano, basada en Tardiff, el intercambio de piedras y perlas engastadas o por engastar, monedas de oro y plata, así como esclavos blancos y negros fueron prohibidos por el emperador Carlos V.<sup>22</sup>

De igual forma estaba, "... prohibido pasar a las indias oro y plata labradas y el hierro de Lieja, para favorecer, así la exportación de hierro vasco."<sup>23</sup> Sin embargo con relación a las mercaderías no solo incluía prohibiciones, sino regulaciones arancelarias. Los vinos, aguardientes, y vinagres, así como la grana, el añil y la vainilla procedentes de España pagaban en Veracruz impuestos especiales.

En cuanto a la persona de los comerciantes, no todas las personas podían pasar a las Indias libremente, por lo que no todos los vasallos de la Corona Española, podían ser comerciantes. Los herejes, moros, judíos y extranjeros no podían viajar a las Indias y los hombres casados solo podían hacerlo por cierto tiempo.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Ididem, pág 10

<sup>22</sup> Vid Supra Op. cit. pág. 20

<sup>23</sup> Vid Supra Op. cit. pág. 271

<sup>24</sup> Vid supra, Op. cit pág 10.

Las naves en que eran transportadas las mercaderías de España a las Indias debían cumplir ciertos requisitos en los puertos de Sevilla y Cádiz, tales como ser de manufactura española, ser dueños españoles, tener cierto armamento, cumplir determinado tonelaje, llevar toda la carga bajo cubierta, llegando a ser tan detallada la regulación que incluía ciertas condiciones en los contratos de tripulación del navío. Todo ello para que el comercio sufriera en la menor medida posible percances en la mar, tales como naufragios y abordajes por parte de piratas.<sup>25</sup>

Ante la amenaza de los corsarios sobre las naves que iban entre Europa y las Indias y los desembarcos clandestinos de estas en puertos portugueses y españoles, los monarcas españoles implantaron el sistema de flotas en 1561. Este sistema consistía en que no partiese de Sevilla ni de Cádiz nave alguna sino en flota y que solo saldrían dos flotas al año con destino a las Indias.

El sistema de flotas perduró hasta el reinado de Carlos III, quien informado por el Virrey de Nueva España sobre el estado del comercio e influido por las ideas de la Ilustración, encargó a su ministro de moneda y comercio, Bernardo Ward, el establecimiento de medidas que incrementarían la actividad comercial al mismo tiempo que los ingresos del erario por ese concepto. De tal suerte que, sin abandonar el monopolio metropolitano fueron suprimidos el sistema de flotas y la prohibición de que los territorios de Indias comerciaran entre sí en 1774. En 1778 se expidieron una Real Pragmática, un Reglamento y los Aranceles Reales, en los que se habilitaban para el comercio ultramarino nueve puertos en España y otros en las Indias, además exentaban del pago de diversas contribuciones a muchos de los territorios indios, sin embargo la Nueva España no se vio beneficiada por esto al subsistir los impuestos más gravosos al comercio: el almojarifazgo y las alcabalas.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Idd.

<sup>26</sup> TARDIFF, Guillermo, Historia general del comercio exterior mexicano 1503-1869, Gráfica Panamericana, México, 1970, tomo I, pág. 20

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Pese a que las reformas implementadas por Carlos III comenzaban a dar frutos tempranamente, no resultaron de gran trascendencia, pues sus sucesores tuvieron que enfrentarse a la Revolución Francesa y a los movimientos de Independencia en América.

A la luz de sus consecuencias, parecería que la excesiva regulación del comercio entre España y Nueva España parece el resultado de una actividad legislativa real descuidada. Sin embargo, el comercio indiano fue objeto de gran preocupación y estudio por parte de la Corona Española. En este sentido, Tardiff cita a Riva Palacio: " Nada preocupó tan alta y fijamente la atención del Gobierno Español, como el arreglo y la seguridad del comercio de la metrópoli con sus colonias en América y quizá ni el ramo de guerra fue objeto de tan cuidadoso estudio y de tan pródiga legislación como las relaciones mercantiles con las Indias Occidentales y la Navegación que aseguraba esas relaciones."<sup>27</sup>

Por último, cabe aquí mencionar la Institución a través de la cual se realizó el comercio entre España y la Nueva España, según Quintan Adriano: la Casa de Contratación de Sevilla.<sup>28</sup>

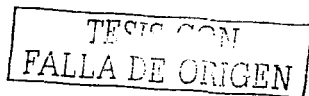
El manejo del monopolio real y la certificación del cumplimiento de las múltiples ordenanzas que regulaban el comercio de España con las Indias estaban confiados a la Casa de Contratación de Indias. Institución establecida por los reyes católicos mediante real provisión, dada en Alcalá de Henares el 20 de enero de 1503. Esa institución fue conocida también como la Casa de Contratación de Sevilla al ser su primera sede el alcázar viejo sevillano.<sup>29</sup>

La Casa de Contratación de Indias fue investida de diversas atribuciones, tales como: la dirección del comercio y navegación entre España y las Indias, las Canarias y las posesiones españolas en el África, otorgar permisos para comerciar y autorizar la partida de las naves y flotas; regular la emigración de españoles hacia las indias, extender licencias a los pasajeros de las naves que a ellas se dirigían, ejercer jurisdicción mercantil, civil y

<sup>27</sup> Ibidem pág. 20

<sup>28</sup> Vid. Supra. Op. cit. pág 18

<sup>29</sup> Vid supra, Op. cit. pág. 265.



criminal derivados del comercio indiano, recibir metales y piedras preciosas enviadas al real erario que llegaban a la península ibérica desde ultramar, recaudar los impuestos y derechos causados por la exportación e importación de mercaderías, impartir enseñanza de cosmografía y navegación, fabricar instrumentos y realizar cartas de navegación.<sup>30</sup>

Sin embargo la función principal de la Casa de Contratación de Sevilla fue la dirección del comercio indiano. Los oficiales de dicha institución revisaban toda nave, pasaje y carga cumplieran con las ordenanzas correspondientes. Con relación a la nave, era revisado su tonelaje, condiciones de navegabilidad, armamento y contratos de su tripulación. Los pasajeros debían contar con licencia de la Casa, pues como fue expuesto anteriormente, herejes, moros, judíos y extranjeros tienen prohibido viajar a las indias. La carga de las naves era revisada y registrada, los oficiales de la Casa guardaban las prohibiciones de comerciar con ciertas mercancías. Además, esos funcionarios recaudaban los derechos e impuestos causados por el tráfico.<sup>31</sup>

Una vez expuestos los puntos anteriores es posible tratar los aranceles durante la época virreinal.

i) Almojarifazgo

La palabra almojarifazgo deriva del árabe almojarife que a su vez deriva del verbo, xerefe que significa: "ver o descubrir con cuidado unas cosas."<sup>32</sup>

La contribución que lleva el nombre de almojarifazgo fue introducida a la península por los árabes. Al reconquistar Andalucía, Fernando el Católico encuentra que los árabes han establecido el almojarifazgo en la ciudad de Sevilla y decide conservarlo. Más tarde lo extendió al resto de la monarquía.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> Vid, supra, Op. cit. pág. 18

<sup>31</sup> Vid supra Op. cit. pág 271

<sup>32</sup> YÁÑEZ RUIZ, Manuel, El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política, Talleres de impresión de estampillas y valores, México, 1958, tomo I, pág. 82

La misma contribución sería traída por los españoles a las Indias. Opina Miguel Lerdo de Tejada que es indudable que en todos los puertos de Indias comenzó a recaudarse "...luego que en ellas se establecían las respectivas autoridades..."<sup>34</sup>

Para el cobro de esta contribución fueron expedidas muchas cédulas reales, ganándose un lugar en la Recopilación de Indias, el título particular número XV del libro VIII.<sup>35</sup>

Por otro lado, pueden ser encontradas numerosas exenciones al pago de esta contribución. Los Reyes Católicos acordaron en 1497, que no se cobraría almojarifazgo a las personas que fueran a poblar las Indias por las cosas que embarcaran para su proveimiento y establecimiento en ellas. Esta franquicia fue revocada por el rey Carlos I en 1543. La reina de España en 1535, ordenó que los prelados y los clérigos que llegaran a las Indias no se les cobraría almojarifazgo por los bienes que llevaran para atavío y mantenimiento de sus personas y casas.<sup>36</sup> Estaban exentos de almojarifazgo los libros y bienes de barcos y marineros, pero su venta estaba prohibida. Por último, en razón de ciertas empresas, los bienes de los capitulantes de descubrimiento, pacificación y colonización estaban exentos de este impuesto.<sup>37</sup>

El almojarifazgo no se estableció a la salida de mercancías de España a las Indias sino hasta 1543. Sin embargo es "... indudable que en todos los puertos de estas comenzó a recaudarse luego que en ellos se establecían las respectivas autoridades, entre las que se contaban siempre los oficiales de la caja real, que eran los encargados de recolectarlos."<sup>38</sup>

En Sevilla, la recaudación del almojarifazgo corría a cargo de los Oficiales de la Casa de Contratación de Indias. En las Indias estuvo a cargo de los oficiales reales

---

<sup>33</sup> Ibidem pág. 81

<sup>34</sup> Vid supra Op.cit. pág 7

<sup>35</sup> Vid supra Op.cit pág 82

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> Ibidem pág 13

donde había una Caja de la Real Hacienda o de los miembros del ayuntamiento donde no la había y los primeros no hubieran designado un teniente. Sin embargo, ciertos particulares podían ser contratados para ello por tiempo determinado, siendo llamados asentistas, o bien la recaudación del impuesto se arrendaba en pública almoneda a particulares llamados entonces almojarifes.<sup>39</sup>

Esta contribución era causada por introducir o extraer mercaderías del reino. De tal suerte que hay que distinguir almojarifazgo de entrada y de salida. Es decir, era un arancel que gravaba tanto la importación como la exportación de mercaderías.<sup>40</sup>

Este arancel era causado tanto en las operaciones marítimas como en las terrestres. En los reinos árabes también era pagado por el comercio marítimo entre los distintos puertos de un mismo reino.<sup>41</sup>

Cabe mencionar que al ser cargadas las mercancías en Sevilla, los oficiales de la Casa de Contratación de Indias las consignaban en un registro. Conforme a este documento eran descargadas en Veracruz por el Oficial y el de Justicia. Debiendo pagar el almojarifazgo de las mercancías registradas y no descargadas, mientras no aprobaran que habían sido perdidas o arrojadas al mar.<sup>42</sup>

La base gravable de almojarifazgo era el valor de la mercancía. Para determinar lo se efectuaba una valuación, también llamada aforo.<sup>43</sup>

Manuel Dublán sostiene que la valuación corría a cargo de los oficiales de la Caja Real en unión con uno de los individuos del ayuntamiento.<sup>44</sup> Pero según Manuel

---

<sup>39</sup> Ibid, pag 252-254

<sup>40</sup> Vid supra Op. cit. pág. 13

<sup>41</sup> Vid supra Op. cit. pág 81

<sup>42</sup> Ibidem pág 84

<sup>43</sup> Vid. Supra Op. cit pág 13

<sup>44</sup> Vid. Supra Op. cit. pág 81

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Yañez Ruiz, a partir de 1728, en Veracruz la valuación estaba a cargo de tres personas: el Oficial, el Justicia y el Regidor, que asentaban en un libro las partidas correspondientes.<sup>45</sup>

Aunque aparenten contradicción, las opiniones anteriores son complementarias. Es necesario recordar que solo en ciertos lugares se establecieron Cajas de la Real Hacienda y que el almojarifazgo es un ingreso de la misma. Por ello, opino que en los lugares en que se encontraba establecida una de esas Cajas, los Oficiales de la Real Hacienda realizaban el avalúo y la recaudación. Mientras que en aquellos lugares que no contaban con representantes de la Real Hacienda, los funcionarios del ayuntamiento debían hacer el avalúo y recaudación. El caso que ocupa este estudio es el de la Nueva España y más concretamente los puertos de Veracruz y Acapulco. Siendo ambos puertos sede de una Caja Real, debe concluirse que los oficiales de la Real Hacienda estaban a cargo de la valuación de mercaderías para efectos de recaudar el almojarifazgo.

Sin embargo, la valuación de las mercancías no era arbitraria. En efecto, la Corona española giró múltiples órdenes para quien realizara el avalúo quedara satisfecho con las relaciones o facturas presentadas por los comerciantes. En las mismas órdenes se prohibía detener los cargamentos, así como abrir los fardos o cajones para su reconocimiento.

Pero el valor de las mercancías consignado en las relaciones o facturas no determinaba el resultado de la valuación. De acuerdo con Antonio Muro, la valuación debía tomar en cuenta las diferencias de valor entre los mercados hispanos e indios. De tal suerte que, en el caso de mercancías extraídas de Sevilla e internadas en las Indias, el valor consignado en las relaciones o facturas determinaba el valor de las mercancías en su puerto de salida. Los valuadores debían determinar el valor de las mercancías en su puerto de llegada. Esta determinación era realizada de acuerdo al valor medio obtenido en los treinta días siguientes a su llegada. El valor medio entre el valor en el puerto de salida y el valor en el puerto de llegada era la base gravable del almojarifazgo.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Ibidem, pág 28

<sup>46</sup> Vid supra, Op. cit. pág 254

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Debe ser aclarada una aparente contradicción. Por un lado, las órdenes reales prohibían detener los cargamentos, mientras que para el aforo de las mercancías debía tomarse en cuenta el valor en el mercado local de los treinta días siguientes a su llegada. Pero la espera de los treinta días era considerada como beneficio, habiendo sujetos que no podían disfrutarlo, como los "regatones" que debían atenerse a la valuación de los funcionarios reales.<sup>47</sup>

Para determinar el monto del almojarifazgo a pagar, a la base gravable debía ser aplicada la tasa correspondiente.

Al principio muchos artículos estaban exentos de pagar el almojarifazgo, los pocos que lo hacían en su mayoría el tres por ciento de su valor y pocos eran los que pagaban el quince. Pero a partir del siglo X se incrementó notablemente la tasa de este impuesto, que era el de mayor rendimiento para los estados árabes de España.

A partir de 1543 los bienes traídos a las Indias para el proveimiento de sus habitantes pagarían un total de siete y medio por ciento por concepto de almojarifazgos; dos y medio de salida en Sevilla y cinco de entrada en las Indias.<sup>48</sup>

Desde 1566 se uniformaron la tasa de este arancel para quedar como sigue: Almojarifazgo de salida en Sevilla, cinco por ciento sobre el valor de la mercancía y el almojarifazgo de entrada a las Indias diez por ciento. Almojarifazgo de salida en Indias, cinco por ciento y almojarifazgo de entrada en Sevilla, cinco por ciento. Por lo tanto, llevar a las Indias mercancías provenientes de España causaría un total del quince por ciento por concepto de almojarifazgo. La travesía en sentido contrario causaría por el mismo concepto diez por ciento.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Ibidem.

<sup>48</sup> Vid supra Op cit pág. 82

<sup>49</sup> Ibidem. pág. 83



Como excepciones al párrafo anterior podemos mencionar al vino, que pagaba el diez por ciento al salir de Sevilla y otro tanto al entrar a las Indias. Por su parte, el oro que llegaba a España de cualquier parte de América causaba el dos por ciento.<sup>50</sup>

Al llegar la década de 1770, el almojarifazgo de salida de España era del seis por ciento para los productos de la península y de siete sobre los países extranjeros. A esto debía ser agregada la contribución de Sisa que pagaban el vino, el aceite, y el vinagre, que pese a ser establecida como una contribución especial, según Lerdo de Tejada debe ser considerada una adición al almojarifazgo de salida.<sup>51</sup> Más adelante será tratada con mayor amplitud esta contribución.

En el comercio sostenido entre Acapulco y Tehuantepec con Perú y Panamá, se pagaba dos y medio por ciento de almojarifazgo a la salida y el mismo porcentaje por almojarifazgo a la entrada. Es decir, llevar mercancías de Acapulco a Perú causaba el cinco por ciento por derechos de almojarifazgo.<sup>52</sup>

Por otro lado, a partir de 1769, el almojarifazgo de entrada a Acapulco que debían pagar las mercancías procedentes de Manila era del Treinta y tres y un tercio por ciento. Mientras que el algodón de la misma procedencia pagaba el dieciocho por ciento. En Acapulco también se cobraba Almojarifazgo a la salida de mercancías hacia Manila, en una tasa del tres y medio por ciento.<sup>53</sup>

El arancel debía ser pagado antes de extraer las mercancías de la Casa de Contratación donde se valuasen, de acuerdo a las instrucciones dadas por el rey al primer Contador Oficial de México por el nombrado, Rodrigo de Albornoz en 1522. En 1728, mediante Real Cédula, se permitía dar un plazo para el pago del almojarifazgo a los causantes que tuvieran dinero, siempre que dieran las garantías correspondientes.<sup>54</sup>

---

<sup>50</sup> Ibid

<sup>51</sup> Vid. Supra Op. cit. pág 13

<sup>52</sup> Vid supra Op. cit. pág 83

<sup>53</sup> Vid. Supra, Op. cit. 17

Una vez expuesto lo anterior, será ejemplificada breve y cronológicamente una operación mercantil que causaba el impuesto de almojarifazgo.

Un galeón español planea transportar hierro vasco de Sevilla a Veracruz. Al cargar el hierro en Sevilla, los oficiales de la Casa de Contratación de Indias, consignaran la descripción y el valor de la mercancía en un registro que quedará en manos del capitán de la nave. El valor de la misma será determinado con base en precio de la factura del comerciante, que es de cien mil pesos. Al aplicar la tasa del cinco por ciento correspondiente al almojarifazgo de salida en Sevilla, el monto a pagar resultará de cinco mil pesos. Los Oficiales de la Casa de Contratación recaudan dicho monto.

El barco zarpa hacia Veracruz. Una vez que el galeón es anclado en este puerto, los Oficiales de la Caja de la Real Hacienda, en compañía de uno de los funcionarios del ayuntamiento, supervisan la descarga del hierro con base en registro entregado por el capitán.

Si el comerciante interesado es un "regatón", es decir una persona reconocida como un gran comerciante, será realizado inmediatamente el avalúo. El día de la llegada de la nave, en el puerto de Veracruz el hierro vasco desembarcado tiene un valor de ciento diez mil pesos. Por lo tanto, el resultado del aforo será de ciento diez mil pesos. A este valor será aplicada la tasa del almojarifazgo de entrada a Veracruz, que a saber es de diez por ciento. Los Oficiales de la Real Hacienda recaudaran el monto de once mil pesos.

Si el comerciante interesado no es un regatón, podrá esperar treinta días para que se realice el aforo. Si en este periodo el valor medio del hierro vasco en el puerto de Veracruz es de ciento diez mil pesos, el valor de las mercancías será de ciento cinco mil pesos. El comerciante pagará a los oficiales la suma de diez mil quinientos pesos. Pero si este no tenía dinero, podía otorgar garantía suficiente y la mercancía era liberada.

---

<sup>54</sup> Vid supra, Op cit. 82

TFP'S CON  
FALLA DE ORIGEN

Del ejemplo expuesto y de lo mencionado anteriormente, se desprenden claramente la gran similitud que guarda el almojarifazgo con el impuesto general de importación vigente.

Ambos gravan operaciones de comercio exterior, aunque el almojarifazgo grave tanto importación y exportación de mercancías, mientras que como su nombre lo indica, el impuesto general de importación solo grava esta actividad. Sin embargo, cabe considerar que en la actualidad, ambos impuestos tanto el general de importación como el general de exportación se encuentran contemplados ya en una sola ley.

Los elementos de los dos impuestos son muy parecidos. Uno y otro implican funcionamiento de adunas. Para determinar el monto del impuesto a pagar, en ambos casos el valor del bien debe ser determinado, para aplicar a ese valor una tasa porcentual.

Todas estas características invitan a concluir sin mayor análisis que este es el antecedente directo del impuesto general de importación.

ii) Impuesto de caldos

Este impuesto pesaba sobre el vino, vinagre y aguardiente. De acuerdo a Manuel Yañez Ruiz el mismo impuesto agrupaba dos clases de gravámenes. Uno era cobrado a la producción de aguardiente en las provincias del continente americano. El otro era causado por la internación de esos líquidos a los puertos de América.<sup>55</sup>

De los dos gravámenes que conforman el impuesto de caldos, el último es el que interesa a este trabajo y el que será tratado a continuación. Aparentemente este impuesto fue instaurado mediante Real Cédula del año 1697. De acuerdo con este

---

<sup>55</sup> Ibidem pág 88.

TRABAJOS CON  
FALLA DE ORIGEN

documento, el producto del impuesto debería ser a la construcción de la ciudad de Veracruz.<sup>56</sup>

La base gravable de este impuesto no era del caldo, sino una unidad de medida: la pipa. Siendo esta la barrica donde era transportado el caldo. A cada pipa de caldo le era aplicada una cuota fija. En el caso del vino o aguardiente era de veinticinco pesos, mientras que tratándose de vinagre doce y medio. En 1715 estos derechos fueron reducidos a la mitad. Lo anterior ante el aumento en el consumo de aguardiente de caña y para favorecer el consumo del aguardiente procedente de España.<sup>57</sup>

En 1728 este gravamen fue impuesto a la exportación, con una cuota de cuatro pesos por barril de aguardiente que saliera de Veracruz. Este gravamen fue suprimido en 1753, debido a las múltiples contribuciones a que estaba sujeto el vino en toda Nueva España.<sup>58</sup>

Es interesante encontrar el concepto de mermas desde el siglo XVIII. En efecto, en 1732 se dispuso la deducción del diez por ciento de este gravamen, ante el vacío que se producía en las barricas durante su transporte.<sup>59</sup>

Hasta 1778, con las reformas de Carlos III, fue cambiando el sistema de este impuesto. Su base gravable se transformó en el precio del caldo. A ese precio le era aplicada una tasa del tres por ciento. Cabe señalar que el nuevo arancel incluía un precio fijo para el vino, por lo que no había lugar a su valuación.<sup>60</sup>

En virtud de los anterior, el impuesto de caldos era un impuesto al comercio exterior. Había un impuesto a importación de caldos y otro a la exportación, el objeto de ambos es claro. Este impuesto es un arancel.

---

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Ibid, pág 89

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> Ibid.

Sin embargo carece de generalidad en lo que se refiere a las mercancías contempladas por el objeto del gravamen. Solo grava caldos. Por ellos debe ser considerado como un impuesto especial al comercio exterior. véase en la Ley Aduanera del 30 de diciembre de 1981, el impuesto adicional del tres por ciento a las exportaciones de petróleo y sus derivados.

iii) Alcabala

La alcabala fue establecida en España por Don Alfonso XI en 1352, para sostener el sitio de Algeciras contra los moros. Terminado el sitio, la corte de Alcalá de Henares prorrogó su vigencia por seis años, con el objeto de la Guerra de Gibraltar contra los Musulmanes. Para 1393 se convirtió en contribución permanente.<sup>61</sup>

Las Indias estuvieron exentas de él hasta que se estableció en Nueva España en 1575, después en Guatemala y en 1592 en Perú. En este virreinato, su imposición dio lugar a disturbios, como los de Quito.<sup>62</sup>

La alcabala recaía sobre la venta y en la permuta de mercaderías, así como en su tránsito a través de distintos territorios. Esta contribución es un porcentaje del valor de las mercancías en la operación correspondiente.<sup>63</sup>

Cada mercancía pagaba alcabala en toda venta o permuta de que fuera objeto hasta su consumo y cuando la mercancía transitaba de un " suelo" administrativo a otro. Para efectos alcabalatorios, los territorios eran divididos en "suelos".<sup>64</sup>

La tasa de la alcabala fue del dos por ciento, llegando a cuatro en 1627. Este aumento obedeció a la creación de la " unión de armas" y su producto estaba destinado al sostenimiento de flotas que acabarían con los piratas.<sup>65</sup>

---

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> DUBLÁN, Manuel, Derecho Fiscal, Librería de Manuel Porrúa, S.A. México, 1975, pág. 39.

<sup>62</sup> Vid supra, Op. cit. pág 255

<sup>63</sup> Vid supra, Op. cit. pág 40

De las fuentes consultadas resulta que la mercancía era valuada mediante arancel o aforo. Es decir, las mercancías gravadas por esta contribución se encuentran listas en una tarifa, encontrándose en esta la forma de valoración correspondiente a cada una. En caso de valuación arancelaria, la tarifa indica la unidad en que debe medirse la mercancía y el valor que debe atribuirse a cada unidad. Por ejemplo, el vino se mide en litros y cada litro contiene un valor estimado de un peso. En caso de valuación por aforo, el funcionario encargado de la recaudación calculaba el valor de la mercancía, tomando en como base el valor de venta de la mercancía.

Recaudarlo correspondía a los encabezamientos y a funcionarios especiales llamados "alcabalers". Aunque existe noticia de que su recaudación podía ser arrendada a particulares en pública almoneda.<sup>66</sup>

La alcabala no era en las operaciones realizadas con artículos de primera necesidad y de su pago estaban exentos indios y eclesiásticos. Su objeto es distinto que el propio almojarifazgo. Pero coexistió con este durante el virreinato, pues de acuerdo con Manuel Dublán, México durante su vida "colonial" tenía sus alcabalas, sus derechos de importación, sus estancos, etc.<sup>67</sup>

De acuerdo a lo anterior, la alcabala no puede ser considerada como arancel. Su objeto es distinto grava ventas y tránsito de una división administrativa a otra, pero no es relevante si el tránsito da lugar a importación o no. Es decir, mientras que los aranceles gravan internación de mercancías provenientes del extranjero, la alcabala grava la internación de mercancías a una división administrativa, sin importar que las mercancías provengan del extranjero o del interior del país.

---

<sup>64</sup> Ibidem. pág 36

<sup>65</sup> Vid supra, Op. cit. pág 255

<sup>66</sup> Vid supra. Op cit. pág 39

<sup>67</sup> Ibidem. pág 38

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

De lo expuesto anteriormente debe hacerse notar que pese a gravar un objeto distinto, el almojarifazgo y la alcabala son muy semejantes entre sí. Ambos son impuestos indirectos. tiene su base gravable en el valor de las mercancías y a esa base le aplican la tasa señalada en un arancel.

En virtud de su semejanza, ambos son claramente distinguidos por el reglamento de comercio libre expedido por el monarca Carlos III, que en su artículo 22 otorga una excepción a ciertas mercancías del pago de almojarifazgo de entrada a América, pero su artículo 25 a letra dice: " Para evitar equivocaciones en América declarar, que en la exención del Almojarifazgo expresada en el artículo 22, no se comprende la Alcabala que todos los frutos, géneros, y mercaderías deben satisfacer a su internación en aquellos dominios y cada vez que se vendieren en cualquier parte de ellos". Del texto transcrito se desprende que alcabala y almojarifazgo son distintos pero tan semejantes, que habiendo dado lugar a errores, estos tuvieron que ser prevenidos por la ley.<sup>68</sup>

#### iv) Derecho de Avería

En la segunda década del siglo XVI los Corsarios continuaban obstaculizando el comercio indiano. Por ello, se armó en 1522 una flota de diez naves que cruzara el Atlántico hasta las Islas Azores con el objeto de batirlos. La Corona dispuso que el costo de la Armada corriera a cargo de los comerciantes. Por ello, en opinión de Yañez Ruiz, este derecho debió llamarse de Habería "... porque el impuesto se estableció para pagar los haberes de los empleados y sirvientes de esa armada."<sup>69</sup>

En el caso de las rutas de Perú a España o a Nueva España, este derecho fue llamado " avería del mar del sur",<sup>70</sup>

<sup>68</sup> Vid supra Op. cit. pág 113

<sup>69</sup> Vid supra Op. cit. pág 87

<sup>70</sup> Vid supra Op. cit. 255

TEJES CON  
FALLA DE ORIGEN

Si bien producto de su recolección era destinado al sostenimiento de las naves armadas, que escoltaban flotas españolas, muy pronto estuvo destinado a fines distintos, como el mantenimiento del fuerte de San Juan de Ulúa. Ante los cual surgieron las quejas de los comerciantes. Fue suprimido en 1660 cuando los comerciantes sevillanos e indianos se hicieron cargo de sostener las armadas, a través de sus Consulados. Sin embargo sería reinstaurado en 1732.<sup>71</sup>

Este derecho se cobraba sobre el valor de las mercancías que iban y venían entre España y las Indias. Los datos respecto a la tasa de esta contribución son contradictorios. Manuel Yañez sostiene que la tasa de este derecho era del dos y medio por ciento.<sup>72</sup> Antonio Muro dice que la máxima era de doce por ciento, salvo el oro que pagaba el dos por ciento.<sup>73</sup> Mientras que Miguel Lerdo indica que al principio era de cuatro por ciento, incrementándose hasta el catorce.<sup>74</sup>

Todas las mercancías transportadas entre España y las Indias pagaban este derecho Avería. Incluso la Corona lo abonaba por las mercaderías a ella consignadas. Pero no solo era causado por transportar mercancías. Los pasajeros de las naves de la armada pagaban veinte ducados por ese concepto, también era cobrado a sirvientes y esclavos.<sup>75</sup>

Como fue expuesto, el objeto de este derecho incluía operaciones de comercio exterior y es determinado aplicando una tasa porcentual sobre el valor de las mercancías. Por estas razones se asemeja a los aranceles.

Sin embargo, el objeto del derecho de Avería excede las operaciones de comercio exterior. Debiendo ser considerado como una contraprestación por servicios en vez de un arancel. Pienso que el hecho generador de este impuesto es el embarque de mercancías o pasajeros con cierto destino, mientras que el del arancel es la importación de mercancías a cierto territorio.

---

<sup>71</sup> Vid supra Cp cit. 88

<sup>72</sup> Ibidem.

<sup>73</sup> Vid. Supra Op cit. 255

<sup>74</sup> Vid. Supra Op. cit, 13



Cabe señalar que el almojarifazgo se encuentra vigente en España y es cobrado en las Indias desde el siglo XV, mientras que el impuesto de avería es establecido hasta la tercera década del siglo XVI. Cuando los monarcas decidieron establecer el impuesto de avería, encargaron su instrumentación a los Diputados del Comercio y a un Juez de la Casa de Contratación. Todos ellos versados en comercio y por lo tanto conocedores del almojarifazgo.

Por último, nótese que los monarcas españoles suprimieron este impuesto para que los comerciantes mismos habilitaran la flota y ellos continuaron cobrando el derecho de avería.

En virtud de lo anterior este derecho no puede ser considerado como un arancel, sino una contraprestación por servicio, cuya determinación y recaudación han recibido influencia del almojarifazgo.

v) Derecho de toneladas

Comenzó a exigirse en España durante 1608, con el objeto de sufragar los gastos de la Universidad de Navegantes. Consistía en una cantidad determinada por cada tonelada que pesaba el buque recibido en el puerto. Al principio la tarifa era de real y medio de plata por cada tonelada, pero se fue incrementando hasta alcanzar niveles exorbitantes en 1775.<sup>76</sup>

Este derecho no puede ser considerado un arancel, pues no grava la importación de mercancías. Grava el tonelaje del buque que arriba a puerto. De tal suerte que inclusive pagaban el derecho las embarcaciones que no transportaban mercancía.

<sup>75</sup> Vid. Supra Op. cit. 87

<sup>76</sup> Vid. Supra Op. cit. pág. 14

Este derecho no grava el comercio exterior, por lo que no puede ser considerado un arancel.

vi) Otras contribuciones relacionadas con el comercio exterior

Por ser influenciado por fuentes jurídicas tan diversas como el derecho de la época feudal, los derechos romano y árabe, el *ius comunae* y la costumbre, el sistema tributario de la corona española era sumamente complejo. Esto puede ocasionar confusiones al estudiar la materia, habiendo algunas otras contribuciones que podrían ser consideradas aranceles.

Cabe mencionar que el comercio exterior de la Nueva España no solo causaba las contribuciones que fueron tratadas anteriormente. Existían otras, que no eran aranceles, sino contraprestaciones por servicios de las autoridades. Tal es el caso de los derechos de anclaje, linterna, limpia de puerto, primera razón baliza y estanco de lastre.

### 2.2.3 Época del México independiente

Antes de dar comienzo a la exposición del presente apartado, que no fueron analizadas sino fuentes mediatas para su elaboración. Los ordenamientos aquí mencionados son del siglo XIX, hecho que complica enormemente el acceso que el investigador pueda tener a los documentos originales. Por otro lado, son pocos los autores que han elaborado obras en que se transcriben los aranceles que tuvieron vigencia en el México del siglo XIX.<sup>77</sup>

Otra aclaración que debe ser considerada es que en este periodo el legislador atribuía al ordenamiento que establecía los aranceles el nombre de arancel. Es importante que el lector tenga en cuenta esto para no incurrir en confusiones, pues debe recordar que

<sup>77</sup> Para consultar los textos originales de los aranceles mencionados en este apartado, el lector puede referirse a la obra de DUBLÁN Y LOZANO, *Legislación Mexicana*, Impreso por Eduardo Dublán, México 1898, así como a la obra de GUILLERMO TARDIF, *Historia general del comercio*

líneas antes indiqué que ese término quedaría reservado a la contribución al comercio exterior. Este apartado deberá quedar exceptuado de dicha afirmación.

Por último, antes de exponer el sistema arancelario mexicano, cabe mencionar, que antes del Código Fiscal del 31 de enero de 1938, la ciencia jurídico tributaria quedaba para los juristas. Estos distinguían la diferencia doctrinal entre ambas contribuciones, sin embargo las mismas asumían la denominación que el legislador imponía. Por ello, no es extraño que la legislación, influida por la historia, hubiera dado a una contribución el nombre de derecho, aunque jurídicamente fuera un impuesto. Más tarde, mediante el ordenamiento citado, los juristas, "corregirán" la situación para dotarla de un nombre más apagado a doctrinas científicas.<sup>78</sup>

Al consumarse la independencia de México, el comercio de México, el comercio exterior del nuevo país se abre a todas las naciones, permitiendo entrar a sus puertos habilitados a todas las embarcaciones del orbe. El fin del monopolio comercial español implicó la necesidad de regulación. Así Don Agustín de Iturbide logró que la Junta Provisional Gubernativa expidiera, con fecha 15 de diciembre de 1821 el Arancel General Interino de Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio. Este sería el primer ordenamiento arancelario de nuestro país.<sup>79</sup>

De acuerdo con Miguel Lerdo de Tejada, después de la independencia existían cinco gravámenes al comercio exterior: los derechos de importación, de exportación, de toneladas, de internación y de consumo.<sup>80</sup>

i) Derecho de importación

---

exterior mexicano 1503-1869, Gráfica Panamericana, México, 1970. En ambas obras se encuentra basada esta parte del trabajo.

<sup>78</sup> En este sentido opina Gianinni, citado por JOSÉ JUAN FERREIRO LAPATZA, en su obra Cursos de derecho financiero español, 14ª ed. Marcial Pons, ediciones jurídicas, S.A. Madrid, 1992.

<sup>79</sup> Vid. Supra. Op.cit. pág 189.

<sup>80</sup> Vid. Supra. Op.cit. pág 39

El arancel de 1821 estableció el derecho de importación y la manera de recaudarlo. Considero que si bien dicho documento fue innovador en lo que a libertad de comercio se refiere, en cuanto al derecho de importación estaba basado en el almojarifazgo vigente en la época virreinal. En otras palabras, el derecho de importación estaba en el arancel virreinal.

Al arancel de 1821 siguieron muchos otros, en los cuales fueron modificados múltiples aspectos del derecho de importación. Desde su tasa hasta los criterios para determinar su base gravable.<sup>81</sup>

Sin embargo, de las fuentes analizadas resulta que el hecho generador del derecho de importación siempre fue la importación de mercancías a territorio nacional. Este derecho era del arancel de importación del México independiente.

La base gravable del mismo derecho también ha permanecido inalterada hasta nuestros días y consiste en el valor de la mercancía en la aduana. Lo único que ha variado ha sido el criterio para determinar dicho valor. Algunos aranceles determinan el valor de ciertas mercancías. Otros toman en cuenta el precio de la factura que las ampara. Los demás establecen como base gravable de las mercancías su precio al por mayor en la plaza, mismo que era determinado mediante aforo del vista aduanal.

La tasa del derecho de importación también ha sufrido alteraciones. En ocasiones era una cuota fija por unidad de medida, pero casi siempre fue ad-valorem, es decir expresada en términos porcentuales del valor en aduana de la mercancía. Por lo general, existía un porcentaje base que era aplicado a la mayoría de las mercancías y solo algunas pagaban uno distinto. Tal es el caso de la joyería fina y del vino, pues por lo general la primera pagaba uno menor y el segundo uno mayor.

---

<sup>81</sup> El lector podrá encontrar una exposición cronológica de la sucesión de aranceles en el México independiente en el capítulo correspondiente al tercer periodo del comercio exterior de México de la obra citada de Don Miguel Lerdo de Tejada.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La época de pago también sufrió variaciones. En la gran mayoría de los casos los derechos de importación debían ser pagados en efectivo una vez realizada la liquidación. Solo en algunas excepciones, que serán expresamente comentadas, era permitido pagar en dos exhibiciones.

Ahora serán expuestos brevemente los elementos del derecho de importación en los ordenamientos arancelarios que tuvieron vigencia en México.

De acuerdo al arancel de 1821, el derecho era pagado a una tasa del veinticinco por ciento del valor de las mercancías importadas, salvo licores, que pagaban el cuarenta y cinco. El valor de las mercancías estaba determinado en el arancel. Sin embargo este omitía ciertas mercancías, cuyo valor era mediante aforo.

El arancel del 16 de noviembre de 1827 no fija el valor de las mercancías. La base gravable era el precio de la mercancía al por mayor en el puerto. La tasa era establecida en la nomenclatura para cada mercancía, sobre una base del cuarenta por ciento. El mismo porcentaje pagaban las mercancías que no estaban comprendidas en la nomenclatura del arancel.

El arancel del 11 de marzo de 1837 sigue el mismo sistema que el anterior. Pero las mercancías no comprendidas en su nomenclatura pagaban el treinta por ciento sobre su precio de la factura. En algunos casos el precio de factura debía ser incrementado del diez al veinticinco por ciento.

El arancel del 30 de abril de 1842 establece que la tasa del derecho de importación es del veinticinco por ciento. La base gravable es el valor de la mercancía. Este es determinado por la nomenclatura, pero si la misma no comprende la mercancía gravada el precio será determinado conforme a la factura que la ampare. Cabe señalar que este arancel señala que el valor de ciertas mercancías en algunos casos deberá ser aumentado del veinte al cien por ciento.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El 26 de septiembre de 1843 es modificada la tasa del derecho de importación, elevándola hasta el treinta por ciento.

El arancel del 4 de octubre de 1845 establece que las mercancías incluidas en la nomenclatura pagaran derechos de importación equivalentes, al treinta por ciento de su precio en el puerto a que arriban. Las no incluidas deberán ser asimiladas a alguna que lo esté, es decir, por analogadas. En caso de no ser posible asimiladas pagarán la misma tasa sobre el precio al por mayor en la plaza. Este precio era determinado mediante aforo del vista aduanal.

El arancel de aduanas marítimas y fronterizas de 1853 contiene en su nomenclatura el valor de la mercancía, sobre el cual se aplicaba una tasa del veinte por ciento. El mismo arancel previene que las mercancías no comprendidas en la nomenclatura, deberán ser valuadas por el Vista. Este deberá tomar en cuenta, tanto el valor de la mercancía en la factura correspondiente como su analogía con otras mercancías comprendidas en la nomenclatura. Una vez determinado el valor de la mercancía se aplicaba la misma tasa.

La tarifa del arancel del 31 de enero de 1856 no fija el valor de las mercancías. Ella contiene 534 fracciones. Algunas pagan una cuota fija sobre la unidad de medida correspondiente ( kilos, piezas, metros cuadrados, etc.) Las demás pagan el porcentaje señalado en la misma tarifa. El valor de las mercancías debía ser el señalado en la factura, salvo que el precio de esta pareciera bajo a la aduana o las mercancías no estuvieran incluidas en la nomenclatura de la tarifa. En estos casos el valor era determinado mediante aforo realizado por el vista. De acuerdo a este arancel, el pago de los derechos podía hacerse en dos exhibiciones. La primera a los cuarenta días de terminada la liquidación y la segunda a los ochenta.

La ordenanza general de aduanas marítimas y fronterizas del 1 de enero de 1872 sigue el mismo sistema que el anterior. La única diferencia era la forma de determinar el monto que debían pagar las mercancías no incluidas en la tarifa del arancel. Estas

causaban derechos con base en una tasa del cincuenta y cinco por ciento de su precio al por mayor en la plaza. Este era determinado por el vista aduanal mediante aforo.

El arancel del 8 de noviembre de 1880 sigue el mismo sistema que el anterior. Sin embargo el pago de derechos, debía realizarse en efectivo una vez terminada la liquidación. Salvo que al administrador de la aduana considerara aceptar una fianza. Esta facultad fue suprimida mediante decretos del 8 de diciembre de 1884.

En la ordenanza general de aduanas marítimas y fronterizas del 12 de junio de 1891 el derecho de importación era pagado con base en cierta unidad de medida. A esta unidad era aplicada una cuota fija. Tanto la unidad de medida como la cuota que correspondía a cada mercancía eran determinadas por la tarifa de la ordenanza. Por ejemplo, el frijol pagaba cincuenta centavos por kilo. En caso de que la mercancía importada no estuviera incluida en la tarifa, se determinaba con cual de las que sí figuraban guardaba mayor semejanza con base en su material y uso. Realizada esa determinación, la mercancía importada pagaba la misma cuota que la semejante. En cuanto a la época de pago, el administrador de la aduana podía admitir pago diferido, siempre y cuando el interés fiscal fuera asegurado mediante fianza.

Durante el periodo comprendido por los ordenamientos citados existen algunas formas de trato arancelario preferencial. Reducciones del monto a pagar por derecho de importación. En efecto, las mercancías traídas a la república en embarcaciones mexicanas, gozaban una deducción de la sexta parte, para fomentar el crecimiento de la marina mercante nacional. Por otro lado, también existieron mercancías exentas de pago de derechos, con el objeto de impulsar la minería, las ciencias y las artes, tal es el caso del azogue, animales, vivos, plantas exóticas, libros impresos no empastados, todo el tipo de instrumentos científicos y toda máquina o útil para la agricultura, entre otros. Inclusive algunas situaciones concretas originaban la exención del pago de derechos. Por ejemplo, en caso de una catástrofe natural, el gobierno autorizaba la importación de materiales para reparar los daños libre de derechos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ii) Derechos de internación

Fue impuesto mediante ley el 4 de agosto de 1824. Este Derecho se pagaba en las aduanas marítimas y fronterizas en el acto de internar las mercancías importadas al país.

Su tasa osciló entre el quince y el cinco por ciento. Su base gravable era el valor de las mercancías en el puerto. El arancel de 1 de junio de 1853 dispuso que se cobrara a razón de cinco veces el valor de los derechos de importación pagados.

De acuerdo a lo anterior, la naturaleza del derecho de internación era verdaderamente arancelaria. Sin embargo por razones políticas y fiscales no fue manejado como un aumento de la tarifa del derecho de importación, sino como un derecho distinto.

iii) Derecho de exportación

Por último, respecto del derecho de exportación sólo cabe señalar su semejanza con el derecho de importación. En efecto, aunque gravan operaciones de comercio exterior ambos son aranceles.

Además, su funcionamiento es, por lo general, idéntico. La base gravable es el valor de mercancía en la aduana y a base se le aplicaba una tasa porcentual o cierta unidad de medida se le aplicaba una cuota fija. En cuanto a su instrumentación, puede decirse que era escasa.

Algunos aranceles incluían en un artículo, como en de 1872, pocas mercancías que causaban este derecho y la tasa o cuota aplicable. El de 188°, declara las exportaciones libres de derechos, mientras que la ordenanza de 1891 se limita a expresar que las exportaciones causarían derechos de acuerdo a las leyes especiales. Estas eran de corta vigencia y se referían a solo un tipo de mercancía.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Por último cabe señalar su escasa importancia histórica y jurídica respecto al derecho de importación. Pues sólo llegó a gravar ciertas mercancías, como plata, oro y palo de tinte.<sup>82</sup>

#### iv) y v) Otros derechos relacionados con el comercio exterior

De lo expuesto por Miguel Lerdo de Tejada, concluyo que el derecho de consumo no fue sino un impuesto alcabalarío y funcionaba como las alcabalas virreinales. Su naturaleza no es arancelaria, por lo que no será tratado aquí con mayor profundidad.<sup>83</sup>

El derecho de toneladas estaba vigente desde el virreinato. Era causado por cada tonelada de peso del buque que arribaba a los puertos mexicanos. Cada tonelada pagaba cierta cantidad de dinero, sin importar la naturaleza de la mercancía. Como ha sido expuesto anteriormente, este derecho no tiene naturaleza arancelaria.<sup>84</sup>

### 2.2.4 Época del México contemporáneo

En este apartado se realizará una exposición de la evolución de los aranceles que tuvieron vigencia desde 1929 hasta 1981. Haciendo, por supuesto, especial énfasis en los impuestos generales de importación y exportación.

Con base en las fuentes legales consultadas, observo que en este periodo se distingue principalmente por dos razones: la primera fue cambiar la denominación arancelaria de derecho a impuestos; la segunda por encontrarse cada impuesto regulado en dos cuerpos legales distintos.

<sup>82</sup> Vid. Supra. Op. cit pág 44

<sup>83</sup> Ibidem pág 48.

<sup>84</sup> Ibid. pág 46

Respecto al cambio de denominación solo puede aquí mencionarse que la diferencia entre impuesto y derecho no fue recogida en la ley hasta 1938. Considero que es de suponerse que la presión sobre el legislador que pudieran haber ofrecido los estudiosos del derecho dio como resultado que los aranceles fueran llamados impuestos en lugar de derechos.

Por otro lado, encontré que los cuerpos legales que rigieron los aranceles en este periodo siempre fueron una ley y una tarifa en vigencia simultánea. En las leyes aduanales se contenía la normatividad aplicable a los sujetos del impuesto, así como el hecho generador del mismo y los procedimientos para determinar su base gravable y su liquidación. La cuota del impuesto era normada por la tarifa. Por lo que toca a la base gravable del impuesto, en algunos casos ha sido regulada mediante ley aduanal, en otros mediante la tarifa.

Por lo que respecta a los antecedentes de la Ley del Impuesto General de Importación, ésta ya ha sido detallada en el Capítulo primero del presente estudio.

i) Otros aranceles

El 9 de agosto de 1938 fue publicado el decreto por el que se estableció un arancel a la exportación. El objeto del impuesto era la exportación de aquellos productos cuyos precios fueran superiores al promedio de precios del mes de febrero del mismo año. La base gravable era el valor de aforo del producto. A esa base le era aplicada una tasa del doce por ciento. El impuesto debía ser en efectivo, pero la Secretaría de Hacienda podía otorgar un plazo de sesenta días para su pago. Los bienes que causaron este impuesto fueron determinados por un comité intersecretarial compuesto en los términos del mismo decreto.<sup>85</sup>

<sup>85</sup> Decreto que establece un impuesto de 12% sobre el valor de aforo de las mercancías que se exporten, cuando este exceda el promedio fijado, publicado en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, de fecha 9 de agosto de 1938, pág. 8

La Ley Aduanera del 30 de diciembre de 1981 estableció otros aranceles llamados adicionales. Tratándose de importación, la ley establecía que las mercancías debían pagar un impuesto del tres por ciento sobre el impuesto general. En caso de importación por vía postal era causado otro impuesto adicional del dos por ciento sobre el impuesto general, salvo que se tratara de petróleo crudo, gas natural, o sus derivados. En este caso, el tres por ciento. La exportación por vía postal causaba un diez por ciento sobre el impuesto general.<sup>86</sup>

Estos impuestos eran de naturaleza arancelaria dado que gravaba actividades de comercio exterior. El objeto y el sujeto del impuesto adicional eran los mismos que para el general. Su base gravable era el monto que fuera causado por concepto del impuesto general. A esta base le era aplicado un porcentaje determinado en la misma ley.

Además, la misma previó impuestos de importación y exportación distintos a los anteriores. Estos impuestos, que no tenían una denominación especial, eran causados por las operaciones de comercio exterior, aplicando una tasa de dos por ciento sobre el valor de las mercancías.<sup>87</sup>

## B. Ley Aduanera

### 1 El arancel y los demás elementos del Impuesto General de Importación

La Ley Aduanera establece cuales son los impuestos al comercio exterior, a saber el Impuesto General de Importación y el Impuesto General de Exportación. De igual forma, la Ley Aduanera consagra la mayoría de los elementos de dichos impuestos, como lo son los sujetos, hecho generador, base gravable, forma y época de pago. Asimismo, establece que la cuota de los impuestos al comercio exterior, como son comúnmente conocidos, se determinará conforme a la tarifa contenida en la ley correspondiente.

<sup>86</sup> Ley aduanera, publicada en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de fecha 9 de agosto de 1938, pág 8

<sup>87</sup> Ibidem

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Esta tarifa contiene principalmente los aranceles de los impuestos al comercio exterior. Cabe recordar que el arancel es sólo un elemento del Impuesto General de Importación y Exportación y éstos de conformidad con su naturaleza jurídica consta de otros tantos elementos, establecidos en la Ley Aduanera, que con el objeto de profundizar en el tema que nos ocupa, considero necesario analizar.

Según el maestro Arrijo Vizcaino la relación económica por medio de la cual los gobernados contribuyen a sufragar los gastos públicos tiene un matiz esencialmente jurídico; "se trata de una relación necesaria e indispensable puesto que no es factible la vida social sin la previa satisfacción de las necesidades colectivas básicas, y para ello el Estado requiere de una serie de recursos económicos y patrimoniales que en sana lógica deben de provenir directamente de quienes se benefician con la satisfacción de tales necesidades colectivas."<sup>88</sup>

Así pues, el marco y el contenido de esta relación jurídica deben ser de carácter eminentemente jurídico, puesto que sólo a través de normas y ordenamientos legales convenientemente preestablecidos puede garantizarse una vinculación estable, equitativa y armónica entre el Estado y los particulares.

En este orden de ideas podemos concluir que la relación jurídico tributaria es el vínculo que une a diferentes sujetos, respecto de la generación de consecuencias jurídicas consistentes en el nacimiento, modificación, transmisión o extinción de derechos y obligaciones en materia tributaria.

Ahora bien, los Impuestos Generales de Importación y Exportación, como su propio nombre lo indica tienen una naturaleza contributiva y según la doctrina deben contener diversos elementos, que se conocen como elementos del tributo o impuesto. Estos elementos son los sujetos, activo y pasivo, el hecho generador, la base gravable, la tasa o tarifa y de acuerdo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la fecha o época de pago.

<sup>88</sup> ARRIJO VIZCAINO, Adolfo; Derecho Fiscal; 12ª ed; Mexico, Editorial Themis, 1997, p 6 y 7

Sin embargo, cabe resaltar en este caso particular que los elementos del Impuesto General de Importación y de Exportación no se encuentran establecidos en la propia Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, sino que todos los elementos con excepción de las tasas se encuentran contemplados en la Ley Aduanera.

En efecto, como se mencionó en un principio, esta ley establece en su artículo 51 cuáles son los impuestos al comercio exterior, a saber los ya mencionados impuestos generales de importación y exportación, conforme a la tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación. En la Ley Aduanera se encuentran contenidos los siguientes elementos esenciales del impuesto, sujeto, objeto, base gravable, hecho generador, así como época y forma de pago, sin embargo la cuota del impuesto se determina conforme a la tarifa contenida en la ley correspondiente.

Sobre este punto cabe agregar que según ha establecido el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los elementos esenciales de un impuesto, tal y como son, el objeto, sujeto, hecho generador, base, tasa y época de pago deben encontrarse consignados en la propia ley que establece el tributo, de lo contrario no se cumpliría con el elemento de legalidad consignado en nuestra Carta Fundamental.

Lo anterior se demuestra con las siguientes tesis jurisprudenciales:

**"IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS, DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY.** Al disponer el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes", no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, esté establecido por ley; segundo, sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida.

Séptima Época. Primera Parte:

Vols. 91-96, Pág. 90. A.R. 5332/75. Blanca Meyerberg de González. Unanimidad de 15 votos.

Vols. 91-96, Pág. 90. A.R. 331/76. María de los Angeles Prendes de Vera. Unanimidad de 15 votos.

Vols. 91-96, Pág. 90. A.R. 5464/75. Ignacio Rodríguez Treviño. Unanimidad de 15 votos.

Vols. 91-96, Pág. 90. A.R. 5888/75. Inmobiliaria Havre, S.A. Unanimidad de 15 votos.

Vols. 91-96, Pág. 90. A.R. 1008/76. Antonio Hernández Abarca. Unanimidad de 15 votos.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1985, Primera Parte, Tribunal Pleno, Tesis 50, página 95."

**"IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE DEBEN SALVAGUARDAR LOS.-** Al disponer el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, que son obligaciones de los mexicanos "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado o Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que disponen las leyes" no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero esté establecido por una ley, segundo, sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el pago de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no le quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida. Es decir, el principio de legalidad significa que la ley que establece el tributo debe definir cuáles son los elementos de la obligación tributaria: esto es, los hechos imposables, los sujetos pasivos de la obligación que va a nacer, así como el objeto, la base y la cantidad de la prestación, por lo que todos esos elementos no deben quedar al arbitrio o discreción de la autoridad administrativa. En resumen, el principio de legalidad en materia tributaria puede enunciarse mediante el aforismo, adoptado por analogía del derecho penal, "nullum tributum sine lege".

Amparo en revisión 331/76. María de los Angeles Prendes de Vera. 31 de agosto de 1976. Unanimidad de 15 votos.

Amparo en revisión 5332/75. Blanca Meyerberg González. 31 de agosto de 1976. Unanimidad de 15 votos.

Amparo en revisión 5464/75. Ignacio Rodríguez Treviño, 31 de agosto de 1976. Unanimidad de 15 votos.

Amparo en revisión 5888/75. Inmobiliaria Havre, S.A., 31 de agosto de 1976. Unanimidad de 15 votos.

Amparo en revisión 1008/76. Antonio Hernández Abarca. 31 de agosto de 1976. Unanimidad de 15 votos.

#### **Énfasis agregado**

Como se desprende claramente de las anteriores citas de tesis jurisprudenciales, para que un impuesto cumpla con el requisito de legalidad establecido por la Constitución, todos sus elementos deben estar consignados en una ley, no en diferentes, como ocurre en la especie con la Ley Aduanera y la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación.

Sin embargo, la legalidad del Impuesto General de Importación y Exportación no es objeto de estudio en el presente trabajo, por lo cual continuare analizando los elementos del impuesto, aún y cuando se encuentren en una ley diferente.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## 1.1 Sujeto Activo

Toda obligación presupone la existencia de un sujeto activo que, por regla general, es aquel en cuyo favor se establece el crédito o el deber de dar, hacer, o no hacer que dicha obligación trae aparejado.

En el caso de la obligación fiscal, la entrega de las aportaciones económicas que se contienen en cualquier tributo se efectúa a favor del Fisco, que es la entidad estatal encargada de la determinación, recaudación y administración de las contribuciones.

En virtud de lo anterior, se establece que el sujeto activo de la relación jurídico tributaria es el Estado. En el orden fiscal mexicano y de acuerdo con el artículo 31 fracción IV de la Constitución, estos son los sujetos activos:

- a) La Federación
- b) Los Estados o Entidades Federativas
- c) Los Municipios
- d) Los Organismos Fiscales Autónomos

La Federación esta constituida por la unión de las diversas entidades territoriales que componen la República Mexicana, las cuales a través de un pacto consagrado en la Constitución han convenido en someterse a la autoridad de un poder soberano atención de todas las funciones de gobierno que por su naturaleza rebasan el ámbito meramente local de cada entidad.

En el caso que nos ocupa, las personas que ingresen mercancías a territorio nacional se encontrarán sujetas a las disposiciones de la actual Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación. Dicho ordenamiento es de carácter federal, por lo que en nuestro caso el sujeto activo del impuesto general de importación es la Federación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Así las cosas, la Federación a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y más concretamente a través de las Aduanas, serán las encargadas de recaudar el Impuesto General de Importación que se cause con motivo de la importación de mercancía a territorio nacional.

## 1.2 Sujeto Pasivo

En el otro extremo de la relación jurídico tributaria se encuentra el sujeto pasivo que, conforme a la Teoría General del Derecho, es la persona que tiene a su cargo el cumplimiento de la obligación en virtud de haber realizado el supuesto jurídico establecido en la norma.

Al respecto, el maestro Arroja Vizcaino establece que por sujeto pasivo de la obligación tributaria debe entenderse a la persona física o moral, nacional o extranjera, que realiza el hecho generador de un tributo o contribución, es decir, a la que se coloca dentro de la correspondiente hipótesis normativa.

Al efecto el artículo 1 de la Ley Aduanera establece lo siguiente.

“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 y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías. El Código Fiscal de la Federación se aplicará supletoriamente a lo dispuesto en esta Ley.

Están obligados al cumplimiento de las citadas disposiciones quienes introducen mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo, ya sean sus propietarios o poseedores, destinatarios, remitentes, apoderados, agentes aduanales o cualesquiera personas que tengan intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo y tenencia de las mercancías o en los hechos o actos mencionados en el párrafo anterior.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

De la anterior transcripción se desprende que el sujeto pasivo del impuesto general de importación es aquel que introduzca mercancía a territorio nacional, ya sea con el carácter de propietario, poseedor, destinatario, remitente, apoderado o que tenga cualquier otro título sobre la mercancía.

En este sentido, el artículo 52 de la citada Ley Aduanera, establece que se encuentran obligados al pago de los impuestos al comercio exterior las personas físicas y morales que introduzcan al territorio nacional o las extraigan del mismo.

El mismo artículo indica en su párrafo segundo que también causan estos impuestos, la Federación, el Distrito Federal, los Estados, municipios, entidades de la administración pública paraestatal, instituciones de beneficencia privada y sociedades cooperativas, aún y cuando en otras leyes no causen impuestos o se encuentren exentos de ellos.

Ahora bien, como ha sido expuesto anteriormente el sujeto de los impuestos al comercio exterior es aquel que realiza la importación o la exportación. Sin embargo, materialmente puede ser realizada por el chofer del autotransporte que cruza la línea fronteriza o bien por el capitán del buque que es amarrado al muelle de un puerto nacional. Pero estas personas no son en realidad quienes deben ser considerados propiamente como importadores o exportadores de determinada mercancía, puesto que generalmente lo hacen a nombre o cuenta de otra persona. La persona que materialmente realiza la operación no siempre es el contribuyente "por naturaleza"<sup>89</sup>

Por su parte, el artículo 52 de la Ley Aduanera establece presuntivamente quien realiza el hecho generador del impuesto al comercio exterior. Esta presunción legal admite prueba en contrario y establece textualmente lo siguiente:

<sup>89</sup> VILLEGAS, Héctor, Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, 4a ed. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1987, pág. 167.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

" ...

Se presume, salvo prueba en contrario, que la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías se realiza por :

- I. El propietario o el tenedor de las mercancías.
- II. El remitente en exportación o el destinatario en importación.
- III. El mandante, por los actos que haya autorizado."

Sin embargo, las fracciones de la disposición transcrita no han sido unidas por palabra alguna. Por lo tanto, ella no es clara con relación en el orden en que dichas personas deben ser consideradas sujetos del impuesto. Tampoco respecto a si deben ser consideradas simultáneamente. Tal fórmula parece obedecer a la seguridad del fisco, el establecer un orden podría ocasionar que el presunto sujeto del impuesto estuviera fuera del alcance de las autoridades fiscales. De tal suerte, éstas podrán considerar como sujeto de la obligación jurídica tributaria a cualquiera de las personas mencionadas sobre la que pueda ejercer sus atribuciones de comprobación y ejecución. Claro que el presunto importador o exportador podrá ofrecer pruebas para desvirtuar su presunta calidad. Si la falta de especificidad en el orden que debe realizarse la presunción obedece a la razón anterior, no queda lugar para considerar una relación jurídica tributaria con multiplicidad de sujetos pasivos. El sujeto pasivo del impuesto sólo será una persona, pero la autoridad aduanera podrá presumir cual.

### 1.3 Hecho imponible

La legislación fiscal establece una serie de presupuestos de hecho o hipótesis a cuya realización asocia el nacimiento de una obligación fiscal llamada hecho imponible.<sup>90</sup>

<sup>90</sup> RODRÍGUEZ LOBATO Raúl Derecho Fiscal 2ª edición, México Ed. Harla 1995 pag 114.

Cabe hacer distinción entre lo que se denomina hecho imponible y hecho generador que comúnmente se utilizan indistintamente y sin embargo son dos aspectos de un mismo fenómeno de tributación.

El hecho imponible es la situación jurídica o de hecho que el legislador seleccionó o estableció en la ley para que al ser realizada por un sujeto, genere la obligación tributaria. Por lo tanto, se trata de un hecho o situación de contenido económico que debe estar previsto en la ley formal y materialmente considerada con sus elementos esenciales. Por su parte, el hecho generador es la realización del supuesto previsto en la norma que dará lugar a la obligación tributaria general, ya sea de dar, hacer o no hacer.

En el caso del Impuesto General de Importación, el hecho imponible, seleccionado por el legislador para que al ser realizado genere la obligación jurídica tributaria, es la introducción de mercancías a territorio nacional, mientras que el hecho generador es la realización por parte del importador del supuesto previsto por la Ley, es decir la introducción de mercancías a territorio nacional.

Es decir los aranceles son causados por la importación y exportación de mercancías a territorio nacional.

Es conveniente precisar que el artículo 2 fracción III de la Ley Aduanera define como mercancías, a los productos, artículos, efectos y cualesquiera otros bienes, aún cuando las leyes los consideren inalienables o irreductibles a propiedad particular.

La Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación excluye expresamente del término de "mercancías" a ciertos bienes. En efecto, el artículo 2 de este ordenamiento señala que no se considerarán como mercancías y en consecuencia no se gravarán: los ataúdes y las urnas que contengan cadáveres o sus restos; las piezas postales; las muestras y muestrarios que por sus condiciones carecen de un valor comercial; los que han sido privados de dicho valor, mediante operaciones físicas de inutilización que eviten toda posibilidad de ser comercializados; o los que por su cantidad, peso, volumen u otras condiciones de presentación, indiquen que sólo pueden servir de muestras o muestrarios, en

dichos casos se exigirá que la documentación comercial, bancaria, consular o aduanera, pueda comprobar inequívocamente que se trata de muestras sin valor.

#### 1.4 Base gravable

La base gravable de los impuestos es la cuantía sobre la que se determina el impuesto.<sup>91</sup> En el caso de los aranceles, esa cuantía debe referirse al objeto de las operaciones de comercio exterior, es decir, a la mercancía.

Como ha sido expuesto anteriormente, en la mayoría de los casos, los aranceles han sido impuestos ad-valorem. Estos impuestos son aquellos que tienen por base gravable el valor de la mercancía en aduanas, sobre la cual es aplicada una tasa.

Sin embargo, también han existido aranceles en forma de impuestos cuota fija y mixtos. En el caso de impuestos de cuota fija, la base gravable se determina mediante una unidad fiscal a la que se aplica una cuota. La unidad fiscal delimita en número, peso o medida las mercancías. Por ello, dependiendo de la naturaleza de las mercancías pueden aplicarse kgs, m2, piezas, cabezas, etc. Los mixtos, como su nombre lo indica, combinan los sistemas ad-valorem y de cuota fija.

La Ley Aduanera del 15 de diciembre de 1995, incorpora íntegramente el régimen establecido por su antecesora del 3 de diciembre de 1981.

Sin embargo, cabe mencionar que este aspecto del arancel obedece absolutamente a la práctica mercantil. El desarrollo de esta en materia de comercio exterior creó la necesidad de que las naciones uniformaran sus sistemas sobre la base gravable de los aranceles. Para satisfacer esta necesidad, de la Ronda de Tokio de 1979 resultó el acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Acuerdo que fue adoptado por México publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de abril de 1988, este acuerdo es seguido por más de sesenta

---

<sup>91</sup> Ibidem, pag. 109

países entre los que figuran Estados Unidos y Canadá, así como Japón y la Comunidad Económica Europea.<sup>92</sup>

Ahora bien, de conformidad con el artículo 64 de la Ley Aduanera, la base del impuesto general de importación es el valor en aduana de las mercancías.

Este valor en aduanas puede tratarse del valor de transacción de las mismas, cuando la importación de las mercancías se realice en virtud de una compraventa, en la cual el importador adquiera las mercancías importadas a territorio nacional, la regla general es que el valor en aduana de las mercancías será el precio pagado, es decir el valor de transacción.

En caso de que no pueda ser aplicado el valor de transacción, ya sea por no cumplir con los requisitos legales, o bien, por no derivar la importación de una compraventa, se aplicarán los demás métodos que establece la Ley Aduanera.

### 1.5 Tasa o tarifa

Es aquí en donde entra el arancel como parte del Impuesto General de Importación y de Exportación. Como se ha mencionado a lo largo del presente capítulo, el arancel no es otra cosa que el establecimiento de un porcentaje específico (en la mayoría de los casos, con excepción del arancel-cupo y la cantidad fija) sobre el valor en aduana de la mercancía que se ha introducido a territorio nacional.

Así en el impuesto general de importación suele calcularse un determinado porcentaje del valor declarado de la mercancía de procedencia extranjera cuya introducción a territorio nacional pretende el sujeto pasivo.

<sup>92</sup> WITKER, Jorge, Derecho Tributario Aduanero, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995, pág. 145.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Comúnmente se denomina como aranceles al propio impuesto general de importación por tratarse principalmente de porcentajes establecidos en la respectiva Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación.

2. Relación del Impuesto General de Importación con los principios tributarios previstos en el artículo 31 fracción IV de la Constitución.

Como se desprende de lo anteriormente expuesto, el arancel como parte del impuesto general de importación o exportación cuenta con una particularidad respecto de los demás impuestos. Esta particularidad radica en que, como se ha analizado en el presente estudio, su cuota puede ser modificada por el Ejecutivo Federal, es decir el Presidente de la República.

En efecto, como fue expuesto anteriormente, esta variación no resulta violatoria del principio de división de poderes establecido en nuestra Constitución, toda vez que de conformidad con el artículo 49 de nuestra Carta Magna es una excepción a dicho principio general.

Así, el principio de legalidad no es violado, puesto que la misma Constitución reconoce que el ejercicio de aquella es una excepción al principio de división de poderes Legislativo, y esta facultad legislativa se reúne en una sola persona y esta es el Ejecutivo Federal. Sin embargo, tratándose de variar la cuota arancelaria, sus actos deben considerarse formal y materialmente legislativos.

Por otra parte, según quedó indicado en el apartado anterior, la doctrina denomina comúnmente al Impuesto General de Importación como aranceles o cuotas.

En efecto, conforme lo establecido en el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, los impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deban pagar las

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista en la misma.

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que toda contribución sea legal y constitucional, deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Destinarse al gasto público;
- b) Ser proporcional y equitativa, y
- c) Establecerse en Ley.

Por el contrario, de no cumplirse con cualquiera de los anteriores requisitos es claro que la contribución contravendría el texto constitucional.

En el caso a estudio, al tener el Impuesto General de Importación el carácter de contribución, debería en consecuencia, de cumplir con los anteriores requisitos. Esto es, que se destinen al gasto público; que sean proporcionales y equitativas y que se encuentren establecidas en ley.

Al respecto, cabe hacer el siguiente análisis de los principios constitucionales antes señalados con relación al impuesto en estudio:

a) Que se destinen al gasto público implica, no solo que se destinen a los gastos que tenga el Estado, sino que se destinen a satisfacer las funciones y servicios públicos.

Al respecto, nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que existe un sentido material y otro formal del concepto de "gasto público".

El concepto material de "gasto público" se traduce en un sentido social y un alcance de interés colectivo; y es y será siempre "gasto público", que el importe de lo recaudado por la Federación, a través de los impuestos, derechos, productos y



aprovechamientos, se destine a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales, o los servicios públicos.

Por su parte, nuestro Máximo Tribunal ha señalado el concepto formal de "gasto público" se da cuando en el Presupuesto de Egresos de la Nación, está prescrita la partida del tributo a recaudar. Lo anterior puede observarse en la tesis de jurisprudencia que se transcribe a continuación:

**"GASTO PÚBLICO, NATURALEZA CONSTITUCIONAL DEL.** La circunstancia, o el hecho de que un impuesto tenga un fin específico determinado en la ley que lo instituye y regula, no le quita, ni puede cambiar, la naturaleza de estar destinado al mismo impuesto al gasto público, pues basta consultar el Presupuesto de Egresos de la Federación, para percatarse de cómo todos y cada uno de los renglones del Presupuesto de la Nación tiene fines específicos, como lo son, comúnmente, la construcción de obras hidráulicas, de caminos nacionales o vecinales, de puentes, calles, banquetas, pago de sueldos, etc. El "gasto público", doctrinaria y constitucionalmente, tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo; y es y será siempre "gasto público", que el importe de lo recaudado por la Federación, al través de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, se destine a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales, o los servicios públicos. Sostener otro criterio, o apartarse, en otros términos, de este concepto constitucional, es incidir en el unilateral punto de vista de que el Estado no está capacitado ni tiene competencia para realizar sus atribuciones públicas y atender a las necesidades sociales y colectivas de sus habitantes, en ejercicio y satisfacción del verdadero sentido que debe darse a la expresión constitucional "gastos públicos de la Federación". El anterior concepto material de gasto público será comprendido en su cabal integridad, si se le aprecia también al través de su concepto formal. La fracción III del artículo 65 de la Constitución General de la República estatuye que el Congreso de la Unión se reunirá el 1o. de septiembre de cada año, para examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo. En concordancia con esta norma constitucional, la fracción VII del artículo 73 de la misma Carta Fundamental de la Nación prescribe que el Congreso de la Unión tiene

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

facultad para imponer las contribuciones a cubrir el presupuesto; y el texto 126 de la citada Ley Suprema dispone que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. Estas prescripciones constitucionales fijan el concepto de gastos públicos, y conforme a su propio sentido, tiene esta calidad de determinado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en observancia de lo mandado por las mismas normas constitucionales. Cuando el importe de la recaudación de un impuesto, está destinado a la construcción, conservación y mejoramiento de caminos vecinales, se le dedica a satisfacer una función pública, por ser una actividad que constituye una atribución del Estado apoyada en un interés colectivo. El concepto material del gasto público estriba en el destino de un impuesto para la realización de una función pública específica o general, al través de la erogación que realice la Federación directamente o por conducto del organismo descentralizado encargado al respecto. Formalmente, este concepto de gasto público se da, cuando en el Presupuesto de Egresos de la Nación, está prescrita la partida, cosa que sucede, en la especie, como se comprueba de la consulta, ya que existe el renglón relativo a la construcción, mejoramiento y conservación de caminos vecinales, a cuya satisfacción está destinado el impuesto aprobado por el Congreso de la Unión en los términos prescritos por la fracción VII del artículo 73 de la Carta General de la República."

367

Séptima Época:

Amparo en revisión 529/62. Transportes de Carga Modelo, S. A. 28 de marzo de 1969. Cinco votos.

Amparo en revisión 5136/58. Mariano López Vargas. 10 de abril de 1969. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 325/60. Autotransportes "La Piedad de Cabadas", S. C. L. 10 de abril de 1969. Unanimidad de cuatro votos

Amparo en revisión 1668/61. Enrique Contreras Valladares y coags. 10 de abril de 1969. Cinco votos.

Amparo en revisión 8720/61. Ramón Bascos Olivella. 10 de abril de 1969. Cinco votos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Instancia: Sala auxiliar. Fuente: Apéndice de 1995. Época: Séptima Época. Tomo I, Parte HO. Tesis: 367 Página: 339. Tesis de Jurisprudencia.

Derivado de lo anterior, cabe señalar que los ingresos que el Estado obtiene, o estima obtener, por el cobro de los impuestos, se encuentren previstos tanto en la Ley de Ingresos como en el Presupuesto de Egresos correspondiente.

En efecto, para considerar que un impuesto cumple con este requisito constitucional, no basta que se destine a un gasto público. Este gasto público además debe estar aprobado por la Cámara de Diputados. La administración pública no puede gastar arbitrariamente, su presupuesto de egresos debe ser aprobado con antelación por la Cámara de Diputados, así lo establece la fracción IV del artículo 74 de la Constitución. Por ello, es necesario que el gasto a que se destine el impuesto se encuentre en dicho presupuesto.

De lo anterior podemos concluir que los comúnmente denominados impuestos al comercio exterior (de importación y exportación) cumplen formalmente con este requisito constitucional. Concretamente, consideramos que el Impuesto General de Importación cumple materialmente con el requisito constitucional que esté dirigido al gasto público, pues a través de éste, el Estado busca proteger a la producción nacional de las altas y bajas del comercio internacional.

b) Que sean proporcionales y equitativos. Proporcionales significa que atiendan a la capacidad contributiva de los particulares; que sean equitativas significa que el impacto tributario incida sobre todos los sujetos pasivos que se encuentren en la misma hipótesis normativa, dicho en otras palabras que se trate igual a los que se encuentran en la misma situación jurídica.

Como ha quedado señalado, el principio de proporcionalidad tributaria se traduce en que los particulares contribuyan al gasto público de conformidad con su capacidad contributiva. Es decir, para que un tributo cumpla con este principio, la Ley que lo establezca

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

debe prever una estrecha relación entre el hecho imponible o generador del tributo, y la base gravable a la cual se le aplicará la tasa o tarifa de la contribución.

El criterio anterior ha sido establecido por nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, al dictar la siguiente tesis de jurisprudencia:

**"CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS.** Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que el principio de proporcionalidad tributaria exigido por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que los sujetos pasivos de un tributo deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva. Lo anterior significa que para que un gravamen sea proporcional, se requiere que el hecho imponible del tributo establecido por el Estado, refleje una auténtica manifestación de capacidad económica del sujeto pasivo, entendida ésta como la potencialidad real de contribuir a los gastos públicos. Ahora bien, tomando en consideración que todos los presupuestos de hecho de los impuestos deben tener una naturaleza económica en forma de una situación o de un movimiento de riqueza y que las consecuencias tributarias son medidas en función de esta riqueza, debe concluirse que es necesaria una estrecha relación entre el hecho imponible y la base gravable a la que se aplica la tasa o tarifa del impuesto."

Amparo en revisión 1113/95. Servitani de México, S.A. de C.V. 9 de noviembre de 1995. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 2945/97. Inmobiliaria Hotelera El Presidente Chapultepec, S.A. de C.V. 4 de febrero de 1999. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Ponente: Humberto Román Palacios; en su ausencia hizo suyo el proyecto Juan N. Silva Meza. Secretario: Tereso Ramos Hernández.

Amparo en revisión 2269/98. Arrendamientos Comerciales de la Frontera, S.A. de C.V. 4 de febrero de 1999. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Amparo en revisión 69/98. Hotelera Inmobiliaria de Monclova, S.A. de C.V. 4 de febrero de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Andrés Pérez Lozano.

Amparo en revisión 2482/96. Inmobiliaria Bulevares, S.C. y coags. 9 de febrero de 1999. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Luis González.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiséis de octubre en curso, aprobó, con el número 109/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

En caso de la determinación del Impuesto General de Importación, la base gravable que se toma en cuenta para el cálculo del monto de dichas cuotas que deben cubrir los importadores, es el valor o el volumen de las mercancías importadas lo que se encuentra estrechamente relacionado con el hecho imponible, el cual sería precisamente, la importación de dichas mercancías.

De esta manera, al encontrarse estrechamente relacionado el hecho imponible para la imposición del Impuesto General de Importación con la base gravable utilizada para calcularlo, resulta claro que se observa el requisito de proporcionalidad previsto por nuestra Constitución Federal para las contribuciones.

En cambio el principio de equidad, consiste, en palabras de Margain Manatou cuando el impacto económico de un tributo "sea el mismo para todos los comprendidos en la misma situación"<sup>93</sup>. En estos términos, cuando la Ley no es general por ello resulta igualmente inequitativa, ya que habrá equidad siempre que la carga del impuesto se aplique a todos aquellos que se encuentren en el supuesto normativo.

<sup>93</sup> Citado por Adolfo Arrijo, op. Cit supra nota 25, pag

De lo anteriormente expuesto, se puede concluir válidamente que el común denominador del principio de equidad lo constituye la igualdad. Esto significa que para el debido acatamiento de este principio, las leyes tributarias deben otorgar el mismo tratamiento a todos los sujetos pasivos que se encuentren en idéntica situación sin llevar a cabo discriminaciones indebidas.

Al efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dictado los siguientes precedentes:

**"IMPUESTOS VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE LOS...** También este Tribunal Pleno ha considerado que la equidad exige que se respete el principio de igualdad; determinando que es norma de equidad la que se encuentren obligados a determinada situación, los que se hallen en dentro de lo establecido por la ley, y que no se encuentren en esa misma obligación los que estén en situación jurídica diferente; o sea, tratar a los iguales de manera igual.

Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1974, Primera Parte Pleno. Página 321 y 322."

Con base en el anterior concepto, consideramos que los impuestos al comercio exterior podrían cumplir con los requisitos de proporcionalidad y equidad, ya que éstas se aplican en relación con el valor de las mercancías que se están importando (principio de proporcionalidad), además de que en su aplicación, las personas que importan a territorio nacional son las que se encuentran obligadas al pago de dicho impuesto (principio de equidad).

Sin embargo, será materia de siguientes capítulos analizar si aquellos decretos expedidos por el titular del ejecutivo en los cuales se modifican los aranceles, en ejercicio de sus facultades extraordinarias previstas en la Constitución, cumplen cabalmente con los principios de proporcionalidad y equidad contemplados en el artículo 31, fracción IV de nuestra Constitución Federal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

c) Por último, que los impuestos al comercio exterior estén determinadas en Ley. Esto significa que el Congreso de la Unión las determine mediante al expedición de una ley en sentido formal y material.

De conformidad con Ernesto Flores Zavala, la razón de que las contribuciones deban ser impuestas por la ley radica en dos razones principalmente. La primera es que de esta manera son los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinan las cargas que ellos mismos deben soportar. La segunda es que los caracteres esenciales del impuesto y el alcance de la obligación tributaria queden al margen de la arbitrariedad del ejecutivo.<sup>94</sup>

Aquí cabe resaltar que como se estableció con anterioridad, todos los elementos del impuesto de que se trate, deben encontrarse en la ley que impone dicho tributo, ya que de lo contrario no se estaría dando cumplimiento a lo indicado por nuestra norma fundamental.

---

<sup>94</sup> FLORES ZAVALA, Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Editorial Porrúa, México, 1982, pag 201

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CAPÍTULO TERCERO

### IMPUESTO GENERAL DE IMPORTACIÓN

#### 1. Análisis histórico

Como se señaló con anterioridad la Ley Aduanera y el Impuesto General de Importación se encuentran íntimamente relacionados, ya que la primera establece la mayoría de los elementos de dicho impuesto. Es por ello que al analizar el impuesto general de importación desde sus orígenes, de alguna u otra forma se debe hacer referencia a la Ley Aduanera o sus antecesoras.

Ahora bien, el 31 de diciembre de 1929 fue expedida la Ley Aduanal. En su artículo 10 señalaba que en las operaciones de comercio exterior " se causarán los derechos señalados en las tarifas y demás leyes relativas vigentes.."<sup>95</sup>

Señaló como sujeto de este impuesto aquella persona designada como consignatario de las mercancías en los conocimientos de embarque. En caso de que este documento fuera al portador, sería considerado como consignatario quien lo presente a la aduana. Por otro lado, en caso de que el consignatario y el destinatario final de la mercancía fueran distintos, este se convertía en obligado solidario con aquel. También era obligado solidario del pago del impuesto el agente aduanal que intervenga en el despacho, ya sea como consignatario o como mandatario.<sup>96</sup>

En cuanto al hecho generador del impuesto, definía la importación como proceso que comienza " ... al entrar el buque conductor de los efectos en aguas nacionales,

<sup>95</sup> Ley Aduanal, publicada en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, de fecha 31 de diciembre de 1929, pág. 3

<sup>96</sup> Ibidem, pág. 10

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



o al cruzar dichos efectos la línea<sup>97</sup> fronteriza y concluye cuando se ha terminado la tramitación fiscal y la mercancía esta a libre disposición de los interesados.

Como se desprende de lo anterior, la ley consideró que la importación no era la simple internación de mercancías a territorio nacional, para hablar de mercancía importada debía haber sido concluida la tramitación fiscal. Por ello, no toda internación de mercancías a territorio nacional causaba el impuesto general. Las importaciones temporales no causaban derechos de importación pero las mercancías debían ser retornadas al extranjero en determinado plazo.<sup>98</sup>

Esta ley no señaló la base gravable ni la cuota del impuesto. Estos elementos eran determinados por la tarifa del Impuesto General de Importación, expedida el 2 de diciembre de 1929. Cabe señalar que la tarifa es anterior a la Ley Aduanal, pero ambas entraron en vigor el 1 de enero de 1930.<sup>99</sup>

En la tarifa, el Impuesto General de Importación aparecía como impuesto de cuota fija. A cada mercancía le era asignada una unidad de medida de acuerdo a su naturaleza, por ejemplo kilos, piezas, o cabezas. Cada unidad de medida de mercancía importada debía pagar una determinada cantidad de dinero. Excepcionalmente, ciertas manufacturas, pagaban un recargo consistente en un porcentaje del monto del impuesto. En estos casos, el impuesto se pagaba conforme al material del que estaba hecha la manufactura, sobre el monto que resultara, se calculaba el porcentaje señalado por la tarifa. La cuota fija más el porcentaje de recargos sumaban el total del impuesto a pagar.

El particular formulaba una declaración, en un documento llamado pedimento, en este se incluían la descripción, la factura, la clasificación arancelaria, la base gravable, la cuota correspondiente y el monto del impuesto a pagar por la mercancía en cuestión. La autoridad entonces efectuaba la revisión de la mercancía y si encontraba

<sup>97</sup> Ibid, pág 18.

<sup>98</sup> Ibid, pág 85.

<sup>99</sup> Tarifa del Impuesto General de Importación, publicada en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, de fecha 2 de diciembre de 1929, tercera sección pág 1

congruencia entre ella y lo declarado, procedía la liquidación conforme los datos consignados en el pedimento. De lo contrario, la autoridad corregía el pedimento y realizaba la liquidación del impuesto.<sup>100</sup>

La clasificación arancelaria de las mercancías consiste en identificarlas con la fracción correspondiente de la tarifa. Las tarifas son listados de mercancías con características específicas con sus correspondientes tasas de impuesto. A cada mercancía descrita corresponde un número, también llamado fracción. Las descripciones han sido numeradas para que la tarifa sea ordenada sistemáticamente en vez de alfabéticamente. De tal suerte, la ordenación sistemática permite clasificar con mayor facilidad y una vez teniendo la fracción, la autoridad verificará con mayor rapidez la cuota que le corresponde pagar a la mercancía.

Sin embargo, no todas las mercancías podían ser encasilladas en una fracción determinada. Por ello la misma ley establecía un procedimiento para similar mercancías no comprendidas en la tarifa a otras que sí lo estuvieran. Por lo tanto la mercancía asimilada pagaba lo mismo que aquella a la que se había asimilado. En el procedimiento de asimilación debían ser tomados en cuenta diversas características de la mercancía importada como material, uso o propiedades.<sup>101</sup>

La misma ley prevenía que el pago del impuesto fuera de contado en las oficinas aduanales en que se hubiere causado. Sólo existían dos casos en que las aduanas estaban facultadas para aceptar una garantía: cuando una ley lo dispusiera expresamente o bien, cuando no se hubiera realizado el ajuste o liquidación definitivo.<sup>102</sup>

La Ley Aduanal del 31 de agosto de 1935 no modificó el sistema seguido por su antecesora. Las disposiciones relativas al objeto y sujeto del impuesto, a las operaciones temporales, así como aquellas relativas a la asimilación de mercancías no

<sup>100</sup> Ley Aduanal, publicada en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, de fecha 31 de diciembre de 1929, pág. 114

<sup>101</sup> Ibidem, pág. 62.

<sup>102</sup> Ibid, pág. 122.

comprendidas en la tarifa eran casi idénticas. En cuanto al pago del impuesto, la única diferencia es que facultaba a las autoridades aduanales para conceder prórroga para el pago del impuesto o para aceptar pagos parciales.<sup>103</sup>

El 13 de noviembre de 1947 fue publicada una nueva tarifa del impuesto general de importación. En ella este impuesto era tanto de cuota fija como ad-valorem y mixto. Cada mercancía pagaba una cuota específica por unidad de medida o un porcentaje del valor de la mercancía o ambas.<sup>104</sup>

En caso de que la mercancía pagara impuesto ad valorem, la tasa era señalada por la misma tarifa. En el mismo supuesto, el valor de la mercancía era tomado de la factura que amparaba la mercancía. Sin embargo, el gobierno elaboraba listas de precios oficiales. En caso de que la mercancía importada tuviera un precio oficial, este era comparado con el de la factura. El mayor prevalecía como valor de la mercancía en aduanas. Si la mercancía no tenía precio oficial, el importador debía declarar que el precio de factura era el de mercado.<sup>105</sup>

Aunque el sistema de valoración de mercancía mediante precio oficial pretendía evitar que los contribuyentes sub-valoraran las mercancías de comercio exterior, solo lograba entorpecer y obstaculizar el comercio. Las variaciones del mercado, no eran fácilmente seguidas por la lenta maquinaria administrativa. Incluso, pienso que llegaba a ser contraproducente para el fisco, pues si el precio de una mercancía se elevaba por encima del oficial, los contribuyentes seguramente sub-valorarían la mercancía para que se aplicara este.

La siguiente ley Aduanera es el Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos del 31 de diciembre de 1951. Este ordenamiento es más preciso que sus predecesores. Señalaba expresamente al destinatario de las mercancías como sujeto del

<sup>103</sup> Ley Aduanal, publicada en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, de fecha 31 de agosto de 1935, sección segunda, pág 987

<sup>104</sup> Tarifa del Impuesto General de Importación, publicada en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN de fecha 13 de noviembre de 1947, sección segunda, pág 1

impuesto, pero obligaba solidariamente al consignatario de las mismas.<sup>106</sup> De tal manera el legislador evitó, que el Ejecutivo se tomara la molestia de identificar al destinatario de la mercancía, pues podía cobrar el arancel del consignatario.

Opino que en este sentido esta ley supera a las anteriores, que no establecen expresamente quien es el sujeto del impuesto. Se limitan a explicar quienes pueden realizar el despacho de las mercancías y los obliga solidariamente al cumplimiento de las obligaciones fiscales surgidas como consecuencia del mismo. Por ello, anteriormente ha sido considerado como sujeto del impuesto el consignatario. Él lleva a cabo los trámites del despacho aduanero, es decir, el procedimiento de importación según era definida por los ordenamientos anteriores.

Según el mismo código, el pago del impuesto debía ser realizado de contado y en la oficina aduanera en que se hubiere causado. Solo admitía dos excepciones, cuando una ley permitiera hacerlo de manera distinta y cuando las mercancías se encontraban bajo el dominio fiscal. En este último caso, el crédito fiscal sería exigible al promoverse el retiro de la mercancía.<sup>107</sup>

Por último, este ordenamiento contemplaba las exenciones del impuesto como materia propia y facultaba a la Secretaría de Hacienda para concederlas cuando así procediera.

Además de las exenciones que establecían las leyes y tratados, señalo que podrían ser otorgadas a industrias nuevas y necesarias, concesionarios del gobierno federal en materia eléctrica, empresas, que presten servicios ferroviarios, telefónicos, o de aviación, así como plantas radioemisoras y de televisión.<sup>108</sup>

---

<sup>105</sup> Ibidem, pág. 48.

<sup>106</sup> Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, de fecha 31 de diciembre de 1951, sección tercera, pág. 7

<sup>107</sup> Ibidem, pág. 70.

<sup>108</sup> Ibidem, pág. 104.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En mi opinión, facultar al fisco para otorgar exenciones graciosamente, provocará la violación del principio de proporcionalidad y de equidad de los impuestos, por lo que esta disposición es criticable.

El 20 de enero de 1956, fue publicada una nueva tarifa del Impuesto General de Importación. Ella no alteró el sistema seguido por la anterior, el impuesto siguió siendo de cuota específica, ad valorem o mixto, dependiendo la mercancía. Tampoco fue modificado el orden sistemático en que se encontraban listadas las mercancías. Lo que cambia es la fracción arancelaria asignadas a cada una de ellas. La nueva tarifa contiene fracciones de cinco dígitos, mientras que la anterior solo cuatro. Seguramente ello obedeció al incremento de mercancías que fueron incluidas en la nomenclatura de la tarifa.<sup>109</sup>

La tarifa anterior sería derogada por la publicada el 27 de diciembre 1974 bajo el nombre de Ley del Impuesto General de Importación. En ella el impuesto era ad valorem. La base gravable era el valor de la mercancía en aduanas y sobre este se aplicaba un porcentaje determinado por la misma tarifa. Al igual que la anterior, aumentó el número de fracciones arancelarias y la manera de numerarlas. Mientras tuvo vigencia esta ley las fracciones iniciaban con cuatro números seguidos de una letra y terminaban con tres números más.<sup>110</sup>

La insuficiencia y arbitrariedad del sistema de precios oficiales se tornó evidente. No todas las mercancías eran tasadas por el gobierno y este tasó algunas incorrectamente. En ambos casos, los precios oficiales debían ocasionar abusos. Cuando la mercancía no tenía precio oficial, los importadores podían presentar facturas por un valor inferior al verdadero. Cuando lo tenía, muy probablemente era superior al valor de mercado y por lo tanto incrementaba los precios de mercancías importadas a los consumidores del

<sup>109</sup> Ley que crea la tarifa del Impuesto General de Importación, publicada en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, de fecha 20 de enero de 1956, segunda sección, pág. 1

<sup>110</sup> Ley del Impuesto general de Importación, publicada en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, de fecha 27 de diciembre de 1974, segunda sección, pág 1

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

mercado nacional. Por ello, el 27 de diciembre de 1978 fue expedida la Ley de Valoración Aduanera de las Mercancías de Importación.<sup>111</sup>

Esta ley establecía que la base gravable del impuesto general de importación es el valor de las mercancías a importar. El valor normal era aquel que correspondería a las mercancías en una compraventa celebrada en condiciones de libre competencia entre sujetos independientes uno del otro. Por ello, para determinar dicho valor debía atenderse al precio de factura de la mercancía. En su ausencia se atendía sucesivamente al precio usual de competencia, al precio probable de venta en territorio nacional, al precio efectivo de venta en territorio nacional y al precio que corresponda la suma de alquileres.<sup>112</sup>

Por su precio usual de competencia era entendido como el aplicado en libre competencia a mercancías idénticas o similares. Precio probable era aquel que resulta de la venta de primera mano de una mercancía idéntica importada dentro de los tres meses anteriores. Precio efectivo, el obtenido al vender en primera mano la mercancía importada. Por último precio correspondiente a la suma de alquileres era aquel que causaría el alquiler de la mercancía durante su periodo normal de utilización. Para determinar este último debían de tenerse en cuenta las reglas de la Ley del Impuesto sobre la Renta para la depreciación.<sup>113</sup>

La ley aduanera del 30 de diciembre de 1981 definió al objeto del impuesto como la importación. Entendiendo por esta la internación de mercancías a territorio nacional.<sup>114</sup>

Sin embargo, las importaciones temporales no pagaban arancel alguno. Sostengo la teoría de que si esas operaciones no pagan el arancel, se debe a que la obligación tributaria queda sujeta a condición suspensiva en el retorno de las mercancías al

<sup>111</sup> Ley de Valoración Aduanera de las Mercancías de Importación, publicada en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, de fecha 27 de diciembre de 1978, pág. 2

<sup>112</sup> Ibidem, pág. 2

<sup>113</sup> Ibid.

<sup>114</sup> Ley aduanera, publicada en el DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, de fecha 30 de diciembre de 1981, pág. 9

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

extranjero. Pero puede comentarse que el establecimiento de la simple internación de mercancías a territorio nacional como hecho generador del crédito fiscal es un avance respecto a la legislación anterior.

En cuanto al sujeto del impuesto, la misma ley indicó que estaban obligados a pagarlo las personas que introdujeran mercancías a territorio nacional. Asimismo presume que lo hace el propietario o tenedor de las mercancías, o el destinatario de las mismas, o los conductores de los medios de transporte en caso de que las mercancías que internen sean consideradas como sobrantes, es decir, que nadie las reclame. Tenemos aquí que esta ley continúa buscando al sujeto del impuesto, sin embargo no lo encuentra. Por ello establece la presunción de que cualquiera de los implicados en la operación es el sujeto del impuesto.<sup>115</sup>

Con el sujeto del impuesto quedaban obligadas solidariamente diversas personas. Los mandatarios, por los actos en que hayan intervenido. Los agentes aduanales, por las operaciones de despacho aduanero en que intervengan. Los propietarios, empresarios y conductores de los medios de transporte, cuando no cumplan las disposiciones que rigen la materia. De tal suerte el fisco queda asegurado aunque no se determinara quien es el sujeto del impuesto.<sup>116</sup>

Cabe mencionar que la ley diferenciaba entre los que se encontraban inscritos en el Registro Nacional de Importadores y Exportadores (RNIE) los que no.

Los primeros gozaban del beneficio de declarar las características de la mercancía y determinar el impuesto a pagar, la autoridad ejercería posteriormente sus facultades de comprobación. Cuando el importador no se encontraba inscrito, era la autoridad quien revisaba la mercancía y determinaba el impuesto a pagar.<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> Ibidem, pág. 9.

<sup>116</sup> Ibid, pág 10.

<sup>117</sup> Ibid.

CON  
FALLA DE ORIGEN

Con relación a la ley anterior, la determinación del sujeto del impuesto experimenta un retroceso, aunque el interés fiscal queda protegido dadas las responsabilidades solidarias establecidas.

A diferencia de la legislación aduanera precedente, esta ley contiene la regulación de la base gravable. Incorporó en su texto las mismas reglas que en la Ley de Valoración Aduanera de las Mercancías de Importación.<sup>118</sup>

La ley aduanera comentada señalaba que el impuesto sería determinado aplicando a la base gravable la cuota que corresponda a la fracción arancelaria en la que se clasificara la mercancía.<sup>119</sup>

El pago del impuesto debía realizarse de contado ante la aduana ante la que se había efectuado el despacho dentro de los quince días siguientes a aquel en que hay sido terminado el reconocimiento de las mercancías<sup>120</sup>.

Esta ley también contempló expresamente los casos en que las operaciones de comercio exterior no causarían impuestos. Entre ellos señalaba el de las mercancías exentas conforme a la tarifa respectiva, cuando el importador sea un organismo descentralizado y vaya a destinar la mercancía al cumplimiento de su objeto, cuando se trate de vehículos que presten servicio internacional de carga o pasaje, los equipajes de pasajeros en viajes internacionales, así como los menajes de casa de los inmigrantes.<sup>121</sup>

## 2. Ley del Impuesto General de Importación

Esta ley fue expedida el 18 de diciembre de 1995. Su artículo primero, el más extenso de toda la legislación mexicana, determina la tarifa conforme a la cual se causa el impuesto general de importación. Cabe señalar, que esta ley ha sido abrogada por la

<sup>118</sup> Ibid. pág. 12

<sup>119</sup> Ibid. pág. 14

<sup>120</sup> Ibid. pág. 15

<sup>121</sup> Ibid. pág. 11.

TFCIS CON  
FALLA DE ORIGEN



actual Ley del Impuesto General de Importación y Exportación la cual fue publicada el 18 de enero de 2002 en el Diario Oficial de la Federación y que incluye no sólo la tarifa del impuesto general de importación sino también, del impuesto general de exportación.

Ahora bien, esta nueva Ley del Impuesto General de Importación y Exportación no difiere en gran medida de su antecesora, toda vez que salvo algunos cambios de fracciones arancelarias, únicamente el legislador unió la Ley del Impuesto General de Importación y la Ley del Impuesto General de Exportación.

En efecto, la Ley del Impuesto General de Importación y Exportación contiene la nomenclatura aduanera de las mercancías, al igual que los elementos de la tarifa, como lo son las unidades de medida y los tipos de gravámenes aplicables.

En cuanto a los tipos de gravámenes, cabe señalar que la tarifa es mixta, toda vez que contempla los tipos que se expresan en alícuota o porcentaje sobre el valor en aduana de las mercancías, conocidos como ad-valorem, los tipos específicos que se expresan en una cantidad de dinero por cada unidad de medida y los tipos mixtos, que se calculan por la suma de los tipos ad-valorem y mas una cantidad específica.

De acuerdo con Witker, esta tarifa consiste en una clasificación sistemática y lógica de todas las mercancías y su respectiva cuota arancelaria. La clasificación contenida en esta ley es la establecida por el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, llamado "SADCM". El acuerdo SADCM fue suscrito por México, cuyo legislativo lo ha implementado a través de la Ley del Impuesto General de Importación desde febrero de 1998.<sup>122</sup>

La tarifa se encuentra dividida en secciones, que a su vez se dividen en capítulos. Cada capítulo contiene fracciones arancelarias, las cuales se componen de la

<sup>122</sup> Vid., Supra Op. cit. Nota (190), pag. 119

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

fracción propiamente dicha, de una descripción de cierta mercancía, de la unidad de medida y la tasa aplicable a la misma.

Ahora bien, la fracción arancelaria se compone de ocho dígitos divididos de dos en dos. Los primeros dos se refieren al capítulo correspondiente; los dos siguientes a la partida del capítulo; los dos siguientes a la subpartida y los dos últimos a la fracción de la subpartida. Luego entonces, una fracción arancelaria a nivel partida será de cuatro dígitos, a nivel subpartida será de seis y a nivel fracción será de ocho. Por ejemplo, la partida 01.01.10.01 se refiere a caballos reproductores de raza pura. Los primeros dos dígitos (01), se refieren al capítulo I de la tarifa, titulado animales vivos. Los dos siguientes (01), se refieren a la primera partida del capítulo, referente a caballos, asnos, mulos y burdéganos, vivos. El quinto y sexto dígitos (10) se refieren a la subpartida, que comprende caballos vivos. Por último, el séptimo y octavo dígitos (01) corresponden a la fracción, relativa a reproductores de raza pura.

Por lo que se refiere a la descripción de la mercancía, cabe señalar que es realizada de la manera más específica posible, ya que se como se demostró en el ejemplo anterior, comienza con lo más genérico que es el Capítulo hasta lo más específico que es la fracción arancelaria. Así, citando el mismo ejemplo anterior, podemos observar que el Capítulo I se refiere a "Animales vivos"; la partida a "Caballos, asnos, mulos y burdéganos, vivos; la subpartida a "Reproductores de raza pura" hasta llegar a lo más específico que es la fracción arancelaria en donde clasificamos a los caballos vivos reproductores de raza pura.

Es importante mencionar que los seis primeros dígitos de la fracción arancelaria corresponden a la estructura del SADC, pero los últimos dos son particulares de México.<sup>123</sup>

La unidad en que debe ser medida la mercancía depende de la naturaleza de la misma. Por ejemplo, tratándose de ganado la unidad de medida será la cabeza, los

<sup>123</sup> Ibidem, pag 133.

muebles serán medidos por pieza y los metales por kilogramos. La unidad señalada por la tarifa será aquella que resulte comprobable con mayor facilidad. De tal suerte que la unidad de medida establecida en la tarifa sea la que esta obligado a declarar el contribuyente. Así, las autoridades podrán efectuar el reconocimiento de las mercancías de una manera cómoda, sencilla y expedita.

Por último, la tarifa señala que tasa es aplicable a la base gravable de las distintas mercancías. Por ejemplo, a la partida 01.01.10.01 corresponde una tasa del diez por ciento sobre el valor en aduana de la mercancía. Dicho en otras palabras, los caballos reproductores de raza pura causan un arancel de diez por ciento ad-valorem.

De esta manera, son listadas las mercancías de comercio exterior en noventa y ocho capítulos, que agrupan cientos de fracciones arancelarias. La tarifa ha sido organizada de forma tópica, es decir, cada tipo de mercancías tiene un capítulo. De tal suerte, la sección I se referirá a medio de transporte. A su vez, la sección I contendrá diversos capítulos, uno para los animales vivos y otro para los productos del reino animal.

Cada sección y capítulo contienen notas aclaratorias respecto de las mercancías que comprenden. Incluyendo y excluyendo distintas mercancías.

Como se desprende de lo anterior, la clasificación arancelaria de las mercancías de comercio exterior es sumamente importante. De ella dependerá la tasa aplicable al arancel y por lo tanto, el monto del impuesto a pagar. Sin embargo, realizar la clasificación correcta de las mercancías no es tarea fácil. Pueden surgir problemas para clasificar determinadas mercancías. Por ejemplo, una pecera puede tener una fracción específica, o bien sus componentes pueden ser importados separadamente bajo diversas fracciones, toda vez que éstas pueden corresponder a manufacturas de vidrio, arena, etc.

En virtud de lo anterior, el artículo 2 del la Ley del Impuesto General de Importación establece las reglas generales y complementarias para la correcta aplicación de la tarifa.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Cabe mencionar en este apartado, algunas reglas generales de la Ley en comento: Regla 1.- La clasificación se encuentra determinada legalmente por los textos de las partidas y las notas de sección o de capítulo. Los títulos de secciones y capítulos sólo tienen un valor indicativo.

El texto de una partida alcanza también a toda mercancía incompleta o sin terminar siempre que presente sus características esenciales.

Si una mercancía es susceptible deben aplicarse los siguientes criterios en forma sucesiva. La partida más específica tendrá prioridad sobre la genérica. Si no es posible clasificarla, se atenderá al material de que esté hecha. Si todavía no puede realizarse su identificación arancelaria, se clasifica en la última de las partidas susceptibles de tenerse en cuenta. Si aún no es posible tomar una determinación, deberá clasificarse por analogía.

En suma, como lo señala Andrés Rohde Ponce, con la codificación y el texto que componen la nomenclatura se busca crear un "código de comunicación" o vocabulario único y uniformado que pueda ser aceptado y usado por los gobiernos de los países sus residentes o nacionales que importe y exporten mercancías con la finalidad de precisar, especificar, codificar, organizar y sistematizar todas esas mercancías.<sup>124</sup>

Dentro de las reglas complementarias se faculta a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Economía, a expedir notas explicativas, acuerdos y circulares para la correcta aplicación de la nomenclatura de la tarifa.

Asimismo, faculta a la primera para establecer un procedimiento para resolver la diferencia de criterio surgidas en torno a dicha nomenclatura. Por otro lado, la misma disposición faculta a la Administración General de Aduanas para que en caso de controversia o duda surgida en virtud de la clasificación arancelaria de mercancías de

---

<sup>124</sup> ROHDE PONCE, Andrés. Derecho Aduanero Mexicano, Ediciones Fiscales ISEF, 2do tomo pag. 263.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

importación, exija a los interesados los elementos que permitan la identificación arancelaria de las mercancías y determine la fracción correspondiente.

3. Análisis del uso de la facultad del Poder Ejecutivo respecto al Impuesto General de Importación

Como quedo analizado en apartados anteriores, el Ejecutivo se encuentra facultado por el Congreso de la Unión para modificar, disminuir y suprimir cuotas de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, e inclusive crear otras cuotas.

La pregunta lógica ante tal aseveración es saber, cómo se encuentra facultado el Ejecutivo por el Congreso para ejercer esa facultad extraordinaria de crear, modificar y suprimir cuotas?

Para contestarla, primeramente nos remitiremos a la ya analizada Ley de Comercio Exterior. Esta Ley fue emitida por el Congreso de la Unión el 27 de julio de 1993 y en dicho ordenamiento se establece que el Ejecutivo se encuentra facultado para crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles mediante Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación.

En efecto, en el artículo 4 fracción I de la Ley de Comercio Exterior se establece expresamente lo siguiente.

"Artículo 4. El Ejecutivo Federal tendrá las siguientes facultades:

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

II. ...."

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Del anterior precepto, claramente se desprende que el ejecutivo federal se encuentra facultado para crear, aumentar, disminuir, o suprimir aranceles mediante decretos en el Diario Oficial, y considerando que dicha facultad proviene de una Ley expedida por el Congreso de la Unión de conformidad con la Constitución, podría entenderse que el Congreso faculta mediante la Ley de Comercio Exterior al Ejecutivo para el aumento, disminución, supresión o creación de aranceles.

En efecto, al tratarse la Ley de Comercio Exterior de una ley promulgada y emitida por el Congreso de conformidad con el procedimiento que al efecto establece la Constitución, puede válidamente concluirse que este órgano legislativo faculta al poder ejecutivo a lo establecido por el artículo 4 del mismo ordenamiento, es decir a crear, aumentar, disminuir y suprimir aranceles mediante decretos.

Sin embargo, si bien esta facultad legitima al ejecutivo a crear, aumentar, disminuir y suprimir aranceles mediante decretos, lo hace de manera general y no en cada caso específico.

Esto es, no basta con que el Congreso emita una ley en la cual se establezca la facultad concedida al ejecutivo de manera general, sino que requiere de supervisión de cada caso en el cual el ejecutivo haga uso de esa facultad de crear, modificar, disminuir o suprimir aranceles, ya que de lo contrario se deja a su completo juicio y arbitrio la regulación de la entrada y salida de mercancías a territorio nacional.

Lo anterior es así, considerando que la facultad de gravar la importación y exportación a territorio nacional es, como ha quedado previamente analizado, exclusiva del Congreso de la Unión, y puede de manera extraordinaria ser concedida por este órgano al poder ejecutivo como una excepción al sistema de división de poderes.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Por lo tanto, se puede concluir que no basta con que en la Ley de Comercio Exterior se faculte de manera general al ejecutivo para crear, modificar, disminuir o suprimir aranceles, sino que se requiere de supervisión por parte del Congreso de la Unión de esa facultad extraordinaria ejercida por el Ejecutivo.

Ahora bien, para poder contestar la pregunta inicial, respecto de cómo supervisa el Congreso al Ejecutivo el ejercicio de la facultad extraordinaria de crear, modificar, disminuir o suprimir aranceles, el texto Constitucional establece que el Ejecutivo al enviar al Congreso el presupuesto fiscal anual someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Sobre este punto cabe analizar, primeramente que se entiende por presupuesto de egresos. Al respecto el maestro Tena Ramírez<sup>125</sup> establece que la administración pública tiene necesariamente que erogar gastos para poder prestar los servicios públicos que constituyen su objeto, así la autorización de tales gastos consta en el presupuesto de egresos, que expide la Cámara de Diputados y cuya duración es anual de conformidad con el artículo 74 fracción IV, primer párrafo de la Constitución.

Ahora bien, continúa señalando el maestro Tena que dicho acto al igual que la ley de ingresos prevén situaciones futuras, es decir se encuentran encaminados al mismo objetivo, que es la recaudación y la inversión de los impuestos en el siguiente año.

Sin embargo, en la cuenta anual de gastos, se refiere a una situación pasada, ya que el Ejecutivo debe someter a la aprobación de la Cámara de Diputados los egresos del año pasado, pues tiene por objeto comprobar que durante el año anterior el Ejecutivo se ajustó estrictamente a los gastos autorizados por el presupuesto.

Así las cosas, a través del presupuesto de egresos, el Ejecutivo somete a aprobación del Congreso de la Unión, concretamente a la Cámara de Diputados, los egresos

<sup>125</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa pág. 87

que realizó en el periodo anual anterior y de esta forma se determinan de dónde provendrán los recursos para el próximo año a través de la Ley de Ingresos.

Ahora bien, en el tema que nos ocupa, de conformidad con el precepto Constitucional analizado, el Ejecutivo somete anualmente a aprobación del Congreso de la Unión, el uso de la facultad extraordinaria consistente en crear, modificar, disminuir o suprimir aranceles.

Sin embargo, como quedó establecido con anterioridad, esta aprobación por parte del Congreso de la Unión es posterior al uso que realice el Ejecutivo de la facultad extraordinaria en comento. En tal virtud, puede afirmarse que a través del presupuesto de egresos, el Congreso de la Unión, o más concretamente la Cámara de Diputados supervisa el uso de la facultad utilizada por el Ejecutivo de crear, modificar, disminuir o suprimir aranceles.

Lo anterior es así, considerando que el Ejecutivo hace uso de la facultad extraordinaria, disminuyendo, modificando o suprimiendo los aranceles de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación e inclusive creando nuevos aranceles a través de Decretos con toda libertad, y es hasta dentro de la aprobación anual de egresos, cuando el Poder Legislativo supervisa el uso de la facultad extraordinaria concedida al Ejecutivo.

Ahora bien, cabe considerar que a la fecha, el Congreso de la Unión no ha revocado o manifestado algún desaprobeno a algún aumento, disminución, supresión o exención de aranceles que haya realizado el Ejecutivo en ejercicio de su facultad extraordinaria, con lo cual, resulta claro que el crear, modificar o suprimir aranceles en nuestro país se encuentra al mero arbitrio del Ejecutivo Federal, salvo que se acuda al Poder Judicial de la Federación.

Por tal motivo, puede concluirse válidamente que el Ejecutivo puede hacer libre uso de la facultad extraordinaria prevista en el artículo 131 Constitucional, ya que el

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Congreso no cuenta con un medio para limitar a priori dicha facultad que originalmente le corresponde.

Así, el Ejecutivo en aras de regular la economía del país, la estabilidad económica nacional o de realizar cualquier otro propósito para beneficio del país puede libremente hacer uso de la facultad de crear, modificar, suprimir o aumentar los aranceles de importación y exportación, legislando así en materia de comercio exterior.

#### 4. Decreto Ley

Ahora bien, una vez contestada la pregunta respecto a cómo el Congreso de la Unión faculta y aprueba al Ejecutivo a suprimir, aumentar, disminuir o crear aranceles, es necesario analizar el acto jurídico mediante el cual ejercita sus facultades legislativas en materia de comercio exterior, es por ello que en este apartado analizaré el conocido como Decreto Ley.

El Decreto Ley es definido por la doctrina como la disposición de carácter legislativo emitida en vía de excepción por el Poder Ejecutivo o por quien lo detenta, para regular por vía de decreto materias que, dada su naturaleza, se encuentran dentro del ámbito de la ley formal, es decir, constituye un decreto normativo que tiene el mismo vigor que la ley formal.

Dicho en otras palabras, el Decreto Ley es la decisión de carácter legislativo que dicta el Poder Ejecutivo fundado en el estado de necesidad, en circunstancias excepcionales ante el receso o caducidad del poder legislativo.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto sobre el Decreto Ley lo siguiente:

“La delegación de facultades legislativas en favor del Ejecutivo, es una excepción al principio de división de poderes, y por su carácter excepcional, esta delegación

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

produce la consecuencia de que, tanto la legislatura al otorgarla, como el Ejecutivo al usar de ella, lo hagan con la justa medida y con la conveniente precisión para no sobrepasar al margen de la excepción: ( ... ) Si bien es cierto que la facultad de expedir leyes corresponde al Poder Legislativo, también lo es que, cuando por circunstancias graves o especiales, no hace uso de esa facultad, o de otras que le confiere la Constitución, puede concedérselas al Ejecutivo para la marcha regular y el buen funcionamiento de la administración pública, sin que se repunte anticonstitucional el uso de dichas facultades por parte de aquel, porque ello no significa ni la reunión de dos poderes en uno, pues no pasan al último todas las atribuciones correspondientes al primero, ni tampoco una delegación del poder legislativo en el ejecutivo, sino más bien una cooperación o auxilio de un poder a otro."

Amparo en revisión 2065/64. Manuel Hernández Rosas y Coags. 4 de abril de 1967. Unanimidad de 20 votos. Ponente: Mariano Ramírez Vázquez. «SJF», sexta época, «vol.» CXVIII, primera parte, abril de 1967, pleno).

Por su parte, Adolfo Arrijoa Vizcaino en su libro "Derecho Fiscal" define a los Decretos Delegados como "las leyes expedidas en forma directa y personal por el Presidente de la República, sin que medie una previa declaratoria de suspensión de garantías individuales, bajo el formato de Decretos, en virtud de delegación expresa de facultades operada en su favor por el Congreso Federal, en acatamiento a un mandato constitucional, sobre determinadas materias relacionadas con el comercio exterior y con la economía nacional".

Continúa estableciendo dicho autor que los Decretos Delegados "se distinguen de los Decretos Ley por el hecho de que pueden emitirse en cualquier tiempo, es decir, su excepción no presupone la previa declaración de un estado de emergencia."<sup>126</sup>

Concluye señalando dicho autor que "al igual que los reglamentos administrativos, se trata de una facultad privativa del Presidente de la República, y por lo

<sup>126</sup> Op. Cit. Supra nota 25, pag.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

tanto, indelegable a cualquier otro funcionario, por importante que sea su jerarquía dentro de la escala del poder público."

De todo lo anterior, es de concluirse que tanto el Decreto Delegado como el Decreto Ley son facultades conferidas al Ejecutivo de la Unión por el Congreso por mandato constitucional, que por su importancia y trascendencia no pueden ser a su vez delegados a cualquier otro funcionario, por importante que sea su jerarquía dentro de la administración pública.

En efecto, resultaría pretensioso que una facultad exclusiva del Ejecutivo de la Unión fuera a su vez delegada a cualquier otro funcionario, dado la importancia y trascendencia que dicha delegación de facultades contiene, pues ello implicaría que la facultad del Congreso de la Unión que por cuestiones específicas delegó al Ejecutivo, pudiera ser ejercida por cualquier funcionario dependiente de éste, lo cual resultaría inconcebible. Ya que el citado funcionario poseería las mismas facultades que el Congreso de la Unión en materia de comercio exterior.

Dicho en otras palabras, en el supuesto caso de que el Presidente de la República tuviera la posibilidad de delegar dichas facultades conferidas por el Congreso de la Unión a funcionarios jerárquicamente inferiores, se llegaría al absurdo de que se delegara de funcionario a funcionario una facultad exclusiva del Congreso de la Unión que por excepción se le delegó al Ejecutivo Federal.

En un Estado de Derecho como el nuestro, en donde se establece una división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, cuyas funciones y facultades se encuentran perfectamente delimitadas, y en los que en algunos casos se delegan facultades, como lo son las legislativas a favor del Ejecutivo, el Congreso debe vigilar el uso que éste realice sobre ellas, toda vez que hacen uso de facultades legislativas exclusivas del Congreso.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

A este respecto, se insiste que no hay que olvidar que en nuestro régimen republicano existen únicamente tres poderes federales, por lo que una delegación de facultades de un poder a otro debe entenderse bajo su supervisión, lo cual implica que si el Congreso de la Unión como Poder Legislativo delega una facultad al Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, cuyo ejercicio se deposita en un solo individuo, denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en términos de lo establecido en el artículo 80 de nuestra Carta Magna, debe vigilarse el uso que esa persona realiza de la facultad concedida de manera extraordinaria.

También en este orden de ideas, sobra decir que el ejercicio de la facultad legislativa a que se refiere el artículo 131 Constitucional, se delega única y exclusivamente en el Presidente de la República, toda vez que según el artículo 80 de nuestra Carta Magna en dicho funcionario se deposita en forma individual el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión.

Luego entonces, la facultad extraordinaria que tiene el Presidente de la República para realizar funciones legislativas, expidiendo ordenamientos generales y abstractos en materia de comercio exterior que tienen la misma jerarquía de las leyes ordinarias del Congreso no es un acto administrativo que se pueda realizar sin supervisión y de manera arbitraria, sino que debe de estar consentido en todo caso por el tutor original de esta facultad es decir el Congreso de la Unión.

La afirmación anterior es un dogma jurídico irrefutable que no es privativo de la facultad conferida al Ejecutivo en el artículo 131, sino que dicha conclusión se extiende también a todos los supuestos de excepción previstos en la Constitución en que el Presidente de la República puede emitir normas materialmente legislativas, tales como los reglamentos autónomos y heterónomos (Artículos 21 y 89, fracción I, respectivamente) o las leyes de prevenciones generales emitidas en el caso de suspensión de garantías (Artículo 29).

En apoyo a lo anterior, es aplicable la jurisprudencia número 402 visible en la página 702 de la tercera parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1985, que a la letra dice:

**“REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS.-** Si el Ejecutivo dicta una disposición de carácter legislativo, en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, y por medio de ella crea una obligación de naturaleza general, pero dicha disposición no tiene un carácter autónomo, ya que su finalidad es la de evitar situaciones que condena un precepto constitucional, es decir, es una disposición que tiende a la exacta observancia de una Ley expedida por el Poder Legislativo, esto obliga a considerar tal disposición desde un punto de vista legal y doctrinal, como un acto reglamentario sin que para ello sea óbice el que exista un reglamento sobre la misma materia, porque no hay imposibilidad legal de que respecto de una misma ley, se expidan varios reglamentos simultáneos o sucesivos; pero conforme a nuestro régimen constitucional, sólo tiene facultades para poder legislar el Poder Legislativo y excepcionalmente el Poder Ejecutivo en el caso de la facultad reglamentaria, que únicamente puede ser ejercitada por el titular de ese Poder, sin que en la constitución exista una disposición que lo autorice para delegar en alguna otra persona o entidad, la referida facultad, pues ni el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación; Por tanto, sostener que la Ley de Secretarías de Estado encarga a la de Economía, la materia de monopolios, y que esa ley, fundada en el artículo 90 de la Constitución, debe entenderse en el sentido de que dicha Secretaría goza de cierta libertad y autonomía en esta materia, es desconocer la finalidad de aquella, que no es otra que la de fijar la competencia genérica de cada Secretaría, pero sin que por ello puedan actuar en cada materia sin ley especial, ni mucho menos que la repetida ley subvierta los principios constitucionales, dando a las Secretarías de Estado, facultades que, conforme a la Constitución, sólo corresponden al titular del Ejecutivo; decir que conforme a los artículos 92, 93 y 108 de la Constitución, las Secretarías de Estado tienen facultades ejecutivas y gozan de cierta autonomía en las materias de su ramo y de una gran libertad de acción, con amplitud de criterio para resolver cada caso concreto, sin someterlo al juicio y voluntad del Presidente de la República, es destruir la unidad del poder; es olvidar que dentro del régimen constitucional el Presidente de

TEJES CON  
FALLA DE ORIGEN

la República es el único titular del Ejecutivo, que tiene el uso y el ejercicio de las facultades ejecutivas; es, finalmente, desconocer el alcance que el referendo tiene, de acuerdo con el artículo 92 constitucional, el cual de la misma manera que los demás textos relativos, no dan a los secretarios de Estado mayores facultades ejecutivas ni distintas siquiera, de las que al Presidente de la República corresponden."

La inseguridad jurídica que generaría lo anterior, se potencializa si consideramos que de permitirse al Congreso Ordinario delegar facultades legislativas, jurisdiccionales y administrativas a órganos que en principio carecen de ellas, fuera de las excepciones expresas previstas por la Constitución, el principio de división de poderes vendría forzada y necesariamente en un mero ideal que lejos de reflejarse en la eficacia en el ejercicio del poder en pro del bien común, permanecería como letra muerta dentro de nuestra Carta Magna, aunado a permitir el uso arbitrario de dicha facultad.

Al respecto cabe recordar que el principio de división de poderes constituye en sí mismo, la llamada garantía del orden republicano que fue establecida en favor de los particulares con el objeto de evitar los abusos inherentes a la acumulación del ejercicio del poder en una sola persona o grupo de personas.

De aceptarse que las excepcionales facultades del ejecutivo para legislar pueden ser utilizadas sin mayor vigilancia por parte del órgano que las delega, se llegaría a la absurda conclusión de que el Ejecutivo se encuentra por encima de la Constitución, toda vez que tal y como se impone de nuestro ordenamiento jurídico el único órgano facultado para determinar las competencias que fijan los límites de la división de poderes (también llamadas competencias constitucionales), lo es el Congreso Constituyente mediante el procedimiento y con los quóras y aprobaciones contenidas en el artículo 135 de la propia Carta Magna.

Dicho en otras palabras, el único medio que legalizaría la delegación de la facultad en el Ejecutivo Federal, para crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles arbitrariamente sin consenso ni supervisión por parte del Congreso de la Unión sería la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

modificación a la propia Constitución, confiriendo a dicho órgano de la administración pública, facultades para legislar en materia de comercio exterior de manera autónoma, situación que evidentemente en la especie no se surte. Razonar de otra forma nos llevaría a un absurdo aún mayor en el sentido de que el Poder Ejecutivo en uso de una facultad delegada y sin supervisión, contraría al texto constitucional, trastornando en forma por demás alarmante todo el sistema de jerarquía normativa sobre el cual se sustenta el orden jurídico mexicano.

En efecto, el artículo 131 Constitucional establece que el Congreso de la Unión podrá delegar facultades al Presidente de la República para regular el comercio exterior o cualquier otro propósito en beneficio del país.

Dichas facultades de regulación incluyen la posibilidad de crear, modificar, suprimir o disminuir los aranceles, contando con la aprobación del Congreso de la Unión.

Nuevamente, cabe recordar que el artículo 131 Constitucional confiere una facultad directa, personal e indelegable al Presidente de la República, pero igualmente supeditada a la aprobación del propio órgano delegatario.

## CAPÍTULO CUARTO

### PROGRAMAS DE PROMOCIÓN SECTORIAL

#### I. Introducción

Derivado de las negociaciones celebradas en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (en adelante TLCAN), México se comprometió a adoptar diversos compromisos a implementar en distintas etapas.

Uno de dichos compromisos consistió en que las preferencias arancelarias pactadas en el marco del Tratado de referencia no se hicieran extensivas a los insumos de terceros países, por lo que se acordó que a partir del 1° de enero de 2001 se igualará el tratamiento arancelario que México otorga a insumos no originarios de conformidad con el citado Tratado, utilizados para la producción de mercancías destinadas a los Estados Unidos de América y Canadá, con el tratamiento que otorgan dichos países a ese tipo de insumos.

En los anteriores términos, a partir del octavo año de su vigencia, el TLCAN prevé la modificación de los mecanismos de importación temporal vigentes en los países miembros, con el fin de evitar la distorsión de las preferencias arancelarias acordadas.

Así, de acuerdo a dichas modificaciones, cuando una mercancía que no sea originaria conforme al TLCAN se introduzca a México bajo un programa de diferimiento o devolución de aranceles, para ser incorporada en la producción de un bien final que posteriormente se exporte a los Estados Unidos de América o Canadá, deberá pagar el impuesto general de importación como si se importara en forma definitiva, en un monto calculado conforme a la mecánica prevista en el propio Tratado.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Por otra parte, tanto en los acuerdos suscritos en el marco del TLCAN, como en el de la Organización Mundial de Comercio (OMC, antes GATT), el Gobierno Mexicano se comprometió a gravar toda importación temporal de maquinaria y equipo, como si se importara definitivamente.

De acuerdo con lo anterior, a fin de minimizar los efectos negativos derivados de las reformas que nos ocupan, el Gobierno Mexicano creó los Programas de Promoción Sectorial, los cuales contemplan la posibilidad de que productores nacionales importen en forma definitiva mercancías a tasas arancelarias preferenciales.

## 2. Programas de Promoción Sectorial (PROSEC)

A fin de reducir el impacto arancelario negativo de la implementación del TLCAN, la Secretaría de Economía ha establecido los Programas de Promoción Sectorial.

Con ello se busca establecer condiciones arancelarias competitivas para ciertas industrias, permitiendo la importación de insumos, maquinaria y equipo bajo tasas arancelarias preferenciales.

Los Programas de Promoción Sectorial (PROSEC) son un instrumento dirigido a personas morales productoras de determinadas mercancías, mediante el cual se les permite importar con arancel ad-valorem preferencial (Impuesto General de Importación) diversos bienes para ser utilizados en la elaboración de productos específicos, independientemente de que las mercancías a producir sean destinadas a la exportación o al mercado nacional.

Estos programas se establecieron en el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de mayo de 2000.

Los beneficiarios del PROSEC son las personas morales que fabriquen las mercancías a que se refiere el artículo 4 del Decreto, empleando los bienes mencionados en el artículo 5 del Decreto PROSEC.

Esto es, las personas morales que fabriquen las mercancías a que se refiere el artículo 4 del Decreto PROSEC podrán importar con el arancel ad-valorem preferencial especificado en el artículo 5 del mencionado decreto, diversos bienes para ser incorporados y utilizados en el proceso productivo de las mercancías señaladas.

Los bienes a importar y las mercancías a producir están agrupadas por sectores de la manera siguiente:

- I De la Industria Eléctrica
- II De la Industria Electrónica
- III De la Industria del Mueble
- IV De la Industria del Juguete, Juegos de Recreo y Artículos Deportivos
- V De la Industria del Calzado
- VI De la Industria Minera y Metalúrgica
- VII De la Industria de Bienes de Capital
- VIII De la Industria Fotográfica
- IX De la Industria de Maquinaria Agrícola
- X De las Industrias Diversas
- XI De la Industria Química
- XII De la Industria de Manufacturas del Caucho y Plástico
- XIII De la Industria Siderúrgica
- XIV De la Industria de Productos Farmoquímicos, Medicamentos y Equipo Médico
- XV De la Industria del Transporte, excepto el Sector de la Industria Automotriz
- XVI De la Industria del Papel y Cartón
- XVII De la Industria de la Madera
- XVIII De la Industria del Cuero y Pielés
- XIX De la Industria Automotriz y de Autopartes
- XX De la Industria Textil y de la Confección.
- XXI De la Industria de Chocolates, Dulces y Similares, y
- XXII De la Industria del Café

En términos generales, los beneficios de los programas que nos ocupan se aprovecharán al máximo sobre mercancías originarias de países distintos a los de la región

TLCAN, dado que respecto a las mercancías originarias de esta última región ya se tiene un arancel reducido.

Los PROSEC se encuentran compuestos por una lista de productos del sector industrial, que se refiere a los bienes que tendrán que producirse o fabricarse al amparo de dichos programas, y otra lista que describe los insumos, maquinaria y equipo que podrán importarse con tasas arancelarias del 0% al 7%, para necesariamente producir los bienes de la primera lista citada.

De igual forma, las mercancías importadas bajo alguno de los PROSEC, no podrán ser enajenadas o cedidas a otra persona, salvo que esta última cuente también con un programa, lo cual resulta congruente con lo dispuesto por la legislación aduanera, en el sentido de que las mercancías que se hubieren importado bajo alguna exención, franquicia o estímulo fiscal, no deberán destinarse a fines distintos de los que motivaron el beneficio.

En este sentido, cabe señalar que el 14 de noviembre de 1998 fue publicado el primer Decreto por el que se establecen diversos PROSEC, que sólo incluía a los sectores eléctrico y electrónico.

La entrada en vigor de dicho Decreto estaba prevista para el 1 de noviembre de 2000. Sin embargo, mediante publicación del 9 de mayo de 2000, se expidió un nuevo Decreto por el que se establecen diversos PROSEC, derogándose en consecuencia el primero.

Este nuevo Decreto originalmente incluyó programas para las industrias eléctrica, electrónica, del mueble, del juguete y juegos de recreo, del calzado, minera y metalúrgica, de bienes de capital, fotográfica, de maquinaria agrícola y de industrias diversas.

Por otra parte, mediante reforma del 30 de octubre de 2000, se adicionaron a este último Decreto, programas para las industrias química, de manufacturas del caucho y

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

plástico, siderúrgica, de productos fármacos químicos, medicamentos y equipo médico, del transporte, del papel y cartón, de la madera, del cuero y pieles, automotriz y de autopartes, así como textil y de la confección, anteriormente citadas.

Ahora bien, aun cuando la entrada en vigor del Decreto en comento estaba prevista para el 1 de enero de 2001, el 31 de diciembre de 2000 fue publicado un tercer Decreto que establece diversos PROSEC, entrando en vigor el 1° de enero de 2001, y que deroga al Decreto publicado el 9 de mayo de 2000.

Dicho Decreto reconoce los programas establecidos en los Decretos anteriores, además de incluir nuevos PROSEC para la industria de chocolates, dulces y similares, y del café.

Cabe señalar que los PROSEC entraron en vigor el 1° de enero de 2001. Sin embargo, mediante disposiciones transitorias se establece que las empresas MAQUILADORAS y PITEX podrán aplicar las tasas previstas en los mismos en las importaciones que realicen a partir del 20 de noviembre de 2000, siempre que cuenten con la autorización correspondiente.

Finalmente, se precisa que las autorizaciones otorgadas con anterioridad a la publicación del Decreto del 31 de diciembre de 2000, continuarán surtiendo efectos al amparo del mismo.

Ahora bien, el pasado 2 de agosto de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Decreto por el que se establecen diversos programas de promoción sectorial. En dicho Decreto se reconocen los programas establecidos en los Decretos anteriores.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

3. Programas de Promoción Sectorial en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

A raíz de la celebración y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se previó la modificación de los mecanismos de importación temporal vigentes en los países miembros. Lo anterior, con la finalidad de evitar la distorsión de las preferencias arancelarias acordadas en el propio Tratado, esto es las importaciones temporales a México de insumos y maquinaria originarios de países no miembros del TLCAN que se empleen en la producción de mercancías destinadas a E.E.U.U. o Canadá, se encontrarán sujetas al pago del impuesto general de importación (en porcentaje determinado) como si se importaran en definitiva, teniendo derecho a ciertas reducciones según lo establecen las reformas a los programas PITEX y Maquila publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 1998.

Por lo anterior, con la finalidad de evitar el impacto que esta modificación pudiera conllevar en los mecanismos de importación temporal, el Ejecutivo a través de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), decidió publicar el 14 de noviembre de 1998 en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que establece diversos Programas de Promoción Sectorial, el cual emana, entre otras cuestiones, de la inquietud del Gobierno Federal en el sentido de responder a la necesidad de proveer a la planta productiva mexicana con condiciones arancelarias competitivas para el abasto de insumos y maquinarias no norteamericanas.

Al respecto, diversas, sociedades mercantiles debidamente constituidas conforme a las leyes de la República Mexicana, cuyo objeto social preponderante es la producción de bienes, y que para tal efecto, requieren importar a territorio nacional diversas mercancías consistentes en insumos, partes, accesorios y refacciones, mostraron su interés ante los Programas de Promoción Sectorial que permiten la importación de insumos y demás bienes, con un arancel ad-valorem menor a aquél previsto en la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, o bien exentas del pago del mismo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Ahora bien, pudiera pensarse que, aunado a lo ya expuesto, dicho Decreto es violatorio a lo dispuesto por el mismo TLCAN y a los demás tratados que México ha suscrito, ya que de alguna u otra forma sigue otorgando preferencias arancelarias a insumos no provenientes de la región de América del Norte.

A este respecto, el TLCAN en su artículo 303 señala expresamente lo siguiente:

**"ARTÍCULO 303.**

1. Salvo que se disponga otra cosa en este artículo, ninguna de las Partes podrá reembolsar el monto de aranceles aduaneros pagados, ni eximir o reducir el monto de aranceles aduaneros pagados, ni eximir o reducir el monto de aranceles aduaneros adeudados, en relación con un bien importado a su territorio, a condición de que el bien sea:

- a) posteriormente exportado a territorio de otra Parte;
- b) utilizado como material en la producción de otro bien posteriormente exportado a territorio de otra Parte; o
- c) sustituido por un bien idéntico o similar utilizado como material en la producción de otro bien posteriormente exportado a territorio de otra Parte,

en un monto que exceda al menor entre el monto total de aranceles aduaneros pagados o adeudados sobre la importación del bien a su territorio, y el monto total de aranceles aduaneros pagados a otra Parte en relación con el bien que se haya posteriormente exportado al territorio de esa otra Parte.

...."

De la anterior transcripción, puede percatarse que el TLCAN restringe la limitación de eximir o reducir el monto de los aranceles a tres diferentes casos, los cuales presentan como denominador común que los bienes sean exportados a otro país miembro.

Es decir, la principal preocupación de TLCAN es la entrada de insumos que no provienen de la región de América de Norte y que puedan acceder a ella con preferencias arancelarias.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Ahora bien, por su parte, el Considerando del Decreto que promueve la creación de los Programas de Promoción Sectorial expresa textualmente lo siguiente:

"Que existe la necesidad de elevar la competitividad del aparato productivo nacional en los mercados internacionales, de promover la apertura y la competitividad comercial con el exterior como elementos fundamentales de una economía dinámica y progresista, así como de establecer instrumentos para fomentar la integración de cadenas productivas eficientes:

Que en los últimos años la planta productiva mexicana se ha integrado de manera importante al proceso de globalización económica, lo cual le ha permitido ubicarse como el octavo país exportador a nivel mundial, alcanzando niveles de exportación de ciento veinticinco mil millones de dólares en 1999;

Que en el transcurso de dicho proceso, la planta productiva nacional ha llevado a cabo grandes esfuerzos de desarrollo y modernización para competir en los mercados mundiales, así como en un mercado nacional abierto a la competencia;

Que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte prevé que para el 1 de enero de 2003, la gran mayoría de los productos originarios de América del Norte podrán importarse al país libre de arancel, lo cual presenta retos adicionales de competitividad para la planta productiva nacional;

Que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte prevé a partir del octavo año de su vigencia la modificación de los mecanismos de importación temporal vigentes en los países miembros, con el fin de evitar la distorsión de las preferencias arancelarias acordadas en el marco del mencionado Tratado, y que, con tal propósito a partir del 1 de enero de 2001 deberá igualarse el tratamiento arancelario que México otorga a insumos y maquinarias no norteamericanas empleados para la producción de mercancías destinadas a los tres países que integran el mercado norteamericano;

Que el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial de Comercio, en vigor desde 1995, establece que los beneficios de exenciones arancelarias a la

TESIS CON  
FALLA DE CONTENIDO

importación de maquinarias y equipos deben ser eliminados cuando estén condicionados a la exportación, a partir de 1995 por los países desarrollados, y a más tardar para el 31 de diciembre de 2002 por los países en desarrollo;

Que las disposiciones de los mencionados tratados internacionales presentan la ventaja de crear importantes incentivos para una mayor integración de insumos y maquinarias de origen nacional en la producción de exportación;

Que es necesario reconocer que la proceduría no norteamericana de insumos y maquinarias es crítica para ciertas industrias y que éstas requieren contar con condiciones arancelarias competitivas para abastecerse de insumos y maquinarias no norteamericanas, y

Que en atención a lo anterior, el Gobierno Federal ha decidido establecer condiciones competitivas de abasto de insumos y maquinaria para la industria exportadora y propiciar una mayor integración nacional de insumos, he tenido a bien expedir el siguiente"

De la anterior transcripción, claramente se desprende que la creación de los Programas de Promoción Sectorial obedece a un interés meramente económico y de salvaguarda a la industria nacional.

Asimismo, se establece la importancia de los insumos que no son originarios de la región del TLCAN como fuente de industrias nacionales.

Es decir, el citado Decreto PROSEC, busca lograr condiciones competitivas a través de una mayor captación de insumos extranjeros que no provienen de la región del TLCAN y que sin embargo son necesarios para seguir activando la economía nacional.

En este sentido, dicho Decreto PROSEC otorga preferencias arancelarias a insumos necesarios para la producción de ciertos bienes, que pueden o no ser exportados, ya que para evitar contradecir el texto del TLCAN, el Decreto PROSEC en ningún momento establece la condición de que los bienes o productos obtenidos con insumos

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



importados bajo preferencias arancelarias al amparo de los citados Programas de Promoción Sectorial, deban ser exportados.

En efecto, el Decreto PROSEC sólo establece como condición que los insumos que se importen al amparo de alguno de los Programas de Promoción Sectorial sean utilizados en la producción de los bienes en cuyo programa se haya importado.

Al respecto, el artículo 4 del citado Decreto PROSEC establece lo siguiente.

**ARTÍCULO 4.-** Los productores que cuenten con autorización para operar en alguno de los programas indicados en el artículo anterior, podrán optar por importar los bienes listados en el artículo siguiente con el arancel del impuesto general de importación especificado en el mismo, siempre que éstos se empleen en la producción de las mercancías correspondientes a cada programa:

De lo anterior se desprende que el objetivo de los Programas de Promoción Sectorial radica en la producción de bienes, a través de insumos extranjeros no originarios de la región del TLCAN.

Sin embargo, no existe limitación para que estos productos puedan posteriormente ser exportados a alguna de las Partes del TLCAN, lo cual desvirtúa lo dispuesto por el propio TLCAN.

En efecto, si bien como quedo explicado el objetivo de los Programas de Promoción Sectorial no es la exportación de bienes, sino la producción de los mismos en territorio nacional, a través de insumos extranjeros no originarios del TLCAN, estos mismos insumos una vez ya incorporados pueden ser exportados a una Parte del TLCAN, y con ello desvirtuar lo dispuesto por dicho Tratado, cuyo principal objetivo es evitar que bienes no originarios del TLCAN se introduzcan a esta región con preferencias arancelarias.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Por lo anterior, aún y cuando no se transgreda jurídicamente con el TLCAN, en la práctica puede llegar a desvirtuarse a través de los Programas de Promoción Sectorial.

#### 4. Violación a la Garantía de Equidad Tributaria

Con independencia de lo que se ha expuesto en el capítulo anterior, los Programas de Promoción Sectorial resultan violatorios de la garantía de equidad tributaria prevista en el artículo 31, fracción IV de nuestra Carta Magna, como demostraremos en el presente apartado.

Tanto la doctrina, la legislación y la jurisprudencia son acordes en señalar que la equidad tributaria prevista en el citado artículo 31, fracción IV de nuestra Constitución, se traduce en la igualdad de trato de la ley a los sujetos pasivos que se encuentren en las mismas circunstancias. Esto es, un trato igual a los que se encuentran en la misma hipótesis normativa, trato igual a iguales.

Dicho en otras palabras, "el elemento equidad mira fundamentalmente a la generalidad de la obligación. En estos términos, cuando la ley no es general, ya solo por ello es inequitativa". Así lo sostuvo el entonces Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Rivera Pérez Campos en la Revista de Investigación Fiscal publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, correspondiente al mes de marzo de 1970, página 78.

Adolfo Arrijoa Vizcaino en su obra "Derecho Fiscal"<sup>127</sup>, señala que una ley es general y equitativa cuando se aplica, sin excepción, a todas las personas que se coloquen en las diversas hipótesis normativas que la misma establece.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dictado las siguientes tesis y precedentes:

---

<sup>127</sup> Op. Cit. Pag. 81

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**"IMPUESTOS, VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE LOS.**  
También este Tribunal Pleno ha considerado que la equidad exige que se respete el principio de igualdad; determinando que es norma de equidad la que se encuentren obligados a determinada situación, los que se hallen dentro de lo establecido por la ley, y que no se encuentren en esa misma obligación los que estén en situación jurídica diferente; o sea, tratar a los iguales de manera igual."  
(Enfasis añadido)

Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1974, Primera Parte, Pleno, Página 321 y 322".

"La equidad totalmente, es la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravados, deducciones permitidas, plazos de pago, etc. debiendo variar únicamente las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente para respetar el principio de proporcionalidad. Ahora bien los preceptos especificados no cumplen con los anteriores requisitos pues, por una parte el permitir en un caso la deducción de un gasto y prohibirlo en otros, a pesar de ser de la misma naturaleza, propicia que contribuyentes que se encuentran en la misma situación jurídica frente a la ley sean colocados en situación desigual, pues mientras los que pueden hacer la deducción verán disminuir su ingreso gravable, los que no pueden hacerla lo verán incrementado, atentándose contra la equidad en los tributos."<sup>128</sup>

Esto es, la garantía de equidad tributaria implica el dar un trato igual a aquellos contribuyentes que se encuentran en igualdad de circunstancias frente a la Ley, y desigual a aquellos que se encuentran en situaciones distintas. Así lo ha sostenido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

**"IMPUESTOS, SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.**  
El artículo 31, fracción IV, de la Constitución establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La

<sup>128</sup> Informe de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al año de 1984, Pág. 325.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto, en monto superior, los contribuyentes de más elevados recursos y uno inferior los de menores ingresos, estableciéndose, además, una diferencia congruente entre los diversos niveles de ingresos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes, que debe ser gravada diferencialmente conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto no sólo en cantidad sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio, reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma Ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etc., debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.”  
(Énfasis añadido).

Amparo en revisión 2598/85. Alberto Manuel Ortega Venzor, 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de 17 votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria Ma. Del Carmen Sánchez Hidalgo.

Amparo en revisión 2980/85. Jesús Farías Salcedo, 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de 17 votos. Ponente: Luis Fernández Doblado. Secretario Roberto Terrazas Salgado.

Amparo en revisión 2982/85. Rubén Peña Arias, 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de 17 votos. Ponente: Fausta Moreno Flores. Secretario Herminio Huerta Frías.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Amparo en revisión 4292/85. Juan Carlos Francisco Díaz Ponce de León. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de 17 votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria Ma. Del Carmen Sánchez Hidalgo.

Amparo en revisión 4528/85. Jean Vandenhoute Longard. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de 17 votos. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretaria: Fátima Sámano Hernández.

En resumen, para que una disposición tributaria respete el principio de equidad, es imprescindible que otorgue un trato igual a aquellos contribuyentes que se encuentren en igualdad de circunstancias.

Ahora bien, en el caso de los Programas de Promoción Sectorial, la garantía de equidad tributaria no se cumple, aún y cuando los sujetos pasivos, es decir los importadores de las mercancías, se encuentren en un mismo hecho generador.

De esta manera, tal como se apuntó con anterioridad, los Programas de Promoción Sectorial establecen un arancel preferencial del Impuesto General de Importación a determinados productores de ciertas industrias que se encuentran contempladas por dichos programas y no a la generalidad de ellos, aún y cuando se encuentren en el mismo supuesto normativo, la importación de bienes a territorio nacional.

Así, considerando que la equidad en materia de impuestos se traduce en que todos los contribuyentes que se ubiquen en la misma hipótesis de causación, paguen la misma contribución, al otorgar el Ejecutivo preferencias arancelarias a algunos productores y a otros no, se incumple con dicho principio Constitucional.

Es así, como en el caso que nos ocupa, los Programas de Promoción Sectorial, resultan violatorios de la garantía de equidad tributaria, al dar un trato desigual a contribuyentes que se encuentran en igualdad de circunstancias frente a la ley.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En efecto, como ha quedado señalado en el presente capítulo, el Programa de Promoción Sectorial, emitido mediante Decreto por el Ejecutivo otorga una preferencia arancelaria en el impuesto general de importación, a productores de ciertas industrias.

Esto es, los productores de ciertos bienes podrán aplicar un porcentaje menor al señalado en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, de acuerdo al establecido en el Programa de Promoción Sectorial correspondiente.

En cambio, los productores de bienes que no se encuentren contemplados en algún Programa de Promoción Sectorial no podrán aplicar un porcentaje menor al establecido en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación.

Sobre el particular, no debe perderse de vista que, que ambos productores se encuentran realizando la misma actividad que genera la obligación del pago de un impuesto, que es la importación de productos a territorio nacional, y aún y cuando ambos sujetos pasivos se encuentran en la misma hipótesis normativa, uno tiene que aplicar la ley general y otro en cambio aplica un Decreto emitido por el Ejecutivo.

En otras palabras, para que una disposición legal cumpla con la garantía de equidad tributaria, la tasa que establece para el contribuyente deberá ser igual, considerando su clasificación arancelaria por supuesto, y considerando que tiene el mismo hecho generador.

En este contexto, cuando un precepto establece que determinados productores disfruten de tasas arancelarias preferenciales, mientras que otros productores tienen que seguir aplicando la tasa general, dicho ordenamiento resultaría violatoria de la garantía de equidad tributaria prevista por nuestra Carta Magna.

En virtud de lo anterior, al existir la posibilidad de que bajo un mismo hecho generador dos sujetos pasivos paguen montos diametralmente opuestos, el legislador

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

federal o más bien en este caso el Ejecutivo no debió de haber establecido los citados Programas de Promoción Sectorial o crearlos para todas las industrias, lo cual no ocurrió.

De esta manera, al no otorgar preferencias arancelarias a algunos importadores y a otros no, resulta evidente que los citados Programas de Promoción Sectorial violan la garantía de equidad tributaria prevista en el artículo 31, fracción IV Constitucional.

A fin de evidenciar la iniquidad del citado ordenamiento, piénsese en el caso de dos particulares que, importan sus insumos para producir determinado producto

El primero se dedica a la industria electrónica y puede aplicar las tasas preferenciales previstas en el Programa de Promoción Sectorial de la Industria Electrónica, que inclusive pueden ser exentas, con lo cual su costo de producción es mucho menor.

Ahora bien, por el otro lado tenemos al productor, cuyos insumos no se encuentran previstos en algún Programa de Promoción Sectorial, y al importar éstos insumos, tendrá que pagar el Impuesto General de Importación aplicando las tasas previstas en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, la cual puede variar hasta en un 50%.

Evidentemente, el costo de producción del segundo es mucho mayor que el del primero tomando en consideración la variación tan grande en el pago de impuestos de importación, entre ambos.

Lo anterior, se traduce en una total falta de igualdad y equidad tributaria, ya que ambos productores realizan la importación de insumos, y mientras uno puede aplicar tasas preferenciales e inclusive exentas, el otro tiene que pagar la tasa general, sólo por el hecho de que no cuenta con un Programa de Promoción Sectorial que ampare su industria.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Lo anterior evidencia que los Programas de Promoción Sectorial son inequitativos al contemplar algunas industrias y no a todas y diferenciar entre ellas la aplicación de tasas arancelarias preferenciales.

Derivado de lo anterior, resulta claro que los citados ordenamientos, violan la garantía de equidad tributaria consagrada en el artículo 31, fracción IV Constitucional.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## CONCLUSIONES

En un Estado de Derecho como el nuestro, en donde se establece una división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, las funciones y facultades se encuentran perfectamente delimitadas en nuestra Constitución.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1917, consagra dos importantes declaraciones relacionadas con el principio de división de poderes.

La primera declaración se refiere a la estructura y organización de la Federación establecida en el artículo 49 del propio texto constitucional. La segunda declaración se refiere a la estructura constitucional del poder público de las entidades federativas, señalada en el artículo 116 de este ordenamiento.

Respecto a la primera declaración, el artículo 49 señala el establecimiento de tres órganos encargados del ejercicio del Poder de la Federación; las diferencias entre ellos, sus principales atribuciones; la prohibición de la invasión de competencias entre esos órganos y la prohibición que la función legislativa se deposite en un solo individuo, señalando los casos de excepción previstos en los artículos 29 y 131 segundo párrafo de la Constitución.

Así, nuestra Constitución establece los casos excepcionales en que el Poder Ejecutivo, es decir el Presidente de la República, está en posibilidad de desarrollar facultades legislativas que originariamente corresponden al Congreso. Estas excepciones se consignan en los artículos 29 y 131 del mismo ordenamiento.

Como se señaló en el cuerpo del presente trabajo, el segundo párrafo del artículo 131 prevé que el Congreso de la Unión podrá facultar al Ejecutivo de la Unión

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el Congreso y para crear otras, así como restringir y para prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estimen urgente.

Lo anterior, tiene su sustento, en la necesidad de regular la economía del país y proporcionar estabilidad en la producción nacional.

Sin embargo, como el mismo precepto Constitucional lo establece, dicha facultad pertenece al Congreso de la Unión y este autoriza que el Ejecutivo utilice su facultad legislativa en aras de la estabilidad económica del país, siempre y cuando, como lo señala el propio artículo 131 el Congreso apruebe al siguiente año, mediante el presupuesto de egresos, el uso que le hubiere dado el Ejecutivo de la facultad otorgada.

Ahora bien, en uso de la facultad legislativa en materia de comercio exterior, el Ejecutivo ha promulgado los Programas de Promoción Sectorial mediante Decreto de fecha 2 de agosto de 2002.

Dichos programas fueron promulgados con la finalidad de reducir el impacto arancelario negativo de la implementación del TLCAN y con ello, el Ejecutivo busca establecer condiciones arancelarias competitivas para ciertas industrias, permitiendo la importación de insumos, maquinaria y equipo, que no es originario de países con los México ha celebrado algún tratado de libre comercio, bajo tasas arancelarias preferenciales.

Sin embargo, cabe resaltar que dichos Programas de Promoción Sectorial, resultan violatorios de la garantía de equidad tributaria, consagrada en el artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución, al dar un trato desigual a contribuyentes que se encuentran en igualdad de circunstancias frente a la ley.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En este orden de ideas, pese a que otorgan beneficios a ciertas ramas productivas del país, olvidan a otras ramas productivas, lo cual resulta a todas luces inequitativo para aquellos que no gozan de los beneficios que el Ejecutivo pretende otorgar.

En consecuencia, al ser los Programas de Promoción Sectorial violatorios a lo dispuesto por el artículo 31 fracción IV de la Constitucional, resultan consecuentemente inconstitucionales, por lo que el Ejecutivo deberá considerar otro medio por el cual pueda otorgar beneficios sin contrariar nuestra Norma Fundamental, o bien ampliar los beneficios a todos los sectores productivos del país para suprimir la iniquidad existente.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## BIBLIOGRAFÍA

- ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo "Derecho Fiscal". Editorial Themis, México, 2000
- BURGOA ORIGUELA, Ignacio. "Derecho Constitucional", Editorial Porrúa, México 1997.
- CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. "Derecho Aduanero". Editorial Porrúa, México 1988.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa, México, Decimoquinta Edición 1988.
- DUBLÁN, Manuel, Derecho Fiscal, Librería de Manuel Porrúa, S.A. México, 1975.
- FLORES ZAVALA, Ernesto. "Elementos de las Finanzas Públicas Mexicanas", Editorial Porrúa, México 1981.
- FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México 1991.
- HAMDAN AMAD, Fauzi. Las Facultades legislativas del presidente de la república, en Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, año 5, México, 1981, pag. 182
- LERDO DE TEJADA, Miguel, Comercio Exterior de México, Banco de Comercio Exterior, México 1967.
- MURO OREJÓN, Antonio, Lecciones de historia del derecho hispano- indiano, Miguel Ángel Porrúa, México, 1989.
- ORANTIA ARELLANO, Fernando A. "Las Facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal", Editorial Porrúa, México 1998.
- QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia, El comercio exterior de México, marco jurídico, estructura, y política, Editorial Porrúa, S.A México, 1989, pág, 14
- RIVA PALACIO, Vicente, México a través de los Siglos, 20ª ed., Editorial Cumbre S.A., México, 1984, tomo I y II
- RODRÍGUEZ LOBATO Raúl Derecho Fiscal 2ª edición, México Ed. Harla 1995.
- ROHDE PONCE, Andrés Derecho Aduanero Mexicano, Ediciones Fiscales ISEF, 2do tomo
- SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México 1988.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

TARDIFF, Guillermo. Historia general del comercio exterior mexicano 1503-1869. Gráfica Panamericana, México. 1970. tomo I.

TENA RAMÍREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, México 1998

VILLEGAS, Héctor. Curso de Finanzas. Derecho Financiero y Tributario. 4a ed. Ediciones Depalma, Buenos Aires. 1987.

WITKER, Jorge. Derecho Tributario Aduanero. Universidad Nacional Autónoma de México, México. 1995. pág. 145.

YAÑEZ RUIZ, Manuel. El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política. Talleres de impresión de estampillas y valores. México. 1958, tomo I,

### Legislación Derogada

Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1951

Decreto que establece un impuesto de 12% sobre el valor de aforo de las mercancías que se exporten, cuando esta exceda el promedio fijado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 1938.

Decreto que reforma, adiciona y deroga la Ley Aduanera y otras disposiciones relacionadas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1993.

Ley Aduanal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1929.

Ley Aduanal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1981.

Ley del Impuesto General de Importación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1974.

Ley del Impuesto General de Exportación, publicada en el Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 1951.

Ley del Impuesto General de Importación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1988.

Ley que crea la tarifa del Impuesto General de Exportación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1974.

Ley que crea la tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1956.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Tarifa del Impuesto General de Exportación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 1947.

Tarifa del Impuesto General de Importación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de diciembre de 1929.

Tarifa del Impuesto General de Importación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1947.

#### **Legislación vigente**

Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de mayo de 2000.

Decreto que establece diversos Programas de Promoción Sectorial publicado el 31 de Diciembre de 2000 en el Diario Oficial de la Federación.

Código Fiscal de la Federación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Aduanera

Reglamento de la Ley Aduanera

Ley de Comercio Exterior

Reglamento de la Ley de Comercio Exterior

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN