

Artículo 32

En cuarto término, la fracción analizada declara que los impuestos deben ser establecidos a través de una ley. Así, se especifica que la creación de impuestos estará sujeta al principio de legalidad. Por lo tanto, todo impuesto debe estar contenido en una ley general, abstracta e impersonal que provenga del Poder Legislativo.

Sin embargo, el principio de legalidad tiene dos excepciones. La primera la constituye el caso de la suspensión temporal de las garantías individuales contenido en el artículo 29 constitucional. Bajo este supuesto, se da el caso de que un impuesto puede ser creado por el Poder Ejecutivo federal durante un estado de emergencia, al final del cual debe regir nuevamente el principio de legalidad. La segunda excepción está contenida en el artículo 131 constitucional que establece que el Congreso General de la Unión podrá facultar al Ejecutivo para que éste aumente, disminuya o suprima los montos de las tarifas de exportación e importación establecidas por el propio Congreso y también para establecer otras.

En quinto lugar, la fracción cuarta declara que los impuestos son creados con el fin de contribuir a los gastos públicos. Pero, ¿qué debe entenderse por gasto público? La Suprema Corte de Justicia y la doctrina lo han conceptualizado de diversas maneras. Sin embargo, la corriente preponderante lo define como todo gasto hecho por el Estado —sea o no realizado mediante un acto de gobierno— para dar satisfacción a las necesidades comunitarias. Por otro lado, la Suprema Corte ha sentado que en vista de que los gastos públicos son fijados en el presupuesto de egresos, y los impuestos para financiarlos están contenidos en el de ingresos, del análisis de la ley creadora de un impuesto o del presupuesto de egresos surgirá a la vista cualquier gravamen que no esté aparejado con un gasto público.

Por último, la fracción IV dispone que los impuestos serán equitativos y proporcionales. Este concepto ha sido objeto de grandes polémicas, en especial en épocas recientes en que la filosofía de la progresividad de los impuestos se ha establecido como uno de los principios fundamentales de la tributación contemporánea. La adopción de la progresividad en la tributación ha sustituido al principio del beneficio que implica que los impuestos se establecen tomando en cuenta el beneficio, utilidad o provecho que el sujeto pasivo obtiene del Estado como contraprestación. Pues bien, en lugar del citado concepto del beneficio se ha adoptado el de la capacidad de pago, que implica el establecimiento de contribuciones según la posibilidad económica de cada individuo, determinándose esta última principalmente con base en el ingreso personal.

De lo anteriormente comentado se desprende que existe un posible conflicto conceptual entre la idea de la proporcionalidad y equidad de un

impuesto y la del establecimiento del impuesto sobre la renta. Sin embargo, en este sentido la Suprema Corte se ha pronunciado por la legitimación de la progresividad en el gravamen al ingreso.

En otro orden de ideas, debe señalarse que el artículo 31 está vinculado primordialmente con el artículo 30, que especifica quiénes son mexicanos; con el 36, que establece como deber de los ciudadanos mexicanos el de alistarse en la Guardia Nacional; con el 3º, que sienta las bases del sistema educativo nacional; con el 65, fracción II; con el 73, fracción VIII, y con el 126, que se relaciona con las finanzas del gobierno.

BIBLIOGRAFÍA: Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 4ª ed., México, Porrúa, 1982, pp. 116-130; Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz y Gerardo Gil Valdivia, "Derecho fiscal", *Introducción al derecho mexicano*, México, UNAM, 1981, t. I, pp. 346-349; Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, 21ª ed., México, Porrúa, 1979, pp. 200-216; Garza, Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, 9ª ed., México, Porrúa, 1979, pp. 260-283.

Francisco José DE ANDREA SÁNCHEZ

ARTÍCULO 32. Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. En tiempo de paz ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública.

Para pertenecer a la Marina Nacional de Guerra o a la Fuerza Aérea, y desempeñar cualquier cargo o comisión en ellas, se requiere ser mexicano por nacimiento. Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria la calidad de mexicano por nacimiento para desempeñar los cargos de capitán de puerto, y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo, así como todas las funciones de agente aduanal en la República.

COMENTARIO: El primer párrafo del artículo 32 tiene su origen en el del mismo número de la Constitución de 1857, así como en el proyecto

de Constitución de Venustiano Carranza de 1916. Por otro lado, el segundo párrafo tiene su génesis en el Congreso Constituyente de 1916.

El artículo 32 ha sido modificado dos veces desde su publicación en 1917. La primera enmienda, publicada el 15 de diciembre de 1934 en el *Diario Oficial* de la Federación estableció que toda la tripulación que conduzca embarcaciones o aeronaves que ostenten la bandera o bien la insignia mercante mexicanas deberá estar constituida íntegramente de mexicanos por nacimiento. Con anterioridad, sólo se exigía que las dos terceras partes del personal citado fuese mexicano por nacimiento. De la misma manera, se dispuso que para ser capitán de puerto y para realizar servicios de practica o funciones aduanales también es indispensable ser mexicano por nacimiento.

La segunda modificación hecha al precepto citado se publicó el 10 de febrero de 1944, y fijó que para ser miembro de la fuerza aérea y desempeñarse como comandante de aeródromo es necesario ser mexicano por nacimiento.

Respecto a las dos reformas mencionadas, se debe señalar que se realizaron, principalmente, por los peligros que implicaba para la seguridad nacional —en casos de conflagraciones mundiales o regionales— el que posiciones militares y civiles estratégicas pudieran ser ocupadas por individuos cuya fidelidad a los intereses nacionales no estuviese asegurada.

El artículo 32 establece —por razones políticas, económicas y sociales— una serie de diferencias entre los pobladores de un Estado con base en su nacionalidad. De esta manera, al igual que los miembros de una familia gozan de privilegios y tienen ciertas obligaciones para con el resto de los miembros de ésta —que no tienen con respecto a terceros—, también del vínculo íntimo existente entre los mexicanos y su país se desprenden una serie de obligaciones y derechos que no se dan en el caso de un extranjero, por estar vinculado este último de manera íntima con otro Estado. De esta manera, el artículo 32 establece algunas diferencias entre mexicanos y extranjeros que están vinculadas principalmente con la protección de intereses prioritarios para el funcionamiento de la sociedad mexicana.

La preocupación del Constituyente de 1917 por salvaguardar la seguridad y la soberanía nacionales se explica en razón de que en el pasado mexicano se dieron casos en los que extranjeros situados en posiciones estratégicas para la seguridad nacional traicionaron los intereses de México, poniendo en peligro la independencia nacional. Por lo anterior, el Constituyente buscó —mediante el establecimiento de las anteriores diferencias— no sólo otorgar un derecho de preferencia a los individuos que más íntimamente

están vinculados con el país, sino también evitar la injerencia extranjera en los asuntos nacionales. Sin embargo, aunque la identidad nacional se ha ido consolidando a través de los años y las instituciones nacionales se han robustecido, las diferencias señaladas en el artículo 32 siguen teniendo total vigencia precisamente como catalizadoras permanentes de la identidad nacional.

El citado artículo 32 contiene dos partes. En la primera se establece un derecho preferencial a favor de los mexicanos para obtener en igualdad de circunstancias respecto de extranjeros toda clase de concesiones, así como para obtener empleos o cargos públicos del gobierno para los que no se requiera la ciudadanía. Resulta claro que el otorgamiento de concesiones por parte del Ejecutivo está vinculado de manera vital con la independencia económica del país porque la explotación de recursos naturales mediante concesiones —con excepción de los mencionados en el artículo 27— incide de manera directa en el desarrollo económico del país. Lo mismo acontece con la prestación de ciertos servicios públicos mediante concesión.

Sin embargo, puede suceder que en los anteriores casos no existan personas nacionales que se encuentren capacitadas para explotar un recurso o para brindar cierto servicio público ya sea por la falta de capital o bien por la ausencia de tecnología nacional. Ahora bien, bajo este supuesto —en que no existe la igualdad de condiciones— es preferible que se le otorgue la concesión a un extranjero, a que la sociedad mexicana sea privada de los beneficios de la explotación de cierto recurso o de la prestación de cierto servicio. Por supuesto que dependerá de leyes ordinarias el promover el desarrollo tanto de tecnología como de capital nacionales que reemplacen al elemento extranjero una vez alcanzada la igualdad de circunstancias.

Aquí se debe apuntar que el Estado goza de discrecionalidad en la apreciación de los diversos elementos que se deban tomar en cuenta para establecer la igualdad de circunstancias requerida. Asimismo, debe señalarse que los puestos de elección popular, y otros de naturaleza administrativa y judicial quedan fuera del supuesto del artículo 32, puesto que para ocupar aquéllos se requiere la ciudadanía mexicana que presupone la nacionalidad mexicana.

Por último, el primer párrafo del artículo 32 establece la prohibición de que los extranjeros, en tiempo de paz, formen parte del ejército y de los cuerpos de policía y seguridad pública. La interpretación en sentido contrario del anterior impedimento permite concluir que es factible la participación de extranjeros en los citados cuerpos en tiempo de guerra. La anterior posibilidad está contemplada en la Constitución por ciertos ante-

cedentes ejemplares que se han dado de extranjeros que en momentos críticos de la historia patria han defendido la integridad nacional de México.

En segundo término, el último párrafo del citado artículo establece la necesidad de un grado superior de vinculación con el país para el desempeño de ciertos puestos estratégicos para la seguridad nacional. Así pues, para pertenecer a la Marina Nacional de Guerra o a la Fuerza Aérea Mexicana, se debe ser mexicano por nacimiento. Lo mismo acontece con todo el personal que forme parte de cualquier embarcación o aeronave que ostente la bandera o la insignia mercante mexicanas. También los capitanes de puerto y los individuos que lleven a cabo las labores de practica en los mismos deben haber nacido en el territorio nacional.

Los anteriores casos tienen como denominador común el que constituyen puestos en los que un solo hombre puede, de no estar asegurada su fidelidad a la patria, causar grandes daños a la seguridad nacional dada la concentración de poder e información que está a su disposición en ellos.

Por último, el Constituyente especificó que para ser agente aduanal también se requiere la nacionalidad por nacimiento en vista de la importancia que tiene la función aduanal para el desarrollo de la industria nacional y por consiguiente para el crecimiento económico del país.

Para concluir el comentario del artículo 32, debe señalarse que éste se vincula cercanamente con el artículo 20 constitucional, que dispone que individuos son mexicanos, y específicamente con su inciso A, que establece la nacionalidad mexicana por nacimiento; asimismo con el 33, que mediante el método de la exclusión fija el concepto de extranjería; y también con el 34, que define quiénes son los ciudadanos mexicanos.

BIBLIOGRAFÍA: Arellano García, Carlos, *Derecho internacional privado*, 3a. ed., México, Porrúa, 1979, pp. 334-335; Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 4a. ed., México, Porrúa, 1982, pp. 114-115; Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 2a. ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1979, t. V, pp. 199-212; Martínez de la Serna, Juan Antonio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 442-443.

Francisco José DE ANDREA SÁNCHEZ

CAPÍTULO III

De los extranjeros

ARTÍCULO 33. Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

COMENTARIO: El antecedente inmediato del artículo 33 constitucional es el precepto del mismo número del proyecto de Constitución de Venustiano Carranza de 1916 que, a su vez, se inspiró en el artículo correspondiente de la Constitución de 1857.

La Constitución mexicana define a los extranjeros mediante una remisión al artículo 30 que determina las calidades que deben poseer los mexicanos. Así, por medio del método de la exclusión se configura el concepto de extranjería.

La Constitución mexicana en su artículo 19 establece la regla general de la igualdad jurídica entre los mexicanos y los extranjeros, declarando que ambos grupos gozarán plenamente de las garantías individuales contenidas en ella. Esta disposición busca estar a tono con el ideal universal de la igualdad entre todos los hombres sin distinción de raza, credo o nacionalidad. Sin embargo, en vista de los vínculos y el afecto íntimo que todo hombre tiene con la tierra que lo vio nacer y crecer, así como por razones de seguridad nacional, existen varias excepciones a la regla de carácter general contenida en el artículo 1º de la ley fundamental.

En primer lugar, el artículo 33 establece la prohibición absoluta, dirigida a los extranjeros, de participar en los asuntos de carácter político del país, puesto de que de otra forma se facilitaría la intervención de intereses extranjeros —contrarios al bienestar nacional— en la conducción del gobierno.

Otra limitante a los derechos públicos de los individuos extranjeros que se encuentren en territorio nacional es la facultad otorgada al presidente de la República para poder determinar la expulsión inmediata de aquéllos sin audiencia previa, cuando su estancia en el territorio nacional sea considerada como perjudicial para los intereses nacionales.

Por otro lado, aunque el presidente de la República no está obligado a respetar la garantía