

CONTENIDO

Iniciativas

- 2** Que reforma diversas disposiciones de la Ley General para la Detección Oportuna del Cáncer en la Infancia y la Adolescencia, en materia de salvaguarda del interés superior de la niñez como eje rector en la atención del cáncer infantil, a cargo del diputado Israel Betanzos Cortés, del Grupo Parlamentario del PRI
- 23** Que reforma el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la potestad extraordinaria de la persona Presidenta de la República para legislar en materia de comercio exterior, derivada de la atribución constitucional del Congreso de la Unión para regir esa materia, suscrita por los diputados Rubén Ignacio Moreira Valdez y Paloma Domínguez Ugarte, del Grupo Parlamentario del PRI

Anexo II-5-1

Martes 7 de octubre

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 15, 16, 17, 21, 22 Y 27 DE LA LEY GENERAL PARA LA DETECCIÓN OPORTUNA DEL CÁNCER EN LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA, EN MATERIA DE SALVAGUARDA DEL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ COMO EJE RECTOR EN LA ATENCIÓN DEL CÁNCER INFANTIL, SUSCRITA POR EL DIPUTADO ISRAEL BETANZOS CORTES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

Quien suscribe, **Diputado Israel Betanzos Cortes**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXVI Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 6 numeral 1, fracción I; 77 numeral 1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del Congreso de la Unión, la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 15, 16, 17, 21, 22 y 27 de la Ley General para la Detección Oportuna del Cáncer en la Infancia y la Adolescencia, al tenor del siguiente:

Planteamiento del problema.

El cáncer infantil comprende un conjunto heterogéneo de neoplasias malignas, caracterizadas por la proliferación descontrolada de células anómalas, con capacidad de infiltrar cualquier tejido orgánico. Estas patologías pueden manifestarse en cualquier etapa de la niñez y la adolescencia, y lamentablemente, su progresión suele acarrear graves secuelas, incluyendo la mortalidad. A diferencia del cáncer en adultos, la etiología del cáncer infantil permanece en gran medida desconocida, toda vez que, a pesar de los esfuerzos investigativos, la incidencia de factores ambientales o ligados al estilo de vida es mínima en esta población.

En consonancia con el párrafo que antecede, la Organización Mundial de la Salud reporta que a nivel global, aproximadamente 400,000 niños, niñas y adolescentes, con edades comprendidas entre los 0 y 19 años, son diagnosticados anualmente con esta lamentable enfermedad. Este dato evidencia que el cáncer se erige como una de las principales causas de mortalidad en la población infantil y adolescente.

En el mismo sentido, en el ámbito del continente americano, se estima que anualmente al menos 29,000 niños, niñas y adolescentes menores de 19 años son diagnosticados con esta terrible enfermedad, de los cuales, lamentablemente un aproximado de 10,000 fallecen a causa de la misma, por lo que estas cifras subrayan la gravedad de la situación.

De acuerdo con diversos datos registrados, se puede observar una marcada disparidad en las tasas de curación del cáncer infantil entre países de ingresos altos y aquellos de ingresos medios y bajos. Mientras que en los primeros se supera el 80% de éxito terapéutico, en los segundos esta cifra desciende a aproximadamente el 20%. Esta diferencia se atribuye a factores críticos como la carencia de diagnósticos oportunos y precisos, las dificultades de acceso a la atención sanitaria, o el abandono del tratamiento. Esta situación exige la implementación de estrategias urgentes para subsanar estas disparidades, por lo cual, se hace indispensable la capacitación del personal médico, así como acciones que garanticen una detección temprana, y en consecuencia, un tratamiento oportuno.

Durante el año 2020, la región de América Latina y el Caribe representó el 9.3% de la mortalidad global por cáncer infantil y el 10.4% de la incidencia de casos nuevos, con un incremento de 14 casos por cada 100,000 habitantes. Dentro de este contexto regional, México se posicionó como el segundo país con el mayor número de casos nuevos de enfermedades oncológicas en niñas, niños y adolescentes, registrando 6,894 casos, y ocupó el quinto lugar en incidencia con una tasa de 15.7 por cada 100,000 habitantes, cifra que supera la media regional, siendo el grupo etario de menores de 5 años es el más afectado a nivel mundial, regional y nacional, donde las leucemias representan el tipo de cáncer más común.

Continuando con las cifras de cáncer infantil en nuestro País, es imprescindible destacar el informe elaborado en el año 2021 por la Dirección General de Epidemiología, basado en el Registro de Cáncer en Niños y Adolescentes. De acuerdo con el reporte en mención, Veracruz reportó el 8.2% de los casos detectados a nivel nacional, mientras que la Ciudad de México dio atención al mayor número de casos. En el mismo sentido, se destaca que el Instituto Nacional de Pediatría aportó 124 registros y atendió a 82 pacientes de 14 entidades federativas. Dada la situación de gravedad que representa esta problemática de salud que enfrenta la población infantil en nuestro País, se exige una atención prioritaria y la implementación de estrategias efectivas para abordar esta problemática en nuestro país.

Base Constitucional

Es imprescindible señalar que en el marco de los derechos humanos reconocidos en nuestra Carta Magna, el cuarto párrafo del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a todo individuo el derecho inalienable a la protección de la salud. Dentro del alcance de este precepto constitucional se incluyen de forma explícita, las medidas de prevención y el abordaje integral para el control de la salud. El mencionado precepto legal se presenta a continuación:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 4o.- (...)
(...)

Toda Persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social.

(...)

De lo señalado en el párrafo que antecede, el precepto legal citado establece de manera clara y contundente el derecho fundamental a la protección de la salud como una garantía universal para toda persona. Este precepto constitucional consagra el acceso a los servicios de salud como un pilar esencial del bienestar social, obligando al Estado a definir las bases y modalidades para garantizar su ejercicio efectivo. En el caso de los niños con cáncer, esta disposición adquiere una relevancia particular, dado que la atención médica especializada, y oportuna resulta indispensable para preservar su vida y dignidad. Asimismo, la multicitada norma constitucional también prevé la creación de un sistema de salud para el bienestar, con un enfoque en la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios, lo que fundamenta la necesidad de políticas públicas específicas que prioricen la atención integral para los menores que enfrentan esta lamentable enfermedad.

Por su parte, es menester señalar que el mismo Artículo 4 Constitucional, en su párrafo onceavo, consagra el principio del Interés Superior de la Niñez como un criterio rector en todas las decisiones y actuaciones del Estado. Este principio impone la obligación de garantizar de manera plena los derechos de las niñas y niños, incluyendo su derecho a la salud, como un componente esencial para su desarrollo integral. En el contexto de los menores con cáncer, este mandato constitucional exige que las políticas públicas y las acciones legislativas prioricen su acceso a tratamientos médicos especializados, quimioterapias, cuidados paliativos y acompañamiento psicológico, asegurando que dichas medidas respondan a sus necesidades específicas y promuevan su bienestar físico, emocional y social. La atención a esta población vulnerable debe ser una prioridad del Estado, en cumplimiento de su obligación de proteger los derechos fundamentales de la niñez. A continuación, se plasma el párrafo en comento:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 4o.- (...)
(...)

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

(...)

Derivado de lo anterior, la propuesta hoy presentada, encuentra su sustento en la convergencia de ambos párrafos del multicitado precepto constitucional, los cuales articulan el Derecho a la Salud y el Interés Superior de la Niñez como ejes fundamentales del marco normativo mexicano. En este sentido, la presente iniciativa, que plantea facilitar el acceso oportuno y especializado a servicios de salud para niños con cáncer, responde directamente a la obligación del Estado de garantizar una atención integral, conforme a lo dispuesto en el artículo 4, párrafo cuarto de nuestra Carta Magna. Asimismo, la presente propuesta legislativa, se alinea con el mandato de velar por el Interés Superior de la Niñez, al diseñar políticas públicas que no solo aborden las necesidades médicas de estos menores, sino que también promuevan su desarrollo integral mediante el acceso a servicios de calidad que incluyan prevención, diagnóstico, tratamiento y seguimiento, considerando las particularidades de su condición.

Aunado a los párrafos anteriores, el proyecto que se presenta, se erige como un mecanismo para materializar las garantías constitucionales previstas, asegurando que los niños con cáncer reciban una atención prioritaria, equitativa y de calidad, en estricto apego al marco jurídico nacional, y con el objetivo de salvaguardar su derecho a la vida, la salud y un desarrollo digno, motivo por el cual, a continuación, se presenta la siguiente:

Exposición de Motivos.

Como se pudo observar en el planteamiento del problema de la presente iniciativa, en la Región de América Latina, el cáncer infantil se erige como la principal causa de deceso por enfermedad en menores de 15 años. A nivel global, las naciones de ingresos elevados han logrado una reducción sustancial de la mortalidad por cáncer pediátrico, alcanzando tasas de supervivencia superiores al 80%, resultado de un acceso facilitado a un diagnóstico precoz y a tratamientos efectivos.

No obstante, en América Latina y el Caribe, la mortalidad por cáncer pediátrico persiste en niveles elevados, con tasas de supervivencia significativamente inferiores a las observadas en países de altos ingresos. De lo expuesto, se deduce la imperiosa necesidad de implementar una vigilancia continua en la población infantil y adolescente menor de dieciocho años, con el

objetivo de identificar tempranamente posibles casos de cáncer y garantizar una derivación adecuada a los servicios de salud pertinentes, a fin de lograr un diagnóstico y tratamiento oportunos.

Lo establecido en el párrafo precedente, toma mayor relevancia al considerar que el diagnóstico precoz del cáncer infantil se erige como un pilar estratégico en la atención de esta enfermedad, representando no solo un desafío clínico, sino también una prioridad insoslayable en las políticas de salud pública a nivel global. La detección temprana es crucial para optimizar las tasas de supervivencia, minimizar la morbilidad asociada a los tratamientos y salvaguardar la calidad de vida de los pacientes y sus familias. En este contexto, es evidente que el abordaje del cáncer infantil desde el diagnóstico precoz confiere una ventaja dual: incrementa las probabilidades de curación y reduce la incidencia de efectos secundarios y secuelas a largo plazo, por lo tanto, la capacitación del personal de salud, y la concientización pública, son vitales para lograr un impacto real de esta lamentable problemática de salud.

En relación con lo previamente expuesto, se destaca la trascendencia del diagnóstico oportuno del cáncer en la población infantil y adolescente. No obstante, persisten interrogantes significativas respecto a la eficacia del sistema de salud nacional en la detección temprana de esta patología, evidenciadas en las disparidades regionales en el acceso a servicios de diagnóstico y tratamiento, así como la necesidad de implementar medidas efectivas que fortalezcan este ámbito.

A pesar de lo vertido con anterioridad, es lamentable constatar que, en nuestro país el 75% de los casos de cáncer en menores de dieciocho años se diagnostican en etapas avanzadas de la enfermedad, lo que compromete significativamente las posibilidades de curación, con una disminución considerable en las tasas de supervivencia. En este sentido, resulta apremiante señalar que, en México tres de cada cuatro casos de cáncer infantil son detectados en etapas tardías, disminuyendo sustancialmente la eficacia de las intervenciones terapéuticas. Aunado a ello, la vasta extensión territorial de nuestra nación, aunada a las marcadas desigualdades socioeconómicas, dificulta el acceso oportuno a los servicios de salud en zonas rurales, situación que se agrava por factores como el ingreso familiar, los costos de transportación, alimentación y vivienda, entre otras circunstancias adversas. Ante esta realidad, resulta imperativo la implementación de políticas públicas integrales que aborden tanto el diagnóstico temprano como las inequidades en el acceso a la atención médica.

En el ámbito del Derecho Internacional, resulta pertinente destacar la legislación peruana como un referente en la promoción del diagnóstico oportuno del cáncer infantil y la protección de los derechos del menor. La Ley de Urgencia Médica para la Detección Oportuna y Atención Integral del Cáncer del Niño y del Adolescente de la República del Perú, en su Artículo 4 establece un mecanismo de autorización inmediata de todos los servicios requeridos para la

atención integral del menor, una vez confirmado cualquier tipo de neoplasia maligna. Esta disposición subraya la urgencia y la prioridad que debe otorgarse a la atención de estos pacientes. A continuación, se transcribe el precepto legal en cuestión:

LEY DE URGENCIA MÉDICA PARA LA DETECCIÓN OPORTUNA Y ATENCIÓN INTEGRAL DEL CÁNCER DEL NIÑO Y DEL ADOLESCENTE (2/9/2020)

Artículo 4. Modelo integral de atención

*A partir de la confirmación del diagnóstico de cualquier tipo de cáncer y hasta que el tratamiento concluya, las instituciones administradoras de fondos de aseguramiento en salud (IAFAS) autorizarán todos los servicios que requiera el menor, **de manera inmediata** y garantizarán dicha cobertura integral.*

*En caso de que las instituciones prestadoras de servicios de salud (IPRESS) no cuenten con este servicio o con la capacidad resolutive, **referencian al paciente a otro establecimiento en coordinación con la entidad receptora que esta seleccione, sin que sea una limitante, el pago de copagos o garantías ni los períodos de carencia.***

Las instituciones administradoras de fondos de aseguramiento en salud (IAFAS) o las instituciones prestadoras de servicios de salud (IPRESS), que no cumplan con lo dispuesto en este artículo, retarden, obstaculicen o dificulten el acceso inmediato del menor a los servicios que requiere, serán sancionadas con una infracción muy grave de acuerdo con el Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Superintendencia Nacional de Salud (SUSALUD).

*Las instituciones prestadoras de servicios de salud (IPRESS) de Nivel III, bajo el mejoramiento y ampliación de la capacidad de respuesta en el tratamiento ambulatorio de la oncología pediátrica, establecen redes integradas de servicios de alcance descentralizado, permitiendo de este modo que **los niños y adolescentes como una población potencialmente vulnerable puedan acceder a tratamientos altamente especializados, de calidad y con calidez, promoviendo la prevención y la atención oncológica pediátrica integral, con miras a reducir significativamente la mortalidad por cáncer en la población infantil y adolescente de nuestro país.***

De lo vertido con anterioridad, el análisis comparado de la legislación en Perú revela una respuesta legislativa convergente ante la grave problemática de salud que constituye el cáncer infantil. La promulgación de la Ley de Urgencia Médica para la Detección Oportuna y Atención Integral del Cáncer del Niño y del Adolescente en Perú, ejemplifica una conciencia compartida a nivel internacional sobre la urgencia de implementar medidas legislativas que faciliten y agilicen la atención integral de esta población particularmente vulnerable.

Bajo el mismo sentido, la directriz establecida en la legislación peruana, que mandata la autorización inmediata de todos los servicios médicos necesarios tras la confirmación del diagnóstico, pone de manifiesto una priorización del bienestar del menor y la optimización de las estrategias terapéuticas. Esta convergencia normativa internacional no solo enfatiza la trascendencia de otorgar la más alta prioridad a la lucha contra el cáncer infantil, sino que también invita a la reflexión sobre la adopción de mejores prácticas legislativas que puedan fortalecer nuestro propio sistema de salud y garantizar una atención oportuna y eficaz para nuestros niños y adolescentes.

En relación directa con el propósito esencial que anima la presente iniciativa, es de suma relevancia invocar el Principio del Interés Superior de la Niñez, el cual se encuentra establecido de manera inequívoca en nuestra Constitución Política, en el corpus normativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como en la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Este principio esencial comprende, al menos dos vertientes conceptuales de capital importancia. En primer lugar, consagra el derecho fundamental de todas las niñas, niños y adolescentes a que sus intereses sean considerados con la máxima prioridad en cualquier acción o determinación que pueda influir en su bienestar individual o colectivo. En segundo lugar, impone un deber ineludible a todas las instituciones, tanto públicas como privadas, de adoptar este principio como base fundamental en la elaboración y aplicación de todas aquellas medidas que tengan repercusiones en este importante sector de la población.

En atención a lo vertido con anterioridad, se pone de manifiesto que la materialización del Principio del Interés Superior de la Niñez se orienta hacia la plena satisfacción del espectro total de las necesidades específicas de las niñas, niños y adolescentes. Adicionalmente, su aplicación normativa exige la adopción de un modelo conceptual sólidamente anclado en el marco de los derechos humanos, que permita asegurar la observancia y la salvaguarda de su dignidad fundamental y de su integridad en sus facetas física, psicológica, moral y espiritual.

En el contexto de lo previamente señalado, es menester enfatizar que la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, un Tratado Internacional de carácter vinculante adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y del cual nuestro País forma parte, incorporó de forma taxativa en su artículo 3, párrafo 1, un mandato esencial. Este precepto legal dispone que en todas las acciones y decisiones concernientes a los niños que emprendan las instituciones públicas o privadas dedicadas al bienestar social, los tribunales del fuero común, las autoridades administrativas con jurisdicción en la materia o los cuerpos legislativos, la consideración primordial y determinante que deberá guiar su actuación será el interés superior del niño. A continuación, se presenta el texto literal del precepto jurídico en referencia:

Convención sobre los Derechos del Niño · UNICEF

Artículo 3

*1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos **legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.***

Aunque la ratificación por parte de México a la Convención sobre los Derechos del Niño data del año 1990, la elevación del Principio del Interés Superior de la Niñez al rango Constitucional se concretó hasta el año 2011, mediante su inclusión en el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este precepto fundamental, el cual ya fue abordado en la sección “Base Constitucional” de la presente propuesta, se establece con precisión que, en todas las deliberaciones y acciones del Estado, se salvaguardará y se dará cumplimiento cabal al Principio del Interés Superior de la Niñez, asegurando de este modo el pleno ejercicio de sus derechos inherentes. A continuación, se presenta el texto literal del artículo constitucional en comento:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 4o.- (...)

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, **salud**, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez

Siguiendo la línea argumentativa relativa al Interés Superior de la Niñez, es fundamental resaltar la significativa contribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la emisión de diversos criterios jurisprudenciales que interpretan y aplican directamente a este principio fundamental. Estos criterios, en su conjunto, enfatizan la obligación primordial de los tribunales de justicia de salvaguardar el Interés Superior de la Niñez y la Adolescencia, lo que implica un examen minucioso de las circunstancias particulares de cada caso. De igual forma, señalan la importancia de considerar la perspectiva de las niñas, niños y adolescentes en cualquier decisión que pueda afectar su esfera jurídica, de igual manera, se refuerza la responsabilidad del juzgador de examinar las particularidades específicas de cada asunto con el objeto de alcanzar una solución que sea sostenible, justa y equitativa, con especial atención a la protección integral de la niña, niño o adolescente. A continuación, se presenta un criterio jurisprudencial como referencia:

Registro digital: 2020401

Instancia: Segunda Sala

Décima Época

Materia(s): Constitucional

Tesis: 2a./J. 113/2019 (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.
Libro 69, Agosto de 2019, Tomo III, página 2328

Tipo: Jurisprudencia

DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE.

El artículo 2, segundo párrafo, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes prevé que el **"interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes"**; de ahí que cuando se tome una decisión que les afecte en lo individual o colectivo, **"se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales"**. Al respecto, debe destacarse que el interés superior del menor es un concepto triple, al ser: (I) un derecho sustantivo; (II) un principio jurídico interpretativo fundamental; y (III) una norma de procedimiento. El derecho del interés superior del menor prescribe que se observe "en todas las decisiones y medidas relacionadas con el niño", lo que significa que, en "cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños, su interés superior deberá ser una consideración primordial a que se atenderá", lo cual incluye no sólo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas. Así, las decisiones particulares adoptadas por las autoridades administrativas –en esferas relativas a la educación, el cuidado, la salud, el medio ambiente, las condiciones de vida, la protección, el asilo, la inmigración y el acceso a la nacionalidad, entre otras– deben evaluarse en función del interés superior del niño y han de estar guiadas por él, al igual que todas las medidas de aplicación, ya que la consideración del interés superior del niño como algo primordial requiere tomar conciencia de la importancia de sus intereses en todas las medidas y tener la voluntad de dar prioridad a esos intereses en todas las circunstancias, pero sobre todo cuando las medidas tengan efectos indiscutibles en los niños de que se trate.

Amparo en revisión 203/2016. Rosario Celine Becerril Alba y otro. 9 de noviembre de 2016. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó en contra de consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.

Amparo en revisión 800/2017. Martha Patricia Martínez Macías y otra. 29 de

noviembre de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó en contra de consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.

Amparo directo 16/2018. Guadalupe García Olguín y otros. 10 de octubre de 2018. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó en contra de consideraciones José Fernando Franco González Salas y con reserva de criterio Eduardo Medina Mora I.; unanimidad de votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Ausente: Alberto Pérez Dayán. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

Amparo directo 22/2016. Francisco López Espinoza, en su carácter de tutor legal del menor Francisco David Alonso López. 5 de diciembre de 2018. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; unanimidad de votos en relación con el criterio contenido en esta tesis; votó en contra de algunas consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Disidente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Ron Snipeliski Nischli.

Amparo en revisión 815/2018. Julia Baltazar Granados, en representación del menor Fabio Ángel Baca Baltazar. 22 de mayo de 2019. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Disidente y Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Fausto Gorbea Ortiz.

Tesis de jurisprudencia 113/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de julio de dos mil diecinueve.

Nota: Esta tesis fue objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 227/2020 en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desechada por notoriamente improcedente, mediante acuerdo de presidencia de 30 de octubre de 2020.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 19 de agosto de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

En aras de enriquecer la argumentación relativa al trascendental Principio del Interés Superior de la Niñez, y relacionándola con nuestra función de legislar, se debe ineludiblemente tomar en consideración lo dispuesto en la Declaración de los Derechos del Niño, emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el año 1959, la cual, en su Principio 2 establece

de manera inequívoca que al sancionar leyes relativas a la protección y al fomento del desarrollo de la niñez, **“la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño”**, destacándose así la preeminencia de este principio como un elemento rector esencial en la creación de legislación destinada a la infancia. Se presenta a continuación el principio en cuestión:

**DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO CNDH
FECHA DE ADOPCIÓN: 20 DE NOVIEMBRE DE 1959
DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO**

PRINCIPIO 2

*El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. **Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño.***

En lo concerniente al núcleo temático que articula la presente iniciativa legislativa, cuyo objetivo primordial reside en la salvaguarda del derecho fundamental a la vida de las niñas, niños y adolescentes, resulta imprescindible destacar que la Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 6, establece de forma igualmente clara y contundente este derecho primario como un pilar indispensable para el ejercicio de todos los demás derechos reconocidos a la infancia y la adolescencia. A continuación, se exhibe el fundamento legal aludido:

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO · UNICEF

Artículo 6

1. Los Estados Partes reconocen que **todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida.**
2. Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la **supervivencia y el desarrollo del niño.**

En lo atinente al derecho de niñas, niños y adolescentes afectados por cáncer a obtener una atención médica oportuna e integral, es fundamental subrayar que esta prerrogativa se encuentra sólidamente fundamentada tanto en la Convención sobre los Derechos del Niño, como en la Ley General para la Detección Oportuna del Cáncer en la Infancia y la Adolescencia, promulgada en el año 2021.

Ambos instrumentos normativos, uno de naturaleza internacional y el otro carácter nacional, establecen de forma inequívoca el derecho de estos menores a recibir servicios de salud sin demoras injustificadas. A continuación, se exhiben los fundamentos jurídicos en referencia para su debida ejemplificación:

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO · UNICEF

Artículo 24

1. Los Estados Partes reconocen el **derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.**

2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

a) **Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;**

b) **Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños,** haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;

c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;

d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres;

e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;

f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.

LEY GENERAL PARA LA DETECCIÓN OPORTUNA DEL CÁNCER EN LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

Artículo 3.- *Para lograr el objetivo de disminuir la mortalidad en niñas, niños y adolescentes con cáncer, las dependencias de la Administración Pública del Sistema Nacional de Salud, deberán considerar las siguientes estrategias como prioritarias:*

I. Diagnóstico temprano;

II. Acceso efectivo;

III. Tratamiento oportuno, integral y de calidad;

IV. Capacitación continua al personal de salud;

V. Disminuir el abandono al tratamiento;

VI. Contar con un registro fidedigno y completo de los casos, y

VII. Implementar campañas de comunicación masiva para crear conciencia social sobre el cáncer en la infancia y la adolescencia.

No obstante, lo expuesto en los párrafos precedentes, nuestro país enfrenta una realidad apremiante y compleja en lo concerniente al cáncer infantil. Durante las dos últimas décadas, se ha registrado un incremento significativo en la tasa de mortalidad por cáncer en la población mexicana, resultando particularmente preocupante el aumento en la frecuencia de casos de esta patología entre las personas menores de dieciocho años, lo que sitúa al cáncer como la segunda causa de deceso en la población en edad escolar, la quinta en la etapa preescolar y la décima entre los lactantes.

En relación con lo anterior, y ante la magnitud y la gravedad inherentes a la problemática del cáncer en la infancia y la adolescencia, se torna imperiosa la implementación de una estrategia integral que convoque al esfuerzo de cada uno de nosotros. El propósito fundamental de la presente iniciativa, reside en la instrumentación de medidas preventivas eficaces, la garantía de un diagnóstico precoz y la provisión de una atención integral y multidisciplinaria a los menores que padecen esta enfermedad, con la finalidad última de lograr una reducción sustancial en la tasa de mortalidad asociada a esta causa.

Esta coyuntura exige la atención impostergable de esta honorable Cámara de Diputados, con el firme propósito de establecer, en el ámbito de nuestro ordenamiento jurídico, la garantía irrestricta de que las niñas, niños y adolescentes diagnosticados con cáncer puedan acceder de manera inmediata a la atención integral y especializada que la multicitada enfermedad demanda.

Se evidencia así la crucial importancia de la presente iniciativa, cuyo propósito esencial consiste en la adopción de mecanismos que aseguren la detección temprana y la atención sin dilación del cáncer infantil.

Asimismo, resulta pertinente señalar que, si bien la República Mexicana dispone de un marco legal que salvaguarda los derechos de los niños, niñas y adolescentes que padecen cáncer,

estableciendo su derecho inalienable a recibir un tratamiento oportuno e integral; la realidad empírica revela una preocupante disonancia: el incremento constante en las estadísticas de menores que no logran acceder de manera efectiva y en tiempo adecuado a dicho tratamiento.

Por lo anteriormente expuesto, y con el fin de que se comprenda mejor la propuesta de la presente Iniciativa, a continuación, se expone el siguiente cuadro comparativo de la propuesta de modificación a la Ley General para la Detección Oportuna del Cáncer en la Infancia y la Adolescencia:

LEY GENERAL PARA LA DETECCIÓN OPORTUNA DEL CÁNCER EN LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 15. El Consejo se integrará por: I. La persona titular de la Secretaría de Salud, quien lo presidirá; II. La persona titular de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud, de la Secretaría, quien fungirá como Vicepresidente del Consejo, y suplirá las ausencias del presidente; III. La persona titular de la Subsecretaría de Integración y Desarrollo del Sector Salud, el Director del Instituto de Salud para el Bienestar, el Coordinador General de los Institutos Nacionales de Salud, todos ellos de la Secretaría; IV. Las personas titulares del Instituto Mexicano del Seguro Social, y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y V. Las personas titulares de los Servicios de Sanidad Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional, de Sanidad Naval de la Secretaría de Marina	Artículo 15. El Consejo se integrará por: I. La persona titular de la Secretaría de Salud, quien lo presidirá; II. La persona titular de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud, de la Secretaría, quien fungirá como Vicepresidente del Consejo, y suplirá las ausencias del presidente; III. La persona titular de la Subsecretaría de Integración y Desarrollo del Sector Salud, el Director del Instituto de Salud para el Bienestar, el Coordinador General de los Institutos Nacionales de Salud, todos ellos de la Secretaría; IV. Las personas titulares del Instituto Mexicano del Seguro Social, y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y V. Las personas titulares de los Servicios de Sanidad Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional, de Sanidad Naval de la Secretaría de Marina

y de los Servicios Médicos de Petróleos Mexicanos.	y de los Servicios Médicos de Petróleos Mexicanos. VI. La persona titular del Instituto Nacional de Pediatría
Artículo 16.- El Presidente del Consejo invitará a formar parte de éste con el carácter de vocales a: I. La persona titular de la Secretaría del Consejo de Salubridad General; II. Los coordinadores regionales del Instituto de Salud para el Bienestar; III. Instituciones u organizaciones nacionales o internacionales, públicas o privadas, de carácter médico, científico o académico, de reconocido prestigio y con amplios conocimientos en la materia objeto del Consejo, y IV. Organizaciones de la sociedad civil de reconocido prestigio que realicen actividades relacionadas con las funciones del Consejo y estén constituidas de conformidad con la normativa aplicable.	Artículo 16.- Deberán formar parte del consejo, con el carácter de vocales: I. La persona titular de la Secretaría del Consejo de Salubridad General; y II. Los coordinadores regionales del Instituto de Salud para el Bienestar; El Presidente del Consejo, invitará a formar parte de éste con el carácter de vocales a: I. Instituciones u organizaciones nacionales o internacionales, públicas o privadas, de carácter médico, científico o académico, de reconocido prestigio y con amplios conocimientos en la materia objeto del Consejo, y II. Organizaciones de la sociedad civil de reconocido prestigio que realicen actividades relacionadas con las funciones del Consejo y estén constituidas de conformidad con la normativa aplicable. Cada uno de los vocales deberá representar a una organización o

Cada uno de los vocales que el Presidente del Consejo invite a integrarse a dicho órgano deberá representar a una organización o institución distinta, con el propósito de favorecer la pluralidad. Los mecanismos para su selección, así como su número se ajustarán a lo que al respecto se señale en el Reglamento Interno del propio órgano colegiado. En todos los casos deberá existir mayoría de los miembros integrantes de la Administración Pública Federal.	institución distinta, con el propósito de favorecer la pluralidad. Los mecanismos para su selección, así como su número se ajustarán a lo que al respecto se señale en el Reglamento Interno del propio órgano colegiado. En todos los casos deberá existir mayoría de los miembros integrantes de la Administración Pública Federal.
Capítulo IV De la Red Nacional de Apoyo Contra el Cáncer en la Infancia y Adolescencia Artículo 17.- La Secretaría en coordinación con las entidades federativas, harán uso de la infraestructura y personal existente a fin de que en todas las unidades médicas de primer nivel se cuente con los mecanismos para la integración de la Red Nacional de Apoyo Contra el Cáncer en la Infancia y Adolescencia.	Capítulo IV De la Red Nacional de Apoyo Contra el Cáncer en la Infancia y Adolescencia Artículo 17.- La Secretaría en coordinación con las entidades federativas, harán uso de la infraestructura y personal existente a fin de que en todas las unidades médicas de primer nivel se cuente con los mecanismos para la integración de la Red Nacional de Apoyo Contra el Cáncer en la Infancia y Adolescencia. Para la efectiva implementación de lo dispuesto en el presente artículo, en el supuesto de que el personal existente resultare insuficiente, la autoridad competente deberá llevar a cabo la contratación del personal adicional debidamente calificado, de acuerdo con la suficiencia presupuestal, con el objeto de garantizar la plena operatividad y el estricto cumplimiento

	de las obligaciones normativas establecidas.
TÍTULO TERCERO DIAGNÓSTICO OPORTUNO Y REFERENCIA TEMPRANA Capítulo I Del diagnóstico oportuno Artículo 21.- En caso de sospecha fundada de cáncer, el personal de salud que tenga el primer contacto con el paciente deberá referirlo a un médico facultado para realizar el diagnóstico de manera oportuna. En caso de que lo anterior no sea posible, deberán aplicarse los mecanismos de la Red de Apoyo Contra el Cáncer en la Infancia y Adolescencia con el fin de que a través de ésta sea canalizado a una UMA. El prestador de salud de cualquier nivel de atención deberá remitir al paciente a la UMA correspondiente a la zona más cercana, dentro de un plazo no mayor a siete días hábiles, cuando se tenga la presunción de cáncer, sin perjuicio de ordenar todos los exámenes paraclínicos y procedimientos especializados que se consideren indispensables hasta tener un diagnóstico de certeza.	TÍTULO TERCERO DIAGNÓSTICO OPORTUNO Y REFERENCIA TEMPRANA Capítulo I Del diagnóstico oportuno Artículo 21.- En caso de sospecha fundada de cáncer, el personal de salud que tenga el primer contacto con el paciente deberá referirlo a un médico facultado para realizar el diagnóstico de manera oportuna. En caso de que lo anterior no sea posible, deberán aplicarse los mecanismos de la Red de Apoyo Contra el Cáncer en la Infancia y Adolescencia con el fin de que a través de ésta sea canalizado a una UMA. El prestador de salud de cualquier nivel de atención deberá remitir al paciente a la UMA correspondiente a la zona más cercana, dentro de un plazo no mayor a cinco días hábiles, cuando se tenga la presunción de cáncer, sin perjuicio de ordenar todos los exámenes paraclínicos y procedimientos especializados que se consideren indispensables hasta tener un diagnóstico de certeza.
Artículo 22.- La Secretaría impulsará con las instituciones educativas, públicas y privadas, que impartan la licenciatura de medicina y enfermería, la inclusión en sus planes de estudios, la capacitación especializada sobre la sintomatología	Artículo 22.- Las instituciones educativas, públicas y privadas, que impartan la licenciatura de medicina y enfermería, deberán incluir de manera obligatoria en sus planes de estudios, la capacitación especializada sobre la sintomatología

principal, sintomatología de sospecha y/o factores de riesgo, de los tipos más prevalentes de cáncer en la infancia y la adolescencia.	principal, sintomatología de sospecha y/o factores de riesgo, de los tipos más prevalentes de cáncer en la infancia y la adolescencia.
Artículo 27.- A partir de la confirmación del diagnóstico de cáncer y hasta en tanto el tratamiento concluya, las autoridades correspondientes de las UMAS autorizarán los servicios que requiera el menor de manera oportuna. Estos servicios se prestarán, de acuerdo con el criterio de los médicos tratantes en las distintas especialidades, respetando los tiempos, para confirmación de diagnóstico e inicio del tratamiento que establezcan las guías de atención. En caso de que la Unidad en la que se realizó el diagnóstico no cuente con los servicios necesarios o no cuente con la capacidad disponible, se remitirá al menor a la UMA más cercana.	Artículo 27.- A partir de la confirmación del diagnóstico de cáncer y hasta en tanto el tratamiento concluya, las autoridades correspondientes de las UMAS autorizarán los servicios que requiera el menor de manera oportuna. Estos servicios se prestarán, de acuerdo con el criterio de los médicos tratantes en las distintas especialidades, respetando los tiempos, para confirmación de diagnóstico e inicio del tratamiento que establezcan las guías de atención. En caso de que la Unidad en la que se realizó el diagnóstico no cuente con los servicios necesarios o no cuente con la capacidad disponible, se remitirá, de manera inmediata, al menor a la UMA más cercana.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración de este H. Congreso, el siguiente Proyecto de Decreto:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 15, 16, 17, 21, 22 Y 27 DE LA LEY GENERAL PARA LA DETECCIÓN OPORTUNA DEL CÁNCER EN LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA.

Único. Se reforman los artículos 15, 16, 17, 21, 22 y 27 de la Ley General para la Detección Oportuna del Cáncer en la Infancia y la Adolescencia, para quedar como sigue:

Artículo 15. El Consejo se integrará por:

- I. La persona titular de la Secretaría de Salud, quien lo presidirá;
- II. La persona titular de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud, de la Secretaría, quien fungirá como Vicepresidente del Consejo, y suplirá las ausencias del presidente;
- III. La persona titular de la Subsecretaría de Integración y Desarrollo del Sector Salud, el Director del Instituto de Salud para el Bienestar, el Coordinador General de los Institutos Nacionales de Salud, todos ellos de la Secretaría;
- IV. Las personas titulares del Instituto Mexicano del Seguro Social, y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y
- V. Las personas titulares de los Servicios de Sanidad Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional, de Sanidad Naval de la Secretaría de Marina y de los Servicios Médicos de Petróleos Mexicanos.

VI. La persona titular del Instituto Nacional de Pediatría

Artículo 16.- Deberán formar parte del consejo, con el carácter de vocales:

- I. La persona titular de la Secretaría del Consejo de Salubridad General; y
- II. Los coordinadores regionales del Instituto de Salud para el Bienestar;

El Presidente del Consejo, invitará a formar parte de éste con el carácter de vocales a:

- I. Instituciones u organizaciones nacionales o internacionales, públicas o privadas, de carácter médico, científico o académico, de reconocido prestigio y con amplios conocimientos en la materia objeto del Consejo, y
- II. Organizaciones de la sociedad civil de reconocido prestigio que realicen actividades relacionadas con las funciones del Consejo y estén constituidas de conformidad con la normativa aplicable.

Cada uno de los vocales deberá representar a una organización o institución distinta, con el propósito de favorecer la pluralidad.

Los mecanismos para su selección, así como su número se ajustarán a lo que al respecto se señale en el Reglamento Interno del propio órgano colegiado.

En todos los casos deberá existir mayoría de los miembros integrantes de la Administración Pública Federal.

Artículo 17.- La Secretaría en coordinación con las entidades federativas, harán uso de la infraestructura y personal existente a fin de que en todas las unidades médicas de primer nivel se cuente con los mecanismos para la integración de la Red Nacional de Apoyo Contra el Cáncer en la Infancia y Adolescencia.

Para la efectiva implementación de lo dispuesto en el presente artículo, en el supuesto de que el personal existente resultare insuficiente, la autoridad competente deberá llevar a cabo la contratación del personal adicional debidamente calificado, con el objeto de garantizar la plena operatividad y el estricto cumplimiento de las obligaciones normativas establecidas.

Artículo 21.- En caso de sospecha fundada de cáncer, el personal de salud que tenga el primer contacto con el paciente deberá referirlo a un médico facultado para realizar el diagnóstico de manera oportuna.

En caso de que lo anterior no sea posible, deberán aplicarse los mecanismos de la Red de Apoyo Contra el Cáncer en la Infancia y Adolescencia con el fin de que a través de ésta sea canalizado a una UMA.

El prestador de salud de cualquier nivel de atención deberá remitir al paciente a la UMA correspondiente a la zona más cercana, dentro de un plazo no mayor a **cinco** días hábiles, cuando se tenga la presunción de cáncer, sin perjuicio de ordenar todos los exámenes paraclínicos y procedimientos especializados que se consideren indispensables hasta tener un diagnóstico de certeza.

Artículo 22.- Las instituciones educativas, públicas y privadas, que impartan la licenciatura de medicina y enfermería, **deberán incluir de manera obligatoria** en sus planes de estudios, la capacitación especializada sobre la sintomatología principal, sintomatología de sospecha y/o factores de riesgo, de los tipos más prevalentes de cáncer en la infancia y la adolescencia.

Artículo 27.- A partir de la confirmación del diagnóstico de cáncer y hasta en tanto el tratamiento concluya, las autoridades correspondientes de las UMAS autorizarán los servicios que requiera el menor de manera oportuna.

Estos servicios se prestarán, de acuerdo con el criterio de los médicos tratantes en las distintas especialidades, respetando los tiempos, para confirmación de diagnóstico e inicio del tratamiento que establezcan las guías de atención.

En caso de que la Unidad en la que se realizó el diagnóstico no cuente con los servicios necesarios o no cuente con la capacidad disponible, se remitirá, **de manera inmediata**, al menor a la UMA más cercana.

Transitorio

Único. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 7 de octubre de 2025.

Atentamente



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 131, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN RELACIÓN CON LA POTESTAD EXTRAORDINARIA DE LA PERSONA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA PARA LEGISLAR EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR, DERIVADA DE LA ATRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA REGIR ESA MATERIA.

Quienes suscriben, **Diputada Paloma Domínguez Ugarte y Diputado Rubén Ignacio Moreira Valdés**, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta Asamblea la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 131, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la potestad extraordinaria de la persona Presidenta de la República para legislar en materia de comercio exterior, derivada de la atribución constitucional del Congreso de la Unión para regir esa materia, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Conforme a lo previsto en el artículo 73, fracciones X y XXIX numeral 1º así como 131, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Congreso de la Unión la potestad constitucional para regular el comercio exterior, entre otros aspectos, en cuanto a las barreras arancelarias y no arancelarias que válidamente pueden establecerse para fomentar o proteger el desarrollo de los sectores productivos de la economía mexicana.

En complemento a esta atribución, destaca lo previsto en el párrafo segundo del referido artículo 131, conforme al cual la persona Presidenta de la República, previa autorización del Congreso de la Unión,¹ válidamente puede emitir normas generales

1. Como se ha sostenido en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), dicha autorización se confiere en la Ley de Comercio Exterior. Al respecto destaca la tesis jurisprudencial de la entonces Segunda Sala de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: “COMERCIO EXTERIOR. LA LEY FEDERAL RELATIVA ES LA NORMA A TRAVÉS DE LA CUAL EL CONGRESO DE

con fuerza de ley, para regular los diferentes aspectos del comercio exterior, delegación de atribuciones constitucionales que derivó de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de marzo de mil novecientos cincuenta y uno. Dado su fuerza de Ley a estas disposiciones emitidas por la persona titular del Ejecutivo Federal se les ha denominado como Decretos-Ley.

En ese contexto constitucional, debe destacarse que tanto la regulación constitucional de la potestad delegada a la persona Presidenta de la República, como los términos en los que se ha ejercido, resultan reveladores de que el equilibrio de poderes que debe distinguir a cualquier República democrática, exige modificar lo previsto en el párrafo segundo del artículo 131 constitucional, con el objeto de que el Congreso de la Unión ejerza a plenitud sus potestades legislativas en materia de comercio exterior, para lo cual resulta relevante, por una parte, establecer los límites de esa potestad delegada a partir de su carácter extraordinario y, por ende, complementario de la potestad legislativa que ese Órgano legislativo delega a la persona titular del Ejecutivo Federal y, por otra parte, regular los términos en que el Congreso de la Unión podrá aprobar el ejercicio de la potestad delegada, dando certeza tanto a quienes hubieren realizado actividades de comercio exterior durante la vigencia de los respectivos Decretos-Ley, como a los integrantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo federal sobre el alcance de sus atribuciones. Lo anterior, sin menoscabo de que exista una estrecha colaboración con la presidencia de la República en el desarrollo de la legislación en materia de comercio exterior.

Es decir, esta iniciativa tiene como finalidad, a partir de la evidencia empírica, someter a la consideración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión un nuevo contenido del párrafo segundo del artículo 131 constitucional, el cual, además de permitir la oportuna emisión de los Decretos con fuerza de ley mediante los cuales la persona presidenta de la República atiende a las situaciones urgentes que ameritan legislar con prontitud en materia de comercio exterior, también dé lugar a que la conducción de las políticas arancelaria y no arancelaria corresponda, esencialmente, como lo mandata nuestra Norma Fundamental, al Congreso de la Unión, situación que incluso generará mayor certeza a los agentes económicos

LA UNIÓN DELEGÓ SU POTESTAD TRIBUTARIA AL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL PARA REGULAR LAS MATERIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 131, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS” (Registro digital: 171828, Novena Época, Tesis: 2a./J. 121/2007).

sobre la vigencia y aplicabilidad de la regulación establecida mediante estos Decretos-Ley.

Por tanto, es posible sostener que las principales finalidades de esta propuesta de reforma constitucional son fortalecer el sistema de pesos y contrapesos que rige a los Poderes de la Unión en materia de comercio exterior, así como brindar más certeza a los agentes económicos que lo llevan a cabo.

Incluso, conviene agregar que, como deriva de las razones que dieron lugar a establecer en el párrafo segundo del artículo 131 constitucional una relevante excepción al principio de división de poderes - en virtud de la cual el Poder Legislativo de la Unión se puede depositar en el Presidente de la República, es decir, mediante autorización legal el titular del Ejecutivo Federal puede emitir actos formal y materialmente legislativos -, esta potestad legislativa es de ejercicio extraordinario y no está destinada a desplazar o someter a la potestad legislativa del Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio exterior, especialmente en materia arancelaria y no arancelaria.

A pesar de lo anterior, la revisión de los Decretos emitidos por la persona Presidenta de la República en ejercicio de esa potestad extraordinaria durante los últimos años, permite advertir que los términos en los que constitucionalmente se encuentra regulada han provocado que su ejercicio sea prácticamente ordinario y que, incluso, se sustituya al Congreso de la Unión en su carácter de Poder titular de la potestad legislativa en materia de comercio exterior.

En ese orden, se agrega que esta propuesta tiene como finalidad, por un lado, evitar que la potestad legislativa conferida de manera extraordinaria al Ejecutivo se convierta en una atribución ordinaria y, por otro lado, impedir que el Congreso de la Unión pierda su posición constitucional en el desarrollo de esa regulación.

Para cumplir con esa empresa, se hará referencia a los antecedentes del párrafo segundo del artículo 131 constitucional, a algunos datos relevantes sobre los Decretos emitidos en ejercicio de esa atribución y, finalmente, a los aspectos destacados de esta propuesta, a saber, la naturaleza y alcance de la potestad revisora del Congreso de la Unión respecto de dichos Decretos; la oportunidad de la revisión realizada por el Congreso de la Unión y sus consecuencias; así como los términos en que la regulación contenida en los Decretos puede incorporarse en el contexto legislativo en materia de comercio exterior.

I. ANTECEDENTES DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE DIO LUGAR A LA INCORPORACIÓN DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 131 CONSTITUCIONAL

Para precisar cuáles son los rasgos distintivos de la potestad extraordinaria para legislar que en términos de lo previsto en el artículo 131, párrafo segundo, constitucional se ha conferido al titular del Poder Ejecutivo Federal, resulta relevante acudir a la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente, así como a los dictámenes emitidos por las respectivas Comisiones en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores.

La exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar a la adición del párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de marzo de mil novecientos cincuenta y uno, es del siguiente tenor:

**“CÁMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
MÉXICO, D. F., A 5 DE DICIEMBRE DE 1950
INICIATIVA DEL EJECUTIVO**

***Estados Unidos Mexicanos. - Poder Ejecutivo Federal. - México,
D. F. - Secretaría de Gobernación.***

***CC. Secretarios de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la
Unión.- Presentes.***

***Para los efectos constitucionales con el presente me es grato
remitir a ustedes iniciativa que el C. Primer Magistrado de la
Nación somete a la consideración de esa H. Cámara, para
adicionar el artículo 131 de la Constitución General de la
República.***

***Al rogar a ustedes dar cuenta con dicho documento, les reitero
mi consideración distinguida. Sufragio Efectivo. No Reelección.***

***México, D. F., a 29 de noviembre de 1950. - P. Ac. del C. Secretario,
el Oficial Mayor Enrique Rodríguez Cano.***

Estados Unidos Mexicanos. - Presidencia de la República.

CC. Secretarios de la H. Cámara de Diputados:

***En ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal confiere la
fracción I del artículo 71 de la Constitución General de la
República, por el digno conducto y para aprobación en su caso,
del H. Congreso de la Unión y de las HH. Legislaturas de los
Estados, someto la siguiente iniciativa de adición al artículo 131
de la propia Constitución.***

Fundan la presente iniciativa las consideraciones que a continuación se expresan:

Ha sido práctica parlamentaria ya ancestral en el Estado mexicano que ese H. Congreso de la Unión otorgue al Ejecutivo Federal la facultad de elaborar todas las disposiciones complementarias de las Leyes Fiscales y no simplemente la de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia. Esa costumbre, no privativa de México, es conocida por la doctrina extranjera con el nombre de Leyes Marcos, porque el órgano legislativo se limita a sentar en ellas mismas los principios generales del ordenamiento sin descender a los detalles, los cuales son encomendados al Poder Ejecutivo tanto por lo que respecta a su precisión cuanto por lo que atañe a adaptarlos a las exigencias cotidianas, dentro del marco que ha sido trazado por los principios rectores consignados en las propias leyes.

Dicha costumbre, sin duda, ha señoreado, en materia fiscal, la actitud que ese H. Congreso de la Unión ha asumido con frecuencia cuando ha otorgado al Poder Ejecutivo Federal facultades para aumentar o disminuir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, agregar o suprimir fracciones a dichas tarifas y restringir y aun prohibir la importación, exportación y tránsito de productos, artículos y mercancías que afecten desfavorablemente la economía del país, como ha venido haciendo en las Leyes de Ingresos de la Federación o en otras leyes también de carácter fiscal.

La práctica aludida, sin embargo, por obedecer a una necesidad impuesta por la realidad, tanto patria como la de todos los países, especialmente en los estudios de los derechos administrativo y fiscal o financiero, lejos de que deba desaparecer, es indispensable que se conserve. Mas, para ello, todo auténtico estado de derecho, como lo es el Estado mexicano, debe constitucionalizarla a efecto de que tenga como fundamento no una simple costumbre, como hasta ahora, sino una clara institución jurídica.

El breve período parlamentario ordinario de sesiones de ese H. Congreso de la Unión, de cuatro meses, de conformidad con los textos 65 y 66 de la Constitución General de la República, por una parte, y, la naturaleza de las altas funciones encomendadas a ese propio órgano estatal, que le impiden descender a desarrollar en detalle los preceptos legales de manera que puedan aplicarse por sí mismos y aquilatar, momento a momento, los elementos condicionantes de las reglas de derecho, por la otra, son las razones más atendibles para justificar la ineludible necesidad que

existe para el Poder Ejecutivo que por la naturaleza de sus funciones está en contacto continuo con la realidad del medio social en el que la ley va a aplicarse, colabore, aunque en muy modesta proporción, con ese Poder Legislativo en las excelsa tarea de integrar el derecho objetivo.

El complejo de atribuciones que los ordenamientos jurídicos en vigor otorgan al Estado mexicano, constituye 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 sitial preferente los impuestos cuya misión actual no consiste, exclusivamente en producir ingresos para el Estado, sino concomitantemente en realizar fines de carácter extrafiscal: de políticas económica, social, demográfica, exterior, etc., y es así, con tarifas arancelarias elevadas en un momento, reducidas en otro o prohibitivas en determinado instante, el Estado puede favorecer el desarrollo de las industrias nacionales mexicanas, lograr el florecimiento de 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. etc. Asimismo, que en un momento determinado, mediante impuestos elevados o reducidos o la creación o supresión de fracciones en las tarifas de importación o de exportación, por medio de restricciones a unas y otras, así como al tránsito de los productos y aun mediante su prohibición, es factible estabilizar la moneda e impedir la elevación de los precios en bien de la población mexicana y del propio país, o bien, cubrir un déficit presupuestario. Ahora bien: no pasa inadvertido a ese H. Congreso y a esas HH. Legislaturas de los Estados que la apreciación de las diferentes circunstancias que en cada momento exigen la adopción de determinadas medidas en lugar de otras, para la consecución de los fines que el Estado se propone alcanzar, por las razones anteriormente expuestas, escapan a ese H. Congreso de la Unión y son, en cambio, clara y fácilmente perceptibles para el Ejecutivo Federal. 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.

La Colaboración del Poder Ejecutivo con ese H. Poder Legislativo, que se propone, en modo alguno infringe decisión

política fundamental emanada del Constituyente 1916-1917. En efecto, con la iniciativa de adición que se propone no hay violación al principio de la división de poderes consagrado en el artículo 49 de nuestra Carta Magna, porque es conocido el hecho de que nuestra Constitución vigente no ha plasmado una teoría rígida de la división de poderes haciendo de los mismos, poderes dislocados, sino, por el contrario, una división flexible que impone hablar de una verdadera colaboración entre ellos. El artículo 49 ya citado, prohíbe que una sola persona o corporación asuma la totalidad de funciones de dos o más poderes con desaparición de los titulares de los mismos cuyas funciones se arroquen aquélla y es evidente que al concederse al Ejecutivo la facultad que se pretende con la actual iniciativa, no asumirá las funciones del Congreso, ni éste, por tanto, desaparecerá ya que continuará teniendo la potestad legislativa y el Poder Ejecutivo, dentro del marco que el propio Constituyente le señale, gozará de la facultad de modificar las prescripciones legales.

Por así decirlo, el Ejecutivo gozará esencialmente de la facultad de reglamentar en texto constitucional desarrollado en forma mínima por el Congreso de la Unión como órgano legislativo constituido. El propio texto constitucional aludido, proscribire que el legislativo se deposite en una sola persona y por expresado con antelación queda desvirtuada esta posibilidad, ya que el Congreso subsiste y el Ejecutivo simplemente colaborará con él en una mínima proporción. Por lo demás, es bien conocido por esas HH. Cámaras que integran el Congreso de la Unión y por las HH. Legislaturas de los Estados, que la colaboración entre los Poderes del Estado Federal Mexicano se efectúa otorgando a uno de ellos algunas facultades que no son particulares de él, sino de alguno de los otros dos, de tal suerte que, mediante la iniciativa que someto a vuestra alta consideración, simplemente se confirma la colaboración entre los diversos poderes integrantes del Estado Federal Mexicano.

Con apoyo en las consideraciones que se han expresado en la presente iniciativa, propongo a ese H. Congreso de la Unión y a las HH. Legislaturas de los Estados de la Federación que se adicione el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que quede concebido en los términos siguientes:

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 y Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo Federal queda facultado para aumentar o disminuir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el Congreso de la Unión; crear y suprimir las propias cuotas, así como restringir y aun prohibir las importaciones exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la moneda, la determinación de los precios y de proteger la producción nacional, así como cualquier otro propósito en beneficio del país.

Transitorio.

Artículo único. La adición al artículo 131 de la Constitución General de la República, entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Aprovecho esta oportunidad para reiterar a ustedes las seguridades de mi más atenta y distinguida consideración.

Sufragio Efectivo. No Reelección. - México. D. F., a 9 de noviembre de 1950. - El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Miguel Alemán.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Ramón Beteta.- El Secretario de Gobernación, Adolfo Ruiz Cortínez".

Recibo, a las Comisiones unidas de Puntos Constitucionales en turno y de Aranceles y Comercio Exterior e imprímase.

Como se advierte, la adición del párrafo segundo del artículo 131 constitucional, tuvo como finalidad primordial lograr que el Ejecutivo Federal se encontrara facultado para establecer, modificar o suprimir las contribuciones aplicables a la importación o exportación de mercancías, así como la de permitir al titular del Ejecutivo Federal establecer o modificar las prescripciones legales que permitan restringir y aun prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la moneda, la determinación de los precios y proteger a la producción nacional, así como cualquier otro propósito en beneficio del país.

Dicho en otras palabras, se pretendía que en sede constitucional se dotará al Ejecutivo de potestad tributaria en relación con los hechos imponible consistentes en importar o exportar mercancías, es decir, para establecer una excepción al principio de reserva de ley que en términos del artículo 31, fracción IV, rige el establecimiento y regulación de las contribuciones.

Además, se tenía la intención de que en la propia Constitución Política se permitiera al Ejecutivo Federal emitir disposiciones de observancia general de la jerarquía necesaria para modificar las leyes del Congreso de la Unión que regulan aspectos no tributarios relacionados con el comercio exterior, es decir, para que las disposiciones establecidas por el Ejecutivo Federal en tal materia tuvieran el mismo rango y efectos que un acto formal y materialmente legislativo emitido por ese Órgano legislativo.

En abono a lo anterior, se precisó que la facultad del Ejecutivo para emitir disposiciones de observancia general en materia arancelaria y sobre cuestiones no arancelarias, que tuvieran la misma jerarquía que una ley proveniente del Congreso de la Unión, no implicaría una afectación al principio de división de poderes garantizado en el artículo 49 constitucional, pues en abono a que la Norma Fundamental no reproduce una teoría rígida del principio, sino una división flexible que da lugar a una colaboración entre los poderes, el otorgamiento de la facultad de mérito no implicaría que el Ejecutivo Federal asumiese las funciones del Congreso, ni que éste desapareciera.

Incluso, llama la atención que en el texto propuesto en la iniciativa en comento no se precisaba que para el ejercicio de las atribuciones conferidas sería necesario contar con una autorización del Congreso, tampoco que su ejercicio se realizaría cuando el Ejecutivo lo estimara urgente, ni que se tendría que rendir anualmente un informe al propio Congreso sobre la facultad concedida.

En relación con la referida iniciativa, las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y de Aranceles y de Comercio Exterior, el diecinueve de diciembre de mil novecientos cincuenta rindieron el siguiente dictamen:

“CÁMARA DE DIPUTADOS

DICTAMEN

MÉXICO D.F., A 19 DE DICIEMBRE DE 1950

Honorable Asamblea:

Por acuerdo de vuestra soberanía fue turnada a las suscritas Comisiones unidas Segunda de Puntos Constitucionales y de Aranceles y Comercio Exterior, la Iniciativa del Ejecutivo Federal sobre la adición al artículo 131 de la Constitución General de la República.

Esa adición tiene por objeto capital erigir a la categoría constitucional la costumbre en el Estado Mexicano, establecida por una imperiosa ley de necesidad, de otorgar al Ejecutivo Federal la facultad de cooperar con el Congreso de la Unión, mediante ciertas oportunas regulaciones a la mejor eficiencia del

sistema fiscal, haciendo factible la adecuada elasticidad de los aranceles como medio de consolidación de la política económica del país y de realizar los esenciales fines de carácter social, demográfico, exterior, etc., encaminados a favorecer el desarrollo de las industrias nacionales, lograr su florecimiento, equilibrar y estimular la producción, regular el comercio internacional, etc. De acuerdo con los mandatos constitucionales el Congreso de la Unión, al expedir la Ley de Ingresos y fijar los diversos impuestos, expide también las tarifas de exportación e importación a las que debe sujetarse el comercio exterior, pero por los diversos motivos que la iniciativa examina y, muy singularmente, por ser conveniente en la vida económica actual prestar elasticidad a las bases de imposición para un mejor funcionamiento del sistema fiscal, es indispensable que las cuotas de las tarifas de exportación e importación que expida el Congreso, quedan sujetas a las variaciones, modificaciones y supresiones que en un momento dado considere el Ejecutivo necesario que se introduzca con urgencia y oportunidad, cosa esta que no podría lograrse por la intervención directa de las Cámaras, tanto por la natural lentitud en el desarrollo de la función legislativa, como porque está sólo se realiza 4 meses del año según los preceptos de nuestra Carta Magna.

Y como es rigurosamente cierto que, a través de ciertos atributos, el Estado no sólo ha de realizar el fin esencial de previsión para que se satisfagan los gastos públicos, sino llevar también otros fines de carácter extraoficial para, mediante variación de las tarifas en unos casos y la restricción y prohibición de importaciones y exportaciones y de tránsito de productos en otros, proteger la economía del país, regular el comercio exterior y tutelar la estabilidad de la moneda y de los precios así como proteger la producción nacional, se necesita que el Ejecutivo se encuentre constitucionalmente capacitado a fin de dictar todas esas medidas de urgencia.

La adición al artículo 131 que propone el Ejecutivo podría estimarse que no constituye una típica delegación de facultades sino una delegación de autoridad para determinar un hecho o estado de cosas, de los que depende la actuación de la ley; dicho con más propiedad, con la frase de ejecutorias de la Corte de Justicia de los Estados Unidos a propósito de la delegación de facultades que la Constitución de aquel país prohíbe: "El Congreso no puede delegar su facultad de hacer la ley; pero puede hacer la ley delegando autoridad para determinar un hecho o estado de cosas de las que la ley se propone hacer depender

su acción. Negar esto, sería para las ruedas del Gobierno. Podría sostenerse, repetimos, que lo que la propuesta adición al artículo 131 persigue en esa delegación de autoridad para el fin indicado, pero aun cuando con un extremo rigorismo se pensase en lo contrario, o lo que es lo mismo, en que la reforma persigue una delegación de facultad para hacer la ley, esa delegación es plenamente justificada y necesaria. Examinando el fenómeno mismo que nos ocupa y al que se pretende dar solución la Iniciativa Presidencial, la Suprema Corte de Justicia, en el Informe de la Segunda Sala en el año de 1949, se produce en los siguientes términos: “Por las fluctuaciones tan frecuentes y en ocasiones bruscas de los precios en el comercio internacional, hay notoria necesidad de obrar con la mayor rapidez para dictar oportunamente las medidas indispensables a la preservación del valor de nuestra moneda y, en general de la economía del país. Antes de la Reforma que en agosto de 1938 se hizo al artículo 49 constitucional, anualmente se concedía en esta materia facultades extraordinarias del Ejecutivo; pero como a partir de la apuntada fecha quedó terminantemente proscrita la delegación de facultades legislativas, salvo el caso de suspensión de garantías y, por otra parte, el período ordinario de labores del Congreso de la Unión sólo comprende 4 meses del año, además de que el proceso legislativo no puede tener la rapidez que requiere la materia arancelaria, se suscitó la cuestión constitucional a propósito del Decreto del Ejecutivo de 20 de agosto de 1948”. Ese Decreto fue declarado inconstitucional por la Corte frente a la drástica prohibición contenida en el artículo 49 constitucional. Es cierto, por otra parte, que con el propósito de no dejar sin posible solución adecuada un problema de tanta urgencia el Congreso de la Unión, al expedir la Ley de Ingresos de la Federación para el año en curso, formuló en la misma el artículo 10 en el que se establece que: a fin de regular el comercio exterior del país con fines de estabilidad monetaria, de impedir la elevación de los precios y de proteger la producción nacional, el Ejecutivo de la Unión, a propuesta de la Comisión de Aranceles, aumentará a disminuirá hasta en un 100% las cuotas de la tarifa de exportación en vigor y hasta en un 50% las de importación. Y en ese propio artículo se autorizó también al Ejecutivo para crear o suprimir fracciones de las tarifas mencionadas, así como para restringir o prohibir la importación, la exportación, o el tránsito de productos, todo con el propósito de realizar aquellos fines. Pero independientemente de la inconveniencia de estar repitiendo año tras año un precepto semejante, bien podría

sucedan que, por los motivos que se han expresado antes, la Corte se pronunciase por declarar inconstitucional un precepto semejante. De aquí la necesidad de que esa autorización por todos conceptos conveniente y necesaria se encuentre expresamente permitida por un precepto constitucional. Pero las Comisiones que suscriben consideran indispensable introducir una reforma al texto de la adición que propone la Iniciativa, a fin de que no se realice un cercenamiento permanente y definitivo de facultad legislativa atribuida por la ley constitucional al Poder Legislativo, sino para hacer posible una delegación de facultades en materia arancelaria al Ejecutivo por una ley del Congreso, cuando aquel la solicite o éste considere conveniente y necesario otorgarla, pero sujeta siempre a la revisión y aprobación por su parte de lo que hubiese hecho el Ejecutivo en uso de la facultad otorgada.

Y como indispensable colorario, ha de modificarse el párrafo segundo del artículo 49, a fin de que en forma indubitable quede establecido que sólo pueden otorgarse facultades al Ejecutivo para legislar, en los casos de suspensión de garantías de que habla el artículo 29 y en materia arancelaria en los términos del párrafo que se adiciona al artículo 131. La parte del artículo 49 de la Constitución, que actualmente reza: "En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar, quedará en los siguientes términos:

En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.

En consecuencia, las Comisiones que suscriben someten a vuestra soberanía la aprobación de adición al artículo 131 y la reforma al 49 de la Constitución General de la República, en los siguientes términos:

Artículo 131, segundo párrafo. El Ejecutivo Federal podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar 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.

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgará al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.

Sala de Comisiones de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

México, D. F., a 19 de diciembre de 1950. - 2a. Comisión de Puntos Constitucionales: Alfonso Pérez Gasga. - Antonio Rocha Jr. - Joaquín Cisneros. - Comisión de Aranceles y Comercio Exterior: Roberto A. Solórzano. - Lamberto Alarcón Catalán. - Gonzalo Chapela". - Primera lectura e imprímase".

En este documento la Cámara de Diputados realizó relevantes precisiones sobre los efectos de la reforma constitucional en comentario y, además, introdujo modificaciones sustanciales al texto propuesto, las cuales a la postre formarían parte del texto aprobado por el Poder Revisor de la Constitución.

Al respecto, destaca que en el referido dictamen se reconoció que la reforma del artículo 131 constitucional conllevaría una delegación de facultades “para hacer la ley”; circunstancia que además estaba plenamente justificada y era necesaria, con el fin de que el Ejecutivo Federal en casos de urgencia regulara el comercio exterior, tanto en el aspecto arancelario como en el no arancelario.

Además, en el referido dictamen se precisó la causa principal que hacía imperioso dotar al Ejecutivo de la potestad necesaria para emitir disposiciones de observancia general cuya jerarquía, constitucionalmente, fuera la misma que la de las leyes provenientes del Congreso de la Unión.

En efecto, con el fin de dotar al Ejecutivo Federal de las atribuciones necesarias para crear, modificar o suprimir los aranceles, impuestos a las importaciones y exportaciones, así como para restringir o prohibir tales operaciones respecto de determinados productos, en aras de tutelar diversos aspectos de la economía nacional, el Congreso de la Unión en las respectivas Leyes de Ingresos otorgaba la autorización respectiva. Ejemplo de tal delegación de facultades se encuentra en los siguientes preceptos.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA 1948

“ARTÍCULO 12. Queda facultado el Ejecutivo Federal para modificar, en los términos que proponga la Comisión de Aranceles, las tarifas de los impuestos de importación y exportación, de acuerdo con lo prevenido por el artículo 20 de la Ley de Fomento de Industrias de Transformación; y, asimismo, para introducir en dichas tarifas, a propuesta de la propia Comisión, las modificaciones necesarias para la defensa de la producción, la elevación del nivel de vida de la población y el sostenimiento del valor de la moneda nacional”.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA 1950.

“ARTÍCULO 10. A fin de regular el comercio exterior del país con fines de estabilidad monetaria, de impedir la elevación de los precios y de proteger la producción nacional, el Ejecutivo de la Unión, a propuesta de la Comisión de Aranceles, aumentará o disminuirá hasta en un 100% las cuotas de la tarifa de exportación en vigor aplicables a los productos, efectos o artículos que ameriten tal aumento o disminución.

Para los propios fines y a propuesta de la misma Comisión, el Ejecutivo aumentará o disminuirá hasta en un 50% las cuotas de la tarifa de importación vigente, referentes a los productos, efectos o artículos en que se haga necesaria tal modificación.

Asimismo, a iniciativa de la propia Comisión, el Ejecutivo creará o suprimirá las fracciones de las tarifas de importación y exportación indispensables para obtener los fines antes mencionados.

El Ejecutivo Federal restringirá o prohibirá la importación, la exportación o el tránsito de los productos, artículos o mercancías que afecten desfavorablemente la economía del país en oposición a los propósitos inicialmente señalados”.

Con base en lo dispuesto en numerales de esa naturaleza el Ejecutivo de la Unión expidió el Decreto del 20 de agosto de 1948, mediante el cual se modificaron las tarifas de los impuestos de exportación. El referido Decreto disponía:

“DECRETO que modifica la Tarifa del Impuesto de Exportación adicionando al gravamen que tiene señalado cada uno de los artículos que la misma consigna, una sobre tasa ad-valórem de 15%.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

MIGUEL ALEMÁN, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que en uso de las facultades que al Ejecutivo Federal concede el artículo 12 de la Ley de Ingresos del Erario Federal para el presente año; y

CONSIDERANDO: Que el retiro del Banco de México, S.A., del mercado de cambios ha dado lugar a que en mercado libre se establezca un tipo más elevado para la conversión de las divisas extranjeras a moneda nacional;

CONSIDERANDO: Que la conversión a moneda nacional de las cantidades que los exportadores de productos nacionales reciban como precio de sus mercancías significará para ellos la obtención de un precio mayor en moneda nacional;

CONSIDERANDO: Que la obtención de precios altos por los artículos que se exporten puede provocar el aumento de los precios interiores de los mismos artículos;

CONSIDERANDO: Que en las actuales circunstancias el mejoramiento del nivel de vida de la población requiere asegurar el abastecimiento del mercado interno a los menores precios posibles.

CONSIDERANDO: Que para sostener el valor de la moneda nacional se requiere indispensablemente fomentar la exportación de algunos artículos y restringir la salida de otros;

D E C R E T O :

ARTÍCULO 1º.- Se modifica la Tarifa del Impuesto de Exportación adicionando al gravamen que tiene señalado cada uno de los artículos que la misma consigna, una sobre-tasa ad-valórem del 15% que se aplicará independientemente de las cuotas específicas y ad-valórem señaladas en la propia Tarifa a todos los artículos comprendidos en ella inclusive los exentos de las cuotas específicas y ad-valórem sobre los precios a que se refieren los artículos 2º a 5º del decreto de 18 de noviembre de 1947.

ARTÍCULO 2º.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previo estudio que al efecto haga oyendo la opinión de la Comisión de Aranceles, propondrá los casos de excepción en que deba reducirse el impuesto adicional conforme a las siguientes bases:

a).- La reducción no podrá exceder del 80% del importe de la sobre-tasa ad-valórem, salvo cuando se trate de artículos gravados con impuestos interiores especiales que se causen en tal forma y proporción que permitan alcanzar las mismas finalidades de la sobretasa a la exportación establecida en el artículo anterior.

b).- Las excepciones deberán establecerse por decreto del Ejecutivo que se publicará en el “Diario Oficial”.

c).- Las excepciones en ningún caso podrán otorgarse a favor de determinadas personas, sociedades o empresas.

d).- La reducción deberá otorgarse por periodos de tiempo fijos sin exceder de seis meses.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los veinte días del mes de agosto de mil novecientos cuarenta y ocho.- Miguel Alemán.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Ramón Beteta.- Rúbrica.- Al C. Adolfo Ruiz Cortines, Secretario de Gobernación.- Presente”.

Cabe destacar que diversos gobernados impugnaron este Decreto mediante sendos juicios de amparo. Entre las resoluciones que se emitieron al respecto destaca el amparo 8912/48, promovido por Planta Enlatadora de Carnes de "La Unión Regional Ganadera de Coahuila", fallado el doce de septiembre de mil novecientos cuarenta y nueve, por unanimidad de cuatro votos, por la Segunda Sala de la SCJN. Ese fallo dio lugar a la tesis que lleva por rubro, texto y datos de identificación los siguientes:

“TARIFAS DE IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN. SOBRETASA DEL 15% AD VALOREM. SU FIJACIÓN CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO Y NO AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Conforme a los artículos 31 fracción IV, 65, fracción II, y 73, fracción VII, de la Constitución General de la República, los impuestos tienen que ser establecidos por medio de leyes expedidas por el Poder Legislativo, ya que, como lo expresa la ejecutoria pronunciada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia en el amparo toca número 5605/43, promovido por Ramón Hernández Reyes (tomo LXXXI, página 5753 del Semanario Judicial de la Federación), así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados los que determinen las cargas fiscales que deben soportar. La creación de estas cargas no sólo implica el señalamiento del hecho o de la situación que asigna la causación del impuesto, sino que necesariamente debe contenerse la cuota del mismo, puesto que por definición, es una prestación en dinero o en especie (artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación) y si no se fija la tarifa o base para calcularlo, en realidad no se ha creado impuesto alguno. La fijación de la cuota

del impuesto es además necesaria, por que el artículo 31 constitucional previene que las leyes deben disponer la manera de contribuir proporcional y equitativamente a los gastos públicos, lo cual no es susceptible de apreciación sin el señalamiento concreto de la carga correspondiente. Así pues, la fijación de la cuota de los impuestos es atributo de la ley y forma parte necesaria de la facultad legislativa en materia tributaria; por lo que autorizar al ejecutivo para modificar esa fijación, es delegar en su favor aunque no sea más que parcialmente, la potestad legislativa, contrariando la prohibición del artículo 49 constitucional que previene que en ningún caso diverso del de suspensión de garantías, pueden otorgarse al Ejecutivo facultades para legislar. Son sin género de duda muy importantes las consideraciones que hace la recurrente acerca de la evidente conveniencia de facultar al Ejecutivo para modificar las tarifas de importación y exportación en concordancia con las fluctuaciones de los precios en el concepto internacional; pero dentro de las normas constitucionales vigentes en el país, no es posible admitir ese sistema que pugnaría con las citadas disposiciones de la Ley Suprema. (Quinta Epoca, Segunda Sala, Fuente: Informe 1949, Página: 208)

En relación con el mismo problema se resolvieron diversos precedentes, tal como se advierte de la tesis que lleva por rubro, texto y datos de identificación los siguientes:

“IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN, FACULTADES ANTICONSTITUCIONALES PARA QUE EL EJECUTIVO LEGISLE EN MATERIA DE. El artículo 73, fracciones VII y XXIX, de la Constitución, prohíbe que se autorice por el Congreso de la Unión al ciudadano presidente de la República, para modificar las Tarifas de los Impuestos de Exportación. El Congreso tiene la facultad exclusiva de gravar el comercio exterior y de establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de egresos y el presidente de la República, en ningún caso puede establecer impuestos, y será inconstitucional la delegación de facultades que para ello se haga en su favor; y si modifica una tarifa, la modificación implica la creación de un nuevo impuesto que, por las razones ya dichas, resulta anticonstitucional” (Quinta Epoca, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Tomo: CIX, Página: 2096).

De la lectura de estas tesis se advierte que en aquel momento se declaró inconstitucional el Decreto antes transcrito al estimar que implicaba una violación a diversos preceptos constitucionales, entre otros al 31, fracción IV, y al 49, pues al pretender el Ejecutivo establecer la tasa de una contribución, materia reservada a una ley del Congreso de la Unión, se transgredía el principio de legalidad consagrado en el primero de los citados preceptos, a la vez que se creaba por el Ejecutivo Federal una disposición de observancia general de igual jerarquía a las leyes emanadas del Congreso, transgrediéndose el principio de división de poderes; sin que obstará a ello la circunstancia de que el propio legislador hubiera facultado al Presidente de la República para tales efectos, pues el mencionado artículo 49 establecía con toda claridad que en ningún caso diverso a la suspensión de garantías, se podía conferir a éste la facultad para legislar.

Entonces, fueron los criterios de la SCJN los que provocaron que el Poder Revisor de la Constitución adicionara el párrafo segundo del artículo 131 constitucional con el fin de dotar al Ejecutivo de la Federación, desde la propia sede constitucional, de las facultades necesarias para emitir disposiciones de observancia general en materia de comercio exterior, arancelarias y no arancelarias, que tuvieran la misma jerarquía y efectos que las leyes emanadas del Congreso de la Unión.

Incluso, ante la trascendencia de la reforma en comento, la propia Cámara de Diputados estimó conveniente que no se realizara un cercenamiento permanente de la facultad legislativa conferida en la Norma Fundamental al Congreso de la Unión en materia de comercio exterior, por lo cual se modificó el texto de la iniciativa para precisar que mediante una autorización de ese órgano legislativo el Ejecutivo podría ejercer la referida facultad, autorización que conforme al propio Dictamen se daría en una ley, ya fuera que éste lo solicitara o que aquél lo considerara conveniente.

Además, en el texto finalmente aprobado, a propuesta de la Cámara de Diputados se precisó que tal facultad se ejercería en casos de urgencia, y que el uso de las atribuciones legislativas delegadas estaría sujeto a revisión y aprobación del Congreso, al enviarse a éste el presupuesto fiscal de cada año.

Por otra parte, en relación con el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución General de la República, la Cámara de Diputados estimó conveniente adicionar el párrafo último de este precepto con un enunciado en el que se precisara que “En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgará al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”, con el fin de precisar que al Ejecutivo Federal solamente pueden otorgarse facultades para legislar, es decir, para emitir disposiciones de observancia general de la misma jerarquía de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, en los casos

de suspensión de garantías referidos en el artículo 29 y en las materias a que se refiere el párrafo segundo del artículo 131 constitucional.

En relación con la aprobación de la propuesta contenida en el Dictamen antes referido, por representar una expresión de las ideas que llevaron a su aprobación, a continuación se reproducen los argumentos esgrimidos por dos diputados de la Comisión de Puntos Constitucionales que apoyaron el dictamen que a la postre se aprobó.

- El C. Pérez Gasga Alfonso: Señores diputados: Voy a procurar ser lo más breve posible para fundar los motivos de la iniciativa y para fundar también los motivos del dictamen.

Debo comenzar por expresar que los constituyentes de Querétaro, en el artículo 49 constitucional, no incluyeron el párrafo que se incluyó en la reforma de 1937, o lo que es lo mismo, lo que decía el artículo 49 era que no podían reunirse dos o m s de los Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Poder Legislativo en un individuo, salvo el caso de suspensión de garantías a que hace referencia el artículo 21.

Bajo la vigencia de este precepto constitucional, constantemente el Congreso había otorgado facultad al Ejecutivo para expedir leyes de destinándole, incluso Códigos, o lo que es lo mismo existía una costumbre que podía considerarse mala costumbre, de que sin necesidad y para quitarse labores, el Congreso deba facultades al Ejecutivo a fin de que expidiese leyes de toda índole. Se explica entonces que bajo el régimen del señor general Cárdenas se hubiese propuesto una iniciativa que modificara el artículo 49, en el sentido de expresar que en ningún otro caso se concedería al Ejecutivo facultad extraordinaria para legislar, y se fue así, del extremo de autorización para expedir leyes por delegación del Congreso, a un sistema de Prohibición absoluta.

Los defectos de esta prohibición, las desventajas de esta prohibición radical se han observado a través del tiempo y ese es el motivo por el cual en diversas ocasiones en que se ha pretendido hacer frente a situaciones económicas de emergencia y de vital necesidad para el país, toda actividad legislativa, toda determinación por parte del Ejecutivo ha encontrado el tropiezo del artículo 49 constitucional y se ha estrellado ante las decisiones de la Suprema Corte de Justicia, la cual al reconocer los motivos esenciales de conveniencia, de justicia, de necesidad y de protección, estima que a pesar de eso, existe un escollo, un tropiezo en la parte prohibitiva del artículo 49 constitucional.

En el proyecto de dictamen, o más bien dicho, en el dictamen, mencionábamos lo que dice una ejecutoria de la Corte: "Por las fluctuaciones tan frecuentes y ocasiones bruscas de los precios en el comercio internacional, hay notoria necesidad de obrar con la mayor rapidez para dictar oportunamente las medidas indispensables a la preservación del valor de nuestra moneda y, en general, de la economía del país".

Pero dice la Corte: "Estas medidas a pesar de que son urgentes, a pesar de que no se pueden tomar con la oportunidad necesaria la Cámara o el Congreso y en algunas ocasiones, porque las cosas requieren mayor rapidez y en otras porque el Congreso no está reunido, a pesar de eso, estimamos que leyes de esta especie pugnan con la prohibición radical del artículo 49 de la Constitución, en su parte final".

En otra ejecutoria, expresa en su parte conducente: "Así pues, la fijación de la cuota de los impuestos es atributo de la ley y forma parte necesaria de la facultad legislativa en materia tributaria, por lo que autorizar al Ejecutivo para modificar esa fijación es delegar en su favor aunque sea menos que parcialmente, la potestad legislativa, contrariando la proposición del artículo 49 constitucional que previene que en ningún caso diverso del de suspensión de garantías puede otorgarse al Ejecutivo facultades para legislar".

Entonces, pues, nos encontramos con que todas las medidas de prohibición que ha pretendido dictar el Congreso mexicano tienen el tropiezo del artículo 49 constitucional. No se discute, no se duda de la urgencia, de la conveniencia ni de la necesidad de dictar determinadas medidas que son protectoras del régimen económico y del desarrollo del país; pero se encuentra uno en presencia de que esas medidas, o se dictan con la urgencia necesaria para que sean eficaces o no llegan a dictarse.

El Congreso se reúne y actúa durante cuatro meses; de manera que si la medida se presenta con carácter de urgente en el receso, no se podrá dictar, y si es tan urgente que requiere una mayor rapidez, una mayor celeridad de la que requiere el tiempo de trabajo en las Cámaras, entonces cuando las medidas se dictan resultan inoportunas.

Naturalmente que sobre este particular no debo insistir porque está en la conciencia pública este hecho y porque yo entiendo que también es del conocimiento de los mismos impugnadores. El problema, pues, se presenta así: El fenómeno existe y requiere una adecuada solución. Es indispensable que exista cierta movilidad, cierta flexibilidad en el sistema arancelario para

proteger la economía del país y para organizar los diversos fines a que la iniciativa se refiere, y entonces esos aranceles que conforme a la ley deben ser expedidos por el Congreso, quedarían rígidos si no hubiese manera de modificarlos.

Esta Cámara, cuando trató la Ley de Ingresos del año pasado, aprobó un artículo, el 10, por el cual se facultaba al Ejecutivo para aumentar en un cien por ciento las tarifas de ingresos y en un cincuenta por ciento las de egresos; y el dictar medidas tendientes a aumentar o disminuir cuotas arancelarias y evitar el tránsito de mercancías, se encuentran en los casos previstos por el artículo 10 y son exactamente los mismos a que hace referencia la iniciativa presidencial.

Nos encontramos en presencia de casos en que el Congreso consideró necesario dictar acuerdos de esta especie, concebidos en el artículo referido de la Ley de Ingresos como una necesidad; y de este artículo tendría que estimarse como inconstitucional ante el claro y preciso criterio de la ejecutoria de la Suprema Corte, si no se estableciese la necesaria modificación al artículo 49 para el efecto de atemperar el precepto; para no hacerlo excesivamente rígido; para no pasar de un extremo a otro como sucedió con la reforma de 1937 y cuando se trata del bien del país; cuando el propósito del Congreso es que se realice el bien público, entonces no puede decirse que no se está cumpliendo con un deber democrático al aprobarse esa reforma. Si queremos entender en sus orígenes el artículo 29 constitucional, nos encontramos con que éste lo que autoriza es la expedición de una ley de suspensión de garantías. Dice al artículo 29: "En los casos de invasión perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y en los recesos de esté, de la Comisión permanente, podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deber hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en el tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde".

Pero la suspensión de garantías que permite el artículo 29 es un caso de gravedad por guerra o por trastorno de carácter interno;

es porque en determinadas situaciones tan graves como ésta el Congreso no puede ejercer su función, y entonces la delega para el efecto de reunirse el Poder Legislativo en una sola persona, de modo de hacer frente a un grave problema nacional; pero es que para todas las necesidades de carácter económico ¿sería conveniente, sería prudente, sería necesario expedir una ley de suspensión de garantías? ¿No sería alarmante que de esta forma procediese el Congreso? Honradamente creo que sí.

La crítica que concretamente hace el señor diputado Chapela al dictamen, se concreta a estos tres puntos: incomprensible celo de las Comisiones para dar al Ejecutivo más facultades de las solicitadas.

Con todo el respeto que me merece el señor diputado Chapela, digo que eso no es exacto. El dictamen de las Comisiones no da al Ejecutivo más facultades de las que pide la iniciativa. En la iniciativa se solicita que el artículo 131 contenga un segundo párrafo por medio del cual quede facultado el Ejecutivo "para aumentar o disminuir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el Congreso de la Unión", o lo que es lo mismo, la iniciativa, como fue presentada lo que sugiere ¿es un cercenamiento definitivo de las facultades que corresponden al Congreso, para que esas facultades pasen en materia arancelaria, definitivamente, al Poder Ejecutivo? Así, la iniciativa dice: "El Ejecutivo queda facultado para aumentar, disminuir, etc., para modificar los aranceles, para modificar una ley del Congreso".

Esta es una fusión absolutamente excesiva y contraria al principio de división de los Poderes; o lo que es lo mismo, no es posible permitir que la Constitución misma cercene una facultad del Congreso para pasarla permanentemente al Ejecutivo.

Las Comisiones consideraron que en presencia de un problema que no puede negarse, lo único que podría hacerse sería establecer en la Constitución que el Congreso tiene la facultad de delegar esa función, en forma transitoria, circunstancial, para atender necesidades urgentes, al Ejecutivo.

En el propio dictamen las Comisiones creyeron conveniente hacer referencia al criterio de alguna ejecutoria de la Suprema Corte de los Estados Unidos, en cuya Constitución se encuentra también un precepto semejante al del artículo 29. Y se conduce así: " El Congreso no puede delegar su facultad de hacer la ley; pero puede hacer la ley delegando autoridad para determinar un hecho o estado de cosas de las que la ley se propone hacer depender su acción".

Y en el texto constitucional lo único que se establece es que el Congreso está facultado para expedir esa ley. El que delegué la autoridad se determina por medio de las regulaciones dentro de las bases que se fijan en la Ley del Congreso, cada vez que se haga esa delegación. Entonces, podemos afirmar categóricamente que no es exacto que el dictamen pretenda dar al Ejecutivo más de lo que la iniciativa propone; por el contrario, las Comisiones, celosas de la facultad exclusiva del Congreso para legislar, y en presencia de un caso de necesidad incontrovertible, considera indispensable para el mejor funcionamiento de nuestro régimen jurídico, que el Congreso esté en capacidad de facultar al Ejecutivo para expedir determinadas modificaciones a las tarifas arancelarias; no le da más facultades, sino, por el contrario, las restringe y las acomoda al régimen constitucional.

La segunda objeción consiste en que las Comisiones han procedido en forma inusitada, porque "por carambola" proponen la modificación de un texto constitucional que no fue sugerido por la iniciativa del Ejecutivo. Aun cuando se expresó que "eso es lo de menos", sin embargo se argumenta que la conducta de las Comisiones es inconveniente. Yo creo que cuando se está en presencia de una iniciativa de reformas constitucionales y las Comisiones encuentran la conveniencia de la modificación o de la reforma constitucional sugerida en el precepto, pero si no corrigen la redacción de otro precepto correlativo dejan a la Constitución en estado de discrepancia o de contradicción, y entonces el Congreso no puede o no debe hacer otra cosa sino velar por que todos los preceptos constitucionales actúen en una forma armónica.

De aquí que la modificación del artículo 131 constitucional, como quiera que implica una posible delegación de facultades para legislar, requiere una modificación concordante con el párrafo segundo del artículo 49.

Por otra parte, el espíritu de la reforma de 1937 se mantiene, porque en vez de que en ningún caso se conceda facultad para legislar, se establece que en ningún caso, fuera del de excepción del artículo 131, podrá el Congreso delegar facultades al Ejecutivo para legislar.

Se afirma que la reforma es innecesaria, porque son posibles de resolverse las cuestiones que pretende resolver la reforma por otros procedimientos fijados por nuestra Constitución.

No se expresó con exactitud cuáles serían esos procedimientos y cómo podrían operar; pero me imagino que la sugerencia es que

el camino está en el artículo 29 constitucional, o lo que es lo mismo, cuando estamos en un período que no es de guerra, sino en presencia de una grave crisis que se viene acentuando desde hace mucho tiempo, como consecuencia de la pasada guerra y de las dificultades mundiales, entonces, a pesar de que no existe ese estado de guerra, nosotros vamos a pedir una ley de suspensión de garantías en virtud de la cual vamos a cercenar facultades al Congreso, para pasárselas temporalmente y en forma absoluta al Ejecutivo, a fin de que legisle en materia arancelaria.

Me parece que el remedio es mucho más grave y alarmante, porque con sobrada razón se pensaría que el uso de facultades extraordinarias es menos peligroso que el estar inquietando constantemente al país con una declaración de suspensión de garantías, sólo justificable, en el estado de gravedad a que se refiere el artículo 29, que ciertamente es distinto de los fenómenos de carácter económico y que revisten categorías y caracteres completamente distintos. Concretando las objeciones, se habla de que el dictamen no es aceptable por falta de técnica. Yo pido excusas a los señores diputados, porque no entiendo en qué está la falta de técnica.

No se si el Congreso no está capacitado para en presencia de una proposición de reformas constitucionales de un precepto, sugerir las reformas que no sugirió la iniciativa y que son indispensables para armonizar las dos disposiciones legales.

Se dice, en segundo lugar, que "porque con el dictamen se comete el absurdo de renegar de nuestro sistema democrático y de las facultades que el Congreso tiene".

Yo, con toda entereza, tengo que declarar que en mi sentir no se afecta, no se lesiona el régimen democrático por el hecho de que el Congreso, consciente de las graves necesidades del momento, haga una reforma constitucional que preste utilidad bastante a nuestra norma máxima, a fin de estar en capacidad de dictar leyes adecuadas por medio de las cuales el señor Presidente de la República esté en condiciones de hacer frente a las necesidades económicas del país.

Por último, considero que no es justa la afirmación que se hace de que la reforma propuesta es inútil, porque en mi sentir es necesario modificar el artículo 131 en su adición, ya que los fines que persiguen no se pueden alcanzar a través del artículo 29 por medio de la suspensión de garantías.

- El C. Rocha Jr. Antonio: Es cierto que estamos estudiando uno de los asuntos más trascendentales y de capital importancia que

haya tocado conocer a esta Cámara de Diputados; pero no es exacto que se pretenda sorprender al pueblo de la nación con una reforma constitucional inmediata y sin remedio. Parece que los señores diputados de Acción Nacional olvidan que en estos momentos la Cámara de Diputados no asume funciones irrevocables, sino que sus actos habrán de ser conocidos por la Cámara de Senadores y por toda las Legislaturas de la República. Olvidan que la petición arranca del Ejecutivo Federal y de su gabinete, y que ha sido objeto de estudio meditado frente a circunstancias capitales. Después de que ustedes resuelvan lo conducente, el Senado de la República tomará conocimiento del caso, y si encuentra que la propuesta del Ejecutivo y de la Comisión son razonables, lo turnara a las Legislaturas de los Estados, y de esta manera, siguiendo los lineamientos contenidos en la propia Carta Magna, se introducirá la reforma si es procedente.

Si la Constitución fuere algo intocable, un "tabú" que no pudiese de ninguna manera alterarse, no hubiese la propia Constitución consignado dentro de su ordenamiento la manera de alterarla; y no otra cosa, aunque plausible por muchos aspectos, fue la reforma de los años de 1937 y 1938, puesto que la Constitución Política Mexicana, tal como nació en Querétaro, no contenía esa situación.

La alarma del señor diputado Martín del Campo frente a lo que él trata de llamar "la pérdida de la fisonomía del régimen constitucional mexicano" es un viejo temor muchas veces alegado ante muchos parlamentos de la tierra. Precisamente uno de los más distinguidos exponentes del verdadero constitucionalismo, Mádison, aquél que fraguara y creara en su esencia la Constitución Americana, refutaba esta tesis con palabras tan claras que nos pueden iluminar a ciento y tantos años de distancia en esta ocasión. Mádison decía lo siguiente. Hacía referencia a quienes afirmaban que la tesis de Montesquieu creaba la división de Poderes sin limitación de ninguna especie, y decía: "El Federalista, XLVII.

(Mádison). - - - De estos hechos, que son los que guiaron a Montesquieu, es posible inferir con claridad que al decir: "No puede haber libertad donde los poderes legislativo y ejecutivo se hallan unidos en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados", o "si el poder de juzgar no está separado de los poderes legislativo y ejecutivo", no quería decir que estos departamentos no deberían tener una intervención parcial en los actos del otro o cierto dominio sobre ellos. Su idea como lo

expresan sus propias palabras y todavía con más fuerza de convicción, como lo esclarece el ejemplo que tenía a la vista, no puede tener más alcance que éste: que donde todo el poder de un departamento es ejercido por quienes poseen todo el poder de otro departamento, los principios fundamentales de una constitución libre se hallan subvertidos. Este habría sido el caso dentro de la Constitución que estudió, si el rey, que es el único magistrado ejecutivo, hubiera poseído asimismo todo el poder legislativo o la administración suprema de la justicia; o si todo el cuerpo legislativo hubiera dispuesto de la autoridad judicial suprema o de la suprema autoridad ejecutiva".

Es decir, el más claro de todos los exponentes de las tesis constitucionalistas, no estimó que el hecho transitorio de facultar al Ejecutivo para expedir leyes, subvierta la fisonomía fundamental de la democracia y de los pueblos federalistas donde exista la división de los Poderes; pero tampoco los tratadistas que han estudiado nuestra Constitución, estiman que tal cosa ocurra en México; es decir, que se haya planteado una firme división de Poderes sin colaboración de los mismos, y así tenemos que Tena Ramírez nos dice lo siguiente:

"Nuestra Constitución consagra la división de los tres poderes el legislativo, ejecutivo y judicial y realiza su colaboración por dos medios principales: haciendo que para la validez de un mismo acto se necesite la participación de dos poderes (ejemplo: en la celebración de los tratados participan el Presidente de la República y el Senado) u otorgando a uno de los poderes algunas facultades que no son peculiares de ese poder, sino de alguno de los otros dos (ejemplo: la facultad judicial que tiene el Senado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios con fuero).

Así, pues, aunque el primer párrafo del artículo 49 no hace sino expresar la división de los poderes federales, es posible deducir de la organización constitucional toda entera que esa división no es rígida, sino flexible o atenuada; no hay dislocamiento, sino coordinación de poderes".

Y si observamos detenidamente nuestro texto constitucional, seguramente que encontraremos muchos casos en que concurren facultades de un poder en otro. La Cámara de Diputados puede ser órgano de acusación en cierto tipo de delitos, que es facultad privativa del Ministerio Público, órgano del Poder Ejecutivo. El Senado de la República es el tribunal específico que sentencia e impone penas en los casos de delitos oficiales. Aquí tenemos pues cómo el propio Poder Legislativo,

en ciertos casos, realiza funciones del Ejecutivo, y en otros casos del Judicial. Veamos ahora el Poder Ejecutivo: son órganos del Poder Ejecutivo el Tribunal Fiscal de la Federación, las juntas federales de Conciliación y Arbitraje, los Tribunales de Justicia Militar, que imponen las más graves y trascendentales penas de que tiene conocimiento nuestra vida institucional, y sin embargo, esos tribunales, esos órganos del Poder Ejecutivo no dependen del Poder Judicial de la Federación ni del Poder Judicial de los Estados en ningún caso. Tenemos también otros ejemplos a los cuales se podría hacer referencia. El Poder Judicial tiene sus propios funcionarios, como son los jueces. Esta es una función ejecutiva de la que hace uso el Poder Judicial; pero hay más, el Poder Judicial como supremo defensor e intérprete de la Constitución va creando lo que se llama jurisprudencia constructiva, que no es otra cosa que colocarse sobre el Poder Legislativo en nombre de la Constitución para variar sus actos. Podría decirse que al obrar en esta forma lo hace porque la Constitución misma en su supremacía le impone la necesidad de actuar, y esto es cierto; pero en la realidad podríamos tener presente la expresión del Presidente de la Corte Americana cuando dijo que la Constitución es lo que quieren que sea los jueces que la interpretan. Y así encontramos cómo ese alto tribunal varía muchas veces su modo de pensar, su propia jurisprudencia, y es natural que entonces al darle una ley dos sentidos en alguna de las ocasiones no estuvo en lo justo y en aquella, en cierta forma, invadió la jurisdicción del Poder Legislativo. Pero señores, no hay más que un criterio definido en materia constitucional y en materia legal. No hay más que la realidad de los pueblos y de los momentos que se vive. Ninguna doctrina nació antes que los pueblos y ni antes del Estado. Todas las doctrinas las forjaron la historia, los hombres mismos. Y es natural que así lo sea, y es natural como consecuencia lógica que las leyes vayan variando, que se transformen. Tampoco es exacto, como dice el señor diputado Robles Martín del Campo, que perderíamos nuestra fisonomía.

Quizá le pudiéramos decir que nuestra verdadera fisonomía, aunque lamentándonos de ello, no ha sido la de función exacta, capital del Congreso, sino la de las facultades extraordinarias. Esto es lamentable y contra ello debemos de luchar cuando no se justifique por situaciones elevadas y de patriotismo pero no podemos negarlas cuando exista razón para entregarla al Ejecutivo la defensa del país, negándole esas facultades en

nombre de principios que ni siquiera encuentra su plena justificación.

Yo le pregunto al señor diputado Robles Martín del Campo, ¿querría que se convocara al Congreso para variar el valor de las tarifas arancelarias o cuando varía la moneda, o para decirle que se va a variar el valor de la moneda y que por consecuencia hay que variar los aranceles y comunicárselo al mundo entero? Entonces se producirán fenómenos catastróficos. Lo que pasa es que hace doscientos años, cuando se forjó en la mente de los teóricos la división de los Poderes, ni había los medios de comunicación tan rápidos ni los problemas económicos eran tan profundos como los que hoy día sufre y vive esta humanidad. Esas doctrinas verticales, necesariamente tienen que cambiar frente a problemas de realidad. ¿Qué puede hacer un pueblo si no elevar sus tarifas cuando tiene que enfrentarse con variaciones diarias y cambios de moneda en todos los lugares de la tierra y con las comunicaciones tan rápidas que no le permitirán sacar a tiempo sus productos?

Señores, si el Ejecutivo va a convocar al Legislativo para poder subir la cuota arancelaria prohibitiva de la importación de automóviles, esto ocurrirá cuanto todos los automóviles necesarios ya hayan sido importados. Eso no es posible; es necesario, por razón obvia, otorgarle al Ejecutivo, en casos determinados y en circunstancias especiales, la facultad de alterar esas tarifas.

Por lo demás, yo quiero hacer notar circunstancias de los tratadistas de Derecho Constitucional mexicano: de los actuales, Tena Ramírez es el que me ha convencido en mayor grado, y de él voy a hacer una segunda cita que tiene muy estrecha relación con lo que estamos tratando, Dice lo siguiente: "Pensamos, por todo ello, que la reforma de 38, en lugar de haber confirmado una situación que abiertamente rechaza nuestra realidad, debió abordar el problema desde el punto de vista de esa realidad, para acoger otros casos como los antes anotados, en que, aparte de los previstos por el artículo 29, el Congreso pudiera delegar facultades legislativas en el Presidente de la República".

Creo, señores que podríamos resumir nuestra posición de la siguiente manera: los más claros exponentes de la doctrina constitucionalista no son partidarios verticales de la división de Poderes, sino de su colaboración. La Constitución mexicana no recoge la perfecta división, sino que atribuye en muchos casos a un Poder, facultades propias y específicas de otro. Las Constitución es siempre producto de una realidad. Por eso es

modificable, y dentro de ella misma está postulado que autoriza a modificarla. La realidad nacional exige en estos momentos una reforma de orden constitucional, para hacer frente a problemas de carácter económico extraordinariamente urgente. Nuestros tratadistas han conocido las facultades extraordinarias, justificándolas en sus libros, en sus tesis y en la propia jurisprudencia de la Corte, y aún juzgan que la reforma de 1937 exageró el punto que tuvo algo de romántico y algo de apartado de la realidad.

Entonces señores diputados, nosotros no creemos que existan en realidad los tan graves cargos que han lanzado los señores de la oposición. No se pretende sorprender al pueblo de México. El supremo Poder da el tiempo para los diversos dictámenes, y este dictamen es uno de los primeros pasos para informar a la nación; y este es uno de los primeros pasos para introducir la reforma.

Podríamos hacer referencia a otro argumento, sobre todo a los cargos que se han formulado sobre el particular; pero creemos que es innecesario, porque para nosotros la única razón que puede justificar el hecho es la esencia misma de las cosas; y entonces, si la reforma declara que el Poder Legislativo podrá autorizar al Ejecutivo para esto y para lo otro, quiere decir, sencillamente, que de la entrega positiva y real que de las facultades transitorias y temporales haga el Poder Legislativo al Ejecutivo y del uso que éste sepa hacer, será donde esté la esencia misma de la bondad o del error del paso dado, no de la transferencia constitucional de autorización, sino en el hecho positivo; cuando nosotros le otorguemos al Ejecutivo las primeras facultades, será donde tendremos que decirle por un año o por dos para ésto, para aquello. Y es más: él tendrá, año por año, en los casos en que se le otorgue, que someter al conocimiento del Poder Legislativo el uso que del mismo haya hecho.

La jurisprudencia mexicana, la tesis de Landa, la tesis de Vallarta ha sido que no se funde un Poder en otro, sino en el caso de que se transfieran en lo absoluto las funciones, es decir, que si de las 30 fracciones del artículo 73 de la Constitución, nosotros solamente declaramos que podemos autorizar bajo ciertas condiciones al Ejecutivo, para que de una de ellas en ciertas condiciones y en defensa del país pueda hacer uso, seguramente que ni ha desaparecido el Poder Legislativo, ni se ha fundido con el Ejecutivo, ni hay ningún tirano que tenga en sus manos todos los Poderes para hacer uso arbitrario de los mismos, pues él

tendrá que rendir su informe al Legislativo y seguramente tendrá que fundar sus actos en verdadero patriotismo.

Señores diputados: Es cierto que es trascendental el momento, pero también es cierto que los problemas que confronta el país nos exigen de nuestro patriotismo, de nuestra acción no sólo pensar en la doctrina, sino poner los pies sobre la realidad para defender a nuestro país frente a la crisis de la cual tendrá que hacerse cargo, porque incuestionablemente horas más tarde, días más tarde, tendríamos que lamentar la imprevisión de no haber sabido dar a un Poder central la función de la defensa de la patria. La suspicacia doctrinaria que se alega no encuentra conceptos esenciales que la funden.”.

Una vez votado y aprobado el texto de la referida iniciativa, con las modificaciones introducidas en la Cámara de Diputados, la minuta correspondiente se remitió a la Cámara de Senadores, la cual la aprobó en los términos propuestos por la Cámara de origen. En el dictamen elaborado por las Comisiones respectivas del Senado se sostuvo:

**“CÁMARA DE SENADORES
DICTAMEN Y DISCUSIÓN
MÉXICO D.F., A 23 DE DICIEMBRE DE 1950
H. ASAMBLEA:
DICTAMEN DE LA**

Nos fue turnado, para estudio y dictamen, el expediente formado con la Minuta Proyecto de Ley aprobada por la H. Cámara de Diputados sobre reformas de los artículos 49, y 131 de la Constitución General de la República, iniciada por el Ejecutivo de la Unión.

Creemos conveniente no rehuir los verdaderos alcances tanto teóricos como prácticos de dicha iniciativa, sino afrontarlos con toda claridad. Emplear eufemismos en casos como el presente, en que están de por medio aspectos trascendentales de la vida económica y política del país, resultaría perjudicial. La cuestión se plantea en los términos siguientes:

¿Debe respetarse estrictamente el principio de la división tripartita de los Poderes, consignada en la Constitución, aun cuando la realidad indique la necesidad o conveniencia de no hacerlo en determinados casos; o deben atenderse excepcionalmente los imperativos de la realidad aun cuando sea en mengua de la rigidez del principio?

La verdad es que sí se ataca el principio de la tripartición de los Poderes, tanto cuando inconstitucionalmente se delega una

facultad del Legislativo en favor del Ejecutivo, como cuando desde el propio Ordenamiento Constitucional se inviste a éste de una atribución que, por su naturaleza, debería corresponder a aquél.

Técnicamente, el órgano constitucional que nuestro Código Político establece en el artículo 135 no tiene limitaciones a su soberanía: basta que diga que tal o cual acto es atribución de uno de los Poderes para que, aun cuando éste no vaya de acuerdo con su naturaleza intrínseca, jurídicamente tal acto tenga el carácter de legislativo, ejecutivo o jurisdiccional. según el órgano del Estado al que haya sido confiado.

Se concluye, por ende, que las Cámaras del Congreso de la Unión y la mayoría de las Legislaturas de los Estados, actuando en los términos y conforme a los requisitos exigidos en el artículo 135 citado, tienen facultad para decidir en favor de cualquiera de los dos extremos de la alternativa, aun cuando en el propio Ordenamiento Constitucional existan disposiciones en contrario. Trataremos, ahora, de precisar cuál de los dos presupuestos del dilema es el conveniente para la Nación.

Estimamos que el criterio de esta H. Cámara no debe detenerse ante la consideración de que un principio es absolutamente inviolable. El bienestar del pueblo mexicano y los intereses de la Nación no sólo están por encima de los intereses individuales o de grupo, sino aun sobre la teórica intangibilidad de los principios.

En el caso concreto a que nos venimos refiriendo puede todavía extremarse el argumento, señalando la repetida e insistente violación del principio en nuestra propia Constitución y en las de todos los demás países del mundo que han adoptado, para su régimen interior, la clásica división de los Poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Todos los tratadistas están de acuerdo y cualquier estudiante de Derecho Constitucional o Derecho Administrativo sabe que no es posible trasplantar el principio en toda su rigidez, de la teoría a la práctica y que abundan los ejemplos de actos que teniendo una naturaleza intrínseca determinada, siempre han sido atribuidos a un Poder de diversa categoría. En nuestra propia Constitución los encontramos: la facultad de reglamentar las leyes es eminentemente legislativa y, sin embargo, se confía al Ejecutivo (artículo 89. fracción 1); la expedición de nombramientos en ejecución de una ley, que es acto propio del Poder Ejecutivo y, constitucionalmente, se atribuye también al Legislativo y al Judicial (artículos 77 fracción III y 97, respectivamente): y por

último, la atribución intrínsecamente jurisdiccional de juzgar. confiada al Poder Legislativo (artículo 111).

No sería, pues, inusitado en nuestro Derecho que se instituyera otro caso más. y ello demostrarla, sin lugar a dudas, que cuando excepcionalmente se rompe la teoría ante el imperio de la realidad; que cuando, aun con violación de un principio rigorista se establecen excepciones, ni se rompe el equilibrio de los Poderes, ni se derrumba nuestro régimen democrático, ni se destruyen sus instituciones.

Ahora bien; con toda justificación hace ver la exposición de motivos cómo determinadas clases de impuestos no tienen como finalidad única la de que los particulares contribuyan a los gastos públicos ni obedecen exclusivamente a exigencias del Erario de la Nación, sino que. concomitantemente, y en forma decisiva, llenan otras muy importantes necesidades colectivas: "Favorecer el desarrollo de las industrias nacionales mexicanas, lograr el florecimiento de 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., etc. Asimismo, que en un momento determinado, mediante impuestos elevados o reducidos o la creación o supresión de fracciones en las tarifas de importación o de exportación, por medio de restricciones a unos y otras, así como al tránsito de los productos y aun mediante su prohibición, es factible estabilizar la moneda e impedir la elevación de los precios en bien de la población mexicana y del propio país. o bien, cubrir un déficit presupuestario.

Este es, precisamente el caso de las tarifas arancelarias: podrán constituir un importante renglón de ingresos; podrán servir para cubrir en parte muy considerable, exigencias presupuestales; pero también fungen de insubstituibles reguladoras del comercio internacional, cuyas numerosas implicaciones tienen tanta trascendencia en la vida económica del país.

Por otro capítulo, debe también convenirse en que la intervención legislativa, en casos como los señalados, no podrá ser siempre tan oportuna y eficaz como se deseara y lo vayan exigiendo las circunstancias. Efectivamente, por su propia naturaleza, toda iniciativa debe pasar a través de dos asambleas deliberativas y. por ello, la actuación del Congreso es, y tiene que ser, laboriosa y, por tanto, lenta.

Todavía debemos agregar que, constitucionalmente, las Cámaras tienen un limitado y realmente breve período ordinario de

sesiones, con máximo de cuatro meses al año; que no es recomendable convocar al Congreso, con demasiada frecuencia, a períodos extraordinarios y que, aun cuando así se hiciera, el cumplimiento de las términos y requisitos señalados por nuestra Carta Magna impediría. de todos modos, una intervención rápida y eficaz del Poder Legislativo para hacer frente a cualquiera emergencia, monetaria o financiera, pongamos por caso, lo que podría llegar a ser de incalculables y perjudiciales consecuencias para la economía de la Nación.

En cambio, el Ejecutivo actúa permanentemente por una parte y, por la otra, de su intervención puede esperarse la agilidad de la concepción y la rapidez en la ejecución que son características del pensamiento y la acción individuales.

Si a lo anterior se añade que la conquista del tiempo y el espacio lograda por el hombre; que la creciente rapidez de las comunicaciones, en todos los órdenes, ha ligado entre sí, más que nunca, a todos los pueblos de la tierra, y que las repercusiones de un fenómeno acaecido en un punto determinado son inmediatas, casi pudiera decirse que simultáneas, en todas partes, porque el telégrafo, la radio, etc., al difundir rápidamente la noticia transmiten también las inquietudes sociales, económicas o de otra índole que fueron su causa, o son su consecuencia, y es frecuente ver cómo, por contagio. surgen fenómenos semejantes en los lugares más apartados; si se tiene en cuenta que unas cuantas horas de duda pueden ser nocivas para la industria, para la agricultura, para el comercio, para la banca y, por tanto, para los obreros, para los campesinos, para la llamada clase media, en suma, para todo el pueblo; debe concluirse obviamente que es indispensable encomendar las funciones más delicadas al órgano del Estado que se encuentre en mejores condiciones para adaptarse, con la urgencia que el caso requiera, a las cambiantes circunstancias de la vida moderna, aunque para ello sea necesario prescindir de la estricta aplicación de una teoría a la que, por lo demás, ya se le reconocen varias y legítimas excepciones.

No se puede, pues, hacer caso omiso de ingentes necesidades reales en nombre de la inviolabilidad de un principio que, aun cuando parezca paradoja, no es, ni ha sido, inviolable ni inviolado.

Y es lógico que así suceda, porque esta clase de principios de Derecho Público no son leyes inmutables de la naturaleza; son creaciones del hombre encaminadas a una mejor regulación de la convivencia humana: son medios, no fines; son instrumentos que

deben usarse de conformidad con los variables acontecimientos del devenir de los pueblos; no pueden ser estáticos porque la vida es dinámica. Si es necesario modificarlos, restringirlos y aun abolirlos, en nombre del bienestar general debemos hacerlo, sin que nos arredre la opinión contraria de quienes quisieran conservarlo todo intangible. Es lo que han hecho todas las Revoluciones: no detenerse ante las cosas ni ante las ideas consagradas; destruir de un golpe el tabú intocable cuando las necesidades colectivas así lo exigen.

Estamos contemplando la lucha sin tregua que todos los órganos del Estado vienen sosteniendo para impedir que se agraven las penosas condiciones económicas de las grandes masas del pueblo, como consecuencia de trastornos económicos internos o como reflejo de la situación mundial, lucha en la que el Poder Legislativo ha participado dentro de sus atribuciones, modesta pero decididamente. No vamos ahora, por miedo a atenuar el rigor de un principio, a prescindir de un factor importante en esta lucha y que quizá pueda usarse para evitar que la escasez y la carestía se acentúen.

Lo que decimos del principio de la división de Poderes podemos repetirlo para todos los demás que inspiran a los regímenes democráticos. La democracia, considerada en sí misma, no es tampoco estática: ha evolucionado y seguirá evolucionando, al compás que le marquen los hechos históricos. De no hacerlo, quedará relegada a una teoría del pasado.

Si la flexibilidad de facultades puede servir para lograr que el pueblo satisfaga sus necesidades más ingentes, adoptemos la flexibilidad de facultades, porque el pueblo no alivia sus urgencias con teorías.

En otro orden de ideas, expresamos también nuestra opinión de que no debe temerse tanto a las palabras: se ha dicho que el Congreso no debe abdicar de sus atribuciones específicas como Poder Legislativo. Los reyes abdicaban porque creían o fingían creer que el trono, por derecho divino, era suyo, en propiedad con todos sus atributos de uso, usufructo y abuso. Nosotros sabemos que no somos dueños de atribución alguna, que estamos ejerciendo poderes delegados del pueblo y que, si en un momento dado, las instrucciones contenidas en el poder que nos ha sido conferido, resultan contrarias a los intereses de nuestro mandante que es el pueblo de México, debemos variarlas de acuerdo con él, porque la función esencial del mandatario es cuidar y servir los intereses de quien le otorga el mandato.

Ahora bien, no es necesario llegar tampoco a extremos como los señalados; ni con la aprobación de la iniciativa, ni menos con la del texto votado por la H. Cámara de Diputados va a terminarse la división de Poderes, ni va a desaparecer el Legislativo. Conservando el acervo de las atribuciones fundamentales que le son propias, no en contra ni al margen de la Constitución, sino de acuerdo con ella, vamos a capacitar al Ejecutivo para que pueda afrontar los problemas que la fijación, en detalle, de los aranceles, pudiera implicar y para que vaya adaptándolos a las necesidades económicas del país.

Con muy buen juicio la H. Colegisladora, sin descuidar los fines esenciales que se persiguen en la iniciativa, atempera los alcances de la misma, al substituir la facultad irrestricta del Ejecutivo para aumentar, disminuir, etc., las tarifas de importación y exportación tal como esta facultad se concebía en el proyecto por la autorización del Congreso, no forzosa, sino potestativa, para mover las tarifas arancelarias, y las restricciones y prohibiciones aduaneras, de acuerdo con las bases fijadas previamente por el propio Congreso, por una parte y, por la otra, de conformidad con las necesidades de la Nación. Establece, además, la obligación del Ejecutivo de dar cuenta al Poder Legislativo con el uso que hubiere hecho de esa autorización.

Existe en nuestra Constitución un antecedente que tiene una gran similitud el de la fracción VII del artículo 73 Constitucional, según el cual el Congreso da las bases generales sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación. Este antecedente, así como el caso que da motivo al presente dictamen, encuadran perfectamente con el invocado por la iniciativa, cuando cita el uso de las llamadas "Leyes Marcos". Refiriéndonos a otro aspecto de la Minuta aprobada por la H. Colegisladora, entendemos que no era rigurosamente indispensable la reforma del artículo 49 constitucional para hacerla concordar con la modificación que se introduce en el artículo 131, puesto que si en un precepto se establece una regla general y, en otro del mismo cuerpo de leyes, una excepción, no es absolutamente necesario que en el primero se consigne dicha excepción o se haga referencia a ella, puesto que es de explorado derecho que para la validez jurídica de las excepciones basta con que estén expresamente previstas; pero como la reforma al artículo 49 contribuye a dar mayor claridad al texto y evita la posibilidad, aunque sea remota, de que pueda creerse en una no aparente sino real antinomia, no tenemos, por nuestra parte.

inconveniente en que también se apruebe, máxime cuando, de ser rechazada en esta parte, tendría que regresar a la Cámara de su origen, lo que probablemente no permitiría disponer del tiempo que es necesario para consultar el voto de las Legislaturas de los Estados dentro del actual período de sesiones, lo que, a su vez, impediría que, durante el próximo ejercicio fiscal, el Ejecutivo pudiera hacer frente, con la urgencia que el caso puede requerir a las posibles contingencias que no es difícil prever desde ahora con que tendría que enfrentarse dada la tensa situación mundial. En suma: ante los peligros que involucra la difícil situación mundial, ante las necesidades vitales del pueblo de México, optamos por poner en manos del Ejecutivo un instrumento adecuado para que pueda sortear esos peligros y defender los intereses de la Nación.

En esa virtud, los que integramos las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales, Hacienda, Aranceles y Comercio Exterior, sometemos a la consideración de esta H. Cámara el siguiente proyecto de LEY QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 49 Y 131 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforman el artículo 49 y se adiciona el artículo 131 de la Constitución General de la República, para quedar redactados en los términos siguientes:

"Artículo 49.-El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar."

"Artículo 131.-

.....
El Ejecutivo Federal 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 cualquier 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."

TRANSITORIO:

ARTÍCULO ÚNICO.- La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el "Diario Oficial de la Federación" Sala de Comisiones de la H. Cámara de Senadores. México, D. F.. a 23 de diciembre de 1950.-Primera Comisión de Puntos Constitucionales: Lic. Gustavo Díaz Ordaz. - Lic. Pedro Guerrero Martínez.-Lic. Fernando López Arias.-Comisión de Hacienda: Lic. Adolfo López Mateos.- Lic. Antonio Canales.-Lic. Adelor D Sala. - Segunda Comisión de Aranceles y Comercio Exterior: Lic. Adelor D- Sala.- Jesús B. González.- Dr. Gustavo A. Uruchurtu ".

El texto finalmente aprobado de los artículos 49 y 131 de la Constitución General de la República, que a la fecha está vigente, es el siguiente:

"Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar."

"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.

El Ejecutivo Federal 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 cualquier 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."

Con base en los elementos que derivan del proceso que dio lugar a la reforma del párrafo segundo del artículo 131 constitucional es posible llegar a diversas conclusiones relacionadas con el alcance de las facultades que el Congreso de la Unión puede conceder al Presidente de la República.

En principio, resulta indudable que con la adición del párrafo segundo del artículo 131 constitucional se facultó al Congreso de la Unión para que, mediante una ley, delegue al titular del Ejecutivo Federal su potestad tributaria para crear, modificar o suprimir aranceles; así como para establecer disposiciones de observancia general de la misma jerarquía que las leyes emitidas por el referido Congreso, a través de las cuales se reglamente el comercio exterior con el fin de realizar cualquier propósito en beneficio del país.

Es decir, mediante la reforma en comento se permitió en sede constitucional que el legislador delegara su facultad de crear leyes tanto en materia arancelaria como no arancelaria al titular del Ejecutivo de la Unión, debiendo entenderse por tales leyes las que en términos de lo previsto en la Constitución General de la República corresponde emitir al Congreso de la Unión y que, por ende, constituyen las normas federales de mayor jerarquía, es decir a través de las cuales se regulan las bases de todas aquellas materias que en la propia Norma Fundamental están sujetas al principio de reserva de ley o cuya fuente de regulación ha sido atribuida en la propia Constitución a ese Órgano legislativo.

Entonces, en virtud de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 131 constitucional, el Congreso de la Unión quedó facultado para delegar al Ejecutivo de la Unión la potestad necesaria para emitir disposiciones de observancia general en materia arancelaria o no arancelaria, que se distinguen por gozar de la misma jerarquía que las leyes dictadas por el Congreso de la Unión, pero con la ventaja de que para su aprobación y efectos plenos en el mundo jurídico, no se requiere seguir el proceso legislativo regulado en el artículo 72 constitucional; potestad cuya finalidad fue dotar al Estado de mecanismos jurídicos eficientes y expeditos que le permitan encauzar las operaciones de comercio internacional en beneficio de la economía nacional y responder con la velocidad necesaria a las fluctuaciones que provoca el intercambio de bienes con el sector externo.

Otro aspecto que debe destacarse es el que dicha atribución se encuentra constitucionalmente sujeta a la existencia de una situación de urgencia que justifica el ejercicio de facultades legislativas extraordinarias por parte del Presidente de la República, por lo que la validez de los Decretos respectivos, por mandato constitucional está sujeta a la existencia de una situación de esa naturaleza.

Además, con el fin de que el Congreso de la Unión mantuviera el control sobre la potestad constitucional para legislar, es decir, para expedir actos formales y materialmente legislativos, especialmente en materia tributaria, el Poder Revisor de la Constitución estimó necesario que el titular del Ejecutivo Federal al enviar al referido Congreso el presupuesto fiscal de cada año, sometiera a la aprobación de éste el uso que hubiere hecho de las potestades legislativas concedidas.

En esa virtud, los términos en que está regulado el ejercicio de esta facultad extraordinaria genera múltiples interrogantes, entre otras:

1. ¿La potestad legislativa en materia de comercio exterior delegada a la persona Presidenta de la República, puede ejercerse válidamente cuando se encuentra el Congreso de la Unión en algún periodo de sesiones?
2. ¿Existe un plazo máximo de vigencia de los Decretos-Ley emitidos por la persona titular del Ejecutivo Federal, con base en la autorización prevista en el párrafo segundo del artículo 131 constitucional?
3. ¿Si la normativa en materia de comercio exterior expedida ante una urgencia por la persona titular del Ejecutivo Federal, por su fuerza de ley, sustituye a la establecida previamente por el Congreso de la Unión, resulta adecuado que ésta continúe vigente sin pronunciamiento alguno de ese Órgano legislativo en el periodo ordinario de sesiones posterior a la fecha en la que se emitió el respectivo Decreto-Ley?
4. La potestad constitucional que asiste al Congreso de la Unión para aprobar los términos en que la persona titular del Ejecutivo Federal ejerció la potestad legislativa delegada ¿implica que si dicho ejercicio no se aprueba, los actos de aplicación de las normas generales respectivas perderán validez? o ¿Cuál es la consecuencia de que dicho ejercicio no se apruebe?

Estas interrogantes y otras consecuencias de la regulación vigente prevista en el artículo 131, párrafo segundo, constitucional provocan la necesidad de presentar las propuestas que se desarrollan en el apartado III de esta iniciativa.

II. Datos relevantes sobre los Decretos emitidos por la persona titular del Ejecutivo Federal con fundamento en la habilitación referida en el párrafo segundo del artículo 131 constitucional.

Dada la complejidad de las relaciones comerciales del Estado Mexicano con otras naciones, especialmente por los múltiples tratados de libre comercio que se han celebrado, el análisis de los referidos Decretos-Ley que se realiza en esta iniciativa se limita a considerar sus aspectos formales que pueden resultar de mayor relevancia para efectos de la potestad legislativa del Congreso de la Unión en materia de comercio exterior, como son su periodo de vigencia. Ello no obsta para referir inicialmente a algunos aspectos materiales sobre el parámetro de regularidad

constitucional que se ha reconocido condiciona la validez de los Decretos emitidos por la persona titular del Ejecutivo federal con base en su atribución derivada del artículo 131, párrafo segundo, constitucional.

En cuanto a los aspectos relacionados con la validez material de los Decretos en comento, es decir, sobre los requisitos mínimos que deben cumplir los mandatos que contienen destaca que lo previsto en ellos, por una parte, no debe ser contrario a lo establecido en los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

Como un ejemplo relevante donde no se cumplió con esa condición de validez material de un Decreto emitido por la persona titular del Ejecutivo Federal, destaca el publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29/XII/2000, el cual se fundamentó en el artículo 131 constitucional y en virtud del cual se estableció la tasa aplicable para el 2001 del impuesto general de importación para las mercancías originarias de América del Norte, la Comunidad Europea, Colombia, Venezuela, Costa Rica, Bolivia, Chile, Nicaragua y el Estado de Israel. En dicho Decreto, conforme a los precedentes de la SCJN² se violó lo previsto en el anexo 302.2 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en cuanto a la fracción arancelaria para la importación de papas y patatas originarias de Canadá, conforme a cuya nota 6 la tasa aplicable para la importación de esas mercancías sería del 15%; en tanto que en el referido Decreto ley se estableció una tasa del 20%, lo que llevó a concluir que éste, al ser inferior jerárquico al referido Tratado, violó el artículo 133 constitucional.

Años después, se pueden encontrar discutibles precedentes de la SCJN³ en los que se llegó a sostener que la regulación arancelaria contenida en los referidos Decretos

2. Así se determinó al resolver la entonces Segunda Sala de la SCJN el amparo en revisión 120/2002, del cual derivó la tesis que llevar por rubro y datos de identificación: “COMERCIO EXTERIOR. LA TASA ARANCELARIA DE SALVAGUARDA PARA LA IMPORTACIÓN DE PAPAS (PATATAS), PREVISTA EN EL DECRETO EMITIDO POR EL EJECUTIVO FEDERAL PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 29 DE DICIEMBRE DE 2000, ASÍ COMO EL ACUERDO EXPEDIDO POR LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA, PUBLICADO EN ESE MEDIO DE DIFUSIÓN OFICIAL EL 5 DE MARZO DE 2001, CONTRADICE EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE Y, POR ENDE, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (Registro digital: 172077, Novena Época, Tesis: 2a. LXXXV/2007)”

3. Del amparo directo en revisión 521/2008 derivó la tesis aislada cuyo rubro y datos de identificación son los siguientes: “COMERCIO EXTERIOR. NO LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA FISCAL PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL A LOS DECRETOS EMITIDOS POR EL EJECUTIVO FEDERAL EN USO DE LA FACULTAD EXTRAORDINARIA

ley, es decir, las cargas patrimoniales impuestas en éstos, “son ajenas a la potestad tributaria del Estado ya que constituyen un derecho de emergencia que tiene por objeto el control político del comercio exterior y de la economía nacional”, por lo que no se rigen por los principios de justicia tributaria previstos en la fracción IV del artículo 31 constitucional.

De ser correcta esta afirmación, tendrían que considerarse como incorrectos los criterios de la SCJN de la década de los años cuarenta del siglo pasado, que concluyeron en la violación al principio de legalidad o reserva de ley en materia tributaria así como al de división de poderes, por facultarse en una ley a la persona titular del Ejecutivo Federal a regular los impuestos al comercio exterior ante situaciones de urgencia. De aceptarse este extraño criterio de la SCJN el Poder Revisor de la Constitución se pudiera haber ahorrado la reforma constitucional referida en el apartado I de esta iniciativa, pues con una integración diversa de ese Tribunal se pudiera haber sostenido que esos impuestos, al obedecer a una situación de emergencia, no se rigen por los referidos principios constitucionales y, por ende, se pueden establecer en una norma infralegal.

Incluso, si bien resulta lógico que el alcance de los principios de justicia tributaria de proporcionalidad y de equidad sea diverso en el caso de los impuestos al comercio exterior, ya que existen factores que pueden justificar establecer diversas tasas o cuotas a la importación de una misma mercancía, dependiendo de su país de origen o de los elementos que la componen, de ello no se sigue que en un Decreto ley de los derivados de lo previsto en el artículo 131, párrafo segundo, constitucional, válidamente se pudieran establecer impuestos cuya cuantía no guarde una relación directa con el valor de la mercancía que se pretenda importar o bien que den lugar un trato desigual al monto a pagar en función de las características del productor nacional que las pretendiera importar.

Es decir, la urgencia en la emisión de los Decretos ley que regulan los impuestos a la importación, no permite desconocer la naturaleza de la afectación patrimonial que implican para quienes llevarán a cabo la transacción respectiva ni, por ende, el parámetro de regularidad constitucional que las rige, máxime que al tratarse de una excepción al principio de división de poderes que permite depositar las atribuciones del Congreso de la Unión en la persona titular del Ejecutivo Federal, el control de la

CONFERIDA POR EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 131 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA” (Registro digital: 165865, Novena Época, Tesis: 2a. CXXXV/2009).

regularidad constitucional de dichos Decretos debe tener la misma intensidad que corresponde a la normativa que de manera ordinaria expida ese Órgano legislativo.

En esa virtud, los criterios antes referidos justifican la conveniencia de prever en el referido artículo 131, párrafo segundo, constitucional que la validez material de lo establecido en los Decretos que al efecto emita el titular del Ejecutivo Federal se regirá por el mismo parámetro de regularidad que rige a la regulación que al respecto corresponde emitir al Congreso de la Unión.

Por otra parte, en cuanto a los aspectos de validez formal de los Decretos materia de análisis conviene referir a algunos emitidos en los últimos años, específicamente en cuanto a su temporalidad. De entre ellos destacan:

1. El publicado en el DOF el 28/12/17, en el cual se determinó prorrogar el “Decreto por el que se regula la importación definitiva de vehículos usados” publicado en el DOF el 1/VII/11, que previamente se había prorrogado hasta el 31/XII/17, con el objeto de prorrogarlo nuevamente hasta el 31/III/19. Cabe señalar que en los artículos 4º y 5º del Decreto prorrogado se establecieron los impuestos ad valorem que se pagarían por la importación de vehículos usados provenientes de Estados Unidos de América y Canadá.

Esta regulación resulta reveladora de un número considerable de años durante los cuales la regulación respectiva no fue emitida por el Congreso de la Unión, por lo que resulta discutible que en verdad obedeciera a una situación de urgencia, sino más bien a una práctica reiterada en virtud de la cual la persona titular de la presidencia de la República ha sustituido a ese Órgano legislativo en la determinación del marco jurídico ordinario en materia de comercio exterior.

Es de destacarse que esta práctica reiterada se corrobora por lo previsto en el artículo primero transitorio del referido Decreto del año 2011, en el cual, sin mayor reflexión sobre la urgencia como condición constitucional para su emisión, se determinó que entraría en vigor el 1/VII/11 y estaría vigente hasta el 31/I/13.

2. En el publicado en el DOF el 5/VI/18, aun cuando se emitió en el mes de junio de esa anualidad destaca que en su artículo tercero transitorio se determinó que los aranceles establecidos o suprimidos en sus artículos 3 y 8 estarían vigentes hasta el 31/I/19, es decir con posterioridad al siguiente periodo ordinario de sesiones que celebraría el Congreso de la Unión a partir del 1/IX/19.

3. En el publicado en el DOF el 20/IX/19, lo establecido en sus preceptos transitorios es revelador del evidente desplazamiento del Congreso de la Unión por parte de la persona titular de la Presidencia de la República, al establecerse en su transitorio segundo, aranceles aplicables a partir del 22/IX/21 y del 22/IX/23 así como la

exención respectiva a partir del 22/VIII/24, de donde surge la interrogante sobre cuál fue la urgencia en el año 2019 de regular los aranceles aplicables durante los cuatro años siguientes.

4. Situación similar acontece con el Decreto publicado en el DOF el 28/X/19, en cuyo artículo segundo transitorio se determinó que el arancel aplicable para las fracciones arancelarias listadas en su artículo primero sería del 20% hasta el 1/X/24, lo que permite cuestionarse una vez más, a qué Poder de la Unión le corresponde regular el comercio exterior en el Estado Mexicano.

5. En fechas más recientes resulta relevante el Decreto publicado en el DOF el 22/IV/24 para promover la zona libre de Chetumal, Estado de Quintana Roo, en cuyo artículo Cuarto se indica que están totalmente desgravados del impuesto general de importación determinadas mercancías a que se refiere el Decreto de la zona libre de Chetumal publicado en el DOF el 31/X/20, que sean ingresadas al Municipio de Othón P Blanco por los Locatarios del Tianguis del Bienestar, bajo el régimen aduanero de importación definitiva y que se comercialicen en los lugares autorizados por las autoridades competentes del Estado de Quintana Roo; incluso, en su artículo Quinto se otorga un estímulo fiscal a dichos locatarios, consistente en un crédito equivalente al 100% del derecho de trámite aduanero que corresponda por sus importaciones definitivas de mercancías conforme al artículo Cuarto de ese Decreto; en la inteligencia de que esas medidas en materia de comercio exterior estarán vigentes, según su artículo Único transitorio, hasta el 30/IX/30.

6. En términos similares se encuentra el Decreto publicado en el DOF el 31/XII/24 por el que se modifica el diverso de la zona libre de Chetumal, en el cual se reformó el artículo transitorio Único del Decreto de esa zona libre, publicado en el DOF el 31/XII/20, conforme al cual dicho Decreto estaría vigente hasta el 31/XII/24, pero que con motivo de este nuevo Decreto lo estará hasta el 31/XII/25.

Esta breve referencia a algunos de los Decretos emitidos desde el año de 2011 por las personas titulares del Ejecutivo Federal con base en la habilitación prevista en el párrafo segundo del artículo 131 constitucional, resulta reveladora de la situación real que prevalece en la regulación del comercio exterior, con las consecuencias que ello implica para el equilibrio de poderes y la distribución de funciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo; incluso, sobre los términos en los que se ha aplicado el requisito de urgencia que conforme a esa norma constitucional condiciona la validez de los mencionados Decretos ley. Ello, sin profundizar en el análisis de la justificación de cada una de las medidas arancelarias y no arancelarias que cuando menos se han adoptado en los últimos 15 años.

En ese contexto normativo y fáctico, se desarrollan y justifican las siguientes propuestas de modificaciones al párrafo segundo del artículo 131 constitucional.

III. Principales propuestas de regulación del ejercicio de la potestad legislativa de la persona titular del Ejecutivo Federal en materia de comercio exterior.

Como se anunció inicialmente, una vez precisados los antecedentes de la potestad materia de análisis, para estar en posibilidad de proponer la modificación de los términos en los que se regula esta potestad legislativa del Presidente de la República, a partir de algunos ejemplos de los Decretos emitidos en los años recientes resulta conveniente pronunciarse sobre: 1. La naturaleza de la potestad revisora del Congreso respecto de los Decretos emitidos por la persona titular del Ejecutivo Federal; 2. La oportunidad del ejercicio de la potestad “revisora” del Congreso de la Unión y sus consecuencias; 3. Los términos en los que la regulación respectiva se debe incorporar al contexto legislativo en materia de comercio exterior; 4. La validez material de los Decretos emitidos por la persona titular del Ejecutivo Federal y 5. El régimen transitorio para regularizar la potestad legislativa en materia de comercio exterior.

1. La naturaleza de la potestad revisora del Congreso respecto de los Decretos emitidos por el titular del Ejecutivo federal. Si bien el párrafo segundo del artículo 131 constitucional refiere que el Congreso de la Unión “aprobará” el uso que hubiere realizado el Ejecutivo federal de la potestad legislativa delegada, debe precisarse que el alcance de ese vocablo, atendiendo a su interpretación sistemática tomando en cuenta el alcance del derecho humano a la seguridad jurídica de ninguna manera implica que la valoración realizada por el Congreso pueda trascender a la validez de dicha normativa durante el periodo que estuvo o que continúa vigente, pues ello daría lugar a que como consecuencia de la evaluación legislativa, de no aprobarse lo realizado por la persona titular del Ejecutivo, se provocara la pérdida de efectos de los diversos actos de comercio exterior que ya se hubieren concretado, lo que generaría grave incertidumbre.

Por ello, debe entenderse que la aprobación a la que se refiere el texto constitucional guarda relación, en el caso de la normativa evaluada que permanece vigente, a su incorporación hacia el futuro en la legislación que corresponde emitir al Congreso de la Unión y en el caso de la que sólo estuvo vigente durante un lapso previo a su evaluación, a un pronunciamiento sobre la conveniencia de que en el futuro, de presentarse situaciones similares, se adopten medidas análogas o diversas. En cuanto a los términos en que debe darse la referida incorporación, se precisa lo conducente en apartado posterior.

En tal virtud, se estima conveniente eliminar del texto constitucional la referencia a que el Congreso de la Unión “aprobará” lo realizado por el Ejecutivo Federal en ejercicio de su potestad legislativa delegada, para prever que éste tendrá la obligación de informar a dicho Órgano sobre los términos en que actuó y en el supuesto de que pretenda que la normativa correspondiente continúe vigente, al referirse a aspectos del comercio exterior que se encuentran sujetos al principio de reserva de ley, como es el caso de los impuestos a la importación o a la exportación, o bien que atendiendo al principio de primacía de la ley, para continuar vigentes requieren de la modificación de ésta, deberá acompañar a dicho informe la respectiva iniciativa de reforma legislativa.

Lo anterior, tomando en cuenta, en primer lugar, que la participación del Ejecutivo en esta materia sólo puede obedecer a una urgencia y, en segundo lugar, a que la potestad legislativa en la materia corresponde al Congreso de la Unión.

2. La oportunidad de su revisión por el Congreso de la Unión y sus consecuencias. Como se advierte del texto aprobado a mediados del siglo pasado, se determinó que la revisión del Congreso de la Unión sobre el ejercicio que realice el titular del Ejecutivo Federal de la potestad legislativa que le delegue aquél, tendría lugar sólo al final del ejercicio, lo cual se comprende si en aquel momento el Congreso de la Unión conforme a lo previsto en el artículo 65 constitucional únicamente tenía un periodo de sesiones que iniciaba el 1º de septiembre de cada año. Esta situación justificaba plenamente que la referida revisión se realizará hasta el final del año; sin embargo, con motivo de su reforma realizada mediante Decreto publicado en el DOF el 3/IX/93 se previó la celebración de un segundo periodo de sesiones a partir del 15 de marzo de cada año, que a partir del año 2004 comienza el 1º de febrero de cada anualidad.

Ante ello, se considera que el Congreso de la Unión como titular constitucional de la atribución respectiva, debe pronunciarse sobre los referidos Decretos en el periodo de sesiones inmediato posterior a aquél en el que se hubieren publicado en el DOF, para tener noticia plena sobre el ejercicio de su facultad que ha decidido delegar, máxime que constitucionalmente es a dicho órgano legislativo al que le corresponde establecer las bases de la regulación del comercio exterior, sin menoscabo de considerar los efectos que sobre ésta tiene lo pactado en los tratados internacionales aprobados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado de la República.

Incluso, la relevancia de los diversos tratados celebrados por el Estado Mexicano en materia de comercio internacional exige al Congreso de la Unión adoptar las medidas necesarias para que todos las personas interesadas, desde los legisladores como los diversos agentes económicos, tengan certeza sobre cuál es

el marco jurídico que rige el amplio y complejo ámbito de esas actividades comerciales.

En ese contexto, se estima que los Decretos emitidos por el Ejecutivo Federal deben ser objeto de análisis por el Congreso de la Unión en el siguiente periodo ordinario de sesiones al en que sean publicados en el DOF con base en el informe que al respecto rinda aquél; en la inteligencia de que si las medidas respectivas han perdido su vigencia por la temporalidad fijada en el Decreto correspondiente, su evaluación únicamente dará lugar a pronunciarse sobre la conveniencia económica del ejercicio de esa atribución y en su caso a formular las recomendaciones sobre los términos en los que deben enfrentarse situaciones análogas que se presenten en el futuro.

En cambio, si la normativa expedida por el Presidente de la República aún continua vigente, su pervivencia en el orden jurídico estará condicionada a que se someta a un procedimiento legislativo que pueda dar lugar a la aprobación de las reformas conducentes a la legislación en materia de comercio exterior. De no aprobarse la iniciativa correspondiente la regulación del Presidente de la República perderá su vigencia con motivo de su desechamiento expreso o de la conclusión del respectivo periodo de sesiones sin dictaminarse.

3. Los términos en los que la regulación respectiva se debe incorporar al contexto legislativo en materia de comercio exterior. En el caso de la regulación establecida en los Decretos expedidos por el Presidente de la República en términos de lo previsto en el párrafo segundo del artículo 131 constitucional, es importante tomar en cuenta que su vigencia por un plazo mayor al que corresponde a la urgencia atendida por aquél, debe estar condicionada a que se integre a la legislación federal de la competencia del Congreso de la Unión o, incluso, si se trata de regulación que no se encuentra sujeta al principio de reserva de ley, es decir, la diversa a la regulación de los impuestos a las importaciones y a las exportaciones, será conveniente que el Ejecutivo federal reflexione sobre su incorporación en reglamentos derivados de la Ley de Comercio Exterior o incluso en reglas generales administrativas.

Dicho en otras palabras, toda la regulación emitida en los Decretos-Ley previstos en el artículo 131, párrafo primero, constitucional, debe incorporarse en normas generales emitidas en ejercicio de las potestades normativas ordinarias de los órganos del Estado Mexicano, las sujetas al principio de reserva de ley así como las que el legislador valore que resultan de especial relevancia, en las leyes del Congreso de la Unión y, las disposiciones restantes, en reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal o bien, por su elevado carácter técnico, en reglas generales administrativas en materia de comercio exterior.

4. La validez material de los Decretos derivados del párrafo segundo del artículo 131 constitucional. Como se refirió en apartado previo, si bien en los precedentes de la SCJN se ha sostenido que los Decretos emitidos por la persona titular del Ejecutivo Federal con fundamento en ese precepto constitucional constituyen actos formal y materialmente legislativos por lo que, que como cualquier otra ley, deben apegarse a lo dispuesto en las normas contempladas en tratados internacionales, ello no obsta para reconocer que también se han sostenido criterios discutibles en los que se pretende eximir a dichos Decretos de cumplir con los principios de justicia tributaria cuando en ellos se ejerza la potestad del Estado para establecer o regular impuestos al comercio exterior, lo que dar lugar a desconocer la naturaleza de la atribución que el Congreso de la Unión delega a la persona titular de la Presidencia de la República, pues si la finalidad de dicha delegación es esencialmente la prontitud en su ejercicio, de ello no se sigue, válidamente, que su naturaleza se transforme y que, por ende, no se encuentre sometida al mismo marco o paradigma constitucional que rige su validez.

Por ello, con el objeto de evitar mayor incertidumbre sobre los límites constitucionales del ejercicio de la potestad legislativa de la persona titular del Ejecutivo Federal en materia de comercio exterior, resulta conveniente precisar en su base constitucional la circunstancia de que se encuentra sujeta al mismo parámetro de regularidad constitucional que rige las potestades del Congreso de la Unión en materia de comercio exterior, por lo que las normas generales con rango de ley que dicho titular emita deben cumplir con los principios de justicia tributaria y con el resto de las normas constitucionales y convencionales que rigen el desarrollo de la potestad tributaria.

Es decir, si bien esta iniciativa busca lograr un mayor equilibrio entre las atribuciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación, ello no obsta para reconocer que el ejercicio de ambas debe apegarse fielmente al marco constitucional que tutela los derechos humanos de las personas que realizan actividades de comercio exterior, por lo que las barreras arancelarias y no arancelarias que se regulen en las normas generales que ambos expidan, en ejercicio de cualquiera de sus potestades normativas, deben respetar esas prerrogativas humanas, entre otras, las que condicionan el ejercicio de la potestad tributaria del Estado Mexicano, las garantías de justicia tributaria reconocidas en la fracción IV del artículo 31 constitucional y, sobre todo, el principio de proporcionalidad en la emisión de cualquier norma general, expresión del derecho humano a la seguridad jurídica en su dimensión material, que busca evitar la arbitrariedad en la actuación del Estado.

5. El régimen transitorio para regularizar la potestad legislativa en materia de comercio exterior. Del análisis de los Decretos que la persona titular del Ejecutivo Federal ha emitido en los últimos años, resulta indudable que diversos se encuentran vigentes desde hace varios años, por lo que la plena entrada en vigor del nuevo texto constitucional que pretende articular adecuadamente las atribuciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo en materia de comercio exterior debe atender a esa circunstancia y establecer un sistema de transición ordenada en virtud del cual lo dispuesto en los referidos Decretos se valore para ser incorporado en algunos aspectos básicos en la legislación emitida por el Congreso de la Unión o bien en los reglamentos que correspondan del Ejecutivo de la Unión, pero con una base legal que brinde certeza a los agentes económicos sobre las consecuencias de su conducta y los diferentes regímenes arancelarios y no arancelarios que son aplicables a la importación o exportación de mercancías dependiendo de su origen o de su destino. Establecer un sistema transitorio para tal efecto resulta relevante para lograr, simultáneamente, el fortalecimiento de las potestades del Congreso de la Unión en materia de comercio exterior y la plena eficacia de los derechos humanos de las personas involucradas en las actividades propias del comercio exterior.

En ese contexto, se propone establecer en el párrafo segundo del artículo 131 constitucional el texto siguiente:

“El Congreso de la Unión mediante ley podrá facultar a la persona titular del Ejecutivo Federal 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. La validez material de los Decretos que al efecto se emitan se sujetará al parámetro que corresponde a la legislación del Congreso de la Unión. El ejercicio de esta atribución deberá ser informada a dicho Congreso en el periodo de sesiones inmediato posterior a la publicación de los Decretos respectivos en el Diario Oficial de la Federación. Si la vigencia de éstos excede la de un año calendario, a dicho informe deberá acompañarse propuesta de iniciativa en los términos del artículo 71, fracción I, de esta Constitución presentada ante la Cámara de Diputados. En dicho periodo de sesiones, las Cámaras del Congreso de la Unión deberán pronunciarse sobre el ejercicio de la facultad sometida a consideración, incluso, sobre la incorporación de esa regulación en la legislación correspondiente siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 72 de esta Constitución. Los

Decretos emitidos por la persona Presidenta de la República en términos de la referida habilitación perderán su vigencia si la iniciativa es desechada expresamente o no es dictaminada en el respectivo periodo de sesiones. Las determinaciones adoptadas al respecto por el Congreso de la Unión no afectarán la validez de los actos de aplicación de los referidos Decretos”.

A continuación se presenta cuadro comparativo que precisa la propuesta de reforma constitucional:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Texto vigente	Texto que se propone
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 aún 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. 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	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 aún 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. El Congreso de la Unión mediante ley podrá facultar a la persona titular del Ejecutivo Federal 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. La validez material de los Decretos que al

uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

efecto se emitan se sujetará al parámetro que corresponde a la legislación del Congreso de la Unión. El ejercicio de esta atribución deberá ser informada a dicho Congreso en el periodo de sesiones inmediato posterior a la publicación de los Decretos respectivos en el Diario Oficial de la Federación. Si la vigencia de éstos excede la de un año calendario, a dicho informe deberá acompañarse propuesta de iniciativa en los términos del artículo 71, fracción I, de esta Constitución presentada ante la Cámara de Diputados. En dicho periodo de sesiones, las Cámaras del Congreso de la Unión deberán pronunciarse sobre el ejercicio de la facultad sometida a consideración, incluso, sobre la incorporación de esa regulación en la legislación correspondiente siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 72 de esta Constitución. Los Decretos emitidos por la persona Presidenta de la República en términos de la referida habilitación perderán su vigencia si la iniciativa es desechada expresamente o no es dictaminada en el respectivo periodo de sesiones. Las determinaciones adoptadas al respecto por el Congreso de la Unión no afectarán la validez de los actos de aplicación de los referidos Decretos.

Por lo anteriormente expuesto, propongo a esta Honorable Asamblea, el siguiente proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 131 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR.

Artículo Único: Se reforma el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 131. ...

El Congreso de la Unión mediante ley podrá facultar a la persona titular del Ejecutivo Federal 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. La validez material de los Decretos que al efecto se emitan se sujetará al parámetro que corresponde a la legislación del Congreso de la Unión. El ejercicio de esta atribución deberá ser informada a dicho Congreso en el periodo de sesiones inmediato posterior a la publicación de los Decretos respectivos en el Diario Oficial de la Federación. Si la vigencia de éstos excede la de un año calendario, a dicho informe deberá acompañarse propuesta de iniciativa en los términos del artículo 71, fracción I, de esta Constitución presentada ante la Cámara de Diputados. En dicho periodo de sesiones, las Cámaras del Congreso de la Unión deberán pronunciarse sobre el ejercicio de la facultad sometida a consideración, incluso, sobre la incorporación de esa regulación en la legislación correspondiente siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 72 de esta Constitución. Los Decretos emitidos por la persona Presidenta de la República en términos de la referida habilitación perderán su vigencia si la iniciativa es desechada expresamente o no es dictaminada en el respectivo periodo de sesiones. Las determinaciones adoptadas al respecto por el Congreso de la Unión no afectarán la validez de los actos de aplicación de los referidos Decretos.

TRANSITORIOS

Primero. El presente Decreto entrará en vigor a los 180 días naturales siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Dentro de los 30 días naturales siguientes a la publicación de este Decreto en el Diario Oficial de la Federación, la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República deberá presentar al Congreso de la Unión propuesta

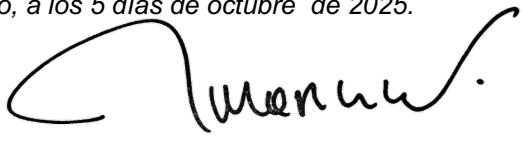
de iniciativa de incorporación de la regulación vigente en los Decretos expedidos por la persona Presidenta de la República en ejercicio de la atribución prevista en el párrafo segundo del artículo 131 constitucional, a la legislación en materia de comercio exterior. En dicha propuesta se precisarán los aspectos normativos contenidos en estos Decretos que se incorporarán en los Reglamentos referidos en el artículo 89, fracción I, constitucional o en las reglas generales en materia de comercio exterior.

En el periodo de sesiones del Congreso de la Unión posterior a la publicación de este Decreto en el Diario Oficial de la Federación, fungiendo como Cámara de origen, la Cámara de Diputados se deberá pronunciar sobre la incorporación de lo dispuesto en los Decretos vigentes expedidos por la persona Presidenta de la República en la legislación federal sobre comercio exterior, incluso habilitará a las personas titulares de las dependencias del Ejecutivo federal que correspondan, para que mediante reglas generales administrativas regulen los aspectos técnicos correspondientes”.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 5 días de octubre de 2025.



DIP. PALOMA DOMÍNGUEZ ÚGARTE



DIP. RUBÉN IGNACIO MOREIRA VALDEZ

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXVI Legislatura**Junta de Coordinación Política**

Diputados: Ricardo Monreal Ávila, presidente; José Elías Lixa Abimerhi, PAN; Carlos Alberto Puente Salas, PVEM; Reginaldo Sandoval Flores, PT; Rubén Ignacio Moreira Valdez, PRI; Ivonne Aracely Ortega Pacheco, MOVIMIENTO CIUDADANO.

Mesa Directiva

Diputados: Kenia López Rabadán, presidenta; vicepresidentes, Sergio Carlos Gutiérrez Luna, MORENA; Paulina Rubio Fernández, PAN; Raúl Bolaños-Cacho Cué, PVEM; secretarios, Julieta Villalpando Riquelme, MORENA; Alan Sahir Márquez Becerra, PAN; Nayeli Arlen Fernández Cruz, PVEM; Magdalena del Socorro Núñez Monreal, PT; Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel, PRI; Laura Irais Ballesteros Mancilla, MOVIMIENTO CIUDADANO.

Secretaría General**Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

Director: Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

Apoyo Documental: Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>