

# III Informe Legislativo

DIP. HIRAM HERNÁNDEZ ZETINA



# ÍNDICE

## **Contenido:**

### **Hiram Hernández Zetina: un joven comprometido con Chihuahua y el progreso de México.**

### **Iniciativas del III año legislativo:**

Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 73, fracción XXIX y 115, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece las nuevas bases del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con las facultades extraordinarias del Presidente de la República para legislar en materia de comercio exterior.

### **Redignificar la vida pública de México.**

# Hiram Hernández Zetina: un joven comprometido con **Chihuahua y el progreso de México.**

## **TRAYECTORIA ADMINISTRATIVA :**

Desde muy temprana edad mi interés por el servicio público me llevó a desempeñar el trabajo de Asesor Legislativo en Cámara de Diputados en la LXII Legislatura, también fungí como asesor del Director General de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua y como asesor del Síndico Municipal de Ciudad Juárez, Chihuahua y del Director General del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE).

## **TRAYECTORIA POLÍTICA:**

Como parte de mi trayectoria política me he desempeñado como Presidente Estatal de la organización Chaviza Revolucionaria del PRI, Presidente Nacional de la organización Chaviza Revolucionaria del PRI, Candidato a Diputado Federal por el IV Distrito de Ciudad Juárez, Chihuahua. Presidente Nacional del Consejo Tecnológico Universitario del Comité Ejecutivo Nacional de la Red Jóvenes x México. Presidente Adjunto de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina (COPPPAL). Presidente Nacional de la Red Jóvenes x México del Comité Ejecutivo Nacional del PRI y actualmente Diputado Federal y representante propietario del PRI ante el Consejo General del INE, desde 2022 a la fecha.

## **TRAYECTORIA ACADÉMICA**

Licenciatura en Economía por la UNAM (Mención honorífica).

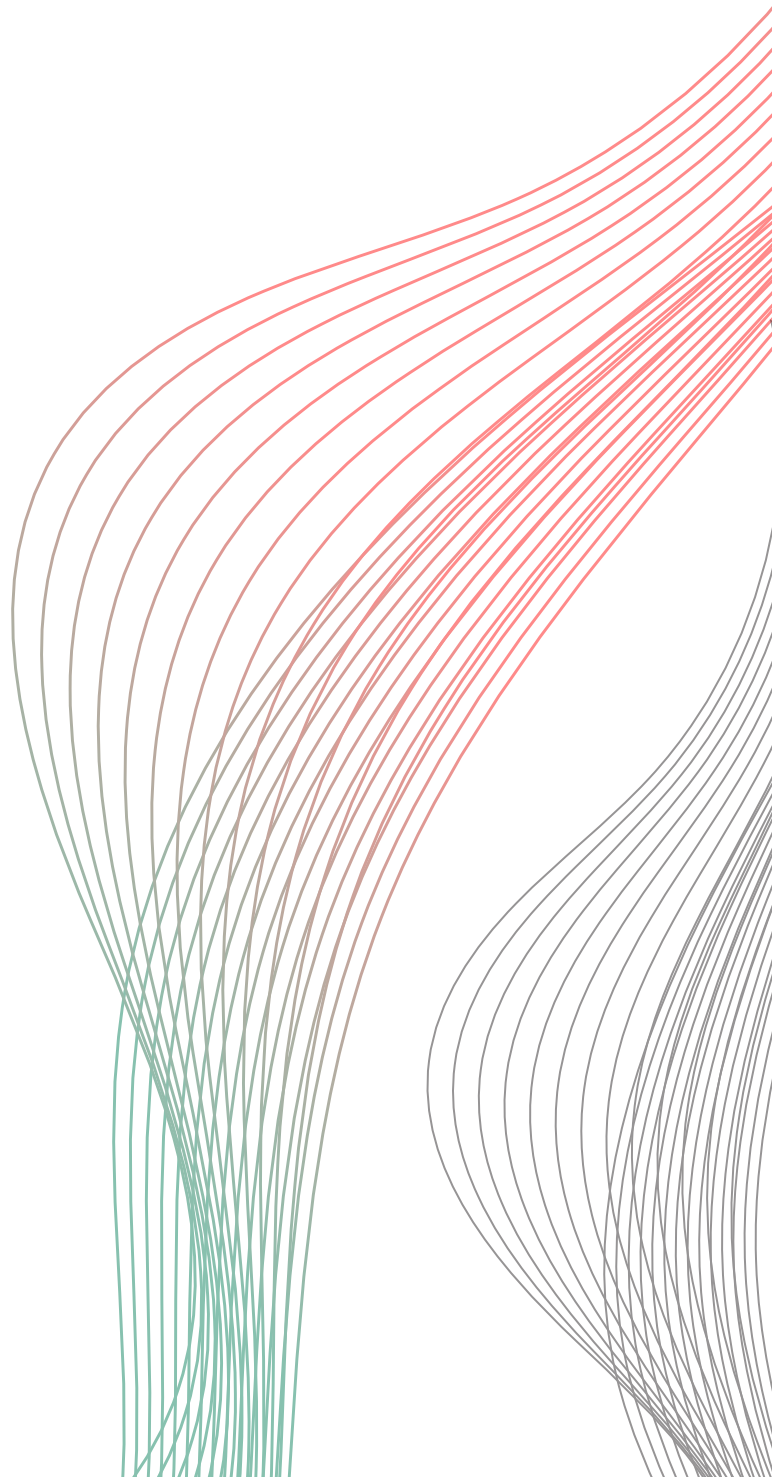
Mención honorífica por su tesis de licenciatura: "Las relaciones comerciales entre México, EE. UU y Canadá, 1970 — 2016: Un análisis econométrico de los efectos sobre México, EE. UU y Canadá del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en el marco de su renegociación.

Diplomado en Derecho Constitucional Contemporáneo por la Universidad Complutense de Madrid.

Maestría en Administración Pública por la London School of Economics and Political Science (LSE).

# Iniciativas

## III año legislativo



**Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con las facultades extraordinarias del Presidente de la República para legislar en materia de comercio exterior.**

Quien suscribe, **Hiram Hernández Zetina**, diputado e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, **con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 116, 121 y 122 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 55, fracción II, 56 y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**, someto a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 73, fracción XXIX y 115, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de establecer las nuevas bases constitucionales del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, conforme a lo siguiente:

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Esta iniciativa de reforma constitucional tiene como finalidad acotar las facultades extraordinarias que se confieren al Presidente de la República para legislar en materia de comercio exterior en los artículos 49, párrafo segundo, parte final y 131, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como deriva de las razones que dieron lugar a establecer esta 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 formales 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.

A pesar de lo anterior, la revisión de los Decretos expedidos por el Presidente de la República emitidos 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, con el objeto de acotar dicha atribución para evitar, por un lado, que la potestad legislativa conferida de manera extraordinaria al Ejecutivo se convierta en una atribución ordinaria y, por otro lado, que el Congreso de la Unión pierda su posición constitucional en el desarrollo de esa regulación, se estima conveniente modificar el texto del párrafo segundo del artículo 131 constitucional.

## **I. ANTECEDENTES**

El párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere al Congreso de la Unión la atribución para facultar al Presidente de la República para legislar en materia de comercio exterior, es decir, para emitir normas generales con fuerza de ley que rijan el intercambio de bienes y servicios con el extranjero, por lo que dada la especial trascendencia que en un mundo globalizado tiene el comercio internacional para la economía nacional, de especial relevancia resulta reflexionar sobre el alcance de esa facultad legislativa que por mandato constitucional provoca que, como se indica en el artículo 49 de nuestra Norma Fundamental, el poder legislativo se deposite en el titular del poder ejecutivo.

Al tratarse de una facultad constitucional que permite al Presidente de la República ejercer las atribuciones legislativas del Congreso de la Unión para regular el comercio exterior, su relevancia se incrementa notablemente en una economía con un elevado grado de apertura, como sucede con la del Estado Mexicano, dado que el establecimiento, modificación o supresión de medidas arancelarias puede generar grave afectación o beneficios injustificados a diversos sectores productivos o incluso a los consumidores nacionales, con la consecuente repercusión en la eficacia de diversos derechos humanos.

Por ello resulta importante reconocer que los términos en que constitucionalmente se regula e incluso se ha ejercido, generan interrogantes, cuando menos, sobre la existencia de una subordinación del Congreso de la Unión al titular del Ejecutivo en la regulación del comercio exterior del Estado Mexicano. Incluso, la imprecisión en su regulación ha provocado múltiples interrogantes que han dado lugar a su desnaturalización dando lugar a que su carácter constitucionalmente extraordinario se torne ordinario e incluso en una potestad normativa que aparentemente prevalece sobre la conferida en la Norma Fundamental al órgano legislativo federal.

Ante esa realidad, para justificar la modificación de la regulación de esa relevante atribución del Presidente de la República, en esta iniciativa se precisan sus principales antecedentes y se analizarán los aspectos relativos a la oportunidad de su revisión por el Congreso de la Unión, a las consecuencias de la aprobación de su contenido y vigencia así como a la modificación o no aprobación de éstos, así como a los términos en que la regulación respectiva se debe incorporar al marco jurídico aplicable en la materia.

En esa virtud, para precisar cuáles son los rasgos distintivos de la potestad extraordinaria para legislar que en términos de lo previsto en el artículo 131 constitucional se pueden conferir al titular del Poder Ejecutivo Federal resulta relevante acudir a la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente, así como los dictámenes emitidos por las respectivas Comisiones en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores, siendo conveniente aprovechar las consideraciones desarrolladas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en

una sentencia<sup>1</sup> que dio lugar a relevantes tesis sobre las potestades legislativas que derivan de los párrafos primero y segundo de ese precepto constitucional.

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***

---

<sup>1</sup> Se trata del amparo en revisión 1162/96 resuelto el 10 de noviembre de 2000 por la Segunda Sala bajo la ponencia del Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.



**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 arroguen 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, proscribiera 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 de esta exposición de motivos, la adición del párrafo segundo del artículo 131 constitucional, tenía 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 imponibles 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 el mencionado Congreso.

En abono a lo anterior, se precisaba 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 suceder 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".**

Como se advierte de este documento, la Cámara de Diputados realizó relevantes precisiones sobre los efectos de la reforma constitucional en comento 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.

Por otra parte, en el referido dictamen se precisa 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 períodos 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".**

Diversos gobernados impugnaron este Decreto mediante juicio 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: CLX, Página: 2096).***

De la lectura de estas tesis se advierte que en aquel momento se declaró inconstitucional el Decreto antes transcrito al estimar que el mismo se traduciría en 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.

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 de que habla 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 más 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 destinandole, 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 éste, 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 aquélla, 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. La 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.

Dicho en otras palabras, 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 delegada en la propia Constitución al referido Congreso.

Entonces, en virtud de lo dispuesto en el referido 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 el intercambio de bienes con el sector externo provoca a ésta.

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 formal 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 generan múltiples interrogantes, entre otras, si la regulación establecida por el Presidente de la República debe dar lugar a su incorporación en las leyes emitidas por el Congreso de la Unión que regulan los diferentes aspectos del comercio exterior o si constituyen disposiciones aisladas que generan un diverso marco jurídico complementario del emitido por aquél. Además, surge la interrogante sobre si la atribución conferida al Congreso de la Unión implica la posibilidad de no aprobar el producto legislativo derivado del ejercicio de esa potestad delegada y, en tal caso, cuál es su consecuencia sobre todos los actos que se hayan llevado a cabo con base en esa regulación.

Estas interrogantes y otras consecuencias de la regulación vigente provocan la necesidad de presentar las propuestas que a continuación se desarrollan.



## **Principales propuestas de regulación del ejercicio de la potestad legislativa del Presidente de la República 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 el titular del Ejecutivo federal; 2. La oportunidad del ejercicio de la potestad “revisora” del Congreso de la Unión y 3. Los términos en los que la regulación respectiva se debe incorporar al contexto legislativo 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 continúa vigente, pues ello daría lugar a provocar que mediante un acto de evaluación legislativa al no aprobarse lo realizado por el Ejecutivo se provocara la pérdida de efectos de los diversos actos de comercio exterior que ya se han concretado.

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 su conveniencia de que en el futuro, de presentarse situaciones similares, se adopten similares o diversas medidas. 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.

Cabe señalar que si bien la mayoría de los Decretos del Ejecutivo emitidos con base en el párrafo segundo del artículo 131 constitucional tienen una vigencia limitada dentro del año calendario en el que se emiten, también existen otros cuya vigencia supera el año respectivo, como puede advertirse del publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 15/VIII/2023 por el que modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación cuya vigencia concluye el 31/VII/25, lo que genera múltiples interrogantes sobre el papel que tuvo el Congreso de la Unión al “aprobar” dicho Decreto a finales del año 2023.

## **2. La oportunidad de su revisión por el Congreso de la Unión.**

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 año.

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 para que todas 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, la evaluación correspondiente 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 está 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.

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 al Ejecutivo 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 ejercicio de esta atribución deberá ser informada al Congreso de la Unión en el periodo de sesiones inmediato posterior a la publicación del Decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación. Si la vigencia del Decreto 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. El Decreto emitido por el Presidente de la República perderá su vigencia si la iniciativa es desechada expresamente o no es dictaminada en el respectivo periodo de sesiones”.**

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

<b>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</b>	
<b>Texto vigente</b>	<b>Texto que se propone</b>
<p>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.</p>	<p>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.</p>
<p>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,</p>	<p><b>El Congreso de la Unión mediante ley podrá facultar al Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación</b></p>

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.

**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 ejercicio de esta atribución deberá ser informada al Congreso de la Unión en el periodo de sesiones inmediato posterior a la publicación del Decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación. Si la vigencia del Decreto 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. El Decreto emitido por el Presidente de la República perderá su vigencia si la iniciativa es desechada expresamente o no es dictaminada en el respectivo periodo de sesiones.**

**Por lo fundado y motivado someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de Decreto por el que se modifica el párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución**

**Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como se indica a continuación:**

## **PROYECTO DE DECRETO**

Artículo 131. (...)

“El Congreso de la Unión mediante ley podrá facultar al Ejecutivo 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 ejercicio de esta atribución deberá ser informada al Congreso de la Unión en el periodo de sesiones inmediato posterior a la publicación del Decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación. Si la vigencia del Decreto 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. El Decreto emitido por el Presidente de la República perderá su vigencia si la iniciativa es desechada expresamente o no es dictaminada en el respectivo periodo de sesiones”.

## **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.** 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 en la legislación federal sobre comercio exterior, incluso habilitando al Ejecutivo federal para que mediante reglas generales administrativa regule los aspectos técnicos correspondientes, y sobre los impuestos a la importación y la exportación, de los actos

materialmente legislativos emitidos por el Presidente de la República en ejercicio de su atribución prevista en el párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



## FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES

### INGRESOS 2017 – 2023

AÑO	2017		2018		2019		2020		2021		2022		2023	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Total	<b>2,018,374,124,263</b>		<b>2,157,352,480,745</b>		<b>2,144,129,840,944</b>		<b>2,195,502,435,206</b>		<b>2,189,362,002,725</b>		<b>2,423,167,631,754</b>		<b>2,769,181,296,439</b>	
Impuestos	90,127,335,679	4.5%	95,533,806,551	4.4%	104,949,402,048	4.9%	105,188,410,117	4.8%	121,992,565,445	5.6%	149,837,997,302	6.2%	180,710,728,495	6.5%
Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social	19,517,891,000	1.0%	20,543,801,400	1.0%	21,833,258,000	1.0%	24,014,043,000	1.1%	22,762,859,000	1.0%	27,383,260,000	1.1%	33,114,500,058	1.2%
Contribuciones de mejoras	1,643,359,961	0.1%	1,329,157,786	0.1%	1,360,623,508	0.1%	1,159,794,539	0.1%	1,735,033,023	0.1%	862,590,807	0.0%	963,456,945	0.0%
Derechos	50,701,447,610	2.5%	53,432,175,501	2.5%	61,238,778,300	2.9%	54,835,586,675	2.5%	68,159,714,077	3.1%	83,272,031,644	3.4%	89,473,407,901	3.2%
Productos	9,507,211,547	0.5%	9,320,260,380	0.4%	9,719,431,498	0.5%	7,851,244,439	0.4%	5,645,359,758	0.3%	12,010,654,285	0.5%	23,548,732,453	0.9%
Aprovechamientos	32,756,695,625	1.6%	28,952,402,711	1.3%	27,371,619,274	1.3%	20,399,596,326	0.9%	22,649,596,657	1.0%	26,945,535,807	1.1%	39,378,852,137	1.4%
Participaciones federales	676,503,019,498	<b>33.5%</b>	747,842,644,719	<b>34.7%</b>	786,691,069,244	<b>36.7%</b>	757,732,239,071	<b>34.5%</b>	824,498,216,811	<b>37.7%</b>	954,024,542,397	<b>39.4%</b>	1,037,291,587,940	<b>37.5%</b>
Aportaciones federales	937,252,590,722	<b>46.4%</b>	987,670,025,832	<b>45.8%</b>	986,275,516,169	<b>46.0%</b>	1,031,465,764,868	<b>47.0%</b>	990,240,861,760	<b>45.2%</b>	1,056,982,872,117	<b>43.6%</b>	1,224,651,840,185	<b>44.2%</b>
Otros ingresos	46,293,170,666	2.3%	46,220,314,214	2.1%	36,625,489,640	1.7%	25,098,461,850	1.1%	25,693,564,420	1.2%	28,348,475,452	1.2%	22,621,407,335	0.8%
Financiamiento	149,717,064,667	7.4%	163,919,880,685	7.6%	106,673,606,071	5.0%	166,761,357,175	7.6%	105,082,133,451	4.8%	82,314,163,964	3.4%	116,040,297,536	4.2%
Disponibilidad inicial	4,354,337,288	0.2%	2,588,010,966	0.1%	1,391,047,192	0.1%	995,937,146	0.0%	902,098,323	0.0%	1,185,507,979	0.0%	1,386,485,454	0.1%

Fuente: INEGI

[https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=efipem\\_fest](https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=efipem_fest)

## FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES

### INGRESOS 2017 – 2023

AÑO	2017		2018		2019		2020		2021		2022		2023	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Total	443,552,650,140		455,090,055,494		479,998,347,920		498,056,027,747		510,227,047,636		587,110,303,318		574,590,462,614	
Impuestos	55,985,339,726	12.6%	61,704,714,257	13.6%	66,685,787,040	13.9%	64,065,691,265	12.9%	78,097,585,790	15.3%	90,332,117,369	15.4%	87,902,224,729	15.3%
Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	21,886,670	0.0%	13,375,554	0.0%
Contribuciones de Mejoras	796,469,514	0.2%	679,784,641	0.1%	644,826,762	0.1%	842,273,784	0.2%	898,525,646	0.2%	1,158,917,941	0.2%	988,497,192	0.2%
Derechos	25,437,943,785	5.7%	27,043,352,695	5.9%	29,712,921,719	6.2%	26,953,493,299	5.4%	32,453,697,381	6.4%	38,744,298,219	6.6%	37,648,870,527	6.6%
Productos	4,046,390,093	0.9%	5,049,440,467	1.1%	5,263,567,848	1.1%	3,891,488,807	0.8%	3,796,132,279	0.7%	6,576,499,553	1.1%	8,405,497,250	1.5%
Aprovechamientos	8,818,008,347	2.0%	8,297,297,804	1.8%	8,896,577,186	1.9%	7,947,300,629	1.6%	8,809,629,902	1.7%	9,615,924,375	1.6%	9,838,405,042	1.7%
Participaciones federales	155,220,899,918	<b>35.0%</b>	168,712,237,590	<b>37.1%</b>	185,031,176,442	<b>38.5%</b>	193,475,155,779	<b>38.8%</b>	193,443,091,727	<b>37.9%</b>	232,258,128,876	<b>39.6%</b>	224,140,321,824	<b>39.0%</b>
Aportaciones federales y estatales	170,299,836,145	<b>38.4%</b>	163,363,077,220	<b>35.9%</b>	169,715,506,360	<b>35.4%</b>	176,303,893,073	<b>35.4%</b>	171,433,256,967	<b>33.6%</b>	193,898,426,913	<b>33.0%</b>	190,247,914,708	<b>33.1%</b>
Otros ingresos	3,183,430,213	0.7%	2,158,038,082	0.5%	1,426,632,316	0.3%	2,525,213,091	0.5%	3,141,771,782	0.6%	1,337,263,720	0.2%	3,653,224,114	0.6%
Financiamiento	17,591,976,931	4.0%	17,976,317,438	4.0%	12,618,060,084	2.6%	22,051,518,020	4.4%	18,153,356,162	3.6%	13,166,839,682	2.2%	11,752,131,674	2.0%
Disponibilidad inicial	2,172,355,468	0.5%	105,795,300	0.0%	3,292,163	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%

Fuente: INEGI

[https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=11289](https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=11289)

**Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con las facultades extraordinarias del Presidente de la República para legislar en materia de comercio exterior.**

Quien suscribe, **Hiram Hernández Zetina**, diputado e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, **con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 116, 121 y 122 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 55, fracción II, 56 y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,** someto a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 73, fracción XXIX y 115, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de establecer las nuevas bases constitucionales del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, conforme a lo siguiente:

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Esta iniciativa de reforma constitucional tiene como finalidad acotar las facultades extraordinarias que se confieren al Presidente de la República para legislar en materia de comercio exterior en los artículos 49, párrafo segundo, parte final y 131, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como deriva de las razones que dieron lugar a establecer esta 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 formales 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.

A pesar de lo anterior, la revisión de los Decretos expedidos por el Presidente de la República emitidos 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, con el objeto de acotar dicha atribución para evitar, por un lado, que la potestad legislativa conferida de manera extraordinaria al Ejecutivo se convierta en una atribución ordinaria y, por otro lado, que el Congreso de la Unión pierda su posición constitucional en el desarrollo de esa regulación, se estima conveniente modificar el texto del párrafo segundo del artículo 131 constitucional.

## **I. ANTECEDENTES**

El párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere al Congreso de la Unión la atribución para facultar al Presidente de la República para legislar en materia de comercio exterior, es decir, para emitir normas generales con fuerza de ley que rijan el intercambio de bienes y servicios con el extranjero, por lo que dada la especial trascendencia que en un mundo globalizado tiene el comercio internacional para la economía nacional, de especial relevancia resulta reflexionar sobre el alcance de esa facultad legislativa que por mandato constitucional provoca que, como se indica en el artículo 49 de nuestra Norma Fundamental, el poder legislativo se deposite en el titular del poder ejecutivo.

Al tratarse de una facultad constitucional que permite al Presidente de la República ejercer las atribuciones legislativas del Congreso de la Unión para regular el comercio exterior, su relevancia se incrementa notablemente en una economía con un elevado grado de apertura, como sucede con la del Estado Mexicano, dado que el establecimiento, modificación o supresión de medidas arancelarias puede generar grave afectación o beneficios injustificados a diversos sectores productivos o incluso a los consumidores nacionales, con la consecuente repercusión en la eficacia de diversos derechos humanos.

Por ello resulta importante reconocer que los términos en que constitucionalmente se regula e incluso se ha ejercido, generan interrogantes, cuando menos, sobre la existencia de una subordinación del Congreso de la Unión al titular del Ejecutivo en la regulación del comercio exterior del Estado Mexicano. Incluso, la imprecisión en su regulación ha provocado múltiples interrogantes que han dado lugar a su desnaturalización dando lugar a que su carácter constitucionalmente extraordinario se torne ordinario e incluso en una potestad normativa que aparentemente prevalece sobre la conferida en la Norma Fundamental al órgano legislativo federal.

Ante esa realidad, para justificar la modificación de la regulación de esa relevante atribución del Presidente de la República, en esta iniciativa se precisan sus principales antecedentes y se analizarán los aspectos relativos a la oportunidad de su revisión por el Congreso de la Unión, a las consecuencias de la aprobación de su contenido y vigencia así como a la modificación o no aprobación de éstos, así como a los términos en que la regulación respectiva se debe incorporar al marco jurídico aplicable en la materia.

En esa virtud, para precisar cuáles son los rasgos distintivos de la potestad extraordinaria para legislar que en términos de lo previsto en el artículo 131 constitucional se pueden conferir al titular del Poder Ejecutivo Federal resulta relevante acudir a la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente, así como los dictámenes emitidos por las respectivas Comisiones en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores, siendo conveniente aprovechar las consideraciones desarrolladas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en

una sentencia<sup>1</sup> que dio lugar a relevantes tesis sobre las potestades legislativas que derivan de los párrafos primero y segundo de ese precepto constitucional.

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***

---

<sup>1</sup> Se trata del amparo en revisión 1162/96 resuelto el 10 de noviembre de 2000 por la Segunda Sala bajo la ponencia del Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

**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 arroguen 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 de esta exposición de motivos, la adición del párrafo segundo del artículo 131 constitucional, tenía 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 imponibles 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 el mencionado Congreso.

En abono a lo anterior, se precisaba 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 suceder 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".**

Como se advierte de este documento, la Cámara de Diputados realizó relevantes precisiones sobre los efectos de la reforma constitucional en comento 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.

Por otra parte, en el referido dictamen se precisa 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;

**DECRETO :**

**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 períodos 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".**

Diversos gobernados impugnaron este Decreto mediante juicio 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: CLX, Página: 2096).***

De la lectura de estas tesis se advierte que en aquel momento se declaró inconstitucional el Decreto antes transcrito al estimar que el mismo se traduciría en 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.

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 de que habla 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 más 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 destinandole, 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 éste, 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 aquélla, 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. La 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 paradójica, 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.

Dicho en otras palabras, 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 delegada en la propia Constitución al referido Congreso.

Entonces, en virtud de lo dispuesto en el referido 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 el intercambio de bienes con el sector externo provoca a ésta.

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 formal 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 generan múltiples interrogantes, entre otras, si la regulación establecida por el Presidente de la República debe dar lugar a su incorporación en las leyes emitidas por el Congreso de la Unión que regulan los diferentes aspectos del comercio exterior o si constituyen disposiciones aisladas que generan un diverso marco jurídico complementario del emitido por aquél. Además, surge la interrogante sobre si la atribución conferida al Congreso de la Unión implica la posibilidad de no aprobar el producto legislativo derivado del ejercicio de esa potestad delegada y, en tal caso, cuál es su consecuencia sobre todos los actos que se hayan llevado a cabo con base en esa regulación.

Estas interrogantes y otras consecuencias de la regulación vigente provocan la necesidad de presentar las propuestas que a continuación se desarrollan.

## **Principales propuestas de regulación del ejercicio de la potestad legislativa del Presidente de la República 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 el titular del Ejecutivo federal; 2. La oportunidad del ejercicio de la potestad “revisora” del Congreso de la Unión y 3. Los términos en los que la regulación respectiva se debe incorporar al contexto legislativo 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 continúa vigente, pues ello daría lugar a provocar que mediante un acto de evaluación legislativa al no aprobarse lo realizado por el Ejecutivo se provocara la pérdida de efectos de los diversos actos de comercio exterior que ya se han concretado.

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 su conveniencia de que en el futuro, de presentarse situaciones similares, se adopten similares o diversas medidas. 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.

Cabe señalar que si bien la mayoría de los Decretos del Ejecutivo emitidos con base en el párrafo segundo del artículo 131 constitucional tienen una vigencia limitada dentro del año calendario en el que se emiten, también existen otros cuya vigencia supera el año respectivo, como puede advertirse del publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 15/VIII/2023 por el que modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación cuya vigencia concluye el 31/VII/25, lo que genera múltiples interrogantes sobre el papel que tuvo el Congreso de la Unión al “aprobar” dicho Decreto a finales del año 2023.



## **2. La oportunidad de su revisión por el Congreso de la Unión.**

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 año.

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 para que todas 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, la evaluación correspondiente 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 continúa vigente su pervivencia en el orden jurídico está 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.

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 al Ejecutivo 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 ejercicio de esta atribución deberá ser informada al Congreso de la Unión en el periodo de sesiones inmediato posterior a la publicación del Decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación. Si la vigencia del Decreto 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. El Decreto emitido por el Presidente de la República perderá su vigencia si la iniciativa es desechada expresamente o no es dictaminada en el respectivo periodo de sesiones”.**

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

<b>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</b>	
<b>Texto vigente</b>	<b>Texto que se propone</b>
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.	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,	<b>El Congreso de la Unión mediante ley podrá facultar al Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación</b>

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.

**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 ejercicio de esta atribución deberá ser informada al Congreso de la Unión en el periodo de sesiones inmediato posterior a la publicación del Decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación. Si la vigencia del Decreto 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. El Decreto emitido por el Presidente de la República perderá su vigencia si la iniciativa es desechada expresamente o no es dictaminada en el respectivo periodo de sesiones.**

**Por lo fundado y motivado someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de Decreto por el que se modifica el párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución**

**Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como se indica a continuación:**

## **PROYECTO DE DECRETO**

Artículo 131. (...)

“El Congreso de la Unión mediante ley podrá facultar al Ejecutivo 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 ejercicio de esta atribución deberá ser informada al Congreso de la Unión en el periodo de sesiones inmediato posterior a la publicación del Decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación. Si la vigencia del Decreto 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. El Decreto emitido por el Presidente de la República perderá su vigencia si la iniciativa es desechada expresamente o no es dictaminada en el respectivo periodo de sesiones”.

## **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.** 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 en la legislación federal sobre comercio exterior, incluso habilitando al Ejecutivo federal para que mediante reglas generales administrativa regule los aspectos técnicos correspondientes, y sobre los impuestos a la importación y la exportación, de los actos

materialmente legislativos emitidos por el Presidente de la República en ejercicio de su atribución prevista en el párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.


# Redignificar la vida pública de México.

Durante estos 3 años de trabajo un servidor ha trabajado arduamente para redignificar la vida pública del país, promoviendo diversas reformas y propuestas a fin de que las instituciones y autoridades rindan más y mejores cuentas, den mayores resultados y con ello fortalezcamos la democracia y el servicio público.

Redignificar la vida pública del país ha sido uno de mis motores durante este año, de lo que se trata es de que el Estado y todo el sistema político mexicano opere en favor de las personas, de sus metas, sueños y anhelos, en síntesis han sido dos grandes años de trabajo y el tiempo que resta de la presente legislatura lo dedicaremos a seguir construyendo un país de oportunidades para todas las personas, un país donde la dignidad no sólo sea una palabra sino un valor vivo dentro de nuestra sociedad.



[hiram.hernandez@diputados.gob.mx](mailto:hiram.hernandez@diputados.gob.mx) 

(55) 5036 0000 ext. 61595 

[diputados.gob.mx](http://diputados.gob.mx) 

