



# **UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE**

FACULTAD DE DERECHO

Con estudios incorporados a la  
Universidad Nacional Autónoma de México  
CLAVE: 879309

**“LA EFICACIA O INEFICACIA DEL CONTROL  
QUE EJERCE EL CONGRESO DE LA UNIÓN  
RESPECTO DE LAS FACULTADES OTORGADAS  
AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN  
MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR”**

# **T E S I S**

Que para obtener el título de  
**LICENCIADA EN DERECHO**

Presenta:

**MARTHA ALEJANDRA RODRÍGUEZ  
VILLASEÑOR**

Asesor: Lic. Enrique Salas Martínez

Celaya, Gto.

Marzo 2009



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **DEDICATORIAS**

### **A DIOS:**

Por permitirme culminar esta etapa más de mi vida, ayudándome a mantener viva en mí siempre la fe y la esperanza.

### **A MIS PADRES:**

Juana Martha Villaseñor Ortega

José Rafael Rodríguez Magaña

Por acompañarme y apoyarme siempre, haciendo posible que cumpla todos mis anhelos, enseñándome que con dedicación y empeño se logra todo lo propuesto.

Simplemente por ser un ejemplo de vida y una inspiración a seguir.

### **A MI HERMANO:**

José Rafael Rodríguez Villaseñor

Porque con su ejemplo, me motiva constantemente a superarme día con día.

## **AGRADECIMIENTOS**

### **A MI ASESOR:**

Lic. Enrique Salas Martínez

Por sus enseñanzas, tiempo y dedicación durante la realización de este trabajo, que con su apoyo brindado hizo posible que culminara con el presente.

### **A MIS CATEDRÁTICOS:**

Por todo lo enseñado y compartido a lo largo de mi carrera, que disfrutaré y aprovecharé el resto de mi vida.

## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN

*Página*

### CAPÍTULO I. EL ESTADO Y SUS ELEMENTOS

1.1. Naturaleza Del Estado .....	2
a) Teorías De Carácter Objetivo .....	4
b) Teorías De Carácter Subjetivo .....	5
1.1.1. Teorías Jurídicas Del Estado .....	5
a) Como Objeto O Establecimiento.....	6
b) Como Relación Jurídica .....	6
c) Sujeto De Derecho .....	7
1.1.2. Doctrina Tomista De La Naturaleza Del Estado .....	8
1.2. Estado. Concepto.....	10
1.2.1. Tipos De Estado.....	12
1.2.2. El Estado En Sentido Amplio .....	13
1.2.3. Concepto Social Del Estado .....	14
1.3. Elementos Previos Del Estado Mexicano .....	14
1.3.1. Población.....	15
1.3.2. Territorio .....	16
1.3.3. Gobierno.....	17
1.4. Elementos Constitutivos Del Estado .....	19
1.4.1. Fin Del Estado .....	19
1.4.2. Bien Común Y Bien Público .....	20
1.4.3. Elementos Formales Del Bien Público.....	21
1.5. La Autoridad O Poder Público.....	23
1.6. Orden Jurídico .....	23

## **CAPÍTULO II. DIVISIÓN DE PODERES**

2.1. Poder Legislativo.....	25
2.1.1. Facultad Legislativa.....	26
2.1.2. Facultades Electorales Y Políticas.....	26
2.1.3. Facultades De Investigación.....	27
2.1.4. Facultades Jurisdiccionales.....	27
2.1.5. Cámara De Diputados Y Senadores.....	28
2.1.6. Proceso De Elaboración De Las Leyes.....	29
2.1.7. Interpretación, Reforma O Derogación De Leyes O Decretos.....	32
2.1.8. Facultades Exclusivas De La Cámara De Diputados.....	33
2.1.9. Facultades Exclusivas De La Cámara De Senadores.....	34
2.2. Poder Ejecutivo.....	35
2.2.1. Facultades Ejecutivas.....	35
2.2.2. Facultades Reglamentarias.....	36
2.2.3. Facultades Administrativas.....	40
2.2.4. Facultades Extraordinarias.....	40
2.3. Poder Judicial.....	40
2.3.1. Función Judicial.....	41

## **CAPÍTULO III. EXCEPCIONES A LA DIVISIÓN DE PODERES**

3.1. Facultades Extraordinarias.....	43
3.2. Antecedentes Del Artículo 49 Constitucional.....	44
3.3. Fundamento Constitucional De La Facultad Extraordinaria. Artículo 49.....	47
3.4. Antecedentes Del Artículo 29 Constitucional.....	47
3.5. Facultad Extraordinaria Otorgada Al Ejecutivo Para Legislar En El Caso De Suspensión De Garantías.....	49
3.6. Decreto-Ley.....	50

3.7. Antecedentes Del Artículo 131 Constitucional.....	51
3.8. Facultad Extraordinaria Otorgada Al Ejecutivo Para Legislar En Materia De Comercio Exterior .....	52
3.9. Decreto-Delegado .....	55

## **CAPÍTULO IV. COMERCIO EXTERIOR**

4.1. Objetivos E Interpretación De La Ley De Comercio Exterior .....	63
4.2. Barreras Al Comercio Exterior .....	65
4.2.1. Sistemas Arancelarios .....	65
a) Ad-Valorem .....	66
b) Específicos .....	66
c) Mixtos .....	66
4.2.2. Medidas De Regulación No Arancelaria.....	67
a) Reglas De Origen.....	68
b) Marcado De Origen.....	69
c) Permisos Previos .....	70
d) Cupos .....	71
e) Medidas De Salvaguarda.....	72
f) Normas De Calidad.....	73
g) Cuotas Compensatorias.....	74
4.2.3. Para-Arancelarias.....	75
4.3. Prácticas Desleales De Comercio Internacional.....	76
4.3.1. Discriminación De Precios (Dumping) .....	77
4.3.2. Subsidios O Subvenciones .....	78
4.3.3. Cuotas Compensatorias.....	78
4.4. Infracciones Y Sanciones A La Ley De Comercio Exterior .....	79
4.5. Principio De Anualidad De La Ley Tributaria.....	79

## **CAPÍTULO V. EFICACIA E INEFICACIA**

5.1. Eficacia Y Validez.....	83
5.1.1. Concepto De Eficacia.....	84
5.1.2. Concepto De Validez .....	86
5.1.2.1. Validez Y Existencia .....	87
5.1.2.2. Validez Y Vigencia.....	87
5.1.2.3. Validez Y Eficacia.....	88
5.1.2.4. Identificación Entre Validez Y Eficacia .....	89
5.2. Concepto De Ineficacia .....	90
5.2.1. Grados De Ineficacia Para Afectar La Validez .....	90
5.3. Eficacia En Función Del Empleo De Una Adecuada Técnica	
En La Creación De La Norma.....	92
5.3.1. Eficacia En Función De La Claridad .....	93
5.3.2. Eficacia En Función De La Coherencia .....	94
5.3.3. Eficacia En Función De La Integridad.....	95
5.3.4. Eficacia Por El Ajuste De La Norma Al Paso Del Tiempo .....	96
5.3.4.1. La Tarea Del Legislador .....	97
5.3.4.2. La Tarea Del Juez .....	98
5.3.5. Eficacia En Función Del Conocimiento Del Derecho.....	98
5.4. Eficacia De Algunas Especies De Normas.....	100
5.4.1. Eficacia De Las Normas O Reglas Declarativas .....	101
5.4.2. Normas Que Establecen Facultades O Competencia.....	102
5.4.3. Eficacia De La Norma Que Otorga Derechos.....	103
5.4.4. Eficacia De La Normas Que Establecen Deberes.....	104
5.4.5. Eficacia De Las Normas Sancionadoras .....	105
5.4.6. Eficacia De Las Normas Que Prevé La Coacción.....	106
5.5. Eficacia En La Medida En Que El Derecho Consigue Sus Fines	
O Cumple Su Función .....	106
5.5.1.1. Distintas Posturas Respecto A La Función Del Derecho	
O Los Fines Que El Derecho Persigue .....	106

5.5.1.2. Posturas Sociológicas .....	107
5.5.1.3. Posturas Filosóficas-Jurídicas.....	108
5.5.2. Eficacia En Función Del Control Social .....	109
5.5.3. Eficacia En Función De La Consecución De Valores.....	110
5.5.3.1. Eficacia Del Derecho Y El Orden .....	110
5.5.3.2. La Eficacia Del Derecho Y La Seguridad Jurídica .....	111
5.5.3.3. Eficacia Del Derecho Y La Justicia.....	113
5.5.3.4. Eficacia Y Bienestar General.....	114
5.5.4. Eficacia En Función De La Consecución Del Propósito De Una Ley U Ordenamiento Específico.....	115
5.5.5. Eficacia Atendiendo A La Consecución De La Finalidad De Una Norma Específica .....	115

## **CONCLUSIONES**

## **BIBLIOGRAFÍA**

## **INTRODUCCIÓN**

Para la organización y funcionamiento del Estado, es necesario la procura de recursos económicos para satisfacer las necesidades sociales, que conlleva a la dependencia de llevar a cabo relaciones comerciales internacionales.

La relación económica de nuestro país hacia el exterior, es una actividad que constituye un fenómeno mundial de carácter no sólo económico, sino también social, político y jurídico, que es fundamental para el desarrollo de cualquier país, por ser una actividad trascendental que propicia el logro de sus fines.

Ante el intercambio económico con otros países ha sido necesario en nuestro país crear un marco jurídico para regularlo.

De tal forma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 131, párrafo segundo establece:

El ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente. 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.

Este párrafo permite constatar que el Congreso de la Unión otorga al Presidente de la República facultades en materia de comercio exterior, esta atribución que el Poder Legislativo confiere al Ejecutivo para legislar en esta materia se denomina facultad extraordinaria. El presidente, así, tiene facultades respecto al comercio exterior de México.

La Ley Reglamentaria de este artículo es la Ley de Comercio Exterior, que es la norma a través de la cual el Congreso delegó tal facultad.

La finalidad del otorgamiento de estas facultades es regular el comercio exterior, la economía, la estabilidad de la producción nacional, así como cumplir los diversos propósitos o fines económicos en beneficio del país.

Es importante que para el logro de estos fines exista un eficaz control de tales facultades, ya que debido a su amplitud puede originar decisiones discrecionales contrarias al derecho que afecten la economía nacional y el comercio exterior, al concederle de manera unilateral el uso de tal.

Por lo que considero necesario para la comprensión de la eficacia o ineficacia del control que ejerce el Congreso de la Unión respecto de las facultades otorgadas al Presidente de la República en materia de comercio exterior, es primero conveniente analizar el Estado y sus elementos, para así saber su naturaleza, concepto y fines del mismo.

También es necesario conocer la División de Poderes del Estado Mexicano, para que así, se pueda diferenciar o distinguir las diversas facultades o atribuciones que posee cada poder.

Se verá luego, las Excepciones a la División de poderes, así como las facultades extraordinarias otorgadas al Ejecutivo Federal para legislar en el caso de suspensión de garantías y en materia de comercio exterior, como también su fundamento Constitucional, además de analizar lo que es un Decreto-Ley y un Decreto-Delegado.

Asimismo se estudiará el Comercio Exterior, conociendo los objetivos e interpretación de la Ley de Comercio Exterior, así como las barreras al Comercio Exterior, las prácticas desleales de comercio internacional, las infracciones y

sanciones a la Ley de Comercio Exterior y el principio de anualidad de la Ley Tributaria.

Y por último se aborda la Eficacia e Ineficacia, para así delimitar los factores jurídicos que contribuyen al ineficaz control que ejerce el Congreso de la Unión respecto de las facultades otorgadas al Presidente de la República en materia de Comercio Exterior, al no autorizarlo anualmente para el uso de esta facultad, pudiendo provocar en el Estado una inseguridad jurídica y económica por el devenir de este control ineficaz.

## CAPÍTULO I.

# EL ESTADO Y SUS ELEMENTOS

## **CAPÍTULO I. EL ESTADO Y SUS ELEMENTOS**

### **1.1. Naturaleza Del Estado**

Ante las diversas necesidades que el hombre como un ser gregario por naturaleza ha tenido para lograr su sobrevivencia y convivencia con sus semejantes, y al tener lazos de unión y de identificación como el lenguaje, costumbres, nacionalidad, religión y entre otros, se ha integrado como una sociedad humana, la cual resulta indispensable para que el ser humano alcance sus objetivos tanto colectivos como sociales, de ahí que se considere al Estado como un ser social, por ello, resulta ser un reflejo de lo que los seres humanos buscamos a través de su existencia, el bien público temporal, de esta forma se podrá tener una vida armoniosa propicia para que el hombre alcance sus fines.

Francisco Porrúa Pérez, determina la naturaleza del Estado “en base al supuesto ontológico o de la realidad que corresponde al Estado en el mundo del ser”.<sup>1</sup>

“En virtud de la observación de los seres que nos rodea, y de su clasificación llegamos a establecer que el interrogante ¿Qué es el Estado? y que corresponde precisamente al planteamiento del problema de su naturaleza, se contesta diciendo que es un ente cultural por presentar las características que distinguen a estos seres, especificándose en la realidad, como el resultado de la actividad finalística del hombre.

Dentro de las entes culturales, localizamos al Estado, como un ser social y en el grupo de los seres sociales, lo catalogamos con una realidad propia, por presentar, dentro de su concepto, las notas distintivas de su peculiar finalidad:

---

<sup>1</sup> Porrúa Pérez Francisco, Teoría Del Estado, 37ª ed. Ed. Porrúa, México, 2003, p. 135.

tratar de obtener el bien público temporal por el atributo de soberanía, como cualidad del poder que en el mismo existe”.<sup>2</sup>

De ahí que se estudie la naturaleza del Estado desde el punto de vista ontológico, ya que este supuesto estudia al ser general, y al ser considerando el Estado como un ser, y más propiamente dicho como un ente cultural al ser una actividad desarrollada por el hombre y como toda actividad humana busca una finalidad, la cual conlleva la integración social que es el resultado de lo que el hombre ha hecho para alcanzar su sobrevivencia y satisfacción de sus intereses.

Hay distintos modos de enfocarse al estudio del Derecho desde un punto de vista objetivo y subjetivo. “La observación nos hace saber que el Estado es una realidad que existe en forma objetiva, que es un conjunto de relaciones sociales que se desenvuelven en el tiempo y en el espacio”.<sup>3</sup>

Al considerarse al Estado de una manera objetiva al identificarlo por las diversas relaciones que el hombre desarrolla día con día y que lo ha hecho desde sus orígenes y lo seguirá haciendo, por su simple naturaleza humana, de esta forma se concibe al Estado como el conjunto de relaciones sociales, y por estar inmersas en una realidad, en lo existente, el Estado es una realidad objetiva, que se manifiesta en el mundo exterior del ser, al igual que él y sus relaciones.

Sin embargo el Estado desde el punto de vista subjetivo, se encuentra caracterizado por el aspecto interno del hombre, que bien podría ser un reflejo de su estado anímico, debido a esto que lo consideren como una creación de la mente del hombre, como algo que no se encuentre en la realidad o en el mundo exterior. “Las relaciones humanas que forman la realidad del Estado tienen ese contenido anímico, se puede concebir al Estado desde el punto de vista de las mentes que dan contenido humano al hecho social”.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Porrúa Pérez, op. cit., p. 173.

<sup>3</sup> Ibidem, p. 174.

<sup>4</sup> Idem.

### a) Teorías De Carácter Objetivo

De estos enfoques objetivo y subjetivo derivan diversas teorías para tratar de explicar al Estado, dentro de las teorías que consideran al Estado desde el punto de vista objetivo encontramos las que consideran al *Estado como un hecho*, sin determinar que clase de hecho es, si físico o sociológico.

Otra segunda teoría que considera al *Estado como una situación*, sin embargo no es una teoría puramente objetiva ya que al considerar al Estado como una situación que se conforma de relaciones de hechos que están en constante cambio, no consideran como una realidad a esas relaciones sino como una ficción de relaciones que crea el hombre en su mente.

En contraposición con esta teoría surge una tercera que *identifica al Estado con uno de sus elementos*: territorio, población y poder, pero el hecho de no poder determinar con precisión que comprende esos elementos del Estado vuelve confusa a esta teoría, además de que es difícil identificar al todo en una de sus partes, siendo necesario los demás elementos para su existencia.

Dentro de estas teorías encontramos la última que lo *reduce a un organismo natural*, en la que consideran al Estado como una formación de organismos físicos que posee una existencia diferente del hombre que lo forma.

Esta teoría se da dentro de las antropomórfas que son aquellas que equiparan al Estado con el hombre, considerando esta teoría al Estado y a sus elementos como organismos integrantes del hombre, en donde éstos desempeñan una serie de funciones específicas que hacen factible la existencia del hombre.

La crítica a esta teoría se basa en que no es posible considerar al Estado como un organismo tanto que no es un animal, ni un ser humano, sino como anteriormente se mencionó es un ente cultural.

## **b) Teorías De Carácter Subjetivo**

Sin embargo este criterio objetivo no es suficiente para el estudio de la naturaleza del Estado, ya que se caracteriza a concebirlo como un realidad exterior, debido a esto también existen diversas teorías de orden subjetivo, la primera es la que concibe al Estado como un organismo intelectual o ético espiritual, esta teoría por ser de carácter antropomòrfo analiza a el *Estado como un organismo intelectual o ético-espiritual*, a diferencia de la objetiva ésta lo ve desde un aspecto totalmente interno del ser humano, lo cual tampoco es posible concebir como anteriormente se mencionó ya que el estado es un ente cultural, un ser que existe en la realidad exterior.

Y por último la teoría que considera al *Estado como una unidad colectiva o de asociación*, en la cual la unión de los hombres crea a ese ente cultural que es el Estado, pero no se establece qué motiva a esa unidad, y se podría afirmar que esa unión que es real que se da por aspectos internos que motivan al ser humano, a pesar de que reconocen al Estado como un ente lo cual es correcto, el hecho que desconozcan la causa de esa unión no distingue la naturaleza de Estado.

Por lo tanto no se puede considerar al Estado desde un sólo punto de vista, tanto el criterio objetivo como subjetivo son de amplia importancia para establecer la naturaleza del Estado, pero es necesario que sea de manera conjunta al ser un ente cultural, que existe en realidad, el cual se encuentra inmerso tanto en su causa, como en su finalidad por aspectos internos del hombre que lo motivaron a su creación en el mundo exterior.

### **1.1.1. Teorías Jurídicas Del Estado**

El Estado también puede ser percibido desde el punto de vista jurídico, ya que a la par que se desarrollan hechos sociales se desarrollan hechos jurídicos,

para regularlos a través de las instituciones jurídicas.

### **a) Como Objeto O Establecimiento**

“Esta teoría al considerar al Estado como objeto, tiene que hacer una separación interna de dos elementos que existen en el mismo Estado, los dominadores y los dominados, puesto que el objeto supone la existencia de un sujeto al cual referirlo, y entonces los dominados son el objeto de la autoridad. Pero sólo es posible concebir a un Estado como objeto de un sujeto: como un grupo de esclavos sometidos a la propiedad de un señor”.<sup>5</sup>

El Estado está integrado por sujetos que se denominan gobernantes y gobernados, y desde un aspecto jurídico no se puede concebir a éstos como dominadores y dominados, debido a que es necesario las relaciones entre gobernantes y gobernados y de éstos con aquellos para que el Estado pueda existir como tal, siendo ambos indispensables no sólo para la existencia del Estado, sino también para la existencia de un orden jurídico para que se pueda dar la vida en sociedad, por lo que resulta erróneo tratar de considerar a los sujetos de Estado: gobernados como un objeto.

Hay además otras doctrinas modernas que explican la naturaleza del Estado como una fundación o establecimiento, basándose también en el aspecto jurídico, resultando difícil que probarán la existencia de un orden superior al Estado, considerando para tal efecto al derecho divino, y en base a la doctrina patrimonial del Estado, la propiedad era superior al Estado.

### **b) Como Relación Jurídica**

“El Estado es una relación jurídica, porque observamos que en el mismo existen gobernantes y gobernados con mutuas relaciones. Pero esta teoría no

---

<sup>5</sup> Ibidem, p. 183.

logra explicar porque las instituciones estatales permanecen, no obstante los cambios de las personas”.<sup>6</sup>

El Estado surge debido a las relaciones entre gobernantes y gobernados y de éstos entre si y con aquellos, debido a esto que se considere como una relación jurídica, y el hombre al estar en constante cambio, cambian también sus relaciones, y esta teoría no logra justificar la permanencia del Estado y sus instituciones siendo de suma importancia la permanencia de éste por la regulación de las diversas relaciones del hombre a través de las diferentes normas, que son reglas de carácter general que regulan la conducta externa del hombre que se aplican por un poder, justificando así la permanencia del Estado, a diferencia de esta teoría que no logra explicar la permanencia recurre a identificar al estado como una ficción o creación mental, negando la realidad de éste.

### **c) Sujeto De Derecho**

“El Estado, que no es una persona física, sino una entidad moral, es sujeto de derecho en cuanto el orden jurídico que se atribuye. Y al atribuirle esa personalidad, también le da derechos, y entonces lo concibe igualmente como sujeto de derecho”.<sup>7</sup>

Al considerar al Estado como una persona moral, teniendo capacidad jurídica, es decir está apto para ser titular de derechos y obligaciones, así como para cumplir con esas obligaciones, y debido a esto el orden jurídico le reconoce al Estado la personalidad jurídica moral para ser sujeto de derecho.

En base a esto se derivan dos teorías:

- *Atómica o individualista*, “sólo concibe la existencia del individuo como real explicando la asociación o comunidad, el Estado, como una simple

---

<sup>6</sup> Ibidem, p. 184.

<sup>7</sup> Ibidem, pp. 185-186.

ficción jurídica”.<sup>8</sup> En lo real sólo reconoce al ser humano, dejando lo demás como una creación mental o ficticia, por lo que el Estado no tiene reconocimiento en la realidad, y se limita a considerarlo como una ficción que se crea por la asociación humana.

- *Colectivista o universalista*, contraria a la anterior “considera la realidad del Estado como síntesis mental”<sup>9</sup>, el reconocimiento de esta teoría del Estado es meramente subjetivo.

- 

De esto se puede concluir la existencia del Estado como ente social, dentro de una realidad social como una unidad que tiene por finalidad el bien público temporal.

### 1.1.2. Doctrina Tomista De La Naturaleza Del Estado

Por medio de la filosofía, Santo Tomás explica la naturaleza del Estado estableciendo sus causas eficientes primeras y finales últimas.

Siendo que en una sociedad política es necesario un poder para alcanzar la finalidad del Estado que se traduce en el bien común, “considera que el poder es la causa formal del Estado: esta causa es la que determina su manera de ser, la forma con que se aparece.

El Estado tiene una causa final que es aquella hacia la que dirige su actividad, es el bien común.

Tiene también una causa eficiente, proviene de algo: ese algo es la naturaleza del hombre, creada por Dios con un impulso social, con indigencia

---

<sup>8</sup> Idem.

<sup>9</sup> Ibidem, p. 187.

social y lo que lleva de material natural a agruparse con sus semejantes formando la sociedad política.

Por último el Estado tiene una causa material; que es aquella que recibe la forma y el impulso teleológico: la comunidad humana que al intervenir en la misma las causas formal, final y eficiente se constituyen como el Estado.

Son cuatro las causas que dan origen al Estado constituyendo su naturaleza de acuerdo con la doctrina tomista:

- a) *Causa eficiente*: la naturaleza del hombre, que por su indigencia social, vive asociado a sus semejantes.
- b) *Causa material*: la comunidad humana que se originó de manera natural por la asociación de los hombres.
- c) *Causa formal*: la autoridad que de manera necesaria existe en las comunidades humanas para imponerles un orden que las mantiene unidas y orientadas.
- d) *Causa final*: es la orientación teleológica de la comunidad política, su razón de ser específica: el bien común que trata de obtenerse por la combinación mutua de esfuerzos y recursos en la empresa política”.<sup>10</sup>

Santo Tomás considera la naturaleza del hombre como causa eficiente, es decir, su necesidad de agruparse como sociedad humana, para lograr sus fines y satisfacción de sus necesidades, constituyendo así la actividad humana de agruparse que es la causa material o de existencia de lo que es la sociedad, siendo fundamental la existencia de una causa formal que se traduce en la autoridad o poder soberano.

---

<sup>10</sup> Ibidem, pp. 187-188.

Y como causa final el bien común, siendo la finalidad del Estado alcanzándose a través del orden jurídico en el cual un poder normará las relaciones jurídicas para poder vivir en colectividad.

## 1.2. Estado. Concepto

Como concepto jurídico define Jellinek al Estado “como la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio; o, en forma más resumida, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario”.<sup>11</sup>

Jellinek conceptúa el Estado refiriéndose como a la asociación de humanos pertenecientes a una nación, siendo el pueblo el elemento humano que conforma al Estado y basándose en una perspectiva jurídica siendo necesario ese poder de mando que regula las relaciones jurídicas que se originen en un determinado territorio.

En razón a los componentes que integran al Estado y complementando la doctrina de Jellinek se conceptúa de la siguiente forma “El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.

El análisis de cada una de las partes de que se compone esa definición nos proporciona el convencimiento de la existencia en la realidad estatal de los siguientes elementos o notas de su concepto:

- a) La presencia de una sociedad humana.

---

<sup>11</sup> Jellinek citado por Porrúa, op. cit., p. 197.

- b) Un territorio que sirve de asiento permanente a esa sociedad.
- c) Un poder que se caracteriza por ser supremo, esto es soberano, en el seno de la misma sociedad.
- d) Un orden jurídico que es creado, definido y aplicado por el poder estatal y que estructura a la sociedad que está en su base.
- e) Una teleología peculiar que consiste en la combinación del esfuerzo común para obtener el bien público temporal.

Además de estas notas o elementos, el Estado presenta las siguientes características esenciales:

- a) Soberanía como objetivo del poder, pero calificado al Estado mismo en su unidad total como soberano.
- b) Personalidad moral y jurídica, al ser el Estado un ser social con posibilidad de tener derechos y obligaciones.
- c) Sumisión al derecho que significa la necesidad de que la estructura del Estado y su funcionamiento se encuentren regulados por un orden jurídico imprescindible".<sup>12</sup>

De esta forma se define al Estado analizando cada uno de sus componentes el humano, el territorial, un poder supremo, un orden jurídico y la finalidad que es el bien público temporal, de los cuales se deriva algo fundamental que es la soberanía tal como se contempla en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 39 establece: La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.

Siendo así el Estado como órgano supremo no tiene otro superior, y como consecuencia de esto se le reconoce como una persona moral y como tal posee derechos y obligaciones, y para el estructuramiento y funcionamiento del mismo

---

<sup>12</sup> Ibidem, p. 198.

Estado es necesario la sumisión al Derecho, esto es que el hombre al agruparse como sociedad requiere seguir las reglas que le permiten desarrollarse, alcanzar sus fines y vivir en sociedad para la creación de un orden jurídico vital para su existencia.

“Si al Estado damos la connotación de que es el producto acabado de la sociedad, pero que sus alcances son definidos y establecidos por un orden jurídico, por un poder público constituido en un territorio y que tiende a la realización de los valores sociales, individuales, culturales y materiales de los propios individuos que conviven en sociedad. Si estamos ante esa definición de lo que puede entenderse como Estado, evidentemente, se demostrara que tan necesario es el derecho para la consolidación del mismo Estado”.<sup>13</sup>

### 1.2.1. Tipos de Estado

Según Jellinek el Estado tipo ideal es aquel “cuyas notas esenciales corresponden igualmente a una construcción ideal del mismo.

Al Estado, construido sobre la base de la observación en los Estado reales, lo llama Jellinek tipo empírico”.<sup>14</sup>

Jellinek para la elaboración del concepto de Estado no sólo se basa en el tipo empírico, que consiste en el estudio histórico generalizado para que a través de dicha observación podamos conocer los hechos reales, además tratar de construir un Estado utópico, basándose en el como debería de ser, que características debería de tener para que pueda ser considerado como Estado perfecto, que es el tipo ideal.

---

<sup>13</sup> Quiroz Acosta Enrique, Lecciones de Derecho Constitucional, 2ª ed. Ed. Porrúa, México, 2002, p. 6.

<sup>14</sup> Jellinek citado por Porrúa, op. cit., p. 191.

Debido a esto, un tipo empírico para la elaboración del concepto de Estado no puede ser en un estudio histórico generalizado, ya que es necesario concretizarnos para la diversidad de Estados que han existido, será necesario referirnos a un Estado específico en un época determinada.

Y un tipo ideal para la elaboración de un concepto de Estado, tampoco sirve de base porque únicamente se aplicaría a este Estado y sería considerado como tal para los que se encontrarán en ese lugar determinado, ya que ese concepto sólo satisfecería a éstos ya que las necesidades y la perspectiva de un Estado perfecto cambia de un lugar a otro, así como la consideración del mismo es diversa y esto no serviría para explicar la esencia real de los Estados.

Por lo que no es posible concebir el tipo empírico aislado del ideal, siendo necesario ambos para la creación del Estado, que explique la realidad del mismo así como la consideración de perfección sea para todos, siendo indispensable un estudio histórico del Estado, no de manera general sino específico por la variedad del mismo y así conoceremos las notas esenciales, y se determinarán las de más valor en base a la realidad, no tratando de establecer un tipo ideal de Estado, sino establecer sus notas esenciales para establecerlo en la realidad y no dejarlo en una mera utopía.

### **1.2.2. El Estado En Sentido Amplio**

En su acepción gramatical amplia Estado equivale “a manera de ser o de estar las cosas; es lo distinto del cambio. En ciencia política, el Estado también expresa una situación, algo que permanece dentro del cambio; la manera de ser o estar políticamente. En un sentido amplio, Estado es la manera de ser o estar construida políticamente una comunidad humana”.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Porrúa Pérez, op. cit., p. 192.

### **1.2.3. Concepto Social Del Estado**

El Estado al ser una creación humana se encuentra formado en su base por diversas relaciones que el hombre tiene con sus semejantes que se caracterizan por el sentido anímico que el hombre les da, en donde hay relaciones de mando y obediencia, de dominio e igualdad, y éstas se realizan en un territorio, que es la superficie de la tierra habitada por hombres en donde se desarrollan dichas relaciones, siendo las relaciones de dominio, que se imponen a otra, es el Estado que tiene el poder de mando, que deriva de la misma base de su asociación humana que le dio origen.

“El Estado es la unidad de asociación dotada originariamente del poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio”.<sup>16</sup>

### **1.3. Elementos Previos Del Estado Mexicano**

Los elementos previos del Estado Mexicano son: la población, el territorio y el gobierno del Estado Mexicano.

“La población de México aún es heterogénea, es decir, de distinto origen, no se puede decir de ella que tenga la misma sangre. Hay diversidad de razas. Sin embargo, predomina el mestizaje, es decir, la mezcla de sangre blanca e indígena. Este elemento forma la base de la población del país, es el más numeroso y el que ha regido y guardado nuestras tradiciones, creencias, ideales y sentimientos comunes, en el se integra, propiamente nuestra nacionalidad.

El territorio nacional es el lugar donde se asienta la población.

---

<sup>16</sup> Ibidem, p. 197.

El gobierno de México, de acuerdo con la Constitución, es republicano, democrata y federal”.<sup>17</sup>

### 1.3.1. Población

Para Rafael de Pina la “población es el elemento personal del Estado”.<sup>18</sup>

La población del país se divide en mexicanos y extranjero.

Los mexicanos pueden serlo por nacimiento o por naturalización.

De acuerdo al artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A. Son mexicanos por nacimiento.

- I. Los que nazcan en territorio de la República sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.
- II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional.
- III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y
- IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B. Son mexicanos por naturalización.

- I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización; y

---

<sup>17</sup> Moto Salazar, Elementos Del Derecho, 46ª ed. Ed. Porrúa, México, 2001, p. 63.

<sup>18</sup> De Pina Rafael y De Pina Vara Rafael, Diccionario de Derecho, 32ª ed. Ed. Porrúa, México 2003, p. 409.

- II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional.

“Los mexicanos por naturalización son extranjeros de origen; pero que acuden a la Secretaría de Relaciones Exteriores y, mediante determinados trámites, obtienen la llamada carta de naturalización. Para obtener dicho documento es necesario que hagan una solicitud a la Secretaría mencionada, en la que deban renunciar a su nacionalidad de origen, comprobar que tienen un modo honesto de vivir, y que tienen bienes suficientes para subsistir y no convertirse en un carga para el Estado Mexicano”.<sup>19</sup>

El artículo 33 constitucional establece que son extranjeros los que no poseen las calidades determinadas en el artículo 30, es decir, los que no son mexicanos ni por nacimiento ni por naturalización.

Los extranjeros como todos los individuos que habitan en el territorio nacional, gozan de los derechos públicos subjetivos; pero el Presidente de la República tiene el derecho de hacer abandonar el país inmediatamente y sin juicio previo a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

### **1.3.2. Territorio**

El territorio es el segundo elemento del Estado y “es el espacio en que viven los hombres al agruparse pacíficamente para formar el Estado”.<sup>20</sup>

De acuerdo al artículo 42 Constitucional el Territorio Nacional está integrado por las partes integrantes de la federación, por las islas adyacentes en ambos

---

<sup>19</sup> Moto Salazar, op. cit., p. 64.

<sup>20</sup> Porrúa Pérez, op. cit., p. 200.

mares y por las islas de Guadalupe y Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico.

El artículo 43 Constitucional establece: Las partes integrantes de la federación son: los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas y el Distrito Federal.

Las islas adyacentes en ambos mares. Estas últimas dependen directamente del gobierno de la Federación con excepción de aquellas sobre las que ejercen jurisdicción los Estados.

### **1.3.3. Gobierno**

El tercer elemento que conforma al Estado es el gobierno que es el “conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado actúa en cumplimiento de sus fines”.<sup>21</sup>

México es un país republicano, por lo tanto, el poder radica en el pueblo. De acuerdo al artículo 39 Constitucional se establece: La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Estableciendo el artículo 40 Constitucional que: Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, federal,

---

<sup>21</sup> De Pina Rafael, op. cit., p. 303.

compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

El artículo 41 Constitucional señala que: El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y por las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

En los regímenes republicanos se considera que el poder radica en el pueblo y éste tiene el inalienable derecho, esto es, posee un derecho del cual no puede desprenderse para modificar su actual forma de gobierno, siempre y cuando dicho derecho se ejerza de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La organización del Gobierno Mexicano según el artículo 49 de la Constitución: El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El artículo 115 de la Constitución señala: Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

“Lo que quiere decir que el pueblo ejerce su poder a través de un Gobierno Federal, que rige en todo el país, y a través de Gobiernos Locales, que rigen únicamente en cada una de las Entidades Federativas o Estados.

Los Estados, en los que se refieren a su organización y administración internas, son libres y pueden ejercer su gobierno a sus propias leyes; las cuales en ninguna forma deben de ser contrarias a la Constitución General de la República, sino adaptados a los principios de esta ley fundamental”.<sup>22</sup>

#### **1.4. Elementos Constitutivos del Estado**

Una vez identificados los elementos previos del Estado Mexicano, Territorio, Gobierno y Población, es decir, la sociedad humana además de ser uno de los elementos previo es un elemento constitutivo.

“La sociedad humana que se encuentra en la base del Estado, se caracteriza y distingue de otras agrupaciones humanas distintas de la sociedad política, por la presencia en la misma de otros elementos constitutivos. Uno de ellos es el fin específico que persigue en virtud de su actividad. Este fin es el bien público de los hombres que forman su población.

La existencia de otro de los elementos constitutivos del Estado: la autoridad o poder, que aun cuando reside y deriva de toda la sociedad estatal, su ejercicio compete a un grupo específico de hombres que lo ejercen. Por último hay otro elemento constitutivo del Estado cuya presencia se requiere imprescindiblemente para calificar a una sociedad humana como estatal: el orden jurídico”.<sup>23</sup>

##### **1.4.1. Fin del Estado**

“La sociedad se ha creado para que los hombres puedan realizar mejor los fines que le son comunes. El conjunto de los fines que el hombre persigue no

---

<sup>22</sup> Moto Salazar, op. cit., p. 66.

<sup>23</sup> Porrúa Pérez, op. cit., pp. 283-284.

puede ser sino su propio bien; las aspiraciones humanas a eso tienden. En consecuencia, el nacimiento y existencia del Estado se explica y justifica porque éste es el medio que los hombres tienen para la mejor realización de su bienestar común; es decir, del bien de todos y cada uno en particular. El Estado debe en consecuencia, preocuparse por establecer los medios para realizar su finalidad primera.

En el cumplimiento de su misión el Estado tiene que realizar dos especies de fines: generales y particulares.

Los primeros son la consecución del bien común y la protección a la persona humana. Los segundos son múltiples y varían con las condiciones de cada país y de cada región”.<sup>24</sup>

Por lo tanto el Estado como producto de la creación humana, y como toda actividad humana se caracteriza por tener una finalidad, y el fin del Estado es el bien común.

#### **1.4.2. Bien Común y Bien Público**

Debemos distinguir entre “bien común fin de toda sociedad y bien público fin específico de la sociedad estatal”.<sup>25</sup>

Bien Común es el “beneficio que, desprendiéndose de la convivencia social, deber ser compartido, proporcionalmente, por todos los miembros de la comunidad, sin exclusión alguna, y al que todos deben de construir con sus medios y con su conducta”.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Moto Salazar, op. cit., p. 58.

<sup>25</sup> Porrúa Pérez, op. cit., p. 285.

<sup>26</sup> De Pina Rafael, op. cit., p. 126.

“Siempre que los hombres se agrupen socialmente, para la obtención de un fin que beneficie a todos, ese fin, al perseguirse precisamente para beneficiar a un conjunto de hombres, es un bien común.

El Estado también persigue un bien común, un bien que beneficie por entero a todos lo que lo componen.

Pero por ser una sociedad más amplia, una primera distinción del bien común puede ser esta: bien común particular o bien común público, según que se relacione de manera inmediata con intereses particulares o con el interés público. El bien común perseguido por el Estado es el bien público.

La distinción entre el bien particular y el bien público consiste:

El bien particular es el que concierne de manera inmediata a cada individuo o grupo.

El bien público es el que concierne a la masa de todos los individuos y de todos los grupos”.<sup>27</sup>

#### **1.4.3. Elementos Formales Del Bien Público**

Estos elementos pueden reducirse en 3 categorías:

1. “Necesidad de orden y paz.
2. Necesidad de coordinación, que es también orden, pero desde este especial punto de vista.
3. Necesidad de ayuda, de aliento y eventualmente de suplencia de las actividades privadas.

---

<sup>27</sup> Porrúa Pérez, op. cit., pp. 285-286.

**a) El orden y paz**

Este orden y esta paz, elementos fundamentales del bien común que persigue el Estado con su actividad, tiene un doble aspecto de interno y de internacional. El Estado tratará de obtener el orden y la paz interiores, y de la armónica convivencia con los otros Estados que existen tratará, igualmente de obtener el orden y la paz internacionales”.<sup>28</sup>

Para que se obtenga el bien público debe de existir orden y paz, en donde el Estado tratará de mantener esto a través del Derecho, es decir, del conjunto de normas que regulas la actividad de los particulares y así alcanzar el orden y la paz.

**b) Coordinación de la actuación de los particulares**

“El Estado debe intervenir coordinado la actividad de los particulares de manera que la misma se verifique en forma armónica. Esta coordinación también la efectúa por medio del orden jurídico”.<sup>29</sup>

Ante las diversas actividades de los particulares que desarrollan para alcanzar sus fines, es necesaria la coordinación del Estado sino surgirá un caos social por la falta de dicha coordinación.

**c) Ayuda del Estado en la actividades privadas**

“En múltiples ocasiones, los particulares por si solos no pueden realizar ciertas funciones de interés en general, ya sean económicas, culturales, de beneficencia, entre otras. Para ello los particulares necesitan del concurso del

---

<sup>28</sup> Ibidem, p. 287.

<sup>29</sup> Ibidem, p. 288.

Estado. Sólo con ese complemento de su actividad en forma directa pueden realizarse funciones”.<sup>30</sup>

De esta forma puede distinguirse que el bien público perseguido por el Estado se dirige en forma general a toda la sociedad.

### **1.5. La Autoridad O Poder Público**

“Esta sociedad universal y necesaria, el Estado, no podría existir ni alcanzar sus fines sin la existencia en el mismo de un poder, es decir, de la autoridad”.<sup>31</sup>

Para alcanzar el bien público, y establecer el orden y armonía se requiere de la autoridad, en base a esto existen dos grupos: en el cual uno impondrá su voluntad buscando siempre las exigencias del bien público determinará cual debe ser el contenido de dichas exigencias y el otro grupo que acatará las exigencias, realizando las conductas adecuadas, lo que se traduce en gobernante y gobernado y de esta forma el Estado debe tener autoridad y poder para imponer la conducta a seguir y establecer un orden.

### **1.6. Orden Jurídico**

Entendiéndose como orden jurídico al “conjunto sistemático de las normas que constituyen la totalidad del derecho positivo vigente en un determinado país”.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Carpizo Jorge, Estudios Constitucionales, 7ª ed. Ed. Porrúa, México, 1987, p. 387.

<sup>31</sup> Porrúa Pérez, op. cit., p. 289.

<sup>32</sup> De Pina Rafael, op. cit., p. 303.

CAPÍTULO II.  
DIVISIÓN DE PODERES

## **CAPÍTULO II. DIVISIÓN DE PODERES**

La Constitución Política, señala en su artículo 49: que el Supremo Poder de la de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Además de que señala que 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 facultades extraordinarias para legislar.

En base a este mandato constitucional la función principal del poder Legislativo consistirá en la elaboración de leyes, el poder Ejecutivo realizará la función de ejecutarlas y el poder Judicial dirimir las controversias, de esta forma la Constitución señalara la competencia de cada poder, así como sus atribuciones, el principio de la división de poderes es esencial para un buen gobierno, y para esto es necesario que cada poder cumpla con las funciones conforme se le señala en la Constitución, siendo la división de poderes el “reparto de las atribuciones que corresponden al Estado ente órganos distintos, con el propósito de impedir que su concentración en uno solo de ellos lo incline a convertirse en tiránico”.<sup>33</sup>

### **2.1. Poder Legislativo**

El artículo 50 Constitucional señala que: El poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras una de diputados considerados como los representantes del pueblo y otra de senadores que son lo representantes de las entidades federativas.

---

<sup>33</sup> Ibidem, p. 253.

El poder Legislativo Federal en dos cámaras es bicameral; dividido en dos cuerpos para un adecuado funcionamiento y buen equilibrio, una cámara de senadores y otra de diputados elegidos popularmente para la realización de su función legislativa sobre las facultades que le confiera la Carta Magna, ya que las autoridades no pueden hacer más de lo que la ley les permite.

### **2.1.1. Facultad Legislativa**

“La función Legislativa es definida por Groppali como la actividad del Estado que tiende a crear el ordenamiento jurídico y que se manifiesta en la elaboración y formulación, de manera general y abstracta, de las normas que regulan la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos, las relaciones ente el Estado y ciudadanos y de los ciudadanos entre sí”.<sup>34</sup>

En el artículo 73 Constitucional se señalan las facultades del Congreso de la Unión en donde están inmersas las facultades legislativas así como las distintas materias.

### **2.1.2. Facultades Electorales Y Políticas**

El Congreso de la Unión tiene atribuciones en materia electoral y política conforme al artículo 73 Constitucional fracción:

XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y constituirse en colegio electoral y designar al ciudadano que deba de sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 Constitucional.

XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo del Presidente de la República.

---

<sup>34</sup> Groppali citado por Porrúa, op. cit., p. 191.

### **2.1.3. Facultades De Investigación**

“Cuando se establece juicio político en el cual acusa la Cámara de Diputados y resuelve la Cámara de Senadores, o bien en tratándose de la declaración de procedencia la cual se instaura y resuelve en la Cámara de Diputados, en estos casos desde el punto de vista procesal la Cámara de Diputados en particular tiene facultades indagatorias o de investigación pero son propiamente de tipo jurisdiccional ya que se dirime una controversia”.<sup>35</sup>

La facultad de investigación que es propiamente del Ejecutivo como se señala en el artículo 26 Constitucional: La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática.

Pero cuando se trate de un juicio político donde se esté acusando a la Cámara de Diputados, o cuando resuelva esta misma la declaración de procedencia solamente en este caso tendrá dicha Cámara facultad indagatoria de tipo jurisdiccional por existir una controversia.

### **2.1.4. Facultades Jurisdiccionales**

“El poder Legislativo puede llegar a ejercer funciones jurisdiccionales, tal es el caso del juicio político, contemplado en nuestra Constitución general en los casos de las responsabilidades de los servidores públicos, en los cuales se erigen como órgano de acusación la Cámara de Diputados y como jurado la Cámara de Senadores.

---

<sup>35</sup> Quiroz Acosta Enrique, Lecciones de Derecho Constitucional Segundo Curso, 2ª ed. Ed. Porrúa, México, 2002, p. 186.

Es indudable que estas funciones realizadas por el poder Legislativo, conforme a las normas constitucionales citadas, son de carácter estrictamente jurisdiccional”.<sup>36</sup>

### **2.1.5. Cámara De Diputados Y Senadores**

El poder Legislativo Federal está depositado en dos cámaras: la de Diputados y Senadores.

La Cámara de Diputados se compondrá como lo señala la Constitución en su artículo 51 de representantes de la nación, electos en su totalidad cada 3 años. Por cada propietario se elegirá uno suplente.

El artículo 52 de la Constitución establece que la Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

La elección de los diputados es por votación mayoritaria relativa y aquellos electos por representación proporcional, cuando un diputado accede al cargo por el principio de mayoría relativa, consiste en que el candidato se convierte en diputado por obtener la mayoría de sufragios emitidos en un determinado distrito por los ciudadanos que hubiesen votado en las elecciones respectivas.

La elección de diputados por representación proporcional es cuando se le atribuye el acceso a la cámara en relación al número de votos emitidos a su favor, así como también tiene acceso la participación política de la minoría.

---

<sup>36</sup> Gómez Lara Cipriano, Teoría General del Proceso, 9ª ed. Ed. Oxford, México, 2001, p. 118.

La Cámara de Senadores de acuerdo al artículo 56 Constitucional se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

El principio de votación mayoritaria relativa de senadores, consiste en que serán electos los dos candidatos del partido que resulte con mayor número de votos, de entre los que hayan contendido, en el Estado o en el Distrito Federal.

La elección por primera minoría, consiste en que se integrará al Senado aquél que haya ocupado el segundo lugar en número de votos en el Estado respectivo.

El principio de representación proporcional, consiste en que los 32 senadores electos que corresponden a este principio son de acuerdo o en relación al porcentaje de votación que hubiere obtenido cada partido.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada 6 años.

El artículo 57 de la Constitución señala que por cada senador propietario se elegirán un suplente.

#### **2.1.6. Proceso De Elaboración De Las Leyes**

“En el moderno proceso legislativo existen 6 diversas etapas, a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciativa de vigencia.

Son dos los poderes que en nuestro país intervienen en la elaboración de las leyes federaras: legislativo y ejecutivo.

**a) Iniciativa.** “Es el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley”.<sup>37</sup>

Según el artículo 71 de la Constitución Federal señala al respecto. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al presidente de la República.
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y
- III. A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

“Las iniciativas de leyes o decretos, antes de ponerse a votación, deben pasar al estudio de una comisión, formada por miembros de la cámara donde se presenten, a la que se le llama Cámara de origen, para que dicha comisión dictamine sobre de ellas”.<sup>38</sup>

**b) Discusión.** “Es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas”.<sup>39</sup>

A la Cámara donde inicialmente se discute un proyecto de ley suele llamársele Cámara de origen; a la otra se le da el calificativo de revisora.

---

<sup>37</sup> García Maynez Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 21ª ed. Ed. Porrúa, México 1973, pp. 53-54.

<sup>38</sup> Moto Salazar, op. cit., p. 76.

<sup>39</sup> García Maynez, op. cit., p. 54.

El artículo 72 de la Constitución señala: Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de algunas de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

Así como el artículo 72-H) de la Constitución señala: La formación de las leyes o decretos pueden comenzar indistintamente en cualquiera de las 2 Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

**c) Aprobación.** “Es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley. La aprobación puede ser total o parcial.

**d) Sanción.** Se da este nombre a la aceptación de una iniciativa por el Poder Ejecutivo. La sanción debe ser posterior a la aprobación del proyecto por las Cámaras.

El presidente de la República puede negar su sanción a un proyecto ya admitido por el Congreso (Derecho de Veto). Esta facultad no es absoluta”.<sup>40</sup>

**Veto.** “Es el derecho que tiene el Ejecutivo (Presidente de la República) para oponer objeciones a un proyecto de ley o decreto. Este derecho sólo puede ser ejercitado por una sola vez, esto quiere decir que si se le manda un proyecto de la ley aprobado por las Cámaras, puede devolverlo para una nueva revisión, pero si después de esto es aprobada de nueva cuenta, tendrá que promulgar la ley, necesariamente”.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Ibidem, p. 55.

<sup>41</sup> Moto Salazar, op. cit., p. 76.

- e) Publicación.** “Es el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla. La publicación se hace en el llamado Diario Oficial de la Federación. Además de éste existen en México los Diarios o Gacetas Oficiales de los Estados. Publicase en tales Diarios las leyes de carácter local”.<sup>42</sup>
- f) Iniciación de la vigencia.** “Esto quiere decir, señalar la fecha a partir de la cual empezará a regir y deberá cumplirse”.<sup>43</sup>

### 2.1.7. Interpretación, Reforma O Derogación De Leyes O Decretos

En el artículo 72-F) de nuestra Constitución señala que: En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

De tal forma que, tanto en la formación de leyes o decretos como en su interpretación, reforma o derogación se realizan los actos o trámites que para su formación, es decir, la iniciativa, la discusión, la aprobación, la sanción, la publicación e iniciación de vigencia.

Se denomina interpretación cuando se hace necesario precisar el verdadero sentido de la ley.

“Un aspecto muy interesante es que, en efecto, se utiliza el término que contempla el inciso “F” del artículo 72 Constitucional, muy probablemente debe entenderse como aclaración o depuración, ya que tiene la facultad exclusiva de interpretar el derecho, en el sistema jurídico mexicano es precisamente, el poder judicial”.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> García Maynez, op. cit., p. 55.

<sup>43</sup> Moto Salazar, op. cit., p. 76.

<sup>44</sup> Quiroz Acosta, op. cit., p. 292.

El término reforma se considera como el cambio o modificación de una ley o decreto.

Por derogación debe entenderse suprimir solamente algunos preceptos de la ley. Por abrogación se entiende quitar totalmente de la ley su fuerza.

“El inciso “F” es un inciso superfluo, ya que cuando el Congreso interpreta, reforma, o deroga una ley o decreto, lo que hace es llevar a cabo un acto formal y materialmente legislativo, es decir, pronuncia una resolución que conforme al artículo 70 Constitucional tiene el carácter de decreto”.<sup>45</sup>

#### **2.1.8. Facultades Exclusivas De La Cámara De Diputados**

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

- Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Vigilar el exacto desempeño de las funciones de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.
- Nombrar a los jefes y empleados de esa oficina.
- Examinar y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación y así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.
- Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.
- La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación

---

<sup>45</sup> Idem.

- Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos y, en su caso, formular acusación ante el Senado y erigirse en Gran Jurado para juzgarlos.
- Y las demás que le confiere la Constitución.

#### **2.1.9. Facultades Exclusivas De La Cámara De Senadores:**

Son facultades exclusivas del Senado:

- Aprobar los tratados internacionales que celebre el Presidente.
- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros, agentes, diplomáticos, cónsules, empleados superiores de hacienda y jefes superiores del Ejército, Armada, Fuerza Aérea Nacional.
- Declarar, cuando haya desaparecido los poderes de un Estado, que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional.
- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado.
- Erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que señala la Constitución.
- Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación que haga el Presidente.
- Declarar, o no, justificadas las peticiones de destituciones de autoridades judiciales que haga el Presidente de la República.
- Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal, en los supuestos previstos en la Constitución y las demás que la Constitución le atribuye.

## **2.2. Poder Ejecutivo**

El artículo 80 de la Constitución General señala que: Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Además el artículo 81 de nuestra Constitución señala que: La elección del Presidente será directa. Para que ocupe el cargo durante 6 años.

El poder Ejecutivo fue definido por el Doctor José María Luis Mora como: “un ramo de la soberanía, y se puede decir que es el eje sobre que gira la maquina política, que recibe de él todo su movimiento y acción, pues de nada sirven las mejores leyes, ni las sentencias mas justas y acertadas, si aquéllas no se ejecutan, y éstas no se ponen en practica. La actividad y la fuerza son los atributos esenciales de este poder, que jamás podrá constituirse de otra manera”.<sup>46</sup>

“Las facultades del poder ejecutivo cambian de un país a otro pero generalmente posee las siguientes atribuciones: publicar y ejecutar las leyes, la facultad de expedir reglamentos (normas de carácter general y abstracto), nombramiento de los principales cargos de la administración pública, los nombramientos del cuerpo diplomático y consular, jefe de las fuerzas armadas y el indulto”.<sup>47</sup>

### **2.2.1. Facultades Ejecutivas**

Una de las principales atribuciones del Poder Ejecutivo es la ejecución de las leyes que “consiste en la realización de los actos necesarios para hacer efectiva la ley, en casos concretos”.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> José María Luis citado por Carpizo, op. cit., p. 47.

<sup>47</sup> Carpizo, op. cit., p. 47.

<sup>48</sup> Quiroz Acosta, op. cit., p. 342.

Tal y como se señala en el artículo 89 fracción I Constitucional. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia.

“El Presidente de la República tiene encomendadas las atribuciones relacionadas con la ejecución de las leyes que expida el Congreso de la Unión. Es decir, debe velar porque los preceptos legales sean cumplidos por los organismos, entidades o personas a quienes vayan dirigidos.”<sup>49</sup>

### **2.2.2. Facultades Reglamentarias**

Esta atribución reglamentaria conferida al Ejecutivo Federal, se fundamenta en lo dispuesto en la parte final de la fracción I del artículo 89 proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia.

“Se debe interpretar que, cuando se promulguen y ejecuten las leyes un medio para hacerlo en la esfera administrativa es la facultad reglamentaria. Es decir, es un vehículo, un medio, la facultad reglamentaria en el ámbito administrativo para estar en aptitud de ejecutar las leyes.

Sobre el particular, proveer, significa hacer acopio de medios para obtener o conseguir un fin. Éste consiste, conforme a la disposición invocada, en lograr la exacta observancia, o sea, el puntual y cabal cumplimiento de las leyes que dicte el Congreso. Sin embargo considera el propio Burgoa que dicha facultad sólo debe ejercer el Presidente de la República en la esfera administrativa esto es, en todos aquellos ramos distintos del legislativo y jurisdiccional. Esto significa que la facultad reglamentaria no puede desempeñarse en relación con la leyes que no

---

<sup>49</sup> Martínez Vera Rogelio, Legislación del Comercio Exterior, Ed. McGraw-hill, México 1997, p. 309.

sean de contenido materialmente administrativo, es decir, que no se refieran a los diferentes ramos de la propia administración pública, estrictamente considerada”.<sup>50</sup>

“Es evidente que para que una ley esté en condiciones de ser cumplida, debe de ser entendida, y es no poco frecuente que la leyes adolecen de certidumbre, claridad o detalles que posibiliten su clara concepción y cumplimiento. Por ello, el constituyente facultó al Jefe del Ejecutivo, a proveer en la esfera administrativa al exacto cumplimiento de las leyes, es decir, lo facultó para expedir disposiciones administrativas que complementen el entendimiento, la aplicación o la ejecución de las leyes. Estas disposiciones administrativas complementarias frecuentemente señalan los procedimientos y las formas de cumplimiento de dichas leyes. A esta función del Ejecutivo Federal se le denomina específicamente: función reglamentaria. Los reglamentos de las leyes en efecto, son expedidos por el Ejecutivo, en uso de las facultades concedidas por la fracción I del mencionado artículo 89 constitucional, tiene una limitación muy importante; no puede ir más allá de lo previsto en la respectiva ley que están reglamentando”.<sup>51</sup>

Los reglamentos “son normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, cuyo objeto estriba en pormenorizar a declarar las leyes de contenido administrativo que dicta el Congreso de la Unión para conseguir su mejor y más adecuada aplicación en los diferentes ámbitos.

Lo anterior significa que doctrinalmente se considera o se califica a los reglamentos como materialmente legislativos, aunque sea del ejecutivo el reglamento desde el punto de vista formal porque lo emite el poder ejecutivo. Es muy importante recalcar, que sólo al titular del poder ejecutivo le corresponde dicha atribución respecto de la administración pública y no a otros funcionarios del propio poder ejecutivo”.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Quiroz Acosta, op. cit., p. 343.

<sup>51</sup> Martínez Vera, op. cit., pp. 47-48.

<sup>52</sup> Quiroz Acosta, op. cit., p. 344.

Al respecto cabe señalar lo establecido en la siguiente Jurisprudencia:

No. Registro: 171.459

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXVI, Septiembre de 2007

Tesis: 1a./J. 122/2007

Página: 122

**FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.  
PRINCIPIOS QUE LA RIGEN.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al Presidente de la República para expedir normas reglamentarias de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, y aunque desde el punto de vista material ambas normas son similares, aquéllas se distinguen de éstas, básicamente, en que provienen de un órgano que al emitir las no expresa la voluntad general, sino que está instituido para acatarla en cuanto dimana del Legislativo, de donde, por definición, son normas subordinadas, de lo cual se sigue que la facultad reglamentaria se rige por dos principios: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El principio de reserva de ley que encuentra su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), prohíbe que en el reglamento se aborden materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos, mientras que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido

por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida.

Amparo en revisión 1068/2005. Shabot Carpets, S.A. de C.V. 2 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Lourdes Margarita García Galicia, Verónica Nava Ramírez, Juan Carlos Roa Jacobo y Bertín Vázquez González.

Amparo en revisión 1108/2005. Corporación Oscar, S.A. de C.V. 2 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: Lourdes Margarita García Galicia, Verónica Nava Ramírez, Juan Carlos Roa Jacobo, Bertín Vázquez González y Pedro Arroyo Soto.

Amparo en revisión 1491/2005. Kantus Mexicana, S.A. de C.V. 2 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: Lourdes Margarita García Galicia, Verónica Nava Ramírez, Juan Carlos Roa Jacobo, Bertín Vázquez González y Pedro Arroyo Soto.

Amparo en revisión 1067/2005. Importadora Siza, S.A. de C.V. 2 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Verónica Nava Ramírez, Juan Carlos Roa Jacobo, Bertín Vázquez González y Carlos Mena Adame.

Amparo en revisión 1497/2005. Restaurant El Salvador, S.A. 2 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Lourdes Margarita García Galicia, Verónica Nava Ramírez, Juan Carlos Roa Jacobo, Bertín Vázquez González y Carlos Mena Adame.

Tesis de jurisprudencia 122/2007. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha ocho de agosto de dos mil siete.

### **2.2.3. Facultades Administrativas**

“Es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situación jurídicas para casos individuales”.<sup>53</sup>

### **2.2.4. Facultades Extraordinarias**

Las llamadas facultades extraordinarias son atribuciones que el Poder Legislativo confiere al Ejecutivo para legislar en algunas funciones.

El ejercicio de esta facultad extraordinaria que se otorga al titular del Ejecutivo federal del artículo 49 Constitucional que señala que: 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 facultades extraordinarias para legislar.

## **2.3. Poder Judicial**

El artículo 94 de la Constitución establece que: Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

---

<sup>53</sup> Fraga Gabino, Derecho Administrativo, 27ª ed. Ed. Porrúa, México, 1998, p. 63.

El Poder Judicial es el “poder del Estado que tiene a su cargo la administración de justicia”.<sup>54</sup>

### **2.3.1. Función Judicial**

“La función jurisdiccional o judicial está encomendada a uno de los órganos del Estado, llamado Poder Judicial de la Federación. Esta función consiste en mantener el imperio del Derecho, resolviendo los casos en que este dudoso”.<sup>55</sup> Como ya se señaló el Poder Judicial realiza la función jurisdiccional; es decir, “es quien dirime los conflictos que se presentan ante los tribunales. Es quien aplica la ley al caso concreto cuando existe una controversia”.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> De Pina Rafael, op. cit., p. 121.

<sup>55</sup> Moto Salazar, op. cit., p. 76.

<sup>56</sup> Carpizo, op. cit., p. 305.

CAPÍTULO III.  
EXCEPCIONES A LA DIVISIÓN DE  
PODERES

### **CAPÍTULO III. EXCEPCIONES A LA DIVISIÓN DE PODERES**

“La división de poderes o más bien, la división de funciones no puede tener en día un sentido radical, porque presenta múltiples excepciones y derogaciones. En la realidad no es exacto que cada poder se limite a las funciones tradicionalmente propias, sino que invade funciones que en cierta medida le son ajenas, y éste podría ser el caso de la invasión o desvío del poder”.<sup>57</sup>

“Esto no quiere decir que se termine con el concepto de la división de poderes; se continua atribuyendo a los órganos típicos tradicionales las funciones específicas que se le ha asignado; pero, en vista de las necesidades prácticas, se vuelve flexible esa atribución y se les conceden, además de esas funciones específicas, otras que son sustancialmente diferentes, que tienen un contenido distinto a aquellas que le corresponden de acuerdo a su denominación formal. Pero esta atribución solamente se hace de manera excepcional y subsidiaria”.<sup>58</sup>

#### **3.1. Facultades Extraordinarias**

Las facultades extraordinarias son atribuciones conferidas por el Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, en circunstancias determinadas para resolver las que se susciten.

“Las llamadas facultades extraordinarias que constitucionalmente se le puede otorgar al jefe del Poder Ejecutivo Federal para legislar, es decir, para sustituir al Poder Legislativo en algunas funciones. Para que las llamadas facultades extraordinarias puedan existir, es necesario que se den simultáneamente los siguientes requisitos:

---

<sup>57</sup> Gómez Lara, op. cit., p. 116.

<sup>58</sup> Porrúa Pérez, op. cit., p. 397.

- a) Que el otorgamiento de dichas facultades se encuentre contenido en la Constitución Federal de manera clara e indudable.
- b) Que el Congreso autorice expresamente al Ejecutivo Federal para hacer uso de esas facultades. Esta autorización se da a través de una ley o de un decreto del Poder Legislativo.
- c) Que el Ejecutivo informe al Legislativo, del uso que hubiese hecho de tales facultades, el que podrá ser susceptible de recibir aprobación del cuerpo legislativo”.<sup>59</sup>

### **3.2. Antecedentes Del Artículo 49 Constitucional**

Respecto a lo que concierne a la división de poderes se encuentra plasmado en el artículo 49 el cual a lo largo de la historia, ha sido sujeto a reformas en las diversas Constituciones que han regido a México.

En la Constitución de 1824, particularmente a lo que se refiere a la división de poderes quedaba plasmado en el:

Artículo 9. El poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo.

Esta Constitución y por consecuencia este artículo permaneció sin atribuciones hasta su abrogación.

La nueve Ley fundamental se dividió en siete estatutos, razón por la cual a la Constitución de 1836 se le conoce también como la Constitución de las Siete Leyes. El proyecto de bases constitucionales se convirtió en la Ley Constitutiva, que con el nombre de Bases para la nueva Constitución.

---

<sup>59</sup> Martínez Vera. op. cit., p. 46.

### CAPÍTULO III. EXCEPCIONES A LA DIVISIÓN DE PODERES

En las bases constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente, el 15 de Diciembre de 1835 en el:

Artículo 4. El ejercicio del supremo poder nacional continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá además un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones.

Como se establece en los términos generales del artículo 4 de las Bases Constitucionales, se estableció la institución llamada Supremo Poder Conservador, que vino a ser el árbitro para que ninguno de los tres poderes traspasará los límites de sus atribuciones.

En la Constitución de 1857 el contenido del artículo que contemplaba la división de poderes sufrió reformas, desapareciendo la institución llamada Supremo Poder Conservador, regresando al sentido que tenía antes de la mencionada institución, como quedaba señalado en el:

Artículo 50. El Supremo Poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.

En la Constitución de 1917 la división de poderes se fundamentó en el:  
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 13, se otorgará facultades extraordinarias para legislar.

Aquí se contemplaba la facultad extraordinaria otorgada por el Congreso al Ejecutivo para legislar respecto de los artículos 29 y segundo párrafo del 131.

El 12 de Agosto de 1938 fue adicionado en la parte final del artículo 49 de la Constitución una leyenda que dice:

En ningún otro caso se otorgarán al ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.

“Es evidente que como resultado de una serie de circunstancias históricas y derivado de una fuerte inercia, se había hecho caso omiso de la teoría Constitucional y del sentido nítido del artículo 29 Constitucional. En virtud de ello, el ejecutivo, perdonemos este término, se ve despachado con la cuchara grande respecto de las facultades y en virtud de ello, después de más de 20 años de dicha práctica, el presidente Lázaro Cárdenas, propone dar por terminada dicha práctica por medio de la iniciativa en virtud de la cual el 12 de Agosto de 1938 se agregó en la parte final del artículo 49 de la Constitución.

En la iniciativa de reforma respectiva, don Lázaro Cárdenas fue muy contundente en el sentido de reconocer que había sido una práctica de siempre, el no agotar los extremos del artículo 29 Constitucional cuando se trataba de facultades extraordinarias”.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Porrúa Pérez, op. cit., pp. 132-133.

### **3.3. Fundamento Constitucional de la Facultad Extraordinaria. Artículo 49 Constitucional**

El ejercicio de esta facultad extraordinaria que se otorga al titular del Ejecutivo federal deriva del artículo 49 Constitucional que señale que: 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 facultades extraordinarias para legislar.

### **3.4. Antecedentes Del Artículo 29 Constitucional**

En todo Estado se debe prever la posibilidad de que se suspenda alguna de las garantías individuales, con la finalidad de cubrir y atender una situación excepcional que se haya presentado.

Es decir, en un régimen jurídico con garantías individuales, el mismo régimen jurídico debe proveer situaciones o hechos de excepción de las garantías individuales.

La suspensión de garantías, es un régimen de excepción que establece nuestra Carta Magna, en la cual bajo determinadas condiciones se suspenden las garantías individuales que gozamos, con la finalidad de atender una situación excepcional.

### CAPÍTULO III. EXCEPCIONES A LA DIVISIÓN DE PODERES

Se establecerá en la Constitución de 1857, en la que no se podía suspender las garantías que aseguraban la vida del hombre, como se señala en el:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualesquiera otros que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la diputación permanente, puede suspender las garantías otorgadas en ésta Constitución, con excepción de las que aseguraban la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo.

Si la suspensión tuviera 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 verificare en tiempo de receso, la diputación permanente convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

La reforma del artículo 29, fue publicada en el Diario Oficial el 21 de Abril de 1981, que señalaba:

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República 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 algún lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión contraiga 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, pero si se verificase en tiempo, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Actualmente, la suspensión de garantías no tiene límite en cuanto a su naturaleza, siendo que si se establecían en la Constitución de 1857, en la que no se podían suspender las garantías que aseguraban la vida del hombre.

La primera ocasión en que tuvo aplicabilidad el artículo 29 Constitucional, fue en la segunda guerra mundial. En efecto, en ese entonces funcionó de forma simultánea la suspensión de garantías y las facultades concedidas al ejecutivo, esto tuvo verificativo en el mes de mayo de 1942 con motivo de la participación de la Guerra de México en contra de Alemania, Italia y Japón, como consecuencia de que nuestro país había declarado la guerra a las potencias del eje, ésta fue la última vez que México suspendió las garantías individuales.

### **3.5. Facultad Extraordinaria Otorgada Al Ejecutivo Para Legislar En El Caso De Suspensión De Garantías**

El ejercicio de la facultad extraordinaria otorgada al Ejecutivo para legislar en el caso de suspensión de garantías deriva como se mencionó del artículo 49 Constitucional, y el artículo 29 Constitucional en principio señala: En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República 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 algún lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión contraiga

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, pero si se verificase en tiempo, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

“Una limitación digna de destacar es en el sentido de que la suspensión no se contrae a determinado individuo, pero debemos enfatizar una cuestión, que es precisamente que, durante el tiempo que dure la suspensión, el Ejecutivo federal goza de autorizaciones cuya emisión es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, y éstas se traducen en facultades extraordinarias que pudieran implicar incluso posibilidades para que esté en aptitudes el titular del Ejecutivo para legislar durante la emergencia aunque siempre constreñido a los términos del que señale el Congreso de la Unión”.<sup>61</sup>

Por lo que se determina que “el Congreso puede otorgarle al Presidente facultades extraordinarias para legislar con la finalidad de que supere la emergencia y únicamente si antes se ha decretado la suspensión de garantías individuales”.<sup>62</sup>

### **3.6. Decreto-Ley**

El Decreto-Ley es una “disposición de carácter general redactada en forma de decreto, pero de contenido que normalmente será propia de la ley, dictada por el Ejecutivo Federal en circunstancias excepcionales y previa la autorización del Poder Legislativo”.<sup>63</sup>

“Éstos son los actos emanados del ejecutivo y que poseen naturaleza de ley.

---

<sup>61</sup> Quiroz Acosta. op. cit., p. 129.

<sup>62</sup> Carpizo, op. cit., p. 486.

<sup>63</sup> De Pina Rafael, op. cit., p. 217.

La Constitución faculta directamente al ejecutivo para legislar en situación de urgencia, gravedad o excepcional. En estos casos, se trataría de un decreto de necesidad (artículo 29).

En cualquier posibilidad que nos ubiquemos, y ya que el decreto ley implica un acto materialmente legislativo, la doctrina ha expresado que el congreso o parlamento debe intervenir para ratificar o no la actuación del jefe de gobierno, lo cual se lleva a cabo en muchos países, permitiendo así un control sobre estos actos emanados del ejecutivo.”<sup>64</sup>

Esto significa que la Constitución puede investir al Poder Ejecutivo para que emita disposiciones que poseen la misma jerarquía que la ley, por lo que en los casos en que se perturbe la tranquilidad pública, el Presidente de la República, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país las garantías que fueren obstáculo para hacer frente a la situación, por lo que este acto del ejecutivo se denomina Decreto-Ley.

### **3.7. Antecedentes Del Artículo 131 Constitucional**

El 28 de Marzo de 1951 se hizo la publicación de la reforma y adición al artículo 131 Constitucional en virtud del cual se agregó el siguiente párrafo:

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir, o suprimir 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,

---

<sup>64</sup> Martínez Morales Rafael I, Derecho Administrativo Primer y Segundo Curso, 4ª Ed. Ed. Oxford, México, 2003, p. 317

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 el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

“No obstante, también se observó que en diversos ramos de la administración pública, y particularmente en algunos aspectos de la materia económica, era importante que el ejecutivo de la Unión contará con atribuciones que le permitiesen un amplio margen, sobre todo en tratándose del comercio exterior, cuestiones arancelarias y otros aspectos relativos a la conducción del desarrollo nacional.

Se debe tener presente como un antecedente interesante el hecho de que ya desde entonces en Europa y, particularmente, en Francia, estaban proliferando las leyes marco; leyes en virtud de las cuales el poder legislativo señalaba márgenes amplios de actuación para el poder ejecutivo, constreñidos a los límites de actuación señalados por el propio legislativo. Pareciera que en ese tenor y en ese marco se ubica precisamente la materia que es objeto del párrafo segundo del artículo 131 Constitucional”.<sup>65</sup>

### **3.8. Facultad Extraordinaria Otorgada Al Ejecutivo Para Legislar En Materia De Comercio Exterior**

También como se señaló en el artículo 49 Constitucional el Presidente de la República puede se investido para legislar en materia de comercio exterior, el artículo 131 Constitucional en su segundo párrafo establece que: El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir, o suprimir 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

---

<sup>65</sup> Quiroz Acosta, op. cit., pp. 134-135.

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 el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Este párrafo permite que el Congreso delegue facultades legislativas al Ejecutivo, a través de esto se manifiesta la participación que tiene el Poder Ejecutivo en materia de comercio exterior, asimismo el Congreso la Unión delegó su potestad tributaria al Ejecutivo Federal a través de la Ley de Comercio Exterior, para regular el Comercio Exterior, como se establece en el contenido de la siguiente Jurisprudencia:

No. Registro: 171.828

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXVI, Agosto de 2007

Tesis: 2a./J. 121/2007

Página: 415

**COMERCIO EXTERIOR. LA LEY FEDERAL RELATIVA ES LA NORMA A TRAVÉS DE LA CUAL EL CONGRESO DE LA UNIÓN DELEGÓ SU POTESTAD TRIBUTARIA AL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL PARA REGULAR LAS MATERIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 131, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Conforme al precepto constitucional citado, con el objeto de 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

### CAPÍTULO III. EXCEPCIONES A LA DIVISIÓN DE PODERES

responder con la diligencia necesaria a las fluctuaciones generadas en el intercambio de bienes con el sector externo, el Congreso de la Unión puede facultarle al Ejecutivo Federal aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación. Ahora bien, si se atiende a que el artículo 4o., fracción I, de la Ley de Comercio Exterior establece que el Ejecutivo Federal tiene facultades para "crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", resulta evidente que a través de dicha Ley el Congreso de la Unión expresamente delegó su potestad tributaria al Presidente de la República para emitir disposiciones de observancia general en materia arancelaria o no arancelaria, siguiendo los lineamientos contenidos en el precepto constitucional referido.

Amparo en revisión 597/2005. Biciclo, S.A. de C.V. 3 de junio de 2005. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: César de Jesús Molina Suárez.

Amparo en revisión 1809/2005. Impulsora Internacional de Importadores, S.A. de C.V. 30 de noviembre de 2005. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Rolando Javier García Martínez.

Amparo en revisión 1197/2006. Proveedora de Carnes Finas de la Huasteca, S.A. de C.V. 22 de septiembre de 2006. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juan Díaz Romero. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Víctor Miguel Bravo Melgoza.

Amparo en revisión 787/2004. Comercializadora Elenita Internacional, S.A. de C.V. 9 de mayo de 2007. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Rolando Javier García Martínez.

Amparo en revisión 1651/2004. Certeza Empresarial, S.A. de C.V. 9 de mayo de 2007. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Rolando Javier García Martínez.

Tesis de jurisprudencia 121/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cuatro de julio de dos mil siete.

### **3.9. Decreto-Delegado**

“Nuestra Constitución recoge la posibilidad de que el Poder Ejecutivo emita disposiciones que tenga igual jerarquía que las expedidas por el Poder Legislativo, que inclusive puede reformar o derogar a estas últimas, y que la doctrina denomina Decreto-Delegado, comprendido en el artículo 131 Constitucional”.<sup>66</sup>

Las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República en materia de Comercio Exterior, no sólo incluye como se acaba de establecer la atribución legislativa, también las relativas para aumentar, disminuir, suprimir y derogar las cuotas de las tarifas de exportación, al respecto cabe señalar lo establecido por la siguiente Tesis Jurisprudencial:

No. Registro: 186.056

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XVI, Septiembre de 2002

Tesis: 1a. LXVII/2002

---

<sup>66</sup> Margáin Manautou. Introducción al Derecho Tributario Mexicano, 18ª ed. Ed. Porrúa, México, 2005, p. 45.

**COMERCIO EXTERIOR. LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA LEGISLAR OTORGADAS AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN EL ARTÍCULO 131, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, INCLUYEN NO SÓLO LAS RELATIVAS A LA POSIBILIDAD DE AUMENTAR, DISMINUIR O SUPRIMIR LAS CUOTAS DE LAS TARIFAS DE EXPORTACIÓN E IMPORTACIÓN, EXPEDIDAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN, Y DE CREAR OTRAS, SINO TAMBIÉN LA FACULTAD PARA DEROGARLAS.**

Cuando la Ley Fundamental otorga ciertas facultades al presidente de la República para alcanzar una finalidad determinada, esas facultades incluyen el uso de medios adecuados para alcanzar ese fin, siempre y cuando éstos no estén legalmente prohibidos, sino que se adapten al espíritu de la propia Constitución y de las leyes. En congruencia con lo anterior, es indudable que el hecho de que el artículo 131, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señale que el Congreso de la Unión podrá facultar al Ejecutivo Federal para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, pero no incluya el término "derogar", ello no significa que el Ejecutivo Federal no lo pueda hacer, toda vez que del contenido de los antecedentes legislativos que dieron origen a su reforma, se advierte que la intención del legislador federal al otorgar esa facultad al presidente de la República fue para que, con la adición propuesta al texto constitucional, el sistema fiscal diera plena realización a los principios de elasticidad y suficiencia en la imposición, de manera que el Estado estuviera en la posibilidad, tanto material como jurídica, de adecuar o alterar los aranceles en atención a las necesidades económicas imperantes en el país en un momento determinado; esto es, se le facultó a fin de regular el comercio exterior, la economía, la estabilidad de la producción nacional, así como cumplir cualquier otro propósito en beneficio del país. Además, como entre las acepciones del término modificar están la de alterar, variar y derogar, es evidente que al otorgarse la facultad al presidente de la República para legislar en materia de comercio

### CAPÍTULO III. EXCEPCIONES A LA DIVISIÓN DE PODERES

exterior y, por ende, de poder modificar o alterar las tarifas y cuotas correspondientes, dicha alteración o modificación conlleva a que también se puedan derogar las disposiciones contenidas en la ley expedida por el Congreso de la Unión, pues éstas no tienen una fuerza obligatoria ineludible para el legislador, quien en otra ley o decreto, puede apartarse de aquélla, ya sea al derogarla tácita o expresamente, o bien, al establecer excepciones.

Amparo en revisión 445/2001. Volkswagen de México, S.A. de C.V. 12 de junio de 2002. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Heriberto Pérez Reyes.

Por su parte el artículo 131 Constitucional en su segundo párrafo establece la posibilidad de que el Poder Ejecutivo sea facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el mismo Congreso, y para crear otras, así como para restringir y 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. Al final de cada ejercicio fiscal el poder Ejecutivo deberá someter ante el Legislativo, para su aprobación, el uso que de estas facultades hubiese hecho.

“El poder Legislativo delega parte de su competencia al Ejecutivo, según normas constitucionales que lo permiten. En este supuesto se habla de decreto delegado”.<sup>67</sup>

El Presidente de la República, tiene la facultad de emitir decretos, en uso de sus facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 131 párrafo segundo Constitucional, sin que esté obligado a explicar la fundamentación y motivación

---

<sup>67</sup> Martínez Morales, op. cit., p. 317.

que lo llevo a emitir un determinado decreto, esto en base a lo que señala la siguiente Jurisprudencia:

No. Registro: 172.518

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXV, Mayo de 2007

Tesis: 1a./J. 41/2007

Página: 361

**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS DECRETOS EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EN USO DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS OTORGADAS POR EL ARTÍCULO 131, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

El Congreso de la Unión o el presidente de la República, en el ejercicio de la función que a cada uno compete en el proceso de formación de las leyes y, específicamente, este último al emitir un decreto en términos del artículo 131, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no están obligados a explicar los fundamentos o motivos por los cuales las expiden y promulgan, en virtud de que esa función sólo requiere que la autoridad correspondiente esté constitucionalmente facultada para ello, lo cual es acorde con el criterio sostenido por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 226, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, con el rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.", en el sentido de que tratándose de actos

### CAPÍTULO III. EXCEPCIONES A LA DIVISIÓN DE PODERES

legislativos, dichas garantías se satisfacen cuando la autoridad que expide la ley actúa dentro de los límites de las atribuciones constitucionalmente conferidas (fundamentación) y cuando las leyes que emite se refieran a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación).

Amparo en revisión 445/2001. Volkswagen de México, S.A. de C.V. 12 de junio de 2002. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Heriberto Pérez Reyes.

Amparo en revisión 66/2004. Certeza Empresarial, S.A. de C.V. 24 de junio de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Carmen Vergara López.

Amparo en revisión 37/2004. Certeza Empresarial, S.A. de C.V. 7 de julio de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Carmen Vergara López.

Amparo en revisión 1843/2004. Grupo Empresarial Nahel, S.A. de C.V. 16 de marzo de 2005. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Miriam Flores Aguilar.

Amparo en revisión 1577/2006. Grupo Belinter, S.A. de C.V. 8 de noviembre de 2006. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Jorge Luis Revilla de la Torre.

Tesis de jurisprudencia 41/2007. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de catorce de marzo de dos mil siete.

Algunos ejemplos del ejercicio de estas facultades extraordinarias otorgadas al Ejecutivo Federal en materia de Comercio Exterior, es el Decreto

publicado en el Diario Oficial el 16 de Diciembre del 2008, Decreto por el que se modifican diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, considerando que a pesar de que la producción mundial de aceites oleaginosos se ha incrementado, este crecimiento no ha sido suficiente para cubrir la demanda porque se utiliza principalmente en la elaboración de biodiesel, lo que ha provocado un aumento en los precios de las semillas, aceites y pastas.

Que desde hace varios años nuestro país es deficitario en la producción de semillas oleaginosas, por lo que depende tanto de las importaciones de éstas como de aceites oleaginosos, cuyos aranceles propician un mayor precio al consumidor y registran un incremento en precio mayor al del nivel general de precios, en deterioro del bienestar del consumidor y de la competitividad de las empresas nacionales.

Que derivado de lo anterior resulta indispensable adecuar la política arancelaria a fin de generar condiciones favorables que permitan a las empresas fortalecer su competitividad para responder a las tendencias del mercado, así como preservar la planta productiva y el empleo en favor del bienestar de la población.

Que, en consecuencia, es urgente que el Ejecutivo Federal disminuya los aranceles a los bienes mencionados, ajustándose las fracciones arancelarias involucradas de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación.

Otro ejemplo, es el Decreto publicado el 24 de Diciembre del 2008, Decreto por el que se establece el impuesto general de importación para la región fronteriza y la franja fronteriza norte, en el que se establece, el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país para el comercio, restaurantes, hoteles y ciertos servicios, ubicados en la franja fronteriza norte del país, así como en la región fronteriza, que ante la dinámica de los cambios en el comercio exterior de nuestro país, particularmente con motivo de los eventos recientes de la economía mundial, específicamente de la industria automotriz, y a

fin de dar cabal cumplimiento a los compromisos internacionales adquiridos, es necesario que el Ejecutivo Federal ejerza sus atribuciones constitucionales para adoptar de inmediato acciones que permitan afrontar en mejores condiciones dichos cambios.

Como también el Decreto publicado el 24 de Diciembre del 2008, Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, Que ante la dinámica de los cambios en el comercio exterior de nuestro país, particularmente con motivo de los eventos recientes de la economía mundial, específicamente de la industria automotriz, y a fin de dar cabal cumplimiento a los compromisos internacionales adquiridos, es necesario que el Ejecutivo Federal ejerza sus atribuciones constitucionales para adoptar de inmediato acciones que permitan afrontar en mejores condiciones dichos cambios, que por lo anterior resulta indispensable adecuar la política arancelaria con el objeto de facilitar la clasificación de los vehículos usados que se pueden importar en forma definitiva, así como la administración de los permisos de importación para los vehículos usados que estén sujetos a dicho requisito, para lo cual es necesario crear, modificar y suprimir fracciones arancelarias para este tipo de vehículos en la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación.

Otro ejemplo también publicado en las fechas mencionadas, es el Decreto por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos usados, que regulará la importación definitiva al país de vehículos usados, tanto ligeros como pesados.

CAPÍTULO IV.  
COMERCIO EXTERIOR

## **CAPITULO IV. COMERCIO EXTERIOR**

### **4.1. Objetivos E Interpretación De La Ley De Comercio Exterior**

Las facultades para expedir leyes sobre comercio o relacionadas directamente con los actos de comercio corresponden al Poder Legislativo Federal o Congreso de la Unión con fundamento en el artículo 73 fracción X de nuestra Carta Magna que se establece que el Congreso tiene facultad:

X. Para legislar en toda la República sobre comercio.

Por lo que las facultades para expedir normas de comercio exterior están asignadas al Poder Legislativo.

Los ordenamientos de la ley de Comercio Exterior y su Reglamento, “contienen los aspectos fundamentales de esta actividad. Es una ley reglamentaria del artículo 131 de la Constitución, y por consecuencia, de regulación y fomento del comercio exterior. Se encuentran manejados en estas disposiciones: el régimen de los permisos previos, cupos de importación y exportación, reglas y marcado de origen, medidas de salvaguarda, todo lo referente a prácticas desleales de comercio internacional y los procedimientos para la solución de controversias que puedan surgir entre las autoridades administrativas y las particulares”.<sup>68</sup>

La Ley de Comercio Exterior, así como su Reglamento, “contienen la normatividad jurídica necesaria e indispensable para incorporar a los importadores y exportadores de bienes y servicios a un régimen de derecho de comercio exterior.

Todas las instituciones y figuras jurídicas utilizadas en el comercio exterior,

---

<sup>68</sup> Ibidem, p. 15.

son reguladas de manera importante, tanto por la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento”.<sup>69</sup>

Los preceptos contenidos en los ordenamientos de la Ley de Comercio Exterior en su artículo 2 señala que: Las disposiciones de esta ley son de ordenamiento público y de aplicación en toda la República, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte.

“Es decir su cumplimiento debe darse por razones presentes de la sociedad en su conjunto, y aún por encima de los intereses que en lo particular tengan las personas, individualmente consideradas”.<sup>70</sup>

También en el artículo 2 se establece que: La aplicación e interpretación de estas disposiciones corresponden, para efectos administrativos, al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Economía.

El Presidente de la República posee facultades en materia de comercio exterior, respecto a reglas de comercio exterior, a la aplicación de gravámenes arancelarios, al manejo y conducción de negociaciones, a la realización de actividades de comercio exterior y a su coordinación.

En cambio la Secretaría de Economía tiene a su cargo la realización de casi todas las actividades para el logro de los objetivos de las acciones y políticas, que el Ejecutivo disponga sobre esta materia.

“Para ello existen en los ordenamientos legales una serie de preceptos que tienen por objeto dictar medidas importantes de regulación, como son los de tipo arancelario, y otras medidas no arancelarias que son impuestos por razones

---

<sup>69</sup> Ibidem, pp. 100-101.

<sup>70</sup> Idem.

económicas, de protección a la planta industrial, de salud o de seguridad nacional, entre las más importantes”.<sup>71</sup>

#### **4.2. Barreras Al Comercio Exterior**

“El comercio exterior del país, por razones evidentes, se encuentra sujeto a normas jurídicas que al mismo tiempo que lo regulan trata de llevar a cabo su promoción. Para ello existe en los ordenamientos legales una serie de preceptos que tienen por objeto dictar medidas importantes de regulación, como son las de tipo arancelario, y otras medidas no arancelarias que son impuestas por razones económicas, de protección a la planta industrial, de salud o de seguridad nacional, entre las más importantes.

Las medidas arancelarias de regulación al comercio exterior son aquellas que se refieren al requisito fundamental de pago de contribuciones aduaneras, tanto de exportación como de importación, así como las referentes al régimen establecido para operar las franquicias y las preferenciales arancelarias. Por su parte, las regulaciones y medidas de carácter no arancelario son aquellas que se aplican por la autoridad administrativa, para proteger la economía, la seguridad o la salud del Estado, como se acaba de expresar”.<sup>72</sup>

Por lo que las barreras al comercio exterior son de carácter arancelarias, no arancelarias y para-arancelarias.

##### **4.2.2. Sistemas Arancelarios**

Las medias arancelarias del comercio exterior pueden determinarse por

---

<sup>71</sup> Ibidem, p. 102.

<sup>72</sup> Idem.

diferentes sistemas, esto en base al artículo 12 de la Ley de Comercio Exterior que señala: Para efectos de esta ley, los aranceles son las cuotas de las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación, los cuales podrán ser:

- a) **Ad-Valorem**, cuando se expresen en términos porcentuales del valor de la aduana de la mercancía.  
Consiste en aplicar una cuota en términos porcentuales del valor en aduana de la mercancía.
  
- b) **Específicos**, cuando se expresen en términos moratorios por unidad de medida, y
  
- c) **Mixtos**, cuando se trate de la combinación de los dos anteriores.

Nuestra legislación de Comercio Exterior permite la aplicación de variedades arancelarias, en determinados casos y situaciones, como se establece en el artículo 13 de la mencionada Ley que refiere: Los aranceles podrán adoptar las siguientes medidas:

- I. Arancel-cupo, cuando se establezca un nivel arancelario para cierta cantidad o valor de mercancías exportadas o importadas, y una tasa diferente a las exportaciones o importaciones de esas mercancías que exceda dicho monto.
- II. Arancel estacional, cuando se establezca niveles arancelarios distintos para diferentes periodos del año.  
Se expiden para tener vigencia en una determinad época del año.

Los sistemas arancelarios de todo el país se encuentran establecidos en la Ley General de Importación y Exportación que expide el Congreso de la Unión, en base a su facultad constitucional.

#### 4.2.2. Medidas De Regulación No Arancelarias

Las medidas no arancelarias “son aquellos dispositivos de regulación al comercio exterior, que quedan fuera del régimen fiscal, que encajan estrictamente dentro de las facultades administrativas otorgadas al Ejecutivo por el Constituyente, y precisadas por el legislador ordinario a través de las leyes de la materia, y que tienen por objeto la protección de una serie de situaciones que guardan estrecha vinculación con la economía del país, con la salud de la población y con la seguridad de la nación<sup>73</sup>.”

Las medidas de regulación no arancelaria que puedan dictar las autoridades administrativas en uso de sus facultades deberán someterse como se establece en el artículo 17 de la Ley de Comercio Exterior que: Las dependencias del Ejecutivo Federal competentes para expedir o hacer cumplir éstas medidas deberán publicar en el Diario Oficial de la Federación los procedimientos para su expedición o cumplimiento, e informar a la Comisión de Comercio Exterior acerca de la administración de dichas medidas y procedimientos.

Sin embargo, como se señala en el artículo 19 de la Ley referida las dependencias del Ejecutivo Federal competentes podrán establecer medidas de regulación o restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, siempre que las misma como se establece en la fracción III y IV del mismo artículo se publiquen en el Diario Oficial de la Federación, en los casos en que proceda, mediante acuerdo del titular de la dependencia respectiva, y se limite la vigencia de la medida a un periodo máximo de 20 días.

Dentro de las medidas no arancelarias de regulación y control al comercio exterior, se encuentran las siguientes:

---

<sup>73</sup> Ibidem, p. 103.

### **a) Reglas De Origen**

“Reciben este nombre las normas jurídicas y administrativas que se expidan para determinar y precisar los requisitos que deben llenar los importadores y exportadores, podrán señalar en toda importación o exportación de mercancías, la forma en que está integrado todo el contenido nacional o en su caso, regional de dicha mercancía, en cuanto se refiere al lugar de procedencia de las mismas, cuando se trata de materias primas, al lugar de procedencia de los insumos utilizados en los productos fabricados o manufacturados, o bien cuando se está haciendo referencia a los procedimientos empleados para la fabricación o producción de esas mercancías, independientemente del lugar de origen de los insumos empleados. En todos estos casos, cuando dichas mercancías vayan a ser objetos de comercialización internacional”.<sup>74</sup>

Recibe el nombre de contenido nacional de acuerdo al artículo 9 de la Ley de Comercio Exterior: aquella mercancía o insumos que proceden de un solo país, se denominan contenido regional, cuando los lugares de procedencia de los insumos utilizados corresponden a varios países.

Además en el artículo 9 de la mencionada Ley establece: Que el origen de las mercancías se podrá determinar para efectos de preferencia arancelaria, marcado de país de origen, aplicación de cuotas compensatorias, cupos y otras medidas que al afecto establezcan.

En el mismo artículo también se señala que: El origen de las mercancías se determinará conforme a las reglas establecidas en los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte.

Para establecer una regla de origen de acuerdo al artículo 10 de la mencionada Ley, la Secretaria de Economía deberá apoyarse en alguno de estos

---

<sup>74</sup> Idem.

criterios: el arancelario, el contenido nacional o regional de una mercancía, el criterio de producción, fabricación o elaboración de la misma o criterios adicionales, cuando la utilización de los mismos sea estrictamente necesario.

También se señala que al emitir una regla de origen, antes de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, la Secretaría de Economía deberá someter el contenido de acuerdo respectivo, a la aprobación de la Comisión de Comercio Exterior.

Así mismo cuando se realicen actos de comercio exterior en los que se exija, ya sea por el país importador o por los tratados internacionales, un certificado de origen de las mercancías, deberá como se señala en el artículo 11 de la referente Ley, el importador comprobar su origen en el tiempo y forma establecidos en los ordenamientos aplicables. Corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilar y verificar el cumplimiento de las reglas de origen.

“Con estas medidas se pretende de manera muy importante, fortalecer las economías nacionales y regionales de las naciones asociadas, persiguiéndose dar apoyo a través de este instrumento de regulación, a los productores de cada nación o de la región entera, los cuales gozan de preferencias arancelarias (desgravaciones o exenciones en el pago de impuestos de comercio exterior), y al mismo tiempo, con mayor aranceles y otras medidas de regulación, se pretende desestimular la participación de otros países en esos mercados”.<sup>75</sup>

#### **b) Mercado De Origen**

“Esta medida de regulación no arancelaria guarda estrecha relación con las reglas de origen y se refiere exclusivamente a que las autoridades están facultadas para expedir normas mediante la cuales se exija que las mercancías

---

<sup>75</sup> Ibidem, p. 104.

extranjeras que se vayan a internar al país, ya sea en operaciones de importación definitiva o temporal, o inclusive, en simple tránsito internacional, deban cumplir con el requisito de que aquellas mismas, o sus empaques y envases, ostenten claramente y en forma visible, el país de procedencia de las mismas”.<sup>76</sup>

Esto en base a lo que establece la Ley de Comercio Exterior en su artículo 25 que señala: La Secretaría de Economía, previa consulta a la Comisión, podrá exigir que una mercancía importada al territorio nacional ostente un marcado de país de origen en donde se indique el nombre de dicho país.

### **c) Permiso Previos**

“Esta medida de regulación no arancelaria es una de las más utilizadas por todos los países, para regular su comercio exterior. Consiste en someter a un trámite administrativo anticipado de autorización, cualquier operación de comercio exterior de mercancías que una persona desee llevar a cabo.

La utilización de permisos previos de importación se encuentra sumamente restringida en la legislación de comercial internacional, puesto que no se admite esta medida de regulación, cuando tenga exclusivamente por objeto impedir el libre ingreso de una mercancía a un país, es decir, cuando tenga que dictarse alguna de las medidas de salvaguarda establecidas por la Ley de Comercio Exterior. El régimen de permisos previos no debe aplicarse ni aún en el caso de prácticas desleales de comercio internacional, o evitar o restringir la importación, exportación o el simple tránsito de mercancías que no cumplan con las disposiciones aplicables en materias de normas de calidad.

En la ley mexicana existen los llamados permiso previos normales y los llamados automáticos. Los primeros se dan con motivo de un daño o amenaza inminente de daño a la producción nacional, se hace necesario restringir el ingreso

---

<sup>76</sup> Ibidem, p. 105.

de una mercancía procedente del exterior, o bien, cuando para evitar el desabasto de mercancías en el mercado nacional, se limitan las exportaciones de las mismas, sometiéndolas al régimen de permiso previo.

Por su parte, los llamados permiso automáticos se presentan en los casos en lo que la autoridad establece un cupo máximo de importación o exportación de una mercadería. Aquí el permiso se otorga tomando como base la cuota asignada dentro de ese cupo a cada importador o exportador, y cumple con la finalidad exclusivamente estadística, que es la llevar el control de cada cuota”.<sup>77</sup>

El artículo 21 de la Ley de Comercio Exterior establece que: Corresponde a la Secretaría de Economía sujetar la exportación e importación de mercancías a permisos previos.

#### **d) Cupos**

El cupo es “el volumen de una mercancía, calculando en peso, número o medida, determinado por la autoridad, en este caso la Secretaría de Economía, y que permite que se hagan las importaciones o exportaciones de la misma, dentro de los límites previamente fijados, y que una vez asignados las cuotas a las personas beneficiarias, o cubierto el volumen autorizado, quedará prohibida la importación o exportación de dicha mercancía. Este régimen de comercio exterior se tiene adaptado principalmente con el fin de proteger la planta industrial nacional, en el caso de los importadores o bien, evitar el desabasto de bienes en el mercado nacional, en el caso de las exportaciones”.<sup>78</sup>

El artículo 23 de la mencionada Ley señala que: La Secretaría de Economía especificará y publicará en el Diario Oficial de la Federación la cantidad, volumen o valor total del cupo, los requisitos para la presentación de solicitudes, la vigencia

---

<sup>77</sup> Ibidem, pp. 105-106.

<sup>78</sup> Idem.

del permiso correspondiente y el procedimiento para su asignación entre los exportadores e importadores.

Este procedimiento de acuerdo al artículo 24 de la mencionada Ley podrá ser de dos tipos: licitación pública y asignación directa.

La licitación pública consiste en publicar en el Diario Oficial una convocatoria con el fin de que cualquier persona física o moral presente proposiciones para adquirir parte o la totalidad del cupo asignado a determinada mercancía de exportación o importación.

La asignación directa de un cupo consiste en que evitando la licitación pública, la Secretaría de Economía previa consulta con la Comisión de Comercio Exterior podrá exigir que una mercancía importada al territorio nacional ostente un marcado de país de origen en donde se indique el nombre de dicho país, esto quiere decir, que la autoridad asigna el volumen de mercancías cuya importación o exportación se realizará a determinada persona.

#### **e) Medidas De Salvaguarda**

“Se denomina de esta manera, aquellos instrumentos de regulación y control que tiene por objeto la restricción y aun la prohibición de importación, exportación, circulación o el simple tránsito de mercancías, cuando el Ejecutivo lo estime urgente, con el fin de regular la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de la realización de cualquier objetivo que beneficie a la nación.

Este tipo de medidas de salvaguarda tendrán necesariamente que ser temporales y sólo se podrán imponer, cuando lo autoridad competente (Secretaría de Economía) hubiere constatado que las importaciones o las exportaciones, dado el caso han aumentado en tal cantidad y condiciones, que están causando o

amenazan causar serio daño a la economía del país o bien un daño serio a la producción nacional (tratándose de importaciones)".<sup>79</sup>

El artículo 45 de la Ley de Comercio Exterior señala que: Las medidas de salvaguarda podrán constituir, entre otras, en aranceles específicos o ad-valorem, permisos previos o cupos, o alguna combinación de los aranceles.

También en la mencionada Ley en su artículo 46 se establece: Que deberá entenderse por daño grave el menoscabo general significativo de una rama de producción nacional y por amenaza de daño grave es la clara inminencia de un daño grave a una rama de producción nacional.

Y se entenderá por rama de producción nacional el conjunto de productores nacionales de las mercancías idénticas o similares o directamente competidoras o aquellos cuya producción constituya una producción importante de la producción nacional total de dichas mercancías.

Para la determinación del daño si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar daño a una rama de producción nacional, la Secretaría de Economía deberá basarse en hechos y no simplemente en alegatos, conjeturas o posibilidades remotas.

#### **f) Normas De Calidad**

“Una área muy importante dentro de las medidas de salvaguarda que pueden adoptar la autoridad competente para evitar el daño que pueda causarse a la sociedad, es la consistente en exigir que los productos que se importen, cumplan con las normas de calidad que para tal efecto se implanten. En México, como acontece en otros muchos países, existen leyes específicas que regulan los

---

<sup>79</sup> Ibidem, p. 107.

principales aspectos relacionados con la calidad mínima que deben tener los bienes y servicios que se produzcan en el país, como los que se importen”.<sup>80</sup>

La Ley de Comercio Exterior para ubicar la calidad de estos bienes y servicios se refiere a un estándar que se denomina Normas Oficiales Mexicanas (NOM).

En materia de comercio exterior le corresponde en base al artículo 26 de la Ley de Comercio Exterior: determinar las Normas Oficiales Mexicanas que las autoridades aduaneras deban hacer cumplir en el punto de entrada de la mercancía al país. Esta determinación se someterá previamente a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior y se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Las Normas Oficiales Mexicanas, reciben este nombre, de acuerdo con la Ley de Metrología y Normalización, que es el texto jurídico especializado para esta materia.

### **g) Cuotas Compensatorias**

De acuerdo al artículo 3 fracción III de la mencionada Ley señala que: Las cuotas compensatorias son aquellas que se aplican a las mercancías importadas en condiciones de discriminación de precios o subvenciones en su país de origen.

Las cuotas compensatorias son aquellas sanciones que “impone cada autoridad competente de un determinado país, a las personas que realizan prácticas desleales de comercio internacional y que consiste en un cobro de una suma de dinero, que se ubique precisamente dentro del diferencial producido con un motivo de dumping o de la subvención recibida por el exportador o por quien se hubiere beneficiado con alguna de esas prácticas”.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> Ibidem, pp. 107-108.

<sup>81</sup> Ibidem, p. 110.

Las cuotas compensatorias, son decretadas por una autoridad administrativa, esto con fundamento en el artículo 62 de la Ley mencionada estableciendo que: corresponde a la Secretaría de Economía determinar las cuotas compensatorias, las cuales serán equivalentes, en el caso de discriminación de precios, a la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación; y en el caso de subvenciones, al monto del beneficio.

Las cuotas compensatorias tienen el carácter de sanciones o multas que impone la Secretaría de Economía, por lo que dichas cuotas no están dentro de la naturaleza de los impuestos ya que no son decretadas por el Congreso de la Unión, mediante expedición de una ley específica.

Las cuotas compensatorias se consideran como aprovechamientos para efectos del Código Fiscal de la Federación, como se señala en la Ley de Comercio Exterior en su artículo 63 que señala: Las cuotas compensatorias serán consideradas como aprovechamientos en los términos del artículo 3 del Código Fiscal de la Federación.

Y en el Código Fiscal de la Federación en su artículo 3 establece que: Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado para funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

#### **4.2.3 Para-Arancelarias**

Por mediadas para-arancelarias se entiende otras medidas que aumentan el costo de las importaciones de forma análoga a como lo hacen las medidas arancelarias, es decir, en un determinado porcentaje o suma, calculados respectivamente sobre la base del valor o de la cantidad.

Recibe dicho nombre aquella disposición gubernamental que, sin fijar un arancel que límite el ingreso de determinado producto extranjero, tiene efectos semejantes que restringe su ingreso al exigirle el cumplimiento previo de ciertas específicas técnicas administrativas. En general, su objetivo es proteger algún sector productivo nacional frente a la competencia extranjera.

#### **4.3.1. Prácticas Desleales De Comercio Internacional**

De acuerdo al artículo 28 de la Ley de Comercio Exterior se establece que: Se considera prácticas desleales de comercio exterior internacional la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios o de subvenciones en el país exportador, ya sea de origen o el de procedencia que causen daño a una rama de producción nacional de mercancías idénticas o similares.

A su vez en la mencionada Ley en el artículo 40 se señala que: Para la determinación de la existencia de daño se entenderá por rama de producción nacional el total de los productores nacionales de las mercancías idénticas o similares, o aquellos cuya producción conjunta constituya una proporción nacional total.

Cuando varios productores están vinculados con los exportadores o importadores, en su caso, o bien, sean ellos mismos los importadores de esas mercancías internadas al país en condiciones de prácticas desleales, el porcentaje de la producción nacional se referirá al resto de los productores.

Finalmente, cuando la totalidad de los productores de esa mercancía están vinculados a los exportadores, importadores o bien, sean ellos mismos los importadores de esos bienes, la producción nacional se podrá referir al conjunto de los fabricantes de la mercancía producida en la etapa inmediata anterior de la misma línea continúa de producción.

También el artículo 41 de la Ley de Comercio Exterior establece que: La determinación de daño o amenaza seria de daño a la producción nacional, lo hará la Secretaría de Economía tomando en cuenta:

- a) El volumen de las mercancías que hayan sido importadas en condiciones de prácticas desleales.
- b) Los efectos que esas importaciones hayan causado sobre los precios de otros productores idénticos o similares en el mercado nacional.
- c) El efecto que esas prácticas hayan causado o puedan causar sobre los productores nacionales de mercancías idénticas o similares a las importadas.

#### **4.3.1. Discriminación De Precios (Dumping)**

Como práctica desleal en el comercio internacional, se entiende por dumping, en base al artículo 30 de la Ley de Comercio Exterior: La importación en condiciones de discriminación de precios consiste en la introducción de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su valor normal.

En la misma Ley en su artículo 31 se señala que: El valor normal de las mercancías exportadas a México es el precio comparable de una mercancía idéntica o similar que se destine al mercado interno del país de origen en el curso de operaciones comerciales normales.

Por la dificultad que existe para determinar en algunos casos el valor normal de una mercancía de importación, en el artículo mencionado anteriormente también se señala, reglas que se pueden aplicar cuando se de alguna de las siguientes circunstancias:

- I. Cuando no se realicen, en el país de origen o procedencia, ventas idénticas o similares.
- II. Cuando esas ventas no permitan una comparación válida.

#### **4.3.2. Subvenciones o Subsidios**

En la Ley de Comercio Exterior en su artículo 37 establece que se entiende por subvención:

- I. La contribución financiera que otorgue un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos, sus entidades, o cualquier organismo regional, público o mixto constituido por varios países, directa o indirectamente, a una empresa o rama de producción a un grupo de empresas o ramas de producción y que con aquellos se otorgue un beneficio;
- II. Alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios y que con ello se otorgue un beneficio.

Y en su artículo 38 de la misma se señala que: Para el cálculo de la subvención otorgada al productor, transformador o comercializador de la mercancía que hubiese introducido a México en esas condiciones de práctica desleal, se deberán deducir los impuestos de exportación, derechos u otros gravámenes a que hubiese quedado sometida la exportación de la mercancía en el país de origen, destinados a neutralizar la subvención.

#### **4.3.3. Cuotas Compensatorias**

La Ley de Comercio Exterior en su artículo 3 fracción III establece que: Las cuotas compensatorias son aquellas que se aplican a las mercancías importadas

en condiciones de discriminación de precios o de subvención en su país de origen.

#### **4.4. Infracciones Y Sanciones A La Ley De Comercio Exterior**

Las infracciones son “las violaciones concretas y específicas a las disposiciones jurídicas reguladoras de comercio exterior, que pueden ser cometidas por los importadores, exportadores y por cualquier otra persona vinculada a operaciones de comercio exterior, tales como agente y apoderados aduanales, dictaminadores aduaneros, comisionistas, fedatarios públicos, almacenistas o instituciones de crédito, entre los más importantes”<sup>82</sup>

Las sanciones por infracciones a la Ley de Comercio Exterior tienen exclusivamente carácter pecuniario, es decir consistente en todos los casos en multas que los infractores deben cubrir. Para establecer el cálculo de las multas, se siguen diversos criterios, en ocasiones se toma en cuenta el valor de la mercancía con la cual se cometió la infracción, y en otros casos, solo considera el legislador, el grado de peligrosidad de la conducta del infractor y del daño causado, y con base en ellos, determina la cuantía de las multas.”<sup>83</sup>

#### **4.5. Principio De Anualidad De La Ley Tributaria**

La Constitución Mexicana en su artículo 74 establece que: Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben

---

<sup>82</sup> Ibidem, pp. 111-112.

<sup>83</sup> Ibidem, p. 115.

decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

A partir de la última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Septiembre del 2008, se podrá autorizar en el Presupuesto de Egresos de la Federación las erogaciones plurianuales en materia de inversión de infraestructura, se traza la posibilidad de establecer presupuestos plurianuales para los proyectos de inversión en infraestructura. Con ello, se dará mayor certidumbre a las inversiones públicas y se reducirán los costos financieros de los proyectos.

Ya que de acuerdo con el artículo 74, fracción IV, de nuestra Constitución, el Presupuesto de Egresos de la Federación se aprueba en forma anual. En tanto que los proyectos de infraestructura, cuya realización lleva varios años, requieren provisiones presupuestales en el largo plazo. Para salvar esta inconsistencia, la reforma fiscal propone la previsión de erogaciones plurianuales, en materia de inversión en infraestructura, con el objetivo de reducir costos, y mejorar condiciones de financiamiento y certidumbre durante la vida del proyecto.

“De esta norma debemos concluir que la vigencia constitucional de la ley fiscal es de un año.

Como para los miembros del Congreso de la Unión sería cansado y fastidioso el que año con año tuvieran que leer las mismas leyes que aprobaron para el ejercicio que esta por concluir, se ha seguido la costumbre de que en un solo ordenamiento, conocido como Ley de Ingresos de la Federación, se haga aparecer los renglones correspondientes a las leyes fiscales que se desea

mantener en vigor en el ejercicio fiscal siguiente, ahorrándose en esa forma el trabajo que significaría aprobar ley por ley.

Por lo tanto, si en esa Ley de Ingresos se omite un renglón impositivo, quedaría derogada la ley fiscal reglamentaria de ese renglón

Cuando el Congreso aprueba la nueva ley fiscal para que se aplique en el siguiente año, no es necesario que en la Ley de Ingresos para ese ejercicio se haga aparecer el renglón correspondiente, pero si en la del siguiente, a menos que se vuelva a aprobar la ley".<sup>84</sup> Como ya se señaló que el Presupuesto de Egresos de la Federación y las erogaciones plurianuales en México tiene una vigencia anual, rige del 1º de Enero al 31 de Diciembre de cada año.

---

<sup>84</sup> Margáin Manautou, op. cit., pp. 37-38.

CAPÍTULO V.  
EFICACIA E INEFICACIA

## **CAPÍTULO V. EFICACIA E INEFICACIA**

### **5.1. Eficacia Y Validez**

“Los conceptos de eficacia y validez están muy relacionados. La Teoría del Derecho ha analizado estos conceptos para delimitarlos, así como para establecer sus relaciones.”<sup>85</sup>

La relación entre eficacia y validez, así como para establecerla ha sido objeto de comentario por diversos autores.

“Kelsen considera que es uno de los problemas más importantes y más difíciles de una teoría positivista del derecho”.<sup>86</sup>

“Raz lo llama uno de los problemas más fundamentales que se refieren a la naturaleza del derecho”.<sup>87</sup>

“Bobbio estima que esa distinción es el problema principal para el filósofo del derecho”.<sup>88</sup>

“Theodor Geiger nos dice que la relación entre eficacia y validez, tal y como se encuentra en la conciencia general, es extremadamente simple y parece demasiada obvia para merecer una reflexión crítica. La cuestión de la obligatoriedad o validez de la norma...exige...una investigación sumamente meticulosa. Habrá que recoger muchos hilos paralelos o enredados para poder aclarar la cuestión en todos sus aspectos”.<sup>89</sup>

---

<sup>85</sup> Bonifaz Alfonso Leticia, El Problema de la eficacia en el Derecho, 2ª ed. Ed. Porrúa, México, 1999, p. 11.

<sup>86</sup> Kelsen citado por Bonifaz, op. cit., p. 11.

<sup>87</sup> Raz citado por Bonifaz, op. cit., p. 11.

<sup>88</sup> Bobbio citado por Bonifaz, op. cit., p. 11.

<sup>89</sup> Theodor Geiger citado por Bonifaz, op. cit., p. 11.

### 5.1.1. Concepto De Eficacia

Comenzando por el significado gramatical del término encontramos que eficacia significa: “virtud, actividad, fuerza y poder para obrar. Eficaz quiere decir: activo, fervoroso, poderoso para obrar; que logra hacer efectivo un intento o propósito”.<sup>90</sup>

Por otra parte, en los diccionarios jurídicos se ve que el significado de términos relacionados con el concepto de eficacia, es bastante cercano al uso común. Eficaz significa: propio, adecuado o efectivo para un fin. Eficazmente: con eficacia, según los efectos normales de las causas determinantes, con virtud para el fin propuesto, conforme con el resultado apetecida. Eficacia: capacidad y aptitud para obtener determinado efecto. Eficiente: adecuado para surtir efecto o lograr el propósito perseguido.

En términos generales, el calificativo eficaz puede darse a algo en función de sus propósitos o fines. En el terreno específico de lo jurídico, este calificativo, estaría ligado a la consecución de los fines del derecho en general o de una norma en particular.

En la teoría general y filosofía del derecho los autores han intentando fijar los límites del concepto de eficacia. En algunos casos, estas definiciones son estipulativas y otros pretenden establecer un concepto con validez general.

Juan Ramón Capella nos dice que por norma efectiva “entiende aquella que existe, que ha sido dada y no ha caído en desuso, siendo aplicada por tribunales”.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Bonifaz, op. cit., p. 4.

<sup>91</sup> Juan Ramón Capella citado por Bonifaz, op. cit., p. 6.

Tamayo dice: “A la mayor o menor observancia de una norma valida se le llama eficacia”.<sup>92</sup>

Giuseppe Lumia, por su parte, dice: “La eficacia de las normas consiste en la conformidad de la conducta de los destinatarios con el medio prescrito”.<sup>93</sup>

En la obra de Kelsen, se encuentran diversas referencias al significado del término eficacia. Así, en la Teoría General del Derecho y del Estado, Kelsen, identifica eficacia “con el acatamiento, con el ajuste de la conducta real de los individuos a las normas jurídicas, queriéndose decir con ello que los hombres se comportan en la forma en que, de acuerdo con las normas jurídicas, deben comportarse o con su obediencia. También lo identifica con su aplicación cuando dice que el derecho resulta eficaz si es aplicado por el órgano, es decir, si éste ejecuta la sanción”.<sup>94</sup>

Son pocos los filósofos del derecho que hacen referencia a los aspectos o fines del acto para hablar de eficacia, como Vincenzo Ferrari que dice: “que la palabra eficacia posee un significado jurídico-normativo generalmente usado y, esencialmente coincidente con la capacidad potencial de la norma para producir sus efectos naturales”.<sup>95</sup>

Luis Díez Picazo también señala que “por efectividad de la norma se entiende su capacidad para producir unos determinados resultados”.<sup>96</sup>

Después de determinar el concepto gramatical del término eficacia y así como el significado de algunos autores de este término, “podemos decir que, en términos generales el concepto eficacia está referido:

---

<sup>92</sup> Tamayo citado por Bonifaz, op. cit., p. 6.

<sup>93</sup> Giuseppe Lumia citado por Bonifaz, op. cit., p. 7.

<sup>94</sup> Kelsen citado por Bonifaz, op. cit., p. 9.

<sup>95</sup> Vincenzo Ferrari citado por Bonifaz, op. cit., p. 9.

<sup>96</sup> Luis Díez Picazo citado por Bonifaz, op. cit., p. 10.

- 1) A la aplicación de la norma;
- 2) A su obediencia, cumplimiento, acatamiento, observancia o aceptación y
- 3) A la realización de sus efectos o al cumplimiento de su fines o propósitos.

Asimismo, se puede afirmar que el uso de concepto de eficacia en función de los fines no está desligado de la aplicación y obediencia de la norma, ya que la consecución del propósito de cada norma en particular, de una ley o de todo el ordenamiento jurídico, finalmente dependerá de la obediencia y aplicación antes referidas.

Por otra parte, la obediencia, aplicación, realización de los efectos o cumplimiento de los fines, como hechos o factores que nos permiten dar el calificativo de eficaz o ineficaz a un orden normativo o a las normas que lo constituyen, tienen que ser vistos con relación al número de casos y frecuencia con que se dan”.<sup>97</sup>

### **5.1.2. Concepto De Validez**

El concepto de validez “se ha usado como sinónimo de existencia, de obligatoriedad, de vigencia e incluso de eficacia”.<sup>98</sup>

Para Kelsen la validez del derecho significa que “la normas jurídicas son obligatorias, que los hombres deben conducirse como éstas, las prescriben, y que deben obedecer y aplicar las mismas normas”.<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> Bonifaz, op. cit., p. 10.

<sup>98</sup> Ibidem, p.12.

<sup>99</sup> Kelsen citado por Bonifaz, op. cit., p. 28.

A continuación veremos el uso general del concepto de validez, así como su identificación con los conceptos aludidos.

#### **5.1.2.1. Validez Y Existencia**

“Algunos autores identifican validez con existencia de la norma. Entre ellos estaría Lumia, Bobbio, Kelsen y Raz.

En efecto, en el campo de la Teoría General del Derecho, se ha usado, como apunta Kelsen el término validez para designar la existencia específica de una norma. Sin embargo, para identificar los dos conceptos habrían de tener el mismo sentido los siguientes enunciados: toda norma válida es una norma existente y toda norma existente es una norma valida, cosa que no es así”.<sup>100</sup>

Siendo la primera afirmación cierta, en cambio la segunda tiene objeciones, en base al criterio de validez que se empleo, ya que una norma puede existir desde el punto de vista formal, pero desde un punto de vista real no ser válido.

Debido a esto, no puede considerarse que validez y existencia aludan al mismo fenómeno o que se identifiquen.

#### **5.1.2.2. Validez Y Vigencia**

Las normas que están vigentes son válidas, pero la validez y vigencia en determinados casos no pueden ser coincidentes, esto se daría, cuando ya terminó el proceso formal de creación de la norma, pero aun no ha llegado el término fijado para su entrada en vigor, y en este caso una norma valida todavía no está vigente.

---

<sup>100</sup> Bonifaz, op. cit., p. 13.

Esto quiere decir, que desde el punto de vista formal, la norma posee validez cuando hubiere finalizado su proceso de creación; la vigencia cuando llegue el plazo fijado en la norma específica, que forma parte del cuerpo normativo que ya es válido en el que se determinará la fecha en que la norma entre en vigor, entonces se daría la coincidencia entre validez y vigencia, además de la obligatoriedad de la misma.

También se habla de vigencia desde un punto de vista sociológico, como en el caso de Raz “que hace depender la vigencia del impacto de la norma en el comportamiento de los individuos en la sociedad”.<sup>101</sup>

Helmut Coing hace la siguiente distinción: “El derecho llegado a vigencia la tiene jurídicamente por la fuerza del acto que puso el derecho; pero tiene además ya una autoridad propia; es sociológicamente válido porque está reconocido según el propio contenido. Ya no se trata del reconocimiento de los órganos que lo promulgaron”.<sup>102</sup> En este caso, la vigencia no depende solamente de los factores formales también de los factores reales.

### **5.1.2.3. Validez Y Eficacia**

Estos conceptos, poseen límites imprecisos y connotaciones diversas, dependiendo de la postura que se adopte, ya sea la positiva realista o formalista. Y cada postura tiene diversos criterios y puntos de partida dependiendo de cada concepto.

La distinción entre validez y eficacia dependiendo de la adopción de una postura formalista o realista pueden caracterizarse de la siguiente manera:

---

<sup>101</sup> Raz citado por Bonifaz, op. cit., p. 14.

<sup>102</sup> Helmut Coing citado por Bonifaz, op. cit., p. 14.

- a) “Postura Formalista. La que afirma que una disposición jurídica creada de manera apropiada existe y es válida; su eficacia o ineficacia no afecta su existencia ni su validez, salvo que otra disposición jurídica del sistema haga de la eficacia condición de la existencia de las disposiciones jurídicas.
- b) Postura Realista. La que sostiene que una disposición jurídica existe porque y en tanto que es socialmente aceptada y seguida obedecida”.<sup>103</sup>

Además estas posturas se dividen: en las que identifican la validez y la eficacia, las que las ven como términos distintos que no se afectan entre sí y las que dependen entre sí.

#### **5.1.2.4. Identificación Entre Validez Y Eficacia**

La identificación entre validez y eficacia, sólo se da en la postura realista ya que en esta postura la validez de la norma no atiende a cuestiones formales sino a reales, como “su aceptación en la conciencia jurídica o en las acciones de los tribunales”.<sup>104</sup>

Esta identidad sólo es posible en la postura del realismo, ya que en el formalismo esto no es posible, ya que para esta postura una disposición jurídica creada de una manera apropiada tiene existencia y validez y la eficacia o ineficacia no afecta a su existencia y ni así como a su validez.

---

<sup>103</sup> Bonifaz, op. cit., p. 16.

<sup>104</sup> Ibidem, p. 19.

## 5.2. Concepto De Ineficacia

“En el terreno de la dogmática jurídica, se ha dado el calificativo de ineficaces a las leyes por no cumplir de manera satisfactoria con su formalidad”.<sup>105</sup>

Giuseppe Lumia, por su parte, dice: Si una norma no es espontáneamente observada por sus destinatarios y si sus transgresores no son usualmente alcanzados por la sanción prevista, esa norma es manifestamente ineficaz”.<sup>106</sup>

### 5.2.1. Grados De Ineficacia Para Afectar La Validez

La validez puede verse afectada por la ineficacia, dependiendo de los grados de ineficacia así como de la duración de la misma, dónde se tendrá que valorar, la fuerza de violaciones esporádicas e intermitentes no generales y continuadas. También se habrá de distinguir entre la eficacia de una norma determinada que afecta a su propia validez, de la eficacia generalizada que puede llegar a afectar a todo un orden jurídico.

Ronaldo Tamayo dice: “Que una norma sea valida no quiere decir que siempre sea obedecida u observada. Por el contrario, las normas pueden ser desobedecidas, hasta un cierto grado, sin dejar por eso de se validas... las normas jurídicas validas podrán ser más o menos eficaces, según que sean más o menos observadas (por los destinatarios o por los órganos aplicadores).

Este autor considera que la pérdida de eficacia puede ser referida a ciertas disposiciones de la legislación, aunque el sistema al que tales disposiciones pertenecen, sean más o menos eficaz. Esta pérdida de eficacia puede presentarse de dos formas:

---

<sup>105</sup> Ibidem, p. 5.

<sup>106</sup> Lumia Giuseppe citado por Bonifaz, op. cit., p. 7.

- a) Cuando nunca se da acto alguno que aplique u observe la disposición (en este caso existe ineficacia de origen) y
- b) Cuando la pérdida de eficacia se produce después de que la disposición ha sido eficaz durante cierto tiempo. (En este caso existe una eficacia superveniente)".<sup>107</sup>

Los grados de ineficacia pueden determinarse atendiendo a la obediencia y aplicación, o cumplimiento de la finalidad de todo el sistema normativo o de una norma en particular.

Una norma ineficaz provoca invalidez de la propia norma sin afectar al resto del sistema según Raz, señala cuando "una disposición jurídica cuya existencia es desconocida, que no es ejecutada por el gendarme ni aplicada por los jueces o jurados, no guía el comportamiento de la mayor parte de la gente, ni aún el comportamiento de los obedientes. De forma que aparece no haber razón para considerarla como parte del sistema jurídico, su completa eficacia, le ha privado de la característica esencial de una disposición jurídica: la de guiar el comportamiento".<sup>108</sup>

La inobservancia general que afecta la validez total del sistema, es abordado por Pattaro cuando señala "como uno de los casos en que influye la eficacia sobre la validez del derecho cuando el ordenamiento del que forma parte la norma no es eficaz en su conjunto, la norma no es válida porque no es válido un ordenamiento ineficaz".<sup>109</sup>

Recasens Siches también está de acuerdo en que la ineficacia generalizada tiene como consecuencia la invalidez. Así, nos dice:

---

<sup>107</sup> Ronaldo Tamayo citado por Bonifaz, op. cit., p. 25.

<sup>108</sup> Raz citado por Bonifaz, op. cit., p. 24.

<sup>109</sup> Pattaro citado por Bonifaz, op. cit., p. 24.

“Si las normas, y especialmente las normas jurídicas tienen un contenido que no logra en la realidad eficacia alguna, entonces no pueden ser supuestos por la Teoría del Derecho como normas vigentes. Para que un orden jurídico sea supuesto como normativamente válido, urge que la conducta real de los hombres a los cuales se refiera, coincida hasta cierto grado con el contenido de aquél”.<sup>110</sup>

### **5.3. Eficacia En Función Del Empleo De Una Adecuada Técnica En La Creación De La Norma**

“La debida aplicación de una norma en gran medida depende de que haya sido creada usando una adecuada técnica jurídica. Desde momento en que se elabora una norma se puede prever ciertos factores que de antemano van a garantizar la aplicación de la norma y, en consecuencia, la eficacia del ordenamiento. Estos factores pueden ser reales entre los que se encuentra el económico, político y social; y los formales como la técnica de la elaboración de las normas.

La mayoría de los autores que tratan la técnica jurídica en general, abordan los problemas de interpretación, de integración y de resolución de conflictos de normas, pero casi nadie se ha referido a la elaboración de las normas, que es una fase previa que, si es atendida, puede evitar que se den los problemas referidos.

Por adecuada técnica legislativa entendemos aquella que busca que las normas sean claras, completas y coherentes”.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> Recasens Siches citado por Bonifaz, op. cit., pp. 24-25.

<sup>111</sup> Bonifaz, op. cit., pp. 147-148.

### 5.3.1. Eficacia En Función De La Claridad

“La claridad va a depender del buen uso del lenguaje. Por norma clara entendemos aquella que está redactada atendiendo a las reglas del idioma del país de que se trate, y en la que, además, se hace un correcto uso del lenguaje jurídico, evitando vaguedades y ambigüedades y en consecuencia diversas interpretaciones al texto en cuestión.

A estas palabras vagas, empleadas a propósito, se les ha denominado conceptos válvula. Su alcance lo fija quien aplica la norma.

En relación al uso de un lenguaje muy técnico, pensamos que, aunque es indispensable el empleo de la terminología jurídica no se debe abusar de tecnicismos, ya que se ha llegado al extremo de cuerpos normativos que aún los especialistas les cuesta trabajo descifrar”.<sup>112</sup>

Para lograr claridad en las normas el jurista polaco Wróblewski propone tres cuestiones: “corrección lingüística, uniformidad terminológica y univocidad.

La corrección lingüística postula que el texto legal debe corresponder a las reglas de corrección propia de lenguaje natural. La uniformidad terminológica propone una terminología unificada por lo menos en la rama del derecho a la que pertenece el instrumento normativo dictado. La univocidad exige al legislador que use las expresiones lingüísticas siempre en el mismo sentido.

Otra cuestión que hay que tomar en cuenta es, que los destinatarios no constituyen un grupo uniforme.

---

<sup>112</sup> Ibidem, p. 149.

Es por ello que, el legislador debe tomar en cuenta la relatividad de esta claridad para diversos tipos de destinatarios”.<sup>113</sup>

### **5.3.2. Eficacia En Función De La Coherencia**

“No obstante que el derecho busca hacer un orden coherente, no siempre esto se logra, sobre todo si se le ve como un sistema abierto a los continuos cambios. El hecho que esté abierto, implica la continua sustitución y aumento de su contenido, lo que puede provocar incoherencias en el. Esto no es lo deseable, ya que va a provocar problemas de aplicación. Por ello es conveniente que, quien elabora una norma, procure mantener la coherencia en el sistema, haciendo los ajustes necesarios.

La coherencia va a buscarse en relación a otras normas del ordenamiento del que forma parte, y en relación a las otras normas del sistema, ya sean de jerarquía superior o de las de la misma jerarquía.

Los conflictos derivados de la falta de coherencia externa también puede ser muy variados, basta pensar en todos los casos de leyes que se pretende se declaren inconstitucionales y de reglamentos que rebasan o contradicen el sentido de la ley que les da sustento”.<sup>114</sup>

Es más fácil lograr la coherencia con las normas de superior jerarquía, ya que la norma superior será el marco general de la que partirá la inferior, por lo que la coherencia con normas de igual jerarquía es más difícil de lograr ya que el legislador no podrá tener en cuenta todas las disposiciones que existen, así como las que se relacionan o entran en conflicto.

---

<sup>113</sup> Wróblewski citado por Bonifaz, op. cit., p. 50.

<sup>114</sup> Bonifaz, op. cit., pp. 151-153.

En la actualidad la dinámica social ha provocado que no se le legisle con la precisión técnica con que se debería. Pero si se quiere lograr la eficacia, se debe atender los aspectos elementales, tal como el de la coherencia.

### 5.3.3. Eficacia En Función De La Integridad

Se considera que un ordenamiento es completo o pleno cuando éste prevé todos los supuestos posibles en relación a la materia que regula, también se habla de integridad cuando en el sistema normativo se carezca de lagunas o cuando haya, las reglas y principios del sistema permitan cubrirlas.

Las lagunas se presentan cuando no existen supuestos que sean exactamente aplicables a las circunstancias que se susciten, o cuando los supuestos son incompletos y determinan las consecuencias jurídicas que van a provocarse por la circunstancia o hecho determinado.

“La existencia de lagunas pueden traducirse en ineficacia por varias razones. En primer término si no se da la solución jurídica debida a problemas de hecho, el derecho se ve rebasado por los hechos mostrándose ineficaz. En segundo lugar, si las lagunas llegan a colmarse en vez de que el precepto hubiera tenido aplicación inmediata en el momento que el problema surgió, es necesario esperar que la laguna se colme y este retardo en la aplicación de la norma, también puede traducirse en ineficacia”.<sup>115</sup>

Otro tipo de lagunas, las llamadas por Kelsen lagunas técnicas, se refieren a la falta de expedición de normas inferiores que desarrollen las superiores, mismas que, por su generalidad, muchas veces, pueden quedar como letra muerta si no se complementan con normas reglamentaria inferiores”.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> Ibidem, p. 155.

<sup>116</sup> Kelsen citado por Bonifaz, op. cit., p. 155.

Asimismo, puede hablarse de lagunas cuando en el ordenamiento no existen las suficientes normas secundarias que, al complementar a las primarias, las harán eficaces. Sobre este tipo de lagunas, John Finch dice “que para remediar la ineficacia del régimen de normas primarias y las consecuencias que se derivan de ella, se introducen normas de adjudicación secundarias de acuerdo con las cuales se confiere poder a ciertos individuos para emitir pronunciamientos autorizados sobre la incidencia o infracción de las normas primarias. Tales reglas identificarán a los individuos que tiene autoridad para aplicarlas y especificaran el procedimiento a seguir en curso de esta aplicación.

Al ser todo ordenamiento jurídico unión de normas primarias y secundarias, siguiendo al propio Finch, podemos decir que es conveniente prever todas las normas secundarias necesarias para que, complementando a las primarias, cumplan ambas sus propósitos, y sean ambas, por consiguiente, eficaces”.<sup>117</sup>

#### **5.3.4. Eficacia Por El Ajuste De La Norma Al Paso Del Tiempo**

Para que una norma se logre ser eficaz por el ajuste de esta misma a lo largo del paso del tiempo, es importante tanto la tarea del legislador como la del juez.

Sin duda uno de los factores más importantes para la eficacia de la norma, es el ajuste de la misma atendiendo a las diferentes necesidades o exigencias que se van presentado a lo largo del tiempo, ya que una norma jurídica en un momento determinado pudo haber sido eficaz y por el simple transcurso del tiempo puede ir perdiendo dicha eficacia al no ajustarse al paso del tiempo. Esto sucede porque la sociedad al estar en constante cambio y así como al surgir nuevos hechos o circunstancias, no resulta favorable que una norma se mantenga

---

<sup>117</sup> John Finch citado por Bonifaz, op. cit., pp. 155-156.

idéntica desde el momento de su creación y en los momentos sucesivos de su aplicación.

Según Mommsen “toda buena jurisprudencia debe reunir dos condiciones necesarias y opuestas: la fijeza y flexibilidad para acomodarse a las exigencias de los tiempo”.<sup>118</sup>

La fijeza puede provocar ineficacia pero también la excesiva flexibilidad que provoca el desconocimiento de la norma.

#### **5.3.4.1. La Tarea Del Legislador**

Para lograr la eficacia de las normas, no basta con que el legislador expida una ley sino que debe estar al tanto de los hechos o circunstancias que se susciten día con día, para que así pueda conocer que ajustes son necesarios, o lo que se podría traducirse en la reforma de una ley cuando no se está obteniendo los resultados esperados, o también podría hacerse una adición cuando no se esté contemplando una cuestión que esté aconteciendo en ese momento y así poder agregarla al cuerpo normativo existente, asimismo deberá vigilar de ciertos fenómenos que requieran la derogación de un cuerpo normativo o de algunas normas determinadas.

Para ello se requiere tener pleno conocimiento de los cambios que se presentan, porque resulta evidente que las normas no puede se eternas, por lo mismo se deber prever la adaptación de las mimas ante los diversos hechos o circunstancias que se presentan.

---

<sup>118</sup> Mommsen citado por Bonifaz, op. cit., p. 156.

Y precisamente por la adaptabilidad de los diversos ordenamientos, se podrá alcanzar la eficacia del sistema jurídico así como de las normas que lo constituyen.

#### **5.3.4.2. La Tarea Del Juez**

La actualización del derecho también depende desde cierta medida de la tarea del juez, él cual podrá contribuir de manera independiente o paralela con la de el legislador, pudiendo aquel ir adaptando los diferentes criterios de aplicación ante los hechos o circunstancias, y sin ajustes del legislador contribuiría a que siga siendo la norma eficaz.

Si no se cumplió con el propósito de crear normas coherentes y claras, el juez tendrá la tarea de interpretación y así como la solución de los conflictos, y en caso de que hubiere lagunas al juez también le corresponderá cubrirlas. Y por ello su labor para lograr la eficacia del derecho es de suma importancia.

Por lo tanto, el papel que desempeña el legislador para lograr la eficacia de las normas es muy importante, pero esto sólo se logrará si se realizan las interpretaciones de acuerdo al momento de aplicación, para esto no deben ser muy rígidas las reglas de interpretación, siendo necesario que exista un margen que no sea tan amplio ya que de lo contrario daría lugar a arbitrariedades que provocarían una inseguridad jurídica.

#### **5.3.5. Eficacia En Función Del Conocimiento Del Derecho**

Cualquier ordenamiento jurídico será eficaz dependiendo del grado de conocimiento que tengan de el sus destinatarios.

Por la sobreexistencia de normas y por los constantes cambios de la misma, hacen que el conocimiento de los destinatarios por el derecho así como por los especialistas sea sumamente complicado.

Las normas son válidas desde el día en que el medio oficial hace su publicación, sin importar el conocimiento que de las mismas tengan los gobernados. Los periódicos, diarios o gacetas oficiales donde se publican las normas para su debida observancia, la mayoría de veces sólo son conocidos, consultados y revisados por los especialistas del derecho, sería recomendable que además del empleo del medio oficial de difusión, también se tuviese uso de los medios de comunicación para dar a conocer las nuevas disposiciones que surjan, especialmente en aquellas que son de interés general así como también los cambios que llegasen a sufrir las disposiciones.

Hay varios factores, que se podrían considerar que influyen en el desconocimiento de las normas, como es la sobreexistencia de éstas, además del lenguaje técnico que se usa y los cambios de las normas.

La creación de las leyes por lo general generan confusión y hace difícil su conocimiento, esto afecta para el ejercicio de los derechos así como para el cumplimiento de las obligaciones, y la confusión como el desconocimiento afectan a la eficacia del orden jurídico.

Una buena técnica legislativa ayuda a alcanzar la eficacia de la norma particular o de un ordenamiento en general, pero no sólo debe serlo de manera escrita sino también en la realidad.

Pero no sólo basta con que las normas hayan sido dadas a conocer por los medios idóneos, si el lenguaje de las mismas no es entendible por los destinatarios, el desconocimiento por tales seguirá existiendo.

Inclusive los especialistas en una materia tienen dificultades para la interpretación de los tecnicismos que usan, por lo que deberían de ser más claros para que todos los destinatarios puedan entenderlas y así cumplirlas.

Otro de los factores que influye en el desconocimiento de las normas, es la dinámica de la legislación, ya que muchas veces resulta difícil aún para los especialistas mantenerse actualizados.

A pesar de que los cambios en el derecho se realizan para buscar la eficacia, pero el desconocimiento que existe por el continuo cambio puede provocar la ineficacia, por lo que es fundamental que los medios de comunicación y así como los jueces den a conocer tales cambios para así poder alcanzar la eficacia.

#### **5.4. Eficacia De Algunas Especies De Normas**

Es importante hacer referencia a la eficacia de cierto tipo de normas, señalando que la eficacia de una norma aislada no afecta la validez total del orden jurídico, pero si la eficacia de una norma en particular ayuda a la eficacia de todo el sistema normativo.

La eficacia de algunas especies de normas como son las normas o reglas declarativas: “las que fijan facultades en el sentido de competencias, las que otorgan derechos subjetivos, las que imponen deberes y las sancionadoras”.<sup>119</sup>

---

<sup>119</sup> Bonifaz, op. cit., p. 173.

### 5.4.1. Eficacia De Las Normas O Regla Declarativas

Las normas o reglas declarativas tienen una función en todo el sistema normativo y junto a ellas hay varias normas jurídicas que otorgan derechos y establecen obligaciones que buscan hacer la realidad de tal declaración.

Con frecuencia se ha llegado a cuestionar el carácter normativo de tales disposiciones. Al respecto Capella las concibe como “autocompromisos públicos de no-interferencia y se pregunta si éstas tienen alguna garantía de observancia por la autoridad fuera de la moralidad de ésta”.<sup>120</sup>

La mayoría de las normas o reglas declarativas se encuentran en la Constitución, así como también existen en leyes ordinarias, reglamentos y en normas individualizadas.

“Las normas de carácter declarativo a nivel constitucional sirven de base para el desarrollo, en leyes ordinarias, del principio ahí contenido. Asimismo en una ley ordinaria se puede establecer una norma declarativa y en el mismo cuerpo normativo otra que establezca las consecuencias de tal declaración. Como aquella norma o regla que señala que una ley es de orden público y aquella otra que establece la nulidad de los actos jurídicos celebrados contra el tenor de la ley declarada de orden publico”.<sup>121</sup>

Por lo que la eficacia de las normas o reglas declarativas depende de otras normas y factores que hacen realidad la declaración.

Cuando en una norma se incluye la declaración va dar pausas de acción, y no será esto suficiente para que por si misma se alcance el objetivo buscado.

---

<sup>120</sup> Capella citado por Bonifaz, op. cit., p. 174.

<sup>121</sup> Bonifaz, op. cit., p. 175.

#### 5.4.2. Normas Que Establecen Facultades O Competencia

Gregorio Robles llama reglas potestativas “a las normas que establecen competencias es decir que establece la capacidad de acción de un sujeto de derecho”.<sup>122</sup>

Gracias a la existencia de este tipo de normas en el sistema jurídico va a existir una garantía jurídica para la aplicación de las normas y en especial a las que otorgan competencia a los órganos del Estado.

Dice Tamayo: “Las normas que confieren facultades no imponen obligaciones ni deberes, ni establecen formas de conducta que denominamos ilícitos o delitos”.<sup>123</sup>

Las normas que otorgan derechos no imponen obligaciones, ni tampoco establecen delitos o ilícitos, más bien establecen la forma en que se debe celebrar los contratos, matrimonios o como otorgar válidos testamentos, cuando hay una no conformidad con estas normas no se produce una violación de derecho y por lo que no se acarrea una sanción, más proporcionan los medios necesarios para que los individuos puedan realizar sus deseos, dándoles las facultades jurídicas para crear a través de determinados procedimientos derechos y obligaciones.

Las normas que confieren facultades pueden ser de naturaleza privada o pública. En derecho privado la facultad es identificada con la capacidad. En derecho público con competencia.

Sin este tipo de normas, un orden jurídico no podría llegar a ser eficaz, por lo que estas normas no llegarán a ser eficaces si no hay los medios adecuados para que se ejerciten las facultades que les confieren.

---

<sup>122</sup> Robles Gregorio citado por Bonifaz, op. cit., p 176.

<sup>123</sup> Tamayo citado por Bonifaz, op. cit., p. 177.

En el derecho positivo mexicano, encontramos que expresamente, en la Constitución en su artículo 73 que señala: Las facultades del Congreso de la Unión:

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

#### **5.4.3. Eficacia De La Norma Que Otorga Derechos**

La teoría jurídica describe al derecho de manera imperativa, al considerarlo como el orden jurídico compuesto de normas jurídicas que imponen obligaciones.

La mayoría de veces la eficacia de la norma que impone deberes, depende de la obediencia de la misma y así como de la aplicación de la sanción.

“A los derechos plasmados en la norma que no pueden ejercitarse se les ha dado el calificativo de nugatorios. Nugatorio implica la pérdida de una esperanza que se había concebido.”<sup>124</sup>

Por lo que la norma que otorga derechos subjetivos, dejará de ser nugatoria, dejará de ser letra muerta, si éstos pueden ser realmente ejercitados.

La noción de efectividad, no puede llegar a considerar que todo lo que esté permitido debe de ser practicado, ya que la eficacia de la norma que concede derechos se da en la medida en que haya posibilidades de ser ejercitados o cuando son realmente ejercitados.

Las posibles conductas implicadas en el derecho subjetivo, pueden ser:

---

<sup>124</sup> Bonifaz, op. cit., p. 180.

El derecho a la propia conducta de hacer; existe un deber universal de respeto al ejercicio de ese derecho y quien impida su ejercicio puede ser castigado, la eficacia del derecho de hacer se da en la medida de hacer algo o cuando se ejercita haciendo.

El derecho de omitir: que consiste en dejar de hacer algo y también existe la obligación de que todo el mundo no debe interferir en ese dejar de hacer.

Algo muy importante al respecto de las características de las facultades de hacer y omitir es que el derecho puede ser ejercitado sin necesidad de recurrir a un órgano del Estado, sólo se recurra al órgano jurisdiccional cuando alguien llegase a interferir en la acción o en la omisión.

La facultad de exigir o derecho de exigir; es correlativa de un deber de una o más personas a quienes se les puede exigir un hacer o no hacer, es posible que esas personas cumplan el deber de manera espontánea o que baste con la solicitud por parte del titular del derecho, en caso de que no exista espontaneidad hay la posibilidad del derecho de acción.

Si no existe la posibilidad de hacer real la exigencia, la norma que establece el derecho subjetivo sería ineficaz.

#### **5.4.4. Eficacia De Las Normas Que Establece Deberes**

La norma jurídica prescriptiva es la que “impone, a uno o más personas, el deber de observar la conducta requerida para el ejercicio y cabal satisfacción del derecho que la correspondiente atributiva concede a otros sujetos.

La eficacia de la norma que impone deberes en gran medida va a estar determinada por la fuerza persuasiva de la sanción aplicable en caso de

incumplimiento y del apoyo de otros ordenes normativos, particularmente de la moral.<sup>125</sup>

Respecto al deber jurídico se puede distinguir entre los deberes que implican un hacer y los que implican un no hacer u omitir, la eficacia de los que implican un no hacer es fácil de lograr a diferencia de los que implican un hacer que generalmente requiere de medios materiales para su realización, si se trata de una obligación de hacer, el cumplimiento se puede lograr posteriormente del cumplimiento del deber incumplido, en cambio ante el incumplimiento de la obligación de no hacer, para resarcir el daño sólo cabe una indemnización o que se imponga un pena o castigo.

#### **5.4.5. Eficacia De Las Normas Sancionadoras**

La eficacia de las normas sancionadoras, es muy importante para que se logre la eficacia general del ordenamiento jurídico.

La mayoría de veces, por la existencia de errores de técnica jurídica, se establece un deber y se omite señalar la sanción en caso de que exista incumplimiento.

La fuerza de la sanción depende del tipo de la misma, debe de representar un castigo real para que a futuro se logre evitar la conducta no deseada y buscar la realización de la conducta deseada.

La ineficacia de la norma sancionadora depende de su falta de claridad que establece el deber o de la vaguedad con la que se tipifica un delito.

---

<sup>125</sup> Ibidem, pp. 187-188.

#### **5.4.6. Eficacia De La Norma Que Prevé La Coacción**

“Partiendo de la idea de que se puede hacer una distinción entre sanción y la coacción, considerando a la segunda como la aplicación forzada de la primera, creemos que también puede hacerse algunos apuntamientos al respecto a la eficacia de la norma que prevé la coacción.

Es posible que, haya sido eficaz el derecho de acción, que los tribunales hayan reaccionado de manera expedita pero que finalmente sea imposible ejecutar los actos coactivos.”<sup>126</sup>

Por lo que es necesario que las actúen en apoyo a la norma que establece una sanción, ya que de otra forma la coercibilidad en la que se basa la norma jurídica no pasaría de ser una mera posibilidad del uso de la fuerza.

#### **5.5. Eficacia En La Medida En Que El Derecho Consigue Sus Fines O Cumple Su Función**

La eficacia del derecho en la medida que consigue o cumple con su función, va a enfrentarse a un problema respecto a cuales son los fines o la función del derecho, ya que por función de derecho no se coincide con otras perspectiva, ya que los conceptos de medio y fin están relacionados, por lo que un determinado fin puede posteriormente ser un medio para otro fin.

##### **5.5.1. Distintas Posturas Respecto A La Función Del Derecho O Los Fines Que El Derecho Persigue**

Atienza señala “que en los últimos tiempos parece haber adquirido fuerza la

---

<sup>126</sup> Ibidem, p. 192.

idea de que el derecho no cumple sólo funciones positivas sino también funciones negativas.

Entre las negativas podría incluirse, por ejemplo la de perpetuar una sociedad basada en las relaciones desiguales y presididas por la fuerza”.<sup>127</sup>

La función de social del derecho puede ser considerada de diversa manera, de acuerdo a la sociología ya sea que se adopte por concepción funcionalista o conflictualista de la sociedad, y de acuerdo a la filosofía del derecho, una postura iusnaturalista o positivista.

#### **5.5.1.1. Posturas Sociológicas**

Dentro de las posturas sociológicas se encuentran las funcionalistas y las conflictualistas.

“Los funcionalistas parten de la consideración de la sociedad como un conjunto de elementos de equilibrio. La sociedad se concibe como un sistema, compuesto por diferentes elementos que se coordinan e integran entre sí con el fin de preservar y mantener la unidad de la sociedad, el orden social.

Los funcionalistas ven esencialmente en el derecho un mecanismo para conseguir y mantener el equilibrio social y, por tanto, para impedir y resolver los posibles conflictos, sin necesidad de alterar sustancialmente la estructura de la sociedad más bien conservándola

Por lo que, se puede decir que quienes sostienen esta postura consideran que la función social del derecho es ser un sistema de control social.

---

<sup>127</sup> Atienza citado por Bonifaz, op. cit., pp. 198-199.

Los conflictualistas parten de la idea que la sociedad está en conflicto. Ya que ven al derecho como un instrumento surgido del conflicto y al mismo tiempo sirve para disimularlo y/o justificarlo: el derecho es un medio para asegurar y ejercer la dominación de una clase sobre la otra.”<sup>128</sup>

### **5.5.1.2. Posturas Filosófico - Jurídicas**

Dentro de éstas se encuentran las iusnaturalistas y las positivistas.

La postura iusnaturalista “estima que el derecho debe tener un contenido axiológico, en cambio la positivista, sostiene que el fin del derecho es el control social, independientemente de la consecución de los valores.

El problema se ha dado entre las dos posturas, además porque puede distinguirse un fin inmediato del derecho en el que ambas estarían de acuerdo y que sería que éste regula la conducta externa de los hombres; y fin último, que atiende al para qué se regula la conducta de los hombres, y es ahí donde las discrepancias se dan, ya que, para los iusnaturalistas, ese fin último consiste en la consecución de ciertos valores. Una postura iusnaturalista extrema llegaría a determinar que un ordenamiento que no persigue ciertos valores no merece ser llamado derecho.

Para la postura positivista, el derecho tiene un fin meramente técnico, para la iusnaturalista necesariamente axiológico.”<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> Bonifaz, op. cit., pp. 199-200.

<sup>129</sup> Ibidem, pp. 200-201.

### 5.5.2. Eficacia En función Del Control Social

Es cuestionable que el derecho constituye un instrumento de control social.

Y al respecto Bottomore, señala “que el término control social puede concebirse de dos maneras:

- 1) Como una referencia al conjunto de valores y de normas con que se resuelven las lesiones y conflictos entre individuos y grupos, con la finalidad de mantener la solidaridad de algún grupo más general; y
- 2) Como el sistema de instituciones que sirve para comunicar e inculcar dichos valores y normas”.<sup>130</sup>

Asimismo, incluye dentro de los principales medios de control social: la opinión pública, la religión, la moral, el derecho y la educación.

Para Julián Morales Navarro, el control social es “el conjunto de mecanismos reguladores del orden social, mediante los cuales la sociedad, por una parte presiona al individuo para adherirse a las normas y, por otra reprime la manifestación de conductas desviadas”.<sup>131</sup>

Se podría decir, que si el derecho logra con sus propios medios el control social, podría existir eficacia, pero será difícil considerar cuándo el control social fue logrado por el propio derecho y cuando se obtuvo por la ayuda de otros ordenes normativos, por consiguiente no cabe duda que el control social va ser conseguido por el derecho eficaz.

---

<sup>130</sup> Bottomore citado por Bonifaz, op. cit, p. 204.

<sup>131</sup> Julián Morales Navarro citado por Bonifaz, op. cit., p. 205.

### **5.5.3. Eficacia En función De La Consecución De Valores**

Según Julián Navarro “una norma traduce en pautas concretas de comportamiento la realización práctica de un valor. Los valores constituyen elementos ideativos fundamentales de toda cultura, porque definen qué es lo bueno o lo malo para una sociedad.

Según este autor, todo sistema cultural está integrado por un entramado axiológico en virtud del cual existen cosas, ideas o sentimientos, considerados como deseables y otros, en cambio, condenables e incluso inconfesables. En tanto que elementos ideativos, los valores no son directamente observables, pero pueden inferirse a través de la observación directa de la forma en que los individuos actúan o se manifiestan. Las normas se traducen en pautas de comportamiento la realización de dichos valores.”<sup>132</sup>

Respecto a los valores que persigue el derecho, algunos consideran que el derecho tiene como fin la seguridad; otros que la justicia; y otros la realización de un bien común.

#### **5.5.3.1. La Eficacia Del Derecho Y El Orden**

La posibilidad de un desorden y anarquía ayuda a la obediencia de un derecho, de tal forma se considera que en el derecho se percibe una forma para asegurar la paz, la armonía y el orden social.

Batiffol comenta “que existen autores que consideran que el derecho debe tener como objetivo el orden”.<sup>133</sup>

---

<sup>132</sup> Ibidem, p. 207.

<sup>133</sup> Batiffol citado por Bonifaz, op. cit., p. 209.

Algunos autores rechazan esta concepción cuando no se liga al orden la idea de justicia. Pues señala que se trata de establecer un orden justo, pues ya que un orden injusto se traduce en desorden.

Al respecto García Maynez considera “que una sociedad se encuentra ordenada cuando los preceptos de su sistema normativo tienen como atributo la efectividad. Y así puede verse que la existencia del valor orden puede verse condicionado por la eficacia del sistema”.<sup>134</sup>

### **5.5.3.2. La Eficacia Del Derecho Y La Seguridad jurídica**

La mayoría considera que la seguridad es uno de los valores fundamentales del que depende la realización de otros valores, reconociendo la seguridad como el valor fundamental de lo jurídico y sin el cual no puede haber derecho.

Delos afirma “que la seguridad jurídica es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objetos de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad protección y reparación”.<sup>135</sup>

Radbruch entiende por seguridad jurídica “no la seguridad por medio del derecho, sino por la seguridad del derecho mismo. Según este autor, la seguridad requiere cuatro condiciones:

- a) Que el derecho sea positivo, estatuido en leyes.
- b) Que el derecho estatuido sea un derecho seguro, basado en hechos y que no se remita a los juicios de valor del juez en torno al caso concreto.

---

<sup>134</sup> García Maynez citado por Bonifaz, op. cit., p. 209.

<sup>135</sup> Delos citado por Bonifaz, op. cit., 210.

- c) Que los hechos en que se basa el derecho puedan establecerse con el menor margen de error.
- d) Que no sea haya expuesto a cambios demasiados frecuentes”.<sup>136</sup>

Que haya un derecho positivo desde el punto de vista psicológico puede ser motivo para sentirse seguro, pero puede darse el caso de que un derecho positivo exista y no brinde la seguridad, en este caso sería un derecho positivo ineficaz.

Recaséns Siches considera que el orden normativo “no ha nacido por el deseo de rendir culto a la idea de justicia sino para colmar una urgencia de certeza y seguridad en la vida social”.<sup>137</sup>

Al respecto García Maynez dice: “La seguridad, en la primera de sus formas, sólo existe realmente allí donde los mencionados bienes, (propiedad, salud, libertad, honor) se encuentran protegidos por medio de prescripciones que son normalmente cumplidas por los particulares o impuestas por los órganos del poder público.

La seguridad jurídica como estado jurídico presupone o no sólo que haya una determinada especie de regulación, sino que las normas reguladoras son eficaces.”<sup>138</sup>

No basta con la existencia de las leyes, es necesario que éstas sean respetadas por los destinatarios y que las autoridades las hagan cumplir.

---

<sup>136</sup> Radbruch citado por Bonifaz, op. cit., p. 211.

<sup>137</sup> Recaséns Siches citado por Bonifaz, op. cit., p. 212.

<sup>138</sup> García Maynez citado por Bonifaz, op. cit., p. 215.

### 5.5.3.3. Eficacia Del Derecho Y La Justicia

“La justicia no es algo que el derecho consiga por sí solo. La consecución de la justicia requiere de una serie de factores extranormativos, ligados a la aplicación de las normas.

No es suficiente que el legislador prevea soluciones justas. Estas soluciones en gran medida estarán condicionadas por la forma de aplicación del derecho, y en parte por los medios existentes para hacerlo eficaz.”<sup>139</sup>

Desde el punto de vista psicológico no basta con la existencia del derecho para brindar seguridad, no quiere decir que con la existencia del derecho haya justicia, la justicia depende de la aplicación de la norma.

García Maynez dice: El hecho de que los subditos estén convencidos de que el ordenamiento jurídico es justo en mayor o menor grado, tendrá como efecto inmediato el robustecimiento de su eficacia, y ésta a su vez, hará que en el seno de la comunidad se realicen no pocos valores de carácter consecutivo, el orden, la paz y todos los que derivan de sentimientos como respeto a las instituciones, el de seguridad y el de concordia”.<sup>140</sup>

No basta que queden plasmados en contenidos jurídicos los derechos y deberes que cada uno tiene, es necesario que haya los medios idóneos para hacerlos valer y cumplir, esto se traduce que la norma que los contenga sea eficaz.

---

<sup>139</sup> Bonifaz, op. cit., p. 214.

<sup>140</sup> García Maynez citado por Bonifaz, op. cit., pp. 215-216.

Existe una mayor probabilidad de obediencia de un orden justo que de uno injusto, aunque es necesario señalar que un determinado orden jurídico eficaz sea considerado como injusto. .

Si un orden jurídico persigue la justicia, ésta no va a conseguirse sólo con previsiones normativas, necesita también de la de eficacia para alcanzar la justicia que se desea.

#### 5.5.3.4. Eficacia Y Bienestar General

“Los iusnaturalistas han señalado como un fin del derecho el de crear las condiciones que permitan a los miembros del grupo realizar el bien de todos.”<sup>141</sup>

Quienes sostienen esta idea consideran que el derecho existe para atender los intereses de la sociedad en general.

“En contra partida también han existido posturas que muestran que el derecho puede atender a los intereses de uno cuantos y no de todos.”<sup>142</sup>

Radbruch señala que en “en todo tiempo los partidos políticos llegados al poder han hecho de sus intereses particulares normas de derecho generales”.<sup>143</sup>

Al respecto García Maynez dice: “El bien común se alcanza cuando todos los miembros de una sociedad disponen de los medios indispensables para la satisfacción de sus necesidades materiales y espirituales, lo mismo que para el desarrollo y perfeccionamiento de sus aptitudes.

Reconociendo al mismo tiempo que tal meta es, sin duda, difícilmente asequible”.<sup>144</sup>

---

<sup>141</sup> Bonifaz, op. cit., pp. 216-217.

<sup>142</sup> Idem.

<sup>143</sup> Radbruch citado por Bonifaz, op. cit., p. 217.

#### **5.5.4. Eficacia En función De La Consecución Del propósito De Una Ley U Ordenamiento Específico**

La determinación de la eficacia en función de la consecución de propósitos o fines es más fácil determinarla respecto de un ordenamiento o ley específico que de todo el orden jurídico.

En la exposición de motivos de las leyes, así como en los considerandos de los decretos y acuerdos se hace referencia al propósito de la norma, que pueden ser explícitos o implícitos y atendiendo a la consecución de ellos se puede determinar la eficacia o ineficacia del ordenamiento.

Para medir la eficacia a veces es necesario esperar cierto tiempo, para revisar si los propósitos se dieron o no, cuando se tiene por propósito solucionar un determinado problema, a veces, será necesario con las medidas jurídicas adaptar otras de carácter económico, social, político o de otro tipo, para alcanzar la eficacia de la media adoptada, de lo contrario esto puede influir en la ineficacia.

#### **5.5.5. Eficacia Atendiendo A La Consecución De La Finalidad De Una Norma Especifica**

Puede existir la ineficacia de una norma específica sin afectar la validez de todo el orden normativo, por lo que puede hablarse de la eficacia o ineficacia de una norma determinada, y la medición de la eficacia o ineficacia, se apreciara de acuerdo a su aplicación y obediencia, o en función del los propósitos logrados, aunque también la aplicación y obediencia contribuyen para el logro de sus propósitos.

---

<sup>144</sup> García Maynez citado por Bonifaz, op. cit., p. 217.

Es más frecuente que una norma específica, que forma parte de un ordenamiento jurídico se vuelva ineficaz, incluso, por el simple transcurso del tiempo. Al respecto decía Heller, “el Estado no es capaz de manera alguna de procurar vigencia a todas sus normas”.<sup>145</sup>

La delegación de atribuciones legislativas al ejecutivo que le pone en control de la balanza comercial de nuestro país, se considera que el Ejecutivo Federal cuenta con atribuciones que le permiten un amplio margen, en materia de comercio exterior, siendo necesario un control por parte del Congreso de la Unión, por ello, se ha estudiado los temas de Eficacia e Ineficacia.

El abordado de los temas de la Eficacia e Ineficacia, es indispensable para el objeto de estudio del presente trabajo, que permite delimitar o establecer los diversos factores que concluyen al ineficaz control que ejerce el Congreso de la Unión respecto de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República en materia de Comercio Exterior.

---

<sup>145</sup> Heller citado por Bonifaz, op. cit., p. 223.

## CONCLUSIONES

## **CONCLUSIONES**

### **PRIMERA:**

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señala propiamente en su artículo 49, que el Presidente de la República, puede ser investido de facultades extraordinarias para legislar en materia de comercio exterior, únicamente en lo previsto por el artículo 131, párrafo segundo Constitucional que expresa, que el Congreso de la Unión puede facultar al Ejecutivo Federal para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación.

A través de la Ley Reglamentaria del citado precepto constitucional, esto es, la Ley de Comercio Exterior, el Congreso de la Unión delega expresamente su potestad tributaria al Presidente de la República para legislar en materia de comercio exterior, como se señala en su artículo 4 fracción I, el Ejecutivo tiene facultades para crear, aumentar, disminuir, o suprimir aranceles, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, conforme a los lineamientos del artículo 131 de la Ley Suprema.

### **SEGUNDA:**

El ejecutivo Federal para hacer ejercicio de su facultad extraordinaria, lo hará mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, no está obligado a establecer la fundamentación y motivación que lo llevaron a emitir su decreto, basta que esté facultado constitucionalmente para ello, y como ya se señaló el Congreso de la Unión, delegó expresamente su facultad para legislar en materia de comercio exterior, a través de la Ley de Comercio Exterior, por lo que está claramente facultado al efecto.

### **TERCERA:**

El presidente de la República como se acaba de mencionar puede aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el Congreso de la Unión y de crear otras, toda vez que según interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los términos aumentar o disminuir conllevan al de modificar, que tiene como acepciones alterar, variar y derogar, por lo que el Presidente de la República, puede derogar las disposiciones contenidas en las leyes expedida por el Congreso de la Unión, en materias arancelarias o no arancelarias, siguiendo los lineamientos contenidos en el referido precepto constitucional.

La Ley de Ingresos cuenta con la característica o el principio de anualidad, es decir, tiene vigencia durante el año fiscal, que corresponde al año del calendario, al igual que el Presupuesto de Egresos y la aprobación al Titular del Ejecutivo Federal del uso de las facultades otorgadas en materia de comercio exterior, teniendo este principio como finalidad, controlar y vigilar durante el año la situación económica del país.

Además de que el Congreso de la Unión, delegó de manera expresa al Ejecutivo Federal su potestad tributaria para legislar en materia de comercio exterior, según interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por ser muy importante en nuestro régimen Constitucional en materia económica, al igual que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, resulta indiscutible que corresponde en forma exclusiva al Titular del Ejecutivo Federal la iniciativa no solamente de las Leyes de Ingresos, sino también de los Proyectos de Presupuesto de Egresos, de esta forma el Titular del Ejecutivo Federal tiene a su cargo la política financiera de la nación, por tener la facultad de iniciativa exclusiva, pero también resulta evidente que la propia Ley de Ingresos puede ser reformada o derogada por el Congreso de la Unión durante el transcurso del año.

Así como la Ley de Ingresos puede reformarse o derogarse durante el transcurso del año, para lograr la finalidad del principio de anualidad de controlar, evaluar y vigilar la situación financiera del país, también se debe velar que se rija por el mismo principio, el control que ejerce el Congreso de la Unión respecto de las facultades otorgadas al Presidente de la República en materia de comercio exterior, además de autorizarlo anualmente de manera expresa para el ejercicio de sus facultades, sería necesario, tomar como medida de control el revocar el uso o ejercicio de sus facultades durante el año, sin importar que ya esté autorizado, en caso del ejercicio discrecional de dichas facultades.

Al respecto cabe señalar la siguiente Jurisprudencia:

No. Registro: 205.681

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

52, Abril de 1992

Tesis: P./J. 14/92

Página: 10

Genealogía: Apéndice 1917-1995, Primera Parte, Materia Constitucional, tesis 216, página 207.

### **LEYES FISCALES. PUEDEN EXPEDIRSE, REFORMARSE O DEROGARSE DURANTE EL TRANCURSO DEL AÑO.**

Si bien es cierto que la Ley de Ingresos tiene vigencia anual, porque, de acuerdo con la fracción IV del artículo 74 de la Constitución, el Ejecutivo Federal tiene la obligación de enviar cada año, antes del 15 de noviembre o, excepcionalmente, el 15 de diciembre una iniciativa de ley en la que se especifiquen las contribuciones que habrán de recaudarse el año siguiente para cubrir el Presupuesto de Egresos, y

si bien la Cámara de Diputados tiene la obligación de discutir esos ingresos y de aprobarlos, en su caso, como cámara de origen, no existe prohibición para presentar o para estudiar, respectivamente, antes de transcurrido el año, alguna iniciativa de ley fiscal. Por el contrario, la posibilidad jurídica de expedir, reformar o derogar las leyes fiscales se infiere, por una parte, de que es facultad del Congreso de la Unión hacerlo, sin que exista prohibición de ello y, por otra, de lo dispuesto por el artículo 126 constitucional de que no puede hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior, lo que implica necesariamente, la modificación legal correspondiente que permita fijar nuevos ingresos o incrementar los existentes para cubrir esos egresos no presupuestados originalmente. Por consiguiente, no existe impedimento constitucional alguno para que el Congreso de la Unión, en uso de sus facultades, en cualquier tiempo, expida, reforme o derogue disposiciones en materia tributaria.

Amparo en revisión 8456/87. Tecnologías Unidas, S.A. 3 de mayo de 1988. Mayoría de dieciocho votos. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Raúl Melgoza Figueroa.

Amparo en revisión 6003/87. Impulsora de Lubricantes Automotrices e Industriales, S.A. de C.V. y otros. 10 de noviembre de 1988. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo en revisión 1489/88. Val-Mart Cosméticos, S.A. de C.V. 15 de junio de 1989. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Felipe López Contreras. Secretario: Fermín Rivera Quintana.

Amparo en revisión 964/88. Importadora y Exportadora del Centro, S.A. y otras. 6 de febrero de 1990. Unanimidad de veinte votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo en revisión 1090/91. Embutidos Ramírez, S.A. de C.V. 19 de febrero 1992. Mayoría de diecisiete votos. Ponente: Clementina Gil de Lester. Secretaria: Rosalba Becerril Velázquez.

El Tribunal Pleno en su Sesión Privada celebrada el martes treinta y uno de marzo próximo pasado, por unanimidad de dieciséis votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Samuel Alba Leyva, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, Victoria Adato Green, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Juan Díaz Romero, José Antonio Llanos Duarte, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez e Ignacio Magaña Cárdenas: aprobó, con el número 14/92, la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. Ausentes: José Trinidad Lanz Cárdenas, Noé Castañón León, Santiago Rodríguez Roldán y Mariano Azuela Güitrón. México, D. F. a 3 de abril de 1992.

#### **CUARTA:**

Se trata de facultades muy amplias otorgadas al Ejecutivo Federal para legislar y derogar las normas relacionadas con la materia de comercio exterior, ya que, como se señala en el artículo 72 inciso "F" Constitucional, en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación, y no es llevado a cabo tal proceso por el Ejecutivo Federal al hacer uso de esa facultad derogativa, por estar facultado conforme al artículo 131 segundo párrafo, que es la excepción a dicho principio, toda vez, que el Presidente de la República a través de un decreto, puede derogar las leyes emitidas por el Congreso de la Unión en materia de comercio exterior.

Aunque el Titular del Ejecutivo pueda derogar dichas leyes, obliga a los gobernados el cumplimiento de la misma, más no vincula al Congreso de la Unión,

ya que si no está conforme podrá modificar la derogación efectuada por el Ejecutivo Federal, a través de la emisión o expedición de nuevas leyes.

#### **QUINTA:**

Si bien, es cierto, que la finalidad del otorgamiento al Ejecutivo Federal de estas facultades en materia de comercio exterior, es regular el comercio exterior, la economía, la estabilidad de la producción nacional, así como cumplir otro propósito en beneficio del país, que como consecuencia puede provocar el favoritismo a cierto sector productivo o empresa en particular, por concederle de manera ilimitada y discrecional, el uso de tales facultades, ya que puede, que al permitirle tomar decisiones discrecionales se conlleve a desestabilizar la economía nacional, en razón de que al convertirse en disposiciones de observancia general en materia arancelaria, ocasiona que la falta de control de estas facultades como se dijo beneficie a ciertas empresas o sectores en la importación y exportación.

Dejar a la discrecionalidad del Ejecutivo Federal la emisión de estas disposiciones puede afectar la estabilidad de la propia economía nacional.

Se le da a la autoridad un margen muy grande de actuación, en este caso al Presidente de la República, lo cual con suma facilidad conduce a la arbitrariedad, y esto provoca que el Ejecutivo favorezca a cierto sector de la economía, propiciando una competencia desleal a nivel nacional, como consecuencia de sus decisiones unilaterales.

#### **SEXTA:**

En términos del artículo 131 segundo párrafo de nuestra Carta Magna, el Ejecutivo Federal debe informar o dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión, de las facultades extraordinarias concedidas en materia de comercio exterior, al enviar el presupuesto fiscal.

De esta forma el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de Diputados, la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 de Septiembre. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto a más tardar el día 15 de Noviembre. Excepcionalmente en el año que haya cambio de el Presidente de la República, hará llegar la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto del Presupuesto de Egresos a más tardar el día 15 de Diciembre de ese mismo año. Asimismo la Cámara de Diputados revisará la Cuenta Pública del año anterior.

Por lo que cuando el Congreso emite la Ley de Ingresos del ejercicio siguiente, autoriza al Presidente de la República el uso que hubiese hecho de las facultades extraordinarias, esto comúnmente en el artículo 2 Transitorio de la Ley respectiva.

#### **SÉPTIMA:**

El Ejecutivo Federal, al enviar al Congreso de la Unión el presupuesto fiscal cada año, someterá a su aprobación el uso de la facultad concedida, asimismo en la Ley de Ingresos de la Federación, se aprueban las modificaciones a la Tarifa de los Impuestos Generales a la Importación y Exportación efectuadas por el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 Constitucional, de esta forma el principio de anualidad es de gran menester en las leyes de carácter fiscal, por lo que el Congreso no tiene el control eficaz del Congreso al no autorizarlo anualmente para que haga uso de su facultad, por consiguiente, esta facultad, por tener dicho carácter debe regirse por el mismo principio, de lo contrario, estaríamos en presencia de un Estado de inseguridad jurídica y económica por las consecuencias internas y externas que se generan por esta falta de autorización anual.

Debido a esto, sería conveniente que anualmente, el Congreso de la Unión autorice de manera expresa el uso de las facultades extraordinarias en materia de

comercio exterior y que dicha autorización se realice en la Ley de Ingresos, para el ejercicio respectivo.

El Congreso en su última sesión del primer periodo ordinario; que es a partir del 1º de Septiembre hasta el 15 de Diciembre, excepto cuando se trate del año en que hay cambio de Presidente de la República, en este caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de Diciembre de ese mismo año, abordará el tema de la aprobación de la Ley de Ingresos, asimismo analizará el informe de la misma al rendir la cuenta pública, siendo necesario también para el eficaz control del Congreso de la Unión, que se revise también anualmente el ejercicio de las facultades otorgadas al Presidente de la República en materia de comercio exterior, por lo mismo, debería de cambiarse que el Ejecutivo Federal no rinda la cuenta pública conjuntamente con la iniciativa del Presupuesto de Egresos, por ello sería conveniente que el Presidente de la República rindiera cuentas a principio del año y así en el segundo periodo ordinario de sesiones; que es a partir del 1º de Febrero al 30 de Abril, el Congreso de la Unión hiciera un análisis de las facultades otorgadas al Ejecutivo Federal en materia de comercio exterior.

#### **OCTAVA:**

En la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal del 2009, en su artículo 2 Transitorio, el Congreso de la Unión aprueba las modificaciones a la tarifa de los impuestos generales a la importación y exportación efectuadas por el Ejecutivo Federal durante el año 2008, sin embargo dicha aprobación se efectuó antes de la conclusión del ejercicio fiscal 2008, ya que, por ejemplo dicha aprobación se da el 21 de Octubre del 2008, publicándose el 10 de Noviembre del 2008.

De acuerdo al artículo 131 segundo párrafo, 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, entendiéndose que el Titular del Ejecutivo

Federal al enviar la iniciativa del Proyecto del Presupuesto de Egresos, a más tardar el día 8 de Septiembre del año correspondiente, someterá el Presidente de la República a aprobación del Congreso de la Unión del uso de las facultades que hubiese hecho en materia de comercio exterior, dejando así un intervalo de alrededor de 4 meses sin ningún control por parte del Congreso de la Unión, en los que el presidente de la República ejercita sus facultades en materia de comercio exterior, sin dar cuenta de ello al Congreso de la Unión.

Siendo un claro ejemplo de ello los decretos publicados a finales del mes de Diciembre del 2008, como el Decreto emitido por el Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial el 16 de Diciembre del 2008, Decreto por el que se modifican diversos aranceles de la tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, también los Decretos publicados el 24 de Diciembre del 2008, Decreto por el que se establece el Impuesto General de Importación para región fronteriza y la franja fronteriza norte, además el Decreto por el que se modifica la tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación y el Decreto por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva, los cuales quedan fuera del lapso del tiempo, para ser sometidos a la aprobación debida, pudiendo conducir con suma facilidad a la arbitrariedad, generando así en nuestro país un estado de incertidumbre jurídica y económica.

#### **NOVENA:**

Para lograr la certeza jurídica y económica en nuestro país, respecto de la aprobación de las facultades extraordinarias en materia de comercio exterior, sería conveniente que se otorgue expresamente la autorización en la Ley de Ingresos respectiva, autorizando así al Ejecutivo para el siguiente ejercicio, para el logro también de la certeza jurídica, el Congreso de la Unión podría autorizar el ejercicio o uso de dicha facultad antes de su uso, cuando se trate de algunos lineamientos de situaciones que se han presentado con anterioridad, de esta forma se podrá analizar antes la perspectiva del resultado del uso de la facultad a conceder,

logrando así el Congreso de la Unión un eficaz control respecto de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República en materia de comercio exterior.

#### **DÉCIMA:**

Como ya se señaló, que para que el Congreso de la Unión tenga el eficaz control respecto de las facultades otorgadas al Presidente de la República en materia de comercio exterior, sería conveniente que anualmente lo autorice de forma expresa para el uso de dichas facultades, será necesario que se reforme de la Ley de Comercio Exterior su artículo 4 fracción I, que establece que:

El Ejecutivo Federal tendrá las siguientes facultades:

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

Agregando que: Dicha facultad será otorgada anualmente por el Congreso de la Unión.

#### **UNDÉCIMA:**

También sería conveniente que al término del ejercicio fiscal, se someta al análisis del Congreso de la Unión las facultades en materia de comercio exterior, que ejerció o llevo a cabo el Ejecutivo Federal, lo cual ocurriría en el segundo periodo de sesiones del Congreso de la Unión, expidiendo el mismo Congreso un decreto de aprobación, cumpliendo así realmente con el principio de anualidad y con el eficaz control del Congreso de la Unión.

Será necesario que se reforme, para tales efectos el artículo 131 segundo párrafo, en su parte final:

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.

Quedando así: El propio Ejecutivo, al concluir el ejercicio fiscal, someterá a su aprobación al Congreso.

## BIBLIOGRAFÍA

## **BIBLIOGRAFÍA**

BONIFAZ ALFONSO LETICIA, EL PROBLEMA DE LA EFICACIA EN EL DERECHO, 2ª ed. Ed. Porrúa, México, 1999, pp. 226.

CARBAJAL JUAN ALBERTO, ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, Ed. Porrúa, México, 2000, pp. 398.

CARPIZO JORGE, ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, 7ª ed. Ed. Porrúa, México, 1987, pp. 387.

FRAGA GABINO, DERECHO ADMINISTRATIVO, 27ª ed. Ed. Porrúa, México, 1998, pp. 506.

GARCÍA MAYNEZ EDUARDO, INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO, 21ª ed. Ed. Porrúa, México, 1973, pp. 444.

GÓMEZ LARA CIPRIANO, TEORÍA GENERAL DEL PROCESO, 9ª ed. Ed. Oxford, México, 2001, pp. 437.

MARGÁIN MANAUTOU, INTRODUCCIÓN AL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO, 18ª ed. Ed. Porrúa, México, 2005, pp. 359.

MARTÍNEZ MORALES RAFAEL I., DERECHO ADMINISTRATIVO PRIMER Y SEGUNDO CURSO, 4ª ed. Ed. Oxford, México, 2003, pp. 339.

MARTÍNEZ MORALES RAFAEL I., DERECHO ADMINISTRATIVO TERCER Y CUARTO CURSO, 4ª ed. Ed. Oxford, México, 2005. pp. 460.

MARTÍNEZ VERA ROGELIO, LEGISLACIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR, Ed. McGraw-hill, México, 199, pp. 309.

MOTO SALAZAR EFRAÍN, ELEMENTOS DEL DERECHO, 46ª ed. Ed. Porrúa, México, 2001, pp. 45.

PORRÚA PÉREZ FRANCISCO, TEORÍA DEL ESTADO, 37ª ed. Ed. Porrúa, México, 2003, pp. 531.

QUIROZ ACOSTA ENRIQUE, LECCIONES DE DERECHO CONSTITUCIONAL, 2ª ed. Ed. Porrúa, México, 2002, pp. 440.

QUIROZ ACOSTA ENRIQUE, LECCIONES DE DERECHO CONSTITUCIONAL SEGUNDO CURSO, 2ª ed. Ed. Porrúa, México, 2002, pp. 763.

## **LEGISLACIÓN**

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Constitución Política.

Ley de Comercio Exterior

## **OTRAS FUENTES**

DE PINA RAFAEL Y DE PINA VARA RAFAEL, DICCIONARIO DE DERECHO, 32<sup>a</sup>  
ed. Ed. Porrúa, México, 2003, pp.  
525.