

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.**

**FACULTAD DE DERECHO.**

**TUTOR DE ELABORACIÓN DE TESIS:  
DR. ALFONSO MUÑOZ DE COTE OTERO.**

**TESISTA:  
ERREGUIN MALDONADO EUSEBIO.**

**TÍTULO DE TESIS:**

**“FACULTAD EXTRAORDINARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL PARA LEGISLAR EN MATERIA DE  
COMERCIO EXTERIOR”**

**TESIS INSCRITA EN EL SEMINARIO DE ESTUDIOS SOBRE EL COMERCIO EXTERIOR  
DIRIGIDO POR EL DR. JUAN MANUEL SALDAÑA PÉREZ.**

**México, D.F. a 27 de enero de 2010.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

<b>INTRODUCCIÓN.</b>	<b>4</b>
<b>CAPÍTULO I. EL PRINCIPIO DE “DIVISIÓN DE PODERES”.</b>	<b>7</b>
<b>NORMAS QUE RIGEN LA DIVISIÓN DEL PODER EN MÉXICO.</b>	<b>7</b>
A.- Artículo 49 constitucional.	7
B.- Artículo 116 constitucional.	9
C.- Artículo 122 constitucional.	10
<b>DEFINICIÓN DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO.</b>	<b>11</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN.</b>	<b>11</b>
<b>2. PRINCIPIOS DE LA DIVISIÓN DE PODERES.</b>	<b>12</b>
<b>3. CARACTERÍSTICAS DE LA DIVISIÓN DE PODERES.</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO II. EXCEPCIONES AL PRINCIPIO DE “DIVISIÓN DE PODERES”.</b>	<b>17</b>
<b>1. GENERALIDADES.</b>	<b>17</b>
<b>2. REFORMAS AL ARTÍCULO 49 CONSTITUCIONAL.</b>	<b>22</b>
A. Publicación del artículo 49 constitucional de 5 de febrero de 1917.	22
B. Reforma de 12 de agosto de 1938.	23
C. Reforma de 28 de marzo de 1951.	25
<b>CAPÍTULO III. EL ARTÍCULO 131 CONSTITUCIONAL.</b>	<b>48</b>
<b>1. ANTECEDENTES DEL ARTÍCULO 131 CONSTITUCIONAL.</b>	<b>48</b>
<b>2. REFORMA DE 28 DE MARZO DE 1951.</b>	<b>49</b>
<b>3. REFORMA DE 8 DE OCTUBRE DE 1974.</b>	<b>51</b>
<b>4. TEXTO VIGENTE</b>	<b>52</b>
<b>5. ANÁLISIS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 131 CONSTITUCIONAL.</b>	<b>53</b>
A. “El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión...”.	54
B. “... para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos,...”.	67
C. “... cuando lo estime urgente,...”.	69
D. “... a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país...”.	73

E. "... 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.".	78
<b>CAPITULO IV. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 131 CONSTITUCIONAL.</b>	<b>87</b>
1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.	87
2. LEY DE COMERCIO EXTERIOR.	91
3. PERMISOS PREVIOS DE IMPORTACIÓN.	99
A. NATURALEZA JURÍDICA.	106
B. SOLICITUD, PRORROGA Y MODIFICACIÓN.	108
Solicitud.	108
Resolución.	109
Contenido del permiso.	110
Modificación o prórroga.	110
C. NO OTORGAMIENTO DEL PERMISO PREVIO DE IMPORTACIÓN.	110
6. ARTÍCULOS 4º. Y 5º DE LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR.	118
<b>CAPITULO V. JERARQUÍA DE LAS LEYES EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO.</b>	<b>133</b>
1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.	133
2. EL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.	137
3. RESTRICCIONES CUANTITATIVAS EN EL GATT.	151
<b>CAPITULO VI. ANEXOS.</b>	<b>162</b>
1.- Informe sobre el uso de la facultad conferida al Ejecutivo Federal en el Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia arancelaria, durante el periodo comprendido de septiembre de 2008 a agosto de 2009.	162
2. Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya importación y exportación está sujeta al requisito de permiso previo por parte de la Secretaría de Economía.	166
<b>CONCLUSIONES.</b>	<b>179</b>
<b>Bibliografía.</b>	<b>182</b>

## INTRODUCCIÓN.

El objeto de la presente investigación consiste en determinar si existe un conflicto normativo entre el contenido de los artículos 4 y 5 de la Ley de Comercio Exterior y el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El análisis surge a partir de que la Secretaría de Economía ha mantenido en México un régimen de permisos previos de importación contrarios a la Constitución y a los tratados internacionales, los cuales forman parte del orden jurídico interno. Lo anterior, a pesar de que México mantiene una política contraria a la sustitución de importaciones y a favor de la promoción de exportaciones orientando la política comercial hacia la eficiencia y la competitividad de la producción nacional.

En la práctica quien sujeta al requisito de permisos previos es la Secretaría de Economía mediante diversos acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación, estableciendo con ello determinadas barreras no arancelarias al comercio exterior, materia que resulta ser competencia del titular del Ejecutivo Federal. Además, con la subsistencia de dicho régimen de permisos previos de importación, se contraviene lo dispuesto en diversos tratados internacionales de los que México toma parte; por ejemplo, los compromisos adquiridos con su ingreso a la Organización Mundial del Comercio y, consecuentemente, se apego a diversos instrumentos jurídicos, como el “Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio”.

El análisis de la posible existencia de un conflicto normativo se realizará a disposiciones vigentes en los Estados Unidos Mexicanos y sobre la base de su Ley Fundamental, como lo es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 131, párrafo segundo y su respectiva ley reglamentaria.

A fin de realizar el análisis propuesto surgirá la necesidad de determinar los significados de algunos términos que ayuden a comprender el tema que se analiza, tales como división de poderes, ejecutivo federal, permiso previo de importación, orden jurídico, jerarquía normativa, tratados internacionales, política comercial, entre otros.

De igual forma, se hará posible de manera específica revisar, conocer y analizar el principio de división de poderes en México y sus bases constitucionales; el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 4 y 5 de la Ley de Comercio Exterior, considerando que a través de ellos el Ejecutivo Federal ejerce la facultad extraordinaria que le concede el segundo párrafo del artículo 131 constitucional; el artículo 133 constitucional y los principios que encierra; la jerarquía normativa en nuestro derecho mexicano; el artículo XI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT/OMC), que se refiere a la prohibición que tienen las partes contratantes de aplicar y mantener prohibiciones y restricciones a la importación de mercancías; así como un ejemplo de acuerdo por el que se sujetan al

requisito de permiso previo determinadas mercancías por parte de la Secretaría de Economía.

La hipótesis fundamental respecto de nuestro objeto de investigación se enuncia de la siguiente manera: “El régimen de permisos previos de importación que la Secretaría de Economía mantiene en nuestro país carece de sustento constitucional.”

Asimismo, son hipótesis secundarias las siguientes: a) “El régimen de permisos previos de importación que la Secretaría de Economía mantiene, viola directamente los preceptos constitucionales siguientes: 14, 16, 131 párrafo segundo y 133.” Y b) “El régimen de permisos previos de importación que la Secretaría de Economía mantiene en nuestro país viola directamente los compromisos internacionales suscritos por México, como lo es el Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT/OMC).”

Con el fin de llevar a cabo el análisis de nuestro objeto de investigación se utilizarán los métodos analítico, lógico-deductivo, e inductivo. Ello en el entendido de que se utilizará el método científico (consistente en los siguientes pasos, a saber: observación del objeto de investigación, planteamiento del problema, delimitación del objeto de investigación, justificación, hipótesis, comprobación y contrastación). Asimismo, nuestra investigación será esencialmente documental, basada en el manejo de fichas de trabajo.

## CAPÍTULO I. EL PRINCIPIO DE “DIVISIÓN DE PODERES”.

### NORMAS QUE RIGEN LA DIVISIÓN DEL PODER EN MÉXICO.

Los antecedentes en cuanto a la tendencia a evitar la concentración del poder del Estado, a través de la distribución equilibrada de las atribuciones públicas entre diversos entes, son remotos; sin embargo, es el siglo XVIII, con las ideas de Monstequieu, cuando esa tendencia evoluciona al grado de considerarse como un elemento imprescindible en la organización del Estado.<sup>1</sup>

La expresión de esa línea de pensamiento también se ve reflejada dentro de las normas que constituyen el cuerpo vertebral de nuestro derecho: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### A.- Artículo 49 constitucional.

En Título Tercero, Capítulo I De la División de Poderes, artículo 49, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece uno de los principios esenciales de cualquier Estado de derecho: el de división de poderes. El citado artículo se transcribe a continuación:

---

<sup>1</sup> Cfr. SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho constitucional*, Porrúa, México, 2003, pág. 398.

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

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

La transcripción indica la existencia de un *Supremo Poder*, el cual para su *ejercicio* se divide en *tres poderes*: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, “para después prohibir, con ciertas salvedades, que dos o más de estos “poderes” –estrictamente funciones o competencias- se reúnan en una sola persona o corporación o que el Legislativo se deposite en un solo individuo.”<sup>2</sup>

Se debe señalar que cuando se hace referencia en el presente trabajo a “división de poderes”, tal referencia se hace a los poderes ya divididos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), ya que resulta visible que el poder es uno sólo y se divide para su ejercicio.

---

<sup>2</sup> OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “Comentario al artículo 49”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Tomo IV, Miguel Ángel Porrúa, México, 1994, págs. 931 y 932.

El poder Legislativo se compone por dos Cámaras: una de 500 diputados y otra de 128 senadores (artículo 50 constitucional); el Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 80); y el Poder Judicial recae en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales de Circuito (colegiados y unitarios) y en Juzgados de Distrito.

En esta división del poder para su ejercicio, la cual se ha enriquecido con el devenir del tiempo, también debe considerarse a los “órganos constitucionalmente autónomos” y a los “órganos auxiliares o de relevancia constitucional”.<sup>3</sup>

Los primeros son: los tribunales agrarios (artículo 27 constitucional); el Banco de México (artículo 28 constitucional); el Instituto Federal Electoral (artículo 41 constitucional); y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (artículo 102). Los segundos, son los siguientes: la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, dependiente de la Cámara de Diputados (artículo 79 constitucional); el Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100 constitucional) y el Tribunal Federal Electoral (artículo 99 constitucional), ambos integrados dentro del Poder Judicial de la Federación.

## B.- Artículo 116 constitucional.

En este artículo se determina la estructura constitucional del poder público de los estados que conforman el territorio nacional -de conformidad con la fracción I, del artículo 42 en

---

<sup>3</sup> Cfr. CARBONELL, Miguel Y Pedro Salazar, *División de poderes y régimen presidencial en México*, IJ-UNAM, 2006, págs. 55-59.

relación con el artículo 43, ambos de nuestra Carta Magna-. A continuación se transcribe su contenido:

“Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

...

I. a VII. ...”

### C.- Artículo 122 constitucional.

A través de este artículo se determina la existencia y distribución de los poderes públicos en el Distrito Federal, en su carácter de sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se transcribe su texto a continuación:

“Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia...”

Resulta importante señalar que sólo se hace referencia a las principales disposiciones en que se contiene el principio de división de poderes en México, ya que los textos señalados se traducen en una multiplicidad de normas tanto constitucionales como de distinta jerarquía.

## DEFINICIÓN DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO.

### 1. INTRODUCCIÓN.

En el presente apartado se realizará una descripción de los distintos elementos, principios y características del principio en comento con la finalidad de establecer una definición aplicable al derecho mexicano.

De acuerdo con los juristas Miguel Carbonell y Pedro Salazar, “este principio, que también es una institución política, ha estado presente desde el surgimiento del estado constitucional, y en cierto sentido, marca su nacimiento. Esto es así porque la división de poderes es un mecanismo fundamental para proteger las libertades individuales que caracterizan al Estado constitucional. Si los poderes no se encuentran divididos, las libertades peligran y sin éstas no es posible hablar de la existencia de un Estado constitucional de derecho en términos modernos.”<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, pág. 3.

En el mismo sentido, el ilustre Ignacio Burgoa lo señala como un elemento denotativo de la democracia como forma de gobierno, a la cual describe como una estructura jurídicamente sistematizada en cuanto que se crea y organiza por el orden fundamental de derecho o constitución.<sup>5</sup>

Asimismo, agrega que “si las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes fueran las mismas que las elaboran y si no existiera entre una y otras ningún órgano que decidiese jurisdiccionalmente los conflictos surgidos con motivo de dicha aplicación y que velara por la observancia de la Constitución, en una palabra, si fuere un solo órgano del Estado el que concentrará las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, no habría sistema democrático, que es de frenos y contrapesos recíprocos, sino autocracia, cualquiera que fuese el contenido ideológico del régimen respectivo.”<sup>6</sup>

## 2. PRINCIPIOS DE LA DIVISIÓN DE PODERES.

A partir de la separación de poderes, se pueden distinguir, a decir de Miguel Carbonell y Pedro Salazar, dos principios característicos del estado constitucional: el principio de legalidad y el principio de imparcialidad.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 2006, pág. 514 y ss.

<sup>6</sup> *Ibidem*, pág. 581.

<sup>7</sup> *Idem*, en “*La división de poderes: orígenes y perspectivas actuales*”. Documento de Trabajo 70. *Derecho Constitucional*, IJ-UNAM, México, 2005, págs. 5-7.

El principio de legalidad consiste en la distinción y subordinación de las funciones ejecutiva y judicial a la función legislativa. Confirma la inevitable supremacía de la ley. Aquí el vocablo <poder> se refiere a funciones del estado: a) legislativas (producción de normas generales y abstractas); b) jurisdiccional (verificación en concreto del cumplimiento o la violación de esta normas); y c) ejecutiva (función residual que incluye los actos que no se reducen a las otras dos funciones). Este principio se puede sintetizar de la siguiente forma: “todo acto jurisdiccional y administrativo (es decir, ejecutivo) debe fundarse en una norma previa (general y abstracta) y, además, adecuarse a la misma”.

El principio de imparcialidad consiste en la separación e independencia del órgano judicial tanto del órgano ejecutivo como del órgano legislativo. Garantiza la aplicación efectiva de la ley. Aquí el vocablo <poder> se refiere a los órganos estatales que ejercen las distintas funciones: a) el parlamento; b) los jueces; y c) la administración pública. Los jueces son los custodios últimos de la legalidad: de la independencia del poder judicial depende la imparcialidad y de ésta los principios de igualdad jurídica y de certeza de derecho.

Así, ambos principios son complementarios. La función legislativa es la garantía del principio de legalidad, pero es el órgano jurisdiccional el guardián último de los derechos fundamentales.

### 3. CARACTERÍSTICAS DE LA DIVISIÓN DE PODERES.

El jurista Enrique Sánchez Bringas distingue cuatro características del principio de “división de poderes”: a) Crea tres órganos cupulares de producción normativa; b) los diferencia entre sí y les asigna las denominaciones con las que identifica la naturaleza jurídica de las principales atribuciones que cada uno desempeña; c) prohíbe la invasión de competencia entre esos órganos; d) prohíbe que la función legislativa se deposite en un solo individuo o corporación.<sup>8</sup>

Por su parte, J. Jesús Orozco señala los siguientes principios de la “división de poderes”: a) La distinción entre órgano constituyente y órgano constituido; b) la distinción entre la esfera del poder del estado y la esfera autónoma de la sociedad y de los individuos, a través de los derechos y libertades fundamentales de los gobernados; c) la división horizontal del poder público, al distinguir entre funciones legislativa, ejecutiva y judicial, distribuyéndolas entre diversos órganos; d) la división vertical o federal, referida a la distribución del poder entre la instancia central y las regionales o locales, se traducen en grados de autonomía; e) la división temporal, es decir, la duración limitada en el ejercicio del poder público; f) la división decisoria, se refiere a los actores que intervienen en la práctica de la toma de decisiones políticas; y g) la división social del poder entre los diferentes estratos y grupos de la sociedad.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, pág. 407.

<sup>9</sup> *Ibidem*, págs. 954-955.

La doctrina constitucional advierte que la división de poderes puede significar tres cosas distintas, según Miguel Carbonell y Pedro Salazar: a) Que las mismas personas no pueden formar parte de más de uno de los tres órganos de gobierno; b) que un órgano no puede interferir con el desempeño de las funciones de los otros; y c) que un órgano no debe ejercer las funciones que tiene asignadas otro órgano.<sup>10</sup>

Una vez precisadas las normas constitucionales que recogen el principio de división del poder en nuestro país, así como señalado sus principios y significados, alcances o características, se puede observar que la idea principal de su reflejo en nuestra constitución obedece a diversos aspectos:

a) Evitar la concentración de poder en un solo órgano o individuo; b) permitir un control recíproco de los unos sobre los otros; c) garantizar el funcionamiento de los diversos órganos; d) distribuir y controlar el poder en diferentes enfoques: horizontal, vertical, social y decisorio; e) con la finalidad de impedir el abuso del poder en beneficio de la libertad; y, f) la conjugación de este principio con lo demás elementos que integran un estado constitucional.

Así con la integración de los elementos señalados puede configurarse una definición propia del principio de división de poderes en México.

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, pág. 6.

Consecuentemente, se puede aseverar que *el principio de división de poderes en México consiste en la división de un Supremo Poder de la Federación para su ejercicio en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en aras de conseguir evitar la concentración de poder en un solo órgano o individuo, permitir una distribución de funciones y control recíproco de los unos sobre los otros, garantizar el funcionamiento de los diversos órganos, todo con la finalidad de impedir el abuso del poder en beneficio de las libertades individuales y lograr la conjugación de este principio con los demás elementos que integran un estado constitucional de derecho.*

## CAPÍTULO II. EXCEPCIONES AL PRINCIPIO DE “DIVISIÓN DE PODERES”.

### 1. GENERALIDADES.

Tal como fue concebido el principio de división de poderes no soportó la prueba de fuerza a que fue sometido en la organización y funcionamiento de los estados, debido a las siguientes causas: a) La potestad pública es una e indivisible, en consecuencia es falso que se pueda producir la división del poder; lo único que se presenta es una distribución de funciones entre los órganos de la potestad pública, o sea, una repartición de la producción normativa; b) Tampoco es exacto que las funciones asignadas a cada órgano del estado sean exclusivas y se encuentren rígidamente separadas. Existen *excepciones* (como las que tiene el Ejecutivo Federal para legislar) y *temperamentos* (existe intervención de dos órganos para desarrollar una función); y c) no todas las funciones que desarrolla el órgano legislativo se reducen a la expedición de leyes. También las aplica administrativa y jurisdiccionalmente.

Lo anterior, permite afirmar que la *naturaleza jurídica del denominado principio de división de poderes* se explica en la distribución orgánica de las funciones públicas; o sea,

la determinación de las reglas de producción normativa que corresponde a cada órgano del Estado.<sup>11</sup>

En similar sentido se manifiesta Burgoa Orihuela al señalar que “...el principio mal llamado de “división o separación de poderes”, no es obviamente rígido ni inflexible, pues admite *temperamentos* y *excepciones*. Según estas modalidades, las tres funciones en que se manifiesta el poder público del Estado, que es unitario, no se depositan exclusiva ni excluyentemente en los órganos estatales que sean formalmente legislativos, administrativos y judiciales. Tales órganos independientemente de su naturaleza formal, pueden desempeñar funciones que no corresponden estrictamente a su respectiva índole. Así, por virtud de los citados temperamentos o excepciones, la actividad legislativa puede ser ejercitada por el Presidente de la República o por los gobernadores de los estados en el desempeño de lo que se conoce como facultad reglamentaria heterónoma. A su vez los órganos legislativos del Estado tienen facultades administrativas y excepcionalmente jurisdiccionales, desplegándose éstas últimas en lo que al juicio político concierne... También la Suprema Corte de Justicia tiene la atribución de formular los reglamentos internos del Poder Judicial Federal.”<sup>12</sup>

Asimismo, es preciso indicar que de acuerdo con el principio de legalidad, referido en el capítulo anterior, los temperamentos y excepciones aludidos deben estar debidamente

---

<sup>11</sup> Cfr. SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Ob. Cit.*, págs. 403-404 Y 411.

<sup>12</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Ob. Cit.*, pág. 587.

establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que en forma posterior puedan ser normativizados a detalle en el cuerpo de diversas leyes y, evidentemente, tengan un fundamento que otorgue certeza y seguridad jurídica.

Existen diversos autores que se apoyan para explicar lo anterior en el contenido de diversas tesis jurisprudenciales emitidas por el Poder Judicial Federal, entre ellas destaca por su contenido la siguiente:

“División de poderes. Sistema constitucional de carácter flexible. La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de atribuciones de otro poder. Así el artículo 109 constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, en el caso de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación, y los artículos 29 y 131 de la propia Constitución consagran la posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas, en los casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales. Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República es de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, *motu proprio*, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la

Federación, facultades que incumben a otro poder. Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los Poderes de la Unión ejerza funciones de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.”<sup>13</sup>

En esta tesis se explica que el principio general de división de poderes consagrado en nuestra Constitución no tiene una connotación de carácter rígido sino flexible; lo anterior, debido a las excepciones que en ella se contienen, las cuales permiten a un poder ejercer atribuciones que generalmente corresponden a otro. Asimismo, que dichas atribuciones deben estar dispuestas previamente en la Constitución y se ejerzan precisamente en los casos expresamente autorizados.

Nuestra Ley Fundamental establece los casos excepcionales en que el Poder Ejecutivo está en posibilidad de desarrollar facultades que originariamente le corresponden al Congreso de la Unión. El Artículo 49 de dicho instrumento jurídico prescribe expresamente, en su párrafo segundo lo siguiente:

---

<sup>13</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, *“División de poderes. Sistema constitucional de carácter flexible”*, tesis aislada, Séptima Época, Segunda Sala, en Semanario Judicial de la Federación, Tomo 151-156, pág. 117, citada en Carbonell, Miguel y Pedro Salazar, Ob. Cit., págs. 14-15.

“Artículo 49. ...

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.”

Del párrafo transcrito se desprenden dos hipótesis calificadas como excepciones al principio general de división de poderes, las cuales se prevén con el nombre de “*facultades extraordinarias*”, mismas que se pueden contemplar en los artículos 29 y segundo párrafo del 131, ambos constitucionales.

Asimismo, Sánchez Bringas subraya que “existen otras dos –excepciones al principio de separación de poderes- que sin ser identificadas como excepcionales permiten al presidente de la República legislar.”<sup>14</sup> Aquí el autor indicado hace alusión a las atribuciones previstas para el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la fracción XVI del artículo 73, la fracción X del artículo 89 y el artículo 133, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>15</sup>

Por la materia a tratar dentro del presente trabajo, interesa especialmente la excepción al principio general de división de poderes (establecida como *facultad extraordinaria* en el

---

<sup>14</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Ob. Cit.*, pág. 408.

<sup>15</sup> Cfr. *Ibidem*, pág. 410-411.

segundo párrafo del artículo 49 constitucional) la contenida en el segundo párrafo del artículo 131 de la Carta Magna, en la que se prevé la *facultad del ejecutivo federal para legislar en materia de comercio exterior*.

## 2. REFORMAS AL ARTÍCULO 49 CONSTITUCIONAL.

A continuación, se hace una breve referencia a la publicación original del artículo 49 constitucional en nuestra Ley fundamental, así como a las reformas que ha sufrido. Para ello se hará énfasis en la segunda reforma. Lo anterior, toda vez que la excepción materia de este estudio se presenta con motivo de la segunda y última reforma<sup>16</sup> al citado artículo.

### A. Publicación del artículo 49 constitucional de 5 de febrero de 1917.

La *publicación original* del artículo 49 constitucional se da en fecha cinco de febrero de 1917. El proceso legislativo<sup>17</sup> fue el siguiente: El seis de diciembre de 1916 fue presentada ante el constituyente de 1916 la iniciativa -proyecto constitucional- de Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista. Fue turnada a las comisiones de Reformas a la Constitución y de Corrección de Estilo. Estas presentaron el dictamen correspondiente -primera lectura- el 16 de enero de 1917. La segunda lectura del dictamen se realizó el 17 de enero de 1917. En esta última fecha fue aprobado. La declaratoria de aprobación del texto constitucional se realiza el cinco de febrero de 1917.

---

<sup>16</sup>Hasta diciembre de 2008.

<sup>17</sup> Cfr. OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, Ob. Cit., págs. 963-967.

El texto del artículo 49 constitucional se incluye dentro del Título Tercero, Capítulo I, denominado "De la División de Poderes", en los siguientes términos:

“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 facultados extraordinarios al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.”

Del artículo transcrito se distingue que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No pudiéndose reunir dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, salvo el caso de las facultades extraordinarias, conforme al artículo 29.

#### B. Reforma de 12 de agosto de 1938.

La publicación de la *primera reforma* al artículo 49 constitucional fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el doce de agosto de 1938.

El proceso legislativo<sup>18</sup> fue el siguiente: El catorce de diciembre de 1937 se presentó en la Cámara de Senadores por el Ejecutivo Federal la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 49 constitucional. Se turnó a las comisiones de Gobernación y

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, págs. 967-972.

Puntos Constitucionales. Estas presentaron el dictamen correspondiente el 14 de diciembre de 1937. En la misma fecha se dio la primera lectura del dictamen y fue aprobado. El mismo día se envió a la Cámara de Diputados. El 27 de diciembre de 1937 se presentó el dictamen correspondiente, al cual se dispensó de todos los trámites y fue aprobado.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el 1o. de junio de 1938, se hizo el cómputo de los votos de las legislaturas de los estados y la declaratoria de haber sido aprobada la reforma propuesta. El 28 de junio de 1938 la Cámara de Senadores declaró reformado el artículo 49 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Ejecutivo Federal publicó las reformas aprobadas en el Diario Oficial de la Federación el 12 de agosto de 1938. El texto del artículo quedó en los siguientes términos:

“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 se otorgarán al ejecutivo facultades extraordinarias para legislar.”

Como puede apreciarse, el objeto de esta primera reforma consistió en adicionar al final del segundo párrafo del artículo la frase: "En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar."

### C. Reforma de 28 de marzo de 1951.

La publicación de la segunda reforma al artículo 49 constitucional se realizó el 28 de marzo de 1951, con motivo de una iniciativa de reforma al artículo 131 constitucional. El proceso legislativo<sup>19</sup> fue el siguiente:

El 5 de diciembre de 1950 el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el licenciado Miguel Alemán, presentó en la Cámara de Diputados la iniciativa con proyecto de decreto para reformar el artículo 131 constitucional. Los *argumentos* para fundamentar la misma son los siguientes:

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

---

<sup>19</sup> Cfr. *Ibidem*, págs. 972-1000.

que respecta a su precisión cuanto por lo que atañe a adaptarlos a las exigencias cotidianas, dentro del marco que ha sido trazado por los principios rectores consignados en las propias leyes.

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

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

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

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

El complejo de atribuciones que los ordenamientos jurídicos en vigor otorgan al Estado mexicano, constituye la causa fundamental que determina el incremento incesante de los gastos públicos, los cuales dentro de una buena administración financiera, deben cubrirse a través de los tributos y entre éstos ocupan sitial preferente los impuestos cuya misión actual no consiste, exclusivamente en producir ingresos para el Estado, sino concomitantemente en realizar fines de carácter extrafiscal: de políticas económica, social, demográfica, exterior, etc. etc., y es así, **con tarifas arancelarias elevadas en un momento, reducidas en otro o prohibitivas en determinado instante, el Estado puede favorecer el desarrollo de las industrias nacionales mexicanas, lograr el florecimiento de industrias incipientes, influir en el equilibrio de la producción, estimular la producción agrícola en vez de la industrial o viceversa, incrementar o impedir el comercio internacional, tutelar la clase laborante, etc. etc.** Asimismo, que en un momento determinado, mediante impuestos elevados o reducidos o la creación o supresión de fracciones en las tarifas de importación o de exportación, por medio de restricciones a unas y otras, así como al tránsito de los productos y aun mediante su prohibición, **es factible estabilizar la moneda e impedir la elevación de los precios en bien de la población mexicana y del propio país, o bien, cubrir un déficit presupuestario.** Ahora bien: no pasa inadvertido a ese H. Congreso y a esas HH. Legislaturas de los Estados que **la apreciación de las diferentes circunstancias** que en cada momento exigen la adopción de determinadas medidas en lugar de otras, para la

consecución de los fines que el Estado se propone alcanzar, por las razones anteriormente expuestas, **escapan a ese H. Congreso de la Unión y son, en cambio, clara y fácilmente perceptibles para el Ejecutivo Federal.**

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

La Colaboración del Poder Ejecutivo con ese H. Poder Legislativo, que se propone, en modo alguno infringe decisión política fundamental emanada del Constituyente 1916-1817. En efecto, con la iniciativa de adición que se propone **no hay violación al principio de la división de poderes consagrado en el artículo 49 de nuestra Carta Magna, porque es conocido el hecho de que nuestra Constitución vigente no ha plasmado una teoría rígida de la división de poderes haciendo de los mismos, poderes dislocados, sino, por el contrario, una división flexible que impone hablar de una verdadera colaboración entre ellos.** El artículo 49 ya citado, prohíbe que una sola persona o corporación asuma la totalidad de funciones de dos o más poderes con desaparición de los titulares de los mismos cuyas funciones se arroguen aquélla y es evidente que **al concederse al Ejecutivo la facultad que se pretende con la actual iniciativa, no asumirá las funciones del Congreso, ni éste, por tanto, desaparecerá ya que continuará teniendo la potestad legislativa y el Poder Ejecutivo, dentro del marco que el propio Constituyente le señale, gozará de la facultad de modificar las prescripciones legales.**

Por así decirlo, el Ejecutivo gozará esencialmente de la facultad de reglamentar en texto constitucional desarrollado en forma mínima por el Congreso de la Unión como órgano

legislativo constituido. El propio texto constitucional aludido, proscribía que el legislativo se depositara en una sola persona y por expresado con antelación queda desvirtuada esta posibilidad, ya que el Congreso subsiste y el Ejecutivo simplemente colaborará con él en una mínima proporción. Por lo demás, es bien conocido por esas HH. Cámaras que integran el Congreso de la Unión y por las HH. Legislaturas de los Estados, que la colaboración entre los Poderes del Estado Federal Mexicano se efectúa otorgando a uno de ellos algunas facultades que no son particulares de él, sino de alguno de los otros dos, de tal suerte que, **mediante la iniciativa** que someto a vuestra alta consideración, simplemente **se confirma la colaboración entre los diversos poderes integrantes del Estado Federal Mexicano.**<sup>20</sup> Énfasis añadido.

En esta iniciativa se consideró, en una primera parte, los motivos por los que se debía reconocer constitucionalmente lo que hasta entonces era una costumbre; en una segunda parte, se explican las razones de fondo por las que resulta conveniente manejar las tarifas arancelarias para el Ejecutivo Federal; y en, una tercera parte, se expresan las razones por las que se considera que la adición correspondiente no violenta el principio general de división de poderes y, en consecuencia, debía considerarse como una colaboración entre los mismos.

Por lo tanto, el Ejecutivo Federal consideró proponer la adición del artículo 131, para quedar en los siguientes términos:

---

<sup>20</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año II -5 de diciembre de 1950-, Periodo Ordinario, XLI Legislatura, Tomo I, Número 27, págs. 3 y 4.

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

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

Esta iniciativa se turnó para su estudio y análisis a las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Aranceles y Comercio Exterior de la Cámara de Diputados. Estas últimas presentaron el dictamen correspondiente el 19 de diciembre de 1950, fecha en que se realizó la primera lectura del mismo.

En el dictamen correspondiente las comisiones aludidas plasmaron como argumentos los que se transcriben a continuación:

**“Esa adición<sup>21</sup> tiene por objeto capital erigir a la categoría constitucional la costumbre en el Estado Mexicano, establecida por una imperiosa ley de necesidad, de otorgar al Ejecutivo Federal la facultad de cooperar con el Congreso de la Unión, mediante ciertas oportunas regulaciones a la mejor eficiencia del sistema fiscal, haciendo factible la adecuada elasticidad de los aranceles como medio de consolidación de la política económica del país y de realizar los esenciales fines de carácter social, demográfico, exterior, etc., encaminados a favorecer el desarrollo de las industrias nacionales, lograr su florecimiento, equilibrar y estimular la producción, regular el comercio internacional, etc.**

De acuerdo con los mandatos constitucionales el Congreso de la Unión, al expedir la Ley de Ingresos y fijar los diversos impuestos, expide también las tarifas de exportación e importación a las que debe sujetarse el comercio exterior, pero **por los diversos motivos que la iniciativa examina y, muy singularmente, por ser conveniente en la vida económica actual prestar elasticidad a las bases de imposición para un mejor funcionamiento del sistema fiscal, es indispensable que las cuotas de las tarifas de exportación e importación que expida el Congreso, quedan sujetas a las variaciones, modificaciones y supresiones que en un momento dado considere el Ejecutivo necesario que se introduzca con urgencia y oportunidad**, cosa esta que no podría lograrse por la intervención directa de las Cámaras, tanto por la natural **lentitud en el desarrollo de la función legislativa, como porque está sólo se realiza 4 meses<sup>22</sup>** del año según los preceptos de nuestra Carta Magna.

---

<sup>21</sup> Alusión a la adición del segundo párrafo del artículo 131 constitucional propuesta por el Ejecutivo Federal.

<sup>22</sup> En los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente a esa fecha se establecía que el periodo de sesiones ordinario del Congreso iniciaba el 1º. de septiembre de cada año y que

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

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

Podría sostenerse, repetimos, que lo que la propuesta adición al artículo 131 persigue en esa delegación de autoridad para el fin indicado, ***pero aun cuando con un extremo rigorismo se pensase en lo contrario, o lo que es lo mismo, en que la reforma persigue una delegación de facultad para hacer la ley, esa delegación es plenamente justificada y necesaria.*** Examinando el fenómeno mismo que nos ocupa y al que se pretende dar solución la Iniciativa Presidencial, la Suprema Corte de Justicia, en el Informe de la

---

el mismo no podría prolongarse más allá del treinta y uno de diciembre del mismo año. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 1949, "*Recursos Jurídicos*" en *Leyes Federales y del Distrito Federal*.

Segunda Sala en el año de 1949, se produce en los siguientes términos: "Por las fluctuaciones tan frecuentes y en ocasiones bruscas de los precios en el comercio internacional, hay notoria necesidad de obrar con la mayor rapidez para dictar oportunamente las medidas indispensables a la preservación del valor de nuestra moneda y, en general de la economía del país. Antes de la Reforma que en agosto de 1938 se hizo al artículo 49 constitucional, anualmente se concedía en esta materia facultades extraordinarias del Ejecutivo; pero como a partir de la apuntada fecha quedó terminantemente proscrita la delegación de facultades legislativas, salvo el caso de suspensión de garantías y, por otra parte, el período ordinario de labores del Congreso de la Unión sólo comprende 4 meses del año, además de que el proceso legislativo no puede tener la rapidez que requiere la materia arancelaria, se suscitó la cuestión constitucional a propósito del Decreto del Ejecutivo de 20 de agosto de 1948". Ese Decreto fue declarado inconstitucional por la Corte frente a la drástica prohibición contenida en el artículo 49 constitucional. Es cierto, por otra parte, que con el propósito de no dejar sin posible solución adecuada un problema de tanta urgencia el Congreso de la Unión, al expedir la Ley de Ingresos de la Federación para el año en curso, formuló en la misma el artículo 10 en el que se establece que: a fin de regular el comercio exterior del país con fines de estabilidad monetaria, de impedir la elevación de los precios y de proteger la producción nacional, el Ejecutivo de la Unión, a propuesta de la Comisión de Aranceles, aumentará a disminuirá hasta en un 100% las cuotas de la tarifa de exportación en vigor y hasta en un 50% las de importación. Y en ese propio artículo se autorizó también al Ejecutivo para crear o suprimir fracciones de las tarifas mencionadas, así como para restringir o prohibir la importación, la exportación, o el tránsito de productos, todo con el propósito de realizar aquellos fines. Pero independientemente de

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

**Y como indispensable corolario, ha de modificarse el párrafo segundo del artículo 49, a fin de que en forma indubitable quede establecido que sólo pueden otorgarse facultades al Ejecutivo para legislar, en los casos de suspensión de garantías de que habla el artículo 29 y en materia arancelaria en los términos del párrafo que se adiciona al artículo 131.**"<sup>23</sup>Énfasis Añadido.

En consecuencia, las comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Aranceles y Comercio Exterior consideraron aprobar la adición propuesta por el Ejecutivo Federal, y reflejar tal adición en el artículo 49 constitucional, en los siguientes términos:

---

<sup>23</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año II -19 de diciembre de 1950-, Periodo Ordinario, XLI Legislatura, Tomo I, Número 31, págs. 47-49.

"Artículo 131, segundo párrafo. El Ejecutivo Federal podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida".

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

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

La segunda lectura del dictamen se realizó el 21 de diciembre de 1950, así como al voto particular del diputado Gonzalo Chapa y B<sup>24</sup>. En esta última fecha fue aprobado el

---

<sup>24</sup> En el voto particular respectivo se consideró que no era pertinente incluir una reforma al artículo 49 constitucional en el mismo dictamen. Asimismo, consideró indebido que el Congreso abdicara en forma definitiva de sus atribuciones específicas y que, por ende, se rompería el sistema constitucional mexicano. Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús, Ob. Cit., págs. 977 y 978.

dictamen<sup>25</sup> con una votación de 86 votos a favor y cuatro en contra. Pasó a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales.

El 23 de diciembre de 1950 las comisiones unidas Segunda de Puntos Constitucionales, Hacienda, y Segunda de Aranceles y Comercio Exterior, todas de la Cámara de Senadores presentaron el dictamen a la minuta correspondiente<sup>26</sup> en el que se contenían los siguientes argumentos:

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

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

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

---

<sup>25</sup> Se aprobó en los mismos términos de su primera lectura. *Cfr. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año II -21 de diciembre de 1950-, Periodo Ordinario, XLI Legislatura, Tomo I, Número 32, págs. 35-37.

<sup>26</sup> Minuta Proyecto de Ley aprobada por la H. Cámara de Diputados sobre reformas de los artículos 49, y 131 de la Constitución General de la República, iniciada por el Ejecutivo de la Unión.

excepcionalmente los imperativos de la realidad aun cuando sea en mengua de la rigidez del principio?

La verdad es que sí se ataca el principio de la tripartición de los Poderes, tanto cuando inconstitucionalmente se delega una facultad del Legislativo en favor del Ejecutivo, como cuando desde el propio Ordenamiento Constitucional se inviste a éste de una atribución que, por su naturaleza, debería corresponder a aquél.

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

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

Trataremos, ahora, de precisar cuál de los dos presupuestos del dilema es el conveniente para la Nación.

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

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

Todos los tratadistas están de acuerdo y cualquier estudiante de Derecho Constitucional o Derecho Administrativo sabe que no es posible trasplantar el principio en toda su rigidez, de la teoría a la práctica y que abundan los ejemplos de actos que teniendo una naturaleza intrínseca determinada, siempre han sido atribuidos a un Poder de diversa categoría. En nuestra propia Constitución los encontramos: la facultad de reglamentar las leyes es eminentemente legislativa y, sin embargo, se confía al Ejecutivo (artículo 89. fracción 1); la expedición de nombramientos en ejecución de una ley, que es acto propio del Poder Ejecutivo y, constitucionalmente, se atribuye también al Legislativo y al Judicial (artículos 77 fracción III y 97, respectivamente): y por último, la atribución intrínsecamente jurisdiccional de juzgar confiada al Poder Legislativo (artículo 111).

No sería, pues, inusitado en nuestro Derecho que se instituyera otro caso más y ello demostrarla, sin lugar a dudas, que cuando excepcionalmente se rompe la teoría ante el imperio de la realidad; que cuando, aun con violación de un principio rigorista se

establecen excepciones, ni se rompe el equilibrio de los Poderes, ni se derrumba nuestro régimen democrático, ni se destruyen sus instituciones.

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

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

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

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

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

Si a lo anterior se añade que la conquista del tiempo y el espacio lograda por el hombre; que la creciente rapidez de las comunicaciones, en todos los órdenes, ha ligado entre sí, más que nunca, a todos los pueblos de la tierra, y que las repercusiones de un fenómeno acaecido en un punto determinado son inmediatas, casi pudiera decirse que simultáneas, en todas partes, porque el telégrafo, la radio, etc., al difundir rápidamente la noticia

transmiten también las inquietudes sociales, económicas o de otra índole que fueron su causa, o son su consecuencia, y es frecuente ver cómo, por contagio surgen fenómenos semejantes en los lugares más apartados; si se tiene en cuenta que unas cuantas horas de duda pueden ser nocivas para la industria, para la agricultura, para el comercio, para la banca y, por tanto, para los obreros, para los campesinos, para la llamada clase media, en suma para todo el pueblo; debe concluirse obviamente que **es indispensable encomendar las funciones más delicadas al órgano del Estado que se encuentre en mejores condiciones para adaptarse, con la urgencia que el caso requiera, a las cambiantes circunstancias de la vida moderna,** aunque para ello sea necesario prescindir de la estricta aplicación de una teoría a la que por lo demás, ya se le reconocen varias y legítimas excepciones.

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

Y es lógico que así suceda, porque esta clase de principios de Derecho Público no son leyes inmutables de la naturaleza; son creaciones del hombre encaminadas a una mejor regulación de la convivencia humana: son medios, no fines; son instrumentos que deben usarse de conformidad con los variables acontecimientos del devenir de los pueblos; no pueden ser estáticos porque la vida es dinámica. Si es necesario modificarlos, restringirlos y aun abolirlos, en nombre del bienestar general debemos hacerlo, sin que nos arredre la opinión contraria de quienes quisieran conservarlo todo intangible. Es lo que han hecho todas las Revoluciones: no detenerse ante las cosas ni ante las ideas

consagradas; destruir de un golpe el tabú intocable cuando las necesidades colectivas así lo exigen.

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

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

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

En otro orden de ideas, expresamos también nuestra opinión de que no debe temerse tanto a las palabras: se ha dicho que el Congreso no debe abdicar de sus atribuciones específicas como Poder Legislativo. Los reyes abdicaban porque creían o fingían creer

que el trono, por derecho divino, era suyo, en propiedad con todos sus atributos de uso, usufructo y abuso. Nosotros sabemos que no somos dueños de atribución alguna, que estamos ejerciendo poderes delegados del pueblo y que, si en un momento dado, las instrucciones contenidas en el poder que nos ha sido conferido, resultan contrarias a los intereses de nuestro mandante que es el pueblo de México, debemos variarlas de acuerdo con él, porque **la función esencial del mandatario es cuidar y servir los intereses de quien le otorga el mandato.**

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

**Con muy buen juicio la H. Colegisladora** (en este caso se hace referencia a la Cámara de origen, la de Diputados) **sin descuidar los fines esenciales** que se persiguen en la iniciativa, **atempera los alcances de la misma, al substituir la facultad irrestricta del Ejecutivo** para aumentar, disminuir, etc., las tarifas de importación y exportación tal como esta facultad se concebía en el proyecto por la autorización del Congreso, **no forzosa, sino potestativa**, para mover las tarifas arancelarias, y las restricciones y prohibiciones aduaneras, **de acuerdo con las bases fijadas previamente por el propio**

**Congreso, por una parte y, por la otra, de conformidad con las necesidades de la Nación. Establece, además la obligación del Ejecutivo de dar cuenta al Poder Legislativo con el uso que hubiere hecho de esa autorización.**

Existe en nuestra Constitución un antecedente que tiene una gran similitud el de la fracción VII del artículo 73 Constitucional, según el cual el Congreso da las bases generales sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación. Este antecedente, así como el caso que da motivo al presente dictamen, encuadran perfectamente con el invocado por la iniciativa, cuando cita el uso de las llamadas "Leyes Marcos".

Refiriéndonos a otro aspecto de la Minuta aprobada por la H Colegisladora, entendemos que no era rigurosamente indispensable la reforma del artículo 49 Constitucional para hacerla concordar con la modificación que se introduce en el artículo 131, puesto que si en un precepto se establece una regla general y, en otro del mismo cuerpo de leyes, una excepción, no es absolutamente necesario que en el primero se consigne dicha excepción o se haga referencia a ella, puesto que es de explorado derecho que para la validez jurídica de las excepciones basta con que estén expresamente previstas; pero como la reforma al artículo 49 contribuye a dar mayor claridad al texto y evita la posibilidad, aunque sea remota, de que pueda creerse en una no aparente sino real antinomia, no tenemos, por nuestra parte inconveniente en que también se apruebe, máxime cuando, de ser rechazada en esta parte, tendría que regresar a la Cámara de su origen, lo que probablemente no permitiría disponer del tiempo que es necesario para consultar el voto de las Legislaturas de los Estados dentro del actual período de sesiones,

lo que, a su vez, impediría que, durante el próximo ejercicio fiscal, el Ejecutivo pudiera hacer frente, con la urgencia que el caso puede requerir a las posibles contingencias que no es difícil prever desde ahora con que tendría que enfrentarse dada la tensa situación mundial.

En suma: ante los peligros que involucra la difícil situación mundial, ante las necesidades vitales del pueblo de México, optamos por poner en manos del Ejecutivo un instrumento adecuado para que pueda sortear esos peligros y defender los intereses de la Nación.”<sup>27</sup>Énfasis Añadido.

En la misma fecha, se le dispensó de todos los trámites al dictamen arriba transcrito y fue aprobado por unanimidad de votos. Pasó a las legislaturas de los estados para sus efectos constitucionales correspondientes.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el 29 de diciembre de 1950 se hizo el cómputo de los votos de las legislaturas de los estados y la declaratoria de haber sido aprobadas las reformas propuestas.

El 30 de junio de 1950 la Cámara de Diputados declaró reformados los artículos 49 y 131 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Pasó al Ejecutivo federal para los efectos constitucionales.

---

<sup>27</sup> Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús, *Ob. Cit.*, págs. 995-1000.

El Ejecutivo Federal publicó las reformas aprobadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de marzo de 1951. El texto del artículo 49 constitucional quedó en los términos siguientes:

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

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

En síntesis, ésta segunda reforma tuvo como fin establecer que sólo pueden otorgarse facultades al Ejecutivo para legislar, en los casos de la suspensión de garantías de que habla el artículo 29 y, en materia arancelaria, en los términos del párrafo que se adiciona al artículo 131.

De las consideraciones anteriormente realizadas, en el presente capítulo, se puede observar que nuestro derecho positivo vigente prevé, en cuanto al principio general de división de poderes, un sistema flexible que permite distinguir algunas excepciones expresamente señaladas en nuestra Constitución. Del artículo 49 y su evolución, particularmente de la segunda reforma, se distinguen los motivos del surgimiento de la

excepción que interesa al presente estudio, la concerniente a la facultad del Ejecutivo Federal para legislar en materia de comercio exterior. A continuación se analizará el contenido del artículo 131 constitucional en torno a la excepción del principio multicitado que se establece, como anteriormente se indicó, en el artículo 49 constitucional.

## CAPÍTULO III. EL ARTÍCULO 131 CONSTITUCIONAL.

En el presente capítulo se realiza el estudio y análisis del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que el segundo párrafo de éste artículo constituye una excepción al principio general de división de poderes consagrado en el artículo 49 del mismo ordenamiento.

### 1. ANTECEDENTES DEL ARTÍCULO 131 CONSTITUCIONAL.

La publicación del artículo 131 constitucional se realiza en fecha 5 de febrero de 1917. Su proceso legislativo<sup>28</sup> se constituyó de la siguiente forma: el 6 de diciembre de 1916 fue presentada ante el constituyente de 1916 la iniciativa –proyecto constitucional- a cargo de Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista. Fue turnada a las comisiones de Reformas a la Constitución y de Corrección de Estilo. Estas presentaron el dictamen correspondiente y la primera lectura del mismo se realizó el 21 de enero de 1917.<sup>29</sup> La segunda lectura se llevó a cabo el 25 de enero de 1917. En esta última fecha fue aprobado por 154 votos.<sup>30</sup> La declaratoria de aprobación del texto constitucional se realiza el 5 de febrero de 1917.

---

<sup>28</sup> Cfr. CHAPOY BONIFAZ, Beatriz Dolores, “Comentarios al artículo 131”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Tomo XII, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, págs. 1151-1152.

<sup>29</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Querétaro 1916-1917*, Tomo II, Edición facsimilar, Cámara de Diputados de la LX Legislatura, 2009, págs. 545-547.

<sup>30</sup> *Ibidem*, págs. 697-701.

El texto del artículo 131 constitucional se incluye dentro del Título Séptimo denominado “Previsiones Generales”, con la siguiente redacción:

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

En el contenido de la transcripción realizada se puede apreciar que no se encuentra contemplada aún la facultad del Ejecutivo Federal para legislar en materia de comercio exterior, toda vez que ésta se configura, como se verá enseguida, a partir de la primera reforma aplicada a este precepto.

## 2. REFORMA DE 28 DE MARZO DE 1951.

El proceso legislativo que enmarcó a la segunda reforma del artículo 49 constitucional dejó ver a la luz, en forma concomitante, el surgimiento del texto del segundo párrafo del artículo 131 constitucional.

Toda vez que el proceso legislativo que le dio origen ya se trató en el capítulo II del presente trabajo, sólo se transcribe en el presente apartado los términos en los que estableció el artículo 131 constitucional después de la presente reforma, a saber:

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

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

En la transcripción anterior se hace énfasis en el segundo párrafo, ya que éste constituye, precisamente, el motivo de la reforma de 28 de marzo de 1951, al adicionarse al artículo 131 constitucional.

### 3. REFORMA DE 8 DE OCTUBRE DE 1974.

Esta segunda reforma al artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene que ver con la inclusión de Baja California Sur y Quintana Roo como Estados libres y soberanos a nuestro sistema federal.<sup>31</sup>

El proceso legislativo fue el siguiente: El 03 de septiembre de 1974 el Ejecutivo Federal presenta la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 43 y demás relativos (entre ellos el artículo 131) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se turnó para su análisis y discusión a la comisiones de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y, por último a la de Gobernación.<sup>32</sup> El dictamen correspondiente se presentó en primera lectura el 10 de septiembre de 1974.<sup>33</sup> La segunda lectura se realizó el 12 de septiembre de 1974. Se aprueba el dictamen por unanimidad de 142 votos y pasa al Senado de la República.<sup>34</sup> Este último, por unanimidad de cincuenta y cinco votos aprueba la minuta respectiva y pasa a las legislaturas de los estados para sus efectos constitucionales. La declaratoria de reforma respectiva se realiza

---

<sup>31</sup> Cfr. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, "Comentarios al artículo 131", en *Derechos del pueblo mexicano*. México a través de sus constituciones, Tomo XX, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 789.

<sup>32</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, XLIX Legislatura, Año II, 3 de septiembre de 1974, Tomo II, Número 4, págs. 47-49.

<sup>33</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, Legislatura XLIX, Año II, 10 de septiembre de 1974, Tomo II, Número 6.

<sup>34</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, Legislatura XLIX, Año II, 12 de septiembre de 1974, Tomo II, Número 7.

el 3 de octubre de 1974 y pasa al Ejecutivo Federal, quien publica el decreto respectivo el 8 de octubre de 1974.

Entre los artículos constitucionales reformados se encuentra el primer párrafo del artículo 131 constitucional, mismo que permanece a la fecha en los términos siguientes:

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

Se aprecia que se excluye a los territorios federales (antes Baja California Sur y Quintana Roo, mismos que se erigen como Estados integrantes de la Federación) de la excepción establecida en la última parte de dicho párrafo.

#### 4. TEXTO VIGENTE

Después de las dos reformas antes aludidas, la redacción del actual y vigente artículo 131 constitucional se constituye de la siguiente forma:

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

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.”

A continuación se hará un análisis del contenido de este segundo párrafo del artículo 131 constitucional, toda vez que constituye la base del presente trabajo, al contener el fundamento constitucional que faculta al Ejecutivo Federal para legislar en materia de comercio exterior.

## 5. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 131 CONSTITUCIONAL.

En este numeral se presentan cada una de las partes que componen el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, enseguida,

se realiza el análisis de cada una de ellas; lo anterior, con la finalidad de determinar cuál es la naturaleza jurídica del contenido del dispositivo normativo en comento y, a su vez, distinguir, en forma posterior, si la implementación por parte del Ejecutivo Federal de lo dispuesto en su contenido se encuentra acorde o no con nuestra Ley de Leyes.

#### A. “EL EJECUTIVO PODRÁ SER FACULTADO POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN...”.

En esta parte del texto constitucional se involucran dos poderes: el Ejecutivo y el Legislativo. Asimismo, se puede distinguir tres diferentes situaciones que encierra esta frase:

a) El Congreso de la Unión *es competente* en diversas materias (en este caso, de carácter económico).

En esta primera situación toman especial importancia las voces “competencia”, “facultad” y “delegación de facultades”; lo anterior es así, debido a que la competencia, en las materias a que alude el segundo párrafo del artículo 131 constitucional, le corresponde en un primer término al Congreso de la Unión y éste a su vez tiene “competencia” para “delegar las facultades” que tiene en dichas materia; posteriormente, se apreciara la forma en que el Ejecutivo, a quien se delegan tales facultades, hace uso de las mismas. En razón de lo anterior, es que se hará alusión al significado jurídico de las dos primeras

voces ya indicadas; por lo que respecta al término “delegación de facultades” se examinará en el siguiente apartado para tener una mejor comprensión del mismo.

Fernando Flores García señala que la competencia<sup>35</sup> “encuentra su raíz etimológica en las voces latinas *competentia, ae (competens, entes)*, relación, proposición, aptitud, apto, competente, conveniencia. En castellano se usan como sinónimos los vocablos aptitud, habilidad, capacidad, suficiencia, disposición.”

“En un sentido jurídico general se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos. Recuérdese que el a. (artículo) 16 de nuestra C (constitución) dispone que nadie puede ser molestado sino en virtud de mandamiento escrito de *autoridad competente*.”

Por su parte, Rafael I. Martínez Morales<sup>36</sup> indica que el sistema jurídico le asigna tareas concretas a cada órgano estatal para que este pueda actuar legalmente. La competencia consiste en que al ente le incumbe atender asuntos determinados, es la posibilidad jurídica que tiene un órgano público de efectuar un acto válido. Desde el punto de vista jurídico el concepto de competencia tenía mayor aplicación en la actividad jurisdiccional pero su aplicación se ha extendido a todos los actos de gobierno, lo cual indudablemente deriva de nuestra constitución como un requisito de validez y eficacia de esos actos

---

<sup>35</sup> FLORES GARCÍA, Fernando, voz “Competencia”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, México, 2007, págs. 639-642.

<sup>36</sup> Cfr. RAFAEL I., Martínez Morales, voz “Competencia”, *Derecho Administrativo*, Volumen 3, Oxford University Press, México, 2002, p. 32.

(artículo 14 constitucional), requisito que consiste en que todo órgano que emita actos debe estar autorizado para ello por la ley, es decir, debe ser competente.

Concluye Martínez Morales que, “por disposición constitucional, el acto administrativo debe ser producido por un órgano competente mediante un funcionario o empleado con facultades para ello. La competencia la asigna la ley; las facultades deben estar contempladas también en la ley o, por disposición de éstas, en un reglamento o acuerdo de delegación de facultades.”<sup>37</sup>

En nuestro sistema jurídico el órgano competente para legislar en toda la República en materia de comercio, es el Congreso de la Unión; lo anterior, tiene fundamento en lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Título Tercero, Capítulo II Del Poder Legislativo, Sección III De las Facultades del Congreso, artículo 73, fracción X.

Más aún, de forma específica, en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 1o., de la misma Constitución se prevé que el Congreso de la Unión tiene la facultad para establecer contribuciones sobre comercio exterior.

De lo anterior resulta que el Congreso de la Unión tiene determinada, mediante la Carta Magna, la competencia en materia de comercio, en general, y de forma específica, la

---

<sup>37</sup> *Idem.*

facultad para establecer contribuciones sobre comercio exterior; es decir, es competente para legislar en las materias que delega, mediante el ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 131 constitucional en su párrafo segundo, al Ejecutivo Federal.

**b)** El Congreso de la Unión *puede delegar* atribuciones en las que resulta tener competencia.

La delegación de facultades, de acuerdo con Alfonso Nava Negrete<sup>38</sup>, es el acto jurídico, general o individual, por medio del cual un órgano administrativo transmite parte de sus poderes o facultades a otro órgano.

Para que al realizar la delegación de facultades sea regular se deben reunir diversos requisitos: primero, la delegación debe estar prevista en la ley; segundo, el órgano debe estar autorizado para transmitir parte de sus poderes; tercero, el órgano delegado pueda recibir los poderes; y cuarto, que los poderes puedan ser materia de delegación. Dichos requisitos se explican enseguida.<sup>39</sup>

*Origen legal.* Por su objeto la delegación administrativa debe estar autorizada por la ley o por un ordenamiento de carácter general. No basta encontrar razones de eficiencia y eficacia en la administración si ésta no se prevé en una ley. Salvo que lo prevenga una ley,

---

<sup>38</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso, voz "Delegación de facultades", Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa-UNAM, México, 2007, págs. 1017-1018.

<sup>39</sup> Cfr. *Idem*.

la delegación de competencia puede ser a través de un decreto o acuerdo general administrativo (se requiere su publicación en el Diario Oficial de la Federación) o de un acto administrativo concreto (se requiere la invocación del acto de delegación cada vez que se ejercite la competencia delegada).

*Límites de la delegación.* La delegación de facultades debe ser parcial; ninguna autoridad podrá delegar el ejercicio total de sus atribuciones, lo cual llevaría a una sustitución de órganos. Otro límite surge de la natural modificación que se produce en el orden de ejercicio de las competencias de los órganos delegante y delegado, pues resulta que hecha la delegación de facultades, la autoridad delegante está renunciando a ejercerlas, y la única legitimada para usarlas es la autoridad delegada. Por último, la delegación acrece la competencia del órgano delegado, pero con detrimento de la competencia del órgano delegante. “La delegación de competencia en el campo de la Administración se produce cuando el superior jerárquico transfiere parte de sus atribuciones al inferior aumentando así la esfera de su competencia... por la delegación el órgano superior disminuye en parte su competencia en beneficio del inferior.”<sup>40</sup>

*Delegación y representación.* Estos conceptos presentan semejanzas pero son firmes las líneas de diferencia. En cuanto al interés de las partes, las facultades que se ejercen por el delegado no son en interés del delegante, como sucede con el representante y el representado, aquél interés lo constituye la función administrativa que se desarrolla y que

---

<sup>40</sup> DÍEZ, Manuel María, *El acto administrativo*, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1956, p. 129, citado por NAVA NEGRETE, Alfonso, *Ob. Cit.*, p. 1017.

finalmente resulta ser un interés común. El delegado ejerce atribuciones propias y el representante no. Los actos del delegado jurídicamente producen sus efectos para sí y no para el delegante. El representado recibe los efectos jurídicos por los actos de su representante.

*Delegación de facultades limitadas.* En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAP) se establece o autoriza la delegación administrativa en su artículo 16. Determina qué autoridades pueden lograrla (los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos), señala a favor de qué autoridades se otorga (los funcionarios subalternos y que se mencionan en los artículos 14 y 15 de la LOAP) y fija qué facultades pueden ser objeto de delegación (cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares).

En otras leyes y en los reglamentos interiores de las secretarías de Estado se localizan los textos que autorizan la delegación de facultades entre órganos administrativos jerarquizados distintos a los citados por el referido artículo 16 de la LOAP. También se llega autorizar delegación entre órganos que no guardan entre sí ninguna relación de jerarquía burocrática. Por ejemplo, los convenios de coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados.

Por último, Rafael I. Martínez Morales menciona que “el acuerdo de delegación de facultades ha de satisfacer los requisitos constitucionales del acto administrativo, o sea que debe ser fundado y motivado, ha de haber competencia del órgano para los asuntos que se delegan, debe presentarse en forma escrita, estar basado en la ley, debe existir procedimiento adecuado y no retroactividad; asimismo, ha de emitirlo el funcionario al que originalmente le corresponde atender la materia, y la ley debe permitirle a éste efectuar esa delegación de facultades. Es conveniente aclarar que esta posibilidad de trasladar potestades no se debe traducir en la falta de certeza jurídica para el particular.”<sup>41</sup>

En relación con lo ya expuesto, en el presente apartado se debe recordar que la facultad que forma parte central del presente trabajo surge de nuestra ley fundamental, la cual jerárquicamente se encuentra en la cúspide de nuestro sistema jurídico mexicano vigente. Más adelante, se hará referencia con más detalle sobre este punto en relación con lo dispuesto en el artículo 133 de la propia Constitución. En consecuencia, se ha hecho mención del significado de la “delegación de facultades” para comprender algunos requisitos o premisas que serán de utilidad para determinar la forma en que se faculta al Ejecutivo y la manera en que ejerce las facultades delegadas.

Asimismo, se puede señalar que de conformidad con lo establecido en el Título Séptimo, Previsiones Generales, artículo 131, párrafo segundo, de la Constitución Política de los

---

<sup>41</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Ob. Cit.*, p. 60.

Estados Unidos Mexicanos, resulta que el Congreso no sólo tiene competencia sino que además puede delegar facultades, sólo al Ejecutivo Federal, en las materias que se indican en el texto del citado artículo.

c) El Ejecutivo *es sujeto de ser facultado* por el Congreso de la Unión en las materias indicadas en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional.

Esta tercera situación denota la posibilidad de que el Ejecutivo pueda ampliar su esfera de competencia al ser “facultado” para ejercer en determinadas materias a que hace alusión el citado artículo. Lo anterior, viene a representar una “facultad extraordinaria” para el Ejecutivo Federal. En consecuencia, se hace preciso aludir a los significados de los vocablos “facultad” y “facultad extraordinaria”.

Para Rolando Tamayo y Salmorán la voz “facultad” proviene del “latín *facultas –atis*, capacidad, facilidad, poder; de *facul* y *facile* , fácilmente; de *facilitas –atis*, habilidad; de *faciles –e*, factible; de *facere*, hacer. Significa el poder o la habilidad para realizar una cosa. El término facultad se asocia normalmente a aquello que es optativo, potestativo, de ahí, facultativo.<sup>42</sup> El concepto jurídico de potestad significa la aptitud o potestad de una persona para modificar la situación jurídica existente de uno mismo o de otros.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, voz “Facultad”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, México, 2007, p. 1650.

<sup>43</sup> DÍAS, R. W. M., *Jurisprudence*, 4ª. ed., Londres, Butterworths, 1976, citado por TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *Ob. Cit.*, p. 1650.

Continúa señalando el autor, el concepto jurídico de facultad indica que alguien está investido jurídicamente (por una norma de derecho) para realizar un acto jurídico válido, para producir efectos jurídicos previstos. El concepto de facultad jurídica presupone la posesión de una potestad o capacidad jurídica para modificar válidamente una situación jurídica. En el derecho público, la noción de “facultad” se encuentra asociada a la noción “competencia” (mismo concepto que ha quedado precisado más arriba), competencia material, que se identifica con las facultades del órgano.<sup>44</sup>

Al respecto Hans Kelsen indica que “La facultad muestra claramente una función esencial de todo orden jurídico: la función de atribución o facultamiento de poderes (*Ermächtigung*) necesaria para la creación (y modificación) de todo orden jurídico.”<sup>45</sup>

Por su parte, el Ignacio Burgoa Orihuela menciona que el término facultad “En el ámbito del derecho significa capacitación que a favor de los órganos del Estado establece el orden jurídico para ejercer cualquier cualesquiera de las tres funciones en que se manifiesta el poder público de imperio o de gobierno.”<sup>46</sup> Sin dicha capacitación ninguna autoridad puede actuar válidamente, y surgiría la nulidad de sus actos. Burgoa Orihuela clasifica las facultades en legislativas, administrativas o jurisdiccionales (atendiendo a la actuación de

---

<sup>44</sup> Cfr. TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *Ob. Cit.*, págs. 1650-1651.

<sup>45</sup> KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. Eduardo García Maníes, 3ª. ed., UNAM, México, 1979, citado por TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *Ob. Cit.*, p. 1651.

<sup>46</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, voz “Facultad”, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, 7ª. ed., Porrúa, México, 2003, p. 165.

los órganos estatales) y en constitucionales, legales y reglamentarias (atendiendo a su fuente normativa).<sup>47</sup>

Las *facultades legislativas* son aquellas que tienen como finalidad u objetivo la expedición de leyes (actos de autoridad abstractos, impersonales y generales). Las *facultades administrativas* tienen como finalidad u objetivo emitir actos de autoridad concretos, individualizados y personalizados, sin que si “*telos*” (fin) estribe en resolver una controversia, solucionar algún punto o cuestión contenciosa ni dirimir ningún conflicto. Las *facultades jurisdiccionales* tienen como finalidad u objetivo la emisión de actos de autoridad que persigan cualquiera de los objetivo anteriores y que también dichos actos sean además concretos, particularizados e individualizados.<sup>48</sup>

Se hace preciso resaltar que ninguna de las facultades ya citadas se ejercita por un solo órgano del Estado que formalmente tenga la naturaleza de cada una de ellas; precisamente, en el capítulo II del presente trabajo ya se ha hecho referencia a las excepciones y temperamentos del principio de “división de poderes”.

Asimismo, se ha mencionado que el poder ejecutivo tiene facultades que por su naturaleza no corresponden con la función que originalmente desempeña. Dentro de las facultades que tiene el Ejecutivo se encuentran las que se denominan *facultades extraordinarias*. Un ejemplo de facultad extraordinaria, como se verá más adelante, lo es

---

<sup>47</sup> Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Ob. Cit.*, p. 165.

<sup>48</sup> Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Ob. Cit.*, p. 165.

la establecida en el contenido del segundo párrafo del artículo 131 constitucional. En este contexto, se debe establecer lo que se entiende por una *facultad extraordinaria*, misma a la que se hizo alusión en la parte final del apartado I. Generalidades, del Capítulo II del presente trabajo.

Para Ignacio Burgoa Orihuela, las facultades extraordinarias “son las que concede el Congreso de la Unión al Ejecutivo Federal para expedir leyes en los supuestos previstos en los artículos 29 y 49 constitucionales.”<sup>49</sup>

Este autor, al realizar un estudio en torno a las facultades constitucionales del presidente las divide en facultades legislativas, administrativas y jurisdiccionales. Al determinar cuáles son las primeras, bien traducidas en la creación de normas jurídicas, abstractas e impersonales, o bien reveladas en la injerencia de que dicho funcionario tiene en el proceso de su elaboración, las clasifica, a su vez, en dos grandes grupos, a saber: las de *creación normativa* y las de *colaboración en el proceso legislativo*. En el primer caso, es el Presidente de la República el legislador y en el segundo el colaborador del Congreso de la Unión en la tarea constitucional que éste tiene encomendada para expedir leyes sobre las materias que integran su órbita competencial.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, voz “Facultades extraordinarias”, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, p. 166.

<sup>50</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 778.

Por su parte, Jorge Mario Lescieur Talavera, arguye que las “facultades extraordinarias consisten en la posibilidad jurídica constitucional de que el presidente pueda ejercer formalmente el poder legislativo de la Unión. Esto es, no se le faculta para expedir simplemente reglamentos con fuerza obligatoria de Ley, facultad que le es normal, sino que el Presidente mismo se subroga en las facultades que normalmente le concede la constitución al Congreso, y que se expresan en forma de verdaderas Leyes en su carácter de acto formal y materialmente legislativo; situación, pues, que destruye el principio de acuerdo al cual, un órgano de poder tiene determinadas funciones formales.”

“Las facultades extraordinarias se pueden ejercer por el Presidente de la República, en 2 casos bien señalados: a). Como consecuencia de la Suspensión de Garantías, enunciada en el Artículo 29 y b). En los casos de emergencia económica previstos por el Artículo 131.”<sup>51</sup>

Conforme a lo expuesto con anterioridad y tomando en consideración lo establecido en el Título Tercero, Capítulo II Del Poder Legislativo, Sección III De las Facultades del Congreso, artículo 73, fracción XXIX, numeral 1o., en la cual se lee que el Congreso tiene facultad para establecer contribuciones sobre comercio exterior; asimismo, tomando en cuenta lo establecido en el Título Séptimo, Prevenciones Generales, artículo 131, párrafo segundo; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta que no sólo el Congreso tiene competencia en las materias que se mencionan en éste último artículo, sino que además puede investir a otro órgano (Ejecutivo Federal) mediante una norma (en

---

<sup>51</sup> LESCIEUR TALAVERA, Jorge Mario, *Lineamientos de Derecho Administrativo*, Cámara de Diputados, México, 2007, p. 63.

este caso de carácter constitucional-artículo 131, segundo párrafo) para realizar actos jurídicos válidos (aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos) y así producir los efectos jurídicos previstos (no sólo los relacionados con el objeto de todo acto administrativo –declarar crear, constituir, transmitir, modificar, o extinguir situaciones jurídicas concretas<sup>52</sup> sino también los relacionados con lo establecido en el propio segundo párrafo del artículo 131 constitucional (regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país).

De igual forma, se colige que a través de dicha investidura otorgada al Ejecutivo Federal puede realizar actividades que formalmente le corresponden al Congreso de la Unión, es decir, está en posibilidad material de crear leyes, motivo por el cual, se trata de una facultad extraordinaria del Ejecutivo Federal, cuyas facultades ordinarias se conforman por las funciones administrativas. Viene, precisamente, a ser extraordinaria porque engrosa la esfera de competencia que normalmente tiene dicho poder ejecutivo en el desempeño de las funciones que le son propias, de conformidad con su naturaleza. Al respecto, Jorge Carpizo indica que “Puede considerarse que las facultades legislativas

---

<sup>52</sup> El acto administrativo, de acuerdo con Jorge Mario Lescieur Talavera, es la expresión ejecutiva, unilateral y externa de la voluntad de la ley, a través de autoridad competente, que tiene por objeto declarar, constituir, transmitir, modificar o extinguir situaciones jurídicas concretas, mediante obras, servicios y gestiones públicas a fin de satisfacer necesidades de interés colectivo. LESCIEUR TALAVERA, Jorge Mario, *Ob. Cit.*, p. 274.

concedidas al poder Ejecutivo son de *carácter extraordinario*, ya que no son funciones propias de ese poder.”<sup>53</sup>

Lo antes expuesto, muestra que la facultad conferida al Ejecutivo Federal a través del segundo párrafo del artículo 131 constitucional es una facultad delegada por el Congreso de la Unión, es decir, que originalmente le corresponde a éste último su ejercicio, y además que su naturaleza jurídica es la ser una facultad constitucional extraordinaria de creación normativa del poder Ejecutivo Federal.

B. “... PARA AUMENTAR, DISMINUIR O SUPRIMIR LAS CUOTAS DE LAS TARIFAS DE EXPORTACIÓN E IMPORTACIÓN, EXPEDIDAS POR EL PROPIO CONGRESO, Y PARA CREAR OTRAS; ASÍ COMO PARA RESTRINGIR Y PARA PROHIBIR LAS IMPORTACIONES, LAS EXPORTACIONES Y EL TRÁNSITO DE PRODUCTOS, ARTÍCULOS Y EFECTOS,...”.

Este apartado constituye propiamente el *objeto* de la delegación constitucional de facultades del Congreso de la Unión en aumento de la esfera de competencia del Poder Ejecutivo Federal.

Los verbos contenidos en esta sección, como se verá en el capítulo inmediato posterior, le permiten al ejecutivo Federal expedir leyes con la misma fuerza jurídica formal que tienen las emitidas por los órganos legislativos federales. “Al decir que tienen la misma fuerza o valor jurídico se quiere subrayar que poseen igual jerarquía que la ley del Congreso de la

---

<sup>53</sup> CARPIZO, Jorge, voz “Facultades Legislativas del Presidente”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, México, 2007, p. 1668.

Unión; puede inclusive reformar o abrogar leyes de éste. Tal hecho constituye una auténtica excepción al principio formal de las leyes que recoge el inciso f) del artículo 72 de la Constitución, el cual reza: “En la interpretación, reforma o derogación de leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.” Aquí se exige que sea una ley o un decreto del Congreso los que interpreten, reformen o deroguen las mismas leyes o decretos de aquél, con la excepción señalada.”<sup>54</sup>

Se puede comprobar que la facultad con la cual se enviste el Ejecutivo Federal constituye una verdadera excepción al principio de separación de funciones, ya que permite legislar el Ejecutivo en las materias aludidas, actividad que por naturaleza es parte de la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión.

También cabe citar a Jorge Carpizo quien indica que “...debe quedar claro que el presidente de la República únicamente puede legislar en los casos que expresamente le señala la C (Constitución) y en ningún otro.”

Es decir, se corrobora que la competencia agregada al Ejecutivo Federal debe estar debidamente plasmada en ley, en este caso, únicamente en los supuestos establecidos en el artículo 49 constitucional.

---

<sup>54</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, 2ª. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p. 64.

### C. "... CUANDO LO ESTIME URGENTE,..."

Se debe recordar que el carácter de *urgencia* se introduce y justifica en el contenido del dictamen presentado por las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Aranceles y de Comercio Exterior de la Cámara de Diputados, el 19 de diciembre de 1950.<sup>55</sup>

En el dictamen aludido se indica lo siguiente:

“De acuerdo con los mandatos constitucionales el Congreso de la Unión, al expedir la Ley de Ingresos y fijar los diversos impuestos, expide también las tarifas de exportación e importación a las que debe sujetarse el comercio exterior, pero **por los diversos motivos que la iniciativa examina y, muy singularmente, por ser conveniente en la vida económica actual prestar elasticidad a las bases de imposición para un mejor funcionamiento del sistema fiscal, es indispensable que las cuotas de las tarifas de exportación e importación que expida el Congreso, quedan sujetas a las variaciones, modificaciones y supresiones que en un momento dado considere el Ejecutivo necesario que se introduzca con urgencia y oportunidad**, cosa esta que no podría lograrse por la intervención directa de las Cámaras, tanto por la natural **lentitud en el desarrollo de la función legislativa, como porque está sólo se realiza 4 meses del año** según los preceptos de nuestra Carta Magna.

---

<sup>55</sup> La transcripción de los argumentos del dictamen correspondiente se realizó dentro del inciso C), numeral 2, Capítulo II del presente trabajo, al tratar sobre la reforma de 28 de marzo de 1951 del artículo 49 constitucional.

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

Así las cosas, se consideró conveniente para la vida económica *prestar elasticidad a las bases de imposición para un mejor funcionamiento del sistema fiscal*, pues debido a dos factores que imperaban para el Congreso de la Unión en esas fechas, como son la lentitud natural en el desarrollo de las funciones legislativas y su corto periodo de cuatro meses al año, se impedía la realización, con urgencia y oportunidad, de las variaciones, modificaciones o supresiones que las tarifas de importación y exportación requerían. De esa forma se indicó que el Ejecutivo Federal podría realizar dichas medidas cuando lo estimara necesario de forma urgente y con oportunidad.

Por similares criterios, el 23 de diciembre de 1950, en su respectivo dictamen, la Cámara de Senadores consideró que debía facultarse al Ejecutivo Federal para afrontar con prontitud diversas situaciones que podrían surgir en la economía del país. A continuación se citan los argumentos relativos al carácter de urgencia en torno a la facultad concedida por el Congreso de la Unión:

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

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

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

Si a lo anterior se añade que la conquista del tiempo y el espacio lograda por el hombre; que la creciente rapidez de las comunicaciones, en todos los órdenes, ha ligado entre sí, más que nunca, a todos los pueblos de la tierra, y que las repercusiones de un fenómeno acaecido en un punto determinado son inmediatas, casi pudiera decirse que simultáneas, en todas partes, porque el telégrafo, la radio, etc., al difundir rápidamente la noticia

transmiten también las inquietudes sociales, económicas o de otra índole que fueron su causa, o son su consecuencia, y es frecuente ver cómo, por contagio surgen fenómenos semejantes en los lugares más apartados; si se tiene en cuenta que unas cuantas horas de duda pueden ser nocivas para la industria, para la agricultura, para el comercio, para la banca y, por tanto, para los obreros, para los campesinos, para la llamada clase media, en suma para todo el pueblo; debe concluirse obviamente que **es indispensable encomendar las funciones más delicadas al órgano del Estado que se encuentre en mejores condiciones para adaptarse, con la urgencia que el caso requiera, a las cambiantes circunstancias de la vida moderna,** aunque para ello sea necesario prescindir de la estricta aplicación de una teoría a la que por lo demás, ya se le reconocen varias y legítimas excepciones.” Énfasis añadido.

Aquí se puede observar el señalamiento puntual que se realiza de las desventajas que representa que el Congreso de la Unión ejerza las funciones que se prevén como delegadas para el Ejecutivo Federal, y las ventajas que representa el ejercicio de las mismas por este último. Se indica que la actividad del Congreso de la Unión es lenta, laboriosa e intervienen en sus deliberaciones dos órganos colegiados; asimismo, que su periodo de sesiones es sólo de cuatro meses al año, características que impiden la intervención rápida y eficaz ante una emergencia monetaria o financiera. A favor del Ejecutivo Federal se manifiesta que su actuación es permanente y su respuesta debiera ser ágil, tomando en consideración su accionar individual.

D. "... A FIN DE REGULAR EL COMERCIO EXTERIOR, LA ECONOMÍA DEL PAÍS, LA ESTABILIDAD DE LA PRODUCCIÓN NACIONAL, O DE REALIZAR CUALQUIERA OTRO PROPÓSITO, EN BENEFICIO DEL PAÍS...".

Esta sección del párrafo segundo del artículo 131 constitucional constituye la *finalidad* de la delegación de facultades por parte del Congreso de la Unión a favor del Ejecutivo Federal.

Al referirse a la frase "o de realizar cualquier otro propósito" de este apartado, Burgoa Orihuela manifiesta que "si no se interpreta restrictivamente, en el sentido de que sólo debe regir en el ámbito económico que implica su materia de regulación, podría significar el quebrantamiento del principio de división de poderes, pues daría lugar a que el Congreso de la Unión otorgara facultades extraordinarias al ejecutivo federal para dictar leyes tendientes a obtener "cualquier otro beneficio" para el país, lo que convertiría al Presidente de la República en un legislador con facultades dilatadísimas que no se compadecen con dicho principio. El propósito de realizar "cualquier beneficio", debe circunscribirse, por tanto, a los objetivos económicos que la misma disposición constitucional señala, ya que éstos implican su causa final, fuera de lo que no tendría justificación ni legitimación alguna.<sup>56</sup>

Los límites en cuanto las finalidades que debe perseguir el Ejecutivo Federal en el uso de la facultad delegada, a través del segundo párrafo del artículo 131 constitucional, se encuentran ligados y marcados por el *objeto* de la misma (aumentar, disminuir o suprimir

---

<sup>56</sup> BURGOA ORIHULA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 778.

las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos) y, necesariamente, deben constreñirse a su carácter económico.

Lo anterior encuentra apoyo, precisamente en los argumentos que dieron origen a la adición de este segundo párrafo. En la iniciativa que enviara el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados se adujo lo siguiente:

“El complejo de atribuciones que los ordenamientos jurídicos en vigor otorgan al Estado mexicano, constituye la causa fundamental que determina el incremento incesante de los gastos públicos, los cuales dentro de una buena administración financiera, deben cubrirse a través de los tributos y entre éstos ocupan sitial preferente los impuestos cuya misión actual no consiste, exclusivamente en producir ingresos para el Estado, sino concomitantemente en realizar fines de carácter extrafiscal: de políticas económica, social, demográfica, exterior, etc. etc., y es así, con tarifas arancelarias elevadas en un momento, reducidas en otro o prohibitivas en determinado instante, el Estado puede **favorecer el desarrollo de las industrias nacionales mexicanas, lograr el florecimiento de industrias incipientes, influir en el equilibrio de la producción, estimular la producción agrícola en vez de la industrial o viceversa, incrementar o impedir el comercio internacional, tutelar la clase laborante**, etc. etc. Asimismo, que en un momento determinado, mediante impuestos elevados o reducidos o la creación o supresión de fracciones en las tarifas de importación o de exportación, por medio de

restricciones a unas y otras, así como al tránsito de los productos y aun mediante su prohibición, **es factible estabilizar la moneda e impedir la elevación de los precios en bien de la población mexicana y del propio país, o bien, cubrir un déficit presupuestario.** Ahora bien: no pasa inadvertido a ese H. Congreso y a esas HH. Legislaturas de los Estados que la apreciación de las diferentes circunstancias que en cada momento exigen la adopción de determinadas medidas en lugar de otras, para la consecución de los fines que el Estado se propone alcanzar, por las razones anteriormente expuestas, escapan a ese H. Congreso de la Unión y son, en cambio, clara y fácilmente perceptibles para el Ejecutivo Federal.

Por medio de la adición que se propone al texto constitucional citado, nuestro sistema fiscal, en este punto, **dará plena realización a los principios de elasticidad y suficiencia en la imposición, estando el Estado en posibilidad, tanto material como jurídica, de adecuar los aranceles a las necesidades imperantes en el país en un momento determinado.”**<sup>57</sup>

Asimismo, en torno al mismo punto, en el dictamen que presentaron el 19 de diciembre de 1950 las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Aranceles y Comercio Exterior de la Cámara de Diputados, se indicaba lo siguiente:

“Esa adición<sup>58</sup> tiene por objeto capital erigir a la categoría constitucional la costumbre en el Estado Mexicano, establecida por una imperiosa ley de necesidad, de otorgar al

---

<sup>57</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año II -5 de diciembre de 1950-, Periodo Ordinario, XLI Legislatura, Tomo I, Número 27, págs. 3 y 4.

<sup>58</sup> Referencia a la adición del segundo párrafo del artículo 131 constitucional propuesta por el Ejecutivo Federal.

Ejecutivo Federal la facultad de cooperar con el Congreso de la Unión, mediante ciertas oportunas regulaciones a la mejor eficiencia del sistema fiscal, haciendo factible la adecuada elasticidad de los aranceles **como medio de consolidación de la política económica del país y de realizar los esenciales fines de carácter social, demográfico, exterior, etc., encaminados a favorecer el desarrollo de las industrias nacionales, lograr su florecimiento, equilibrar y estimular la producción, regular el comercio internacional, etc.**

De acuerdo con los mandatos constitucionales el Congreso de la Unión, al expedir la Ley de Ingresos y fijar los diversos impuestos, expide también las tarifas de exportación e importación a las que debe sujetarse el comercio exterior, pero **por los diversos motivos que la iniciativa examina y, muy singularmente, por ser conveniente en la vida económica actual prestar elasticidad a las bases de imposición para un mejor funcionamiento del sistema fiscal**, es indispensable que las cuotas de las tarifas de exportación e importación que expida el Congreso, quedan sujetas a las variaciones, modificaciones y supresiones que en un momento dado considere el Ejecutivo necesario que se introduzca con urgencia y oportunidad, cosa esta que no podría lograrse por la intervención directa de las Cámaras, tanto por la natural lentitud en el desarrollo de la función legislativa, como porque está sólo se realiza 4 meses del año según los preceptos de nuestra Carta Magna.”<sup>59</sup>

En idénticos términos se pronunciaron el 23 de diciembre de 1950 las comisiones unidas Segunda de Puntos Constitucionales, Hacienda, y Segunda de Aranceles y Comercio

---

<sup>59</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año II -19 de diciembre de 1950-, Periodo Ordinario, XLI Legislatura, Tomo I, Número 31, págs. 47-49.

Exterior, de la Cámara de Senadores en el dictamen a la minuta correspondiente, cuyo texto conducente se muestra:

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

Este es, precisamente el caso de **las tarifas arancelarias: podrán constituir un importante renglón de ingresos; podrán servir para cubrir, en parte muy considerable, exigencias presupuestales; pero también fungen de insustituibles reguladoras del**

**comercio internacional**, cuyas numerosas implicaciones tienen tanta trascendencia en la vida económica del país.”<sup>60</sup>

Textos que corroboran que una interpretación del segundo párrafo del artículo 131 constitucional, por cuanto hace a la frase “... o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio del país...”, no puede desligarse de su propio objeto y menos aún de su finalidad económica a favor de nuestra nación.

E. “... 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.”.

Esta parte del párrafo segundo del artículo 131 constitucional viene a conformar una *condición* para continuar con el ejercicio de las facultades delegadas por parte del Congreso de la Unión a favor del Ejecutivo Federal.

Para entender esta *condición* cabe citar lo señalado por Alfonso Nava Negrete, al mencionar lo siguiente:

“Como lo exige el artículo 131, el Congreso podrá facultar al Ejecutivo a legislar en esos campos, y cada año este último dará cuenta del usos que hubiese hecho de la facultad.

Parece que este mecanismo constitucional no fue del agrado del Ejecutivo y envió al

---

<sup>60</sup> Cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús, *Ob. Cit.*, págs. 995-1000.

Congreso iniciativa de ley, reglamentaria del párrafo adicionado, que sería la Ley Reglamentaria del párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial de la Federación de 15 de enero de 1961); ésta fue sustituida por la Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial de la Federación de 13 de enero de 1986) y luego la tercera y vigente: Ley de Comercio Exterior (Diario Oficial de la Federación de 27 de julio de 1993).”

“Son leyes, sin embargo, que han incurrido en el vicio de la inconstitucionalidad. Su sola expedición es violatoria de la Constitución, pues el texto del párrafo segundo del 131 sólo autoriza al Congreso de la Unión para que –a su vez- pueda facultar anualmente al Ejecutivo a legislar en los campos referidos, pero *anualmente*; no da la autorización permanente e indefinida que implica la presencia de dichas leyes. No es posible otra interpretación, si incluso el propio mandato constitucional exige al Ejecutivo que informe del uso que hubiere hecho de tal facultad, en el momento de enviar al Congreso, para su aprobación el presupuesto fiscal de cada año.”<sup>61</sup>

De lo antes transcrito se puede apreciar que, efectivamente, de la lectura del segundo párrafo del artículo 131 constitucional, se faculta al Ejecutivo para realizar determinadas actividades (aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir

---

<sup>61</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, p. 66.

y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos); sin embargo, esta delegación de facultades se encuentra sujeta a la aprobación anual del Congreso de la Unión respecto del uso que se hubiere hecho de la misma. Es decir, se trata de una delegación de facultades temporal, ya que se encuentra sujeta a una aprobación anual respecto del uso de la misma.

Lo anterior, resulta más lógico si se toma en cuenta que una delegación de facultades (ver inciso b) del apartado A de este capítulo) como acto jurídico por medio del cual se transfieren facultades de un órgano en aumento de la esfera de competencia de otro, debe tener límites, entre los que se encuentra el de temporalidad, de lo contrario, se estaría ante la sustitución de funciones de un órgano respecto de otro; en el caso que se estudia, se llegaría a tener al Ejecutivo como órgano que sustituye al Congreso de la Unión en el desempeño de las funciones relativas a los conceptos referidos en el párrafo segundo del artículo 131 constitucional, las cuales originalmente le corresponden al propio Congreso de la Unión, mismo que sería el órgano sustituido en caso de no tener límites en la delegación de facultades respectiva.

En ese talante, la facultad constitucional extraordinaria legislativa resulta ser anual. Considerar lo contrario, equivale a indicar que el Congreso fue sustituido en sus funciones en torno al tema indicado. Y no debe ser sustituido en sus funciones el Congreso de la Unión porque, a más de ser temporal dicha facultad, el propio precepto indica que se le faculta para expedir, en principio, las cuotas de las tarifas de importación y exportación.

Al referirse a esta facultad concedida al Ejecutivo, Enrique Sánchez Bringas indica lo siguiente: “Debe observarse que, en realidad, las atribuciones que examinamos no constituyen casos de excepción al principio de separación de poderes porque el precepto permite que el presidente de la República las realice permanentemente, con la única limitante de que sus medidas legislativas tiendan a regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción o cualquier otro propósito que beneficie a la nación. El hecho de que el ordenamiento imponga al presidente de la República la obligación de dar cuenta al Congreso del uso que hubiese hecho de esas facultades, no determina que su naturaleza sea excepcional. Este imperativo carece de sentido práctico porque aún en la hipótesis en que el Congreso no aprobara esa actividad legislativa, el presidente la seguiría realizando en el ejercicio inmediato.”<sup>62</sup>

Respecto a lo anterior, se debe aclarar que la facultad constitucional extraordinaria legislativa si constituye una excepción al principio de separación de funciones en tanto que es una facultad originaria del Congreso de la Unión, cedida de forma temporal y sujeta a aprobación posterior a su uso, en virtud de lo cual se está ante una verdadera delegación de facultades. Y, por otro lado, no resultaría una excepción al principio de separación de funciones en tanto que se considere que existe una sustitución de órgano en torno a las funciones establecidas en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional, pues se estaría ante una sustitución de competencias y lo que pertenecía a la esfera de

---

<sup>62</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Ob. Cit.*, p. 410.

competencia de un órgano (Congreso de la Unión) ahora le pertenece a otro distinto (Ejecutivo Federal). Más aún, no sería, según se ha expuesto en el Capítulo II del presente trabajo, una excepción al principio de separación de poderes sino un temperamento de la división de poderes, en el caso de que se considerara que las facultades inherentes al segundo párrafo del artículo 131 constitucional se considerasen ejercidas en forma concomitante, pues dos órganos del Estado participarían en el desarrollo de una función.

Otro aspecto importante a considerar dentro de este apartado es la entrada en vigor de las disposiciones que en uso de sus facultades extraordinaria realice el Ejecutivo Federal, así como sus efectos.

En torno a lo anterior y refiriéndose al caso que nos ocupa, Lescieur Talavera menciona que "... una ley aplicada en ejercicio de la facultad extraordinaria entra en vigencia, causa sus efectos y, según el precepto constitucional, no es sino hasta después, cuando se somete al Congreso su aprobación. Ello implica definitivamente un riesgo muy grande para el principio de legalidad, toda vez que los efectos particulares de una Ley de este tipo, **podrían suspenderse o anularse**, si el Congreso no aprueba el uso de la facultad extraordinaria."<sup>63</sup>Énfasis añadido.

Al respecto también se pronuncia Felipe Tena Ramírez cuando indica que el tema del presente apartado obliga a dos cosas:

---

<sup>63</sup> LESCIEUR TALAVERA, Jorge Mario, *Ob. Cit.*, p. 65.

“1a. Desde luego entrarán en vigor las disposiciones que dicte el Ejecutivo en uso de la facultad concedida sin esperar a aprobación del Congreso, puesto que el precepto no lo dice.”

“2a. No obstante, El Ejecutivo deberá someter a la aprobación del Congreso, el uso que hubiere hecho de la facultad concedida, posteriormente a su ejercicio, ya que no cabe entender de otro modo por los tiempos de los verbos empleados, la expresión “someterá” a su aprobación el uso “que hubiere hecho” de la facultad concedida. Así entendido el precepto, resulta que las disposiciones legislativas emitidas por el Ejecutivo con fundamento en el mismo, **son leyes de naturaleza singular, sujetas a la condición resolutoria de la aprobación del Congreso.**”<sup>64</sup> Énfasis añadido.

Por su parte, Jorge Carpizo menciona que “Si el congreso no estuviere de acuerdo con la forma en que utilizó esas atribuciones, **no hay nada que se pueda hacer al respecto, pues se trata de hechos consumados**; pero bien pudiera influir con relación a la renovación de la concesión de las facultades a que se refieren dicho artículo y párrafo (párrafo segundo del artículo 131 constitucional), o en la nueva autorización, pues el Congreso puede especificar algunas reglas que el Presidente deberá seguir en el ejercicio las mencionadas facultades, ya que quien puede lo más, puede lo menos.”<sup>65</sup> Énfasis añadido.

---

<sup>64</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1998, p. 250.

<sup>65</sup> CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Porrúa-UNAM, México, 2003, p. 454.

El énfasis que se realiza en las citas anteriores revela una cuestión y su posible variedad de respuestas. La cuestión que surge es la siguiente: ¿Qué ocurriría en el caso de que el Congreso de la Unión no aprobara el uso de la facultad que el Ejecutivo hubiese realizado con motivo de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional? En primer lugar, se tiene la posibilidad de que los efectos de una ley pueden anularse o suspenderse; en segundo lugar, se tiene el hecho de que no podría hacerse nada al respecto, ya que se trata de hechos consumados.

Sin embargo, se debe hacer una distinción: lo que se encuentra sujeto de aprobación no es la iniciación de vigencia de las normas que el Ejecutivo Federal emita con motivo de las facultades delegadas (en consecuencia, esta característica no denota singularidad en dichas normas), sino lo que se hubiese hecho un uso de las mismas, lo cual podría llevar al Congreso a tomar cartas en el asunto, desde establecer medidas o directrices en torno a su utilización hasta no conceder nuevamente la facultad respectiva; esto último, tomando en consideración que el Congreso de la Unión es la instancia competente en las materias indicadas en párrafo segundo del artículo 131 constitucional y *podrá* (que no *deberá*) otorgar o no dicha facultad al Ejecutivo Federal.

En apoyo de lo anterior, se transcriben en su parte conducente los argumentos establecidos en el dictamen de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Aranceles y de Comercio Exterior el 19 de diciembre de 1950:

“... De aquí la necesidad de que esa autorización por todos conceptos conveniente y necesaria se encuentre expresamente permitida por un precepto constitucional. Pero las Comisiones que suscriben consideran indispensable introducir una reforma al texto de la adición que propone la Iniciativa, a fin de que no se realice un cercenamiento permanente y definitivo de facultad legislativa atribuida por la ley constitucional al Poder Legislativo, sino para hacer posible una delegación de facultades en materia arancelaria al Ejecutivo por una ley del Congreso, cuando aquel la solicite o éste considere conveniente y necesario otorgarla, pero **sujeta siempre a la revisión y aprobación por su parte de lo que hubiese hecho el Ejecutivo en uso de la facultad otorgada.**”<sup>66</sup>

El énfasis anterior muestra que, efectivamente, lo que se encuentra a revisión y aprobación anual por parte del Congreso de la Unión es *lo que hubiese hecho el Ejecutivo Federal en uso de la facultad otorgada*, y no la iniciación de vigencia de las normas que pudo haber creado con ese motivo y, menos aún los efectos de las mismas.

Adiciona Jorge Carpizo que “La autorización a que se refiere el párrafo segundo es anual, en consecuencia, es anticonstitucional la ley reglamentaria del párrafo segundo del artículo 131, que la convierte en indefinida.”<sup>67</sup> Sobre ésta situación se hará un análisis en el capítulo subsecuente del presente estudio, así como respecto a inconstitucionalidad de la normatividad que delega en los titulares de algunas secretarías de Estado las facultades que son inherentes al Ejecutivo Federal.

---

<sup>66</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año II -19 de diciembre de 1950-, Periodo Ordinario, XLI Legislatura, Tomo I, Número 31, págs. 47-49.

<sup>67</sup> CARPIZO, Jorge, *Ob. Cit.*, p.455.

También es conveniente agregar aquí que no sólo el principio general de derecho que reza “*quien puede lo más puede lo menos*” constituye una razón para que el Congreso de la Unión pueda especificar algunas reglas o directrices a seguir por el Ejecutivo Federal en el uso de las facultades delegadas sino que también lo es el hecho de que el Congreso de la Unión es quien tiene la competencia originaria en torno a dichas funciones, éste no ha sido sustituido, aunque así aparente en la realidad con motivo de la expedición de la Ley de Comercio Exterior, misma que da ese carácter de permanente a la delegación de facultades en comento. Se tratará esta última situación en el capítulo subsiguiente del presente estudio.

En síntesis, se puede establecer que la facultad otorgada por el Congreso de la Unión al Ejecutivo Federal a través del segundo párrafo del artículo 131 constitucional, es una *facultad* (otorga competencia única y exclusivamente en las materias que en el precepto se indican) *constitucional*, (establecida en la norma suprema de nuestro sistema jurídico mexicano, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) *extraordinaria*, (no son funciones propias del Ejecutivo Federal) *de carácter legislativo*, (permite emitir legislación al Ejecutivo) *temporal*, (se sujeta a revisión y aprobación anual del Congreso de la Unión lo que se hubiere hecho con motivo de su uso) y , por último, *constituye una excepción al principio de separación de las funciones*.

## CAPITULO IV. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 131 CONSTITUCIONAL.

### 1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

En el presente capítulo se abordará la legislación que se ha desprendido del segundo párrafo del artículo 131 constitucional, en relación con la regulación de las facultades concedidas al Ejecutivo Federal y de manera especial se atenderá el contenido de los artículos 4 y 5 de la Ley de Comercio Exterior, con la finalidad de determinar si existe o no una contrariedad entre éstos últimos y el contenido de la disposición constitucional ya citada.

A efecto de lograr lo anterior, se conocerá el contenido de los artículos 4 y 5 de la Ley de Comercio Exterior, la cual es parte, como se verá más adelante del régimen jurídico interno del comercio exterior en México; posteriormente, se realizará un contraste entre dichos artículos y el contenido del segundo párrafo del artículo 131 constitucional, el cual ya fue abordado en el capítulo inmediato anterior del presente estudio; asimismo, se estudiará una de las formas en que el Ejecutivo Federal hace uso de sus facultades extraordinarias para legislar en materia de comercio exterior a través de la Secretaría de Economía, entrando al estudio del régimen de los permisos previos y, de manera específica, de los de importación.

El marco jurídico del comercio exterior, puntualiza Pedro Trejo Vargas, “se conforma por el conjunto de normas y principios de derecho nacional e internacional relacionados entre sí, cuyo objetivo es regular directa e indirectamente el intercambio no sólo de mercancías, sino también de servicios y capitales, entre México y los mercados internacionales, incluyendo los métodos para la solución de diferencias resultantes de dicho intercambio, así como el cruce fronterizo de personas.”<sup>68</sup>

Este marco jurídico del comercio exterior se conforma, a su vez, por dos ámbitos de aplicación distinta: el ámbito nacional y el ámbito internacional. El primer ámbito denota el régimen jurídico nacional y el segundo el régimen jurídico internacional.<sup>69</sup>

De acuerdo con Jorge Witker y Laura Hernández las *fuentes jurídicas internas* son el “conjunto de normas jurídicas, que regulan una situación concreta, cuyo origen se encuentra en un hecho o acto que el ordenamiento jurídico retoma para crear una disposición que sancione o regule una determinada situación o fenómeno social”.<sup>70</sup>

Asimismo, para Jorge Witker y Gerardo Jaramillo, las *fuentes jurídicas internas en materia de comercio exterior* son el “conjunto de disposiciones de todo tipo que regulan en el

---

<sup>68</sup> TREJO VARGAS, Pedro, “El Régimen jurídico de las mercancías de comercio exterior” en *Temas de actualidad. Régimen de Comercio Exterior* (Compiladores Ruperto Patiño Manffer y Alma de los Ángeles Ríos Ruiz), Porrúa-UNAM, México, 2009, p. 261.

<sup>69</sup> Cfr. *Ibidem*, p 262.

<sup>70</sup> WITKER, Jorge y Laura Hernández, *Régimen Jurídico del Comercio Exterior en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Asociación de Agentes Aduanales del Aeropuerto de México, A.C.-CIACI, 3a. ed., México, 2008, p. 273.

territorio nacional los intercambios de mercancías entre México y los mercados externos.”<sup>71</sup>

Pedro Trejo Vargas indica que “el *régimen jurídico nacional del comercio exterior* se forma por las fuentes jurídicas constituidas en el territorio nacional, esto es, el conjunto de disposiciones jurídicas que regulan directa o indirectamente en México los intercambios de mercancías, servicios y los aspectos de propiedad industrial e intelectual relacionados con el comercio, entre el mercado nacional o interno y los mercados internacionales o externos.”

Jorge Witker y Gerardo Jaramillo distinguen a las fuentes jurídicas internas en materia de comercio exterior de las *fuentes jurídicas internacionales del comercio exterior*, a las cuales señalan como el “conjunto de acuerdos bilaterales y multilaterales que regulan directa o indirectamente la política comercial y que han sido suscritos por el gobierno federal y aprobados por el senado”.<sup>72</sup>

En forma similar se pronuncia Pedro Trejo Vargas, al mencionar que “el *régimen jurídico internacional del comercio exterior* tiene como fuente primaria a la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos y como fuente secundaria al conjunto de acuerdos y Tratados Internacionales bilaterales, regionales y multilaterales que regulan directa o

---

<sup>71</sup> WITKER, Jorge y Gerardo Jaramillo, *El Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México del GATT al Tratado Trilateral*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991, p. 16.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 133.

indirectamente la política comercial del país y que han sido suscritos por el Presidente de la República y aprobados por el Senado, de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 133 constitucional.”<sup>73</sup>

Dentro de las fuentes jurídicas internas que regulan el comercio exterior en México, la fuente primaria la constituye el párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la cual se ha dedicado el capítulo III del presente estudio.

Asimismo, forman parte de las principales fuentes jurídicas nacionales de comercio exterior las leyes emanadas del Congreso de la Unión, los reglamentos de las mismas, emitidos por el Ejecutivo Federal y los diversos decretos y acuerdos en la materia, siempre que tengan relación directa con el intercambio internacional de bienes, servicios, tecnologías y capitales.<sup>74</sup>

En ese mismo ámbito de fuente jurídicas internas, el desarrollo legislativo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al tema de comercio exterior, se dio en su momento a través de diversos ordenamientos ahora abrogados: a) La Ley Reglamentaria del Párrafo Segundo del Artículo 131 Constitucional<sup>75</sup>;

---

<sup>73</sup> *Ob. Cit.*, p. 269.

<sup>74</sup> *Cfr. TREJO VARGAS, Pedro, Ob. Cit.*, p. 262.

<sup>75</sup> Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1961.

b) La Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional en Materia de Comercio Exterior<sup>76</sup>; y c) La Ley del Impuesto General de Importación<sup>77</sup>; y La Ley del Impuesto General de Exportación<sup>78</sup>.

En la actualidad el desarrollo legislativo del artículo 131 constitucional se realiza mediante la **Ley de Comercio Exterior**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993; la **Ley Aduanera**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995; y la **Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2007; entre otros ordenamientos legales.<sup>79</sup>

## 2. LEY DE COMERCIO EXTERIOR.

Al presente estudio resulta relevante la Ley de Comercio Exterior vigente, toda vez que en éste instrumento jurídico se contienen en los artículos 4o. y 5o. las facultades que actualmente pueden tener y tienen en materia de comercio exterior tanto el Ejecutivo Federal como la Secretaría de Economía. Enseguida se realiza una breve reseña de algunos aspectos generales de esta ley, su objeto, ámbito de aplicación, estructura y, posteriormente, el contenido de los artículos arriba mencionados.

---

<sup>76</sup>Diario oficial de la Federación de 13 de diciembre de 1986.

<sup>77</sup>Diario Oficial de la Federación de 18 de diciembre de 1995.

<sup>78</sup>Diario Oficial de la Federación de 22 de diciembre de 1995.

<sup>79</sup> *Cfr.* FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Ob. Cit.*, págs. 796-797.

La Ley de Comercio Exterior vigente fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993 y la última reforma que se le ha establecido fue publicada en el mismo medio el 21 de diciembre de 2006. El Reglamento de la Ley de Comercio Exterior fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1993 y la última y única reforma que se le ha establecido fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000.

En forma general, la Ley de Comercio Exterior contiene 98 artículos que se distribuyen en nueve Títulos, que contienen veintiún capítulos, diez secciones, además de cuatro artículos transitorios. En resumen, esta ley se estructura de la siguiente manera:

**Título I. Disposiciones Generales.**

Capítulo Único.

**Título Segundo. Facultades del Ejecutivo Federal, de la Secretaría de Economía y de las Comisiones Auxiliares.**

Capítulo I. Facultades del Ejecutivo Federal.

Capítulo II. Facultades de la Secretaría de Economía.

Capítulo III. Comisiones Auxiliares.

**Título III. Origen de las mercancías.**

Capítulo Único.

**Título IV. Aranceles y Medidas de Regulación y Restricción No Arancelarias del Comercio Exterior.**

Capítulo I. Aranceles.

Capítulo II. Medidas de Regulación y Restricción No arancelarias.

Sección Primera. Disposiciones Generales.

Sección Segunda. Permisos Previos, Cupos y Mercado de País de Origen.

Sección Tercera. Otras Medidas de Regulación al Comercio Exterior y Normas Oficiales.

**Título V. Prácticas Desleales de Comercio Internacional.**

Capítulo I. Disposiciones Generales.

Capítulo II. Discriminación de Precios.

Capítulo III. Subvenciones.

Capítulo IV. Daño a una Rama de Producción Nacional.

**Título VI. Medidas de Salvaguarda.**

Capítulo Único.

**Título VII. Procedimiento en Materia de Prácticas Desleales de Comercio Internacional y Medidas de Salvaguarda.**

Capítulo I. Disposiciones Comunes a los Procedimientos.

Capítulo II. Procedimiento en Materia de Prácticas Desleales de Comercio Internacional.

Sección Primera. Resolución Preliminar.

Sección Segunda. Resolución Final.

Sección Tercera. Audiencia Conciliatoria.

Sección Cuarta. Cuotas Compensatorias.

Sección Quinta. Compromisos de Exportadores y Gobiernos.

Capítulo III. Procedimiento en Materia de Medidas de Salvaguarda.

Sección Primera. Determinación de Medidas de Salvaguarda.

Sección Segunda. Circunstancias Críticas.

Capítulo IV. Otras Disposiciones Comunes a los Procedimientos.

Capítulo V. Procedimientos Especiales.

**Título VIII. Promoción de Exportaciones.**

Capítulo I. Disposiciones Generales.

Capítulo II. Instrumentos de Promoción.

**Título IX. Infracciones, Sanciones y Recursos.**

Capítulo I. Infracciones, Sanciones Administrativas.

Capítulo II. Recurso de Revocación.

**Transitorios.**

En torno a esta ley, se debe señalar que se ha publicado una fe de erratas el 25 de agosto de 1993, en el Diario Oficial de la Federación. Asimismo, ha sufrido cinco diversas reformas, publicadas en el mismo medio en las fechas siguientes: 22 de diciembre de 1993, 31 de diciembre de 2000, 13 de Marzo de 2003, 24 de Enero de 2006 y 21 de diciembre de 2006.

Por lo que respecta al *Reglamento de la Ley de Comercio Exterior*, este “desarrolla y concreta aquellos aspectos de la Ley de Comercio Exterior, relativos a las medidas de regulación y restricción no arancelaria, procedimientos sobre prácticas desleales de

comercio internacional, medidas de salvaguarda, determinación de cuotas compensatorias y promoción de exportaciones, así como la organización y funcionamiento de la Comisión de Comercio Exterior y de la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones.”<sup>80</sup>

La Ley de Comercio Exterior tiene por *objeto* regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional, defender la planta productiva de prácticas desleales del comercio internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población. Sus disposiciones son de *orden 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.<sup>81</sup>

La interpretación y aplicación de la ley en comento corresponde en lo administrativo al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Economía. Confiere facultades tanto al Ejecutivo Federal como al Secretario de Economía; algunas de estas facultades serán abordadas más adelante. Mediante la Ley de Comercio Exterior también se crean dos Comisiones Auxiliares: La Comisión de Comercio Exterior y la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones. La primera, funge como un órgano de consulta obligatoria de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en

---

<sup>80</sup> WITKER, Jorge y Laura Hernández, *Ob. Cit.*, p. 234.

<sup>81</sup> En el capítulo subsecuente inmediato se analizará la jerarquía normativa de los tratados internacionales en el derecho mexicano.

relación con las materias a que se refieren las fracciones I a V del artículo 4o. del mismo ordenamiento. En tanto que la segunda, auxiliará al Ejecutivo Federal en relación a la facultad a que se refiere la fracción VI del mismo artículo 4o.

Posteriormente, en el contenido de la misma ley se establece el concepto de “origen de las mercancías”, el cual puede ser nacional o regional. El primero, si el origen de una mercancía es de un solo país y, el segundo, si se trata de más de un país. Dicho origen se determinará conforme a reglas de origen que expida la Secretaría de Economía y conforme a los criterios de *cambio de clasificación arancelaria, contenido nacional o regional y de producción, fabricación o elaboración*. Verificar y vigilar el cumplimiento de éstas reglas le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el Título IV de la Ley de Ley de Comercio Exterior se establecen los *aranceles* y las *medidas de regulación y restricción no arancelarias*. Los aranceles se definen como “las cuotas de las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación”. Pueden ser ad-valorem, específicos y mixtos, bajo las modalidades de *arancel-cupo, arancel estacional y los demás que señale el Ejecutivo Federal*.

En tanto que las medidas de regulación y restricción no arancelarias, podrán consistir en *permisos previos, cupos máximos, mercado de país de origen, certificaciones, cuotas compensatorias y demás instrumentos que se consideren adecuados a los fines de la propia ley*. Importa al presente estudio determinar si la Secretaría de Economía es

competente para emitir permisos previos de importación, por ello, una vez hecha la referencia general a la Ley de Comercio Exterior, se tratará el tema.

En el Título V se aborda el tema de las *prácticas desleales de comercio internacional*, y se considera como tales a la importación de mercancías en condiciones de *discriminación de precios* o de *subvenciones* en el país exportador, ya sea el de origen o el de procedencia, que causen *daño a una rama de producción nacional* de mercancías idénticas o similares.

Se establece que 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. La *subvención* se comprende dos conceptos: a) 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 o a un grupo de empresas o ramas de producción y que con ello se otorgue un beneficio y b) alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios y que con ello se otorgue un beneficio.

Otro concepto que se establece en la Ley de Comercio Exterior es el de *daño a una rama de producción nacional*, el cual, salvo el concepto de daño grave para medidas de salvaguarda se considera: un daño material, una amenaza de daño o, bien, un retraso de creación, todos afectando a una rama de la producción nacional.

En el Título VI se distingue que las *medidas de salvaguarda* son aquellas que, en los términos de la fracción II del artículo 4o., regulan o restringen temporalmente las importaciones de mercancías idénticas, similares o directamente competidoras a las de producción nacional en la medida necesaria para prevenir o remediar el daño grave a la rama de producción nacional de que se trate y facilitar el ajuste de los productores nacionales, entendiendo por *daño grave* el menoscabo general significativo de una rama de la producción nacional y por *amenaza de daño grave* la clara inminencia de un daño grave a una rama de la producción nacional.

En el Título VII de la Ley de Comercio Exterior se prevé el procedimiento en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda. De este procedimiento conoce la Secretaría de Economía de oficio o a petición de parte y tiene como resultado dos resoluciones, una preliminar y una definitiva. Mediante la primera, la Secretaría de Economía podrá: determinar cuota compensatoria provisional; no imponer cuota compensatoria provisional y continuar con la investigación administrativa; o, dar por concluida la investigación administrativa. A través de la resolución final, la Secretaría de Economía deberá: imponer una cuota compensatoria definitiva; revocar la cuota compensatoria provisional; o, declarar concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria. En el curso de la investigación administrativa puede existir una audiencia conciliatoria, en la cual se proponen formulas de solución y conclusión de la investigación y, de ser procedentes, se emiten como parte de la resolución final.

Las *cuotas compensatorias* se determinan por la Secretaría de Economía y 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.

En el Título VIII se comprende la *promoción de exportaciones*, la cual tendrá como objetivo la consolidación y la mejoría cuantitativa y cualitativa de las exportaciones de productos manufacturados, agroindustriales, servicios y tecnología mexicanos en los mercados internacionales. Para ello se concertarán *programas anuales* con los organismos representativos de sectores productivos a fin de realizar una eficaz asignación de recursos.

Las infracciones, sanciones y recursos se encuentran previstos en el Título IX, ahí se establece que compete a la Secretaría de Economía aplicar las sanciones correspondientes. Se establece el recurso de revocación cuyo objeto es revocar, modificar o confirmar la resolución impugnada; asimismo, los fallos que se dicten con este motivo contendrán la fijación del acto reclamado, los fundamentos legales en que se apoyen y los puntos de resolución. Dicho recurso debe agotarse como requisito de procedencia para el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En los *artículos transitorios* de la Ley de Comercio Exterior se estableció su iniciación de vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Esta publicación se realizó el 27 de julio de 1993 y su iniciación de vigencia fue el 28 de julio de 1993. De igual forma se estableció en este apartado la abrogación de la Ley Reglamentaria

del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior (D.O.F. 13 de enero de 1986) y de la Ley que establece el Régimen de Explotación del oro (D.O.F. 30 de diciembre de 1980). En tanto se expidieran las disposiciones reglamentarias de la Ley de Comercio Exterior permanecerían vigentes diversas disposiciones, a saber: Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional; Reglamento Sobre Permisos de Importación y Exportación de Mercancías Sujetas a Restricciones; Decreto que establece la Organización y Funciones de la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior; Decreto por el que se establece el Premio Nacional de Exportación; y, demás disposiciones expedidas con anterioridad en lo que no se opongan.

### 3. PERMISOS PREVIOS DE IMPORTACIÓN.

Antes de entrar a la contrastación del contenido de los artículos 4 y 5 de la Ley de Comercio Exterior con lo dispuesto mediante el segundo párrafo del artículo 131 constitucional y para una mejor comprensión del tema que se trata, se establecerá como ejemplo, precisamente, a los permisos previos de importación. Para efecto de lo anterior, se definirá previamente lo que se entiende por *permiso previo de importación* en la Ley de Comercio Exterior.

Es importante distinguir que la *importación* es la operación mediante la cual se somete a una mercancía extranjera a la regulación y fiscalización tributaria, para poderla después

libremente destinar a una función económica de uso, producción o consumo. Puede racer en distintos tipos de objetos transportables y se materializa al momento de pasar la línea aduanera e introducirla en el interior del país.<sup>82</sup>

Asimismo, debe distinguirse las regulaciones arancelarias y las restricciones no arancelarias. Las *regulaciones arancelarias* son los impuestos que deben pagar los importadores y exportadores en las aduanas de entrada y salida de las mercancías; y las *restricciones no arancelarias* son las medidas que entorpecen, dilatan o impiden el libre flujo de productos de un mercado a otro y pueden ser de dos tipos: *Cuantitativas* y *cualitativas*; las primeras consisten fundamentalmente en cuotas, licencias o permisos de importación, exportación, establecimiento de precios oficiales y depósitos previos; las segundas, son aquellas cuyas principales aplicaciones son normas sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas, normas de envasado, embalaje y etiquetado, y normas de calidad.<sup>83</sup>

De la reseña antes expuesta sobre la Ley de Comercio Exterior, se observa que en el Título IV de la misma se prevén las medidas de regulación y restricción no arancelarias del comercio exterior, las cuales pueden consistir en *permisos previos*, cupos máximos, marcado de país de origen, certificaciones, cuotas compensatorias y demás instrumentos que se consideren adecuados a los fines de la propia ley.

---

<sup>82</sup> Cfr. WITKER, Jorge y Laura Hernández, *Ob. Cit.*, p. 343.

<sup>83</sup> Cfr. *Ibidem*, págs. 361-362.

De acuerdo con Elvia Arcelia Quintana Adriano, “para analizar los permisos previos de importación es necesario plantear primero en el terreno del derecho administrativo lo que entiende esta materia por *permisos, licencias y autorizaciones*.”<sup>84</sup>

En primer lugar se debe expresar que el *acto administrativo* “es la expresión ejecutiva, unilateral y externa de la voluntad de la ley, a través de autoridad competente, que tiene por objeto declarar, constituir, transmitir, modificar o extinguir situaciones jurídicas concretas, mediante obras, servicios y gestiones públicas a fin de satisfacer necesidades de interés colectivo.”<sup>85</sup>

Los actos administrativos se pueden clasificar en diversos grupos atendiendo a los siguientes criterios: a) el de la naturaleza misma de los actos (actos materiales o actos jurídicos); b) el de las voluntades que intervienen en su formación (voluntad única o concurso de voluntades; c) el de relación que dichas voluntades guardan con la ley (acto obligatorio, reglado o vinculado y el acto discrecional); d) el del radio de aplicación del acto (actos internos y actos externos); e) el razón de su finalidad (actos preliminares y actos de ejecución); y f) el de su contenido y sus efectos jurídicos.<sup>86</sup>

Dentro de la última clasificación Gabino Fraga, diferencia tres categorías de actos administrativos y, a su vez los ejemplifica: 1) Los destinados a ampliar la esfera jurídica de

---

<sup>84</sup> QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia, *El Comercio Exterior de México. Marco Jurídico, Estructura y Política*, 2ª. Ed., Porrúa-UNAM, México, 2003, p. 356.

<sup>85</sup> LESCEUR TALAVERA, Jorge Mario, *Ob. Cit.*, p. 274.

<sup>86</sup> *Cfr.* FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 46ª Ed., Porrúa, México, 2007, págs. 229-235.

los particulares –actos de admisión, la aprobación, la dispensa o condonación, las licencias, permisos o autorizaciones, las concesiones y privilegios de patente-; 2) Los destinados a limitar esa esfera jurídica –órdenes administrativas, actos de expropiación, sanciones y actos de ejecución-; y 3) Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho –actos de registro, de certificación, de autenticación, las notificaciones y las publicaciones-.

El citado autor señala que *la autorización, licencia o permiso*, es un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular. Y agrega que, en la generalidad de los casos en que se adoptado este régimen, existe un derecho preexistente del particular cuyo ejercicio se encuentra restringido (porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad o salubridad públicas o la economía del país) y sólo al satisfacer determinados requisitos que dejan a salvo determinados intereses es cuando la Administración permite el ejercicio de mismo, es decir, la autorización, la licencia, el permiso, constituyen actos que condicionan para un particular el ejercicio de alguno de sus derechos.

Asimismo, indica que constituye un problema la determinación de si tales restricciones pueden también ser justificadas legalmente frente a los textos constitucionales que consagran la libertad y la propiedad de los individuos.

A manera de ejemplos, indica que en materia de propiedad parece fácil encontrar una justificación a dichas restricciones en el artículo 27 constitucional, conforme al cual “la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”; lo cual no sucede de forma similar en materia de libertad de trabajo, pues de conformidad con el primer párrafo del artículo 5o. Constitucional, “A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad...”<sup>87</sup>

Como se establecerá más adelante éste último ejemplo que se indica servirá para determinar algunos de los objetivos del presente estudio, al determinar los alcances de los permisos previos en comercio exterior y en relación con la posible violación al principio de legalidad.

Así las cosas, se puede definir al *permiso de importación* como “el acto administrativo previo por medio del cual la Secretaría de Economía otorga al particular, persona física o moral, la autorización para introducir al país cierta clase de mercancías, bienes de capital e instrumentos tecnológicos previa satisfacción de ciertos requisitos señalados en la ley y en

---

<sup>87</sup> Cfr., *Ibidem*, págs. 234-238.

las disposiciones administrativas.”<sup>88</sup> Los permisos de importación son un tipo de restricción cuantitativa y con ellos se puede ejercer un control selectivo sobre las importaciones y se han utilizado como estímulo para sustituir y racionalizar importaciones, evitar compras de artículos de lujo innecesario y, en general, para disminuir las presiones sobre la balanza comercial.<sup>89</sup>

De lo anterior, se puede colegir que el derecho preexistente, según el caso que nos ocupa, es principalmente el indicado en el artículo 5o. de la Carta Magna, en relación con la libertad de trabajo en torno al comercio, y que para ejercitar el libre comercio se han establecido en nuestro orden jurídico, para ciertas finalidades, determinados requisitos, es decir, la esfera jurídica de las personas físicas o morales se encuentra restringida; y la autoridad ejerce dichas restricciones a través de diversos actos administrativos, que en la especie por su finalidad y contenido tienden a ampliar esa esfera jurídica. Parte de ese tipo de actos administrativos lo constituyen los permisos de importación.

En el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior se establece que se entiende por permisos previo de exportación o importación, el instrumento expedido por la Secretaría de Economía para realizar la entrada y salida de mercancías al o del territorio nacional.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia, *Ob. Cit.*, págs. 357 *infra* y 358 *supra*.

<sup>89</sup> *Cfr.*, *Ibidem*, págs. 358.

<sup>90</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “*Recursos jurídicos*”, en Reglamentos Federales y del Distrito Federal, México, 2009, <http://www.scjn.gob.mx>

En consecuencia y de conformidad con lo antes expuesto, considero se debe distinguir, por un lado, entre la sujeción a permiso previo de importación a determinadas mercancías (acto legislativo); por otro, la medida de regulación o restricción no arancelaria a comercio exterior; y, por último, la resolución que otorga o niega el permiso previo de importación (acto administrativo).

A partir de lo ya expuesto, podría establecerse que, en forma general, por *permiso previo de importación*, se entiende el conjunto de requisitos que establece la autoridad cuyo cumplimiento permitirá a determinada(s) persona(s) destinar una mercancía extranjera a una función económica de uso, producción o consumo en territorio nacional. La sujeción a este requisito por parte de la autoridad constituye un acto legislativo que de forma extraordinaria otorga el Congreso en forma temporal al Ejecutivo Federal.

Asimismo, consideró que el *otorgamiento del permiso previo de importación* mediante la resolución respectiva constituye el acto administrativo emitido por la autoridad que permite destinar una mercancía extranjera a una función económica de uso, producción o consumo en territorio nacional. Lo anterior, permitirá establecer con claridad que en caso de negativa la autoridad respectiva deberá tomar en consideración las garantías que consagra nuestra Constitución, especialmente las contenidas en los artículos 5, 14 y 16.

## A. NATURALEZA JURÍDICA.

El régimen jurídico de los permisos se encuentra a partir de la Constitución, en el artículo 131, así como en la ley reglamentaria de este último, en el reglamento respectivo, acuerdos, circulares y resoluciones.<sup>91</sup>

En la fracción V del artículo 5 de la Ley de Comercio Exterior se establece como una facultad de la Secretaría de Economía “otorgar permisos previos y asignar cupos de importación y exportación.”

En el artículo 21 del mismo ordenamiento se establece que corresponde a la Secretaría de Economía “sujetar la exportación e importación de mercancías a permisos previos”; para ello, se deberá someter dicha sujeción a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior; el formato de las solicitudes, así como los requerimientos de información y los procedimientos de trámite se deberán publicar en el Diario Oficial de la Federación; resolver su expedición en un plazo de 15 días hábiles; en dichos permisos se indicarán las modalidades, condiciones y vigencia a que se sujeten, así como el valor y la cantidad o volumen de la mercancía a exportar o importar y los demás datos o requisitos que sean necesarios; así como los procedimientos establecidos en el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

---

<sup>91</sup> QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia, *Ob. Cit.*, p. 357.

Los permisos previos no se utilizarán en dos situaciones específicas, según lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley de Comercio Exterior: a) Para restringir la importación de mercancías para impedir la concurrencia al mercado interno de mercancías en condiciones que impliquen prácticas desleales de comercio internacional y b) Para restringir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías con el fin de cumplir disposiciones en materia de normas oficiales mexicanas.

Aquí se debe precisar que el permiso previo de importación constituye una medida de regulación y restricción no arancelaria a la importación –artículo 17 de la Ley de Comercio Exterior- y que, según el artículo 16 de la misma ley, podrán establecerse en los siguientes casos:

1. Cuando se requieran de modo temporal para corregir desequilibrios en la balanza de pagos, de acuerdo a los tratados o convenios internacionales en los que México sea parte.
2. Para regular la entrada de productos usados, de desecho o que carezcan de mercado sustancial en su país de origen o procedencia.
3. Conforme a los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte.
4. Como respuesta a las restricciones a exportaciones mexicanas aplicadas unilateralmente por otros países, y

5. Cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología, de acuerdo a la legislación en la materia.

En lo que atañe a la naturaleza jurídica del permiso previo de importación, insisto en que previamente se debe distinguir entre el acto que sujeta a permiso previo la importación de determinadas mercancías del acto que constituye la resolución que recae a la solicitud de un permiso previo de importación, es decir, su otorgamiento o su negativa. El Primero, por su naturaleza jurídica, constituye un acto legislativo, tal y como se ha venido tratando en el desarrollo del presente estudio, pues corresponde a una facultad concedida de forma extraordinaria y temporal al Ejecutivo Federal; mientras que el segundo, constituye un acto administrativo, mismo que como tal debe cumplir diversos requisitos constitucionales y legales, según se verá más adelante.

## B. SOLICITUD, PRORROGA Y MODIFICACIÓN.

El procedimiento y trámite de los permisos previos de importación y exportación se prevé en los artículos 17 a 25 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

### **Solicitud.**

La solicitud para el otorgamiento de un permiso, su prórroga o su modificación se presentará ante la Secretaría de Economía, mediante formato oficial que se publique en el

Diario Oficial de la Federación. Asimismo se publicará en dicho medio los requerimientos de información que realice dicha Secretaría, la cual se referirá, entre otros, a los siguientes aspectos: nombre, razón social y actividad o giro principal del solicitante; régimen que solicita (importación o exportación); fracción arancelaria y descripción detallada de la mercancía; cantidad y valor solicitado; país de origen o destino; y, en su caso especificaciones técnicas de la mercancía o documentación que la acredite.

Para presentar la solicitud y recoger el permisos correspondiente se debe satisfacer los requisitos que establece la Ley de Comercio Exterior y su reglamento, así como acreditarse fehacientemente. Los usuarios habituales podrán obtener una credencial expedida por la Secretaría de Economía. Una vez presentada la solicitud se podrá requerir información o documentación adicional al solicitante y éste tendrá cinco días hábiles para proporcionarla de lo contrario, se tendrá por no presentada la solicitud.

### **Resolución.**

La Secretaría de Economía resolverá dentro de los siguientes 15 días hábiles a su aceptación y el solicitante deberá presentarse dentro de los siguientes 20 días hábiles para conocer la decisión y reclamar su derecho, sin perjuicio de que sea comunicado de tal decisión directamente.

### **Contenido del permiso.**

El permiso especificará, entre otros, los siguientes datos: régimen (importación o exportación); nombre del beneficiario; fracción arancelaria; descripción del producto; valor y cantidad autorizada para importar o exportar; y periodo de vigencia. Dicho permiso no será transferible.

### **Modificación o prórroga.**

El titular o su representante legal podrán solicitar modificación o prórrogas si el permiso se encuentra vigente y se utiliza el formato oficial.

Las modificaciones sólo procederán si se refieren al valor de la mercancía, el país de procedencia o destino, o la descripción del producto sin que se altere su naturaleza.

Las aduanas podrán autorizar una o más prórrogas automáticas sobre la vigencia original del permiso de importación si se demuestra que el embarque de la mercancía se realizó durante el periodo de vigencia del mismo. El plazo de la prórroga será de 30 días naturales (vía marítima) y 7 días naturales (otra vía).

### **C. NO OTORGAMIENTO DEL PERMISO PREVIO DE IMPORTACIÓN.**

Como se ha sostenido más arriba no debe confundirse el permiso previo de importación como medida de regulación o restricción no arancelaria con el acto administrativo que

representa el otorgamiento o la negativa que realiza la autoridad y, menos aún, con el acto legislativo que representa la sujeción a permiso previo de importación de determinadas mercancías, a través de *decretos o acuerdos* publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Como todo acto administrativo, tanto la sujeción de determinadas mercancías a permisos previos de importación como las resoluciones que otorgan o niegan el permiso, deben cumplir con determinados requisitos. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 3 contiene los requisitos que debe cumplimentar todo acto administrativo, a saber:

“Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;

II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;

III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;

V. Estar fundado y motivado;

VI.- (Se deroga)

VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;

VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;

X. Mencionar el órgano del cual emana;

XI.- (Se deroga)

XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.”

De igual forma, en el artículo 4 del mismo ordenamiento se establece que:

“Artículo 4.- Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.”

Al tomar en consideración los dos artículos anteriormente transcritos Jorge M. Lescieur Talavera<sup>92</sup> identifica los siguientes puntos como requisitos del acto administrativo, mismos que servirán a nuestro objetivo de establecer que requisitos deben cumplir los actos administrativos ya citados, es decir, tanto el *Decreto o Acuerdo* que regulan, restringen o prohíben la importación como el *otorgamiento o negativa* del permisos previo de importación:

---

<sup>92</sup> Cfr. LESCIEUR TALAVERA, Jorge Mario, *Ob. Cit.*, págs. 283-285.

- a) Forma escrita y firmada por la autoridad que la expida. En este caso la forma puede variar de conformidad al acto de que se trate. Por ejemplo: un *Decreto*, por medio del cual se establezca la regulación, restricción o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente. (fracción II del artículo 4 de la Ley de Comercio Exterior) o bien un *Acuerdo* mediante el cual se establecen medidas para regular o restringir la importación de mercancías (fracción III del artículo 4 de la Ley de Comercio Exterior), asimismo, las resoluciones que recaen a las solicitudes de permisos previos de importación (fracción III del artículo 21 de la Ley de Comercio Exterior).
- b) Fundamentación y motivación. Este elemento consiste en la exposición y la identificación plena de los preceptos jurídicos vigentes en leyes u otros ordenamientos que facultan a la autoridad para emitir el acto de que se trate. Debe acompañarse con la descripción lógica de los antecedentes, silogismos y conclusiones que condujeron a la autoridad pronunciar su decisión unilateral en tal o cual sentido. Los motivos pueden ser propios o ajenos de la autoridad pero siempre lícitos.
- c) Sujeción a procedimiento legal. La preexistencia de actuaciones procedimentales o procesales, forman parte de la *garantía de legalidad*, pero también intervienen las *de competencia y de audiencia*.
- d) Ausencia de error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto. Este requisito exige la determinación precisa en razón de cuantías, términos, especificaciones, identificaciones geográficas, fórmulas y mecanismos.

- e) Ausencia de dolo o violencia en la emisión del acto. Ambos factores son vicios del consentimiento, tratándose de actos y contratos en general, pero en la especie administrativa deben cuidarse con esmero, pues la potestad unilateral de la autoridad que por ende goza de mayores recursos informativos sobre las cosas, persona y derecho que se involucran en el acto.
- f) Mención del órgano que expide el acto. La competencia es uno de los principales atributos de la autoridad, entendido como el binomio órgano-servidor público, que consiste en un sistema de atribuciones precisas y limitaciones determinadas para ejercer la función gubernativa. Los sujetos activos de la administración pública federal, a partir de la Presidencia de la República están dotados de competencia específica, en atención al objeto funcional de la dependencia, organismo o entidad paraestatal de que se trate y en los grados precisos que la distribución de carga de trabajo necesite. Dichas atribuciones y limitaciones están señaladas en las Leyes Orgánicas y sus Reglamentos, tratándose de organismos y dependencias descentralizados, así como en la Actas Constitutivas, Estatutos y Reglamentos, en el ámbito de las entidades paraestatales.<sup>93</sup> Aquí se debe hacer mención de la autoridad competente para emitir el acto de que se trate, que en el presente estudio, la autoridad competente para restringir las importaciones es el Ejecutivo Federal, acorde al párrafo segundo del artículo 131 constitucional, sin embargo, de acuerdo a lo establecido en la fracción III del artículo 4 en relación con la fracción V del artículo 5, 17, segundo párrafo, todos de la Ley de Comercio Exterior la

---

<sup>93</sup> Cfr. *Ibidem*, págs. 276-277.

Secretaría de Economía puede emitir acuerdos para regular o restringir la importación de mercancías y otorgar permisos previos de importación.

- g) Identificación del expediente, los documentos y los nombres de las personas involucradas en el acto administrativo, así como la mención y la fecha del lugar de la emisión. Aquí se hallan la mayor parte de las deficiencias de la función administrativa en general, ya que implica documentar y reproducir, registrar, canalizar, dar seguimiento, almacenar, cantidades formidables de datos y trámites, con los retrasos naturales que conlleva en demérito de la agilidad y expeditad.
- h) Descripción de la ubicación de la oficina donde pueda ser consultado su expediente o deba ser notificado el acto, por así disponerlo la ley. Al respecto se menciona las posibilidades para expansionar el servicio público mediante la descongestión y desconcentración, a fin de acercar las oficinas gubernamentales a los usuarios.
- i) Mención de los recursos procedentes, en su caso. En tratándose de actos recurribles debe mencionarse dichos medios de impugnación.
- j) Expedición que contenga la decisión expresa de todos los puntos propuestos por las partes o los establecidos por la ley, para el acto de que se trate.
- k) Publicación de las resoluciones en el Diario Oficial de la Federación. En este particular la suprema Corte de Justicia de la Nación ha aceptado que tratándose de expediente voluminosos, bastará con la publicación de aquellos extractos o partes de la resolución que no dejen lugar a dudas sobre el contenido general y detalle del mismo.

Los actos administrativos, como señala, Elvia Arcelia Quintana, son una garantía de la vida social por el poder que de ellos se deriva, deben manifestarse conforme a reglas fijadas y no mediante órdenes particulares; por ello, se precisan como fundamento de la actividad del Estado resoluciones de voluntad terminante, fijas e independientes, de personas individuales. Las autoridades administrativas están obligadas a llenar los requisitos que señale la norma secundaria aplicable, y además las formalidades esenciales del procedimiento, aunque la ley del acto no establezca de forma alguna requisitos y formalidades previamente a la emisión del acto reclamado, en atención a que se halla el imperativo del artículo 14 Constitucional. Asimismo, el artículo 16 de la Constitución exige que todo acto de autoridad funde y motive la causa legal del procedimiento, y para cumplir con este mandamiento deben satisfacerse dos clases de requisitos: uno de forma y otros de fondo. El elemento formal queda surtido únicamente cuando en el acuerdo, orden o resolución se expresan los motivos y se citan las disposiciones legales del caso.<sup>94</sup>

La citada autora continúa señalando que no obstante que una persona ha cumplido con todos los requisitos establecidos en las leyes y reglamentos respectivos, la autoridad ha negado el permiso correspondiente. Para ello, la autoridad recurre a diversos criterios: si los productos a importar al concurrir a mercado nacional no benefician al desarrollo del país; también se indica que es dañino; que hay fabricación nacional; hábitos innecesarios de consumo; prácticas inconvenientes en la comercialización; artículos suntuarios;

---

<sup>94</sup> QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia, *Ob. Cit.*, p. 374.

mercancías que puedan utilizarse como sustitutos; calidad no satisfactoria; precios no adecuados; plazos oportunos de entrega. E incluso, se sabe de casos en que aún cuando se demostró que antes de una restricción se había colocado carta de crédito irrevocable o que, incluso, la mercancía venía en tránsito se negaron permisos. Además como se aprecia una negación se fundamenta más en criterios económicos que jurídicos.

Se agrega a la exposición de Elvia Arcelia Quintana que cuando el presunto importador presenta su solicitud de permiso de importación y ésta se le niega presenta nueva solicitud adicionando la información requerida y le vuelve a ser negada. Posteriormente apela a la petición de reconsideración fundamentado su argumentación y le vuelve a ser negada. Sólo queda recurrir al *juicio amparo*; sin embargo, en la práctica no se recurre al amparo, ya que implica emplear tiempo e impida la agilidad o dinamismo con que se mueve el comercio; por ello, se utiliza la figura del “cabildeo” lo cual, a su vez provoca hábitos innecesarios y corrupción. Concluye la autora al indicar que ante la negativa del permiso previo de importación y la imposibilidad de combatirla jurídicamente por no estar fundamentada y desconocer cuáles fueron los criterios legales que sirvieron de apoyo a los funcionarios de la Secretaría de Economía, los importadores se encuentran ante indefensión jurídica, violando así, los funcionarios de la Secretaría de Economía, la garantía de libertad de los importadores de dedicarse al comercio, que no tiene más facultades que las que expresan las leyes.<sup>95</sup>

---

<sup>95</sup> Cfr. QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia, *Ob. Cit.*, p. 375-376.

De lo anteriormente expuesto, se aprecia que debe establecerse una regulación precisa en torno a los requisitos para la obtención de un permiso previo de importación, a fin de conocer de forma clara y fehaciente las causas de negación, toda vez que al ser una medida de regulación no arancelaria al cumplimentarse todos los requisitos legales no debiera existir una negativa, pues ésta vulnera las garantías de libertad, legalidad y audiencia consagradas en los artículos 5, 14 y 16 constitucionales. De igual forma, como se establecerá en el capítulo subsecuente, también se vulnera el los dispuesto en el artículo 133 de nuestra Carta Magna, debido a la existencia de determinados instrumentos de los que nuestro país forma parte.

## 6. ARTÍCULOS 4º. Y 5º DE LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR.

Como se ha establecido anteriormente, la Ley de Comercio Exterior constituye nuestro objeto de estudio en el presente apartado, sólo por lo que hace al otorgamiento de facultades tanto al Ejecutivo Federal como a la Secretaría de Economía. En consecuencia, de la estructura de la Ley de Comercio Exterior resulta conveniente citar textualmente los artículos contenidos en el *Titulo Segundo. Facultades del Ejecutivo Federal, de la Secretaría de Economía y de las Comisiones Auxiliares*:

“CAPITULO I  
Facultades del Ejecutivo Federal

### **Artículo 4o.- 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;

II. Regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

III. Establecer medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías **a través de acuerdos expedidos por la Secretaría o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente**, y publicados en el Diario Oficial de la Federación;

IV. Establecer medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional procedentes del y destinadas al exterior a través de acuerdos expedidos por la autoridad competente y publicados en el Diario Oficial de la Federación;

V. Conducir negociaciones comerciales internacionales a través de la Secretaría, sin perjuicio de las facultades que correspondan a otras dependencias del Ejecutivo Federal;

VI. Coordinar, a través de la Secretaría, la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados en las actividades de promoción del comercio exterior, así como concertar acciones en la materia con el sector privado, y

VII. Coordinar, a través de la Secretaría, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que administren o controlen una restricción o regulación no arancelaria se encuentren interconectadas electrónicamente con la Secretaría y con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

CAPITULO II. Facultades de la Secretaría de Economía.

**Artículo 5o.- Son facultades de la Secretaría:**

I. Estudiar, proyectar y proponer al Ejecutivo Federal modificaciones arancelarias;

II. Tramitar y resolver las investigaciones en materia de medidas de salvaguarda, así como imponer las medidas que resulten de dichas investigaciones;

III. Estudiar, proyectar, establecer y modificar medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación y tránsito de mercancías;

IV. Establecer las reglas de origen;

**V. Otorgar permisos previos y asignar cupos de exportación e importación;**

VI. Establecer los requisitos de mercado de país de origen;

VII. Tramitar y resolver las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional, así como determinar las cuotas compensatorias que resulten de dichas investigaciones;

VIII. Asesorar a los exportadores mexicanos involucrados en investigaciones en el extranjero en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda o en cualquier otro procedimiento del que pueda resultar una restricción a la importación en otros países;

IX. Coordinar las negociaciones comerciales internacionales con las dependencias competentes y, cuando así lo solicite la Secretaría, con los sectores productivos;

X. Expedir las disposiciones de carácter administrativo en cumplimiento de los tratados o convenios internacionales en materia comercial de los que México sea parte;

XI. Establecer los programas y mecanismos de promoción y fomento de las exportaciones, así como las disposiciones que los rijan, escuchando a los sectores productivos e instituciones promotoras del sector público y privado;

XII. Emitir reglas que establezcan disposiciones de carácter general en el ámbito de su competencia, así como los criterios necesarios para el cumplimiento de las leyes, acuerdos o tratados comerciales internacionales, decretos, reglamentos, acuerdos y demás ordenamientos generales de su competencia, y

XIII. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y los reglamentos.

### CAPITULO III

#### Comisiones auxiliares

Artículo 6o.- **La Comisión de Comercio Exterior** será órgano de consulta obligatoria de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en relación con las materias a que se refieren las fracciones I a V del artículo 4o. de esta Ley. Esta Comisión estará encargada de emitir opinión en los asuntos de comercio exterior de conformidad a lo establecido en la presente Ley.

Asimismo, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán hacer públicos, en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los anteproyectos de disposiciones derivadas de la presente Ley. Las organizaciones empresariales reconocidas por la Ley de Cámaras y sus Confederaciones en su carácter de organismos de interés público, así como las asociaciones, instituciones y agrupamientos que los coordinen frente al Gobierno Federal, que representen a nivel nacional los intereses del gremio industrial, comercial, agropecuario, de servicios y aduanal del país, así como cualquier otro interesado, podrán emitir una opinión sobre los anteproyectos mencionados.

La Comisión revisará, de oficio o a petición de los organismos mencionados en el párrafo anterior, las medidas de regulación y restricción al comercio exterior que se encuentren

vigentes, a fin de recomendar las modificaciones a que haya lugar. Además podrá celebrar audiencias públicas con los interesados.

Artículo 7o.- **La Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones** auxiliará al Ejecutivo Federal en relación a la facultad a que se refiere la fracción VI del artículo 4 de esta Ley.

Esta Comisión estará encargada de analizar, evaluar, proponer y concertar acciones entre los sectores público y privado en materia de exportaciones de bienes y servicios, para facilitar, promover, diversificar y consolidar el intercambio comercial, así como el fortalecimiento de la planta productiva nacional.

Artículo 8o.- La presidencia y el secretariado técnico de ambas comisiones estarán a cargo de la Secretaría. El Ejecutivo Federal determinará las dependencias, entidades y organismos que integrarán cada comisión y reglamentará su funcionamiento.”<sup>96</sup> Énfasis añadido.

Uno de los objetivos del presente estudio consiste en responder, entre otras cuestiones, si un Secretario de Estado en uso de sus atribuciones, en este caso el de Economía es competente o no para otorgar permisos previos de importación o exportación, es decir, si tiene o no facultades la Secretaría de Economía para expedir medidas no arancelarias en materia de comercio exterior. Así las cosas, se observa, de la transcripción anterior, que en el contenido del artículo 4o. se establecen las facultades del Ejecutivo Federal, de las cuales importan al presente estudio la contenida en la fracción III, misma que se puede leer de la siguiente forma: ***el Ejecutivo Federal tendrá facultades para establecer medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la Secretaría de Economía o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente, y publicados en el Diario oficial de la Federación.***

---

<sup>96</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “*Recursos jurídicos*”, en Leyes Federales y del Distrito Federal, México, 2009, <http://www.scjn.gob.mx>

Asimismo, en el texto de la fracción V del artículo 5o. de la Ley de Comercio Exterior se establece que **son facultades de la Secretaría de Economía otorgar permisos y asignar cupos de exportación e importación.**

A continuación se presenta una comparación de cada una de las facultades que mediante el contenido del segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se confieren al Ejecutivo Federal con las que importan al presente estudio y que se contienen en los artículos 4 y 5 de la Ley de Comercio Exterior:

SEGUNDO PÁRRAFO DEL ART. 131 DE LA CPEUM		ARTÍCULO 4 DE LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR
Se <b>podrá</b> facultar al <b>Ejecutivo Federal</b>		El <b>Ejecutivo Federal</b> tendrá las siguientes facultades
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuando lo estime <b>“urgente”</b></li> <li>• <b>Finalidad:</b> Regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio del país.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, y para crear otras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, <b>de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</b> (Fracción I del art. 4).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, <b>de conformidad con el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</b> (Fracción II del art. 4).</li> </ul>
<p><b>Comentario.</b> No se faculta a Secretaría alguna para emitir acuerdos.</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías <b>a través de acuerdos expedidos por la Secretaría o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente,</b> y publicados en el Diario Oficial de la Federación. (Fracción III del art. 4).</li> </ul> <p><b>Comentario.</b> No se corresponde con la redacción del texto constitucional que una Secretaría tenga facultades para establecer medidas de regulación o restricción a la exportación e importación de mercancías.</p> <p>Se observa además que no se incluye la leyenda “... de conformidad con el artículo 131 de la</p>

	Constitución...”, lo cual si ocurre con las fracciones I y II del artículo 4 de la Ley de Comercio Exterior.
<b>Comentario.</b> No se faculta a Secretaría alguna para emitir acuerdos.	<p>Establecer medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional procedentes del y destinadas al exterior <b>a través de acuerdos expedidos por la autoridad competente</b> y publicados en el Diario Oficial de la Federación. (Fracción IV del art. 4).</p> <p><b>Comentario.</b> De la lectura integral de la Ley de Comercio exterior, se desprende que la autoridad competente puede ser el Ejecutivo Federal o alguna Secretaría de Estado. No se corresponde con la redacción del texto constitucional que una Secretaría tenga facultades para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional procedentes del exterior. Se observa además que no se incluye la leyenda “... de conformidad con el artículo 131 de la Constitución...”, lo cual si ocurre con las fracciones I y II del artículo 4 de la Ley de Comercio Exterior.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Aprobación.</b> El Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.</li> </ul>	<b>Comentario.</b> No existe referencia en el artículo 4 de la Ley de Comercio Exterior vigente.

Atendiendo en forma literal al contenido del segundo párrafo del artículo 131 constitucional se puede observar, conforme al cuadro arriba inserto, que lo establecido en las fracciones III y IV del artículo 4 de la Ley de Comercio Exterior no se corresponde con el universo de facultades que, según la Carta Magna, podrá tener el Ejecutivo Federal en materia de comercio exterior. Es decir, la Ley en la materia va más allá de la redacción constitucional, al establecer que se puede facultar a determinadas Secretarías de Estado para emitir acuerdos específicos en las materias cuya competencia podrá ser conferida sólo al Ejecutivo Federal.

Debemos recordar que el segundo párrafo del artículo 131 constitucional faculta al Ejecutivo Federal en tres grandes campos fundamentales para el comercio exterior de

nuestro país: en materia arancelaria; en materia de regulación a las importaciones y a las exportaciones; y, en materia de restricciones a la circulación por territorio nacional de mercancías extranjeras. Facultades a las que se hace referencia claramente en las fracciones I y II de la Ley de Comercio Exterior; sin embargo, éste ordenamiento amplía por demás las facultades del Ejecutivo Federal para autorizarle que a través de Secretarías de Estado emita diversos acuerdos relacionados con las materias ya citadas. Pero todavía más, la Ley de Comercio Exterior contempla facultades propias de una Secretaría de Estado, en el caso la de Economía, mismas que no se prevén en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional; así las cosas, en una continuación del cuadro antes señalado se visualiza lo siguiente:

SEGUNDO PÁRRAFO DEL ART. 131 DE LA CPEUM	LEY DE COMERCIO EXTERIOR
Se podrá facultar al Ejecutivo Federal	Son facultades de las Secretaría de Economía:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existe facultad expresa alguna para engrosar la esfera de atribuciones de la Secretaría de Economía.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Estudiar, proyectar, establecer y modificar medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación y tránsito de mercancías. (Fracción III del art. 5).</b></li> </ul> <p><b>Comentario.</b> No existe facultad expresa para que la Secretaría de Economía establezca y modifique medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, así como para la circulación y tránsito de mercancías.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existe facultad expresa alguna para engrosar la esfera de atribuciones de la Secretaría de Economía.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Otorgar permisos previos y asignar cupos de exportación e importación. (Fracción V del artículo 5).</b></li> </ul> <p><b>Comentario.</b> No existe facultad expresa para que la Secretaría de Economía establezca y modifique medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, así como para la circulación y tránsito de mercancías.</p>

Del cuadro anterior se desprende que no existe disposición expresa en la Constitución que permita o faculte a la Secretaría de Economía para establecer y modificar medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación y tránsito de mercancías y menos aún, en la especie, otorgar permisos previos y asignar cupos de exportación e importación.

Se debe precisar que el texto constitucional indica “El Ejecutivo Federal podrá ser facultado...”, mientras que a través del contenido del artículo 4 de la Ley de Comercio Exterior se menciona “El Ejecutivo tendrá las siguientes facultades...”, y por último, en el artículo 5 se define que “Son facultades de la Secretaría de Economía...”.

Lo anterior, muestra que la Ley de Comercio Exterior no sólo faculta al Ejecutivo Federal en diversos rubros sino que además distingue a una Secretaría de Estado como facultada para otros. De ahí que se hace necesario determinar si el Ejecutivo Federal al que se refiere la disposición constitucional incluye o permite facultar a una Secretaría de Estado, como la de Economía, hipótesis que nos plantea la siguiente interrogante: Al indicarse en el contenido del segundo párrafo del artículo 131 constitucional “El Ejecutivo Federal podrá ser facultado...” ¿se refiere se refiere al Titular del Poder Ejecutivo, es decir, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, o bien, se hace alusión a toda la Administración Pública Federal citada en el artículo 90 de la propia Constitución? y, como tal, la facultad del Congreso para legislar en materia de comercio exterior podrá ser delegada de forma temporal y extraordinaria no sólo al Presidente de los Estados Unidos

Mexicanos sino también a diversos Secretarios de Despacho y, en la materia, al Secretario de Economía.

En relación con este tema, Juan Manuel Saldaña Pérez nos indica que las facultades que otorga el Congreso de la Unión a la Secretaría de Economía o a la Secretaría de Estado que corresponda, para establecer medidas de regulación o restricción no arancelaria (fracciones III, IV, V, VI y VII del artículo 5o. de la Ley de Comercio Exterior), ha sido cuestionada ante las tribunales y añade que sobre el particular se han planteado dos posturas:

**A)** Conforme a lo previsto en el artículo 73 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos **el Congreso tiene la facultad de imponer medidas no arancelarias** para restringir o prohibir la importación, exportación, circulación y tránsito de mercancías, **y a su vez puede otorgar esta facultad al Ejecutivo Federal**, conforme a lo previsto en los artículos 49 y 131 segundo párrafo de la propia Constitución. Al respecto, se argumenta que **el Congreso solamente puede conceder la facultad** de imponer medidas no arancelarias **al Presidente de la República y no a un Secretario de Estado**, por lo que el artículo 5 de la Ley de Comercio Exterior resultaría inconstitucional, así como la imposición de medidas no arancelarias por parte de autoridades distintas al Presidente de la República.

**B) El Congreso de la Unión puede facultar no solo al Presidente de la República** para imponer medidas no arancelarias, **sino también a los titulares de las Secretarías de Estado**, si esto fuere necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Al respecto, se argumenta que se trata de una facultad implícita que tiene el Congreso para delegar funciones a los Secretarios de Estado para imponer medidas no arancelarias. En defensa de esta postura, se aduce que **la facultad de la Secretaría de Economía** para imponer cuotas compensatorias (medidas no arancelarias) **no deviene en una delegación del Presidente sino de una Ley emitida por el Congreso.**<sup>97</sup> Al tratar un tema similar Oscar Cruz Barney agrega que resulta “absurdo pensar que se trata de una facultad indelegable, pues con ese criterio todas las facultades contenidas en el artículo 89 constitucional deberían ser ejercidas personalmente por el presidente, supuesto de imposible ejecución.”<sup>98</sup>

Juan Manuel Saldaña Pérez agrega que “los defensores de la primera postura consideran que el **Congreso de la Unión tiene la facultad originaria para legislar** en toda la República sobre comercio, y particularmente para establecer contribuciones en dicha materia, conforme a lo previsto en las fracciones X y XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente; y que **del artículo 49 constitucional se desprende que el Congreso mediante una Ley** (Ley de Comercio Exterior) **podrá conceder facultades extraordinarias para legislar a una persona o individuo** (Presidente de la República o

---

<sup>97</sup> Cfr. SALDAÑA PÉREZ, Juan Manuel, *Comercio Internacional. Régimen Jurídico Económico*, 2ª. ed., Porrúa-Universidad Panamericana, México, 2008, págs. 63-65.

<sup>98</sup> CRUZ BARNEY, Oscar, *Solución de Controversias y Antidumping en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Porrúa-UNAM, México, 2002, p 67, *in infra*.

Ejecutivo Federal) en materia de comercio exterior, esto es para imponer medidas arancelarias y no arancelarias a la importación y exportación de mercancías, conforme a lo previsto en el artículo 131, segundo párrafo. Además señalan que en la práctica, la aplicación de medidas arancelarias si cumple el texto constitucional, pues el Congreso establece aranceles a la importación y exportación (Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación) y el Presidente de la República mediante un Decreto los aumenta, disminuye y suprime. Sin embargo, las medidas no arancelarias son impuestas por los Secretarios de Estado y en ocasiones por funcionarios de menor jerarquía, pues se ha considerado erróneamente que el Congreso de la Unión mediante una ley puede autorizar el ejercicio de facultades extraordinarias para legislar a funcionarios distintos al Presidente de la República, lo cual resulta inconstitucional, ya que con esta postura se concluiría **que el Congreso mediante una ley podría autorizar a Secretarios de Estado y funcionarios de menor jerarquía para legislar (subsecretarios, directores, jefes de departamento, etc.), esto es para imponer “medida arancelarias” y “no arancelarias” al comercio exterior, lo cual resulta inconstitucional.**<sup>99</sup>

En los capítulos anteriores, se ha señalado de forma contundente que la facultad consignada en el párrafo segundo del artículo 131 constitucional deriva de una reforma conjunta con el artículo 49 constitucional, en la que se establece una facultad **extraordinaria y temporal** para legislar en materia de comercio exterior al Ejecutivo

---

<sup>99</sup>SALDAÑA PÉREZ, Juan Manuel, *Ob. Cit.*, págs. 63-65.

Federal, es decir al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y no a los diversos componentes de la Administración Pública Centralizada.<sup>100</sup>

Si bien es cierto que, **actualmente la Secretaría de Economía realiza facultades** relacionadas con medidas de regulación no arancelarias **con fundamento en la Ley de Comercio Exterior la cual es vigente** y que, evidentemente, éste instrumento gozó del proceso de creación de leyes en el que el propio Congreso de la Unión fue partícipe; así mismo que, **la facultad del Congreso para legislar en materia de comercio exterior no le ha sido quitada sino que es vigente y se encuentra cedida en forma extraordinaria y temporal al Ejecutivo Federal** no sólo porque así se establece en el artículo 131 constitucional sino porque como ya se indicó éste es resultado de una reforma conjunta con el vigente texto del artículo 49 constitucional; también es cierto que, **en ninguno de los dos artículos constitucionales se establece de manera expresa que dicha facultad pueda ser delegada de forma extraordinaria y temporal a ninguna otra entidad sino únicamente al Ejecutivo Federal.** En consecuencia, lo establecido en la fracción IV del artículo 4o., así como lo establecido en las fracciones III y V del artículo 5o., todos de la Ley de Comercio Exterior van más allá de lo establecido en el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que faculta al Secretario de Economía para establecer y modificar medidas de regulación y restricción no

---

<sup>100</sup> De acuerdo con el párrafo tercero del artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

arancelarias a la exportación, importación, circulación y tránsito de mercancías u otorgar permisos previos y asignar cupos de importación y exportación.

Asimismo, si por un lado, se tiene que **la facultad del Congreso para legislar en materia de comercio exterior es expresamente establecida en la Constitución** (artículo 73, fracción X); y, por otro lado, que en tratándose de las materias de comercio exterior aludidas en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional en relación con el artículo 49 constitucional, **existe expresamente la facultad delegada en forma extraordinaria y temporal para legislar sólo al Ejecutivo Federal; ello no deriva en que el Congreso, precisamente, por tener facultades para legislar en materia de comercio exterior pueda facultar por medio de cualquier ley, en este caso de una ley ordinaria,<sup>101</sup> a funcionario distinto al Ejecutivo Federal, en la especie, al Secretario de Economía para establecer medidas de regulación y restricción no arancelarias; menos aún permite concluir que éste último ejerza tales facultades sin la característica por medio de la cual se consideró que se regularía su ejercicio, es decir, sin que se informara anualmente al Congreso del uso que de la misma se hubiese realizado.**

Aunado a lo anterior, se tiene también que con la sola entrada en vigencia de la Ley de Comercio Exterior, en la que se contienen las facultades previstas en la fracción IV del artículo 4o., así como lo establecido en las fracciones III y V del artículo 5o., para el

---

<sup>101</sup> De acuerdo con la clasificación de las normas jurídicas desde el punto de vista de su jerarquía las normas jurídicas son Constitucionales, Ordinarias, Reglamentarias e Individualizadas. Cfr. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 58a. Ed., Porrúa, México, 2005, págs. 83-86.

Ejecutivo Federal y para el Secretario de Economía, respectivamente, **dichas facultades ya no son otorgadas sólo de forma *temporal* sino de forma *permanente***. Ello es así en virtud de que no se establece referencia alguna a la obligación de informar de forma anual al Congreso de la Unión del uso que se hubiere hecho de tales facultades, requisito que sí se encuentra establecido en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional, tal y como se observa en el los cuadros antes indicados.

Con motivo de las observaciones anteriormente abordadas, la primera en el sentido de que la Ley de Comercio Exterior en los artículos indicados va más allá de lo establecido en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional y, la segunda, en relación con el ahora carácter *permanente* y no *temporal* (anual) de la facultad concedida al Ejecutivo Federal, el jurista Alfonso Nava Negrete indica que la Ley de Comercio exterior con motivo de la primera observación resulta inconstitucional y con motivo de la segunda anticonstitucional.<sup>102</sup> La Ley de Comercio Exterior es una ley por cuya naturaleza y jerarquía se encuentra por debajo del ámbito de aplicación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, situación que se analizará más adelante.

De lo anteriormente expuesto, se concluye que la Secretaría de Economía no resulta tener competencia para establecer y modificar medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación y tránsito de mercancías u otorgar permisos previos y asignar cupos de importación y exportación; es decir, no tiene

---

<sup>102</sup> Cfr. NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, p. 66.

facultades la Secretaría de Economía para expedir medidas no arancelarias en materia de comercio exterior, toda vez que sólo tiene sustento en una ley ordinaria y no existe un sustento Constitucional establecido en forma precisa.

## CAPITULO V. JERARQUÍA DE LAS LEYES EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO.

### 1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

El objetivo del presente apartado es estudiar la jerarquía normativa en nuestro derecho positivo vigente y, posteriormente, con base en dicho estudio aunado a lo indicado en los capítulos que anteceden, determinar la forma en que se considera que se vulneran tanto el contenido del artículo 133 de nuestra Ley Suprema como diversos tratados o convenios internacionales de los que nuestro país forma parte; ello con motivo del ejercicio por parte del Ejecutivo Federal de las facultades que se contienen en el párrafo segundo del artículo 131 constitucional en materia de comercio exterior.

Para la comprensión y análisis de la jerarquía normativa de leyes en el orden jurídico mexicano, se hace necesario precisar el significado de diversos conceptos que guardan estrecha relación con el tema planteado. En consecuencia, durante el desarrollo del presente capítulo se revisarán, entre otros, los conceptos de sistema jurídico, orden jurídico, jerarquía normativa, principio de supremacía constitucional y tratados internacionales. Lo anterior es fundamental para entender la concepción del derecho como sistema que permite explicar la forma en que diversas normas jurídicas se relacionan.

Carla Huerta Ochoa nos menciona que “la distinción entre sistema y orden jurídico resulta de la naturaleza dinámica del derecho, por lo que el sistema comprende la totalidad de las normas que se correlacionan en virtud de la unidad que conforman de acuerdo con una determinada estructura “deductiva” a partir de un principio específico (la Constitución), y de conformidad con los criterios que lo ordenan. El *sistema* se integra por una secuencia de conjuntos de normas vigentes en distintos momentos definidos temporalmente por los cambios en el conjunto de normas jurídicas generales; y el *orden jurídico* se define como cada uno de esos conjuntos de normas vigentes en momentos específicos distintos.”<sup>103</sup>

Como se puede apreciar la autora nos explica la diferencia entre sistema jurídico y orden jurídico mediante una distinción relativa a su operatividad en el tiempo. Explica que un orden jurídico puede ser concebido como un árbol o cadena de normas que inicia con la norma suprema a la cual se subordinan las demás disposiciones secundarias de conformidad con los criterios de jerarquía y competencia establecidos. Agrega que la distinción entre sistema y orden jurídicos permite la identificación de conflictos normativos auténticos, ya que éstos solamente se pueden producir entre normas vigentes que comparten el mismo ámbito de aplicación, esto es, dentro de un mismo orden jurídico.<sup>104</sup> Esta última situación se abordará al plantear la posible constitución de un conflicto normativo entre determinados tratados o convenios internacionales y las fuentes jurídicas internas de comercio exterior en nuestro país.

---

<sup>103</sup> HUERTA OCHOA, Carla, *Conflictos Normativos*, 2ª. Ed., UNAM-Instituto de Investigaciones jurídicas, México, 2007, p. 34.

<sup>104</sup> *Cfr. Ibidem*, págs. 27-35.

Ahora bien, se debe precisar que se entiende por jerarquía normativa. El vocablo *jerarquía* se define como la “gradación de personas, valores o dignidades”<sup>105</sup>; el término *gradación* se define como la “disposición o ejecución en grados sucesivos, ascendentes o descendentes”<sup>106</sup>. Entre las acepciones del término *normativo (va)* se encuentran las siguientes: a) “conjunto de normas aplicables a una determinada materia o actividad” y b) “que fija la norma”<sup>107</sup>. Así, desde el punto de vista gramatical, la expresión *jerarquía normativa* puede entenderse como la disposición de un conjunto de normas en grados sucesivos, ascendentes o descendentes.

La jerarquía normativa puede definirse como “la gradación de las normas jurídicas pertenecientes a un determinado sistema jurídico, conforme al cual las normas inferiores están determinadas por las de rango superior, hasta llegar a la norma cúspide, la Constitución, que representa el fundamento último de validez y unidad de dicho sistema.”<sup>108</sup>

---

<sup>105</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, T. H-Z, 22ª. Ed., Espasa Calpe, Madrid, 2001, p. 1318.

<sup>106</sup> *Ibidem*, T. A-G, p. 1149.

<sup>107</sup> *Ibidem*, T. H-Z, p. 1589.

<sup>108</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La Jerarquía Normativa de los Tratados Internacionales en el Derecho Mexicano*, Dirección General de Coordinación de Compilación y Sistematización de tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2008, p. 8.

Entendida así la jerarquía normativa se sintetiza en diversos elementos<sup>109</sup>, los cuales se enuncian enseguida:

1. Se traduce en la gradación de normas pertenecientes a un sistema. Todo sistema se integra por una pluralidad de normas, las cuales deben ser sistematizadas, es decir, ordenadas por rangos o estratos sucesivos ascendentes y descendentes. Las normas encuentran en una relación de inferioridad o superioridad con respecto al resto, implica un nexo de supra-subordinación.
2. Las normas inferiores están determinadas por las de rango superior. Para considerar a una norma como válida y eficaz debe fundarse y derivarse de otra de mayor rango. Las normas inferiores se encuentran subordinadas a las superiores.
3. A gradación de las normas tiene como límite la norma cúspide, representada por la Constitución. La sucesión de normas debe derivar de la norma suprema, denominada norma fundante.
4. La norma superior representa el fundamento de unidad y validez de todas las normas que integran el sistema. Para que las disposiciones sean consideradas válidas e integrantes del sistema jurídico deben ser conformes y derivar de la norma fundante, que determina la jerarquía de todas las demás y permite la unidad del sistema jurídico. Todas las normas mediata o inmediatamente subordinadas a la ley fundamental del orden jurídico forman parte de él.

---

<sup>109</sup> Cfr. *Ibidem*, págs. 8-9.

En el contenido de nuestra norma principal, es decir, nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pilar de nuestro sistema y orden jurídicos, encontramos el fundamento de la jerarquía normativa en el artículo 133; esto es, el fundamento legal de la gradación de normas jurídicas conforme a la cual las normas inferiores se encuentran determinadas por las de rango superior hasta llegar a la cúspide (la propia constitución), siendo ésta el último fundamento de validez y unidad de nuestro sistema jurídico. De este artículo en particular se tratará en el apartado que continúa la presente exposición.

## 2. EL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

Como se ha establecido, la jerarquía normativa en nuestro sistema jurídico se encuentra contemplada en la Norma Suprema 133, la cual contiene diversas inconsistencias que hacen difícil su interpretación.<sup>110</sup> En el texto del artículo 133 constitucional vigente se establece lo siguiente:

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

Jorge Carpizo, ha señalado que el texto transcrito contiene diversas disposiciones entre las cuales encontramos las siguientes: “a) la supremacía de la Constitución; b) la jerarquía de

---

<sup>110</sup> Cfr. BLANCO TATTO, Alejandro, *El fenómeno Antinómico en el Derecho Positivo Mexicano. Hacia un Paradigma Axiológico de la Justicia*, Porrúa, México, 2004, p. 43

las normas en el orden jurídico mexicano; c) que los tratados celebrados de conformidad con las disposiciones de la propia constitución son normas internas del orden jurídico mexicano; d) las pautas para resolver los posibles conflictos normativos entre las normas federales y locales; e) la vinculación de los jueces locales a la Constitución Federal; y f) el respeto a la supremacía constitucional por parte de todas las autoridades, incluyendo las administrativas, de manera que no deben aplicar una ley si es inconstitucional.”<sup>111</sup>

**La supremacía de la Constitución.** En su connotación gramatical el vocablo *supremacía* tiene como acepciones las de “grado supremo en cualquier línea” y “preeminencia, superioridad jerárquica”. La voz constitucional se define como “pertenencia o relativo a la Constitución de un Estado”; uno de los significados de Constitución es el de “ley fundamental de un estado que define el régimen básico de los derechos y libertades de los ciudadanos y los poderes e instituciones de la organización política. Así, desde el punto de vista gramatical, se puede definir la supremacía constitucional como la preeminencia o superioridad jerárquica de que goza la Norma Fundamental del Estado.”<sup>112</sup>

Jorge Carpizo muestra que el concepto de supremacía constitucional deriva dos principios: “a) el de legalidad, conforme al cual todo acto contrario a la constitución, carece de valor

---

<sup>111</sup> CARPIZO, Jorge, *Nuevos Estudios Constitucionales*, México, Porrúa, 2000, p. 43, citado por CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, “Comentarios al artículo 133”, en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, Tomo XX, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 835.

<sup>112</sup> Cfr. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Ob. Cit.*, p. 14.

jurídico, y b) cada órgano tiene su competencia que no es delegable, salvo en los casos que señale expresamente la constitución.”<sup>113</sup>

Al tratar el tema Burgoa Orihuela relaciona los conceptos de fundamentalidad y supremacía de la Constitución. La primera, denota una cualidad que hace a dicho instrumento jurídico calificarlo como la *Ley fundamental del Estado*, lo cual entraña, “por ende que dicha Constitución sea el ordenamiento básico de toda la estructura jurídica estatal, es decir, el cimiento sobre el que se asienta el sistema normativo de derecho en su integridad.”<sup>114</sup> Así razona el autor citado que si la Constitución es fundamental es de modo inescindible la ley suprema. “*Fundamentalidad y supremacía, por ende son dos conceptos inseparables que denotan dos cualidades concurrentes en toda Constitución jurídico-positiva*, o sea, que ésta es suprema por ser fundamental y es fundamental porque es suprema.”<sup>115</sup> La supremacía de la Constitución “implica que ésta sea el ordenamiento cúlpe de todo el derecho positivo del estado, situación que la convierte en el índice de validez formal de todas las leyes secundarias u ordinarias que forman el sistema jurídico estatal, en cuanto que ninguna de ellas debe oponerse, violar o simplemente apartarse de las disposiciones constitucionales.”<sup>116</sup> Si esto último se registra, “la ley que provoque estos fenómenos carece de “validez formal”, siendo

---

<sup>113</sup> CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, p. 296.

<sup>114</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 20ª. Ed., Porrúa, México, 2009, p. 357-358.

<sup>115</sup> *Ibidem*, p. 359.

<sup>116</sup> *Idem*.

susceptible de declararse “nula”, “inválida”, “inoperante” o “ineficaz” por la vía jurisdiccional o política que cada orden constitucional correcto y específico establezca.”<sup>117</sup>

El principio de supremacía constitucional es aquél “conforme al cual la constitución es la norma cúspide del orden jurídico nacional, fuente de validez de todas las normas y actos de autoridad, y base de la unidad del sistema normativo.”<sup>118</sup>

La anterior definición es precisa y contiene los siguientes elementos. 1) Se trata de una máxima que ubica a la constitución como norma cúspide del orden jurídico nacional. Como indica en el proloquio siguiente: “*Sobre la Constitución nada; bajo la Constitución todo*”<sup>119</sup>. 2) Es la fuente de validez normativa. Las normas o actos contrarios, como ya se ha establecido, al Pacto Federal, carecen de validez, por no ajustarse a sus disposiciones. Y 3) Es la base de la unidad del sistema normativo. Todas las demás normas deben derivar de la ley suprema y emitirse con base en los órganos y competencias por ella establecidos, lo que da coherencia al orden jurídico nacional.

**Jerarquía normativa.** Las normas jurídicas pueden ordenarse conforme diversos criterios. Al respecto, Eduardo García Máynez indica que clasificar las normas es un problema de perspectiva; sin embargo, las clasificaciones tienen valor cuando responden a exigencias de orden práctico o necesidades sistemáticas. Uno de los criterios para clasificar las

---

<sup>117</sup> *Idem.*

<sup>118</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Ob. Cit.*, p. 18.

<sup>119</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Ob. Cit.*, p. 359.

normas lo es el de su jerarquía, mediante el cual se distinguen relaciones de coordinación entre normas de un mismo rango y relaciones de supra o subordinación, entre normas de diferente rango; este criterio permite una ordenación escalonada de las normas y revela el fundamento de su validez.<sup>120</sup>

De acuerdo con el autor citado “el orden jerárquico normativo de cada sistema de derecho se compone de los siguientes grados: 1. Normas constitucionales. 2. Normas Ordinarias. 3. Normas reglamentarias. 4. Normas individualizadas.”<sup>121</sup>

**Jerarquía normativa en México.** Por otra parte, el orden jerárquico en nuestro derecho mexicano, de acuerdo a lo establecido en el artículo 133 de nuestra Carta Magna, revela, según García Máynez<sup>122</sup>, existen dos grados superiores de jerarquía normativa de nuestro derecho, los cuales se integran por: 1) La Constitución Federal y 2) Las Leyes Federales y los tratados internacionales. De esa forma clasifica a las norma integrantes de nuestro orden jurídico de con la siguiente distribución jerárquica:

DERECHO FEDERAL	
1. Constitución Federal.	2. Leyes Federales y Tratados.
DERECHO LOCAL	
<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Leyes Ordinarias.</li> <li>2. Leyes Reglamentarias.</li> <li>3. Normas Individualizadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constituciones Locales.</li> <li>Leyes ordinarias.</li> <li>Leyes Reglamentarias.</li> <li>Leyes Municipales.</li> </ul>

<sup>120</sup> Cfr. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 58ª. Ed., Porrúa, México, 2005, págs. 78-83.

<sup>121</sup> *Ibidem*, p. 85.

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 87-88.

	Normas individualizadas.
ÁMBITO ESPACIAL DE VIGENCIA <sup>123</sup> : Distrito Federal y zonas a que se refiere el artículo 48 constitucional. <sup>124</sup>	ÁMBITO ESPACIAL DE VIGENCIA: Estados Federados y zonas dependientes de los Gobiernos de dichos Estados, según el artículo 48 constitucional.

Una primera noción de la jerarquía de leyes en México permite plantear la estructura del artículo 133 constitucional de la siguiente forma: “En la cúspide de las normas jurídicas está la Constitución Federal. Debajo de ésta, en un plano de igualdad, se ubican las leyes emanadas del Congreso de la Unión y los tratados internacionales acordes con ella - puesto que forman parte de la ley suprema de toda la Unión, sin que tal carácter dependa de que los unos sean conforme con los otros-. Por último, dentro de dicha estructura se encuentran las constituciones y leyes locales.”<sup>125</sup>

En forma similar, Jorge Carpizo distingue “la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano, a saber: I) Constitución Federal, II) Leyes Constitucionales y Tratados, III) derecho federal y derecho local.”<sup>126</sup>

<sup>123</sup> Por su ámbito de validez de las normas se señalan cuatro rubros de clasificación: el espacial –constituido por el territorio en el que el precepto es aplicable-; el temporal –en atención al lapso durante el cual las normas conservan su vigencia-; el material –por la materia o materias reguladas-; y, el personal –respecto a los sujetos que obliga-. HOFMAN E., Ruperto, *Introducción al Estudio del Derecho*, 2ª. Ed., Universidad Iberoamericana, México, 1998, p 61, citado por SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Ob. Cit.*, p. 11, *in infra*.

<sup>124</sup> El artículo 48 constitucional establece que “Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados.”

<sup>125</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Ob. Cit.*, p. 99.

<sup>126</sup> CARPIZO, Jorge, *Ob. Cit.*, p. 442.

De lo anteriormente expuesto y en atención a contenido del artículo 133 constitucional, en una primera apreciación, se distinguen los principales niveles jerárquicos en nuestro país, los siguientes:

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Las leyes del congreso de la unión y los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado.
3. Las leyes federales y locales.

Se indica que se trata de una primera apreciación, toda vez que, según se verá más adelante, en el más reciente pronunciamiento al respecto por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se precisa la gradación de normas en nuestro orden jurídico mexicano.

**Tratados Internacionales.** “El término *tratado* proviene del latín *tractatus*, y entre sus significados se encuentran los de: “ajuste o conclusión de un negocio o materia, después de haberse conferido y hablado sobre ella”, acuerdo entra naciones y documento en el que consta” y “acuerdo entre estados celebrado para ordenar sus relaciones recíprocas en materia cultural, económica, etcétera, o para resolver un conflicto surgido entre ellos, o para prevenirlo”. A su vez el vocablo “internacional” de *inter-* y *nacional*, se refiere a “perteneciente o relativo a países distintos del propio”. Por tanto, desde el punto de vista

gramatical, puede establecerse que un tratado internacional es una concertación, pacto o acuerdo que, sobre determinado negocio o materia, celebran dos o más naciones.”<sup>127</sup>

En cuanto a la legislación existente en materia de celebración de tratados internacionales en México encontramos dos instrumentos jurídicos, a saber, Ley sobre la Celebración de Tratados y la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica.<sup>128</sup>

En el punto I del artículo 2o. de la Ley Sobre la Celebración de Tratados se establece que por tratado se entiende “el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no a celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante la cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.”<sup>129</sup> En el mismo sentido, la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica<sup>130</sup>, en su artículo 2o., párrafo primero, remite a la Ley sobre la celebración de Tratados, para definir aquéllos.

---

<sup>127</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Ob. Cit.*, p. 19.

<sup>128</sup> *Cfr.* SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN E INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, *La Jerarquía de los Tratados Internacionales respecto a la legislación general, federal y local, conforme al artículo 133 Constitucional*, Serie: Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Número 36, SCJN e IJ-UNAM, México, 2009, págs. 34-38.

<sup>129</sup> Ley de Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992.

<sup>130</sup> Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de septiembre de 2004.

Un tratado internacional “es el acto jurídico, que previo acuerdo de voluntades, e independientemente de su denominación, celebran dos o más sujetos de la comunidad internacional, principalmente Estados, con el objeto de crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones siempre sujetos a las normas de derecho internacional.”<sup>131</sup>

De conformidad, con lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los tratados internacionales forman parte de nuestro orden jurídico nacional.

**Incorporación de los Tratados Internacionales.** Al tomar en consideración que los tratados internacionales forman parte de la Ley Suprema de toda la Unión, un aspecto importante a destacar es el papel que desempeñan dentro de la jerarquía normativa al ser incorporados al orden jurídico mexicano, en relación con la propia Constitución, así como respecto a la legislación federal y al derecho local.

De acuerdo con Jorge Ulises Carmona Tinoco, la *incorporación* es el acto o procedimiento por el cual los tratados pasan a formar parte del orden jurídico interno de un Estado. Aunque los procedimientos de incorporación de los tratados pueden variar de acuerdo con cada país, en la mayoría de éstos corresponde al Poder Ejecutivo la celebración de los tratados, al órgano legislativo la aprobación de los mismos y, finalmente, es el propio

---

<sup>131</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Ob. Cit.*, p. 22.

Poder Ejecutivo quien lo ratifica, con lo cual pasan a formar parte del orden jurídico interno.”<sup>132</sup>

Existen diversos sistemas de recepción o incorporación de los tratados a los sistemas jurídicos internos, los cuales se pueden clasificar en dos grandes grupos: A. Sistemas de recepción especial y B. Sistemas de incorporación automática. Mediante los primeros es necesario un acto de producción normativa interno, ya que el tratado, aun firmado y publicado, no tiene, por sí solo, valor obligatorio para los miembros habitantes del Estado que lo celebró y ratificó. A través de los segundos, no se requiere de algún acto normativo especial para la incorporación de los tratados internacionales al derecho interno, ya que una vez que éstos son obligatorios en el ámbito internacional se incorporan al sistema jurídico nacional. En cada caso, los estados tiene la facultad de determinar el tipo de normas internas de recepción de la normatividad internacional.<sup>133</sup>

En el caso de México, una vez tomada la decisión por el Presidente de la República de hacer a México parte de un tratado o convención internacional, éste es sometido a la aprobación del Senado de la República, que en caso de otorgarla, la comunicará al Ejecutivo, quien entonces está en posibilidad de ratificar el instrumento internacional y, finalmente, promulgarlo a través de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Así, pasa a formar parte del orden jurídico mexicano como normas jurídicas perfectamente exigibles y aplicables de carácter interno.

---

<sup>132</sup> CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, *Ob. Cit.*, págs. 844 y 845.

<sup>133</sup> *Cfr.* SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Ob. Cit.*, p. 51.

Dicha incorporación de un tratado internacional al orden jurídico interno le otorga a sus disposiciones una determinada jerarquía, que de acuerdo con las diversas Constituciones pueden situarlas al menos en cuatro posiciones respecto de la Constitución y las leyes ordinarias: a) nivel o rango *supra constitucional* –un tratado internacional estaría a nivel superior respecto de la Constitución-; b) nivel o rango *constitucional* –los tratados internacionales están a un mismo nivel con la Constitución-; c) nivel o rango *supra legal* – los tratados internacionales están en un nivel inferior a la Constitución y superior a las leyes ordinarias-; y, d) nivel o rango legal –los tratados internacionales tienen un mismo nivel respecto de la leyes ordinarias-.<sup>134</sup>

**Jerarquía de los Tratados Internacionales según la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** En la actualidad el criterio más reciente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación indica, según lo expuesto con anterioridad, que los tratados internacionales tienen un nivel o rango *supra legal*, es decir, que se ubican en un segundo plano respecto de la Constitución y por encima de las leyes federales.

En el mismo sentido, señala Jorge Ulises Carmona Tinoco, al indicar que “Actualmente en México los tratados internacionales están situados dentro de la categoría *infra*

---

<sup>134</sup> Cfr. CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, *Ob. Cit.*, págs. 845 y 846.

*constitucional* y a la vez *supra legal*, esto es, son superiores a las leyes federales y al derecho local.”<sup>135</sup>

Dicho criterio, se encuentra plasmado en la tesis aislada<sup>136</sup> P. LXXVII, con número de registro 192867, bajo el siguiente rubro y texto:

**“TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que **la Constitución Federal es la norma fundamental** y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. **El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones**, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. **No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano** en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. **Otro aspecto importante** para considerar esta jerarquía de los

---

<sup>135</sup> *Ibidem*, p. 854.

<sup>136</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, "Tratados Internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal", tesis aislada, Amparo en revisión 1475/98, Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, 11 de mayo de 1999, Unanimidad de diez votos, Novena Época, Pleno, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, p 46.

tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, **no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado**, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, **la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental**, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, **este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92**, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, **este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.**" Énfasis añadido.

Este criterio, nos permite distinguir las siguientes observaciones:

**1. Se confirma que la Constitución es la Ley fundamental y suprema.** Nuestro orden jurídico se fundamenta en este instrumento jurídico. Emergen diversas normas jurídicas a partir de la misma en un sistema de gradación descendente que implica que todas aquéllas que emanen de la misma deben estar acordes con ella, puesto que establece el proceso formal de creación de todas las demás normas.

**2. La ubicación de los tratados internacionales por encima del derecho federal y del local.** Se justifica mediante la fuerza normativa de que conlleva los compromisos internacionales además de que son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional. Además no se

toma en consideración la competencia entre autoridades la federación y las entidades federativas.

**3. Se establece la igualdad jerárquica del derecho federal y el local.** Lo anterior, se justifica acorde a lo establecido en el artículo 124 de nuestra Constitución, en cuyo texto se indica: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados." Si existiese una aparente contradicción entre una norma federal y una local, se debe atender a la delimitación de competencias en la materia entre una y otra.

**4. Se abandona el criterio de considerar en un mismo nivel o rango dentro de la jerarquía normativa.** Se expresa que no se soslaya la existencia de un criterio diferente sustentado por la misma institución y en atención a ello, se desestima el mismo, según el cual los tratados internacionales tenían el mismo nivel jerárquico que las leyes federales.

La tesis aislada mencionada, "no obstante que por el momento es un criterio no apto *per se* para ser vinculante, por el hecho de provenir del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación posee un importante carácter orientador en los casos que se tramiten ante el resto de los órganos jurisdiccionales nacionales."<sup>137</sup>

---

<sup>137</sup> CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, *Ob. Cit.*, págs. 853.

El nuevo criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, antes transcrito, permite que en caso de contradicción con la legislación federal, prevalezca lo dispuesto por los tratados, en aplicación del criterio jerárquico en la solución de conflictos normativos. Este punto es importante para el objeto de la presente investigación en el sentido de que, como se verá más adelante, México forma parte de determinados tratados internacionales que se contraponen con lo dispuesto en la Ley de Comercio Exterior. Una vez expuesta la parte correspondiente a determinar la jerarquía normativa de nuestro orden jurídico, se establecerá enseguida que disposiciones en materia de comercio exterior que forman parte de la ley suprema de toda la Unión son contrarias a lo establecido en una ley federal como la Ley de Comercio Exterior.

### 3. RESTRICCIONES CUANTITATIVAS EN EL GATT.

En este apartado se atenderá de forma específica a un instrumento jurídico internacional del cual México forma parte: El Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio Exterior, conocido por sus siglas en inglés como *GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)*. Instrumento que de acuerdo con la exposición que antecede forma parte del orden jurídico nacional y que, además, en la gradación de normas jurídicas que constituyen dicho orden tiene un nivel secundario respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, una categoría *infra constitucional* y un rango superior a las leyes federales, es decir, una categoría *supra legal*.

Se hará alusión principalmente a la parte del GATT que prevé determinadas medidas para eliminar de forma general las restricciones cuantitativas al comercio exterior entre los miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Entre dichas restricciones cuantitativas se considera para efectos del GATT a las licencias de importación, que “en la acepción de nuestro derecho equivale a los permisos previos de importación.”<sup>138</sup>

Como se adujo en el Capítulo inmediato anterior se establecen en nuestra Ley de Comercio Exterior facultades para que no sólo el Ejecutivo Federal de forma extraordinaria y temporal legislara en materia de comercio exterior sino también a la Secretaría de Economía. Con motivo del ejercicio de tales facultades se han establecido en nuestro orden jurídico nacional, entre otras, diversas medidas de regulación y restricción no arancelaria entre las cuales se observan los permisos previos de importación. En ese orden de ideas el objetivo es contrastar el contenido del GATT con las disposiciones vigentes en la Ley de Comercio Exterior y establecer si existe un determinado conflicto de normas, mismo que se resolvería de acuerdo con el criterio de jerarquía normativa que impera en nuestro artículo 133 constitucional.

El “Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio del 30 de octubre de 1947” (GATT), vigente a partir del 1 de enero de 1948, es un tratado multilateral que regula el comercio internacional estableciendo derechos y obligaciones recíprocas entre sus miembros. Fue concebido como un mecanismo de aplicación provisional en tanto entraba

---

<sup>138</sup>QUINTANA ADRIAN, Elvia Arcelia, *Ob. Cit.*, 2003, p.275.

en vigor otro instrumento denominado “La Carta de la Habana”. El GATT prorrogó su existencia hasta el año de 1994, cuando se crea la Organización Mundial del Comercio.<sup>139</sup>

La Organización Mundial del Comercio es un organismo global internacional que constituye el marco institucional común para el desarrollo de las relaciones comerciales y solución de las controversias que se presentan entre sus miembros en los asuntos relacionados con los acuerdos comerciales multilaterales y plurilaterales. Entró en funciones en enero de 1995. Es resultado del “Acta final en la que se incorporan los resultados de la Ronda de Uruguay”, que entró en vigor el 1 de enero de 1995. Entre otros logros, se destacan los siguientes: a) Mejoramiento de reglas del GATT y sus acuerdos conexos aplicables a comercio de mercancías; b) Se regula el comercio de servicios a nivel internacional –Acuerdo General del comercio de Servicios (AGCS)-; c) se aprueba el “Acuerdo sobre los aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionado con el comercio (ADPIC); d) Mayor liberación del comercio: d) Se crea la Organización Mundial del Comercio.<sup>140</sup>

El protocolo de adhesión de México al GATT se firmó el 24 de julio de 1986, surtió efecto el 24 de agosto de 1986, fecha en la que pasó ser la nonagésima segunda parte contratante.<sup>141</sup> Su promulgación se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 26 de noviembre de 1986. Es decir, México ya era miembro del GATT cuando se firmó al acta en

---

<sup>139</sup> SALDAÑA PÉREZ, Juan Manuel, *Ob. Cit.*, p. 26.

<sup>140</sup> *Cfr. Ibidem*, p. 45.

<sup>141</sup> *Cfr. QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia, Ob. Cit.*, p. 203, *infra*.

la que se creó la Organización Mundial del Comercio. Asimismo, se debe precisar que “el GATT de 1994 comprende las disposiciones del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947, por lo que todas las normas del GATT de 1947, incluyendo los principios fundamentales del comercio internacional en ellas contenidos se encuentran vigentes y obligan a todos los miembros de la Organización Mundial del Comercio.”<sup>142</sup>

Al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio se encuentra compuesto por cuatro secciones llamadas “partes”, las cuales se dividen en los artículos que dan uniformidad al Acuerdo. La segunda parte se compone de los artículos III a XXIII, de contenido jurídico y de aplicación obligatoria para las partes contratantes. E interesa a presente estudio lo establecido en el *artículo XI. Eliminación de restricciones cuantitativas*.

En dicho artículo se establece lo siguiente:

“Artículo XI.

Eliminación de restricciones cuantitativas.

**10. Ninguna parte contratante impondrá ni mantendrá** -aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas- **prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante** o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otra parte contratante, **ya sean aplicadas mediante** contingentes, **licencias de importación** o de exportación, o por medio de otras medidas.

11. Las disposiciones del párrafo 1 de este artículo **no se aplicarán a los casos siguientes:**

---

<sup>142</sup> SALDAÑA PÉREZ, Juan Manuel, *Ob. Cit.*, p. 47.

- a. Prohibiciones o restricciones a la exportación aplicadas temporalmente para prevenir o remediar una escasez aguda de productos alimenticios o de otros productos esenciales para la parte contratante exportadora;
- b. **Prohibiciones o restricciones a la importación o exportación necesarias para la aplicación de normas o reglamentaciones sobre la clasificación, el control de la calidad o la comercialización de productos destinados al comercio internacional;**
- c. **Restricciones a la importación de cualquier producto agrícola o pesquero, cualquiera que sea la forma bajo la cual se importe éste, cuando sean necesarias para la ejecución de medidas gubernamentales que tengan por efecto:**
  - i. restringir la cantidad del producto nacional similar que pueda ser comercializada o producida o, de no haber producción nacional importante del producto similar, de un producto nacional que pueda ser substituido directamente por el producto importado; o
  - ii. eliminar un sobrante temporal del producto nacional similar o, de no haber producción nacional importante del producto similar, de un producto nacional que pueda ser substituido directamente por el producto importado, poniendo este sobrante a la disposición de ciertos grupos de consumidores del país, gratuitamente o a precios inferiores a los corrientes en el mercado; o
  - iii. restringir la cantidad que pueda ser producida de cualquier producto de origen animal cuya producción dependa directamente, en su totalidad o en su mayor parte, del producto importado, cuando la producción nacional de este último sea relativamente desdeñable.

Toda parte contratante que imponga restricciones a la importación de un producto en virtud de las disposiciones del apartado c) de este párrafo, publicará el total del volumen o del valor del producto cuya importación se autorice durante un período ulterior especificado, así como todo cambio que se produzca en ese volumen o en ese valor. Además, las restricciones que se impongan en virtud del inciso i) anterior no deberán tener como consecuencia la reducción de la relación entre el total de las importaciones y el de la producción nacional, en comparación con la que cabría razonablemente esperar que existiera sin tales restricciones. Al determinar esta relación, la parte contratante tendrá en cuenta la proporción o la relación existente durante un período representativo

anterior y todos los factores especiales que hayan podido o puedan influir en el comercio del producto de que se trate.”

Como se puede observar se establece en el artículo transcrito que las partes contratantes no pueden imponer ni mantener prohibiciones o restricciones al comercio exterior de un producto del territorio de otra parte contratante; además se prevé como una de estas medidas a las licencias de importación. De igual forma, se prevén determinadas excepciones en tratándose de la aplicación de normas o reglamentaciones sobre la clasificación, el control de la calidad o la comercialización de productos destinados al comercio internacional, así mismo para determinados casos de importación en materia de productos agrícolas y pesqueros.

En el artículo XII se prevén las restricciones para proteger la balanza de pagos. En el primer párrafo del numeral 1 de dicho artículo se establece que: “No obstante las disposiciones del párrafo 1 del artículo XI, toda parte contratante, con el fin de salvaguardar su posición financiera exterior y el equilibrio de su balanza de pagos, podrá reducir el volumen o el valor de las mercancías cuya importación autorice, a reserva de las disposiciones de los párrafos siguientes de este artículo.” Tales restricciones no deben exceder de lo necesario para oponerse a la amenaza inminente de una disminución importante de sus reservas monetarias o detener dicha disminución; o, bien aumentar sus reservas monetarias de acuerdo con una proporción de crecimiento razonable en caso de que sean muy exiguas. Dichas restricciones se atenuarán progresivamente y se eliminarán si no se justifica su aplicación. También se establece que en la aplicación de la política

nacional es deseable adoptar, en lo posible, medidas tendientes al desarrollo de los intercambios internacionales que a su restricción.

Aquí es necesario precisar que la política comercial se puede definir como un “conjunto de medidas gubernamentales que afectan la dirección y el volumen del comercio internacional, con el fin de reasignar el consumo y la producción, captar recursos para el erario público y/o influir en el resultado de la balanza de pagos nacionales.”<sup>143</sup>

En el artículo XIII se establece la aplicación no discriminatoria de restricciones cuantitativas, en el que se prevé principalmente que **“Ninguna parte contratante impondrá prohibición ni restricción alguna a la importación** de un producto originario del territorio de otra parte contratante o a la exportación de un producto destinado al territorio de otra parte contratante, **a menos que se imponga una prohibición o restricción semejante a la importación del producto similar originario** de cualquier tercer país o a la exportación del producto similar destinado a cualquier tercer país.”

Se debe recordar que el GATT contiene principios fundamentales que rigen el comercio internacional, entre ellos destacan un comercio sin discriminación y el arancel aduanero como única protección a la industria nacional. Ambos principios tienen excepciones.

---

<sup>143</sup> COLAIVOCO, Juan Luis, *Promoción de Exportaciones*, Río de Janeiro, Ph. D. Editora, 1985, p. 87, citado por QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia, *Ob. Cit.*, p.171.

**A. El principio “comercio sin discriminación”** es conocido como cláusula de la Nación más favorecida” y se encuentra previsto en el artículo I del GATT, en cual se menciona que “cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado.” Este principio incluye el “trato nacional” conforme al cual una vez que un producto entra en un mercado debe recibir un trato no menos favorable que los productos nacionales equivalentes. Las excepciones a este principio la constituyen: a) Zona de Libre Comercio, Unión Aduanera, Mercado Común y Unión Económica –que corresponden a las cuatro etapas del proceso de integración económica; y b) la cláusula de habilitación.<sup>144</sup>

- A) Zona de libre comercio. Se integra por varios países que deciden suprimir las barreras de comercio interno, pero conservando cada uno sus propios aranceles deferentes frente a terceros.
- B) Unión aduanera. Cuando en un área de libre comercio se establece un arancel exterior común.
- C) Mercado común. A diferencia del la zona de libre comercio no sólo se liberan mercancías sino todos los factores de producción (mercancías, capital y mano de obra).

---

<sup>144</sup> Cfr. SALDAÑA PÉREZ, Juan Manuel, *Ob. Cit.*, págs. 26-28.

D) Unión Económica. Existe una política fiscal y monetaria común con órganos supranacionales que adoptan dichas políticas.<sup>145</sup>

La cláusula de habilitación refuerza el principio establecido a favor de los países en desarrollo al señalar que: “no obstante las disposiciones del artículo primero del acuerdo General, las partes contratantes podrán conceder un trato diferencial y más favorable a los países en desarrollo, sin conceder dicho trato a las otras partes contratantes.”<sup>146</sup>

**B. El arancel, única protección a la industria nacional.** De conformidad con este principio solamente se puede proteger a la industria nacional mediante arancel aduanero y no con otras medidas comerciales. Existe Excepciones: las salvaguardias; excepciones propiamente dichas; exenciones; sector agropecuario; reservas del país adherente.

**A). Salvaguardias.** Son medidas de carácter temporal que adoptan la forma de un arancel, un arancel cupo o un cupo impuestas por un país a una mercancía cuando en condiciones imprevistas la importación de dicha mercancía ha aumentado de tal forma que constituye un daño o amenaza grave a la rama de la producción nacional de mercancías similares o directamente competidoras para facilitar el ajuste de la producción nacional cambio de una compensación de parte de los países exportadores. (Artículo XIX GATT)

---

<sup>145</sup> Cfr. ARIEL REZZOAGLI, Bruno, “Régimen Jurídico del Comercio Exterior” en *Temas de actualidad. Régimen de Comercio Exterior* (Compiladores Ruperto Patiño Manffer y Alma de los Ángeles Ríos Ruiz), Porrúa-UNAM, México, 2009, págs. 174-176.

<sup>146</sup> SALDAÑA PÉREZ, Juan Manuel, *Ob. Cit.*, p. 38.

**B). Excepciones propiamente dichas.** Las restricciones cuantitativas están prohibidas, Las excepciones se constituyen: a) por motivo de la balanza de pagos y b) por desarrollo económico. Artículos XII numeral I y XXVIII, numeral 2, ambos del GATT).

**C) Exenciones.** Los contratantes podrán eximir a una parte de alguna de las obligaciones previstas en el Acuerdo mediante la decisión de una mayoría de 2 tercios de votos emitidos y que esa mayoría represente la más de la mitad de las partes contratantes. (Artículo XXV del GATT).

**D). Sector agropecuario.** Se permiten medidas restrictivas al comercio en materia agropecuaria. Estas excepciones se encuentran en el artículo XI del GATT.<sup>147</sup>

En resumen, se puede apreciar que, en primer lugar, el Artículo XI en relación con los artículos XII a XV, establecen la necesidad de eliminar, de manera general, para las partes contratantes, toda prohibición y restricción a la importación de mercancías, incluyendo las licencias de importación; y, en segundo lugar que dicho tratado multilateral establece diversas excepciones claramente establecidas, como se desprende de las propias excepciones a los principios fundamentales que lo rigen, mismas que se deben encontrar justificadas y en diversos casos sólo son de carácter temporal en lo que las circunstancias especiales que dieron origen se terminan, que normalmente obedecen a razones económicas.

---

<sup>147</sup> Cfr. *Ibidem*, págs. 38-40.

Asimismo, en los casos de negativa de permisos de importación, esto es un acto administrativo de la Secretaría de Economía consistente en la negación del permiso previo de importación no tiene justificación alguna con base a las disposiciones y principios que consagra el GATT, el cual entre sus objetivos contempla la eliminación de medidas de restricción cuantitativa, entre ellas la licencia de importación, que equivale a los permisos previos de importación.

## CAPITULO VI. ANEXOS.

**1.- Informe sobre el uso de la facultad conferida al Ejecutivo Federal en el Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia arancelaria, correspondiente al periodo comprendido entre septiembre de 2008 y agosto de 2009.**

En la última parte del párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece “...El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la misma.” Aunado a las consideraciones vertidas en el capítulo III del presente estudio, y una vez determinado que la facultad del Ejecutivo Federal en materia de comercio exterior comprende la imposición tanto de medidas arancelarias como no arancelarias.

Enseguida se muestra el instrumento mediante el cual el Ejecutivo Federal da cuenta del uso de la facultad conferida en el artículo 131 constitucional, sólo por lo que respecta a la materia arancelaria.

**“SOBRE EL USO DE LA FACULTAD CONFERIDA AL EJECUTIVO FEDERAL EN EL ARTÍCULO 131 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA ARANCELARIA, CORRESPONDIENTE AL PERIODO SEPTIEMBRE DE 2008-AGOSTO DE 2009, REMITIDO POR EL EJECUTIVO FEDERAL.**

**Diputado Francisco Javier Ramírez Acuña  
Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Honorable  
Congreso de la Unión  
Presente**

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4o. de la Ley de Comercio Exterior, me permito someter a la aprobación de esa soberanía el informe sobre el uso de las facultades que en materia arancelaria ha ejercido el Ejecutivo federal a mi cargo, durante el periodo comprendido entre septiembre de 2008 y agosto de 2009.

**Las modificaciones arancelarias** realizadas en dicho periodo tuvieron como principales **objetivos** aminorar el impacto de la contracción en los mercados internacionales, promover el fortalecimiento de la competitividad nacional, a efecto de alentar la inversión, coadyuvar al desarrollo industrial equilibrado y preservar el empleo, así como otorgar mayor transparencia a las operaciones de comercio exterior a través de la racionalización de la estructura arancelaria, en congruencia con los objetivos y las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Durante el periodo comprendido entre septiembre de 2008 y agosto de 2009, se realizaron las siguientes modificaciones a la tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación (TIGIE):

**a)** Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 2008.

Para contribuir a la integración de la cadena textil-vestido, alentar la inversión, apoyar la preservación de la planta productiva y el empleo, y ante la competencia generada por el surgimiento de nuevos países competidores en el ramo de los textiles y prendas de vestir, así como para atenuar los efectos de la adopción de la medida de transición temporal aplicable a la importación de productos del vestido originarios de China, como consecuencia de la revocación de las cuotas compensatorias respecto de productos de ese país, **se incrementaron los aranceles de 609 fracciones arancelarias y se estableció un arancel-cupo** para las referidas fracciones arancelarias; asimismo, con objeto de diversificar y complementar la oferta de los productos de las industrias fabricantes de productos infantiles, se estableció un arancel-cupo para **5 fracciones arancelarias** de dicho sector. Por otra parte, **se redujo** el arancel para productos de la industria nacional de velas correspondiente a **3 fracciones arancelarias** para garantizar la operación eficiente de ese sector.

**b)** Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2008.

A fin de contrarrestar la situación deficitaria en la producción nacional de semillas oleaginosas y dada la necesidad de importar semillas y aceites

oleaginosos, cuyos aranceles propician mayores precios al consumidor en deterioro del bienestar común y en detrimento de la competitividad de las empresas nacionales que también utilizan dichos bienes en la elaboración de biodiesel, se redujeron los aranceles a los aceites oleaginosos clasificados en **24 fracciones arancelarias**, con lo que se contribuyó a promover el abasto a las empresas en condiciones competitivas, responder a las tendencias del mercado y preservar la planta productiva y el empleo.

c) Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2008.

1. A fin de dar cumplimiento a los compromisos internacionales adquiridos por nuestro país conforme al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que prevé la importación de vehículos originarios usados que tengan 10 años o más de antigüedad, a partir de 2009 se realizaron adecuaciones a la TIGIE con objeto de facilitar la identificación en aduanas de tales vehículos, para lo cual **se crearon 17 fracciones arancelarias; se eliminaron 2 fracciones arancelarias y se redujo el arancel en 29 fracciones arancelarias.**

2. Para contrarrestar el difícil entorno en materia de comercio exterior caracterizado por múltiples tasas arancelarias para una misma mercancía en función del país de origen, derivado de los diversos tratados de libre comercio suscritos por México, o de su destino comercial como es el caso de los Programas de Promoción Sectorial y la región fronteriza, así como por un gran número de trámites y controles que ocasionan mayor carga administrativa para las empresas y el Estado, e incertidumbre jurídica, en detrimento de las condiciones de competencia y libre concurrencia, principalmente para la mediana y pequeña empresas, se decidió continuar y mantener el proceso de apertura comercial, para lo cual **se crearon 8 fracciones arancelarias, se eliminaron 3 fracciones arancelarias, se redujeron los aranceles en 9 mil 624 fracciones arancelarias y se modificó la descripción de 11 fracciones arancelarias.**

En el periodo comprendido entre septiembre de 2008 y agosto de 2009, la Comisión de Comercio Exterior se reunió en 15 ocasiones para desahogar las 93 solicitudes que se recibieron, tanto del sector público como del privado.

Como resultado de las medidas señaladas, la TIGIE cuenta actualmente con 12 mil 142 fracciones arancelarias, mientras que los indicadores arancelarios, a junio de 2009, son los siguientes: la media arancelaria aritmética simple de la TIGIE es de 9.6 por ciento; la desviación estándar es de 14.85 por ciento; y el arancel ponderado promedio (por valor de importación) es de 0.92 por ciento.

Reitero a usted, Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, las seguridades de mi consideración atenta y distinguida.

México, Distrito Federal, a 8 de septiembre de 2009.

Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (rúbrica)  
Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.<sup>148</sup>

Una vez realizada la transcripción anterior, se desprenden las siguientes observaciones:

1. La facultad originaria para legislar en materia de comercio exterior le corresponde al Congreso de la Unión, pues éste expide la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación.
2. La facultad para legislar en materia de comercio exterior la tiene delegada de forma temporal y extraordinaria. Modifica las disposiciones contenidas en la Ley citada y, a su vez, da cuenta al enviar el Presupuesto Fiscal del uso de la misma.
3. Aunque existe una manifestación expresa y en forma general de los objetivos que se persiguieron no existe pronunciamiento alguno respecto del criterio de “urgencia” señalado en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional.
4. Una vez que se recibió el paquete fiscal correspondiente, con el anexo del documento transcrito, se estableció lo siguiente: “se da cuenta del oficio con el que se remite la Iniciativa con proyecto de Decreto de Presupuesto de Egreso de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2010. Túrnese a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.” Oficialmente, la Cámara de Diputados aprueba el dictamen correspondiente el viernes 13 de noviembre de 2009. Después del proceso

---

<sup>148</sup> CÁMARA DE DIPTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Gaceta Parlamentaria*, Número 2843, Anexo VIII, correspondiente al jueves 10 de septiembre de 2009.

legislativo correspondiente se publica en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2009. Es decir, sólo se recibió el paquete correspondiente y sus anexos (entre ellos el documento en comento). Y no se realizó manifestación expresa alguna en pro o en contra del uso de la facultad conferida al Ejecutivo Federal.

5. Este informe se fundamenta, además del artículo 131 constitucional en el artículo 4 de la Ley de comercio Exterior. Evidentemente se trata sólo de la hipótesis de la fracción I del artículo 4 del ordenamiento citado, es decir, únicamente se refiere a materia arancelaria y no al contenido de la fracción II en relación con las materias no arancelarias.
6. Lo presenta el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, el titular del Ejecutivo Federal. No lo rubrica ni presenta ningún elemento de la Administración Pública Centralizada, en la especie, no lo presenta el Secretario de Economía.

## 2. ACUERDO QUE ESTABLECE LA CLASIFICACIÓN Y CODIFICACIÓN DE MERCANCÍAS CUYA IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN ESTÁ SUJETA AL REQUISITO DE PERMISO PREVIO POR PARTE DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA.

Ahora se presenta un ejemplo de acuerdo por el que se sujeta a determinadas mercancías a una medida de regulación no arancelaria, consistente en el requisito de permiso previo de importación.

**“ACUERDO QUE ESTABLECE LA CLASIFICACIÓN Y CODIFICACIÓN DE MERCANCÍAS CUYA IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN ESTÁ SUJETA AL REQUISITO DE PERMISO PREVIO POR PARTE DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA.** (26 de marzo del 2002, 3 de julio del 2002, 3 de diciembre del 2002, 24 de febrero del

2003, 30 de junio del 2003, 18 de noviembre del 2003, 15 de diciembre del 2003, 4 de Marzo del 2005, 6 de abril de 2005).

ARTÍCULO 1.- Se sujetan al requisito de permiso previo de importación por parte de la Secretaría de Economía las mercancías, únicamente cuando se destinen a los regímenes aduaneros de importación definitiva, temporal o depósito fiscal, comprendidas en las fracciones arancelarias de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación que a continuación se indican: (Ver D.O.F.).

ARTÍCULO 2.- Se sujetan al requisito de permiso previo de importación por parte de la Secretaría de Economía las mercancías, únicamente cuando se destinen a los regímenes aduaneros de importación definitiva, temporal o depósito fiscal, comprendidas en las fracciones arancelarias de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación que a continuación se indican: (Ver D.O.F.).

ARTÍCULO 3.- Se sujetan al requisito de permiso previo de importación por parte de la Secretaría de Economía, únicamente cuando se destinen a los regímenes aduaneros de importación definitiva, temporal o depósito fiscal, las mercancías comprendidas en las fracciones arancelarias de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación que a continuación se indican, y que cumplan con alguno de los dos supuestos siguientes:

I. Cuando sean importadas al amparo del Decreto por el que se establecen las fracciones arancelarias que se encontrarán totalmente desgravadas del impuesto general de importación para la Franja Fronteriza Norte y en la Región Fronteriza, o del diverso por el que se establece el impuesto general de importación para la Región Fronteriza y la Franja Fronteriza Norte, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2002.

II. Cuando sean originarias y procedentes de Panamá, Cuba, Ecuador, Perú, Paraguay, Argentina o Brasil, importadas al amparo de un Acuerdo de Alcance Parcial o Regional negociado conforme al Tratado de Montevideo 1980.

ARTÍCULO 4.- Se sujetan al requisito de permiso previo de importación por parte de la Secretaría de Economía, las mercancías comprendidas en las fracciones arancelarias de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación que a continuación se indican, únicamente cuando se destinen a los regímenes aduaneros de importación definitiva, temporal o depósito fiscal, y se trate de bienes originarios de los Estados Unidos de América, de conformidad con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte: (Ver D.O.F.).

ARTÍCULO 5.- Se sujetan al requisito de permiso previo de importación por parte de la Secretaría de Economía las mercancías, únicamente cuando se destinen a los regímenes aduaneros de importación definitiva, temporal o de depósito fiscal, y se importen al amparo del Tratado de Libre Comercio entre la República de Chile y los Estados Unidos Mexicanos, comprendidas en las fracciones arancelarias de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación que a continuación se indican: (Ver D.O.F.)

ARTÍCULO 5o. Bis.- Se sujetan al requisito de permiso previo de importación por parte de la Secretaría de Economía las mercancías comprendidas en las fracciones arancelarias de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación que a continuación se indican, únicamente cuando se destinen a los regímenes aduaneros de importación definitiva, temporal o de depósito fiscal, y se importen al amparo del Tratado de Libre Comercio entre la República Oriental del Uruguay y los Estados Unidos Mexicanos. (Ver D.O.F.)

ARTÍCULO 6.- Se sujetan al requisito de permiso previo de importación por parte de la Secretaría de Economía las mercancías usadas, únicamente cuando se destinen a los regímenes aduaneros de importación definitiva, temporal o depósito fiscal en los apartados siguientes:

1. Las comprendidas en las fracciones arancelarias la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación que a continuación se indican: (Ver D.O.F.)

Para efectos de este apartado, se considerará como vehículo usado aquel que se encuentre en cualquiera de los supuestos siguientes:

a) que no haya sido adquirido de primera mano. Se considerará que el vehículo no fue adquirido de primera mano cuando no se cuente con la factura expedida por el fabricante o un distribuidor autorizado por el fabricante;

b) que el año-modelo del vehículo, que se observe en el número de identificación vehicular, no corresponda al año en que se efectúe la importación del vehículo, o a un año posterior, y

c) que, al momento de efectuar el despacho aduanero, la lectura del odómetro indique que el vehículo ha recorrido más de 1,000 kilómetros, o su equivalente en millas, en el caso de vehículos con peso bruto vehicular inferior a 5,000 kilogramos; o que ha recorrido más de 5,000 kilómetros, o su equivalente en millas, en el caso de vehículos con peso bruto vehicular igual o superior a 5,000 kilogramos pero inferior a 8,864 kilogramos.

2. Las comprendidas en las fracciones arancelarias de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación que a continuación se indican: (Ver D.O.F.)

ARTÍCULO 7.- Se sujetan al requisito de permiso previo de exportación por parte de la Secretaría de Economía las mercancías, únicamente cuando se destinen a los regímenes aduaneros de exportación definitiva o temporal, comprendidas en las fracciones arancelarias de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, que a continuación se indican: (Ver D.O.F.)

ARTÍCULO 8.- Se sujetan al requisito de permiso previo de exportación por parte de la Secretaría de Economía las mercancías, únicamente cuando se destinen al régimen aduanero de exportación temporal, excepto la que realice el Banco de México, comprendidas en las fracciones de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación que a continuación se indican: (Ver D.O.F.)

ARTÍCULO 9.- Se exceptúan del requisito de permiso previo de importación por parte de la Secretaría de Economía, únicamente cuando se destinen a los regímenes aduaneros de importación definitiva, temporal o depósito fiscal, y sean provenientes de:

I.- Canadá o Estados Unidos de América, que califiquen para ser marcadas como mercancías de esos países, conforme al Acuerdo por el que se establecen reglas de marcado de país de origen para determinar cuándo una mercancía importada a territorio nacional se puede considerar una mercancía estadounidense o canadiense de conformidad con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1994;

II.- La República de Chile, nuevas, que califiquen como originarias conforme al Tratado de Libre Comercio entre la República de Chile y los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio de 1999,  
o

III.- La Comunidad Europea, que califiquen como originarias conforme a la Decisión 2/2000 del Consejo Conjunto del Acuerdo Interino sobre comercio y cuestiones relacionadas con el comercio entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 2000.

Las mercancías comprendidas en las fracciones arancelarias de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación que a continuación se indican: (Ver D.O.F.)

ARTÍCULO 10.- Derogado.

ARTÍCULO 11.- Se exceptúan de los requisitos de permiso previo de importación por parte de la Secretaría de Economía, constancia de producto nuevo y aviso automático de importación, establecidos en los artículos 1o., 6o., 10 y 14 del presente Acuerdo:

I. Las importaciones temporales de vehículos nuevos o usados que se realicen conforme a lo dispuesto en el artículo 106 fracciones II inciso e), III incisos a), b) y c), y IV de la Ley Aduanera;

II. Las importaciones temporales que se realicen conforme a lo dispuesto en el artículo 106 fracción III inciso a) de la Ley Aduanera;

III. Las importaciones realizadas al amparo del Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación o del diverso que establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX);

IV. Las mercancías que se destinen a los siguientes regímenes aduaneros:

- a) Depósito fiscal para locales destinados a exposiciones internacionales, siempre que las mercancías no se comercialicen o se destinen a uso del público.
- b) Depósito fiscal para las mercancías importadas al amparo del artículo 121 de la Ley Aduanera, por las denominadas Tiendas Libres de Impuestos;
- c) Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado, y
- d) Tránsito internacional.

V. Las mercancías que habiendo sido exportadas definitivamente retornen al país en los términos del artículo 103 de la Ley Aduanera;

VI. Las mercancías que habiendo sido exportadas temporalmente conforme a lo dispuesto por los artículos 115 y 116 de la Ley Aduanera retornen al país, y

VII. Las importaciones definitivas de vehículos en franquicia, realizadas conforme a lo dispuesto por los artículos 61 fracción I, y 62 de la Ley Aduanera, siempre que sean efectuadas por Misiones diplomáticas y consulares, y su personal extranjero, acreditados ante el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, o por las oficinas de los organismos internacionales representados, o con sede, en el territorio nacional, y su personal extranjero, debidamente acreditado ante la Secretaría de Relaciones Exteriores.

ARTÍCULO 12.- Lo dispuesto en este Acuerdo no exime del cumplimiento de cualquier otro requisito o regulación a los que estén sujetos los importadores.

ARTÍCULO 13.- Las mercancías identificadas en los artículos 1o., 3o. y 6o. del presente Acuerdo, que habiendo sido exportadas temporalmente para elaboración, transformación o reparación en los términos del artículo 117 de la Ley Aduanera retornen al país, estarán obligadas a cumplir con el permiso a que se refieren dichos artículos.

ARTÍCULO 14.- Se sujeta a la presentación de un aviso automático de importación ante la Secretaría de Economía, conforme a lo dispuesto en los artículos 15, 16 y 17 del presente Acuerdo, la introducción al territorio nacional de las mercancías comprendidas en las fracciones arancelarias de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación que se mencionan a continuación, para efectos de monitoreo estadístico comercial:

I. Cuando sean originarias de Hong Kong, Malasia, Macao, Reino de Tailandia, República de Corea, República de Filipinas, República de Indonesia, República Islámica del Pakistán, República de la India, República Popular de China, República Popular Democrática de Corea, República Socialista de Sri Lanka, República Socialista de Vietnam, Taiwán: (Ver D.O.F.)

II. Cuando sean originarias de la Federación de Rusia, Japón, Malasia, República Checa, República de Bulgaria, República de Corea, República de Indonesia, República de Kazajstán, República de la India, República de Singapur, República de Sudáfrica, República Federativa de Yugoslavia, Rumania y Ucrania: (Ver D.O.F.)

III. Cuando sean originarias de Hong Kong, Malasia, Macao, Reino de Tailandia, República de Corea, República de Filipinas, República de Indonesia, República Federativa del Brasil, República de Turquía, República Islámica del Pakistán, República de la India, República Popular de China, República Popular Democrática de Corea, República Socialista de Sri Lanka, República Socialista de Vietnam, Taiwán: (Ver D.O.F.)

IV. Cuando sean originarias de la República del Ecuador, o de los Estados Unidos de América:

V. Cuando sean originarias de Hong Kong, Malasia, Macao, Reino de Tailandia, República de Corea, República de Filipinas, República de Indonesia, República Islámica del Pakistán, República de la India, República Popular de China, República Popular Democrática de Corea, República Popular de Bangladesh, República Socialista de Sri Lanka, República Socialista de Vietnam, Taiwán: (Ver D.O.F.)

ARTICULO 15.- El aviso automático de importación se presentará ante la Dirección General de Comercio Exterior, Delegaciones o Subdelegaciones

Federales de la Secretaría de Economía, únicamente cuando el valor unitario de las mercancías importadas esté por debajo del precio estimado, conforme a lo establecido en el Anexo de la Resolución que establece el mecanismo para garantizar el pago de contribuciones en mercancías sujetas a precios estimados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 1994, y sus modificaciones, excepto cuando se trate de las mercancías comprendidas en las fracciones arancelarias 0804.30.01, 1511.10.01, 1511.90.99, 1513.11.01, 1513.19.99, 1513.21.01, 1513.29.99, 1604.14.01, 1604.14.02, 1604.14.03, 1604.20.02 y 2008.20.01, para las cuales se deberá presentar el aviso automático de importación en todos los casos. Para efectos de este Acuerdo se entenderá por aviso automático de importación el permiso automático a que se refiere el artículo 21 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

Cuando el valor unitario de las mercancías manifestado en el formato de solicitud correspondiente, esté por debajo del precio estimado que corresponda a las mismas, conforme a lo establecido en el citado Anexo de la Resolución que establece el mecanismo para garantizar el pago de contribuciones en mercancías sujetas a precios estimados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá presentarse junto con dicho formato un informe de verificación sobre el precio pagado o por pagar por las mercancías de que se trate, independientemente de la presentación de la garantía establecida en la Resolución mencionada.

El informe de verificación será expedido por una entidad de inspección previa, reconocida conforme a las reglas que al efecto establezca la Secretaría con base en el Acuerdo sobre Inspección Previa a la Expedición de la Organización Mundial del Comercio.

No se estará obligado a presentar el informe de verificación cuando se trate de la importación de mercancías cuyo valor no exceda del equivalente en moneda nacional, o en otras divisas, a mil dólares de los Estados Unidos de América, y el importador no presente dos o más pedimentos de importación que amparen mercancías similares que se introduzcan a territorio de los Estados Unidos Mexicanos en un solo día.

**ARTÍCULO 16.-** Los avisos automáticos de importación se entenderán autorizados al día hábil siguiente al de la presentación de la solicitud debidamente integrada. No obstante, la Secretaría de Economía podrá requerir al solicitante las aclaraciones que estime pertinentes. Al día siguiente de la presentación de la solicitud, dicha Secretaría pondrá a disposición de las autoridades aduaneras competentes las claves de autorización asignadas a los avisos automáticos de importación, para que el importador proceda al despacho aduanero de las mercancías amparadas por los mismos.

Los avisos automáticos de importación tendrán una vigencia de cuatro meses contados a partir del día siguiente de que surta efectos la autorización de la Secretaría de Economía.

ARTICULO 17.- Una vez autorizado el aviso, el importador podrá presentar el pedimento de importación respectivo en los términos del artículo 36 de la Ley Aduanera, debiendo anotar en el pedimento en el campo relativo al número de permiso la clave de autorización asignada por la Secretaría de Economía y adjuntar una copia del acuse de recibo de la misma dependencia del aviso automático de importación.

El aviso automático de importación únicamente amparará aquella mercancía cuyo precio unitario, según el pedimento de importación correspondiente, expresado en dólares de los Estados Unidos de América o de su equivalente en otras monedas extranjeras, varíe en menos de un 5% del precio unitario asentado en el aviso de importación, expresado en dólares de los Estados Unidos de América, en cualquier sentido.

Cuando exista una variación mayor al 5% mencionado, deberá presentarse un nuevo aviso de importación para poder proceder al despacho en la aduana de las mercancías correspondientes.

El informe de verificación expedido por alguna de estas entidades no limitará las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras. Si tales autoridades omiten al momento del despacho objetar el valor de las mercancías o los documentos o informaciones que sirven de base para determinarlo, no se entenderá que el valor declarado ha sido aceptado o que exista resolución favorable al particular.

ARTICULO 18.- Se sujeta a la presentación de un aviso automático de exportación ante la Secretaría de Economía, conforme a lo dispuesto en el artículo 19 del presente Acuerdo, la exportación definitiva y temporal de las mercancías comprendidas en las fracciones arancelarias de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación que se mencionan a continuación para efectos de monitoreo estadístico comercial.

ARTÍCULO 19.- El aviso automático de exportación se presentará ante la Dirección General de Comercio Exterior, Delegaciones o Subdelegaciones Federales de la Secretaría de Economía. Para efectos de este Acuerdo se entenderá por aviso automático de exportación el permiso automático a que se refiere el artículo 21 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

ARTÍCULO 20.- Los avisos automáticos de exportación se entenderán autorizados al día hábil siguiente al de la presentación de la solicitud debidamente integrada. No obstante, la Secretaría de Economía podrá requerir al solicitante las aclaraciones que estime pertinentes. Al día siguiente de la presentación de la solicitud, dicha Secretaría pondrá a disposición de las autoridades aduaneras competentes las claves de autorización asignadas a los avisos automáticos de exportación para que el exportador proceda al despacho aduanero de las mercancías amparadas en los mismos.

Los avisos automáticos de exportación tendrán una vigencia de cuatro meses a partir de que surta efecto la autorización de la Secretaría de Economía.

El aviso automático de exportación autorizado es la solicitud debidamente sellada y foliada por la oficina receptora de la Secretaría de Economía mencionada en el artículo 19.

Una vez autorizado el aviso, el exportador podrá presentar el pedimento de exportación respectivo en los términos de la fracción II del artículo 36 de la Ley Aduanera, debiendo anotar en el campo relativo al número de permiso la clave de autorización asignada por la Secretaría de Economía y adjuntar una copia del aviso automático de exportación debidamente sellado por la Secretaría.

#### TRANSITORIOS DEL 26 DE MARZO DE 2002

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor el 1 de abril de 2002.

SEGUNDO.- Se abrogan el Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya importación y exportación está sujeta al requisito de permiso previo por parte de la Secretaría de Economía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto de 1997, y sus reformas publicadas en el mismo medio informativo el 31 de diciembre de 1997; 3 de abril, 27 de julio, 12 de agosto y 23 de diciembre de 1998; 26 de enero, 6 de septiembre y 31 de diciembre, de 1999; 21 de enero, 13 de marzo, 15 de junio, 30 de junio, 9 de noviembre y 31 de diciembre, de 2000; 18 de mayo, 9 de julio y 10 de septiembre, de 2001, y 1 de marzo de 2002.

TERCERO.- Los permisos previos de importación o de exportación, avisos automáticos de importación y constancia de producto nuevo, que hayan sido expedidos por esta Secretaría al amparo del Acuerdo citado en el artículo Segundo anterior, continuarán vigentes hasta la fecha que se indique en el documento correspondiente y podrán continuar siendo utilizados para los efectos para los que fueron emitidos.

No obstante lo anterior, los titulares de los permisos previos de importación o de exportación, avisos automáticos de importación y constancia de producto nuevo a que se refiere el párrafo precedente, no gozarán del beneficio que en el mismo se indica si éstos ostentan alguna de las siguientes fracciones arancelarias:

I. De la tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación: (Ver D.O.F.)

II. De la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Exportación: (Ver D.O.F.)

En este caso, los titulares deberán presentar sus autorizaciones en la oficina de la Secretaría en la que fueron expedidas, a efecto de que las mismas sean sustituidas por similares que consignen la fracción arancelaria vigente presentando, según sea el caso:

a) Para permisos previos, solicitud de permiso de importación o exportación y de modificaciones (SE-03-018), anexando únicamente el permiso original y la tarjeta magnética del permiso a sustituir, sin la necesidad de presentar documentación adicional, o

b) Para avisos automáticos de importación o constancia de producto nuevo, solicitud de aviso automático de importación o constancia de producto nuevo (SE-03-022), anexando únicamente el aviso automático de importación o la constancia de producto nuevo original a sustituir.

En ambos casos, no será necesario causar el pago por el trámite correspondiente.

CUARTO.- Se mantiene vigente el reconocimiento de las entidades de inspección previa, a que se refiere el Aviso mediante el cual se da a conocer la lista de entidades de inspección previa reconocidas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para expedir informes de verificación, otorgado al amparo de las Reglas de Operación de las Entidades de Inspección Previa reconocidas para expedir informes de verificación, ambos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 10 de septiembre de 1998.

QUINTO.- Los permisos previos otorgados al amparo del Acuerdo que abroga respecto de fracciones arancelarias de la Tarifa del Impuesto General de importación de la partida 98.02, continuarán vigentes al amparo del presente Acuerdo, en los términos que fueron expedidos.

México, D.F., a 19 de marzo de 2002.- El Secretario de Economía, Luis Ernesto Derbez Bautista.-Rúbrica.

TRANSITORIOS 3 DE JULIO 2002

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor a los 35 días hábiles siguientes a los de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y concluirá en su vigencia al año de su entrada en vigor.

SEGUNDO.- Los interesados en importar y exportar las mercancías comprendidas en las fracciones arancelarias de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación que se citan en el presente instrumento, podrán solicitar el respectivo permiso previo de importación a partir del día siguiente hábil a la publicación del presente Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

México, D.F., a 25 de junio de 2002.- El Secretario de Economía, Luis Ernesto Derbez Bautista.- Rúbrica.

#### TRANSITORIO DEL 3 DE DICIEMBRE DE 2002

ÚNICO.- El presente Acuerdo entrará en vigor a los 10 días hábiles siguientes de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

México, D.F., a 26 de noviembre de 2002.- El Secretario de Economía, Luis Ernesto Derbez Bautista.- Rúbrica.

#### TRANSITORIO 31 DE DICIEMBRE DE 2002

UNICO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

#### TRANSITORIO DEL 24 DE FEBRERO DE 2003

ÚNICO.- El presente Acuerdo entrará en vigor a los cinco días siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

México, D.F., a 14 de febrero de 2003.- El Secretario de Economía, Fernando de Jesús Canales Clariond.- Rúbrica.

#### TRANSITORIOS DEL 30 DE JUNIO DEL 2003

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Lo dispuesto en los artículos 4, 5 y 7 del presente Acuerdo entrarán en vigor el 1 de enero de 2004.

México, D.F., a 26 de junio de 2003.- El Secretario de Economía, Fernando de Jesús Canales Clariond.- Rúbrica.

#### TRANSITORIOS DEL 18 DE NOVIEMBRE DEL 2003

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor el 5 de diciembre de 2003 y concluirá su vigencia al año de su entrada en vigor.

SEGUNDO.- Los interesados en importar las mercancías comprendidas en las fracciones arancelarias de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación que se citan en el presente instrumento, podrán solicitar el respectivo permiso previo de importación a partir del día siguiente hábil de la publicación del presente Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

México, D.F., a 5 de noviembre de 2003.- El Secretario de Economía, Fernando de Jesús Canales Clariond.- Rúbrica.

#### TRANSITORIOS DEL 15 DE DICIEMBRE 2003

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor el día 1 de enero de 2004, con excepción de lo dispuesto en el artículo transitorio segundo.

SEGUNDO.- Lo dispuesto en el artículo 10 del presente Acuerdo entrará en vigor el día 1 de enero de 2005.

México, D.F., a 2 de diciembre de 2003.- El Secretario de Economía, Fernando de Jesús Canales Clariond.- Rúbrica.

#### TRANSITORIOS DEL 4 DE MARZO DE 2005

UNICO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

#### TRANSITORIO 6 DE ABRIL DE 2005

UNICO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.”

En torno a documento que se cita, se deben realizar los siguientes comentarios:

1. De conformidad con el contenido del segundo párrafo del artículo 131 constitucional, cuyos elementos se analizaron en el capítulo II de la presente investigación, quien se encuentra facultado para legislar de forma extraordinaria y temporal en materia de comercio exterior es el Ejecutivo Federal.
2. El documento transcrito es formulado por el Secretario de Economía en sus diferentes fecha de publicación que aparecen en el Diario Oficial de la Federación, incluyendo la última que data de 6 de abril de 2005.
3. El documento es un Acuerdo mediante el que se establece una medida de regulación no arancelaria al comercio exterior, consistente en sujetar a requisito de permiso previo a determinadas mercancías.

4. Los permisos previos como se ha estudiado son contrarios a lo establecido en los principios fundamentales del GATT, instrumento internacional que forma parte de nuestro derecho interno y que guarda una relación de *infra constitucionalidad* y *supra legalidad* en la jerarquía normativa que nos rige. No se justifica ni se sujeta su establecimiento de los permisos previos en comento a las circunstancias y excepciones citadas en los artículos XI a XV del GATT.
5. Es evidente que, al guardar la categoría de *supra legalidad* los ordenamientos de menor rango deben acordes con el mismo. Lo cual no ocurre en el documento en cuestión, ya que no funda su establecimiento en ninguna norma.
6. Del establecimiento de estas medidas no arancelarias al comercio exterior no se da cuenta al Congreso cada año. Sería inusual que se presentara un *informe sobre el uso de la facultad conferida al Ejecutivo Federal en el Artículo 131 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, en Materia No Arancelaria*, y que lo presentare la Secretaría de Economía. Pues, como se ha sostenido la facultad para legislar en materia de comercio exterior le corresponde al Ejecutivo Federal de forma extraordinaria, temporal y sujeta a revisión y aprobación. Aunque ésta última se prorrogue de forma tácita.

## CAPITULO VII. CONCLUSIONES.

1. Nuestro sistema jurídico muestra que el principio de separación de funciones es flexible y que permite excepciones que debe estar plasmadas en nuestra Ley fundamental y suprema.

2. Del artículo 49 constitucional y su evolución se desprende que la facultad otorgada al ejecutivo federal para legislar en materia de comercio exterior denota una excepción al principio de separación de funciones y fortalece la colaboración entre los diferentes órganos o entes representantes de las funciones que se formulan en el Estado.

3. La facultad extraordinaria del Ejecutivo para legislar en materia de comercio exterior reúne las siguientes características: a) expresamente establecida; b) excepcional; c) extraordinaria; d) de carácter legislativa; e) temporal; y, f) sujeta a revisión.

4. El ejercicio de la facultad contenida en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional corresponde, con las características mencionadas, al titular del Ejecutivo Federal, es decir, al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

5.- La implementación del contenido del texto constitucional aludido se realiza a través de lo dispuesto en la Ley de Comercio Exterior, puntualmente, por medio de sus artículos 4 y

5. Su contenido va más allá de lo establecido en la norma suprema, al facultar para legislar

a la Secretaría de Economía en materia de comercio exterior y, por tal motivo, la contravienen.

6. El hecho de que en la elaboración, conforme al proceso legislativo ordinario, de la Ley de Comercio Exterior haya participado quien tiene la facultad explícita para legislar en materia de comercio exterior, es decir, el Congreso de la Unión, no implica que pueda delegar dicha facultad mediante una ley federal a quien considere que puede auxiliar al titular del ejecutivo federal en sus tareas, ya que al igual que todos los órganos constituidos por la Constitución se encuentra subordinado a ella.

7. Mientras no se adecúe el texto constitucional en la materia, la Ley de Comercio Exterior, resulta inconstitucional en su conjunto, pues permite legislar a la Secretaría de Economía, lo cual no se encuentra señalado en ningún texto constitucional y además contraviene los principios de legalidad y seguridad jurídica.

8. En nuestro orden jurídico impera la jerarquía normativa que permite distinguir los diferentes ámbitos de aplicación de la legislación positiva y vigente. En tal gradación de normas jurídicas la cúspide se representa por nuestra Constitución, en segundo plano los tratados internacionales, en un tercer grado de jerarquía el derecho local y federal.

9. Una vez dado el criterio de jerarquía normativa, éste nos permite resolver los posibles conflictos normativos. Así, al estar la Ley de Comercio Exterior con un rango *infra*

constitucional y contraria a ella, se afecta su ámbito de validez. Sobre la Constitución nada, bajo ella todo. Es el origen del sistema jurídico mexicano.

10. Los permisos previos de importación constituyen una medida no arancelaria al comercio exterior y su ejercicio corresponde al Ejecutivo Federal, es decir, al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. La sujeción de determinadas mercancías a requisitos previos de importación constituye un acto legislativo mientras que la resolución de una solicitud al mismo requisito constituye un acto administrativo. Las resoluciones que determinan el otorgamiento o negativa de permiso previo de importación deben cumplir con todos los elementos y requisitos del acto administrativo.

10. La Ley de Comercio Exterior no sólo resulta contraria a la norma fundamental sino también a tratados internacionales multilaterales como lo es “Acuerdo General sobre Aranceles Aduanales y Comercio” (GATT), y tomando en consideración que éstos tienen un nivel *infra* constitucional pero también *supra* legal, ello afecta la validez de la norma federal.

11. En aras de la certeza jurídica considero que se debe adecuar el texto constitucional a fin de establecer claramente los límites en la delegación de facultades, así como adecuar la Ley de Comercio Exterior a la dinámica del comercio internacional que aspira a la supresión de barreras no arancelarias y minimizar las arancelarias.

## Bibliografía.

1. ARIEL REZZOAGLI, Bruno, "Régimen Jurídico del Comercio Exterior" en *Temas de actualidad. Régimen de Comercio Exterior* (Compiladores Ruperto Patiño Manffer y Alma de los Ángeles Ríos Ruiz), Porrúa-UNAM, México, 2009.
2. BLANCO TATTO, Alejandro, *El fenómeno Antinómico en el Derecho Positivo Mexicano. Hacia un Paradigma Axiológico de la Justicia*, Porrúa, México, 2004.
3. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 20ª. Ed., Porrúa, México, 2009.
4. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, 7ª. ed., Porrúa, México, 2003.
5. CARBONELL, Miguel Y Pedro Salazar, "La división de poderes: orígenes y perspectivas actuales". *Documento de Trabajo 70. Derecho constitucional*, IJJ-UNAM, México, 2005.
6. CARBONELL, Miguel Y Pedro Salazar, *División de poderes y régimen presidencial en México*, IJJ-UNAM, 2006.
7. CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 8ª. Ed., Porrúa-UNAM, México, 2003.
8. CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, "Comentarios al artículo 133", en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, Tomo XX, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.
9. CHAPOY BONIFAZ, Beatriz Dolores, "Comentarios al artículo 131", en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Tomo XII, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.
10. CRUZ BARNEY, Oscar, *Solución de Controversias y Antidumping en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Porrúa-UNAM, México, 2002.
11. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Querétaro 1916-1917*, Tomo II, Edición facsimilar, Cámara de Diputados de la LX Legislatura, 2009.
12. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, "Comentarios al artículo 131", en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, Tomo XX, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.
13. FLORES GARCÍA, Fernando, voz "Competencia", *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, México, 2007.
14. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 46ª Ed., Porrúa, México, 2007.
15. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 58a. Ed., Porrúa, México, 2005.
16. HOFMAN E., Ruperto, *Introducción al Estudio del Derecho*, 2ª. Ed., Universidad Iberoamericana, México, 1998.

17. HUERTA OCHOA, Carla, *Conflictos Normativos*, 2ª. Ed., UNAM-Instituto de Investigaciones jurídicas, México, 2007.
18. KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. Eduardo García Máynez, 3ª. ed., UNAM, México, 1979.
19. LESCIEUR TALAVERA, Jorge Mario, *Lineamientos de Derecho Administrativo*, Cámara de Diputados, México, 2007.
20. NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, 2ª. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
21. NAVA NEGRETE, Alfonso, voz "Delegación de facultades", *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, México, 2007.
22. OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, "Comentario al artículo 49", en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Tomo IV, Miguel Ángel Porrúa, México, 1994.
23. QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia, *El Comercio Exterior de México. Marco Jurídico, Estructura y Política*, 2ª. Ed., Porrúa-UNAM, México, 2003.
24. RAFAEL I., Martínez Morales, voz "Competencia", *Derecho Administrativo*, Volumen 3, Oxford University Press, México, 2002.
25. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, T. H-Z, 22ª. Ed., Espasa Calpe, Madrid, 2001.
26. SALDAÑA PÉREZ, Juan Manuel, *Comercio Internacional. Régimen Jurídico Económico*, 2ª. Ed., Porrúa-Universidad Panamericana, México, 2008.
27. SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho constitucional*, Porrúa, México, 2003.
28. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN E INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, *La Jerarquía de los Tratados Internacionales respecto a la legislación general, federal y local, conforme al artículo 133 Constitucional*, Serie: Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Número 36, SCJN e IIJ-UNAM, México, 2009.
29. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La Jerarquía Normativa de los Tratados Internacionales en el Derecho Mexicano*, Dirección General de Coordinación de Compilación y Sistematización de tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2008.
30. TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, voz "Facultad", *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, México, 2007.
31. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1998.
32. TREJO VARGAS, Pedro, "El Régimen jurídico de las mercancías de comercio exterior" en *Temas de actualidad. Régimen de Comercio Exterior* (Compiladores Ruperto Patiño Manffer y Alma de los Ángeles Ríos Ruiz), Porrúa-UNAM, México, 2009.

33. WITKER, Jorge y Gerardo Jaramillo, *El Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México del GATT al Tratado Trilateral*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991.
34. WITKER, Jorge y Laura Hernández, *Régimen Jurídico del Comercio Exterior en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Asociación de Agentes Aduanales del Aeropuerto de México, A.C.-CIACI, 3a. ed., México, 2008.

#### **Diario Oficial de la Federación.**

1. Diario Oficial de la Federación de 13 de diciembre de 1986.
2. ----- de 18 de diciembre de 1995.
3. ----- de 22 de diciembre de 1995.
4. ----- del 5 de enero de 1961.
5. ----- el 2 de enero de 1992.
6. ----- el 2 de septiembre de 2004.

#### **Diario de los Debates.**

1. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año II -5 de diciembre de 1950-, Periodo Ordinario, XLI Legislatura, Tomo I, Número 27.
2. -----, Año II -19 de diciembre de 1950-, Periodo Ordinario, XLI Legislatura, Tomo I, Número 31.
3. -----, Año II -21 de diciembre de 1950-, Periodo Ordinario, XLI Legislatura, Tomo I, Número 32.
4. -----, XLIX Legislatura, Año II, 3 de septiembre de 1974, Tomo II, Número 4.
5. -----, Año II -5 de diciembre de 1950-, Periodo Ordinario, XLI Legislatura, Tomo I, Número 27.
6. -----, Legislatura XLIX, Año II, 10 de septiembre de 1974, Tomo II, Número 6.
7. -----, Legislatura XLIX, Año II, 12 de septiembre de 1974, Tomo II, Número 7.

#### **Páginas electrónicas consultadas.**

1. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, "*Recursos jurídicos*", en Reglamentos Federales y del Distrito Federal, México, 2009, <http://www.scjn.gob.mx>.

2. -----, "*Recursos jurídicos*", en *Leyes Federales y del Distrito Federal*, México, 2009, <http://www.scjn.gob.mx>.
3. -----, "*Jurisprudencia*", en *Actividad Jurisdiccional*, México, 2009, <http://www.scjn.gob.mx>.

**Otras publicaciones.**

1. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, *Gaceta Parlamentaria*, Número 2843, Anexo VIII, correspondiente al jueves 10 de septiembre de 2009.
2. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación*, Versión: Disco Compacto, México, 2008.