

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

El Ejecutivo 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.

**COMENTARIO:** En forma breve debemos referirnos a la división de las facultades tributarias entre la Federación y los estados. De conformidad con lo

dispuesto por el artículo 124 de esta Constitución, las entidades federativas pueden imponer y cobrar toda clase de contribuciones, con excepción de las que los artículos 73 y 131, párrafo primero, conceden a la Federación, y las prohibidas por los artículos 117 y 118. De lo anterior se puede establecer que, salvo las limitaciones anteriores, las legislaturas locales y la federal tienen una competencia tributaria ilimitada de carácter coincidente.

El artículo 73, fracción XXIX, inciso 1º, dice que el "Congreso tiene facultad para establecer contribuciones sobre el comercio exterior". Originalmente el artículo 73 en su fracción IX decía: "El Congreso tiene la facultad para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones". El 13 de octubre de 1942 se derogó la primera parte, creándose la fracción XXIX señalada, lo cual amplía las atribuciones del Congreso a todo el comercio exterior y no solamente el arancel, como acontece actualmente con los impuestos adicionales que fija el artículo 35 de la Ley Aduanera. Flores Zavala opina que se suprimió el párrafo primero, con la intención de que los aranceles fueran manejados por el Ejecutivo, pero olvidándose de adicionar el artículo 89 constitucional.

Dentro de estas ideas de competencia se deben señalar las del norteamericano Madison que sostenía: "Los poderes delegados al Gobierno Federal son pocos y definidos. Los que han de quedar en manos de los Estados son numerosos e indefinidos. Los primeros se ampliarán principalmente con relación a objetos externos como la guerra, la paz, las negociaciones y el comercio extranjero, con el último de los cuales el poder tributario se relaciona principalmente."

El artículo que se comenta ha sufrido una adición y una reforma, que son las siguientes:

A. La adición del segundo párrafo del precepto, que se publicó en el *Diario Oficial* del 28 de marzo de 1951, y

B. La reforma de 8 de octubre de 1974, mediante la cual se adecuó el texto del artículo con motivo de la transformación de los territorios federales de Baja California Sur y Quintana Roo, en estados de la Federación.

El artículo 131 constitucional, primera parte, señala como materia exclusiva de la Federación gravar el comercio exterior. El primer párrafo se puede dividir en tres partes:

1ª Es de carácter eminentemente aduanal, se otorga una facultad exclusiva a la Federación para gravar importación, exportación o tránsito de mercancías.

2ª Regula el comercio interior y prohíbe a la Federación que al actuar como gobierno del Distrito Federal fije los impuestos alcabalatorios a que se refiere el artículo 117, fracciones VI y VII.

3ª La Federación puede reglamentar y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación de mercancías en territorio nacional.

Pasemos ahora al análisis del segundo párrafo de este artículo 131 que permite al Congreso delegar atribuciones legislativas en el Ejecutivo, poniendo en sus manos, en una buena medida, el equilibrio de la balanza internacional de comercio del país, siempre y cuando se reúnan las siguientes condiciones:

Que exista urgencia para regular el comercio exterior; la economía del país; la estabilidad de la producción nacional, y cualquier otro propósito en beneficio del país.

Si el ejercicio que haga el Ejecutivo, de estas facultades, no se encuentra debidamente fundado en los supuestos anteriores, la facultad concedida la estará ejerciendo en forma arbitraria e ilegal.

Algunos autores expresan que cuando la ley expedida tiene su origen en las facultades que el Congreso le otorga al Ejecutivo, como es el caso del artículo 131 constitucional, nacen los llamados decretos delegados.

Otra cuestión interesante que presenta este precepto es que al final de cada año el Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida. Cada año el Congreso de la Unión en la Ley de Ingresos de la Federación, calificará el uso de la facultad otorgada al Ejecutivo durante el año inmediato anterior y, en su caso otorgará la facultad para ejercerla en el año inmediato. De lo anterior se puede señalar que las disposiciones que dicte el Ejecutivo entrarán en vigor inmediatamente, sin ser aprobadas por el Congreso y el Ejecutivo, posteriormente, someterá a la aprobación del Congreso el uso de la facultad concedida.

Tena Ramírez al comentar lo anterior dice que "resulta que las disposiciones legislativas emitidas por el Ejecutivo, con fundamento en el artículo 131, son leyes de naturaleza singular, sujetas a la condición resolutoria de la aprobación del Congreso, ...lo que plantearía una situación prácticamente irresoluble si llegara a presentarse el caso de que una ley expedida por el Ejecutivo en la hipótesis de dicho precepto, aplicada desde su promulgación a casos particulares, no fuera aprobada posteriormente por el Congreso".

Por su parte Jorge Carpizo dice que si al "Congreso no le parece el uso que esta facultad haya realizado el presidente, lo único que puede hacer es manifestárselo y no renovarle esta clase de facultades delegadas, situación que desde luego no ha ocurrido".

¿Pero cuál es el fundamento para que sea el Ejecutivo quien reforme las tarifas de importación y exportación y no lo haga el Congreso?

El nacimiento de las facultades delegadas al Ejecutivo para legislar en materia de comercio exterior, tiene los siguientes antecedentes:

*El pensamiento norteamericano.* A. El presidente de los Estados Unidos, señor Hoover, en un mensaje de 30 de septiembre de 1929, expresó lo siguiente, para justificar la existencia de las tarifas de importación manejadas por el Poder Ejecutivo:

1. Ningún arancel ha sido o será perfecto; la rapidez con que cambian las condiciones económicas de un país no lo permiten.

2. El Congreso no puede modificar las tarifas más de una vez cada siete y ocho años, pues al estudiar una modificación aislada, provocaría discusiones sobre su totalidad.

3. Las recomendaciones de la comisión de aranceles para modificar las tarifas deben enviarse al Ejecutivo y no al Congreso.

4. El concepto de la flexibilidad es uno de los más progresistas en la elaboración de la tarifa.

B. La jurisprudencia de la Suprema Corte norteamericana se pronunció a favor de la flexibilidad de las tarifas. Al dictar sentencia en el caso *J. W. Hampton Jr. Vs. United States*, resolvió que "Si el Congreso a través de un acto legislativo, determina un principio inteligible al cual debe conformarse la persona o el cuerpo autorizado para fijar dichas cuotas, esa acción legislativa no es una delegación prohibida de la Facultad legislativa. Si se considera conveniente modificar las tarifas aduanales de acuerdo con las condiciones cambiantes de producción tanto nacionales como del extranjero, puede el Congreso autorizar al Ejecutivo a llevar a cabo este propósito, con la ayuda de una Comisión de Aranceles creada bajo la autoridad del Congreso"; y, por último concluía: "Lo que el Presidente estuvo obligado a hacer, lo fue sólo en su ejecución de un acto del Congreso. No consistió en expedir una ley. Él era únicamente un agente del Poder para comprobar y declarar el hecho que daba lugar a que se entrara en efecto la ley".

C. La doctrina de los Estados Unidos llama a las facultades delegadas "Poder reglamentario ejercido por el Presidente en virtud de delegación legislativa", que se divide en varias categorías, la importante para nuestro estudio es la legislación suplementaria o subordinada, similar a las facultades extraordinarias de nuestro país. La Corte Suprema en este caso, estableció que una delegación válida debe reunir los siguientes requisitos: a) delimitar claramente la delegación, y b) restringir la facultad de delegado a la determinación de las condiciones previstas por el Congreso.

*La Comisión de Aranceles de 1927.* Por decreto de 29 de agosto de 1927, publicado en el *Diario Oficial* de 31 de agosto de ese mismo año, el presidente Plutarco Elías Calles, en uso de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la Unión, reorganizó en su funcionamiento la Comisión de Aranceles.

El Ejecutivo expide este decreto en uso de facultades extraordinarias, continuando la práctica de contrariar el espíritu del artículo 49 constitucional, lo que en esa época fue común en los presidentes, que actuaban bajo la idea de facilitar la expedición de leyes, con menoscabo de las actividades del Poder Legislativo.

Por otra parte, no se reorganizó la comisión, porque ésta no existía legalmente, sino que se trataba de un acto de creación de un cuerpo colegiado compuesto por doce miembros que tenía por "Objeto estudiar la política arancelaria y proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que ésta en su caso (las) eleve a la consideración del Ejecutivo federal, todas las modificaciones que estime convenientes a las tarifas de importación y exportación".

Mediante decreto de 30 de diciembre de 1939, publicado en esa misma fecha en el *Diario Oficial*, el Congreso reforma la Comisión de Aranceles en cuanto a su integración, con tan mala fortuna que el decreto se refiere como fecha de creación de la Comisión, la de 27 de agosto de 1927, hecho éste que ha sido seguido por varios autores.

*Comisión General de Aranceles de 1949.* Por decreto de 30 de diciembre de 1949, publicado en el *Diario Oficial* del día 31 del mismo mes y año, se crea la Comisión General de Aranceles, que tiene como objeto:

A. Estudiar y proponer los lineamientos de la política arancelaria.

B. Estudiar y proponer todas las reformas y modificaciones que estime conveniente a las tarifas de los impuestos de importación y exportación.

C. Emitir opinión en las consultas que se le formulen en materia arancelaria.

La Comisión se integraba por una comisión ejecutiva de cinco miembros nombrados por el secretario de Hacienda y Crédito Público, seis representantes de igual número de secretarías de Estado y dos más de organizaciones patronales.

Las comisiones anteriores nacieron bajo la influencia del pensamiento norteamericano, sin embargo recorrieron un camino equivocado, ya que la Comisión de Aranceles de los Estados Unidos se creó bajo la autoridad del Congreso, las recomendaciones de aquélla se ponen en conocimiento del Ejecutivo y éste actuará conforme a ellas.

*Ley de Fomento de Industrias de Transformación.* Esta ley, publicada en el *Diario Oficial* de 9 de febrero de 1946, facultaba a las secretarías de Economía Nacional y Hacienda y Crédito Público a emitir declaratorias de franquicias fiscales, en especial del impuesto general de importación (artículo 4º), además, de renta, timbre, contribución federal y diez por ciento adicional sobre el timbre (artículo 5º).

El artículo 20 en una clara violación a las disposiciones constitucionales, facultaba al "Ejecutivo federal para dictar las medidas arancelarias que estime necesarias, a fin de fomentar el desarrollo de las industrias nuevas y necesarias a que esta ley se refiere".

*Leyes de Ingresos de la Federación.* A partir de la Ley de Ingresos para el año de 1947 se incluye el artículo 7, que faculta al Ejecutivo para modificar en los términos que proponga la Comisión de Aranceles, las tarifas de los impuestos de importación y exportación, de conformidad con el artículo 20 de la Ley de Fomento de Industrias de Transformación. El mismo precepto se repite en las leyes de ingresos de 1948 y 1949.

Para el año de 1950 se modificó el contenido del precepto que se había incluido en las tres leyes anteriores para establecer en su artículo 10, que con fines de estabilidad monetaria, se impedirá la elevación de precios y se protegerá la producción nacional:

A. El Ejecutivo, a propuesta de la Comisión de Aranceles, aumentará o disminuirá hasta en un cien por ciento las cuotas de la tarifa de exportación.

B. De la misma forma, aumentará o disminuirá hasta un cincuenta por ciento las cuotas de la tarifa de importación.

C. De igual manera, creará o suprimirá las fracciones de las tarifas de importación o exportación.

CH. El Ejecutivo, restringirá o prohibirá la importación, exportación o tránsito de mercancías.

La Ley de Ingresos para 1951, traslada el sentido anterior a su artículo 10, aumentando hasta el cien por ciento las variaciones a las cuotas de la tarifa de importación; también otorgaba la facultad de señalar porcentajes de aumento o disminución mayores de los señalados en la ley, siempre que se trate de casos de perturbación grave de la economía nacional o de un déficit presupuestal con-

siderable. Este precepto se virtió erróneamente y de manera similar en la Ley de Ingresos para el año de 1952, puesto que ya había adicionado el párrafo segundo del artículo 131 constitucional.

*El Poder Judicial.* La postura de la Suprema Corte no se definió en defensa de los preceptos constitucionales que regulan el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo. Se puede citar la jurisprudencia siguiente, cuyos argumentos privaron en la mayoría de las ejecutorias y se basaron en la tesis colaboracionista que Vallarta defendió vigorosamente, sosteniendo que puede concedérselas al Ejecutivo, para la marcha regular y el buen funcionamiento de la administración pública, sin que se reputé anticonstitucional el uso de dichas facultades, por parte del Ejecutivo, porque ello no significa, no la reunión de dos poderes en uno, pues no pasan al último todas las atribuciones correspondientes al primero, ni tampoco una delegación del Poder Legislativo en el Ejecutivo, sino más bien, una cooperación o auxilio de un poder a otro.

A partir de la adición promovida por el presidente Cárdenas al artículo 49 de la Constitución, la Corte modificó su criterio y en relación a la delegación de facultades que el artículo 12 de la Ley de Ingresos de la Federación para 1948, otorgaba al Ejecutivo, sentó la jurisprudencia que señalaba como inconstitucional la delegación de facultades al Ejecutivo; y si modifica una tarifa, la modificación implica la creación de un nuevo impuesto, que por las razones ya dichas, resulta inconstitucional.

De las Comisiones de Aranceles, del contenido de las leyes de Fomento de Industrias y Transformación y de Ingresos señaladas, va naciendo la necesidad de dar un giro constitucional a las facultades del Ejecutivo para legislar en materia de comercio exterior, la posibilidad de encarar rápidamente los problemas económicos a través de los aranceles y medidas contingentes por el Poder Ejecutivo, que a través de sus diversos órganos tiene un contacto directo con la producción, distribución y consumo de las mercancías, y con este panorama puede determinar qué mercancías pueden o no importarse, pagar o no impuestos al comercio exterior, conocer la urgencia de regular a través de estas medidas el comercio exterior, la economía, o cualquier otro propósito en beneficio del país, porque no siempre es posible que se reúna el Congreso para tomar las medidas necesarias.

El 9 de noviembre de 1950, el Ejecutivo presentó una iniciativa de ley ante la Cámara de Diputados para adicionar un segundo párrafo al artículo 131 constitucional. La exposición de motivos en una de sus partes, reconociendo la inconstitucionalidad de las facultades legislativas otorgadas a través de las leyes de ingresos al Ejecutivo en materia de comercio exterior, dice: "La práctica aludida, sin embargo, por obedecer a una necesidad impuesta por la realidad, tanto nacional como la de todos los países, especialmente en los estudios de los derechos administrativo y fiscal o financiero, lejos de que deba desaparecer, es indispensable que se conserve. Mas para ello, todo auténtico estado de derecho, como lo es el Estado mexicano, debe constitucionalizarla a efecto de que tenga como fundamento no una simple costumbre, como hasta ahora, sino una clara institución jurídica".

Por lo que se refiere a la característica esencial que el artículo 131 constitucional otorga al derecho aduanero, en cuanto a que tiene una finalidad extrafiscal, la iniciativa expone: "Se afirma que la misión actual de los impuestos, no consiste exclusivamente en producir ingresos para el Estado, sino concomitantemente en realizar fines de carácter extrafiscal; de política económica, social, demográfica, exterior, etc., y es así con tarifas arancelarias elevadas en un momento, reducidas en otro o prohibitivas en determinado instante, que 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, incrementar o impedir el comercio internacional, tutelar la clase laborante, etc..."

En relación con la flexibilidad de las tarifas de importación y exportación manejadas por el Ejecutivo dice: "...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 iniciativa proponía que se facultase al Ejecutivo federal para "aumentar o disminuir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el Congreso de la Unión...", de esta forma el Ejecutivo recibía directamente de la Constitución, la potestad de legislar en materia arancelaria y se creaba una dualidad de órganos legislativos en materia de comercio exterior, ya que el Congreso conservaba sus facultades otorgadas por el artículo 73 fracción XXIX y las facultades del mismo artículo 131. Caso semejante no se había llegado a registrar en nuestro derecho público.

El segundo párrafo de la iniciativa, dijeron los diputados, es una función contraria al principio de división de poderes; o lo que es igual, no es posible permitir que la Constitución misma cercene una facultad del Congreso para pasarla permanentemente al Ejecutivo.

Las comisiones unidas de puntos constitucionales, hacienda y de aranceles y comercio exterior, consideraron indispensable que la Constitución debería establecer que el Congreso puede delegar facultades en materia arancelaria al Ejecutivo, pero sujetas siempre a su revisión y aprobación, modificando el texto de la iniciativa, para quedar redactado en la forma que a la fecha se conoce, aprobándose por la Cámara de Diputados, por 86 votos a favor y 4 en contra, el jueves 21 de diciembre de 1950. La Cámara de Senadores aprobó el dictamen por unanimidad de votos, el 23 de diciembre de ese mismo año. Se turnó a las legislaturas de los estados de conformidad con lo dispuesto por el artículo 135 constitucional, siendo aprobado por aquéllas el día 30 de diciembre.

Las dos comisiones a fin de evitar que existiera contradicción con el artículo 49 constitucional y tuviera congruencia con la adición del artículo 131, modificaron el segundo párrafo del primero de los preceptos mencionados.

El segundo párrafo del artículo constitucional que se comenta, se reglamentó mediante la Ley Reglamentaria del Párrafo Segundo del artículo 131 constitucional, publicada en el *Diario Oficial* de 5 de enero de 1961.

El 13 de enero de 1986, se publica en el *Diario Oficial* de la Federación la

nueva Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que entró en vigor a partir del día siguiente de su publicación, por disposición de su artículo primero de los transitorios.

La Ley de Comercio Exterior, como se le conoce, abroga la Ley Reglamentaria del Párrafo Segundo, del artículo 131 constitucional y asimismo, deroga los artículos 9 y 10 de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

Posteriormente el 25 de diciembre de 1986, el Ejecutivo Federal, publicó el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, que tiene como objetivo principal regular las prácticas desleales de comercio, como el "Dumping" y las subvenciones.

Véanse los artículos 29, 31 fracción IV, 49, 73 fracciones IX, XVI, XXIX, inciso 1º, 89 fracción XIII, 117 fracciones IV-VII, 118 fracción I y 124.

**BIBLIOGRAFÍA:** Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 6ª ed., México, Porrúa, 1983, pp. 199-201; Creel Luján, J., "La constitucionalidad de las tarifas flexibles", *Revista de la Escuela de Estudios Contables*, Monterrey, vol. III, núm. 9, enero de 1951, pp. 95-99; Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas; los impuestos*, 8ª ed., México, Porrúa, 1967, p. 222; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 9ª ed., México, Porrúa, 1967, p. 239.

José Othón RAMÍREZ GUTIÉRREZ