

Artículo 132

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 otor-

gadas 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 los 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 unidad 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 del 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.

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

ARTÍCULO 132. Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio

público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; mas para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquirieran dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva.

COMENTARIO: El antecedente de esta disposición lo encontramos en el artículo 125 de la Constitución de 1857, que disponía que los fuertes, cuarteles, almacenes de depósito y demás edificios necesarios al gobierno de la Unión, estarían bajo la inmediata inspección de los poderes federales. El año de 1901 se reformó el artículo 125 en los términos en que actualmente aparece, de donde lo tomó la Comisión de Constitución, que lo presentó al Congreso Constituyente de 1916, pues el proyecto de Constitución de Carranza no lo incluía.

Se trata de un precepto que desde su entrada en vigor en 1917 no ha sido reformado, lo que explica lo obsoleto de su terminología. En efecto, por fuertes se entiende los recintos fortificados destinados al ejército para la defensa de una plaza o ciudad; por cuarteles, los puestos usados por el ejército en campaña para acuartelarse, y por almacenes de depósito, los locales que el propio ejército utiliza para la custodia del armamento y otros implementos de guerra; pero en la actualidad existen modernas instalaciones militares que no quedan comprendidas en estos conceptos. En realidad, desde la Constitución de 1857 existió el propósito esencial de establecer la jurisdicción federal sobre las instalaciones militares, si bien se amplió esta regla a cualquier edificio necesario al gobierno de la Unión, con lo que se permitía en el fondo el despojo de los bienes de los estados en detrimento de su soberanía. A partir de la reforma de 1901, se consolidaron dos importantes principios que trascendieron a la Constitución de 1917. El primero consiste en que solamente los bienes inmuebles destinados al servicio público o al uso común quedaban sujetos a la jurisdicción de los poderes federales; y el segundo, en que la jurisdicción federal sobre los bienes inmuebles que en lo sucesivo adquiriera el gobierno de la Unión en el territorio de algún estado, sólo puede existir cuando así lo autorice la legislatura respectiva. Aparece de esta forma, que el fundamento de la medida son los elevados fines a los que están destinados los bienes inmuebles, sin que deba convertirse en motivo de abuso por parte de los funcionarios federales, ni se pueda pasar por encima de la soberanía de los estados. Este precepto muestra el respeto a dicha soberanía y busca evitar el despo-

jo sobre los bienes inmuebles de los estados y los particulares.

Debe entenderse, como se dijo, que sólo pueden quedar sujetos a la jurisdicción de los poderes federales los inmuebles destinados al servicio público o al uso común; los demás inmuebles ubicados en los territorios de los estados que constituyen el dominio privado de la Federación, están sujetos a la jurisdicción de los poderes locales. Cualquier disposición en contrario es violatoria de este precepto constitucional y de los artículos 121, fracción II, y 124 de la propia Constitución.

En este punto, cabe tener presente que el Estado es siempre el titular de los servicios públicos, quien los instituye y regula a través de una ley, aun cuando la prestación concreta del servicio puede provenir del Estado o de los particulares, cuando éstos han obtenido una concesión. Los servicios públicos, que pueden ser gratuitos o tener un costo para los destinatarios, persiguen la finalidad de satisfacer en forma regular, continua y permanente, necesidades públicas de carácter material, económico, cultural o de seguridad. Los inmuebles o edificios representan el vehículo fundamental para la prestación del servicio.

Los bienes de uso común, por su parte, son aquellos que pueden ser usados libremente por todos los habitantes de la República, si bien se requiere de una concesión para aprovecharlos de manera especial.

Cabe señalar que el artículo en comentario contiene el fundamento expreso para la expedición por parte del Congreso de la Unión de la Ley General de Bienes Nacionales, que actualmente nos rige, publicada en el *Diario Oficial* del 8 de enero de 1982. Este ordenamiento no alude expresamente a los fuertes, cuarteles o almacenes de depósito, sino que establece el régimen general de los bienes de dominio público de la Federación, dentro de los cuales quedan incluidos aquéllos, así como los monumentos históricos o artísticos muebles e inmuebles de propiedad federal; los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles; los terrenos baldíos sujetos a un régimen de inalienabilidad e imprescriptibilidad; los terrenos ganados al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las pinturas murales, esculturas y demás obras artísticas incorporadas a los inmuebles propiedad de la Federación, cuya conservación sea de interés general; los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas, los manuscritos incunables, ediciones, libros, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, etcétera (artículo 2º).

Por otra parte, considera la ley en cita como bienes destinados a un servicio público, entre otros, los inmuebles utilizados por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Federación;

los destinados a las dependencias y entidades de la administración pública federal; los predios rústicos directamente utilizados en los servicios de la Federación, y los inmuebles que constituyen el patrimonio de los organismos públicos de carácter federal, directamente utilizados para la prestación de sus servicios (artículo 34). Estima además la misma ley como bienes de uso común, el espacio situado sobre el territorio nacional; el mar territorial; las aguas marítimas interiores; las playas marítimas, puertos y bahías; los caminos, carreteras y puentes que constituyen vías generales de comunicación; las plazas, paseos y parques públicos a cargo del gobierno federal, etcétera (artículo 29).

Establecida la jurisdicción federal sobre los bienes inmuebles destinados al servicio público o al uso común, no sólo se fija la competencia de los tribunales judiciales y administrativos federales para conocer y resolver sobre las controversias o procedimientos no contenciosos que se planteen sobre dichos inmuebles, sino que en el fondo se prevé la aplicación sobre éstos de las disposiciones administrativas y legislativas provenientes de los poderes de la Unión, con exclusión de las dictadas por los poderes de los estados. Por lo demás, el propio artículo señala que el régimen de dichos bienes debe fijarse en una ley expedida por el Congreso de la Unión, lo cual constituye una excepción al principio previsto en el artículo 121, fracción II, de la Constitución, consistente en que los bienes muebles e inmuebles se rigen por la ley del lugar de su ubicación. Adicionalmente y en virtud de lo dispuesto por el artículo 124 constitucional, en el sentido de que aquellas facultades no concedidas expresamente a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados, éstos están impedidos para legislar sobre los bienes inmuebles de jurisdicción federal.

Por la redacción del artículo, se concluye que los bienes inmuebles destinados con anterioridad al 1º de mayo de 1917 al servicio público o al uso común, quedaron sujetos a la jurisdicción federal; con posterioridad a esta fecha, sólo lo están los ubicados en el Distrito Federal y los que se encuentren en los territorios de los estados, siempre que las legislaturas respectivas hayan otorgado su consentimiento, en un acto de decisión soberana. Otorgado el consentimiento, éste resulta irrevocable y los estados no pueden establecer gravamen alguno sobre los bienes inmuebles sujetos a la jurisdicción federal, ni dar eficacia a disposiciones generales o individuales provenientes de sus autoridades (artículo 5º de la Ley General de Bienes Nacionales).

Si el consentimiento de la legislatura no se produce, el inmueble queda sujeto a un régimen fundamentalmente de derecho privado, es decir, se rige por la ley del lugar de su ubicación.

Véanse también los comentarios a los artículos 121, 124 y 129 constitucionales.

BIBLIOGRAFÍA: Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 2ª ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, t. VIII, pp. 927-933; Nava Negrete, Alfonso, "Bienes de dominio público", *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, 1982, t. I, pp. 292-293; Pineda, Fanny, "Servicio público", *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, 1984, t. VIII, pp. 117-118; Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 10ª ed., México, Porrúa, 1981, t. I, pp. 148-152.

Germán ROCHA

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.

COMENTARIO: Si es válido sostener que las teorías de la soberanía han sido elaboradas en gran medida para justificar el desarrollo progresivo de las competencias del Estado moderno, entonces parecería legítimo pensar que su desvalorización ha engendrado una serie de tesis opuestas y que éstas no serían otras que las llamadas teorías federalistas.

La división de una colectividad jurídica en subdivisiones o circunscripciones territoriales, viene a significar que un cierto número de normas de dicho orden no poseen validez más que para una fracción de territorio.

En este sentido el orden jurídico que constituye la colectividad se integra por normas cuyo ámbito de validez espacial o territorial va a ser diferente. La descentralización alcanzaría el grado más elevado de realización en el momento en que todas y cada una de las funciones pudieran ser ejecutadas indistintamente por todos los sujetos del orden jurídico e inversamente, pero dentro de esta misma hipótesis, la centralización alcanzaría un grado máximo de realización en el momento en que todas las funciones debieran ser emprendidas por un único y exclusivo órgano.

Obviamente la realidad social no avala ningun-