

Artículo 131

Introducción histórica
 Por **Óscar Cruz Barney**

En el Derecho indiano, el sistema de flotas y galeones fue abandonado en 1778 al adoptarse el sistema del comercio libre mediante el Reglamento y Aranceles Reales para el Comercio Libre de España y las Indias del 12 de octubre de ese año¹ y la Pragmática de Libertad de Comercio de misma fecha. Se pensaba que el cambio de sistema serviría para mejorar el aprovechamiento del comercio con los reinos americanos. El Reglamento de 1778 “condensa y simboliza el espíritu reformista en el campo de la economía”.²

El cambio consistía en habilitar más puertos españoles para el comercio con América, los cuales eran desde 1765: Cádiz, Santander, Gijón, La Coruña, Sevilla, Málaga, Cartagena, Alicante y Barcelona,³ sumándose con el Reglamento los de Alfaques de Tortosa, Santa Cruz de Tenerife y Palma de Mallorca en España. Los puertos americanos para el comercio directo en 1765 fueron Santiago de Cuba, Santo Domingo, Puerto Rico, Margarita y Trinidad.⁴ Con el Reglamento de 1778 se añadieron Monte Christi en la Isla Española, Batabanó

¹Reglamento y Aranceles Reales para el Comercio Libre de España y las Indias de 12 de octubre de 1778, Madrid, Imprenta de Pedro Marín, 1778.

²Frédérique Langue, “Hombres e ideas de la ilustración en dos ciudades consulares: Caracas y Veracruz”, en *Historia mexicana*, México, El Colegio de México, núm. 179, enero-marzo, 1996, p. 469.

³“Real Decreto en que S.M. ha resuelto ampliar la concesión del comercio libre, contenida en Decreto de 16 de octubre de 1765. Instrucción de la misma fecha, y demás resoluciones posteriores, que solo comprehendieron las Islas de Barlovento, y provincias de Campeche, Santa Marta, y Río del Hacha, incluyendo ahora la de Buenos-Ayres, con internacion por ella à las demás de la America Meridional, y extension à los Puertos Habilitados en las Costas de Chile, y el Perú, &c. Expedido en 2 de febrero de 1778”, Madrid, por Juan de San Martin, Impresor de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Indias, 1778, AGN, Bandos, vol.10, exp. 42, fs. 308-311.

⁴Ángel Montenegro Duque, *Historia de España*, Madrid, Gredos, tomo 10, 1991, p. 267.

131

Sumario
 Artículo 131

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	579
Texto constitucional vigente.	586
Comentario	
Jorge Fernández Ruiz	
Marco teórico conceptual.	587
Comercio exterior.	587
Seguridad	589
Impuestos a la circulación de	
mercancías en el Distrito Federal . 593	
Facultades extraordinarias	
al Ejecutivo federal para legislar . 594	
Reconstrucción histórica.	594
Análisis exegético.	596
Competencia federal exclusiva	
para gravar con tributos a	
l comercio exterior	596
Facultad federal de reglamentar	
la circulación de productos	
en el territorio nacional.	598
Prohibición de establecer alcabalas	
en el Distrito Federal.	598
Autorizar al Congreso a delegar	
en el Ejecutivo federal facultades	
legislativas	598
Desarrollo legislativo	601
Desarrollo jurisprudencial.	601
Derecho comparado	602
Derecho internacional	603
Bibliografía	604
Trayectoria constitucional	605

y La Habana; Campeche, el Golfo de Santo Tomás de Castilla, y el Puerto de Omoa en el Reino de Guatemala; Cartagena, Santa Marta, Río de la Hacha, Portobelo, Chagre en el de Santa Fe y Tierra Firme; (exceptuando los de Venezuela, Cumaná, Guayana y Maracaibo concedidos a la Compañía de Caracas sin privilegio exclusivo), Montevideo y Buenos-Ayres en el Río de la Plata; Valparaíso, y la Concepción en el Reino de Chile, y los de Arica, Callao y Guayaquil en el Reino del Perú y costas de la Mar del Sur.⁵ Se crea así, un área para el intercambio comercial sujeta a una regulación jurídica uniforme, con especial atención al intercambio recíproco dentro del área indiana.

Anteriormente se había instaurado el sistema de avisos en 1764, que consistía en un sistema regular de correos entre España e Indias, autorizados para el transporte de mercaderías, sucesivamente se fueron adoptando diversas medidas liberalizadoras del comercio que fueron reunidas en el mencionado Reglamento de 1778.⁶

Del antiguo sistema se mantuvo la exigencia de que fueran españoles los titulares del tráfico comercial y española o naturalizada española las dos terceras partes de la tripulación, lo que se debía hacer constar ante los jueces de Indias en los respectivos puertos habilitados.⁷ Además, se buscó fomentar la construcción de embarcaciones para el comercio atlántico⁸, haciendo una rebaja de una tercera parte de los derechos adeudados en el primer viaje a las Indias por los frutos embarcados de cuenta propia a quien fabricare navío mercante de trescientas toneladas o más.⁹ El Reglamento de 1778 concedió la exención del pago de los derechos de palmeo, tonelada, San Telmo, extranjería, visitas, reconocimientos de carenas, habilitaciones, licencias para navegar y demás gastos y formalidades establecidos en el Proyecto de 1720, mismo que quedó revocado para toda la nueva zona de libertad comercial, reservándose formar el correspondiente para el comercio y negociación con la Nueva España y permitir que a partir de 1779 los navíos de registro anual de azogues llevaran a Veracruz los frutos y manufacturas de España.¹⁰ Una de las innovaciones del reglamento fue la introducción de dos aranceles: uno para los géneros registrados para las Indias y otro para los enviados a España.

La posterior declaración de guerra con Gran Bretaña retrasó la expansión del comercio libre a los puertos habilitados y la incorporación de la Nueva España en el nuevo régimen comercial. De hecho la reglamentación para la libertad de comercio con el virreinato novohispano nunca llegó a elaborarse.¹¹ No fue sino hasta la expedición

⁵Reglamento de 1778, arts. 4 y 5.

⁶Hira de Gortari Palacios, “El comercio novohispano a través de Veracruz”, en *Historia mexicana*, México, El Colegio de México, núm. 67, enero-marzo, 1968, p. 430.

⁷Reglamento de 1778, arts. 1 y 3. El tercio restante podía integrarse de extranjeros católicos.

⁸Sobre el tema de la nacionalización de la flota mercante española véase Marina Alfonso Mola, “La Marina Mercante colonial en la legislación borbónica (1700-1828)”, en Carlos Martínez Shaw (ed.), *El derecho y el mar en la España moderna*, Granada, Universidad de Granada, Centre d’Estudis d’Historia Moderna Pierre Vilar, 1995.

⁹Reglamento de 1778, arts. 3 y 33.

¹⁰*Ibidem*, art. 6.

¹¹Javier Ortiz de la Tabla Ducasse, *Comercio exterior de Veracruz 1778-1821 crisis de dependencia*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos de Sevilla, C.S.I.C., 1978, pp. 7 y 8.

del Real Decreto de 28 de febrero de 1789, más otro de 10 de julio,¹² que se amplió la libertad comercial a Nueva España y Caracas.¹³ El citado Real Decreto estableció que:

El comercio de frutos y manufacturas nacionales para Nueva-España y Caracas, por ahora y hasta nueva providencia sea libre, y puedan embarcarse géneros extranjeros de lícito comercio hasta la tercera parte del valor total de cada cargamento. Asimismo se concede, á beneficio de las fábricas nacionales, y para promover la salida de sus manufacturas, que la embarcacion que complete su carga de frutos y géneros Españoles, disfrute de alivio de la rebaxa de un 10 por 100 de los derechos que adeuden las manufacturas nacionales á la salida de España, y otro tanto en el de almoxarifazgo á su introduccion en América, sin perjuicio de las mayores gracias que estan concedidas al comercio de Islas y de los Puertos menores. Si se dudare si dichos géneros son ó no nacionales, ss esté á lo que declaren expertos, segun se previene en las Cédulas de Contrabando, con sujecion á las penas que en ellas se imponen: y si por dichos reconocimientos no se lograre aclarar la duda, se traten como géneros extranjeros para la extraccion de derechos. [El] “comercio libre y protegido de 1778 confiere a la legislación mercantil un sentido unificador y atribuye al comercio un carácter de factor de complementación económica.”¹⁴

En 1779 se liberalizó el tráfico negrero y en 1797, mediante Real Orden de 18 de noviembre, se autorizó a los americanos el llamado “comercio neutral”.¹⁵

Muerto el Conde de Floridablanca, los reformistas propusieron el asunto de llamamiento a Cortes. Calvo de Rozas, vocal de Aragón le asignó a las Cortes el cometido principal de elaborar una carta fundamental. El 22 de mayo de 1809 se expidió el respectivo decreto de convocatoria. En dicho decreto se instituyó una comisión para que llevase a cabo los planes y trabajos base para la convocatoria. Gracias al trabajo de esta comisión, la junta declaró por decreto de 4 de noviembre que las Cortes del reino serían convocadas el 1^a de enero de 1810 e iniciarían sus sesiones el 1 de marzo siguiente. El decreto de 22 de mayo convocaba así a las Cortes para los primeros meses de 1810, cuya organización dependía de la comisión de Cortes presidida por Jovellanos.¹⁶

Diversas disposiciones que afectaron al comercio exterior se dictaron por las Cortes entre 1811 y 1815. El 23 de marzo de 1811 las Cortes generales y extraordinarias decretaron la extensión a las Indias de la libertad de derechos de alcabalas y cientos

¹²Luis Muro, “Revillagigedo y el comercio libre (1791-1792)”, en *Extremos de México. Homenaje a don Daniel Cosío Villegas*, México, El Colegio de México, 1971, p. 299.

¹³Real Decreto de 18 de Febrero de 1789, en Antonio Xavier Pérez y López, *Teatro de la legislación universal de España e Indias*, Madrid, en la Oficina de Don Gerónimo Ortega y Herederos de Ibarra, 1794, tomo VII.

¹⁴Bernardino Bravo Lira, *op. cit.*, p. 1031.

¹⁵Véase Matilde Souto Mantecón, “El Consulado de Veracruz ante el comercio extranjero: 1799-1819”, en Rosa María Meyer Cosío (coord.), *Identidad y prácticas de los grupos de poder en México, siglos XVII-XIX*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1999, Col. Científica, serie historia, p. 125. Sobre el tema José Muñoz Pérez, “El comercio de Indias bajo los Austrias y los tratadistas españoles del siglo XVII”, en *Revista de Indias*, núm. 68, año XVII, abril-junio, 1957.

¹⁶*Ibidem*, p. 35.

en la venta de embarcaciones españolas y extranjeras.¹⁷ En enero de 1812 se extinguieron las matrículas de mar para las provincias americanas.¹⁸

El 20 de octubre de 1820 se expidió un Arancel General de Aduanas¹⁹ para toda la Monarquía que empezó a regir en Europa el 1 de enero de 1821 y en América treinta días después de que arribase la orden y el arancel a las provincias de ultramar. Se debía cobrar un solo derecho por cuenta de la Hacienda pública en la entrada y salida de los géneros del comercio extranjero. El artículo 26 del arancel ordenó el establecimiento de depósitos para el comercio marítimo.

Las Cortes de España expidieron, en cumplimiento del artículo 26 citado, el Decreto de 9 de noviembre de 1820 sobre Establecimiento de Depósitos,²⁰ que habilitaba varios puertos de México al comercio lícito directo con España. Específicamente se trataba de los puertos de Acapulco, San Blas, Campeche, Veracruz y Tampico. Se estableció que se habilitarían los puertos de Tehuantepec, Mazatlán de los Mulatos, San Diego de las Californias, Tlacotalpan, Tamiagua y Soto la Marina.

En el citado decreto de 9 de noviembre se declaró abolido y sin ningún efecto el Reglamento de Comercio Libre de 12 de octubre de 1778 al considerarlo incompatible con el régimen constitucional, con la reforma a la Ordenanza de Matrículas de Mar y con el Arancel General de Aduanas de 5 de octubre de 1820.

En esa misma fecha se expidió el Decreto sobre Comercio Libre con las Islas Filipinas.²¹ Conforme al citado decreto, todos los géneros y manufacturas filipinas²² se admitirían en los puertos españoles habilitados tanto de América como de Europa y Asia como productos nacionales. Se autorizaba asimismo que todo buque nacional hiciese el comercio directo desde cualquier puerto español de América y de Europa a los puertos extranjeros de la India oriental y de China, pudiendo a su vez introducir en los puertos americanos o europeos habilitados los siguientes productos: canela de Ceilán, perlas, diamantes, marfil, Carey, té de todas clases, loza de China, muebles de madera charolados, concha nácar manufacturada, marfil y Carey manufacturados, filigrana de todas clases, tintas, cajitas de pinturas, abanicos de marfil, de talco y cola de pescado, azúcar en piedra o cande y otras manufacturas de algodón, seda y hierbas.

¹⁷Véase “Orden por la que se manda estender á las Américas la libertad de derechos de alcabalas y cientos en la venta de embarcaciones españolas y extranjeras”, en *Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes generales y extraordinarias, desde su instalación, de 24 de setiembre de 1810 hasta (11 de mayo de 1814 en que fueron disueltas) Mandada publicar de orden de las mismas*. Cuarta parte del Semanario Judicial, Imprenta de J.M. Lara, México, 1852-1853, tomo I, p. 79.

¹⁸Véase Decreto CXIX de 14 de enero de 1812. Extinción de las matrículas de mar en las provincias ultramarinas, en *Colección de decretos y órdenes que han expedido...*, op. cit., p. 199.

¹⁹Arancel General de Aduanas de 5 de octubre de 1820, en *Colección de los decretos y órdenes generales de la primera legislatura de las Cortes ordinarias de 1820 y 1821, desde 6 de julio hasta 9 de noviembre de 1820. Mandada publicar de orden de las mismas*, Madrid, Imprenta Nacional, 1821, tomo VI, pp. 170-178.

²⁰Decreto de 9 de noviembre de 1820 sobre Establecimiento de Depósitos, en *Colección de decretos y órdenes generales...*, op. cit., pp. 383-384.

²¹Decreto sobre comercio libre con las islas Filipinas, en *Colección de decretos y órdenes que han expedido...*, op. cit., pp. 378-380.

²²Sobre el impacto de las reformas borbónicas en el comercio con Filipinas véase Luis Alonso Alvarez, “El impacto de las reformas borbónicas en las redes comerciales. Una visión desde el Pacífico hispano, 1762-1815”, en Antonio Ibarra y Guillermina del Valle Pavón, *Redes sociales e instituciones comerciales en el Imperio español, siglos XVII a XIX*, México, Instituto Mora/Facultad de Economía-UNAM, 2007.

Al nacer a la vida independiente, el país carecía de un sistema arancelario adecuado a su nueva realidad política y económica; pasó de un sistema controlado de comercio, si bien liberalizado en la última mitad del siglo XVIII, pero siempre bajo el control de grupos de comerciantes a través de los consulados de Comercio y con la presencia clara del Estado español en la regulación de las transacciones entre España y las Indias.

En ese sentido, para entender la política arancelaria mexicana es necesario acudir a sus antecedentes hispano-indianos para después estudiar la regulación específica que prevaleció durante el siglo XIX.

Conforme a la Constitución de Cádiz de 1812, no podía el rey hacer alianza ofensiva, ni tratado especial de comercio con ninguna potencia extranjera sin el consentimiento de las Cortes.

Alcanzada la independencia en 1821,²³ conforme al proyecto del *Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano* de 1822 correspondía al emperador dirigir las relaciones diplomáticas y de comercio con las demás naciones. La Soberana Junta Provisional Gubernativa aprobó 15 de diciembre de 1821 lo que sería el primer arancel del México independiente, titulado “Arancel general interino para gobierno de las aduanas marítimas en el comercio libre del Imperio”.²⁴ El Arancel era seguido de una “Instrucción para el gobierno de las aduanas en el despacho de los barcos que han de cargar en los puertos del Imperio, oro, plata, frutos, géneros y efectos de exportación”. El Arancel sancionaba en su artículo 1º la apertura de nuevos puertos al comercio exterior, de conformidad al decreto expedido por las Cortes de España ya señalado.

Existía la idea de impulsar la actividad mercantil en los puertos como una vía para enriquecimiento del Estado,²⁵ si bien en la práctica, según sostiene Ibarra Bellón:

El gobierno central estuvo lejos de controlar las rentas originadas en el comercio exterior: su efectividad se vio minada por la desorganización que provocaban las constantes guerras, los levantamientos, la imposibilidad de dominar el extenso territorio, la ausencia de personal adecuado, los ataques indígenas, los constantes cambios en la legislación fiscal y la fuerza de los grupos regionales.²⁶

Adoptada la República Federal en 1824, correspondía al Congreso arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes estados de la Federación

²³En general para este periodo en adelante véase Óscar Cruz Barney, *El comercio exterior de México, 1821-1928*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005.

²⁴Véase “Arancel general interino para gobierno de las aduanas marítimas en el comercio libre del Imperio”, en Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana ó colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano, Hijos, 1876, tomo I, núm. 260.

²⁵Laura Muñoz, “Los puertos mexicanos del Golfo durante los primeros años del México independiente: fuentes para su estudio”, en *América Latina en la Historia Económica. Boletín de Fuentes*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, enero-junio, núm. 21, 2004, pp. 61 y 62.

²⁶Araceli Ibarra Bellón, *El comercio y el poder en México, 1821-1864. La lucha por las fuentes financieras entre el Estado central y las regiones*, México, Fondo de Cultura Económica/Universidad de Guadalajara, 1998, pp. 60 y 61.

y tribus de los indios y al presidente de la República dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados de comercio.

Con la República Central, dentro de la Tercera Ley Constitucional en 1836 el Congreso tenía facultad para dar al gobierno bases y reglas generales para la habilitación de toda clase de puertos, establecimiento de aduanas y formación de los aranceles de comercio. Esta facultad de mantiene en las Bases Orgánicas de 1843.

El artículo 72 de la Constitución Federal de 1857 facultaba al Congreso para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de Estado a Estado se establecieran restricciones onerosas.

Las importaciones mexicanas se caracterizaron por ser fundamentalmente de bienes de consumo elaborados y en menor medida de bienes de producción, situación que se mantiene a lo largo de todo el siglo XIX. Los textiles serán durante la primera mitad del siglo los principales productos de importación, mientras que los metales, minerales y tinturas vegetales serán los principales bienes exportados, además de productos agrícolas, pecuarios y fibras vegetales, estructura que se mantiene cuando menos hasta 1875.²⁷

El artículo 124 establecía que para el día 1 de junio de 1858 quedarían abolidas las alcabalas y aduanas interiores en toda la República. Este artículo fue reformado el 22 de noviembre de 1886 en el sentido de que los Estados no podrían imponer ningún derecho por el simple tránsito de mercancías en la circulación interior. Sólo el Gobierno de la Unión podría decretar derechos de tránsito, pero únicamente respecto de efectos extranjeros que atravesaran el país por líneas internacionales e interoceánicas, sin estar en el territorio más tiempo que el necesario para la travesía y salida al extranjero.

Los Estados no prohibirían directa ni indirectamente la entrada a su territorio ni la salida de él, de ninguna mercancía, a no ser por motivo de policía; ni gravarían los artículos de producción nacional por su salida para el extranjero o por otro Estado.

Las exenciones de derechos que concedieran serían generales, no pudiendo decretarlas en favor de los productos de determinada procedencia. Asimismo, la cuota del impuesto para determinada mercancía, sería una misma, sea cual fuere su procedencia, sin que pudiera asignársele mayor gravamen que el que reportaran los frutos similares de la entidad política en que se decretara el impuesto.

La mercancía nacional no podía ser sometida a determinada ruta ni a inspección o registro en los caminos, ni exigirse documento fiscal alguno para su circulación interior. Los Estados no podrían gravar la mercancía extranjera con mayor cuota que aquella cuyo cobro les hubiera sido consentido por ley federal.

Una nueva reforma a este artículo 124 se hizo el 1 de mayo de 1896 para quedar:

Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se exporten o importen, 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

²⁷Inés Herrera Canales, *El comercio exterior de México 1821-1875*, México, El Colegio de México, 1977, pp. 25 y 58.

Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito y Territorios federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 111.

Será el antecedente directo de la redacción del artículo 131 de la Constitución de 1917, cuyo texto original establecía:

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 y Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del Art. 117.

La más reciente reforma a este artículo suprimió la segunda parte del primer párrafo que disponía: “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.”

Artículo 131

Texto constitucional vigente

- 131 *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.²⁸

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.²⁹

²⁸Párrafo reformado, DOF: 08-10-1974 y 29-01-2016.

²⁹Párrafo adicionado, DOF: 28-03-1951.

Artículo 131

Comentario por **Jorge Fernández Ruiz**

Marco teórico conceptual

131

El artículo constitucional en análisis se inserta en el capítulo económico de la Constitución, debido a su estrecha vinculación con la economía nacional e internacional, en especial, con el comercio exterior. Esto se justifica, habida cuenta de la necesidad de dotar a la Federación de los mecanismos y herramientas adecuados para adoptar la estrategia interna de desarrollo que, entre otros objetos, permita reducir la vulnerabilidad del país frente a cambios externos inconvenientes y propicie la conformación de un entorno económico más favorable.

La regulación jurídica contenida en el artículo 131 constitucional surte efectos en cuatro ámbitos diferentes, a saber: comercio exterior, seguridad, impuestos a la circulación de mercancías en el Distrito Federal, y otorgamiento al Ejecutivo federal de facultades extraordinarias para legislar.

Comercio exterior

Se puede entender el comercio como la actividad humana realizada, ya con ánimo de lucro, o solamente para satisfacción de necesidades, merced a la cual se compran, venden o permutan bienes, servicios y mercancías en general. En opinión de Ricardo Torres Gaytán:

El comercio es la rama de la actividad económica que se refiere al intercambio de mercancías y de servicios, mediante trueque o dinero, con fines de reventa o para satisfacer necesidades. El comercio pasa a ser una de las actividades de la división social del trabajo, o mas bien, su producto.³⁰

La teoría económica distingue diversas clases de comercio, entre otras: ambulante y sedentario; al mayoreo y al menudeo; por cuenta propia y en comisión, interior y exterior; esta última clasificación la trata de justificar Wolfgang Heller en los siguientes términos:

³⁰Ricardo Torres Gaytán, *Teoría del comercio internacional*, 2a. ed., México, Siglo XXI.

Se admite que el comercio exterior se diferencia del interior y necesita por ello tratamiento propio, porque entre las naciones no hay movilidad perfecta de mano de obra y capitales. Para la Economía una nación es objeto de estudio como si fuera un punto económico, mientras que el comercio internacional sería la relación entre puntos económicos. De ahí sus particulares características.³¹

En la teoría económica, también se distingue al comercio en diferentes ramas según las mercancías de su objeto; así se habla de comercio de alimentos, de juguetes, de calzado, de medicinas, y también de comercio de estupefacientes, actualmente conocido como narcotráfico, cuyos anales se remontan al segundo tercio del siglo XIX, época en la que Inglaterra se constituyó en la gran impulsora del narcotráfico internacional, lo que dio lugar a las llamadas Guerras del Opio que confrontaron militarmente a Inglaterra con China.

La primera surgió al destruir los chinos en Cantón, por orden del mandatario local en 1839, grandes cantidades de opio (1'420,000 kilogramos) importadas por los ingleses desde la India para venderlas en China y pagar así los productos chinos que compraban. Militarmente fue desastrosa para los chinos y acabó por el tratado de Nankin (1842). En 1857-58 se produjo la segunda guerra del opio, con nueva victoria inglesa. Los chinos debieron pagar una indemnización de 21 millones de libras en oro, abrir al comercio los puertos de Cantón, Amoy, Shamghai, Fou Chou y Ning-Po y ceder a perpetuidad Hong Kong.³²

El estudio del comercio exterior ha dado lugar al desarrollo de teorías económicas en dos vertientes: la de la llamada “teoría pura” y la conocida como “teoría monetaria”; la primera se refiere al análisis del valor aplicado al intercambio internacional a fin de determinar la estructura, la dirección y el volumen del intercambio transnacional de mercancías entre países, e investigar si el comercio exterior aumenta o disminuye el consumo y la tasa de desarrollo económico. Por su parte, la teoría monetaria, mediante la aplicación de los principios monetarios al intercambio comercial internacional, trata de explicar los efectos de la acción de la moneda sobre los precios, los ingresos, el tipo de cambio y la tasa de interés y, por medio del análisis del proceso de ajuste, pretende amortiguar las consecuencias del desequilibrio de la balanza de pagos y de restablecer su equilibrio.³³

En el mundo globalizado de nuestros días, el comercio exterior tiene grandes y evidentes imbricaciones con las limitaciones aduanales que restringen el libre comercio, con el procedimiento de pago de las transacciones y, por ende, con la moneda y la circulación de divisas, así como con la legislación aplicable en las transacciones de comercio entre empresas de distinta nacionalidad, y la manera de interpretar los contratos respectivos y de dirimir las controversias que de ellos se deriven. Las teorías de comercio internacional orientan la política de comercio exterior de los distintos países y dan lugar a la adopción de medidas diversas, como la del proteccionismo para pro-

³¹Heller Wolfgang, *Diccionario de economía política*, trad. Fabián Estapé, 3a. ed., Barcelona, Labor, 1969, p. 90.

³² Tomado de *Enciclopedia de ciencias sociales*, tomo: La política, Bilbao, Ediciones Mensajero, 1983, p. 98.

³³Véase Torres Gaytán, *op cit.*, pp. 17 y 18.

teger a la industria nacional contra la extranjera o, por el contrario, el establecimiento de la libertad de importación y exportación.

El fenómeno de la globalización económica es, hoy por hoy, arrasador e irrefrenable, por lo que los gobiernos de los países, al no poder sustraerse de él, deben tratar de reducir hasta donde se pueda, los daños que genera y, por el contrario, sacar de él los mayores beneficios posibles.

En México, la facultad que el primer párrafo del artículo 131 constitucional otorga en exclusiva a la Federación para gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional está estrechamente relacionada con la facultad que el punto 1 de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional confiere al Congreso de la Unión para establecer contribuciones sobre el comercio exterior, que prohíbe a los estados imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

Cabe señalar que lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 131 de nuestra Ley Fundamental es congruente con el artículo 124 del mismo ordenamiento, conforme al cual, las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados, porque no sólo confiere a la Federación la facultad de gravar la importación, exportación y tránsito por el territorio nacional de mercancías, sino que otorga dicha facultad con carácter exclusivo, situación que es reforzada por la facultad para establecer contribuciones al comercio exterior, atribuida al Congreso federal por la propia Constitución, en el punto 1 de la fracción VI de su artículo 73; así como por la prohibición correlativa impuesta a los estados de la República, en la fracción I del artículo 118 constitucional, para establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.³⁴

Seguridad

Otro ámbito en el que surte efecto la regulación jurídica contenida en el artículo 131 constitucional es el de la seguridad —tanto pública como nacional—, en cuanto atañe a la circulación de productos en el territorio nacional.

En su *Ensayo sobre el gobierno civil*, John Locke afirma que siendo los hombres libres, iguales e independientes por naturaleza, ninguno de ellos puede ser sometido al poder político de otros sin que medie su consentimiento. “Éste se otorga mediante convenio hecho con otros hombres de juntarse e integrarse en una comunidad destinada a permitirles una vida cómoda, segura y pacífica de unos con otros, en el disfrute tranquilo de sus bienes propios, y una salvaguardia mayor contra cualquiera que no pertenezca a esa comunidad”.³⁵

³⁴ Véase Jorge Carpizo, *Estudios constitucionales*, 2a. ed., México, UNAM/LGEM, 1983, pp. 99 y 100.

³⁵ John Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, trad. de Amando Lázaro Ros, Barcelona, Ediciones Orbis, 1985, p. 74.

En tales términos, el filósofo de Wrington interpretó al Estado como una creación humana de carácter contractual; consideró que los seres humanos son por naturaleza libres, iguales e independientes y que ninguno puede dejar esa condición sino por su propio consentimiento, producto de la conveniencia individual de cada quien de unirse en sociedad con otros seres humanos para preservar la *seguridad* de todos ellos, lo que redundará en el disfrute y goce pacífico de lo que les pertenece en propiedad.

En el esquema de Locke, los seres humanos esperamos obtener del Estado y del derecho, o mejor dicho, del Estado de derecho, una situación permanente de seguridad, de tranquilidad y de orden que adquirimos al sacrificar una parte de nuestros derechos y libertades originales a efecto de disfrutar pacíficamente de nuestros restantes derechos, bienes y libertades. Acorde con estas ideas, Luciano Parejo y Roberto Dromi afirman: “La seguridad es un valor fundante. Forma parte de los cimientos de la edificación del Estado de derecho democrático. La seguridad instalada en las instancias de la filosofía política ha exigido al Derecho la provisión de definiciones instrumentales y operativas para llegar al terreno de la praxis y de la eficacia”.³⁶

En este orden de ideas, la seguridad, como valor fundante, se instala también en los cimientos del derecho, pues éste siempre conlleva el propósito de establecer con seguridad determinadas formas de existencia social, por lo que, como afirmara Luis Recasens Siches: “no hay derecho sin seguridad, o lo que es lo mismo: sin seguridad no hay derecho”.³⁷

Por otra parte, la seguridad es considerada como una necesidad; en este sentido, según el jurista español Francisco Alonso Pérez:

La necesidad de seguridad es innata en el hombre desde que abandona el claustro materno y se enfrenta a la vida. El hombre necesita estar seguro en todos los actos de su existencia, tanto aquellos que se refieren a materias laborales como de asistencia sanitaria, hasta llegar a aquellas actividades cuya protección está encomendada específicamente a las fuerzas y cuerpos de seguridad.³⁸

La seguridad, entendida como situación en la cual se está a salvo de todo riesgo y peligro, es una aspiración del ser humano que le lleva a pactar con sus semejantes la vida comunitaria, la convivencia social, la creación del municipio y del Estado, el que a través de las normas de derecho proporcionará a los miembros de su población la seguridad jurídica, traducible como la certidumbre del individuo de que su persona, bienes y derechos están a salvo de ataques violentos e indebidos y, en el peor de los casos, de efectuarse, se harán cesar con premura y los daños le serán resarcidos; la seguridad es, por tanto, punto de partida del Estado y puerto de arribo del derecho.

Se advierte en la seguridad un doble aspecto: desde el subjetivo, entraña la confianza de cada individuo de que sus bienes y derechos están a salvo de riesgos; desde

³⁶ Luciano Parejo Alfonso y Roberto Dromi, *Seguridad pública y derecho administrativo*, Madrid, Marcial Pons-Ciudad Argentina, 2001, p. 9.

³⁷ Luis Recasens Siches, *Estudios de filosofía del derecho*, México, tomo I, UTEHA, 1946, p. 237.

³⁸ Francisco Alonso Pérez, *Seguridad ciudadana*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, 1994, p. 14.

el aspecto objetivo, implica un orden jurídico cuya eficacia está garantizada por el Estado mediante el ejercicio de una de sus funciones públicas: la de seguridad pública, cuyo propósito estriba en preservar el derecho humano a estar a salvo de peligro en el entorno sociopolítico comunitario y supraindividual.

Los sondeos y las encuestas —actualmente tan de moda—, así como los medios de comunicación masiva señalan que uno de los temas torales de la problemática nacional contemporánea es el de la seguridad pública. Este problema es potenciado cotidianamente por el avance incontenible de la pobreza, porque con ella cabalga, en ocasiones de manera galopante, la inseguridad cuya presencia se advierte lo mismo en el campo que en la ciudad; en la vía pública; en el interior de los bancos y demás establecimientos mercantiles; en el transporte público y privado; en los centros de diversión y esparcimiento y aun en domicilios particulares que con lamentable frecuencia son víctimas de asaltos.

La expresión “seguridad pública” admite diversos significados y variadas interpretaciones, pues lo mismo es un derecho de los integrantes de la población del Estado, que una actividad obligatoria del mismo cuya realización garantiza dicho derecho, sentido este último en el que existe confusión en el orden jurídico mexicano porque pese a que se trata de una función pública, erróneamente se le considera también servicio público, por lo que es urgente determinar definitivamente la naturaleza jurídica de la seguridad pública, a cuyo efecto habrá de precisarse en qué consiste. Tarea complicada dada la dificultad que representa por referirse a una actividad más relacionada con sucesos o acontecimientos inciertos, fortuitos, casuales o accidentales que con realidades físicas tangibles; en opinión del doctor Augusto Sánchez Sandoval:

Cumple la seguridad pública, la función conservadora del orden social, con base en un orden jurídico que controle al poder y norme sus relaciones con los ciudadanos y de éstos entre sí. Es decir la existencia y permanencia de un orden público y de un orden privado, como condición necesaria para la vida social. Así, la seguridad pública se constituye en la manifestación de la acción gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad, intereses y bienes de las personas, y de las entidades públicas y privadas.³⁹

Requiere la seguridad pública de la realización de un conjunto heterogéneo de actividades dirigidas a garantizar y hacer efectivo el derecho humano a estar libre y exento de todo peligro, daño o riesgo, es decir, a estar seguro en el entorno sociopolítico comunitario y supraindividual; actividades que conllevan el ejercicio del imperio, de la potestad, de la autoridad del Estado, lo que predica su naturaleza intrínseca de función pública. Entre tales actividades figuran: la de vigilancia de la vía y lugares públicos; la de vigilancia de los establecimientos mercantiles a los que tiene acceso el público; la de prevención de comisión de delitos; la de colaboración en la investigación y persecución de los delitos; la de prevención de comisión de infracciones a la normativa de policía y buen gobierno; la de mantenimiento del orden público; la seguridad vial y el ordenamiento del tránsito peatonal y vehicular; la de prevención de desastres y siniestros; la de avisos de alarma en casos graves de emergencia, así como las de evacuación, dispersión, albergue, socorro, rescate

³⁹ Augusto Sánchez Sandoval, *Derechos humanos, seguridad pública y seguridad nacional*, México, Inacipe, 2000, p. 83.

y salvamento en casos de hecatombes, desastres y siniestros, casos estos últimos en los que se le conoce como “protección civil”.

Como bien apunta el profesor argentino Roberto Dromi:

La seguridad pública comprende prioritariamente la situación del hombre en la relación ciudadana, como sujeto de la *civitas*, de la *polis* (el hombre ciudad), en la relación masiva, grupal o social, de encuentros o fenómenos colectivos (el hombre masa), y en la relación de comunicación y de información (el hombre diálogo).⁴⁰

Como queda dicho, en el contexto del Estado, la seguridad es un *telos*, habida cuenta que el ente estatal trata de preservar, salvaguardar y poner fuera de peligro, daño o riesgo a sus órganos e instituciones, al orden público —implícito en la pacífica convivencia social derivada de las reglas mínimas que la tutelan— y a todos y cada uno de los miembros de la población, tanto en sus personas, como en sus bienes y en sus derechos; cuando atañe a la defensa de sus órganos o instituciones de una agresión externa o de un movimiento subversivo interno, se habla de seguridad nacional, en cuya preservación el presidente de la República, de acuerdo con la fracción VI del artículo 89 constitucional, puede disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de guerra y de la Fuerza Aérea. Según Modesto Suárez:

San Ambrosio (340-397), obispo de Milán, justificó en su obra *De officiis ministrorum* [De los deberes de los sacerdotes], el deber de la autoridad temporal de conducir la guerra en defensa de la patria y de encabezar la guerra de la sociedad en contra de la delincuencia. A través del planteamiento anterior, este doctor de la Iglesia católica distinguió con nitidez dos ámbitos de la acción gubernamental conocidos en la actualidad con los nombres de seguridad nacional y seguridad pública.⁴¹

Conviene enfatizarlo, seguridad nacional y seguridad pública son dos funciones públicas afines pero diferentes, sin cuyo ejercicio el Estado tiende a desaparecer. Tradicionalmente, la seguridad nacional se finca en buena medida en las fuerzas militares de tierra, mar y aire, es decir, el Ejército, la Armada y la aviación militar de un país.

Sin embargo, la seguridad nacional no se reduce a la acción de las fuerzas militares, pues se complementa con la organización de registros públicos, la construcción e instalación de vías generales de comunicación, y otros mecanismos; para la Academia de Guerra de Brasil, la seguridad nacional viene a ser el grado relativo de garantía que a través de acciones políticas y económicas, psicosociales y militares, un Estado puede proporcionar en una determinada época a la nación que jurisdiccional para la consecución y salvaguarda de los objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos internos o externos existentes o previsibles.⁴²

⁴⁰Parejo y Dromi, *op. cit.*, pp. 203 y ss.

⁴¹Tomado del periódico *El Universal*, primera sección, octubre 6 de 2000, p. 10.

⁴²Véase Cabanellas de Torres, *Diccionario militar*, Buenos Aires, Heliasta, 1988, p. 481.

La Ley de Seguridad Nacional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de enero de 2005, explica la seguridad nacional de la siguiente manera:

Artículo 3°. Para efectos de esta ley, por seguridad nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del estado mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

En este contexto adquiere especial relevancia la facultad otorgada a la Federación en el primer párrafo del artículo 131 constitucional, de 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 productos, sean de procedencia nacional o extranjera.

Impuestos a la circulación de mercancías en el Distrito Federal

Otro de los ámbitos en los que surtía efectos la regulación jurídica contenida en el artículo 131 constitucional era el relativo a los impuestos al tránsito de mercancías en el Distrito Federal, respecto del cual se prohibía a la Federación, cuando actuaba como gobierno del Distrito Federal (de manera análoga a la prohibición impuesta a los estados en las fracciones VI y VII del artículo 117), gravar en el Distrito Federal con impuestos alcabalatorios, la circulación o el consumo de productos nacionales o extranjeros, o expedir leyes o disposiciones fiscales que importen diferencia de impuesto por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras.

La reforma constitucional que transformó al Distrito Federal en la entidad federativa denominada Ciudad de México, dio lugar a la supresión —cuyo decreto respectivo se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de enero de 2016—, del texto contenido al final del primer párrafo del artículo 131 constitucional, del tenor siguiente: “prohibición que se hace extensiva a la Federación en lo concerniente al Distrito Federal, a efecto de impedir los impuestos alcabalatorios referidos en las fracciones VI y VII del artículo 117 constitucional”.

Se justificaba el precepto anterior, en razón de que por estar definida la competencia exclusiva de la Federación en lo relativo al comercio, y a impedir que de estado a estado se establezcan restricciones; es evidente que las autoridades locales carecen de

competencia para gravar la circulación de productos y mercancías a través de aduanas locales, con impuestos que serían alcabalatorios, situación que complementariamente se enfatiza mediante prohibición expresa impuesta a los estados, contenida en las fracciones VI y VII del artículo 117 constitucional, por lo que la prohibición impuesta a la Federación de establecer o dictar los impuestos alcabalatorios y leyes en cuestión, no hacía sino homologar a las autoridades federales, cuando actuaban como locales del Distrito Federal, con las autoridades de los estados.

Facultades extraordinarias al Ejecutivo federal para legislar

Entre las excepciones al principio de separación de funciones del poder público, que confieren facultades extraordinarias al Ejecutivo federal para legislar, descuella la prevista en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional, en cuya virtud, el Congreso de la Unión le puede autorizar para que legisle en materia tributaria y económica en aras del comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional y cualquier otro propósito en beneficio del país.

Acerca del segundo párrafo del artículo 131 constitucional, producto de la adición realizada en virtud del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 28 de marzo de 1951, conviene hacer hincapié en que implica una excepción al principio de separación de funciones del poder público establecido en el texto original del artículo 49 constitucional, en el sentido de que no podrán reunirse dos o más 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 consecuencia, la adición del segundo párrafo al artículo 131 constitucional requirió de la reforma simultánea del artículo 49 constitucional para agregar esa otra excepción al principio de separación de funciones del poder público.

Por lo demás, el artículo en comentario se relaciona también con los artículos constitucionales 31, fracción IV; 74, fracción IV, y 89, fracción XIII, en cuanto a la contribución para los gastos públicos, a la facultad de la Cámara de Diputados para aprobar el presupuesto anual de gastos, y a la facultad presidencial para establecer aduanas marítimas y fronteras, respectivamente.

La reforma, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de octubre de 1974, al artículo cuyo comentario nos ocupa, adecuó el texto de su segundo párrafo a la transformación de los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo en estados de la Federación, de acuerdo a la respectiva reforma al artículo 43 constitucional, publicada en la misma fecha.

Reconstrucción histórica

La defensa militar y económica del país y, en especial, el desarrollo de su comercio exterior está presente en los cimientos del Estado federal, de lo cual dan testimonio los

Estados Unidos, mediante el texto original de su Constitución de 1787,⁴³ cuyo artículo I en su sección 8 confirió al Congreso, poder para reglar el comercio con las naciones extranjeras y entre los diversos estados, y con las tribus indias.⁴⁴

Otro tanto ocurre en México, porque desde los primeros proyectos e intentos de Federación figuran dentro de la competencia federal el comercio exterior y las aduanas, como podemos comprobarlo en el *Pacto Federal de Anáhuac*, en el que su autor Prisciliano Sánchez propone dotar al Poder Legislativo de competencia en lo concerniente a contribuciones sobre importación y exportación, aduanas, aprobación del presupuesto anual de gastos de la administración Federal, los cuales se cubrirían con el producto líquido de las aduanas y otras contribuciones que deberían ser generales.⁴⁵

En este orden de ideas, la Constitución federal de 1824, siguiendo a la estadounidense de 1787, en su artículo 50 incluyó, dentro de las facultades exclusivas del Congreso General, las de arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes estados de la Federación y tribus de los indios; y de habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas y designar su ubicación.

La Constitución de 1857 incluyó entre las facultades asignadas al Congreso en su artículo 72, la de expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de estado a estado, se establezcan restricciones onerosas; así como para establecer las bases generales de la legislación mercantil. Además, en su artículo 124 dispuso que el día 1 de julio de 1858 quedaran abolidas las alcabalas y aduanas interiores en toda la República.

Merced a la reforma del 22 de noviembre de 1886, el referido artículo 124 de la Constitución de 1857 fue modificado, entre otras cosas, a efecto de prohibir a los estados imponer derecho alguno por el simple tránsito de mercancías en la circulación interior, por lo que sólo el gobierno federal podría decretar derechos de tránsito, pero exclusivamente respecto de productos extranjeros.

Una década después, el 1 de mayo de 1896, una nueva reforma modificó el artículo 124, para quedar con el texto que reprodujo casi literalmente el artículo 130 del Proyecto de Constitución que el primer jefe Venustiano Carranza propuso al Constituyente de Querétaro el 1 de diciembre de 1916, mismo que fue aprobado por unanimidad de 154 votos, en la sesión del 25 de enero de 1917, correspondiéndole el número 131.

En cuanto a la prohibición impuesta a la Federación de gravar en el Distrito Federal con impuestos que la doctrina identifica como alcabalatorios, a la circulación o al consumo de productos nacionales o extranjeros, conviene tener presente que la voz española alcabala proviene, en opinión de algunos, de la corrupción de las voces *al que vala* al utilizarla para instituir la en las Cortes de Burgos, en 1342, a favor de Alfonso XI; pero otros atribuyen su origen a los vocablos árabes *al qabala*, que quiere decir “co-branza”; sin que falte quien diga que procede del hebreo *caval*, al que se le añadió el

⁴³El proceso de ratificación de la Constitución estadounidense concluyó el 29 de mayo de 1790, al ser ratificada por Rhode Island, mediante 34 votos a favor y 32 en contra. Véase *La Constitución de los Estados Unidos de América. Anotada con la jurisprudencia*, trad. Segundo V. Mario Amadeo Linares Quintana, Buenos Aires, Editorial Guillermo Kraft, 1949, p. 19.

⁴⁴Véase *ibidem*, p. 27.

⁴⁵Prisciliano Sánchez, *El pacto federal de Anáhuac*, México, Imprenta de Alejandro Valdés, 1823, pp. 18 y 19.

artículo *al*, y significa “recibir”; en fin, se ha dicho también, que viene del latín *gabella*, voz latina que se refería a un impuesto sobre las ventas.⁴⁶

Como quiera que haya sido, según el *Diccionario de la lengua española*, el vocablo español alcabala proviene del árabe *al-qabala* y significa “impuesto concertado con el fisco”;⁴⁷ versión que contradice Martín Alonso, para quien dicha palabra deriva del árabe *al-cabala*, traducible como “adjudicación de una tierra mediante tributo”,⁴⁸ acepción más acorde con la connotación que suele atribuirse a esta contribución, de impuesto injusto y confiscatorio.

Al parecer, en sus orígenes, la alcabala gravaba al contrato de compraventa como un impuesto a cargo del vendedor, y más tarde se extendió al contrato de permuta para gravar a ambas partes.

La alcabala se puso en práctica en la Nueva España en 1574, en acatamiento de la Real Cédula de Felipe II, para gravar con una tasa del 2 por ciento a las compraventas y permutas; más tarde, en 1696, se anticipó el cobro de la alcabala al momento en que fueran introducidos los productos en la ciudad de México, sin esperar a su venta, lo que tuvo por resultado la transformación de la alcabala en un impuesto a la circulación de mercancías, cuyo cobro se efectuaba en aduanas interiores llamadas garitas.

En el México independiente, la alcabala mantuvo, durante décadas, su carácter de gravamen a la circulación de mercancías y fue adoptada también en el sistema tributario de los estados de la República; su abolición fue postulada por el Plan de Ayutla, lo que se logró mediante la Constitución de 1857, cuyo artículo 124 dispuso: “Para el día 1 de julio de 1858 quedarán abolidas las alcabalas y aduanas interiores en toda la República.”

Análisis exegético

El artículo en análisis cumple varios propósitos, a saber: conferir competencia exclusiva a la Federación para gravar con tributos al comercio exterior; facultar a la Federación para reglamentar la circulación de mercancías y productos en el territorio nacional, prohibir a la Federación crear alcabalas para la circulación de mercancías en el Distrito Federal y autorizar al Congreso a delegar en el Ejecutivo federal facultades legislativas.

Competencia federal exclusiva para gravar con tributos al comercio exterior

El estudio de las formas que puede asumir el Estado, nos permite advertir dos principales: la forma simple y la forma compleja de Estado. La primera se materializa en el

⁴⁶ Véase, *Enciclopedia jurídica española*, tomo II, Barcelona, Francisco Seix Editor, 1910.

⁴⁷ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, tomo a-g, 21a. ed., Madrid, 1992, p. 85.

⁴⁸ Martín Alonso, *Enciclopedia del idioma*, tomo I, Madrid, 1982, p. 218.

Estado unitario o centralista, en tanto que la forma compleja admite dos versiones: la confederada y la federal, que dan lugar a la Confederación y a la Federación, respectivamente.

La Confederación de estados no constituye uno nuevo, pues es producto de un tratado internacional celebrado por varios estados soberanos en cuya virtud se asocian para fines específicos y concretos, sin ceder su soberanía ni renunciar a ella; la Confederación no tiene poder de imperio sobre los estados que la integran, por lo que no puede obligarlos a acatar sus decisiones, aun cuando sí pueda sancionar con la expulsión al miembro rebelde, quien, a su vez, puede separarse de la Confederación por su propia decisión, en ejercicio de su soberanía.

En cambio, la Federación, aun cuando es producto de un pacto celebrado por varios estados soberanos, da por resultado la fusión de éstos en uno nuevo, por cuya razón, en el contexto de la comunidad internacional sólo figura la Federación creada mas no los estados que la crearon y que resignaron en ella su soberanía, por lo que, en rigor, sólo conservan autonomía, misma que les permite darse su Constitución particular, la cual “no puede romper los principios de la Constitución de la República”.⁴⁹

La Federación se erige sobre los estados que la constituyeron, los cuales se convierten en entidades federativas autónomas, sujetas a la potestad, imperio y soberanía de la Federación; sus territorios y sus poblaciones se integran al territorio y a la población de la Federación. Como bien observa Miguel Cobián Andrade:

La secesión es un acto que atenta contra la unidad de la federación, contra la integridad de su territorio y contra el orden jurídico de la Unión, de donde separarse de un Estado federal no es un acto de voluntad de un Estado, que en uso de su soberanía decide no seguir formando parte de él, sino un acto de fuerza de una entidad federativa que trata de desligarse de la federación y adoptar ante ella una posición de soberanía, atributo y posición que ya no tiene, pero que alguna vez tuvo.⁵⁰

En la forma federal de Estado, la soberanía de la Federación convive con la autonomía de sus entidades federativas, por lo que el ejercicio de las funciones del poder público se reparte entre el todo y sus partes, conforme a un esquema de distribución de competencias que, en México, se resume en el artículo 124 constitucional, conforme al cual “Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservada a los Estados.”

Así pues, es la Federación mexicana la que, a través de su Constitución, determina su competencia y facultades, lo que no obsta para que, además enfatice sus atribuciones mediante prohibiciones que impone a las entidades federativas. En este contexto, la Federación mexicana asume, en los términos del artículo 131 constitucional, la facultad privativa de imponer contribuciones al comercio exterior, o sea, a las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional.

⁴⁹ Jorge Carpizo, “El federalismo mexicano en la actualidad”, en *Federalismo y regionalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979, p. 213.

⁵⁰ Miguel Cobián Andrade, *Teoría constitucional*, 3a. ed., México, CEDIPC, 2004, p. 369.

Facultad federal de reglamentar la circulación de productos en el territorio nacional

En su mismo primer párrafo, el artículo 131 constitucional faculta a la Federación para “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”. Se trata de un precepto dirigido a resguardar, como señalé en páginas anteriores, la seguridad nacional y la seguridad pública, en cuyo ejercicio el legislador federal, lo mismo condiciona el autotransporte de materiales, residuos, remanentes y desechos peligrosos a los términos que precisen los reglamentos respectivos, que penaliza con prisión de 10 a 25 años el transporte de narcóticos, por citar sólo un par de casos de ejercicio de esta facultad.

Prohibición de establecer alcabalas en el Distrito Federal

Como señalé en páginas anteriores, tanto en la época de la Colonia como en los primeros años del México independiente fue frecuente la imposición de alcabalas en su modalidad de gravamen a la circulación de mercancías, cobrado a través de aduanas cuyo establecimiento proliferó a lo largo y ancho de nuestro territorio, lo cual generó un fuerte malestar entre la población, por lo que su abolición fue una reivindicación exigida en el Plan de Ayutla, que recogió la Constitución de 1857 cuyo artículo 124, dispuso la abolición de las alcabalas y aduanas interiores en toda la República.

Con el mismo criterio, la Constitución de 1917, en su artículo 116, fracciones VI y VII prohíbe a los estados, aunque sin nombrarlas expresamente, la imposición de alcabalas cobrables por medio de aduanas locales, así como la expedición y vigencia de leyes o disposiciones fiscales que impliquen trato tributario o requisitos diferentes por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras.

A efecto de evitar la existencia de alcabalas y aduanas interiores en el Distrito Federal, el primer párrafo del artículo 131 constitucional impone a la Federación la misma prohibición que el artículo 116, en sus fracciones VI y VII establece para los estados, sin que sea dable a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal crear dichas alcabalas y aduanas interiores, toda vez que, como previene el artículo 122 constitucional, corresponde al Congreso de la Unión legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa, sin que dentro de estas últimas se incluya la referida.

Autorizar al Congreso a delegar en el Ejecutivo federal facultades legislativas

La teoría de la división de poderes de Montesquieu devino teoría de la división de funciones; así, la ciencia política contemporánea predica la unidad del poder político con pluralidad de funciones atribuidas a una diversidad de órganos.

Las funciones del poder político, o sea, las funciones públicas, expresan la actividad dominadora del Estado, pues conllevan el ejercicio de la potestad, del imperio, de la soberanía y de la autoridad del Estado: dictar la ley, aplicarla en caso de controversia y hacerla cumplir; son actividades identificadas como las funciones públicas de la primera generación: la legislativa, la jurisdiccional y la administrativa, atribuidas principalmente —mas no de manera exclusiva— al órgano legislativo, al jurisdiccional y al ejecutivo, respectivamente; como bien observa Raymond Carre de Malberg:

Esta distinción tan sencilla entre el poder, sus funciones y sus órganos, está oscurecida, desgraciadamente, por el lenguaje usado en materia de poder, lenguaje que es completamente vicioso. En la terminología vulgar, y hasta en los tratados de derecho público, se emplea indistintamente la palabra “poder” para designar a la vez, sea el mismo poder, o sus funciones o sus órganos. Así por ejemplo, se emplea el término “Poder Legislativo”, bien para designar a la función legislativa o bien para referirse a las asambleas que redactan las leyes. Es evidente, sin embargo, que el cuerpo legislativo y la función legislativa son dos cosas muy diferentes.⁵¹

Convengamos pues, con Carre de Malberg en que el poder político o estatal es uno e indivisible, independientemente de la naturaleza de los actos por medio de los cuales se ejerza o se manifieste su función, toda vez que, como es fácilmente comprobable, dichos actos son de diversa índole; tendrán carácter legislativo los creadores de la norma general, abstracta e impersonal que regula coercitivamente la conducta humana; estaremos frente a un acto de naturaleza jurisdiccional, cuando dirima una controversia entre dos o más partes, mediante un veredicto que interprete la norma coercitiva abstracta, general e impersonal, y serán de orden administrativo los que consistan en la aplicación concreta, individual, particular, de la norma coercitiva general, sin que se resuelva una controversia jurídica.

En suma, no obstante sus múltiples manifestaciones, el Estado tiene un solo poder político —como señala Johannes Messner—, en la significación que implica un único poder supremo, lo que de ninguna manera quiere decir que en la práctica no pueda diversificarse en varias funciones atribuidas a diferentes órganos instrumentales.⁵²

El desempeño de tales funciones, legislativa, jurisdiccional y administrativa o ejecutiva, se suelen encargar a sendos órganos a los que les dan su propio nombre; sin embargo, acontece que tales órganos no tienen en exclusiva la función epónima que los identifica, ni se limitan únicamente al desempeño de ella; por ejemplo, los órganos legislativos suelen tener encomendadas, aparte de su función legislativa fundamental, funciones administrativas como la aprobación del presupuesto, y funciones jurisdiccionales, como la relativa al juicio político en los casos de delitos oficiales en que incurran los altos funcionarios del gobierno.

⁵¹Raymond Carre de Malberg, *Teoría general del Estado*, trad. José Lión Depetre, México, Fondo de Cultura Económica, 1948, p. 249.

⁵²Véase, Johannes Messner, *Ética social, política y económica a la luz del derecho natural*, Madrid, Rialp, 1967, pp. 871-877.

De igual manera, el órgano ejecutivo, por lo general, además de la función administrativa tiene asignadas funciones legislativas, como la facultad de expedir, en circunstancias excepcionales, decretos-leyes para hacer frente a problemas extraordinarios de urgente resolución, dada la gravedad del peligro o del conflicto que representan; y tiene también encomendadas funciones jurisdiccionales, que no otra cosa es, por ejemplo, la facultad de conceder el indulto a quienes han sido sentenciados a sufrir penas específicas por la comisión de delitos.

De la misma forma, el órgano jurisdiccional, aparte de su función primordial que le da nombre, tiene funciones legislativas y administrativas; producto de la función legislativa viene a ser la jurisprudencia, entendida como interpretación de la ley, firme, reiterada y de observancia obligatoria, emanada de las resoluciones de un órgano jurisdiccional; y como ejemplo de función administrativa del órgano jurisdiccional podemos citar, en el caso de México, la facultad del Pleno de la Suprema Corte de nombrar, a propuesta de su presidente, a su secretario general de acuerdos.

Como quedó dicho, el segundo párrafo del artículo 131 constitucional es producto de la adición realizada mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 28 de marzo de 1951, adición que entraña una excepción al principio de separación de funciones del poder público, establecido en el texto original del artículo 49 constitucional, en el sentido de que no podrán reunirse dos o más 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.

Acerca de la división de poderes conviene tener presente la evolución de este concepto que conduce a considerar la unidad del poder estatal habida cuenta que lo divisible no es éste sino sus funciones, las cuales se reparten entre órganos diferentes, sin que se depositen íntegra y exclusivamente en ellos como si se tratara de almacenar líquidos diferentes en los compartimientos estancos de un barco: el agua en uno, el combustible en otro y el aceite en otro diverso; si así fuera, el órgano legislativo tendría toda y sólo la función legislativa, otro tanto ocurriría con el órgano judicial respecto de la función jurisdiccional, e igual sucedería con el órgano ejecutivo en relación con la función administrativa.

Tal división absoluta de funciones mediante una estricta separación de órganos, lejos de conducir a una sinergia de éstos daría lugar a una indebida contienda entre ellos; de ahí que la moderna teoría de la separación de poderes predique la identificación precisa de sus funciones y la asignación de cada una ellas —no de manera exclusiva sino preferente—, a un órgano diferente al que suele dar nombre, con especial cuidado, en este reparto de funciones, de establecer un equilibrio y una colaboración entre los órganos, para así alcanzar el anhelo milenario del ser humano de que, como dijera Montesquieu: “el poder detenga al poder”.

En lo tocante a la división de poderes, o mejor dicho, de funciones, y a la estructura del órgano legislativo, pocas fueron las variaciones realizadas en el texto original de la Carta Constitucional de 1917 al proyecto presentado por el señor Carranza, así, el artículo 49 —único del capítulo I del título tercero—, mantuvo literalmente el texto de su homólogo propuesto en el proyecto, que fue copia del artículo 50 de la Constitución del 57, a su vez inspirado en la división tripartita del poder establecida en el

artículo 6º de la Constitución de 1824, en esencia coincidente con lo previsto en el artículo 9º del Acta Constitutiva de la Federación de 1824, en cuya virtud “El poder supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el Legislativo en un individuo”. Disposición inspirada en las ideas de Montesquieu acerca de la separación de poderes que, pese a sus reformas, se mantiene en el texto actual del artículo 49 de la Constitución federal con las excepciones previstas en los artículos 29 y 131 del mismo ordenamiento.

La excepción al principio de separación de funciones del poder público contenida en el segundo párrafo que se adicionó al artículo 131 constitucional, en virtud del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 28 de marzo de 1951, consistente en la autorización otorgada al Congreso para facultar al Ejecutivo a incrementar, reducir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, lo mismo que para restringir e incluso prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, se explica en razón de tratar de dotar al Estado mexicano de una capacidad de reacción inmediata a las súbitas variantes del comercio exterior y de la economía internacional, objetivo que se considera asequible facultando al Ejecutivo, mediante la referida excepción al principio de la división de funciones, a legislar en la referidas materias, a condición de que informe anualmente del uso que haga de esa facultad.

Desarrollo legislativo

En lo que toca al tema del comercio exterior, el desarrollo legislativo del artículo 131 se dio en su momento a través de diversos ordenamientos ahora abrogados, como la Ley Reglamentaria del Párrafo Segundo del Artículo 131 Constitucional (*Diario Oficial de la Federación* del 05-01-61), la Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional en Materia de Comercio Exterior (*DOF*: 13-12-80), la Ley del Impuesto General de Importación (*DOF*: 18-12-95) y la Ley del Impuesto General de Exportación (*DOF*: 22-12-95). En la actualidad el desarrollo legislativo se realiza mediante la Ley de Comercio Exterior, la Ley Aduanera y la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, entre otros ordenamientos legales.

En lo que concierne a la seguridad, el desarrollo legislativo se da, en el ámbito federal, principalmente mediante la Ley de Seguridad Nacional y Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Desarrollo jurisprudencial

Respecto de la facultad privativa de la Federación para gravar las mercancías que se importen al país, me parece pertinente reproducir la siguiente tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostenida en la resolución del

Amparo en revisión 1541/2004, conforme a la cual el artículo 2º del decreto presidencial de 30 de diciembre de 2003, por el que se crean, modifican y suprimen diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, por cierto expedido al amparo de la excepción a la división de poderes prevista en el artículo 131 constitucional, viola el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución federal.

IMPUESTOS GENERALES DE IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN. EL ARTÍCULO 2º DEL DECRETO POR EL QUE SE CREAN, MODIFICAN Y SUPRIMEN DIVERSOS ARANCELES DE LA TARIFA DE LA LEY RELATIVA RESPECTO DE LA IMPORTACIÓN DEFINITIVA DE NEUMÁTICOS, VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. (Tesis aislada)

El artículo 2º del Decreto por el que se crean, modifican y suprimen diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación y se actualiza la tasa aplicable de diversos Tratados y Acuerdos Comerciales suscritos por los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2003, viola el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal. Lo anterior por dos razones; la primera de ellas, porque el impuesto general de importación generado con motivo de la introducción al territorio nacional de las mercancías comprendidas en las fracciones arancelarias 4011.10.06, 4011.10.07, 4011.20.03 y 4011.20.05 del artículo 2º aludido, no toma en cuenta la capacidad contributiva de los sujetos pasivos del tributo, ya que para cuantificar la cuota no se considera el monto de la erogación realizada para adquirir los bienes importados (la magnitud del gasto), sino únicamente el valor en dinerario fijado en el arancel respectivo por cada pieza de acuerdo a su diámetro, sin atender al precio de la mercancía que constituye la base gravable del impuesto, lo cual resulta desproporcional. La segunda razón consiste en que si bien existen neumáticos ubicados en la misma fracción arancelaria por tener características físicas similares, es indudable que por cuestión de tecnología, marca u otras circunstancias relacionadas con su producción o comercialización, aquéllos tienen precios diferentes, por lo que al no considerar tal circunstancia y aplicar la misma cuota tarifaria se grava en forma igual a contribuyentes que se encuentran en situaciones distintas.

Clave: 1a., Núm.: XXVI/2005

Amparo en revisión 1541/2004. TBC de México, S.A. de C.V. 16 de febrero de 2005. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Carlos Mena Adame.

Derecho comparado

En España, el artículo 104.1 de la Constitución de 1978 usa la expresión “seguridad ciudadana” en vez de la de “seguridad pública”, al atribuir a las fuerzas y cuerpos de seguridad, dependientes del gobierno, la actividad de “proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”; en consonancia con este precepto constitucional se expidió la Ley Orgánica de 21 de febrero de 1992, número 1/1992 de Seguridad Ciudadana —coloquialmente llamada “Ley Corcuera” en atención al apellido del ministro del interior que la propuso—; empero, la misma Constitución, en su artículo 149.1 opta por la locución “seguridad pública” al disponer:

El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...] 29a. Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma en que se establece en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

Como se advierte, en el orden jurídico español la expresión “seguridad pública” tiende a ser desplazada por la de “seguridad ciudadana”, lo cual en México sería inadecuado por cuanto la seguridad pública atañe a todos los integrantes de la población, sean o no ciudadanos de la República quienes, en los términos del artículo 34 constitucional, son los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, hayan cumplido 18 años y tengan una manera honesta de vivir.

El profesor Francisco Alonso Pérez explica el concepto de la seguridad ciudadana en el contexto español, en los siguientes términos:

En sentido amplio la seguridad ciudadana es una situación social en la que no existen riesgos o peligros para los ciudadanos, es decir, qué éstos puede ejercitar libremente sus derechos y libertades sin que exista obstáculo para ello. En definitiva, se trata de una situación que debe garantizar a los ciudadanos el libre y pleno ejercicio de todos y cada uno de los derechos y libertades que ostentan, tanto individuales como colectivos, en el marco de la Constitución. [...] En sentido estricto, la seguridad ciudadana viene entendiéndose como el conjunto de dispositivos, personal y medios que los Cuerpos de Seguridad destinan a conseguir el desarrollo de los derechos y libertades de los ciudadanos, en un clima de convivencia y paz pública.⁵³

Derecho internacional

En cuanto al primer párrafo del artículo 131 constitucional, habré de recordar que la seguridad es un valor inscrito en el catálogo de los derechos humanos; así lo consagra la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, al establecer en su artículo 3º que todo individuo tiene derecho a la seguridad de su persona; así lo ratifica el artículo 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; además, los Estados Partes del mismo, en los términos de su artículo 3º, se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de la seguridad y de todos los demás derechos civiles y políticos enunciados en el mismo.

En lo concerniente al comercio exterior, la economía del país y la estabilidad de la producción nacional, habré de señalar que el 14 de abril de 1994, fue suscrita la Declaración del Gobierno de México sobre la Aceptación de sus Obligaciones como Miembro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, misma que fue aprobada por la Cámara de Senadores el 10 de mayo del mismo año, por lo que el 5 de julio de 1994 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto de Promulgación de la Convención de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos,

⁵³ Francisco Alonso Pérez, *Seguridad ciudadana*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, 1994, p. 14.

instrumento internacional que, en los términos del artículo 133 de la Constitución de la República, forma parte de la Ley Suprema de la Unión y guarda estrecha vinculación con el artículo 131 constitucional, en virtud de que entre los objetivos de la OCDE figuran los de lograr el crecimiento económico y la estabilidad financiera interna y externa, y evitar que aparezcan situaciones que pudieran poner en peligro su economía o la de otros países.

Bibliografía

- ALONSO PÉREZ, Francisco, *Seguridad ciudadana*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, 1994.
- ALONSO, Martín, *Enciclopedia del idioma*, Madrid, 1982.
- CABANELLAS DE TORRES, *Diccionario militar*, Buenos Aires, Heliasta, 1988.
- CARPISO, Jorge, “El federalismo mexicano en la actualidad”, en *Federalismo y regionalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979.
- , *Estudios constitucionales*, 2a. ed., México, UNAM/LGEM, 1983.
- CARRE DE MALBERG, Raymond, *Teoría general del Estado*, trad. José Lión Depetre, México, Fondo de Cultura Económica, 1948.
- COBIÁN ANDRADE, Miguel, *Teoría constitucional*, 3a. ed., México, CEDIPC, 2004.
- Enciclopedia de ciencias sociales*, tomo La política, Bilbao, Ediciones Mensajero, 1983.
- Enciclopedia jurídica española*, Barcelona, Francisco Seix Editor, 1910.
- HELLER, Wolfgang, *Diccionario de economía política*, trad. Fabián Estapé, 3a. ed., Barcelona, Editorial Labor, 1969.
- La Constitución de los Estados Unidos de América. Anotada con la jurisprudencia*, trad. Segundo V. Linares Quintana y Mario Amadeo, Buenos Aires, Editorial Guillermo Kraft, 1949.
- LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, trad. de Amando Lázaro Ros, Barcelona, Ediciones Orbis, 1985.
- MESSNER, Johannes, *Ética social, política y económica a la luz del derecho natural*, Madrid, Rialp, 1967.
- PAREJO ALFONSO, Luciano y Roberto Dromi, *Seguridad pública y derecho administrativo*, Madrid, Marcial Pons-Ciudad Argentina, 2001.
- RECASENS SICHES, Luis, *Estudios de filosofía del derecho*, México, UTEHA, 1946.
- SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, *Derechos humanos, seguridad pública y seguridad nacional*, México, Inacipe, 2000.
- SÁNCHEZ, Prisciliano, *El pacto federal de Anáhuac*, México, Imprenta de Alejandro Valdés, 1823.
- TORRES GAYTÁN, Ricardo, *Teoría del comercio internacional*, 2a. ed., México, Siglo XXI.

Artículo 131

Trayectoria constitucional

Primera reforma

131

Diario Oficial de la Federación: 28-III-1951

XLI LEGISLATURA (1-IX-1949/30-VIII-1952)

Presidencia de Miguel Alemán Valdés, 1- XII-1946/30-XI-1952

Se establece la facultad del presidente de la República para restringir la importación, exportación y tránsito dentro del país de artículos, productos y efectos. Intervención del Ejecutivo en materia arancelaria.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 8-X-1974

XLIX LEGISLATURA (1-IX-1973/31-08-1976)

Presidencia de Luis Echeverría, 1-XII-1970/30-XI-1976

Se deroga la facultad de la Federación para dictar impuestos en los territorios federales.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-I-2016

LXIII LEGISLATURA (1-IX-2015/31-VIII-2018)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

En acuerdo a la reforma que crea a la Ciudad de México como una entidad federativa, se borra la mención del “Distrito Federal” del primer párrafo de este artículo.