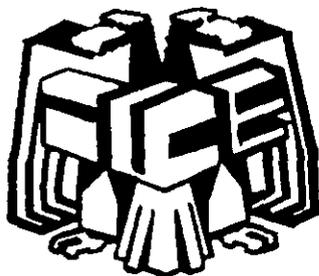


315009



UNIVERSIDAD SALESIANA

3

ESCUELA DE DERECHO CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

"ANALISIS DE LA LEY DE
COMERCIO EXTERIOR"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JORGE AUGUSTO ELIAS BERAUN RODRIGUEZ

ASESOR DE TESIS: LIC. SALVADOR LLAMAS ARVIDE

276432

MEXICO, D.F.

MARZO 2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi madre :

**Por todo el cariño y amor
recibido en mi vida.**

A mis maestros y compañeros de carrera,

**A mis hermanos , sobrinos e hijos, por
estar siempre a mi lado.**

**A mis amigos, por impulsarme a
terminar una carrera.**

Y en memoria de mi padre:

Lic. Raúl Beraún Bedoya (q.e.p.d.)

**Y del Director de la carrera de Derecho Lic. Jose Gonzales Torres,
"dejo huella."**

**Y a todas aquellas personas que estuvieron conmigo en mi Servicio
Social en la Aduana del Aeropuerto int. de la cd, de México y en la
Agencia Aduanal Chavero S.C. que hicieron mi
sueño realidad, por su confianza y apoyo.**

GRACIAS.

Índice

Índice	I
Introducción	V
Capítulo I	1
Antecedentes Históricos mas relevantes del comercio exterior.	
Capítulo II	23
Aspectos Constitucionales del Comercio Exterior.	24
Art. 28 Const.	26
Art. 73 fracc. XXIX inc 1 Const.	27
Art. 76 fracc. X Const.	27
Art. 89 fracc. X Const.	28
Art. 117 fracc. IV – VII Const.	28
Art. 118 fracc. I Const.	29
Art. 124 Const.	30
Art. 131 Const.	31
Art. 133 Const.	
Capítulo III	32
Análisis de la Ley de Comercio Exterior.	32
Objeto de la Ley de Comercio Exterior.	34
Autoridades Competentes en materia de Comercio Exterior	37
Facultades del Ejecutivo en	

materia de Comercio Exterior	37
Facultades de la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial	38
Las Comisiones Auxiliares	38
Estructura de la Comisión de Comercio Exterior.	40
El origen de las mercancías	41
Objeto y determinación del origen de las mercancías.	44
Comprobación del origen	47
Excenciones en el cumplimiento de la determinación del origen.	48
Aranceles y medidas de regulación y restricción no arancelarias del comercio exterior.	49
Medidas de restricción y regulación arancelarias y no arancelarias del comercio exterior.	49
Los Aranceles.	50
Pago de los aranceles al comercio exterior.	51
Las tareas de las leyes de los impuestos generales de importación y exportación.	52
Medidas de Regulación y Restricción no arancelarias del comercio exterior en México.	53
Establecimiento de Barreras No Arancelarias al Comercio Exterior de mercancías.	56
Permisos Previos	57
Los Cupos	58
Las Normas Oficiales	61
Practicas Desleales de Comercio Internacional.	62

Que es una Práctica Desleal de Comercio Internacional	63
Discriminación de Precios o Dumping.	64
Subvenciones o Subsidios a las Exportaciones.	65
Medidas de Salvaguarda	67
Procedimiento en materia de Prácticas Desleales de Comercio Internacional y Medidas de Salvaguarda.	68
La solicitud de Inicio de Investigación.	69
Admisión de la Solicitud	70
Emplazamiento de las Partes interesadas.	
Ofrecimiento de Pruebas	71
Resoluciones y Audiencia Conciliatoria.	72
Las Cuotas Compensatorias.	74
Pago y Vigencia de las Cuotas Compensatorias.	74
Naturaleza Jurídica de las Cuotas Compensatorias.	78
Compromisos de exportadores y gobiernos.	79
Infracciones, Sanciones y Recursos.	79
Mecanismos de Defensa.	81
Recursos de Revocación	82
Otros Medios de Defensa	
Capítulo IV	
Conclusiones	84

Bibliografia**87**

INTRODUCCIÓN

A partir del 23 de Agosto de 1988, México ingresa formalmente al GATT [Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio], hoy OMC [Organización Mundial de Comercio], con sede en Ginebra Suiza, desde su creación en 1947, reglamenta la política comercial y arancelaria para los países firmantes, además, sirve como el principal instrumento multilateral de negociación del comercio internacional, que facilita la actividad exportadora. En él se encuentran salvaguardados los intereses industriales y comerciales del país y garantiza el acceso para sus exportaciones, al tiempo que ofrece lo necesario para proteger la planta productiva nacional y el empleo nacionales. Es un instrumento eficaz para resolver pacíficamente las controversias que pudieran suscitarse con otros medios contratantes. En el GATT hoy OMC se participa activamente, vía la negociación multilateral, en el proceso de ajuste de la economía y el comercio internacionales.

Para todos los miembros es importante tener certeza jurídica sobre las disposiciones legales y el trato al cual fue sometido México.

El protocolo de Adhesión al GATT en relación al comercio exterior, en el que a México se le otorgan las preferencias arancelarias como -Nación más favorecida- en el momento de signar este documento, porque, se le consideraba como país en vías de desarrollo para que pudiera beneficiarse de un trato privilegiado en relación con todos los países miembros.

Se acepta la Tarifa General de Importación y Exportación como el instrumento para la clasificación arancelaria de las mercancías, y más adelante se limita las mercancías que requerirán permisos de importación. Recordamos que desde 1983 que empezaron las negociaciones con el organismo, aunque todavía no ingresaba formalmente a este organismo, ya había comenzado a desgravar sus mercancías, pues, México tenía cerca de 8100 fracciones que requerían permiso de importación, y que para alcanzar la desgravación arancelaria, implantó el "Plan Integral de Desarrollo", y que para 1985, después de muchos años ya habían liberado 7100 fracciones arancelarias un poco antes de ingresar a este organismo mundial.

La Organización Mundial de Comercio, en los documentos signados por el GATT desde 1947 hasta 1994, se encuentran todas las disposiciones jurídicas que rigen a la institución en materia de comercio exterior.

De esta manera se elimina el trato unilateral y discriminatorio que tenían facultad de imponer los países unilateralmente al comercio exterior, gozando de su soberanía. Ahora, dentro de esta organización mundial de comercio, sin menoscabar su soberanía, tiene que aceptar los lineamientos que se dicta en este organismo.

La Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, viene a ejecutar a nivel nacional, las leyes y los acuerdos que México a firmado con la Organización Mundial de Comercio. En cuanto a: aranceles, restricciones arancelarias y no arancelarias, cuotas de importación o exportación, procedimientos en prácticas desleales y cuotas compensatorias, dumping, etc.

La Organización mundial de Comercio, es uno de las instituciones más importantes del mundo capitalista, pues agrupa a países en todos los continentes y permite realizar actividades comerciales con mayor seguridad y certeza a las partes que intervienen en el comercio internacional.

México a pasado durante varios sexenios muchos problemas para ingresar a este organismo, y también los ha tenido después de ingresar a él. Ahora tenemos que mantenemos y progresar, este trabajo de investigación tiene por objeto únicamente dar a conocer los distintos procedimientos y figuras jurídicas que se emplean hoy en el comercio exterior, para todos que todos aquellos que se interesen en la materia puedan encontrar un camino más fácil para entender la materia.

Las Leyes que regulan el comercio exterior se encuentran dispersas en muy diversos ordenamientos jurídicos y lo llevan a cabo distintas instituciones, según sea cada una de las materias de que se trate.

INTRODUCCIÓN

La investigación esta estructurada en cuatro capítulos en los cuales efectuamos una breve síntesis, en primer lugar de los antecedentes históricos en los que se ha desenvuelto el comercio exterior en México.

El segundo capítulo analiza los aspectos que a nivel constitucional tienen relevancia sobre distintas facetas de la actividad del comercio exterior, destacando el artículo 131 como fundamento Constitucional de la Ley de Comercio Exterior .

En el tercer capítulo analiza la Ley de Comercio Exterior en sus distintas partes como marco jurídico del comercio exterior en México, en donde podemos ver como dicha ley no constituye realmente un marco jurídico integral, en virtud de la variedad de ordenamientos que intervienen en la regulación de la materia, tales como las leyes fiscales, leyes sobre metereología y normalización, tratados internacionales entre otros.

El cuarto capítulo: Conclusiones.

Capítulo I

Antecedentes Históricos relevantes del Comercio Exterior

Antecedentes Históricos relevantes del Comercio Exterior

"El daño que padece España, con el presente método de hacer comercio de las Indias, no necesitaba mas prueba que reflexionar cada uno lo poco que sacaba de una posición de este tamaño (...) Las rentas del comercio libre son infinitas... Pudiendo libre ventas del comercio libre son infinitas... Pudiendo comerciar libremente e ir a Indias todo el que quiera, irán sin duda muchos

Se abarataran los géneros, se llevarían mercancías para todo tipo de compradores y de todos gustos, de que seguirá el gran consumo, que dando ocupación a los vasallos, fomentará la industria y enriquecerá la nación.

Entre otros moderar los fletes para abaratar las mercancías, (...) así disminuirá en mucho el comercio ilícito... Los navíos saldrán en todos los tiempos, luego que tenga noticias de necesidades del genero en tal parte... ahora, desde que pide permiso el comerciante para un registro hasta lograrlo, pasa mucho tiempo... mientras tanto, en llegando el español todo por el contrabandista abastecido (...). Para disfrutar España en algún grado de sus dominios de América, parece indispensable una de dos providencias: o la de abrir aquél comercio o la de permitir que se establezcan en América, fabrica de todo genero".

Bernard Ward (Consejero Real Junta de Comercio).S. XVIII

.Ocurrió lo primero, pues, de esa manera tenía un mercado cautivo en las colonias. Primero España, luego Inglaterra y por ultimo Estados Unidos, motivo por él desde entonces nos hemos visto en la necesidad de importar tecnología y exportar materias primas, esa dependencia hasta nuestros días, continua siendo una de las causas de nuestras crisis, en todos los países latinoamericanos.

Podemos leer entre líneas que desde el siglo XVII España tenía serios problemas de proteccionismo, luchas por el poder, que aunada a los conflictos con otras potencias, dieron la libertad a la colonia, como reclamo justo de la unión de dos razas, y se formó la nación de la cual formamos parte.

La ley de comercio exterior es el vínculo de regulación entre los países y la industria. Y Esta actividad siempre ha estado rodeada de muchos intereses que han impedido a los pueblos obtener los beneficios a nivel nacional, que generan las relaciones comerciales internacionales.

Ahora bien, a lo largo de nuestra historia podemos observar que esta reglamentación al comercio exterior ha tenido diversos escenarios y siempre los mismos problemas, desde la prohibición hasta la libertad de comercio, pasando por diferentes grados de intervención, según las condiciones particulares de la época. En la época colonial, existía un gran numero de individuos dispuestos a lanzarse en aventuras guerreras que proporcionarían buenas recompensas, hoy las guerras ya son comerciales en donde los acuerdos comerciales juegan un papel muy importante, hoy, los países se unen en bloques económicos para ser los más poderosos., entre ellos tenemos los tigres asiáticos , así se les denomina;; También la Comunidad Económica Europea, Y El Tratado de Libre Comercio de Norte América, entre Canadá, Estados Unidos y México; el cual se podría extender hacia toda América del Sur, por ahora están integrados en la ALADI (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) y en el MERCOSUR; También tenemos el CAME que agrupa a los países en el bloque socialista, entre otros..

Antes por ejemplo, España introdujo todo un esquema de prohibición para evitar la piratería, el contrabando y el desvío de riquezas de sus colonias. Inspirada siempre en una política de corte mercantilista. Hoy se agrupan en Organismos Mundiales de Comercio, los países firmantes aceptan regulaciones internacionales en sus actos y actividades jurídicas nacionales, relacionadas al libre comercio, como le sucede a México al ser miembro del Organismo Mundial de Comercio.

Antecedentes Históricos relevantes del Comercio Exterior

Recordemos la legislación que regulaba el comercio exterior en la Colonia. Por medio las Cédulas Reales del 15 de mayo de 1509, del 14 de septiembre de 1519 y del 27 de abril de 1535 que reglamentaban el monopolio del comercio de la metrópoli con sus colonias, el cual se realizaba única y exclusivamente en ciertas épocas del año y mediante barcos protegidos militarmente, entre los puertos de Sevilla y Cádiz, a través de la Casa de Contratación de Sevilla se empezaron a cobrar onerosos impuestos, entre los cuales se pueden mencionar:

- ◆ El Derecho de Almirantazgo, que consistía en el pago de cinco reales por cada cien toneladas de carga o descarga. Lo pagaban los buques por carga y descarga en los puertos y este impuesto correspondía al Almirante de Castilla.
- ◆ El Derecho de Almojarifazgo, gravamen de 7% y aumento hasta el 15% *ad valorem* cobrado tanto en España como en la Nueva España por la salida y entrada de mercancías, y se entregaba a la Corona la cual se encargaba de proteger la libre navegación.
- ◆ El Derecho de avería, gravamen que ascendía hasta 14% *ad valorem* y se pagaba a prorrata para subsanar fletes de los buques –escotas– que protegían las flotas mercantiles¹.
- ◆ El de Toneladas, pero el más importante era el de:
- ◆ Alcabala, el cuál se pagaba por toda la venta, permuta, y se pagaba en razón de un 2% y aumento hasta un 8%, con excepción del clero y los indígenas.

La Casa de Contratación era al comienzo una oficina de control de mercaderías y pasajeros a Indias, aduana, tribunal o Cámara de comercio, Correo, Almirantazgo, Escuela Naval, centro de estudios geográficos, almacén y mercado, y tenía las siguientes facultades: (Real Cédula 14 de febrero de 1503, Reina Isabel, Alcalá de Henares).

Era el organismo administrativo, legislativo y judicial en relación con el comercio colonial, encargado de expedir permisos cobrar impuestos de importación y exportación, revisar las mercancías que salieran o entraran al país; revisar también que las embarcaciones que salieran del país fueran construidas en España y tripuladas por españoles, así como que tuvieran permiso especial para ejercer el comercio.. También se encargaba de armar embarcaciones, conceder los permisos a los españoles que querían dirigirse a América, recibir todo el oro de las colonias, tanto el que venía para la Corona, como el que pertenecía a los particulares, impedir el contrabando, proteger las embarcaciones de los piratas, regular la salida de las embarcaciones y después de las flotas, conocer y fallar los litigios entre comerciantes, así como los reglamentos y disposiciones relativos al comercio de las Indias.

Estaba prohibido el comercio directo entre España y Filipinas; entre Perú y la Nueva España; España y Buenos Aires; sólo se permitía el comercio a través del puerto de Sevilla.

Existía un doble monopolio, ahora, ya están prohibidos, como lo veremos mas adelante en el artículo 28 Constitucional, por medio de la Casa de Contratación, primero la de Sevilla y luego la de Cádiz en el Siglo XVIII, y de los comerciantes de Veracruz, Panamá y Cartagena de Indias.

Los productos que se importaban de España, eran: vino, aceite, lencería, vajilla, jarcias, papel, objetos de hierro, vinagre, aguardiente, jabón, etc. Y los que se exportaban de la Nueva España a la Metrópoli eran: Plata y Oro, que diferencia, grana y cochinilla, cueros y azúcar, vainilla, tabaco, etc. Por eso dicen que los primeros españoles cambiaban espejos por pepitas de oro con los indígenas.

Antecedentes Históricos relevantes del Comercio Exterior

No obstante la regulación gravosa, la mayor parte de la administración del comercio intracoloniaal sufría innumerables fallas fiscalizadoras y el desvío del comercio y de sus ganancias resultaban obvias. Gracias en parte, a las normales deficiencias de una nascente burocracia política y administrativa. Algunos historiadores coinciden en señalar que durante la segunda mitad del siglo XVI, la estructura del poder político de la Nueva España implementó cambios importantes en su estrategia administrativa al verse España presionada por sus acreedores. Así en 1570 las encomiendas más lucrativas pasan a manos de la Corona, y vienen de la península nuevos funcionarios que sustituyen a los encomenderos para gravar, a través del tributo, las actividades lucrativas y de recaudar los derechos de la metrópoli. Estos nuevos funcionarios llamados corregidores y alcaldes mayores se anexarán a los escribanos, procuradores, religiosos, oidores y litigantes, los nuevos poderosos de la colonia². Incluso a mediados del siglo XVII, los problemas que causaba la conformación de una sociedad colonial, motivaba la lucha social por puestos públicos y administrativos, generando desde la venta de títulos de nobleza, arreglos con la Corona (venta puestos en los Cabildos) o de manera directa con el Virrey³.

Fue sin duda con el cambio dinástico de los Habsburgo por los Borbones, que la Corona española decide velar de manera directa por sus intereses e introduce las transformaciones más radicales en sus posesiones de América. Así, entre 1780 y el nuevo siglo, las reformas borbónicas pretenden recuperar el poder político, económico y administrativo perdido o relegado a los grupos de poder americanos creados durante dos centurias, entre los que destacan la iglesia, los comerciantes y la vieja estructura burocrática española. Entre las medidas más represivas contra la iglesia se encuentran las siguientes:

- ♦ La prohibición de nuevos conventos (1717)
- ♦ La inhabilitación de la iglesia para dar fe y lucrar con la elaboración de testamentos (1764)
- ♦ La expulsión de la Compañía de Jesús (organización vinculada con los intereses de Roma) (1767)
- ♦ Real Cédula de enajenación de bienes raíces y cobro de capitales (1804)

Estas medidas limitaron la fuerza económica y financiera de la iglesia y generaron una entrada de recursos directos a la Corona por concepto de arrendamientos y empréstitos directos a los comerciantes y mineros del orden de los 4 y 8 millones de pesos⁴. En cuanto a las restricciones de las actividades monopólicas del Consulado de Comerciantes de la Ciudad de México con sus similares de Sevilla y Cádiz, las medidas más importantes fueron:

Las Reformas Mercantiles del Siglo XVII

- ♦ La desaparición del monopolio de Cádiz
- ♦ Abolición del Sistema de Flotas.
- ♦ Apertura de treinta y cinco puertos americanos con la metrópoli.
- ♦ Abolición de ciertos Derechos como el de Toneladas.
- ♦ La creación de otros consulados de comerciantes (entre 1795 y 1821)
- ♦ Eliminación del arrendamiento a particulares de la aduana de Veracruz (1763)

Antecedentes Históricos relevantes del Comercio Exterior

- ◆ Eliminación del arrendamiento a particulares de las alcabalas (1796)
- ◆ Libertad de comercio de ultramar entre las colonias (1774)
- ◆ Prohibición del comercio intracolonia para las mercancías importadas de España
- ◆ A favor del comercio libre promueve las franquicias mercantiles; abolió el sistema de flotas; abrió el comercio libre entre mas puertos de España y América, entre estos el de Campeche, el de la capitania de Yucatán; rebaja los impuestos y suprimió y aflojo mas las restricciones para el intercambio colonial de las colonias. (Real Cedula 12 de Febrero de 1778).
- ◆ En la Nueva España, mucho tiempo después comenzó a desaparecer las restricciones al intercambio mercantil. (Real Cédula 28 de febrero de 1789)

Si bien el monopolio de los comerciantes en los puertos de Veracruz - Sevilla y de Cádiz a partir del SXVII aseguraron a la Corona el control del tráfico de mercancías y por ende la recaudación de impuestos y el pago de fletas y gastos de seguridad (Derecho de Avería), la realidad es que con el incremento del comercio y la falta de controles administrativos a la importación, motivaron el contrabando de las potencias europeas y de los Estados Unidos, los fraudes fiscales, presta nombres, y otras tantas prácticas evasoras minaron los ingresos del comercio y obligaron a las autoridades Españolas a arrendar las aduanas. En este sentido, las anteriores reformas aglizaron el comercio en general, ya que con ellas, se comerciaba con cualquier nave de España o de las colonias, se podía navegar sin necesidad de hacerlo por medio de flotas y con tripulación de naturales o de españoles, así como el ejercicio de libre comercio entre las colonias.

Con estas reformas, las rentas aumentaron en el periodo entre 1778 a 1790 entre el comercio con la Nueva España 102 millones más en relación con el periodo de 1765 al 1777. Y el de Veracruz aumenta 34 millones por importación y exportación. Constituyendo así un total de 233 millones.

La Corona aceptaba de manera implícita que los controles o prohibiciones a la importación de telas, azogue y manufacturas extranjeras sólo abrían una puerta más amplia al ejercicio del contrabando. Pero también entendía que el impulso de la minería había generado un crecimiento del mercado interno de las colonias imposible de controlar, de hecho, la población de Nueva España creció de un millón de habitantes en 1660 a 6 millones en 1810⁵, y con ella, una fuerte demanda de mercancías que naturalmente incentivaba la sustitución de productos importados, debido a los altos precios que provocó la prohibición. Prueba de ello es que desde 1550 la expansión de la minería motivó el nacimiento de los principales centros poblacionales de Zacatecas, Pachuca y Guanajuato, y junto con ellos, el flujo constante de misioneros, militares, colonos, agricultores e indígenas, así como el establecimiento de un corredor económico que, dadas las restricciones al comercio exterior, las inversiones locales se canalizaron hacia la agricultura y, más específicamente, a la región del bajo: Salamanca, Irapuato, Yuriria, Celaya, Apaseo, etc.

Este crecimiento interno generó intereses que ya no correspondían con los de la metrópoli y, en 1700 ya existían gremios y grupos de artesanos, hacendados y comerciantes, que junto con la Iglesia, ejercían funciones políticas económicas y sociales que compartían con el reducido grupo de funcionarios españoles, y éstos no tuvieron más remedio que compartir el poder a cambio del reconocimiento expreso de la autoridad y de una lealtad formal a la Corona.

Como se ve, ante el evidente poder político diluido de la colonia, las reformas borbónicas a la administración de justicia y finanzas, estaban dirigidas a modificar desde la raíz la tan cuestionada autoridad máxima del Virrey, y en 1788 la Real Ordenanza de Intendentes pretendía eliminar la figura

Antecedentes Históricos relevantes del Comercio Exterior

de los alcaldes por intendencias (jurisdicciones políticas - administrativas) que versaban sobre los asuntos públicos, judiciales y fiscales, y donde la mayoría de los alcaldes compraban el puesto y defraudaban a la corona, tan sólo entre 1761 y 1764 los desfalcos y fraudes a la Junta de la Real Hacienda sumaban los 800,000 pesos. La Real Audiencia (Tribunal de Justicia) que estaba compuesta por oidores y alcaldes con un 50% de criollos, fue reformada para que sólo permaneciera el 15% de éstos, en el caso de los tesoreros y oficiales la composición cambió casi por completo⁶.

Sin embargo, la reforma administrativa del poder no logró tener los impactos esperados, ya que si bien la Metrópoli entendía el entramado de intereses vertidos entre la autoridad y las actividades lucrativas, en la práctica, los sueldos pagados a los nuevos empleados españoles no les limitaron su ambición desmedida⁷.

Con todo, los investigadores aseguran que las reformas sí modificaron la composición del grupo en el poder y fueron lo suficientemente eficaces para generar el descontento en varios grupos económicos que a la postre irrumpliría el escenario como independentistas.

En el período que comprende 1808 a 1867, se suceden diferentes acontecimientos políticos que marcarán el destino futuro de nuestro país como nación independiente, en este, ocurre la invasión de España por Francia, en el año de 1810 la Nueva España se vio inundada de mercancías de ilícito comercio es el momento en que Inglaterra, haciendo valer la ayuda militar y material que daba a España en su lucha contra Napoleón, trato de obtener un convenio de comercio que le permitiera llegar con sus productos a los puertos de América, por ese entonces, se abre un debate que inquieta la estructura de poder entre peninsulares y americanos, este debate se reduce a contestar las siguientes preguntas:

- ♦ ¿En quién reside la soberanía a falta de su majestad?
- ♦ ¿A quién se debe obediencia?

Los peninsulares (a través del Oidor Jacobo de Villaurrutia) defendían la tesis de resguardar la colonia para Fernando VII con las mismas instituciones, mientras que los criollos ilustrados señalaban (a través del licenciado Primo de Verdad) que la soberanía recaía en el Rey por mandato del pueblo y, a falta de éste, el pueblo tiene el derecho de decidir su suerte. Y como la base mínima de decisión recae en los cabildos (dominados por los criollos ilustrados) es necesario formar una junta de gobierno con diputados o representantes de los mismos.

Ante la posibilidad de ser desplazados del poder, la vieja estructura burocrática peninsular decide derrocar al virrey Iturrigaray y gobernar con mano dura, arrojando a los criollos ilustrados y cancelando los proyectos de la reforma. Para entonces las posiciones se radicalizan y, a finales de 1808, la conjura de Valladolid (dirigida por José María Obeso y José Mariano Michelena) llamando al pueblo a sublevarse es descubierta y apaciguada, no así la de Querétaro, con Hidalgo, Allende y Aldama como cabezas del movimiento, iniciando el 15 de septiembre de 1810 un período de revueltas que culminarán en 1817 con la muerte de Francisco Javier Mina.

En 1820 España vive una rebelión liberal y Fernando VII es obligado a jurar la constitución de Cádiz. Para América, esto significó el regreso del anticlericalismo y la reforma, por ello Iturbide que es apoyado por el alto clero, los mineros y comerciantes, es nombrado jefe del Ejército Trigarante, éste logra la adhesión de varios jefes militares a su plan de Iguala y después, pacta con el insurgente Vicente Guerrero la suma de criollos liberales en la justa independentista, que culmina con los acuerdos de Córdoba firmados por Juan de O'Donoghú y V. Guerrero en 1821⁸.

Antecedentes Históricos relevantes del Comercio Exterior

A partir de entonces, la recién creada nación se verá sumergida durante casi cuatro décadas en diferentes escenarios de desorden político, guerra y presión externa: aquí los naturales y extranjeros son testigos y actores del despotismo Iturbide y Santa Ana y de la efímera monarquía de Maximiliano de Asburgo; de hasta 45 interinatos de gobierno, pasando por las conflagraciones de 1848 con los Estados Unidos; la de 1861 con las potencias de Francia, Gran Bretaña y España; la de 1862 - 1867 con Francia; y la pérdida de los territorios de Texas en 1836; las de Nuevo México; la alta California en 1848 y los de La Mesilla en 1858.

El saldo para la nación independiente no pudo ser peor, la minería destruida, los campos desolados, los caminos inseguros y el transporte que se hacía a lomo de mula, reducían las posibilidades de un comercio regular. Además, la deuda externa crecía de manera exorbitante (si en 1821 se debían cerca de 45 millones, hasta 1860 se computaban casi 210 millones), ya por la voracidad de los acreedores o por las necesidades de defensa militar, a ello se debe anexar la imposibilidad de crear una hacienda pública (tan sólo entre 1835 y 1840 hubo 20 secretarías de hacienda⁹), la fuga de capitales por la expulsión de españoles se calcula en 12 millones, los decretos promulgados en 1804 por su parte, sangraron las arcas en una cantidad similar, y entre 1809 y 1814 la Nueva España envió a la Corona cerca de 14 millones para financiar la guerra de España contra el invasor francés. Hasta 1828, México logró pagar por concepto de amortización e intereses de la deuda, cerca de 8 millones de pesos a través de las cuentas aduanales, y en 1866 la mitad de los ingresos aduaneros fueron el aval de los casi 350 millones de francos pedidos por Maximiliano al gobierno francés para financiar su aventura monárquica¹⁰.

Dadas las condiciones en que se encontraba la economía, los gobiernos que se sucedieron a partir de 1821, encontraron en las aduanas, prácticamente el único medio de financiamiento (dejando de lado los empréstitos), sin embargo, los flujos de ingreso que éstas proveían comenzaron a reducirse, primero como consecuencia de una menor actividad económica (si en 1810 se exportaban cerca de 16 millones de pesos, en 1867 el nivel bajó a sólo 194 mil; las importaciones lo hicieron de 14 millones, a poco más de 4 millones, para las mismas fechas) ya por que las nuevas autoridades desconocían el sistema de clasificación e inspección de mercancías para gravar los derechos de Ingreso, como por la práctica abusiva del contrabando, practicado incluso por las propias autoridades¹¹. Es muestra del esquema tributario en estos años los siguientes aranceles:

- ◆ Arancel general Interino de 1821.
- ◆ Impuesto ad valorem general de 24% en 1822.
- ◆ Decreto de 1827 donde las mercancías pagan, según su peso, número y medidas, hasta un 40% de su precio.
- ◆ Decreto de 1828 que prohíbe la importación de seda torcida para incentivar la industria local¹².

En la etapa de Santa Ana se reformó el arancel del 11 de marzo de 1837, donde las mercancías se gravaban con 36% con la siguiente desagregación: 25% por concepto de importación; 5% por derechos de puerto; 1% adicional; y 55 por consumo interior. Los aguardientes pagaban 5% más.

En el renglón de prohibiciones, los nuevos gobiernos trataron, a través de la política arancelaria, de beneficiar a la incipiente industria nacional, si desde la consumación de independencia estaba prohibida la importación de menos de 20 artículos, para 1845, el gobierno expidió un arancel donde establecía multas hasta por un valor igual al de las mercancías y decomisos para 145 mercancías que contemplaba la ley¹³.

Antecedentes Históricos relevantes del Comercio Exterior

Miguel Lerdo de Tejada, sin duda, hombre práctico y directo. Fue autor de varios libros, entre ellos "La Historia del Comercio Exterior de México" y Presidente del Ayuntamiento de la Ciudad de México, entre otros cargo, como la Dirección General de Instrucción Primaria, en la que fundó las escuelas de comercio y Bellas Artes. Considerado como un hombre liberal de cuño "puro", al cual debería acudir para que reorganizara el comercio exterior, y para que dejara cada vez mejores ingresos al gobierno federal, al abolirse prohibiciones antieconómicas mediante prudentes aranceles.

En el marco de la época en que Lerdo vivía, había ya el concepto nítido de lo que fue el exclusivismo colonial en materia de comercio externo, con su concomitante teoría mercantilista, así como de las perspectivas de un posible desarrollo comercial hacia el exterior, con la necesaria diversificación; del efecto de la sustitución de las importaciones para beneficio del país; del desempleo a que daba lugar en las ciudades artesanales, la libre entrada de mercancías extranjeras; de los desfavorables términos que se establecen entre los países desarrollados y los débiles; de la necesidad de construir una serie de obras infraestructurales, como los ferrocarriles, en bien del comercio; de la decapitalización constante del país, de no arreglarse en definitiva un comercio exterior suficientemente compensatorio; los peligros de un posible dumping británico, y de la idea de que debería tenerse una teoría propia del desarrollo nacional. También por supuesto, el juego de la balanza comercial y de la de pagos. Se antoja creer que no le preocupa sólo como la fuente principal de ingresos fiscales. Si no en tanto un poderoso factor de desarrollo, máxime cuando critica las medidas de protección a la industria. Dicho sea esto sin desconocer su opinión de que, concomitantemente deberían impulsarse otros renglones de la actividad económica.

Otro de los antecedentes, es la carta que dirigió Lerdo a Santa Anna, en la víspera de que este asumiera la presidencia por última vez. En esta carta que tiene fecha 18 de abril de 1853, aparecen en general, las opiniones de Lerdo de Tejada sobre la situación del país y, en particular, las que sustentaba sobre el comercio exterior.

Los párrafos alusivos al comercio exterior dicen textualmente:

"Vea usted los puertos de la república frecuentados únicamente por cierto número de buques que conducen las mercancías para el cambio del oro y de la plata que se extrae de las minas, y que es casi el solo valor que México puede ofrecer al comercio extranjero.

"Vea usted a ese mismo comercio extranjero, castigado con fuertes derechos, con absurdas prohibiciones y con trabas ridículas, que se oponen a su crecimiento

"Vea usted al gobierno implorando, para sacar una mezquina renta, el libre cultivo de tabaco, que podría ser muy bien un fruto de exportación en la república...

"Vea usted las rentas de la nación, destinadas en parte para premiar malos servicios o para satisfacer la codicia de avaros e infames especuladores, mientras que su crédito, así en el interior como en el exterior se halla en el más profundo abatimiento.

"Quiere [la nación] que se quiten las trabas legales que hoy se oponen al aumento de su comercio con los países extranjeros, que ha de ser uno de los más poderosos elementos para el desarrollo de la industria nacional".

Subraya Lerdo su independencia personal e intelectual al decirle: ...hallará que no he querido hacer valer las aspiraciones de un partido, sino más bien he procurado mostrarle lo que conviene a los intereses bien entendidos de la nación. << como estos hombres ilustres y patriotas necesitamos hoy,>>.

Don Justo Sierra escribió que bajo esa administración, "El que habría de formular el pensamiento reformista próximamente, era un empleado que, haciendo abstracción de la situación política, presidía cierto movimiento de ascensión hacia la mejora materiales: Líneas telegráficas realizadas, Líneas férreas proyectadas, creación de estadística, publicaciones útiles: se llamaba Miguel Lerdo de Tejada.

México recibió en ese tiempo, las profundas alteraciones que eran una consecuencia forzosa de la violenta transformación que tuvo este país al dejar su antiguo estado de colonia para convertirse en una nación independiente: y aunque es cierto, por desgracia, que los errores que en ella quedaron profundamente arraigados, han impedido hasta ahora que se adopten las medidas convenientes para

Antecedentes Históricos relevantes del Comercio Exterior

hacer sentir al país todos los beneficios que sobre este punto le proporcionan su nuevo estado, bastará un ligero examen del comercio que se ha hecho durante este periodo, para conocer las ventajas que en él ha producido la libertad relativa que ha disfrutado este ramo tan importante para el desarrollo de la riqueza pública.

Hasta fines de 1821, a pesar del decreto dado por las cortes de España el 9 de noviembre del año anterior, habilitando varios puertos de México al comercio directo con la península, éste continuaba haciéndose casi exclusivamente por Veracruz. Esto implica la libre entrada en ellos a los buques y mercancías de todas las naciones del mundo, fue el golpe de muerte para el privilegio que hasta entonces habían tenido los españoles de hacer este comercio. Esta libertad respecto de los españoles fue restringida por el decreto 8 de Octubre de 1823 que prohibió la entrada en ellos, no solamente a los buques sino también a las manufacturas y frutos de esta nación, a consecuencia de las barbaras hostilidades que la guarnición española del castillo de Ulúa a la ciudad de Veracruz, y por la anterior de 5 de noviembre de 1822 que había prohibido la exportación para España de dinero, frutos y efectos nacionales; Subsistiendo ambas disposiciones hasta el 27 de agosto de 1836, en que se expidió un nuevo decreto para que fueran admitidos mientras se arreglaba definitivamente el tratado de paz, que por último se celebró el 28 de diciembre del mismo año. También fue interrumpido el comercio marítimo con La Francia y los Estados Unidos del Norte, durante el corto tiempo que estas dos naciones estuvieron en guerra con la República Mexicana en 1838 y 39, 46, 47 y 48; pero exceptuando esos únicos casos, sus puertos han estado siempre abiertos, como lo están hoy, para los buques de todas las naciones del globo.

En cuanto a las franquicias que durante este periodo se han concedido al comercio extranjero por los gobiernos de México Independiente, y a los gravámenes que en ella han sido impuestos sobre las mercancías a su importación y exportación, son tantas y tan diversas las disposiciones dictadas acerca de esto que para dar una idea exacta del espíritu que ha dominado en esa parte tan importante de la legislación nacional creo indispensable hacer aquí algunas explicaciones sobre los principales puntos que ella abraza, las cuales servirán al mismo tiempo para dar a conocer una de las causas que han impedido el desarrollo que en las artes y en la industria debió prometerse este país al emanciparse de su antigua metrópoli.

Respecto de la admisión de los frutos y artefactos extranjeros desconociéndose ó menospreciándose por la mayoría de nuestros legisladores el principio cierto de que el medio mas seguro de fomentar y hacer progresar la industria de un pueblo, con beneficio general, es el de ponerla en competencia con la de los otros países mas adelantados, y que la única protección que debe concederse a los industriales de una nación, respecto de los extranjeros, es la de gravar las mercancías de estos con unos impuestos prudentes, para que la rivalidad no sea ruinosa a aquellos, adoptaron desde los primeros años de la independencia el sistema de prohibir no solamente todos los frutos y manufacturas que se producían en el país, sino también algunos que podrían producirse en él; y este sistema, condenado ya por las mas sanas doctrinas de la ciencia económica y por la experiencia, lejos de retroceder, ha hecho cada día mayores progresos, apoyándose en algunos intereses particulares que en este punto, como en otros, han sabido sobreponerse á cuanto dictan la razón y la conveniencia pública.

Para demostrar la verdad de este aserto, me bastará consignar aquí por su orden cronológico las disposiciones que acerca de esto se han dictado por los diversos gobiernos que ha tenido la Nación desde su independencia hasta hoy.

El arancel provisional de 15 de Diciembre de 1821, que es, sin disputa, el más liberal de cuantos ha habido en México, se limitó a prohibir la importación del extranjero de tabaco y algodón en rama, la de los comestibles que antes estaban prohibidos, cara labrada, pasta en fideo, galones, encajes, puntillas y blondas de solo metal o con mezcla de él, lentejuela y canutillo, algodón hilado de menos de

Antecedentes Históricos relevantes del Comercio Exterior

sesenta madejas en libra, y cintas de algodón blanca y de colores, haciéndose luego extensiva la prohibición a la harina, por el decreto de 14 de Enero de 1822.

La ley de 20 de Mayo de 1824, además de los efectos anteriores, prohibió todos los siguientes: aguardiente de caña o cualquier otro que no fuere de procedentes de este país, desde 1825 hasta 1847, y que en los veintitrés años subió el valor anual de las exportaciones, un año con otro, a \$2,587,913, y que en 1851 han ascendido estas \$5,069,165.

Con la promulgación de la constitución de 1857, en su artículo 131, se formaliza que sea la federación la única entidad que puede gravar las mercancías que se importen, exporten o transiten por el territorio y, Matías Romero (Ministro de Hacienda de Juárez), promueve una verdadera reforma hacendaria con la promulgación de varias leyes entre las cuales se pueden mencionar:

- ◆ Ley del timbre en 1871
- ◆ Ley del portazgo (alcabala) en 1872
- ◆ Ley del nuevo arancel de 1872.

Este nuevo arancel se acompañó de una circular que señalaba las ventajas de la federación con su aplicación, a saber: cuota fija de arancel con base en el valor de las mercancías; abolición de restricciones a la importación de mercancías y la adopción del sistema decimal.

Vale la pena señalar que con la muerte de Maximiliano y el triunfo de los republicanos, Juárez y su nuevo gobierno adquirieron un prestigio y autoridad moral internacional considerable, que entre otras ventajas permitió que el nuevo Ministro de Hacienda lograra negociar la deuda del gobierno y reducirla de 320 millones a sólo 120 (y de estos, el 40% era deuda interna), desconocer la deuda del Imperio y comprar bonos de deuda en mercados alternos (almoneda) a muy bajo costo, además, en varios años México no pagó ni un solo peso en intereses de la deuda. La compra de deuda pública permitió también a Matías Romero liberalizar los ingresos de las aduanas que se encontraban como garantía de los empréstitos. Así, el gobierno de Juárez no sólo pudo disponer completamente de dichos ingresos (que en aquél tiempo, significaban más del 80% de los ingresos federales), sino que las finanzas nacionales mostraron su primer balance superavitario¹⁴.

La etapa porfirista se distingue por una paz duradera y la entrada de capitales que permite consolidar la economía primaria exportadora, a base de las haciendas, los ferrocarriles, la supresión de alcabalas (cuya formalización queda plasmada hasta 1898¹⁵), la minería y algunas fabricas de manufacturas menores. El considerable crecimiento económico se presenta en casi todos los sectores, por mencionar algunos:

La población total aumentó más del doble de 1810 a 1910 (de 6 millones a 15 millones), pero la tasa de crecimiento anual de las localidades urbanas de más de 20 mil habitantes creció en más de 2.5% anual.

La creciente comercialización de la vida nacional junto con el incremento del comercio internacional, motivó el desarrollo de los medios de pago y del sistema financiero con la creación de billetes. Tan sólo de 1880 a 1910, la circulación monetaria pasó de 25 millones de pesos a 310 millones;

Algunos autores han señalado que la etapa porfirista coincide con la política imperialista de los países desarrollados de consolidar sus mercados de materias primas, invertir sus capitales y de colocar sus manufacturas. Los datos al respecto no parecen desmentir lo anterior, ya que de 1880 a 1910, la inversión creció en más de 3,000%, y el grueso de éstas, se instalaron en la construcción de

Antecedentes Históricos relevantes del Comercio Exterior

ferrocarriles e infraestructura (33%) -que pasaron de 700 kilómetros en 1857 a más de 20,000 km. En 1911-, minería (27%), comercio y bancos (8.5%)¹⁶.

El comercio exterior fue otra de las actividades beneficiada de manera directa con el crecimiento de las líneas de ferrocarril, ya que comunicaban a los Estados Unidos y Europa con la región norte y centro del país, sólo así pudo ser posible que las exportaciones crecieran de 1877 a 1911 en más de seis veces y las importaciones en poco más de cuatro veces. Junto con este flujo comercial, también fue necesario y posible el establecimiento y control de las aduanas. Si en 1820 el 90% del comercio se realizaba por el golfo, en 1911 las aduanas del norte controlaban el 57% de las transacciones; el golfo 30.9%; el pacífico norte 10.3% y el pacífico sur 1.3%¹⁷.

Este crecimiento motivó la reglamentación del servicio de aduanas y en 1860 se pone en vigor el arancel que funde en un solo cuerpo todas las disposiciones arancelarias, se contaba entonces con 894 clasificaciones de artículos y decretaba la libre importación de maquinaria y aparatos para su uso en la agricultura, minería, industria y las ciencias y las artes. Diez años más tarde, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley que creó la Dirección General de Aduanas, y le otorgaba las atribuciones de ordenar y realizar la inspección y vigilancia del manejo, transporte y tenencia de las mercancías destinadas a la importación y exportación, así como tramitar y resolver los procedimientos administrativos en materia aduanera y el de investigación en materia del Registro Federal de Automóviles.

Existen diferentes hipótesis respecto a las causas que motivaron el movimiento revolucionario, algunas señalan que la burguesía liberal pugnaba por el establecimiento de un verdadero sistema político democrático, que permitiera la alternancia en el poder y la libertad de la mano de obra para dirigirse a los mercados de trabajo que reclamaban su presencia¹⁸.

Otros argumentan que el hecho revolucionario responde más a un movimiento libertario campesino y que no alcanza a culminar en victoria por la falta de dos elementos imprescindibles: una dirección política que marcara un rumbo diferente al del capitalismo y la falta de una estrategia política de alianza con los obreros de las ciudades, que resultara en un proyecto político común de acción, solidaridad y beneficio de los trabajadores¹⁹.

Lo que sí parece evidente, es que el progreso económico alcanzado durante el periodo de estudio fue posible gracias a una paz férrea que sojuzgaba a los campesinos y los mantenía en los niveles de servidumbre de la edad media, cuando no en la categoría de esclavos. El catedrático Estadounidense John K. Turner, consignó en su libro México bárbaro, que en los inicios del siglo, más del 80% de la población eran esclavos o siervos, y que la esclavitud era tolerada o auspiciada en las haciendas del país; a pesar de que la ley prohibía la esclavitud. Por lo menos en 10 estados (sobre todo del sur), las autoridades rurales solaparon las prácticas de "deudas" hereditarias de los campesinos, la eliminación de los jornales por vales de la tienda de raya, la obligación de servidumbre y el propio sistema de justicia de la hacienda²⁰.

Durante el periodo pos revolucionario y hasta mediados de los 1930, varios historiadores y economistas consideran que la nación navegó en un mar caótico de guerra e inestabilidad política, caracterizado por la destrucción de la economía y los constantes intentos de pacificar los alzamientos militares de caudillos. El consenso es que en estos años México vive en un punto de inflexión económica, y pocos son los autores que reconocen actividades sustanciales. Sin embargo, para el historiador John Womack, el clima de incertidumbre no eliminó el aliciente de la producción por varias razones, que a su juicio, deben ser motivo de nuevas investigaciones, como el hecho de que la revolución golpeó las regiones del norte y centro occidente, pero el impulso de la demanda provocado por la 1ª Guerra Mundial, motivó la producción de petróleo y enequen; también la consideración de la movilidad de mano

Antecedentes Históricos relevantes del Comercio Exterior

de obra libre y el establecimiento de sindicatos que pugnaron por jornales y empleo en las ciudades de Hidalgo, Puebla, Veracruz, Tlaxcala, etc.; la situación del reparto agrario no se generalizó en toda la república, más bien se mantenía la posesión de los particulares y la demanda Estadounidense por materias primas, pudo sostener la actividad agrícola hasta bien entrados los 40; y por último, la salida de extranjeros y de sus capitales cambió las relaciones comerciales de nuestro país con los E.U., pues de 1910 a 1940 las importaciones pasaron del 50% al 70% y las exportaciones lo hicieron del 60% al 85%²¹.

En lo que al comercio exterior se refiere, la constitución de 1917 consigna en el artículo 73, fracción IX la facultad que tiene el congreso de expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones. Empero, las constantes situaciones de emergencia limitaron y en algunos casos impidieron el seguimiento de los ordenamientos. Prueba de ello es que en 1935 se promulgó la Ley aduanera que abrogó la del 1° de enero de 1930 (que a su vez, abrogaría la del 18 de abril de 1918), donde nuevamente se establecen las normas para el tráfico de mercancías y las operaciones que pueden practicar las secciones aduaneras y la Dirección General de Aduanas²².

Con Lázaro Cárdenas se sientan las bases para dar inicio nuevamente al crecimiento económico. Una de ellas era la estabilidad política. El general desarrolla una política de alianzas que le permite apaciguar los ánimos de los grupos revolucionarios, y en adelante, éstos dirimirán sus diferencias dentro del partido oficial (primero con la denominación de Partido Nacional Revolucionario en 1928, después en 1938, en Partido de la Revolución Mexicana y, en 1946 finalmente como Partido Revolucionario Institucional), de la misma manera en que también se logra agrupar a los obreros dentro de pocas centrales (CTM, CROM, CNC, etc.) y adheridos también al partido y a la política del gobierno.

Efectivamente, con el cardenismo, se inicia el desarrollo de la economía pero con el devenir, se gestan varias características específicas que serán decisivas en el futuro de la nación, a saber:

El cambio de una economía predominantemente agrícola a una industrial. Hasta la 2ª Guerra Mundial, la industria mexicana mostró un crecimiento lento y localizado o restringido a algunas ciudades importantes, sin embargo, a finales de los 30 la producción alcanzó un incremento de casi 100%.

Una decidida participación del estado en los asuntos económicos. En efecto, los gobernantes pensaron que el desarrollo económico era una necesidad de la revolución, pero sobre todo, significaba el camino más fácil para alcanzar la justicia social, en este sentido, los gobiernos pos revolucionarios creían que las empresas transnacionales y las características particulares de la economía mexicana, impedían la competencia igualitaria (en algunos sectores económicos ni siquiera se contaba con una industria, por ejemplo la química, el acero, y el papel) y por tanto, una práctica económica que asegurará un flujo de recursos externos permanente, así que el estado tomó como bandera la creación, el impulso y la protección de industrias nacionales con la generación de infraestructura (puentes, carreteras, electricidad, combustibles, transportes, etc.), los incentivos fiscales (impuestos), la política salarial (contención de salarios), la protección externa (aranceles y prohibición de importaciones), y todo ello descansando en un aumento permanente del gasto o déficit fiscal. Si Cárdenas elevó el presupuesto federal en 37.6% para dinamizar el crecimiento, Avila Camacho lo aumentó a 40%, Alemán llegó hasta 50%, y sus sucesores no lo bajaron de 45 y 35% hasta la etapa de los 80²³.

Una tendencia crónica al desequilibrio de la balanza de pagos. La 2ª Guerra mundial, generó una demanda de productos mexicanos y motivó el establecimiento de industrias y una mayor colocación de inversiones en este sector. Las cifras para el periodo de guerra presentan un saldo positivo promedio de 34 millones de dólares, siendo 1943 el año donde se alcanzó un mayor volumen de exportaciones y un saldo neto positivo de más de 100 millones de dólares. Al terminar la guerra, sin embargo, la

Antecedentes Históricos relevantes del Comercio Exterior

Industria mexicana expresa sus deficiencias internas ante las fuertes caídas de la demanda externa (ya por la reconstrucción de Europa, ya por que los Estados Unidos inunda los mercados con sus mercancías), a través de un menor flujo comercial. De hecho, en los tres años siguientes de paz, la balanza de pagos mexicana mostrará saldos negativos de 174.1, 167 y 59.9 millones de dólares. Esta tendencia se presentará hasta 1954, año en que se decide devaluar la moneda de 8.65 a 12.50 y así se le mantiene hasta 1976. No obstante, las devaluaciones implementadas no se tradujeron en un saldo positivo de la cuenta corriente, ya que ésta no resuelve el problema de la productividad de las empresas, así lo demuestra el saldo negativo alcanzado de 90 millones de dólares en 1956, y de 195.1 millones en 1961, y en 1966 esta cifra alcanzó los 300 millones, y en 1970, rebasamos los requerimientos en más de 1,000 millones²⁴.

Una fuerte tendencia al proteccionismo de la industria nacional con aranceles muy elevados y la aparición de barreras no arancelarias (permisos de importación), que a la postre limitó la eficiencia de las empresas por la escasa o nula competencia, y que además, generó una estructura monopólica del mercado, donde las empresas grandes fincaban su utilidad no ya en la productividad, sino en el precio de venta. Efectivamente, ante la falta de competencia en el mercado, las empresas no encontraban positivo el estímulo de nuevas inversiones, pues resultaba demasiado costoso vincular nuevas tecnologías al proceso productivo si el mercado era reducido y su tendencia es a concentrar el ingreso en grupos pequeños.

Una estrategia apoyo industrial en detrimento de la agricultura. Muchos autores consideran que si los principales rubros de exportaciones mexicanas durante los años 40 y 70 se concentraban en las materias primas y alimentos, esto fue posible por la política de reparto agrario implementada por la revolución. Esta política permitió hacer productiva una agricultura basada en el minifundio, no obstante, los gobiernos de Miguel Alemán y siguientes, no crearon programas de financiamiento y prácticamente en los años 70 se dio fin al reparto agrario, cuando todavía existían tierras por repartir. Además, los gobiernos que siguieron los años 50 tampoco se preocuparon por garantizar una vinculación entre la ciudad y el campo, es decir, que a través de políticas sectoriales, se afanzara el intercambio de materias primas y alimentos por maquinaria y bienes manufacturados, para generar mayor valor agregado a los productos nacionales del campo y aumentar el crecimiento interno homogéneo tanto en la ciudad como en el campo. En su lugar, como ya se dijo, se implementó una política de industrialización que limitó la función del campo a alimentar a los obreros de las ciudades, con precios oficiales que a la postre descapitalizarían el agro mexicano y provocarían un flujo migratorio masivo de campesinos hacia las ciudades desde los años 60 y siguientes. Por ello resultaba paradójico que un país agrícola como México no sólo dejara de exportar alimentos, sino que se volviera un importador de granos²⁵.

Una política de financiamiento apoyada en mayor medida en el crédito externo. Para mantener una estrategia política de expansión del gasto público como la que se aplicó entre los años del 40 a los 80, se requirió de fuentes de financiamiento, entre las conocidas se tienen: la creación de medios de pago, los empréstitos y la política fiscal y de precios de bienes y servicios del Estado, parece evidente que en los años 40 a 55 el estado recurrió a la creación de medios de pago para financiar el desarrollo, pues la masa monetaria creció en términos absolutos en más de 1000% y con una media anual de crecimiento de 18%, es decir, más del doble que la producción nacional. Como dicho aumento de medios de pago genera inflación o el desequilibrio de precios, los gobiernos que precedieron los años de 1955, optaron por financiar el déficit fiscal con deuda externa, ya que la masa monetaria para los años 1955 - 1970 disminuyó su crecimiento promedio anual en más de nueve puntos porcentuales. Por lo que respecta a la reforma fiscal, esta se desechó a priori, en el entendido de que mayores impuestos y precios por los bienes y servicios que generaba, provocaba mayores costos a las empresas y eliminaba el incentivo para invertir y, en consecuencia, reducía el crecimiento y los empleos. Un estudio conjunto del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) y la CEPAL, ha demostrado que en México

Antecedentes Históricos relevantes del Comercio Exterior

el nivel de la recaudación fiscal a través de los impuestos a la importación no rebasó el 33% de la tasa oficial fijada, debido a la política de apoyo a la industrial que creó todo un sistema de estímulos por medio de los subsidios, exenciones y permisos previos a la importación, para impulsar el crecimiento²⁶. Así, hasta 1970 la deuda pública alcanzaba los 4,300 millones de dólares, es decir, casi 11% del PIB y en 1982, esta cifra alcanza los 80,000 millones²⁷.

Como acabamos de ver, el desarrollo económico de México, estuvo marcado por una serie de conflictos en su estructura económica que impidieron el crecimiento del PIB sin, a la vez, un aumento considerable del déficit de finanzas públicas y de la cuenta corriente de balanza de pagos. En esas fechas era claro que el modelo de desarrollo necesitaba una serie de cambios radicales para asegurar el crecimiento sano y sostenido de la economía. Sobre todo a partir del primer choque petrolero de 1973, y la depresión mundial que ésta trajo consigo. Por el contrario, en este período se da el descubrimiento de nuevas reservas petroleras en México y las inversiones extranjeras fluyen a nuestro país de manera sorprendente, es así como se inicia una serie de proyectos petroleros en la costa del caribe y el golfo, y el nuevo financiamiento de la economía posterga la tan necesaria reforma estructural, la reforma fiscal y la reducción del gasto público.

Es claro también que durante el período de los 40 y principios de los 80, existe una contradicción importante en la política fiscal: mientras que por el lado del gasto la estrategia ha sido audaz (con la creación de empresas como: PEMEX (1938); HANSA (1942); FERTIMEX (1943); SOSA TEXCOCO (1944); IMSS (1942); BANCO DE MEXICO (1925); BANCO AGRÍCOLA (1926); BANCO DE COMERCIO EXTERIOR (1937); HIPOTECARIO (1933); INDUSTRIAL (1934); ENERGÍA ELÉCTRICA, (1937), ETC.). La política de ingresos ha sido conservadora e inadecuada a la intencionalidad de la acción del estado, de suerte que los instrumentos de captación de ingresos se han usado más intensamente para promover y fortalecer a la inversión, que para subsanar el gasto social y de desarrollo económico²⁸.

En lo que toca al comercio exterior, y hasta donde hemos podido avanzar, claramente se pueden distinguir dos grandes períodos en donde la estrategia de la política fiscal ha sido diametralmente diferente: el primero que va desde 1887 y hasta 1939 donde los impuestos a la importación y exportación son los principales ingresos del estado, con porcentajes de participación del 63.8% y 30.8% respectivamente. El otro que inicia de 1940 hasta 1984, donde los ingresos que aporta el gravamen a las importaciones son del 20% y hasta el 10%²⁹.

Estos momentos y porcentajes son, como ya vimos, coherentes con los objetivos de la política económica aplicada por aquéllos gobiernos y en algunos casos por las circunstancias extremas que exigía el momento, entre 1917 y 1946 por ejemplo, fue tal el afán de la federación por elevar el nivel de recaudación, que se introdujeron por lo menos 70 modificaciones importantes a la estructura tributaria, con impuestos especiales para el licor y anuncios (1917); mieles y venta de alcohol (1942); despepito de algodón y consumo de energía eléctrica (1945), etc.

Del segundo momento, específicamente los impuestos a las importaciones adquieren más un papel de fomento industrial que de recaudación tributaria, además, esta pérdida de importancia coincide con tres elementos fundamentales: por un lado la creación y/o reglamentación de otros impuestos como el de la renta, a la producción, sobre derechos, en la venta de activos, etc., por otro, el hecho de que el estado comienza a financiar peligrosamente su gasto con deuda externa de corto plazo y finalmente, al hecho de financiar el crecimiento con subvenciones y exenciones a las importaciones necesarias para la industrialización nacional.

Hasta la primera mitad de los años 80 se marcará un cambio fundamental en la política económica. El proceso de apertura comercial que emprendió nuestro país, surge como una respuesta a los diferentes

Antecedentes Históricos relevantes del Comercio Exterior

problemas estructurales de la economía. Con la caída de los precios petroleros de 1981, nuestro país padece los estragos de una crisis de deuda externa manifestada en 1982, y el nuevo gobierno se vio envuelto en una dinámica de presión: por un lado había que tranquilizar el mercado financiero nacional; ya que se habían fugado cerca de 30,000 M.D.³⁰; se nacionalizó la banca y la incertidumbre hizo mella sobre las tasas de interés; los nuevos convenios internacionales de deuda exigían una amortización del principal e intereses en cuantiosos volúmenes y de muy corto plazo³¹; las empresas nacionales se mostraron insolventes frente a sus acreedores³², etc. Por otro lado, los nuevos acuerdos gubernamentales con el FMI impedían literalmente, cualquier intento por incrementar la actividad económica con el impulso del Estado, antes bien, dichos acuerdos puntualizaban el estricto control y reducción del gasto público para combatir la inflación y dar tranquilidad al mercado financiero, así las reducciones del gasto fueron de 16.5% del PIB en 1982 a 8.5% en 1983, y a un 5.5% en 1984³³.

Estas múltiples dificultades fueron el telón de fondo que obligaron al gobierno mexicano a iniciar la apertura económica unilateral para hacerse de recursos y afrontar los compromisos externos³⁴. Es importante comentar que la estrategia de apertura de Miguel de la Madrid fue concebida en el marco de las relaciones multilaterales del GATT (hoy OMC), ya que la experiencia reciente dejaba ver que los convenios y/o negociaciones con los E.U. habían sido poco provechosos para nuestro país³⁵. Cuando nuestro país ingresó al GATT en 1986 por ejemplo, el texto de protocolo de ingreso de 1979 fue cambiado, debido a la presión de los E.U. para que México se sujetara a las nuevas disposiciones de disciplina y que no fuera beneficiario de ninguna derogación patente de las obligaciones del GATT. Todo ello (según los negociadores estadounidenses) en virtud de que ese tipo de protocolo había provocado la pérdida de credibilidad del organismo. Con el nuevo texto, los E.U. se ganaron jugosas concesiones arancelarias para sus productos³⁶.

Conviene puntualizar que si bien negociar con los E.U. resultaba bastante complicado y sobre todo ríspido, también era cierto que los plazos de amortización de la deuda aumentaban las necesidades de ingresos y la urgencia de mercados que absorbieran un creciente nivel de exportaciones (alentado por el diferencial de precios que generaba la devaluación de la moneda). Así, entre 1982 y 1987 el saldo de la balanza comercial se mantuvo positivo con 9,000 M.D. en promedio³⁷. Este saldo sólo pudo ser alcanzado debido a las relaciones comerciales con los E.U., puesto que los diversos esfuerzos de integración comercial con América Latina habían fracasado (ya por la debilidad política de algunos países, que minaba la seguridad y el alcance de los acuerdos; ya porque nuestra posición frente a Centroamérica limitaba el ejercicio pleno de la libre competencia) o simplemente porque la capacidad de dichos mercados impedía la absorción de las exportaciones mexicanas en el muy corto plazo³⁸.

Ante el panorama de crisis financiera y de la amenaza de nuevas políticas proteccionistas³⁹, nuestro gobierno prácticamente se obligó a iniciar la apertura unilateral que más tarde desembocaría en el Acuerdo de Complementación Económica con Chile en 1992 y el TLC con América del Norte en 1994. Por ello, es conveniente puntualizar algunas de las acciones sobre la desregulación unilateral del comercio que refuercen lo escrito:

- ♦ En 1983 el gobierno hizo patente al FMI su compromiso de racionalizar gradualmente la protección a la industria y fomentar la exportación.
- ♦ En 1984 comenzó la eliminación de los permisos previos de importación y su cambio por un arancel, que hizo más transparente y libre el proceso de apertura.
- ♦ También en este año inició el desmantelamiento del sistema de subsidios, ya que de lo contrario E.U. podía justificar la aplicación de impuestos compensatorios, salvaguardas y medidas antidumping.
- ♦ En 1986 México firma con E.U. un memorándum de entendimiento sobre subsidios e impuestos compensatorios, para subsanar la ausencia de la "prueba del daño" (mecanismo mediante el cual un país puede proteger sus exportaciones de sanciones comerciales de sus

Antecedentes Históricos relevantes del Comercio Exterior

socios, como consecuencia de acusaciones de dumping) establecida en la Ronda Tokio del GATT y sin la cual, E.U. afectó el 6% de nuestro comercio por considerarlo "desleal".

- ♦ En dicho año nuestro país es aceptado como miembro del GATT.
- ♦ Hasta 1988, el nivel promedio de los aranceles disminuyó en 50%.
- ♦ Si hasta 1982 la inversión extranjera fue exclusivamente tolerada, a partir de esa fecha es promovida de forma importante.
- ♦ El tipo de cambio se deprecó deliberadamente en 1982 y hasta finales de 1987 (fecha en que se congela con el Pacto de Solidaridad Económica) se mantuvo hasta entonces, muy próximo a la tasa del mercado libre para evitar especulaciones⁴⁰.

De esta manera quedaba claro que el cambio estructural estaba iniciado y ya no tenía retorno, no obstante la evidente crisis del modelo de sustitución de importaciones, el proceso de negociación comercial que inicia el gobierno de Carlos Salinas fue objeto de múltiples debates, las posiciones a favor de la apertura defendían la idea de que México debería signar un acuerdo comercial con los E.U. para aprovechar la coyuntura internacional de cambio económico por varias razones, entre ellas las siguientes:

- ♦ Debido a las limitaciones sobre infraestructura, cultura de exportación e inversión, nuestro país no aumentaría ni disminuiría notablemente su actual nivel de importaciones con la firma de un convenio comercial, pero el establecimiento de mecanismos e instituciones que regulen las prácticas comerciales aseguraría la resolución de controversias sin politizar las relaciones comerciales.
- ♦ México podría asegurar un acceso estable al mercado más grande de América.
- ♦ La caída del bloque socialista lanzó al mercado a varios países pobres con necesidad de capitales, por ello, un tratado con los E.U. daría certidumbre al flujo de inversiones foráneas.
- ♦ La reunificación de Alemania y el proceso de creación de la Unión europea, han impactado sobremedida en las alianzas estratégicas de las grandes corporaciones y en consecuencia, el temor a un "achicamiento" de los mercados y a la política de proteccionismo podría eliminarse con un acuerdo.
- ♦ Con el establecimiento de un mercado libre, los flujos de inversión, así como la transferencia de tecnología aumentarían de manera considerable y expedita. Además, en el corto plazo, ambos factores se traducirían en una mayor competitividad, precios reales y beneficios directos al consumidor; en el mediano plazo, la apertura impulsaría el crecimiento económico con una oferta de empleos bien remunerados y el riesgo de absorción sólo sería limitado, ya que el proceso de apertura es gradual y restringido a los sectores productivos más dinámicos de la economía.
- ♦ Una relación más estrecha con los E.U. abriría la posibilidad de aumentar nuestro comercio con Japón, ya que nuestro diferencial de precios y nuestra frontera con el mercado estadounidense haría atractivas las inversiones asiáticas. Por otra parte, no se descartaba la idea de que el acuerdo comercial podría abrir las puertas del mercado laboral estadounidense a los mexicanos⁴¹.

Entre los argumentos vertidos en contra de la propuesta presidencial de celebrar un convenio comercial con América del Norte, se manejaron, los siguientes:

- ♦ La falta de infraestructura básica (en comunicaciones y telecomunicaciones, carreteras, electricidad, puertos, teléfonos, ferrocarriles, etc.) implica demoras productivas que aparejan costos adicionales a las empresas y disminuyen la competitividad, si a ello agregamos el retiro de la inversión estatal, un mercado libre condena al desplazamiento o a la banca rota a miles de empresas nacionales.

Antecedentes Históricos relevantes del Comercio Exterior

- ♦ El proceso de competencia edge mayor productividad y una política comercial agresiva, sin embargo, el gobierno estaba desmantelando su estrategia de protección comercial y al anclar el tipo de cambio para combatir la inflación, la sobrevaluación de la moneda en el mediano plazo castigaría los precios de las exportaciones, además, solamente un reducido número de industrias manufactureras tenían oportunidad real de ampliar aceleradamente su nivel de productividad⁴².
- ♦ Considerando que más del 96% de nuestras empresas son medianas y pequeñas y que éstas presentan dificultades para una rápida capitalización y que no existe una cultura ni una plataforma real de exportación, dichas empresas pagarían el costo de la apertura, en otras palabras, sin una base mínima de cooperación entre el gobierno y los particulares, tanto en materia de exportación, inversión, transferencia de tecnología y financiamiento, es imposible aspirar a mayores flujos comerciales sin desajustes en el frente externo y sobre el poder de compra de la moneda nacional⁴³.
- ♦ Existe un exceso de confianza sobre las virtudes del mercado, especialmente sobre su amplitud y de que ésta permita un crecimiento sostenido de la economía.

La fuerza de las cifras hace suponer que las dificultades estructurales de nuestra economía impidieron una competencia eficiente de nuestras empresas con en el exterior, pero también existe una responsabilidad de la política económica aplicada entre 1990 y 1994. Si bien la apertura abre oportunidades, éstas son contadas y el "elevador" no puede subir a todos. Además, la realidad nos dice que todo esfuerzo exportador tiene su base en la estructura económica. En nuestro caso, el mayor nivel de exportaciones antes de entrar al TLCAN registró un monto de 51,209 M.D. (dato histórico si se le compara con cualquier año anterior) pero éste vino acompañado de un gasto en importaciones de 75,538 M.D. (dato también histórico), esto es 24,329 M.D. en déficit comercial⁴⁴. En otras palabras, mientras México no cuente con una solidez industrial y siga dependiendo de la producción de bienes de capital del exterior, cualquier intento por aumentar las exportaciones, obligadamente será acompañado de un incremento de las importaciones (salvo los momentos pasajeros devaluatorios), el desequilibrio externo no sólo es un indicador confiable de esta situación, sino que por sí mismo cancela toda expectativa de desarrollo sano y equilibrado.

Si desde 1990 la economía empezó a crecer y a registrar abultados déficit comerciales (-13,674 M.D. en 1990; -14,947 en 1991; -22,446 en 1992; -19,728 en 1993⁴⁵) no parecía difícil prever un colapso con la firma del TLCAN, sin embargo, realmente existía plena confianza del gobierno y de los particulares en que los déficit comerciales obedecían al crecimiento sólido de la economía, pero sobre todo, de que los flujos de inversión extranjera seguirían llegando al país, influenciados bajo una especie de embrujo por la euforia del cambio iniciado por nuestro país. Aquí vale la pena recordar algunos hechos que dieron origen a tal embrujo: renegociación de la deuda, cambios constitucionales para la apertura, cambios constitucionales para la modernización del campo, y el comercio exterior⁴⁶, eliminación de empresas públicas ineficientes⁴⁷, nueva estructura burocrática para combatir la pobreza extrema (Pronasol, Sedesol), crecimiento del PIB, Promoción internacional de México como modelo a seguir, etc.

Hasta donde hemos podido llegar, se puede decir que durante todo el proceso de apertura y desregulación, no se modificaron los principales problemas de la estructura económica de las manufacturas (escasa competitividad⁴⁸, tendencia hacia la concentración económica⁴⁹; pulverización de pequeñas empresas; concentración geográfica⁵⁰; y débil encadenamiento productivo). Es importante señalar por otro lado, que dicha estrategia de apertura tampoco contemplaba una serie de medidas o políticas que tendieran a modificar la realidad industrial⁵¹, por ello el crecimiento observado de las ramas más dinámicas (automotriz, vidrio, petroquímica, maquinaria y equipo, etc.) no generó un encadenamiento endógeno y los requerimientos del crecimiento, fueron subsanados por la oferta externa, a través de las importaciones y pagadas con recursos del exterior.

Antecedentes Históricos relevantes del Comercio Exterior

Para los analistas económicos, si el crecimiento industrial necesitaba de importaciones cada vez más grandes, eso significa que la capacidad instalada requería de ampliaciones considerables y solamente el financiamiento externo ofrecía esa posibilidad. Recordemos que la política monetaria de combate a la inflación así como los diferentes compromisos pactados por el gobierno con los organismos financieros internacionales, limitaba el gasto del estado y, al eliminar sus empresas, la inversión del Estado se redujo en un nivel que no encontró sustituto interno. Esto tuvo repercusiones en el financiamiento a las actividades industriales y, además, dichos flujos de ingresos externos se colocaron en actividades comerciales y de servicios financieros, así le muestra el nivel de la inversión y los créditos industriales, que se mantuvieron estancados durante el periodo analizado, también por esta razón (escasez de crédito) muchas empresas decidieron contratar recursos del exterior o colocar deuda en otros mercados⁶².

Si bien esta política económica logró el financiamiento del déficit externo, por sí misma no garantizaba la corrección de las dificultades del aparato productivo señaladas más arriba⁶³ y si diluyó la fortaleza de la moneda, al fijar su tipo de cambio y hacerla dependiente de flujos de capital cada vez mayores. Con un saldo crediticio de más de 28,000 M.D. en 1994, sólo hacía falta que dejaran de ingresar recursos por cualquier motivo (error de diciembre) para poner en evidencia la incapacidad de pago de la economía y en ese momento caería toda la política económica de estabilidad de precios con promoción del crecimiento de exportaciones, como efectivamente ocurrió en diciembre de 1994.

Como resultado de una nueva crisis de la balanza de pagos y la virtual eliminación del tipo de cambio fijo, en lo que va de la administración de Ernesto Zedillo, se convino nacionalizar las deudas de los particulares en el Instituto de Protección al Ahorro Bancario, aumentar los convenios de liberalización comercial y seguir con una disciplina fiscal que permita controlar la inflación para garantizar la actividad productiva, obtener las divisas "sanas"(o, no crédito) que financien el desarrollo y garantizar el pago de la deuda externa de corto plazo (tesobonos).

En cuanto al comercio exterior, desde 1947 hasta 1982, los permisos previos de importación y la política de protección industrial supeditaron el papel fiscal de la aduana al control de la balanza de pagos, de hecho, los incrementos en la cobertura de los permisos (1954; 1976; y 1982) coinciden con las crisis de divisas que sufrió la economía mexicana y ejemplifican cómo las autoridades instrumentaron la reglamentación en función de los requerimientos de divisas, así, cuando la relativa abundancia de las mismas lo permitía, los permisos flexibilizaban la entrada de importaciones, y viceversa⁶⁴ Es a partir de los ochenta y con la apertura comercial, que las autoridades encuentran en el tipo de cambio, un instrumento más eficaz para estimular las exportaciones y a la vez, inhibir la importación sin recurrir a barreras no arancelarias poco transparentes y justas para los sectores económicos⁶⁵.

Con todo, la revisión de las cifras alcanzadas para el periodo de 1980 a 1999 nos muestran como el papel de la aduana se ha modificado de manera radical con el cambio de estrategia económica. En 1980 por ejemplo, los ingresos tributarios por concepto de importaciones ascendieron al 9% de la recaudación total del gobierno federal y en 1987, como resultado de las medidas de liberación comercial, dichos ingresos redujeron su participación hasta el 6.7%, cuenta también en estos resultados el choque petrolero y la crisis de finanzas públicas del gobierno, que obligaron a pactar la economía. Sin embargo, de 1991 a la fecha, la participación ha disminuido como proporción de los ingresos totales de 9.7% hasta 6% (recordemos que en 1995 el IVA es aumentado en 15%), no así el monto de recaudación fiscal que ha tenido incrementos anuales considerables (principalmente a partir de 1994) de más de 19%, y que coincide con el mayor volumen de transacciones registradas en periodo dada la apertura, el cambio total de los permisos para importar por un arancel que hace la práctica comercial más transparente, y el conjunto de modificaciones a la infraestructura del comercio

Antecedentes Históricos relevantes del Comercio Exterior

exterior, como el tráfico y movimientos de carga en los puertos, que fueron sujetos a venta por parte del gobierno durante el sexenio 88 - 94; así como el constante desarrollo en el tráfico aéreo del comercio, que ha alcanzado de 1990 a 1997 un incremento promedio anual de casi 9%, destacándose los años de 92, 93 y 97 con más de un dígito de crecimiento.

Por otro lado, la evolución de los procedimientos administrativos para cobrar los impuestos ha sido más lenta aunque con grandes cambios, en cuanto a los sistemas de nomenclatura de clasificación de las mercancías. Hasta 1964 funcionó el Sistema Uniforme de Clasificación, ya que fue sustituido por la Nomenclatura Aduanal de Bruselas, y a partir de 1988 funciona el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de las Mercancías⁵⁶.

Esta clasificación está integrada por 21 secciones que comprenden el universo total de las mercancías, agrupadas en 98 capítulos o secciones, los cuales contienen más de 1241 partidas y éstas se dividen a su vez, en subpartidas (más de 5,000) y se detallan cerca de 12,000 fracciones. La ubicación y clasificación de mercancías permite determinar con exactitud el monto de los impuestos *ad valorem*; la ubicación de las mercancías sujetas a cuotas compensatorias o cupos de importación, así como las que requieren permisos especiales (certificado fitosanitario, gula ecológica, etc.); e, identificar las que se encuentran en el Sistema Generalizado de Preferencias⁵⁷.

Como se sabe, la ley del impuesto general de importaciones de México (mejor conocida como Tarifa de importación o TIGI), clasifica los bienes y determina el pago de impuestos. La tarifa asigna un código de 8 dígitos, conocido como fracción arancelaria, y para cada fracción, se determina un impuesto conocido como arancel, y las tasas base de impuesto o los diferentes aranceles que existen en nuestro país con socios de los acuerdos comerciales son cinco: 20%, 15, 10, 5, 0⁵⁸.

Con respecto al valor en aduana, que es el *quid* de la imposición fiscal, desde 1930 y hasta nuestros días, es motivo de intensos y acalorados debates en el seno del GATT y la hoy OMC⁵⁹. En el caso de nuestro país, hasta 1979 el valor en aduana tubo dos referencias, de las cuales, la autoridad cobraba la más alta entre el Valor Comercial y el Valor Oficial; posteriormente cambió por el Valor Normal junto con el Valor Oficial hasta 1987, enseguida rigió el Valor Normal, pero a partir del 1° de enero de 1993 únicamente se considera el Valor en Aduana de la Mercancía, que es el Valor de transacción de las mismas.

Por valor comercial se entendía el precio de adquisición de las mercancías, y por precio oficial el que resultara de un promedio mundial de esa mercancía, o la fijación de un porcentaje arbitrario. De tal manera que la aduana castigaba las mercancías según el valor más alto que resultara del comercial y el oficial; por supuesto que el valor oficial era manipulable en extremo, ya que nunca se ajustaban las diferencias productivas de los países que entraban al juego del promedio aritmético y en cambio, dicho proceso resultaba en desviaciones del comercio, según la relación establecida entre el menor precio por país y la media. En el caso de los porcentajes, sobra decir la discrecionalidad de aplicación por parte de los funcionarios y las prácticas de corrupción que esta generó⁶⁰.

En 1987 la ley consideraba por valor normal aquél que corresponde a todas las mercancías, a la fecha de llegada a territorio nacional, y que resulta consecuencia de una venta realizada en condiciones de libre competencia, entre un comprador y un vendedor independientes el uno del otro, es decir, que no exista vinculación y que los precios de las mismas no hayan cambiado a su llegada al territorio (la ley otorgaba 3 meses). Esta disposición limitaba la actividad de la mayoría de los importadores, ya que el grueso de las importaciones se daba (y se sigue dando) entre filiales, sucursales, distribuidores, etc. de empresas transnacionales. Así, ante la vinculación de compradores y vendedores, y por tanto, la inexistencia de libre competencia en la determinación del valor, la ley aduanera imponía una cuota o

Antecedentes Históricos relevantes del Comercio Exterior

porcentaje de "corrección", pretendiendo así eliminar las prácticas de subvaloración⁶¹, pero nuevamente sin cerrarle la puerta a la corrupción.

La incorporación del valor en aduana, se debe al ingreso de México como país miembro del GATT, y como tal, a la aceptación del Código de Valoración Aduanera consignado en el artículo VII. En la actualidad se interpreta el valor en aduana como el valor de transacción de las mercancías según lo dispuesto por el artículo 65 de nuestra Ley Aduanera, que señala todos los costos que deberá contener el valor de las mercancías si éstos corren por parte del importador⁶². De esta forma, el precio pagado por las mercancías debe cumplir una serie de requisitos que afectan el valor declarado y por tanto, el monto de impuestos, dichos requisitos, pretenden corroborar la definición del valor del artículo VII de la OMC, es decir, que las mercancías importadas son producto de una venta entre un comprador y un vendedor en condiciones de libre competencia⁶³.

En el caso de que la base gravable del impuesto no pueda determinarse a través del método de transacciones, nuestra ley prevé la aplicación de cinco métodos más, donde el objetivo de cada uno de ellos es exigir la veracidad del valor declarado, aunque algunos de ellos se antojan imposibles. El método de Valor Reconstruido de las Mercancías Importadas por ejemplo, supone que el valor por declarar será la suma de los siguientes conceptos: costo o valor de los materiales y de la fabricación y otras operaciones para la producción de las mercancías importadas; cantidad global por concepto de beneficios y gastos generales; los gastos de transporte, seguros, y gastos conexos que haya realizado el vendedor⁶⁴.

No obstante lo complicado o engorroso que resulta la aceptación llana de la definición del valor en aduanas de la OMC, en el fondo, las autoridades hacendarías de nuestro país consideran que la defraudación y la subfacturación de mercancías, constituyen un nuevo reto del comercio mundial libre, y que del éxito en su combate, dependen la protección a la industria nacional y la eficaz recaudación de impuestos. Por estas razones, la legislación mexicana también prevé la creación de los precios estimados, en la resolución que establece el mecanismo para garantizar el pago de contribuciones de mercancías sujetas a precios estimados⁶⁵. Ahí la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), elabora el listado de precios estimados para diferentes mercancías importadas, de modo que cuando el pedimento de importación⁶⁶ tiene un cálculo de valor menor que el del precio estimado se requiere, para liberar las mercancías, el depósito de una fianza que cubra los diferenciales posibles de impuestos no pagados, en tanto la autoridad fiscal inicia la averiguación de subvaluación⁶⁷.

Los precios estimados, dicen las autoridades, no contravienen las disposiciones de los acuerdos internacionales, toda vez que en las aduanas se acepta de principio el valor declarado o no se rechaza; además, las autoridades aduanales no tienen ningún instrumento (salvo el pedimento aduanero que realiza el importador⁶⁸) para comprobar el valor de las mercancías, ya que el formato llamado "Hoja de Cálculo" sólo lo elabora el importador para determinar la Manifestación del Valor y en consecuencia, la cantidad de impuestos que le corresponden a la Tesorería de la Federación, pero no hay ningún artículo en la Ley que exija al importador la entrega del formato de la Hoja de Cálculo a las autoridades⁶⁹. Es por ello que los precios estimados le permiten a la aduana darle seguimiento a los casos donde "aparentemente" existe subvaluación⁷⁰.

Las autoridades mexicanas también señalan que en otros países en vías de desarrollo se utilizan diferentes esquemas para corroborar el valor declarado, como el sistema de recompensas por denuncias, la publicación de información sobre el valor, compañías verificadoras, etc. En Argentina, por ejemplo, se utilizan rangos de referencia y cuando una mercancía se importa con un valor inferior al rango, también deben garantizar las contribuciones fiscales con una fianza, sin que esto permita interrumpir el despacho de las mercancías⁷¹.

Antecedentes Históricos relevantes del Comercio Exterior

Se puede decir que la extrema regulación que se desprende de nuestra ley es el reflejo normal de un proceso de cambio hacia una actividad comercial más intensa y al hecho de que son los aranceles, los precios estimados y la vigilancia contra prácticas de comercio desleal, las únicas herramientas con que cuenta la autoridad para proteger los Ingresos fiscales y a la Industria nacional. Efectivamente, en el fondo, lo que existe es un vacío de técnicas concretas y de capacidad para combatir las prácticas abusivas de evasión de impuestos, ya por falsificación de documentos, alteración de los mismos o por falsedad. En los países desarrollados, la experiencia en la aplicación del Código Aduanero, les ha permitido eliminar los sistemas de precios estimados o de rangos mínimos, aunque para ello, las autoridades aduanales también cuentan con mayores facultades para iniciar una investigación cuando se presume la existencia de subvaluación⁷².

Por lo que hace a la política de vigilancia y defensa contra las prácticas de dumping y las subvenciones⁷³, nuestro país también adoptó el Código del GATT con el mismo nombre para proteger a la industria. Previo al acuerdo, con los permisos de importación nuestro país no requería de la legislación contra las prácticas desleales, ya que con éstos, controlaba el flujo comercial y racionalizaba la protección de una industria o de un sector. Pero en un ambiente de apertura, donde priva la utilización de métodos no discriminatorios, nuestro país se obligaba a adoptar el acuerdo, y en nuestro caso, el gobierno no sólo atendió su observancia sino que lo elevó a rango constitucional⁷⁴ para tener un marco de referencia legal y sobre éste, hacer las modificaciones necesarias que requiere la protección, aunque esto no necesariamente garantiza resultados exitosos⁷⁵.

Según las nuevas disposiciones administrativas de la materia, la facultad de defensa contra prácticas desleales son asumidas por la SHCP (que impone las cuotas compensatorias) pero quien realiza las investigaciones es la SECOFI⁷⁶. Sintetizando el proceso, las autoridades realizan una investigación de dumping de oficio, es decir sin que medie demanda o queja de particulares o por solicitud expresa de las empresas⁷⁷.

Esta investigación consiste en determinar si las importaciones tienen discriminación de precios, si causan daño a la producción interna o si existen ambas prácticas. La investigación considera tres momentos, cada uno tiene como resultado una resolución, las dos primeras son provisionales y la última definitiva. Y aunque se han planteado plazos moderados para dictaminar las resoluciones (un promedio de 200 días), las investigaciones involucran aspectos que no son fáciles de medir ni especificar⁷⁸, como la que se refiere a la información de las empresas que son objeto de quejía, ya por que la información sobre subsidios que otorga cada país a sus industrias es información clasificada, o porque los bancos de información internacional son costosos y sin el grado de desagregación que exige el caso, o simplemente por la falta de infraestructura técnica como los centros de meteorología⁷⁹, y los reglamentos técnicos fitosanitarios, ecológicos, de calidad, etc., que en conjunto, limitan la labor de investigación y sin ésta, no hay protección.⁸⁰ Quizá por ello el número de quejas que terminaban con una resolución de cuotas compensatorias fuera muy reducida al iniciar las operaciones de investigación. En 1987 por ejemplo, del total de denuncias registradas, sólo 33% obtuvieron cobertura de derechos antidumping, para 1988 el porcentaje subió a 53%, y en el registro incompleto de 1989 se computaban casi el 50%. Los datos que se disponen para el periodo de 1990 a 1993 muestran incluso, una menor proporción de resoluciones satisfactorias para la industria nacional 28%; 30%; 17.8%; 11.4%⁸¹.

Por último, es importante señalar que la adopción del Código de Valoración Aduanera del artículo VII del Acuerdo General de la OMC, suponía su entrada en vigor en 1988, pero nuestro país, haciendo uso de las prerrogativas previstas para países en desarrollo, logró que el espíritu del acuerdo fuera incorporado a la legislación aduanera mexicana hasta 1992⁸². Para su efecto, nuestra reforma a la ley aduanera instrumentó las diversas disposiciones del Acuerdo, para armonizarlas con nuestra

Antecedentes Históricos relevantes del Comercio Exterior

legislación, y las reformas entraron en vigor en 1993, desde entonces, han sufrido una serie de modificaciones sustanciales. En junio de 1993 por ejemplo, se permitió la declaración del valor aduanal por el método de transacciones en los casos donde existen regalías o reversiones y no se supiera con precisión su importe, en su lugar se dio un plazo de un año para presentar la rectificación de la declaración; a ese mismo año, corresponde la incorporación de los precios estimados, que estableció la obligación del importador a depositar la garantía por la diferencia de contribuciones que resulten entre el valor declarado y los precios estimados, y en 1994, se abrogó la anterior resolución y la nueva estableció como única forma de garantía el 50% de las contribuciones causadas por la introducción de las mercancías sujetas a precios oficiales⁸³. Pero también la posibilidad que tiene el importador de obtener la cancelación anticipada de la garantía, si concurren dos eventos: que se presenten facturas certificadas por una autoridad competente del país proveedor de las mercancías, donde conste la veracidad de la factura y, que pasado un plazo de 90 días, la autoridad aduanera no haya iniciado sus facultades de comprobación del valor⁸⁴, e incluso la facultad de no presentar la garantía si se cumple con una serie de requisitos⁸⁵.

Las últimas modificaciones que ha sufrido esta normatividad se registraron en 1998, ahí se señala la creación de líneas de crédito contingente irrevocables otorgadas por las Instituciones de crédito a favor de la Tesorería de la Federación, además, que el importador deberá cubrir con garantía equivalente al monto de las contribuciones y en su caso a cuotas compensatorias que se causaran por la diferencia entre los precios estimados y la declaración del valor, sin embargo, la reforma que debía operar en 1998 se prorrogó ya dos veces en el transcurso de 1999: en abril y junio.

Capítulo II

Los Aspectos Constitucionales Del Comercio Exterior

Los Aspectos Constitucionales Del Comercio Exterior

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la ley fundamental o suprema de la federación, en cuyo texto se consagran, la forma de gobierno, el procedimiento conforme al cual debe sujetarse la creación y derogación de leyes, los derechos y obligaciones de la población en general, etc.

Como se dijo, la Constitución es la ley suprema, esto significa que está por encima de cualquier otro ordenamiento, y no sólo eso, sino que también debe ser su base, su fundamento, y por lo tanto no debe el marco jurídico reglamentario contravenirla en forma alguna, sino sujetarse a ella en todo momento.

Respecto a la supremacía de la Constitución, Felipe Tena Ramírez señala que la misma responde a la expresión de la soberanía además, que está por encima de todas las leyes y todas las autoridades: es la ley que rige las leyes y que autoriza a las autoridades. Asimismo, distingue entre los términos "supremacía" y "primacía" e indica que la calidad de ley "suprema" está dada por el hecho de ser emanación de la más alta fuente de la autoridad, mientras que la "primacía", se refiere al lugar que ocupa la Constitución por sobre las demás leyes, es decir, el primer lugar.¹¹

Es necesario hacer referencia a la forma en que estará distribuida la competencia entre los estados y la federación para determinar la participación que cada una tiene, en la regulación del comercio exterior del país.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su "artículo 124" que las facultades que no están expresamente concedidas a la Federación, se entienden reservadas a los Estados.

Las facultades generales concedidas al Congreso de la Unión se encuentran consagradas en el "artículo 73" Constitucional; sin embargo, también existen facultades que han sido reservadas para cada una de las cámaras que componen a dicho congreso, así, el "artículo 74" consigna las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y el "artículo 76", las exclusivas de la Cámara de Senadores. Más adelante, serán analizadas estas facultades en forma más extensa de conformidad con el tema que se ocupa.

En cuanto al poder ejecutivo, éste constituye el órgano ejecutor de las leyes, sin embargo, extraordinariamente pueden también imponer obligaciones, en los casos en los que expresamente la Constitución lo faculta para tal efecto, sin implicar esto, una delegación del congreso por parte del ejecutivo.

Hecha la debida promulgación de una Ley, ésta debe ser instrumentada. Como se dijo, el ejecutivo es quien se encarga de ejecutar las leyes, además de llevar a cabo todos los actos jurídicos que sean necesarios para poner en vigor una Ley. De esta facultad ejecutoria se deriva una más llamada reglamentaria, conforme a la cual se establecen los medios adecuados para llegar a la exacta observancia de la ley de que se trate.

Para la materia de este trabajo, interesan las facultades que el ejecutivo tiene para instrumentar de distintas formas la política de comercio exterior, y que se encuentran consagradas en los "artículos 89 fracción X y 131 segundo párrafo", que más adelante serán estudiados.

¹ Calzada, Feliciano. Derecho Constitucional, Harla, México, 1990, p.160.

Los Aspectos Constitucionales Del Comercio Exterior

Artículo 28. Constitucional.

Artículo 28: "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto el alza de los precios, todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las Leyes fijarán las bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar intermediaciones innecesarias o excesivas que provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La Ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean el ejercicio autónomo de sus funciones, sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en la representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científica, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los estados y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Los Aspectos Constitucionales Del Comercio Exterior

Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora como el caso de las patentes, así como en el caso de las marcas que dan exclusividad sobre el uso de signos distintivos que identifican productos y servicios dentro del mercado.

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán los fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten substancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.

Del artículo que acaba de citarse, resulta importante establecer claramente lo que constituye un monopolio y lo que es la práctica desleal de comercio internacional, a la cual se suele designar también con el nombre de "dumping".

Es necesaria esta distinción, ya que el "dumping" y el "monopolio" no son la misma cosa. Para entender mejor ambos conceptos, Graham Bannock, así como Ron Baxter y Evan Davis, todos economistas, aportan una definición del término "dumping" relacionado con las prácticas monopólicas.

Dumping: "Strictly, the sale of a commodity on a foreign market at a price below marginal cost. An exporting country may support the short-run losses of this policy in order to eliminate competition and thereby gain a monopoly in the foreign market. Alternatively, it may dump in order to dispose of temporary surpluses in order to avoid a reduction in home prices and therefore producers incomes".²

De lo anterior, se puede decir que de acuerdo con los autores, estrictamente, el "dumping" implica la venta de una mercancía a un precio inferior a su costo marginal, donde el país exportador absorbe las pérdidas generadas en el corto plazo por ésta política, a efecto de eliminar a la competencia y de este modo obtener un monopolio del producto en el mercado extranjero. Por lo tanto, se puede decir que la práctica del dumping puede llegar a producir un monopolio. Se hablará con más profundidad acerca del dumping, al abordar el análisis de la Ley de Comercio Exterior, instrumento legal que se encarga de regular este tipo de práctica comercial.

En México, es la Ley Federal de Competencia Económica la que se encarga de regular lo relacionado con los monopolios; dicha ley consigna las prácticas que deberán considerarse como monopólicas y los elementos que deben de tomarse en consideración para demostrar que dichas prácticas son violatorias de la ley.

La Ley Federal de Competencia Económica en su artículo octavo prohíbe las prácticas que en los términos de la ley, disminuyan, dañen o impidan la competencia y la libre concurrencia en la

² Bannock G. Baxter R., y Davis E. Dictionary of Economics, Penguin Books, Fifth Edition, London, 1992, p.123.

Los Aspectos Constitucionales Del Comercio Exterior

producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes y servicios. El dumping o práctica desleal de comercio internacional, está regulado por la Ley de Comercio Exterior.

La Ley de Comercio Exterior tutela los intereses de los productores nacionales que sufren o pueden llegar a sufrir, un daño determinado por la importación de mercancías al territorio nacional bajo condiciones de discriminación de precios o subvención. La Ley Federal de Competencia Económica se encarga de tutelar los procesos de competencia de los mercados a efecto de que aquella se lleve a cabo bajo condiciones de libre competencia, sin tomar en consideración la nacionalidad del agente económico que está vulnerando la libre competencia.

El monopolio es una práctica que atenta contra la libertad de profesión, industria, comercio o trabajo que consagra el artículo quinto constitucional; sin embargo, existen situaciones en las cuales se considera que no hay monopolio, es decir, un acaparamiento o concentración de bienes, así como actos que eviten la libre competencia o que provoquen una determinada ventaja en favor de una o varias personas, en perjuicio de otras. En estos casos, la misma ley permite que se lleven a cabo ciertas actividades que bajo otras circunstancias podrían considerarse como prácticas monopólicas, tal es el caso de las patentes de invención, las marcas y los derechos de autor, que confieren a su titular, un derecho exclusivo de explotación como estímulo a la creatividad y esfuerzo de los autores e inventores.

Se señala que no constituirán monopolios, las actividades que el Estado realice sobre áreas estratégicas como correos, telégrafos, radiotelegrafía, comunicación vía satélite, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, explotación de minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y otras actividades que determine el Congreso de la Unión. Asimismo, no constituirán monopolios, las actividades que el Estado ejerza a través del banco central como la acuñación de la moneda y emisión de billetes, así como las asociaciones de trabajadores y productores en los términos de la ley.

Artículo 73.fracc XXIX Inc. 1 Constitucional.

Artículo 73: "El Congreso tiene facultad:
XXIX. Para establecer contribuciones:
1o. Sobre el comercio exterior.

Todos los poderes de la Unión han sido dotados de atribuciones limitadas. De conformidad con el artículo 124 constitucional, las facultades que la constitución no concede de manera expresa a la federación, se entienden conferidas a los estados. La fracción XXIX del artículo 73 establece como facultad del congreso general, el establecimiento de contribuciones sobre el comercio exterior, por lo tanto, el gravamen de las operaciones de comercio exterior es actividad de competencia federal".

La facultad legislativa a que alude la fracción del artículo comentado, versa sobre materia tributaria; y ésta tiene su fundamento en la fracción cuarta del artículo 31 de la Ley Fundamental, que establece la obligación de todos los mexicanos de contribuir al gasto público.

Es importante que la determinación de impuestos al comercio exterior sea de competencia federal, ya que de otra forma, los impuestos al comercio exterior en sí se convertirían en obstáculos al comercio, al tenerse que cubrir gravámenes al comercio exterior, tanto federales como locales.

Como ya lo mencionamos, esta facultad del Congreso de la Unión, puede llegar a ejercer por parte del Ejecutivo Federal bajo el supuesto que se consigna en el artículo ciento treinta y uno constitucional.

Los Aspectos Constitucionales Del Comercio Exterior

Artículo 76 fracc X. Constitucional.

Artículo 76: "Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo de la Unión".

Manuel González Oropeza y Juan José Ríos Estavilla comentan que en este artículo se da coparticipación al Senado en el análisis de la política exterior de México, sin embargo, también indica que hasta la fecha no se ha interpretado si el análisis de dicha política se refiere al desarrollo de una función similar a la que desempeña el Senado de los Estados Unidos de Norte América, consistente en asesorar al presidente en el desarrollo de las negociaciones, además de otorgar su consentimiento.³

Aquí consideramos que debe existir mayor precisión sobre lo que debe entenderse por análisis de la política exterior desarrollada por el Ejecutivo, y resultaría interesante conocer que pasaría si en un momento determinado, las acciones emprendidas por el ejecutivo en materia de comercio exterior fueran desaprobadas, probablemente no sucedería nada, puesto que tal desaprobación tendría lugar después de hechos consumados.

Artículo 89 fracc X Constitucional.

Artículo 89: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos; la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras y designar su ubicación".

Este artículo consigna en su contenido, algunas de las facultades y obligaciones que tiene el titular del poder ejecutivo; se dice que solo son algunas ya que otros preceptos constitucionales señalan facultades para el presidente de la república, y de hecho, el mismo artículo ochenta y nueve en su fracción vigésima, indica que son facultades y obligaciones del presidente las que además le confiera expresamente la Constitución.

En materia de comercio exterior, el precepto que se analiza establece dos facultades muy importantes; una primera, que le permite dirigir la política exterior del país y en virtud de ésta, celebrar tratados internacionales con la aprobación del Senado; y en segundo lugar, la facultad que le permite habilitar puertos, así como establecer aduanas marítimas y fronteras.

³ González M., Ríos J., Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, Quinta Ed., México, 1994. p.349.

Los Aspectos Constitucionales Del Comercio Exterior

En la conducción de la política exterior de México, se impone la obligación al presidente de la república de regirse por los principios de autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza pública en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Armonizando con el texto del artículo setenta y seis constitucional que establece las facultades exclusivas del senado, el precepto que se analiza, señala que los tratados que celebre el presidente de la república debe contar con la aprobación del Senado.

Artículo 117 fracc. IV - VI. Constitucional.

Artículo 117: "Los Estados no pueden, en ningún caso:

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V. Prohibir, ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía;

VII. Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia".

El artículo consagra el principio en virtud del cual, las entidades federativas o estados conservan todas aquellas facultades que no les fueron delegadas en forma expresa a las autoridades federales en la Constitución.

Entre las distintas restricciones que el artículo señala, se encuentra la prohibición a las entidades federativas de gravar el tránsito y el consumo de efectos de procedencia nacional o extranjera con impuestos, ya que dicha facultad, se encuentra conferida en forma exclusiva a la federación, asimismo, no pueden las entidades federativas, gravar el tránsito de personas o cosas que pasen por su territorio, ni tampoco, gravar el tránsito de personas o cosas que pasen por su territorio, ni tampoco, gravar las entradas a su territorio o la salida de él, de mercancías nacionales o extranjeras. De esta forma queda delimitada la competencia que la federación y los estados tienen, en la regulación de la materia de que se ocupa este artículo.

Artículo 118.fracc I Constitucional.

Artículo 118: "Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno en puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones....".

Mientras el artículo ciento diecisiete establece prohibiciones a los estados, que deben observar en todo momento; el artículo ciento dieciocho, aunque impone prohibiciones, deja abierta la posibilidad de que las entidades federativas determinen derechos de tonelajes, de puertos, así como contribuciones o derechos sobre importaciones y exportaciones, de llegar a contar con el

Los Aspectos Constitucionales Del Comercio Exterior

consentimiento del Congreso de la Unión, aunque estas actividades sean originalmente, competencia de la Federación.

Enrique Sánchez Bringas comenta que la hipótesis contenida en este artículo no resulta práctica ni viable, en virtud de que no es justificable una delegación de facultades por parte del Congreso de la Unión en favor de los estados, en materias que por su naturaleza, sólo tienen sentido cuando las facultades correspondientes son ejercidas por las autoridades de la Federación.⁴

Al respecto, consideramos que no podría existir unidad y congruencia entre las disposiciones que gravan la entrada, salida, tránsito y consumo de mercancías tanto nacionales como extranjeras, si cada entidad federativa establece sus disposiciones al respecto, lo cual resultaría en falta de seguridad jurídica para los agentes que intervienen en las distintas operaciones de comercio exterior, así como en obstáculos al libre desarrollo del mismo.

Artículo 124. Constitucional.

Artículo 124: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

Este artículo establece el principio por el cual, todas las facultades que no se hayan concedido de manera expresa a los distintos poderes de la unión, se entenderán conferidas a las autoridades de los estados.

Sobre la importancia de este precepto. Arturo Schroeder Cordero señala que ésta radica en el principio instituido en el artículo cuarenta constitucional, según la cual, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal compuesta por estados libres y soberanos en lo que se refiere a su régimen interno, pero unidos en una federación de acuerdo con los principios de la Constitución. Para que esa unión funcione adecuadamente, es requisito fundamental, que tanto Federación como Estados, tengan perfectamente delimitada las esferas de su respectiva actuación, y es el artículo ciento veinticuatro, el que responde a la finalidad de determinar las facultades que el gobierno federal o nacional, así como el gobierno estatal o local, tendrán dentro del mismo ámbito espacial, es decir, dentro de la república mexicana.⁵

A continuación se comentará sobre el artículo ciento treinta y uno constitucional. Artículo de mayor importancia, de los que se analizan en este capítulo, ya que sirve de fundamento a la Ley de Comercio Exterior, cuyo análisis, constituye el tema central del presente trabajo.

Artículo 131. Constitucional.

Artículo 131: "Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pesen 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

⁴ Idem. p.551.

⁵ Idem. p.160.

Los Aspectos Constitucionales Del Comercio Exterior

que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o realice 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 hubiera hecho de la facultad concedida.

El artículo ciento treinta y uno reviste importancia por las facultades que en un momento determinado puede delegar el Congreso de la Unión al poder Ejecutivo. Esta delegación de facultades responde más que nada, a la necesidad que hay de responder de manera rápida y eficaz ante el desarrollo del comercio exterior. El comercio exterior se desenvuelve dentro de un panorama cada vez más dinámico, esto, exige que las decisiones que afectan al mismo, se tomen sin mayor demora, ya que las condiciones del comercio no son constantes. El Ejecutivo puede implementar, a través de los órganos administrativos correspondientes, las medidas necesarias para regular el comercio exterior de una manera más sencilla que si el Congreso de la Unión se reuniera para el mismo efecto.

Las medidas tendientes a regular el comercio exterior deben ser orientadas a la modernización de las industrias nacionales así como a la promoción de la productividad y la competitividad.

Resulta imposible frenar de manera absoluta las importaciones, y de hecho no sería nada conveniente por que de nueva cuenta, se estaría promoviendo la ineficiencia de la planta productiva nacional, lo que se debe buscar, es impulsar las exportaciones en forma permanente, haciendo uso de los mecanismos a los cuales el país tiene acceso en la actualidad en virtud de su pertenencia a la Organización Mundial del Comercio, en lo que se refiere a negociaciones multilaterales, y a los distintos acuerdos de libre comercio de los que México forma parte, en donde se pueden explotar las distintas preferencias arancelarias que fueron negociadas, para que los productos mexicanos accedan a nuevos mercados con menores restricciones o sin ellas.

El artículo setenta y tres constitucional establece en su fracción XXIX, la facultad del Congreso de la Unión para el establecimiento de contribuciones sobre el comercio exterior. Esta facultad, como lo dispone el artículo ciento treinta y uno en su primer párrafo, es privativa de la federación, por lo tanto, solo ésta podrá gravar la importación, exportación y tránsito de las mercancías.

Así como se establecen prohibiciones para las entidades federativas en el artículo ciento diecisiete constitucional, la Federación, en su actuación como gobierno del distrito federal, tampoco puede establecer los impuestos y las leyes a que se refieren las fracciones VI y VII de dicho artículo.

Es el segundo párrafo del ciento treinta y uno constitucional en donde se dispone que el Congreso de la Unión puede facultar al Ejecutivo para que aumente, disminuya o suprima, las cuotas de las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación y exportación expedidas por el propio Congreso, así como para la creación de otras. También establece que con el fin de controlar el comercio exterior del país, podrá restringir o prohibir la importación, exportación y tránsito de mercancías siempre y cuando resulte urgente regular el comercio exterior

Los Aspectos Constitucionales Del Comercio Exterior

del país, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o cualquier otro propósito en beneficio del país.

Para reglamentar el párrafo segundo del artículo ciento treinta y uno constitucional, en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al cinco de enero de mil novecientos sesenta y uno, se publicó la ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo ciento treinta y uno constitucional. El trece de enero de mil novecientos ochenta y seis, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley reglamentaria del artículo ciento treinta y uno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia del comercio exterior, misma que es derogada por la Ley del Comercio Exterior, que se publica en el Diario Oficial de la Federación del veintisiete de julio de mil novecientos noventa y tres.

Artículo 133. Constitucional.

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".

Este artículo contiene la cláusula de "Supremacía Federal" en virtud del cual la Constitución, así como los tratados celebrados y los que se celebren que estén de acuerdo con la misma y cuenten con la aprobación del Senado, constituirán la ley suprema de toda la unión, a la cual tendrán que sujetarse los gobiernos de las entidades federativas aunque sus ordenamientos locales consignen disposiciones en contrario.

Todos los tratados de acuerdos comerciales que hemos venido celebrando, de conformidad con el presente artículo, constituyen La Ley Suprema en toda la Unión y por lo tanto, debemos considerarlos como parte del marco jurídico que regula el comercio.

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

En el presente capítulo, se efectuará el análisis de la Ley de Comercio Exterior como base del marco jurídico que regula la materia en México. La Ley que nos ocupa fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 27 de Julio de 1993 y viene a actualizar el orden jurídico del comercio exterior en México al derogar a la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Comercio Exterior, publicada en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al 13 de enero de 1988.

La Ley de Comercio Exterior, así como su reglamento tienen por objetivo constituirse en un instrumento que regule de manera integral la política del país en materia de comercio exterior, sin embargo, ese objetivo no se logra en su totalidad. El comercio exterior es una materia cuya regulación se da de manera intersectorial, por lo cual, la creación de un ordenamiento integral habría significado la codificación de toda la legislación en materia de comercio exterior en un sólo instrumento. Al elaborar las conclusiones del presente trabajo, habremos de determinar si la Ley de Comercio Exterior como marco jurídico es suficiente o no.

Objeto de la Ley de Comercio Exterior.

La ley de Comercio Exterior enuncia como sus objetivos, los siguientes:

- a) Regular y promover el comercio exterior.
- b) Incrementar la competitividad de la economía nacional.
- c) Proporcionar el uso eficiente de los recursos productivos del país.
- d) Integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional, y
- e) Contribuir a la elevación del bienestar de la población.

La consecución de dichos objetivos deberá obtenerse a través de la utilización que las distintas autoridades competentes hagan de las facultades que la Ley de Comercio Exterior confiere.

Como objetivo central de la Ley de Comercio Exterior, podemos señalar la regulación y promoción del comercio exterior. Esta debe de llevarse a cabo de tal forma que no se convierta en un mecanismo que obstaculice el flujo comercial con el exterior de la producción nacional, sino que debe buscarse una racionalización de la misma, conjuntamente con un impulso a las exportaciones del país.

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

La ley de Comercio Exterior, tal y como su numeral segundo lo establece, es de aplicación federal, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados o convenios internacionales de que México sea parte, los cuales al ser aprobados por la Cámara de Senadores y estar de acuerdo con las disposiciones de la Constitución, se convierten en Ley Suprema de toda la Unión, y por lo tanto, todas las entidades federativas deberán apegarse a ella, aunque sus ordenamientos internos contengan disposiciones que sean contrarias a dichos tratados o convenios internacionales, tal y como lo consigna el artículo 133 constitucional.

El éxito o fracaso del desarrollo de México a través del comercio exterior, depende del establecimiento de los lineamientos que deben seguir las políticas de comercio exterior y su instrumentación en la economía del país.

Como se desprende de los objetivos de la Ley de Comercio Exterior mencionados, algunos dependen directamente de las acciones que las autoridades correspondientes lleven a cabo sobre la materia de comercio exterior, por medio de las funciones que la ley les faculta ejercer y otros constituyen más bien los resultados que debemos esperar del ejercicio de dichas funciones.

En el momento actual, el país atraviesa por una crisis de diversos aspectos como el económico, político y social; nos interesan para el desarrollo del presente trabajo, las consecuencias que dicha crisis ha provocado sobre el contexto del comercio exterior del país.

En el mes de Diciembre de 1994, tuvo verificativo una devaluación que ha provocado un replanteamiento en las acciones económicas que se deben de seguir para lograr el anhelado desarrollo económico que el país viene persiguiendo desde hace muchos años. Para combatir el efecto inflacionario de la devaluación, el gobierno federal convocó a los distintos sectores para la celebración de un acuerdo al cual se le ha denominado "Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica".

En dicho acuerdo se informa a la nación que el Banco de México deja de intervenir el mercado cambiario, como consecuencia de la considerable disminución de la reserva de divisas del país, provocada por el aumento en la demanda de dólares en relación con la oferta, con lo cual ya no resultaba posible cubrir la diferencia existente con las reservas para sostener el tipo de cambio.

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

En cuanto a la balanza comercial, el mismo acuerdo dado a conocer por el Ejecutivo Federal y sobre el cual hacemos referencia, señala que las importaciones han sido mayores a las exportaciones durante varios años y se calcula una diferencia aproximada a los veinticinco mil millones de dólares en mil novecientos noventa y dos, de veintitrés mil millones de dólares en mil novecientos noventa y tres, y cercana a los veinticuatro mil millones de dólares en mil novecientos noventa y cuatro. Dicha diferencia es lo que constituye el déficit en cuenta corriente.

También se señala que el desequilibrio no habría sido de tal magnitud, si los flujos de inversión extranjera se hubieran dado en forma de inversión extranjera directa o en forma de créditos a largo plazo, sin embargo, sucedió que una proporción elevada de esa inversión se canalizó por medio de la inversión en instrumentos a corto plazo. Aunado a lo anterior, sucedieron una serie de acontecimientos políticos, algunos de ellos violentos que provocaron la desconfianza de los inversionistas con una fuga de capitales como resultado.

El acuerdo al que se alude, así como los distintos medios de difusión y opiniones de economistas, financieros y autoridades, hacen pensar que la devaluación por sí misma va a resolver el desequilibrio en la balanza comercial de forma automática, situación en parte falsa, ya que es cierto que las importaciones van a disminuir debido a su encarecimiento y las exportaciones van a ser más atractivas, sin embargo, sólo temporalmente, ya que la devaluación provoca inflación, que con la contención salarial exigida por el acuerdo sectorial y la consiguiente disminución del poder adquisitivo de los individuos, van a provocar menos producción, cierre de empresas, desempleo y reducción de los beneficios obtenidos por la devaluación para las empresas exportadoras.

Autoridades competentes en materia de comercio exterior.

El artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su fracción XXIX que el congreso tiene facultad para establecer contribuciones sobre el comercio exterior.

Por su parte, el artículo 131 constitucional señala: "la facultad privativa de la federación, el establecimiento de gravámenes sobre las mercancías que se importan o se exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional. Asimismo, establece que el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de importación y exportación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

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".

La Constitución señala también, que será el propio Ejecutivo, quién al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someta a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida.

La delegación de funciones legislativas por parte del Congreso al Ejecutivo federal se funda en el supuesto de que exista una situación de emergencia o de urgencias que lo justifique, por lo tanto, si tal situación no existe, el Ejecutivo estaría haciendo uso de las facultades concedidas en forma contraria a la Ley, sin embargo, dicha delegación de funciones surge de la necesidad de encarar en forma inmediata y eficiente los problemas derivados del desarrollo del comercio exterior.

Todos los días se llevan a cabo transacciones de comercio exterior, por ello, al surgir alguna situación que pudiera resultar perjudicial para la economía nacional, las medidas tendientes a evitar o aminorar esa situación perjudicial deben ser tomadas con la mayor rapidez posible para evitar un daño aún mayor. Resultaría en este caso más complicado que el Congreso se reuniera para discutir y emprender las medidas pertinentes, que dejar estas facultades en manos del Ejecutivo, después de todo, el congreso sigue conservando su facultad para discutir sobre el ejercicio que el Ejecutivo haga de las facultades concedidas.

Se debe entender que las facultades mencionadas solo podrán ser ejercidas por el Ejecutivo en situaciones extraordinarias, sin embargo, en la práctica las ejerce de manera ordinaria y autónoma, informando al congreso de su situación.

En cuanto a la aplicación e interpretación de la Ley de Comercio Exterior, el artículo segundo de dicha ley, establece que corresponde al Ejecutivo llevar a cabo la aplicación e interpretación de la ley por conducto de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y señala como autoridades y organismos competentes en materia de Comercio Exterior a los siguientes, cuyas facultades se mencionarán más adelante.

1. Ejecutivo Federal

2. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y,

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

3. Comisión de Comercio Exterior.

Con base en el principio de la división de poderes, consagrado en el artículo cuarenta y nueve Constitucional, tenemos que el poder legislativo no puede depositarse en un solo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias de conformidad con lo dispuesto en el artículo veintinueve Constitucional y respecto a los señalado por el segundo párrafo del artículo ciento treinta y uno Constitucional. Fuera de los casos señalados, no se podrán otorgar facultades extraordinarias para legislar en ningún otro caso.

Si bien ha quedado claro, que el Ejecutivo Federal cuenta con facultades extraordinarias para legislar en materia de comercio exterior, queda por analizar, el porque son ejercidas dichas facultades por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

El artículo 80 Constitucional nos dice que: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" ", por lo tanto, el ejercicio del poder ejecutivo debe ser en forma unipersonal y de ninguna manera, en forma colegiada.

El problema surge de la relación que existe entre el Poder Ejecutivo y la Administración Pública Centralizada, de la cual forman parte las Secretarías de Estado. Es un hecho que el Ejecutivo se considera comprendido dentro de la Administración Pública Centralizada, sin embargo, no podemos considerarlos como sinónimos, por lo tanto, las facultades que se otorgan al ejecutivo de manera exclusiva, no deben entenderse extendidas en forma automática a las Secretarías de Estado, en virtud de la relación o vinculación señalada.

Lo cierto es que para efectos prácticos, resultaría imposible para la persona del Ejecutivo, llevar el ejercicio de todas las facultades que le han sido concedidas, por el mismo.

Facultades del ejecutivo en materia de comercio exterior.

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

La ley de Comercio Exterior sirve de reglamentación para el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que constituye la delegación expresa que el Congreso de la Unión hace al Ejecutivo de las facultades que originalmente la Constitución le otorga en materia de comercio exterior.

La Ley de Comercio Exterior señala en su artículo cuarto como facultades del Ejecutivo Federal sobre la materia en comercio, a las siguientes:

- I. Crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- II. Regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación de conformidad con el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- III. Establecer medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial o, en su caso conjuntamente con la autoridad competente y publicados en el Diario Oficial de la Federación.
- IV. Establecer medidas para regular la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional procedentes del y destinadas al exterior a través de acuerdos expedidos por la autoridad competente y publicados en el Diario Oficial de la Federación.
- V. Conducir negociaciones comerciales internacionales a través de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial sin perjuicio de las facultades que correspondan a otras dependencias del Ejecutivo Federal y,
- VI. Coordinar a través de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados en las actividades de promoción del comercio exterior, así como concertar acciones en la materia con el sector privado.

De las facultades señaladas, podemos observar que éstas dan amplio poder al Ejecutivo para que legisle en materia de comercio exterior, con lo cual puede manipular de manera discrecional las medidas de política comercial con el exterior, siendo que dichas facultades corresponde ejercerlas de manera original al Congreso de la Unión. La delegación de las facultades aludidas al Ejecutivo Federal, debe responder a una situación de carácter extraordinario.

Facultades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

Por otra parte, la misma ley establece como facultades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en su artículo quinto, las siguientes:

- I. Estudiar, proyectar y proponer al Ejecutivo Federal modificaciones arancelarias.
- II. Tramitar y resolver las Investigaciones en materia de medidas de salvaguarda, así como proponer al Ejecutivo Federal las medidas que resulten de dichas Investigaciones.
- III. Estudiar, proyectar, establecer y modificar medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación y tránsito de mercancías.
- IV. Establecer las reglas de origen.
- V. Otorgar permisos previos y asignar cupos de importación y exportación.
- VI. Establecer los requisitos de mercado de país de origen.
- VII. Tramitar y resolver las Investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional, así como determinar las cuotas compensatorias que resulten de dichas Investigaciones.
- VIII. Asesorar a los exportadores mexicanos involucrados en Investigaciones en el extranjero en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda.
- IX. Coordinar las negociaciones comerciales internacionales con las dependencias competentes.
- X. Expedir las disposiciones de carácter administrativo en cumplimiento de los tratados o convenios internacionales en materia comercial de que México sea parte.
- XI. Establecer mecanismo de promoción de las exportaciones, y
- XII. Las demás que encomienden expresamente las leyes y los reglamentos.

Son múltiples las facultades que la Ley de Comercio Exterior otorga al Ejecutivo Federal y a la Secretaría de Comercio Exterior, esas facultades se concretan en la aplicación de los distintos instrumentos de política comercial que más adelante serán analizados en forma detallada.

Las comisiones auxiliares.

La Ley de Comercio Exterior introduce la figura de las "Comisiones Auxiliares" como órgano de consulta obligatoria de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para efectos de emitir opinión en los asuntos relacionados con la materia de comercio exterior.

La Comisión tiene la finalidad de emitir opinión sobre la conveniencia de adoptar o no las distintas políticas en materia comercial en forma previa a su expedición y durante su vigencia.

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

La Comisión de Comercio Exterior se encuentra facultada para emitir opinión respecto de las siguientes medidas:

- I. Sobre el establecimiento, aumento, disminución o eliminación de aranceles o preferencias arancelarias a la exportación o importación de mercancías.
- II. Sobre el establecimiento, modificación o eliminación de prohibiciones a la exportación o importación de mercancías.
- III. Sobre el establecimiento o eliminación de medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación o importación de mercancías así como de los procedimientos para su expedición.
- IV. Sobre el establecimiento, modificación o eliminación de medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras procedentes del y destinadas al exterior.
- V. Sobre los procedimientos de asignación de cupos de exportación o importación.
- VI. El establecimiento, modificación o eliminación de reglas de origen.
- VII. La exigencia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas por las autoridades aduaneras en el punto de entrada de la mercancía al país.
- VIII. Sobre el establecimiento de medidas de regulación y restricción no arancelarias de emergencia establecidas conforme a lo previsto en el artículo 19 de la Ley.
- IX. Sobre el establecimiento de medidas de salvaguarda.
- X. Sobre el establecimiento de medidas en materia aduanera que afecten al comercio exterior.
- XI. Sobre el establecimiento de medidas de simplificación y eficiencia administrativa en materia de comercio exterior.
- XII. Sobre el establecimiento de otras medidas administrativas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que tengan como propósito regular o restringir el comercio exterior del país y la circulación o tránsito de mercancías extranjeras.
- XIII. Sobre los proyectos de resolución final en investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional de determinación de cuotas compensatorias y,
- XIV. Sobre los proyectos de resolución en los que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, aceptando el compromiso de exportadores o gobiernos extranjeros, suspenda o termine una investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional.

La comisión revisará periódicamente las medidas de regulación y restricción que se encuentren vigentes a efecto de recomendar las modificaciones que sean necesarias.

Consideramos conveniente la existencia de la Comisión de Comercio Exterior como órgano de consulta, en función de que puede proponer la revisión de las distintas disposiciones sobre regulación y restricción del comercio exterior. lo cual permite atender de manera más eficiente y consistente las necesidades de los sectores que participan en el comercio internacional,

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

proporcionando una adecuación constante y paralela a los cambios que se verifican en el dinámico desarrollo del comercio exterior.

Asimismo, al ser necesaria su opinión en las distintas acciones que se emprendan en materia de política comercial en México, se está proporcionando una mayor credibilidad, estabilidad y seguridad jurídica a los distintos agentes que participan en el comercio exterior, sin embargo, ni la Ley de Comercio Exterior, ni su reglamento, precisan el valor o fuerza con que serán o deberán ser tomadas las recomendaciones de la Comisión de Comercio Exterior.

Estructura de la comisión de comercio exterior.

El reglamento de la Ley de Comercio Exterior en su título segundo, capítulo primero, señala que: "debe estar integrada por representantes de las siguientes dependencias u organismos como se señala en el siguiente cuadro:

- e) Secretaría de Relaciones Exteriores.
- b) Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- c) Secretaría de Desarrollo Social.
- d) Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- e) Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos hoy Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.
- f) Secretaría de Salud.
- g) El Banco de México.
- h) La Comisión Federal de Competencia."

La lista de dependencias no es limitativa, ya que si la naturaleza de los asuntos a tratar por la comisión requiere la participación de algún sector en específico, existe la posibilidad de invitar a representantes de otras entidades o dependencias de la Administración Federal y Estatal.

El origen de las mercancías.

El siguiente tema a tratar dentro del análisis de la Ley de Comercio Exterior se encuentra regulado en el título III, que se refiere al origen de las mercancías. En este apartado, se analizará la utilidad de la determinación del origen de las mercancías, los medios conforme a los cuales se determina el origen de las mercancías, así como los instrumentos con los cuales se acredita dicho origen, y la forma en que debe de hacerse la acreditación del origen de las mercancías para efectos prácticos.

Analisis De La Ley De Comercio Exterior

Objeto y determinación del origen de las mercancías.

Actualmente, resulta necesario comprobar el origen de las mercancías al momento de su importación para los siguientes efectos:

- a) Para gozar de preferencias arancelarias, es decir, de reducciones en la tasa del arancel correspondiente, de conformidad con tratados de libre comercio y otros acuerdos de tipo comercial de los cuales México sea parte.
- b) Para efectos de cuotas compensatorias, en donde el importador deberá comprobar que su mercancía no es originaria de algún país que produce mercancías similares o idénticas y las exporta en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, con lo cual, podrá evitar tener que efectuar el pago de la cuota compensatoria provisional o definitiva que se haya determinado para la importación de mercancías originarias de países que exporten sus mercancías en las condiciones señaladas.

Uno de los objetivos que persiguen los tratados de libre comercio que hemos venido celebrando con distintos países, consiste en la desgravación arancelaria de las mercancías, con lo cual los países parte de los tratados mencionados, en un periodo de tiempo determinado se comprometen a reducir las tasas de los aranceles con que está gravada la importación de mercancías en sus distintos territorios de manera recíproca, con el objetivo de lograr que las mercancías producidas en los países miembros del tratado, tengan un mejor acceso a los mercados de los demás países miembros, de tal forma que se obtengan niveles de exención arancelaria en el mediano o largo plazo, y un flujo comercial sin barreras.

Para efectos de eludir el pago de cuotas compensatorias, existen prácticas en virtud de las cuales los países que tienen determinada una cuota compensatoria por la exportación de determinada mercancía bajo condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, venden dichas mercancías a otros países con certificados de origen falsos, que las amparan como si fueran originarias de un país distinto, con lo cual evitan que el importador de las mencionadas mercancías pague además de los impuestos de importación correspondientes, las cuotas compensatorias a que haya lugar, e incluso, hasta gozar de preferencias arancelarias en un momento dado.

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

Asimismo, hay otra clase de maniobras, que en el argot del comercio internacional se conocen bajo el nombre de "triangulación", en las que los grandes "brokers" de los Estados Unidos de América, compran mercancías a grandes volúmenes en países asiáticos, por mencionar un ejemplo, con precios muy bajos, dichas mercancías, posteriormente son etiquetadas y facturadas en los Estados Unidos, para más tarde ser vendidas a importadores mexicanos acompañadas con declaraciones en las que el exportador bajo protesta de decir verdad declara que las mercancías son originarias de Estados Unidos, lo cual le permite gozar de las preferencias arancelarias negociadas en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y eludir el pago de las correspondientes contribuciones al comercio exterior, y de las cuotas compensatorias, en caso de que exista determinación de las mismas, para las mercancías de que se trate.

Para poder evitar esta clase de prácticas, resultó necesaria la expedición de una serie de normas conforme a las cuales se asentaran las bases para la determinación del origen de las mercancías, tanto para efectos de cuotas compensatorias, como de preferencias arancelarias.

Para determinar el origen de las mercancías, y con ello hacerla elegible para gozar de un trato arancelario preferencial o evitar el pago de una cuota compensatoria, es necesario tomar como base, las reglas para la determinación del país de origen expedidas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, tratándose de la aplicación de cuotas compensatorias, y en su caso, las reglas que se establezcan en los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte, para gozar de un trato arancelario de tipo preferencial.

La Ley de Comercio Exterior, señala que: "las reglas para la determinación del origen de las mercancías deben ser sometidas previamente a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior y publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Las reglas para la determinación del origen de las mercancías podrán ser establecidas de conformidad con cualquiera de los criterios que se mencionan a continuación:

- I. *Cambio de clasificación arancelaria.* En este caso las reglas correspondientes deberá especificar las subpartidas o partidas de la nomenclatura arancelaria del sistema armonizado correspondiente.

Analisis De La Ley De Comercio Exterior

- II. *Contenido nacional o regional.* En este caso, deberá indicarse el método de cálculo para determinar el contenido regional o nacional según el caso, así como el porcentaje correspondiente.

- III. *De producción, fabricación o elaboración.* En este caso es necesario que se especifique con precisión, el proceso productivo que confiera origen a la mercancía."

Si los criterios de origen antes mencionados no son posibles de cumplirse, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial puede emplear otros criterios, siempre y cuando los especifique claramente en la regla respectiva.

La determinación del país de origen para efectos de gozar de una preferencia arancelaria al amparo de algún tratado de libre comercio, no deberá representar mayores problemas, ya que en el mismo texto del tratado, las partes se deben encargar de determinar con precisión y claridad, las reglas que deberán de seguirse para considerar que una mercancía es originaria de alguno de los países partes del tratado; para que otras mercancías que no sean originarias, no puedan gozar de las desgravaciones arancelarias que se hayan acordado; sin embargo, no resulta tan sencilla la determinación del origen de las mercancías respecto de la aplicación de cuotas compensatorias, ya que puede existir complejidad en la determinación del proceso de producción que confiera su origen a la mercancía.

Al no contar con un instrumento que sentara las bases para poder determinar el origen de mercancías distintas a las que se importan al amparo del ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) o de los Tratados de Libre Comercio, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial da a conocer el 31 de mayo de 1994 el acuerdo por el cual se establecen las reglas para la determinación del país de origen de mercancías importadas y las disposiciones para su certificación, en materia de cuotas compensatorias.

El acuerdo de referencia debió entrar en vigor el día 16 de julio del mismo año, sin embargo, su aplicación fue solamente parcial, ya que el acuerdo en su totalidad comenzó a aplicarse a partir del primero de septiembre de 1994. El 30 de agosto de 1994, la Secretaría da a conocer un nuevo acuerdo por el que se establecen las normas para la determinación del país de origen de mercancías importadas y las disposiciones para su certificación en materia de cuotas compensatorias que entra en vigor el primero de septiembre de 1994.

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

El acuerdo publicado el 30 de agosto de 1994 tenía la finalidad de subsistir al acuerdo original de mayo, sin embargo, ambos acuerdos se aplicaron en forma simultánea hasta el 31 de diciembre de 1994, quedando a potestad de los importadores, cumplir con uno u otro acuerdo. A partir del primero de enero de 1995 y hasta la fecha, solo se encuentra en vigencia el acuerdo dado a conocer en el mes de agosto, junto con sus respectivos anexos.

Comprobación del origen.

Es necesario determinar el tiempo y forma en que habrán de comprobarse el origen de las mercancías para efectos de cuotas compensatorias y preferencias arancelarias. Al respecto, la Ley de Comercio Exterior en su artículo 11 establece que: "en la importación de mercancías sujetas al cumplimiento de reglas de origen, el importador deberá comprobar su origen en el tiempo y forma establecidos en los ordenamientos aplicables, correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilar y verificar el cumplimiento de las reglas de origen."

Por su parte, la Ley Aduanera señala que: "quienes importen o exporten mercancías están obligados a presentar ante la aduana un pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que contendrá los datos referentes al régimen aduanero al que se pretendan destinar y los necesarios para la determinación y pago de los impuestos al comercio exterior y de las cuotas compensatorias..., asimismo señala que al pedimento se deberá acompañar: En importación: (d) la comprobación del origen y la procedencia de las mercancías cuando corresponda...".

Para que el importador pueda evitarse el pago de las cuotas compensatorias a que haya lugar, es necesario que acredite que la mercancía que pretende importar es originaria de un país distinto al que tiene determinado el pago de cuotas compensatorias por la exportación de ciertas mercancías bajo condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, para lo cual, debe contar con la siguiente documentación:

- I. En primer lugar, debe presentar en la aduana un certificado de país de origen que reúna los siguientes requisitos:
 - a. Si las mercancías que se pretenden importar pertenecen a las industrias del calzado, textil y de la confección, el importador estará obligado a presentar un certificado de origen. Cabe mencionar que si el país del cual las mercancías son originarias no pertenece al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) hoy en día, Organización Mundial de Comercio (OMC), el importador requerirá además una constancia de verificación expedida por la empresa privada de inspección, reconocida por la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con el objeto de que evalúe la información contenida en el certificado de

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

pais de origen. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial publica en forma periódica en el Diario Oficial de la Federación, la lista de empresas privadas de inspección que se encuentran acreditadas ante la misma.

- b. Si las mercancías son distintas de las mencionadas en el inciso anterior, el importador podrá comprobar el origen con una constancia de país de origen, que consiste en un certificado de país de origen en formato libre, que incluso puede hacerse constar en la factura que ampare las mercancías, debiendo cubrir los siguientes requisitos mínimos:
1. Ser expedida por persona o entidad que de conformidad con la legislación del país exportador de las mercancías a territorio nacional, esté legitimada para hacerlo. Si la legislación del país es omisa al respecto, entonces podrá expedir el certificado el productor o el exportador de las mercancías.
 2. Debe contener por lo menos, la siguiente información:
 - (a) País de origen de las mercancías.
 - (b) Nombre, firma y domicilio registrado para efectos fiscales, del exportador o del productor.
 - (c) Descripción de las mercancías de acuerdo a los datos contenidos en la factura u otro documento que ampare las mercancías de que se trate.
 - (d) Cuando se trate de mercancías por las que se solicite un trato arancelario preferencial al amparo de algún tratado internacional, el importador deberá presentar el certificado de origen emitido de conformidad con el tratado respectivo.
 - (e) Cuando se trate de mercancías emitidas en el anexo 300-B del TLCAN, en donde destacan productos de las industrias textil, de la confección y del calzado, es necesario un certificado de elegibilidad por la autoridad competente del país de exportación.
 - II. Al pedimento de importación deberá de adjuntarse la siguiente documentación, según el caso:
 - a) Copia de la constancia de país de origen.
 - b) Copia de certificado de país de origen, el original solo es necesario cuando las mercancías sean de países no miembros del GATT o de Bangladesh, Chipra, Corea del Sur, Filipinas, Hong Kong, India, Indonesia, Macao, Malasia, Pakistán, Singapur, Sri Lanka y Tailandia. Este listado de países es actualizado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en función de la evolución que muestren las importaciones de mercancías de dichos países.
 - C) Copia de la constancia de verificación.
 - d) Copia del certificado de origen en la forma e idioma establecidos para solicitar trato arancelario preferencial de algún tratado de libre comercio.
 - e) Copia del certificado de elegibilidad en la forma e idioma establecidos para solicitar trato arancelario preferencial del tratado que corresponda.
 - f) Cuando el certificado o constancia de país de origen se formule en idioma distinto del español o el inglés, deberá de acompañarse con traducción en cualquiera de los idiomas mencionados.
 - III. Además de lo anterior, el importador deberá reunir toda la información, documentación y medios de prueba necesarios para comprobar el país de origen de las mercancías, a efecto de estar en posibilidad de enterarlos a la autoridad competente en el momento en que ésta lo requiera. En ningún caso, queda liberado el importador de cumplir con esta obligación.

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

- IV. Cuando se trate de mercancías que de conformidad con las reglas del país de origen, sean de un país no miembro del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, el certificado de origen deberá estar legalizado por la representación diplomática de los Estados Unidos Mexicanos ante dicho país.

Es importante aclarar que aunque el importador cumpla con todos los requisitos mencionados, en caso de que la autoridad competente determine que el certificado de origen que amparó las mercancías importadas es falso, que contiene datos o declaraciones falsos o alteraciones, tendrá que pagar las cuotas compensatorias provisionales o definitivas a que haya lugar, sin perjuicio de las demás sanciones que resulten aplicables de conformidad con las leyes correspondientes.

Existe otro recurso para no tener que pagar la cuota compensatoria al momento de la importación, mediante la garantía del interés fiscal, más adelante se detallará sobre el respecto.

En relación con la certificación de origen, consideramos que deberían de existir normas más homogéneas en cuanto a los requisitos que se exigen para los certificados de país de origen, según amparen éstas mercancías importadas de países miembros o no del GATT, de otros países que se considera que exportan mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, y de países miembros de tratados de libre comercio de los que México forma parte, ya que la gran variedad de disposiciones que resultan aplicables al efecto, al encontrarse contenidas algunas en distintos ordenamientos, pueden llegar a crear confusión, sobre todo por que es en las aduanas donde se verifica el cumplimiento de estas disposiciones, y entre las autoridades que laboran en las mismas, parece imperar un desconocimiento generalizado de las disposiciones legales aplicables, lo que resulta en arbitrariedades y actos de corrupción por parte de las mencionadas autoridades. En muchas ocasiones, a las mismas autoridades parece no importarles lo consignado en la ley, y confieren más valor a las circulares que reciben por parte del Administrador de la Aduana. Entre las personas del medio aduanero se suele decir "circular mata ley", y pretenden que dichas circulares generen obligaciones para los gobernados, siendo que tales documentos solo pueden tener valor en el ámbito interno.

Consideramos que sería conveniente la existencia de un certificado de origen único para todos los países, debiéndose exigir en todos los casos, la prestación de la misma clase de documentación y requisitos en torno a formalizaciones y verificaciones por parte de las autoridades competentes de los países o entidades de verificación debidamente legitimadas, esto aunque pueda parecer estricto, puede significar un ahorro importante en cuanto a la necesidad de llevar a

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

cabo verificaciones y comprobaciones posteriores, además de seguridad de que las regulaciones no arancelarias en materia de comercio exterior se estén cumpliendo en forma efectiva, y que las mercancías gocen de preferencias arancelarias, solo cuando lo merezcan.

Es importante tener en cuenta, que para poder gozar de un trato arancelario preferencial, las autoridades aduaneras exigen al importador que esté incorporado al "Padrón de Importadores", que es un registro que lleva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de todas las personas que llevan a cabo operaciones consistentes en la importación de mercancías, para efectos estadísticos y de control. Finalmente cabe mencionar que la obligación de pertenecer a dicho Padrón de Importadores, no se encuentra prevista en ninguno de los ordenamientos que resultaban aplicables en la regulación del comercio exterior en México, y sin embargo, es cumplida por todos los importadores, a efecto de evitarse problemas en el curso de sus operaciones, y por lo sencillo que resulta la obtención del registro correspondiente.

Exenciones en el cumplimiento de la determinación del origen.

El importador de mercancías no estará obligado a cumplir con las disposiciones aplicables en materia de determinación del origen de mercancías, de conformidad con el artículo octavo del acuerdo que establece las normas de origen, dentro de los siguientes supuestos:

1. En la importación de mercancías con valor inferior a mil dólares de los Estados Unidos de América, siempre que la factura que ampare las mercancías contengan una declaración del país de origen de las mercancías, y que el importador no presente en un mismo día, 2 o más pedimentos de importación que amparen mercancías similares.
2. En la importación de muestras, que para efectos aduanales carecen de valor comercial.
3. Tratándose de mercancías importadas por pasajeros, por empresas de mensajería y al amparo de una franquicia diplomática por embajadas u organismos internacionales.
4. Tratándose de mercancías que se sujeten a los regímenes aduaneros de importación temporal (en tanto no se destinen a otro régimen distinto, de marinas turísticas y campamentos de casas, o bien de elaboración, transformación o reparaciones, recinto fiscalizado, en tanto no se destinen a un régimen distinto.
5. Tratándose de mercancías que no estén sujetas al pago de cuotas compensatorias.

Como ya fue mencionado, el país de origen de las mercancías se determina conforme a las reglas de origen expedidas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en las que se

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

establecen todos los elementos que deben ser tomados en consideración para determinar el origen de una mercancía, y tal virtud, determinar también si es elegible o no para dejar de pagar una cuota compensatoria.

La determinación del país de origen de los distintos bienes, puede atender al proceso de producción del cual son resultado, en función del grado de transformación o de elaboración que tiene lugar en el país que dará origen a la mercancía, o bien, tomando en consideración otros factores, tales como la incorporación de bienes, las materias utilizadas en el proceso de producción, que pueden ser nacionales o extranjeras según sean originarias o no del mismo país en donde se produce la mercancía, la utilización de otras materias que sin ser incorporadas en la mercancía tiene intervención relevante en el proceso de producción, cambios de clasificación arancelaria y por último, los procedimientos de manufactura, procesamiento, ensamblado y otros, que se lleven a cabo.

Aranceles y medidas de regulación y restricción no arancelarias del comercio exterior.

Las medidas de política comercial en México, que se aplican como mecanismo para regular el comportamiento del comercio exterior. La legislación vigente en materia de comercio exterior contempla el establecimiento de medidas de dos tipos, a saber, arancelarias y no arancelarias.

Cuando la política de comercio exterior mexicana se encontraba sustentada en el proteccionismo, la industria mexicana utilizaba una serie de instrumentos de protección muy efectivos consistentes en permisos previos obligatorios para la importación, cuya concesión era casi imposible de obtener, así como aranceles a la importación muy elevados, que llegaban a ser de hasta el 100%, pasando por distintos niveles dependiendo del tipo de mercancías, lo cual se tradujo en una terrible dispersión arancelaria y desaliento para la realización de operaciones comerciales con el exterior.

En esos tiempos se encontraba vigente un mecanismo denominado "precios oficiales", por virtud del cual se asignaba una base gravable mínima a las mercancías de importación, por lo cual, el valor realmente pagado por las mercancías no tenía relevancia alguna, ya que los impuestos al comercio exterior se pagaban sobre la base gravable previamente determinada, lo cual elevaba el monto de los impuestos a pagar.

La transición que tuvo lugar en el país, al modificarse la aplicación del proteccionismo a ultranza por el libre comercio. Tuvo que llevarse a cabo la eliminación de los permisos previos de

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

importación y la desgravación parcial arancelaria, en virtud de los compromisos adquiridos por México como consecuencia de su integración al comercio multilateral en el GATT hoy OMC.

Medidas de restricción y regulación arancelarias y no arancelarias del comercio exterior de México.

Dentro de las medidas de tipo arancelario se encuentran comprendidos los impuestos al comercio exterior, conocidos como aranceles, que pueden ser de importación y de exportación, y que constituyen una medida muy efectiva de regulación, además de ser la única medida aceptada por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, como medio de control del comercio exterior.

El título IV de la Ley de Comercio Exterior referente a los aranceles y medidas de regulación y restricción no arancelarias de comercio exterior, establece en su artículo 12 que: "por aranceles debe entenderse a las cuotas de las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación."

Los aranceles.

Como se dijo, el artículo doce de la Ley de Comercio Exterior señala lo que debemos entender por aranceles, pero también se encarga de clasificar los distintos tipos de aranceles de conformidad con la siguiente tabla:

- I. Ad-valorem
- II. Específicos y,
- III. Mixtos

Los aranceles ad-valorem, son los que se pagan en términos porcentuales del valor en aduana de las mercancías, el cual, de conformidad con el artículo 48 de la Ley Aduanera vigente que habla sobre la base gravable del impuesto general de importación, será el valor de transacción de las mercancías, es decir, el precio pagado por las mismas.

Dicho valor de transacción, no solo comprende el precio pagado por la mercancía, sino que dependiendo de determinadas circunstancias, puede llegar a comprender otros conceptos.

Los aranceles específicos a diferencia de los aranceles ad-valorem, no se expresan en términos porcentuales, sino que por unidad de medida de la mercancía de importación, se deberá pagar una cantidad determinada, expresada en

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

términos monetarios. En la actualidad, la legislación correspondiente solamente establece aranceles específicos para las importaciones de azúcar y de ciertos productos que contiene azúcar entre sus ingredientes, tales como los dulces y los chocolates, además de pagar el arancel ad-valorem correspondiente, deben pagar un arancel específico.

El tercer tipo de arancel reconocido por la Ley de Comercio Exterior, es el arancel mixto, el cual consiste en una combinación del arancel ad-valorem con el arancel específico.

Cabe mencionar que un nivel arancelario bajo permite que la planta productiva nacional pueda dotarse de lo último, en cuanto a tecnología se refiere, para incrementar la productividad, es decir, producir más y mejores productos a un menor costo, y contar también con productos competitivos con posibilidades de ser exportados. En México, las exportaciones se encuentran gravadas con tasa cero en cuanto a impuesto al valor agregado, en términos del artículo 2-A y 29 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, y exentas también de otros impuestos al comercio exterior. En lo que se refiere el pago de derechos, las cantidades que se deben de pagar por el despacho aduanero de las mercancías son simbólicas, y en general, los agentes aduanales reportan menores honorarios por el despacho de mercancías de exportación.

Las regulaciones no arancelarias que son , los permisos previos, los permisos fitosanitarios: los cupos , entre otros, que requieren las mercancías para ser importadas o exportadas, antes las imponía el gobierno en forma unilateral, muchas veces sólo para favorecer a los grupos allegados al poder, ahora se constituyen en un mecanismo regulado por la OMC y los tratados comerciales de los que México forma parte.

Pago de los aranceles al comercio exterior.

La Ley de Comercio Exterior señala en relación con el cumplimiento de las reglas de origen, que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilar y verificar el cumplimiento de las mismas.

El ordenamiento que se encarga de establecer todas las disposiciones concernientes al pago de los impuestos al comercio exterior es la Ley Aduanera vigente, misma que señala que: "en la importación y exportación de mercancías se causarán los impuestos generales a la importación y exportación respectivamente, de conformidad con la tarifa de la Ley respectiva."

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

En relación con los sujetos del impuesto al comercio exterior, dispone que: "están obligados al pago de los impuestos al comercio exterior las personas físicas y morales que introduzcan mercancías al territorio nacional o las extraigan del mismo. La Federación, Distrito Federal, estados, municipios, entidades de la administración pública paraestatal, instituciones de beneficencia privada y sociedades cooperativas, deberán pagar los impuestos al comercio exterior, no obstante que conforme a otras leyes o decretos no causen impuestos federales o estén exentos de ellos."

Asimismo, la Ley Aduanera, referente a las atribuciones del Ejecutivo Federal y de las Autoridades Fiscales, señala: como facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del Sistema de Administración Tributario (SAT) y la Administración General de Aduanas, la de comprobar el pago correcto de los impuestos al comercio exterior, de las cuotas compensatorias y de los derechos causados, en la importación y exportación de mercancías."

El cumplimiento de estas disposiciones se realizan al momento de la importación definitiva de las mercancías a territorio nacional, en las aduanas o en los resclintos fiscales, fiscalizados, almacenes de depósito, ferias, maquiladoras, etc. Según el régimen de importación, exportación o tránsito en el cual la mercancía se encuentre en territorio nacional.

Las tareas de las leyes de los impuestos generales de importación y exportación.

Los aranceles o impuestos al comercio exterior se encuentran consignados en las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación y exportación. La estructura de dichas leyes está basada en el "Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías" creado por el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, que es adoptado por México en el año de 1988, y actualmente utilizado por la mayoría de los países para clasificar el universo de mercancías. En este sistema, las mercancías se encuentran clasificadas por capítulos, partidas o subpartidas, que van de las mercancías menos elaboradas, hasta las mercancías manufacturadas.

El sistema armonizado permite la agilización de las operaciones de intercambio, ya que si las partes utilizan dicho sistema para la clasificación de sus mercancías, se puede decir que están hablando el mismo idioma en términos de nomenclatura arancelaria, de esta forma tenemos que una determinada mercancía se identifica de la misma forma en un país que en otro, lo cual, también facilita su intercambio.

Las leyes de los impuestos generales de importación y exportación se dividen en 22 secciones y 98 capítulos, que a su vez se subdividen en partidas, subpartidas de primero y segundo nivel, y fracciones arancelarias.

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

La clasificación de las mercancías a nivel internacional se maneja a un nivel de seis dígitos, sin embargo, cada país en lo particular puede adicionar por medio de 2 dígitos, lo que se conoce como "fracción arancelaria", desdoblado o estableciendo más posibilidades de clasificación dentro del nivel de sub-partida, a manera de fracciones que pueden ir del 0 al 98, quedando comprendidas en el 99. todas las demás mercancías que no se encuentran especificadas. La interpretación y aplicación de la tarifa, corresponde conjuntamente a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y a la de Hacienda y Crédito Público, mediante acuerdos que se publican en el Diario Oficial de la Federación.

Medidas de regulación y restricción no arancelarias del comercio exterior en México.

Dentro de los instrumentos de política comercial disponibles para regular o restringir el comercio, se encuentran además de los aranceles, las medidas de regulación y restricción no arancelarias, también conocidas como barreras no arancelarias del comercio exterior, sobre las cuales, hemos comentado que se llegaron a aplicar en nuestro país en forma indiscriminada, antes de que tuviera verificativo la apertura comercial originada por el ingreso de México al Acuerdo General sobre los Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), hoy parte de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

El artículo 131 constitucional, señala en su párrafo segundo que: "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 cualquier otro propósito en beneficio del país...."

Es muy claro el artículo al expresar que el Ejecutivo, para poder instrumentar medidas de regulación de tipo arancelario y no arancelario, deberá ser facultado por el Congreso de la Unión para el efecto. Es por ello que dichas facultades, le han sido otorgadas al Ejecutivo en la Ley de Comercio Exterior.

Las medidas de regulación y restricción no arancelarias podrían establecerse a la importación como a la exportación de mercancías, realmente debe existir una justificación en que peligre la seguridad o la salud nacional para el establecimiento de mecanismos de esta naturaleza,

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

El establecimiento de medidas de regulación o restricción no arancelarias sobre las exportaciones, sólo existen en algunos casos muy concretos en los que resulta necesario aplicar medidas de este tipo, por ejemplo, en el caso de la exportación de especies animales que se encuentran en peligro de extinción.

Como fue mencionado, el establecimiento de medidas de regulación y restricción no arancelarias debe estar justificado, atendiendo a cuestiones de seguridad, de salubridad, de ecología, de carácter social, y otras razones, es por ello que la Ley de Comercio Exterior señala las circunstancias bajo las cuales podrán ser instrumentadas este tipo de medidas, en concordancia con los compromisos que se han adquirido por el ingreso de México al contexto del comercio multilateral.

Establecimiento de barreras no arancelarias al comercio exterior de mercancías.

En concordancia con la Ley de Comercio Exterior, en la exportación de mercancías, es posible establecer medidas de regulación y restricción no arancelarias, en los casos que a continuación se mencionan:

- I. Para asegurar el abasto de productos destinados al consumo básico de la población y el abastecimiento de materias primas a los productos nacionales, o para regular o controlar los recursos naturales no renovables del país, de conformidad con las necesidades del mercado interno y las condiciones del mercado internacional.
- II. Conforme a lo dispuesto en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte.
- III. Cuando se trate de productos cuya comercialización esté sujeta, por disposición constitucional, a restricciones específicas.
- IV. Cuando se trate de preservar la fauna y la flora en riesgo o peligro de extinción o de asegurar la conservación o aprovechamiento de especies.
- V. Cuando se requiera conservar los bienes de valor histórico, artístico o arqueológico y,
- VI. Cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología, de acuerdo a la legislación de la materia.

Asimismo, establece que con respecto a las importaciones, podrán establecerse medidas de regulación y restricción no arancelarias, en los casos que se indican a continuación:

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

- I. Cuando se requieran de modo temporal para corregir desequilibrios en la balanza de pagos, de acuerdos o los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte.
- II. Para regular la entrada de productos usados, de desecho que carezcan de mercado sustancial en su país de origen o procedencia.
- III. Conforme a lo dispuesto en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte.
- IV. Como respuesta a las restricciones a exportaciones mexicanas aplicadas unilateralmente por otros países.
- V. Cuando sea necesario impedir la concurrencia al mercado interno de mercancías en condiciones que impliquen prácticas desleales de comercio internacional.
- VI. Cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad social, salud pública, sanidad, fitosanitaria o ecología, de acuerdo a la legislación de la materia."

El establecimiento de medidas de regulación y restricción no arancelarias al comercio exterior debe de limitarse a los casos expresamente consignados en la ley, de otra forma estaríamos ante la presencia de un obstáculo comercial. En la aplicación de las medidas en comento, resulta indispensable contar con la opinión previa de la comisión de comercio exterior, además de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. La evaluación que lleve a cabo la Comisión de Comercio Exterior, debe de sustentarse en un análisis del impacto económico en términos de costos y beneficios, que tendría la aplicación de las medidas de que se trate, el cual deberá ser elaborado por la dependencia que proponga la aplicación de la medida correspondiente.

Las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la importación, exportación, circulación o tránsito de mercancías de comercio exterior no solo pueden ser expedidas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, sino que otras dependencias del Ejecutivo Federal que sean competentes, puedan hacerlo también. En este caso, dichas dependencias deberán publicar los procedimientos necesarios para el cumplimiento de las medidas mencionadas, e informar a la Comisión de Comercio Exterior sobre la administración de las medidas y sus procedimientos.

La expedición de las medidas de regulación y restricción no arancelarias se realizará por medio del acuerdo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y en el caso de ser expedidas por otras dependencias competentes, se hará mediante acuerdo conjunto de dichas dependencias y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Tratándose de medidas de normalización, sea cual fuere la medida que se determine por las dependencias, deberá de hacerse a través de la figura de la norma oficial mexicana y no en otra forma.

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

Lo anterior constituye un cambio muy importante en la regulación del comercio exterior, ya que en el pasado, las dependencias podían establecer medidas de regulación no arancelarias sin existir una coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con lo cual llegaba a presentarse la duplicidad de regulaciones, no existían bases uniformes para la determinación y aplicación de las medidas de referencia, y en términos generales, las autoridades incurrían en toda clase de arbitrariedades.

De todo lo mencionado, podemos pensar que si las medidas de restricción y regulación no arancelarias del comercio exterior solo pueden ser establecidas en determinadas situaciones en las que resulte necesaria su aplicación, el hecho de que tengan que ser sometidas previamente a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior, puede constituir un obstáculo que agrave esas situaciones por las cuales sea necesario el establecimiento de las medidas. Por ello, el legislador prevé el establecimiento de medidas de regulación y restricción del comercio exterior sin oír previamente a la Comisión de Comercio Exterior, en casos específicos, y siempre y cuando concurren las siguientes condiciones:

- I. Que se trate de una situación de emergencia susceptible de producir un daño de tal magnitud, que resulte de difícil de reparación de tener que seguirse el procedimiento ordinario para el establecimiento de la medida.
- II. Que se notifique esta situación a la Comisión de Comercio Exterior.
- III. Que se publique el acuerdo emitido por el titular de la dependencia correspondiente en el Diario Oficial de la Federación.
- IV. Que la vigencia de la medida se limite a un periodo máximo de veinte días (hábiles) a partir del primer acto de aplicación de la medida, dentro del cual dicha medida y en su caso, la expedición de la norma oficial mexicana de emergencia, en los términos de la legislación en la materia, deban someterse al procedimiento ordinario para su expedición.

Una vez que se establece una medida de restricción o regulación no arancelaria del comercio exterior, es necesario que el importador o exportador que deba cumplir con las mismas, conozca las mercancías que se encuentran afectas al cumplimiento de las medidas de referencia. Para estos efectos, el acuerdo que establezca medidas de regulación o restricción no arancelarias al comercio exterior, deberá identificar las mercancías que deben cumplir con dichas medidas, mediante la nomenclatura que de conformidad con las tarifas de las leyes generales de los impuestos de importación y exportación les corresponda.

Analisis De La Ley De Comercio Exterior

Es muy importante señalar que si las medidas aludidas no identifican las mercancías que quedarán sujetas a las mismas en términos de su clasificación arancelaria, así como si se omite su publicación en el Diario Oficial de la Federación, los importadores y exportadores de las mercancías correspondientes, no tendrán la obligación de cumplir con las medidas mencionadas.

Permisos previos.

El permiso previo, también conocido como licencia de importación o exportación, constituye el mecanismo de protección más eficaz para evitar la entrada o salida de una mercancía al o del territorio nacional. La entidad competente para conceder estos permisos es la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y los elementos que se toman en cuenta para dicha concesión, atienden más a cuestiones de carácter económico, que técnico, como sería en el caso de las normas oficiales.

De conformidad con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, mejor conocido como GATT, hoy en día parte de la Organización Mundial de Comercio (OMC), el establecimiento de permisos previos a la importación de mercancías se encuentra restringido, ya como se dijo, constituye el mecanismo más efectivo de protección que puede haber, ya que con él se permite o no el ingreso de una mercancía. Es por eso que dicha organización reconoce a la figura del arancel como medio de regulación, ya que aunque el arancel sea elevado, la mercancía sigue teniendo posibilidad de acceso al mercado, cosa que puede no suceder con el permiso, si la autoridad competente para conceder dichos permisos, de manera arbitraria los niega con el fin de proteger intereses diversos, sin embargo, si el país en cuestión se encuentra inmerso en problemas económicos derivados de desequilibrios en la balanza comercial, el organismo mencionado acepta la posibilidad del establecimiento de permisos de importación, previo cumplimiento de ciertos requisitos.

En México se aplican permisos previos a la importación de mercancías consideradas como sensibles para la producción nacional, mercancías prohibidas o de uso restringido y mercancías consideradas como estratégicas y por lo tanto reservadas al gobierno federal. Así se tiene que los automóviles, equipos y maquinaria usados, equipo de computación usado, medicamentos, armamento, petróleo, productos básicos y algunos productos animales entre otros, están sujetos al requisito obligatorio de permiso previo de importación.

Como ya se sabe, la eliminación gradual de los permisos previos de importación era un requisito *sine qua non* por el ingreso de México al GATT. Cabe mencionar que los productos que requieren de permisos previos en relación al origen del mismo se encuentran estipulados en la Tarifa General de Importación (TIGI) o Exportación (TIGE), la cual es la encargada de estipular tanto los impuestos y los permisos que deben cubrir los importadores o exportadores.

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

Es por lo anterior, por lo que resultan positivos los tratados de libre comercio que México ha venido celebrando, ya que en los mismos se establecen las prevenciones necesarias para dar certeza jurídica y facilitar el comercio exterior. Otorgándose reglas claras se fomenta el comercio exterior y el empleo en las naciones que participan en él. Y se evita la posibilidad de que surjan controversias.

Los cupos.

De conformidad con la Ley de Comercio Exterior, "debe entenderse por cupo de exportación o de importación el monto de una mercancía que podrá ser exportado o importado..."

Ese monto de mercancías que puede ser importado o exportado puede ser un monto máximo (cantidad máxima de mercancías que se puedan importar o exportar) o bien un arancel cupo, el que debe de pagarse por la importación o exportación de una cantidad determinada de mercancías. La administración de los cupos se puede llevar a cabo mediante la utilización de permisos previos.

La aplicación de cupos a la importación o exportación de mercancías cumple la finalidad de evitar que el mercado nacional sea invadido con mercancías, cuya producción también encuentra lugar a nivel local y se trate de mercancías consideradas sensibles dentro de la economía, debiéndose promover la productividad y competitividad del sector de que se trate, pero sin llegar al proteccionismo. En el caso de las exportaciones, se puede establecer para evitar el desabasto de productos en un momento determinado.

Como se puede ver, los cupos constituyen medidas de regulación o restricción de tipo cuantitativo, es por ello que fácilmente pueden ser administrados a través de la figura de los permisos o licencias de importación o exportación, como fue mencionado.

Para la administración de los cupos, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación la cantidad, volumen o valor del cupo, es decir, el monto de ciertas mercancías que podrán ser importadas o exportadas en función de su cantidad, volumen o valor, los requisitos que deberán cubrir las solicitudes para su presentación, la vigencia del permiso correspondiente y el procedimiento que se seguirá para la asignación de los cupos entre los importadores y exportadores que estén interesados.

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

Al igual que sucede con los permisos previos de importación o exportación, la determinación y modificación de cupos, así como los procedimientos para su asignación, deberán ser sometidos previamente a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior.

Los cupos deben de asignarse por medio de licitación pública, para ello es necesario que se publique la convocatoria correspondiente en el Diario Oficial de la Federación, con la finalidad de que las personas físicas o morales que estén interesadas en adquirir total o parcialmente el cupo asignado a una mercancía de importación o exportación determinada, puedan realizar sus propuestas, sin embargo, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, podrá optar por otros mecanismo de asignación de manera fundada y razonada, de tal forma que se promueva la competitividad de las cadenas productivas y se garantice el acceso adecuado de los solicitantes. Asimismo, los procedimientos para la asignación de cupos se puede determinar con base en los tratados o convenios internacionales de los cuales México sea parte, y puede exigirse que las mercancías que se importen al amparo de dichos cupos, ostenten marcados del país de origen.

Las Normas Oficiales Mexicanas.

La Ley de Comercio Exterior, trata acerca de las Normas Oficiales Mexicanas como otras medidas de regulación al comercio exterior. Podemos considerar a dichas normas como los requisitos de calidad y seguridad que deben cumplir los distintos productos que se vendan en México.

Las Normas Oficiales Mexicanas se encargan de establecer lineamientos, características y especificaciones que deben reunir los productos y procesos que pudieran implicar un riesgo para la seguridad de las personas, la salud humana, animal y vegetal, el medio ambiente, tanto general como laboral y la preservación de recursos naturales. Asimismo, sirven como referencia para determinar la calidad de los productos o servicios de que se trata, para la protección y orientación de los consumidores.

Las Normas Oficiales Mexicanas, más que constituirse como un obstáculo al comercio, se deben considerar como un mecanismo que aplicado en forma adecuada, puede significar un medio de control muy eficaz en contra de las prácticas desleales de comercio y de protección al consumidor.

La Ley Federal sobre Meteorología y Normalización señala en su artículo 52 que: "todos los productos, procesos, métodos, instalaciones, servicios o actividades deberán cumplir con las normas oficiales mexicanas. Asimismo, indica en el

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

siguiente artículo, que cuando un producto o servicio deba cumplir con una norma oficial mexicana, sus similares a importarse también deberán cumplir las especificaciones establecidas en dicha norma."

La Ley de Comercio Exterior por su parte, recoge lo prescrito por la Ley Federal sobre Meteorología y Normalización, y señala que: "...en todo caso, la importación, circulación o tránsito de mercancías estarán sujetos a las normas oficiales mexicanas de conformidad con la ley de la materia. No podrán establecerse disposiciones de normalización a la importación, circulación o tránsito de mercancías diferentes a las normas oficiales mexicanas."

Para que exista obligación de cumplir con la norma oficial mexicana en materia de comercio exterior, es necesario que la misma sea publicada en el Diario Oficial de la Federación, identificando las mercancías que deberán cumplir con los lineamientos consignados en la norma en términos de su fracción arancelaria y de la nomenclatura que les corresponda de conformidad con la tarifa del impuesto general de importación.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, es la entidad encargada de determinar las normas oficiales mexicanas que deberán de cumplirse al momento de la importación de las mercancías correspondientes a territorio nacional, es decir, en el punto de entrada (aduanas), debiendo someter dicha determinación a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior.

Al señalar la misma Ley de Comercio Exterior que la importación, circulación y tránsito de mercancías solo puede ser regulada o restringida mediante normas oficiales mexicanas. Le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por medio de las autoridades aduaneras, la verificación de las mercancías de importación.

Para obtener una autorización NOM para poder importar un producto, se tienen que cubrir este requisito. Para obtener la certificación del producto a importar, se tiene que llevar este producto a que se le hagan las pruebas necesarias de calidad de acuerdo a las normas internacionales, y con los instrumentos adecuados. Si lo cumple con los requisitos mínimos, se le entrega la autorización para poder anexar este documento a la factura, los permisos y las guías aéreas o conocimiento de embarque que se le anexan al pedimento de importación. Para comballidar el pedimento en el modulo de bancos y así comenzar el procedimiento de revisión de las mercancías por las autoridades, en el modulo aleatorio, se comienza por revisar que el pedimento contenga los elementos esenciales como son código de barras, el transportista, el agente aduanal, posteriormente se lee con lector optico el código de barras, quedando así capturados para las estadísticas nacionales, los productos y los montos de la importación o exportación..

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

Antes de comenzar las prácticas desleales de comercio exterior quisiera yo mencionar el trámite que se realiza en las aduanas, para entender mejor el despacho de las mercancías.

Se inicia con el aviso embarque que el importador o exportador, entrega al Agente Aduanal, para que sea éste el intermediario entre la SHCP y el contribuyente y realice los trámites necesarios para la legal importación o exportación de los productos.

El Agente Aduanal, al hacer la verificación física y documental de la mercancía, para poder calcular los aranceles y los permisos en la Tarifa General de Importación, calcula los impuestos, derechos, honorarios de los agentes aduanales, IVA, etc, realiza el pedimento aduanal, y lo transmite a la Asociación de Agentes Aduanales, para que posteriormente se transmita a los Bancos para que se cubran los montos que por los impuestos y derechos de importación que correspondan. Y así poder iniciar el despacho de las mercancías en el sistema aleatorio, - mejor conocido como semáforo fiscal - para iniciar la revisión física y documental de las mercancías. Al activar este mecanismo se tienen dos posibilidades: La primera es que no se revisen las mercancías y se dejen salir sin que se las revisen físicamente pero sí en forma documental. Y la otra es que se las revisen en el primero y segundo reconocimiento. El primero revisa el 10% de toda la mercancía que activa el mecanismo. Y el Segundo revisa el 10% de la mercancía que activa este mecanismo. En este caso pasaras al primer reconocimiento de Mercancías, es el lugar en donde se realizara la verificación física y documental de las mercancías por las autoridades aduaneras de la SHCP hoy SAT. Y en el Segundo reconocimiento se realiza por una empresa privada. Por último la mercancía debe pasar a la salida para que en la puerta sea revisada por la policía fiscal federal.

Todas estas autoridades intervienen en las aduanas para revisar las mercancías, sin contar a otras autoridades que pueden intervenir, como la PGR. En la lucha contra las drogas, La SEDENA en la importación de armas, La SEMARANAP en los permisos o SSA, entre otros. En caso de existir alguna violación a la ley aduanera, después de haberse iniciado la verificación;

Se levantara una acta circunstanciada de los hechos y se le notificará al agente aduanal o su representante para que se inicie el término de cuarenta y cinco días hábiles, dentro del cual puede interponer un recurso de revocación del acto impugnado. El presunto infractor dirigirá un recurso de revocación a la autoridad jurídica correspondiente para que resuelva de acuerdo a derecho. En caso de confirmar la multa al contribuyente, se gira oficio al la autoridad encargada de iniciar el procedimiento administrativo de ejecución, para que las cobre. Cabe mencionar que el contribuyente puede optar por este recurso o por el de nulidad del acto reclamado, ante el tribunal correspondiente.

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

Cabe mencionar que estas incidencias que se realizan en las Aduanas, están a cargo de la shcp, son muy diferentes a las que se realizan ante SECOFI, por prácticas desleales, dumping, cuotas compensatorias, etc. Que veremos más adelante.

Prácticas desleales de comercio internacional.

Uno de los aspectos más importantes que la Ley de Comercio Exterior se encarga de regular, es el referente a las prácticas desleales de comercio internacional. Desde el momento en que México entro en el GATT hoy OMC, efectuó su apertura comercial mediante la eliminación de barreras arancelarias y disminuyendo o eliminando las de tipo arancelario, aplica únicamente como medio para aplicar cuotas compensatorias por la importación de mercancías a precio dumping, el procedimiento de Prácticas Desleales establecido en la Ley de Comercio Exterior, y aprobado por la Organización Mundial de Comercio, para todos los países firmantes del Acuerdo Relativo a la Aplicación del artículo VI del GATT también conocido como Código Antidumping que entro en vigor para México en el año de 1988.

El marco de libre comercio puede llegar a favorecer la realización de prácticas desleales de comercio internacional, ya que el acceso de las mercancías presenta menores limitaciones. Bajo este contexto, se tienen que evitar los países miembros de la OMC, el subsidio o subvención, la discriminación de precios o dumping, y otra serie de prácticas que provocan toda clase de desequilibrios en el mercado externo.

El combate contra prácticas desleales de comercio internacional en México fue originalmente reglamentada en la Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de comercio exterior publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de Enero de 1888, antecedente inmediato de la Ley de Comercio Exterior y su reglamento que abroga al ordenamiento antes mencionado.

Como se puede ver que quedaron atrás, los tiempos en los que el comercio exterior de México se desarrollaba bajo el marco del proteccionismo y la sustitución de importaciones, las medidas arancelarias impuestas de una manera arbitraria, que tenían por objeto la aplicación de aranceles excesivamente elevados, políticas de precios oficiales, permisos de importación y otras regulaciones de tipo no arancelario.

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

El sistema proteccionista tuvo que ser abandonado con el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, actual Organización Mundial de Comercio, ya que dicho acuerdo proscribió la utilización de medidas tendientes a proteger a la industria nacional de la importación de mercancías extranjeras y promueve en cambio la utilización de los aranceles como medio de control y la implementación de sistemas en contra de las llamadas prácticas desleales de comercio internacional.

Que es una práctica desleal de comercio internacional.

El artículo 28 de la Ley de Comercio Exterior establece que: "se deben considerar como prácticas desleales de comercio internacional, la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios u objetos de subvenciones en su país de origen o procedencia, que causen o amenacen causar daño a la producción nacional.

Existen, la discriminación de precios o dumping y las subvenciones o subsidios a las exportaciones, que además, en forma limitativa, son las únicas prácticas desleales de comercio internacional reconocidas por nuestra legislación en materia de comercio exterior.

Discriminación de precios o dumping.

La Ley de Comercio Exterior dice en su artículo 30:

"La importación en condiciones de discriminación de precios consiste en la introducción de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su valor normal".

La discriminación de precios comúnmente suele designarse bajo el nombre "dumping", gerundio del verbo "to dump" que se utiliza en el idioma inglés para designar a las prácticas desleales consistentes en discriminación de precios, término también utilizado dentro del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, mejor conocido como GATT.

Respecto al Dumping Jorge Wilker y Ruperto Patiño Manfer señalan que para que aquel se configure "basta que los precios comparables sean inferiores a los cobrados en el país de origen o procedencia como regla general..."¹.

Quedando establecido que la discriminación de precios o dumping consiste en la exportación de mercancías a precios inferiores a su valor normal de venta e incluso a precio inferior

¹ Witker, J., La defensa jurídica contra prácticas desleales de comercio internacional, Ed. Porrúa, México, 1ª Ed., 1987.

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

a su costo de producción, es necesario aclarar que este simple hecho no es suficiente para la determinación de cuotas compensatorias, ya que además se deberá de acreditar la existencia de un daño a la producción nacional, o la posibilidad de un daño a futuro o un retraso en la producción de la mercancía de que se trate, en el país importador.

Cuando las mercancías que se presumen importadas en condiciones de discriminación de precios no son objeto de venta en un país de origen caso industria maquiladora o cuando el precio de las mercancías de dicho país no puede ser determinado de manera confiable, será necesario recurrir a otros métodos para su determinación del precio de venta o el costo de producción, ya que la comparación entre el precio de exportación y el de venta en el país exportador, constituye el principal mecanismo de determinación del margen de dumping.

Dicho método de determinación del margen de discriminación de precios o de dumping previstos por el Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 y por la propia Ley de Comercio Exterior consisten en:

- a) La comparación entre el precio de exportación de las mercancías hacia el país afectado y el más alto de exportación a un tercer país en el curso de operaciones comerciales normales.
- b) La comparación entre el precio de exportación con el costo de producción de las mercancías de que se trate en su país de origen, adicionando a dicho una cantidad o monto razonable de los factores que se enuncian a continuación:
 - Gastos de administración.
 - Gastos de venta.
 - Gastos de diverso índole.
 - Beneficios o utilidades que no podrán ser superiores a los que obtienen en la venta de mercancías idénticas o similares en el mercado de origen de las mismas.

La obtención de valor normal de las mercancías a partir del costo de producción se conoce como método de valor reconstruido.

Para que el precio de exportación y el valor normal permitan hacer una comparación que permita determinar el margen de discriminación de precios o dumping en forma equitativa, es necesario que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial realice los ajustes que resulten necesarios a efecto de que se tomen en cuenta las diferencias en las condiciones de venta que imperan en cada país, así como de tributación, cantidades, diferencias físicas y otras más que puedan tener influencia en un momento dado en la comparación de los precios, así como aquellos

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

ajustes que sean solicitados por la parte interesada, para lo cual deberá aportar las pruebas correspondientes.

Otro factor importante que debemos tener en cuenta para la determinación del valor normal de las mercancías, es que ésta se considere dentro del curso de operaciones comerciales normales, que de acuerdo con el artículo 32 de la Ley de Comercio Exterior, son aquellas que reflejan las condiciones de mercado del país de origen y se han realizado en forma habitual o dentro de un período de tiempo representativo entre compradores y vendedores independientes, es decir, que no se encuentran vinculados en forma alguna de tal manera que pudiera existir interferencia en la adecuada determinación del precio. En otros términos, podemos decir que las operaciones comerciales normales son aquellas que se realizan bajo condiciones de libre competencia, entre personas independientes que de manera habitual llevan a cabo operaciones relacionadas con el comercio internacional.

Es obvio que si las partes que intervienen en una transacción comercial tienen alguna relación vinculatoria, como podría suceder en el caso de una casa matriz y sus filiales en el extranjero, los precios de las mercancías podrían sufrir distorsiones por situaciones ajenas a las condiciones normales del mercado y a la libre competencia que atentarían contra la confiabilidad del precio para efectos de comparación.

En términos generales podemos concluir que el manejo, mecanismo para la determinación del valor normal de las mercancías es aquel que toma en consideración los costos de producción. Podemos decir que es la forma más equitativa de llegar al valor normal, aunque también quizás la más difícil de realizar dependiendo de la cooperación que se obtenga por parte del exportador, ya que otros medios de determinación del valor normal se encuentran influidos por toda clase de factores en el país de origen, que pueden llegar a alterar en forma artificial el valor de las mercancías, en perjuicio de la exactitud de los resultados de la investigación correspondiente.

Subvenciones o subsidios a las exportaciones

Las subvenciones o subsidios a las exportaciones, consisten de acuerdo con el artículo 39 de la Ley de Comercio Exterior, en los beneficios que otorgue un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos, o sus entidades, en forma directa o indirecta a los productores, transformadores, comercializadores o exportadores de mercancías para fortalecer de manera inequitativa su posición competitiva internacional, salvo que se trate de prácticas internacionales aceptadas.

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

Los tratadistas de la materia han identificado que los subsidios se pueden conceder con la finalidad de que una empresa local cuente de manera artificial con las mismas posibilidades de competir que sus similares del extranjero o bien, con el objeto de compensar una desventaja ocasionada por el Estado mismo o por otras razones.

La subvención o beneficio a las exportaciones puede tomar distintas formas, como estímulos, incentivos, primas, subsidios o ayudas de cualquier otra clase.

Para efectos de la aplicación de cuotas compensatorias, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, tendrá que determinar el monto de la subvención o beneficio recibido por las mercancías introducidas a territorio nacional, y deberá deducir del mismo, las cantidades correspondientes a los gravámenes cubiertos en el país de origen para su exportación, y que se hayan aplicado con la finalidad de aminorar o neutralizar la subvención otorgada.

Para determinar si una mercancía importada al territorio nacional ha sido objeto de subvenciones será necesario remitirse a los listados que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial publique en el Diario Oficial de la Federación.

El subsidio para las empresas que resultan beneficiadas por el mismo, puede representar un factor importante de desarrollo, sin embargo, en el contexto multilateral de la OMC, puede ocasionar problemas en razón de los perjuicios que sufran los productores de los países que reciben las mercancías subvencionadas.

Al igual que como sucede con la discriminación de precios o dumping, para efectos de la aplicación de una cuota compensatoria, será necesario determinar la existencia de un daño o la posibilidad de su causación en el futuro para que la práctica pueda ser considerada como desleal.

Medidas de salvaguarda.

El artículo 45 de la Ley de Comercio Exterior, considerar como medidas de salvaguarda a aquellas que: "consistan en la regulación, restricción o prohibición temporal de las importaciones o exportaciones de mercancías idénticas o similares o directamente competitivas a las de producción nacional por parte del Ejecutivo Federal cuando lo estime urgente, a través de decretos que deberán de publicarse en el Diario Oficial de la Federación de conformidad con el artículo 131 de la

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de prevenir o remediar un daño serio y facilitar el ajuste los productores nacionales."

Las medidas de salvaguarda solamente se pueden establecer en casos de emergencia, habiéndose constatado que las importaciones se han incrementado de tal forma que causan o amenazan causar daño serio a la producción nacional.

Las medidas de salvaguarda pueden tomar la forma de aranceles específicos o ad-valorem, permisos previos o cupos máximos que ya han sido analizados antes en este trabajo.

Al hablar acerca del daño y la amenaza del mismo a la producción nacional, la Ley nos habla de un "daño serio", y por tal debemos entender al daño general y significativo causado a la producción nacional.

El daño serio a la producción nacional basado en hechos claros y no en simples alegatos, conjeturas o posibilidades remotas .

El establecimiento de las medidas de salvaguarda deriva de una investigación administrativa en la que deberá de comprobarse la existencia de daño serio o la amenaza de daño serio sobre la producción nacional y su relación causal con el aumento de las importaciones de las mercancías idénticas o similares a las de producción nacional afectadas.

Los solicitantes de la aplicación de medidas de salvaguarda deben representar la totalidad de la producción nacional, en caso contrario, deberá proporcionar a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial la información correspondiente a la producción total en la medida en que las cifras requeridas se encuentren razonablemente disponibles para los solicitantes.

En la estimación del daño serio o amenaza de daño serio a la producción nacional, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, deberá allegarse todos los elementos relevantes que permitan la determinación de la afectación sufrida por la producción nacional de mercancías similares, idénticas o directamente competitivas con la de importación. Entre los elementos a considerar, se mencionan en forma enunciativa mas no limitativa, los siguientes:

1. Incremento en el volumen de las importaciones de los bienes en cuestión en términos absolutos y relativos.
2. La penetración de dichas importaciones en el mercado nacional.
3. Los cambios en los niveles de ventas, producción, productividad, utilización de la capacidad instalada, utilidades, empleo, precios e inventarios.

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

4. La capacidad de las empresas para generar capital y,
5. Cualesquiera otros elementos que a juicio de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial se consideren necesarios.

La determinación de las medidas de salvaguarda deberá ser hecha por el Ejecutivo Federal, y por ello cuenta con un plazo de doscientos setenta días contados a partir de la fecha de publicación de la resolución de inicio de investigación en el diario oficial de la federación, y en todos los casos deberá sujetarse a lo dispuesto por los tratados y convenios internacionales de los que México sea parte.

Las medidas de salvaguarda exigen una aplicación oportuna, a efectos de que pueda cumplir con sus objetivos. Atendiendo a esto, la Ley de Comercio Exterior prevé que para los que presenten circunstancias críticas en las actuales cualquier demora entrañaría un daño difícilmente reparable, el Ejecutivo podrá establecer medidas de carácter provisional en un plazo de veinte días contados a partir del día siguiente a aquel en que se publicó la resolución de inicio de investigación en el Diario Oficial de la Federación y siempre y cuando, el Ejecutivo cuente con pruebas de que el aumento de las importaciones ha causado o amenazado causar un daño serio.

La vigencia de las medidas de salvaguarda provisionales no podrá exceder de seis meses, tiempo máximo para que se dicte resolución definitiva.

Procedimiento en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda.

El artículo 29 de la Ley de Comercio Exterior señala que: "la determinación de la existencia de discriminación de precios o de subvenciones, del daño o amenaza de daño, de su relación causal y el establecimiento de cuotas compensatorias se realizará a través de una investigación conforme al procedimiento administrativo previsto en la Ley y sus disposiciones reglamentarias."

Si la Ley de Comercio Exterior señala de manera limitativa a la discriminación de precios y a las subvenciones como prácticas desleales de comercio internacional, debemos considerar de la misma forma, que la aplicación de cuotas compensatorias solo es procedente bajo el supuesto de la determinación de la existencia de las prácticas mencionadas, y por lo tanto, el solicitante que persiga la aplicación de dichas cuotas compensatorias, no podrá aducir la existencia de una

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

práctica distinta a la discriminación de precios o a la subvención para dar inicio al procedimiento administrativo de investigación.

Los procedimientos de investigación administrativa de prácticas desleales de comercio internacional y de medidas de salvaguarda pueden iniciar de dos formas, a saber:

1. A petición de parte.
2. En forma oficiosa por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

La denuncia que de inicio al procedimiento de investigación de prácticas desleales de comercio internacional puede ser promovida tanto por personas físicas como morales productoras de mercancías idénticas o similares a las que se estén importando o pretendan importarse bajo condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, o de mercancías idénticas, similares o directamente competitivas a aquellas que se estén importando en condiciones y volúmenes tales que dañen seriamente o amenacen dañar seriamente a la producción nacional.

La solicitud de inicio de investigación.

El inicio de la investigación de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda debe promoverse por medio de la solicitud correspondiente, en donde deberá manifestar por escrito ante la autoridad competente, y bajo protesta de decir verdad, los argumentos que fundamenten la necesidad de aplicar cuotas compensatorias o medidas de salvaguarda.

La solicitud de inicio de investigación deberá cumplir con los siguientes requisitos de contenido:

- a) Autoridad administrativa competente ante la cual se promueve.
- b) Nombre o razón social y domicilio del promovente y, en su caso, de su representante, acompañando los documentos que lo acrediten.
- c) Actividad principal a la que se dedica el promovente.
- d) Volumen y valor de la producción nacional del producto idéntico o similar al de importación.
- e) Descripción de la participación del promovente, en volumen y valor, en la producción nacional.
- f) En su caso, los miembros de la organización a la que pertenezca, indicando el número de ellos y acompañando los elementos que demuestren la participación porcentual que tengan las mercancías que producen en relación con la producción nacional.
- g) Los fundamentos legales en que se sustenta.

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

- h) Descripción de la mercancía cuya importación se trata, acompañando las especificaciones y elementos que demuestren su calidad comparativa con la de la producción nacional y, los demás datos que la individualicen, el volumen y valor que se importó o pretenda importarse con base en la unidad de medida correspondiente y su clasificación arancelaria conforme a la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación.
- i) Nombre o razón social y domicilio de quienes efectuaron la importación o de quienes pretendan realizarla, aclarando si dicha importación se realizó o realizará en una o varias operaciones.
- j) Nombre del país o países de origen o de procedencia de las mercancías, según se trate, y el nombre de la razón social de la persona o personas que hayan realizado o pretendan realizar la exportación en condiciones desleales a México.
- k) Manifestación de los hechos y datos, acompañados de las pruebas razonablemente disponibles, en los que se funde su petición. Estos hechos deberán namarse sucintamente, con claridad y precisión, de los que se infiera la probabilidad fundada de la existencia de la práctica desleal de comercio internacional.
- l) Indicación de la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación comparables o, en su caso, de la incidencia de la subvención en el precio de exportación.
- m) En caso de subvenciones, además, la información y los hechos relacionados con esta práctica desleal, la autoridad u órgano gubernamental extranjero involucrado, la forma de pago o transferencias y monto de la subvención para el productor o exportador extranjero de la mercancía.
- n) Los elementos probatorios que permitan apreciar que debido a la introducción al mercado nacional de las mercancías de que se trate, se causa o amenaza causar un daño a la producción nacional.
- o) En su caso, descripción de peticiones de otras medidas de regulación o restricción comercial relacionadas con la mercancía objeto de la solicitud y,
- p) Los demás que se consideren necesarios.

La solicitud deberá estar firmada en forma autógrafa del interesado o de quién actúa en su nombre o representación.

Admisión de la solicitud.

En un plazo de treinta días contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud de inicio de investigación correspondiente, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, conforme a los elementos aportados por el solicitante podrá asumir una de las tres siguientes actitudes:

1. Aceptar la solicitud, declarando iniciada la investigación de prácticas desleales de comercio internacional mediante resolución publicada en el Diario Oficial de la Federación con el objeto de hacer del conocimiento de las partes que pudieran tener un interés jurídico, el inicio de dicha investigación.

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

2. Requerir por única vez al solicitante mayores elementos de prueba o datos, los cuales deberá proporcionar en un plazo de veinte días contados a partir de la fecha de recepción de la prevención. En caso de que el solicitante aporte la documentación e información que le sea requerida de manera satisfactoria, la Secretaría deberá aceptar la solicitud y publicar la resolución que de inicio a la investigación correspondiente, si los datos y documentos requeridos no se aportan en el tiempo y forma señalados, la solicitud se tendrá por abandonada y se notificará personalmente al solicitante.

En este momento, consideramos que la Ley de Comercio Exterior debería de haber reglamento, debiendo notificar al solicitante en forma personal.

3. Desechar la solicitud cuando no cumpla con los requisitos establecidos en el reglamento, debiendo notificar al solicitante en forma personal.

La resolución que admita o deseche la solicitud de investigación, o requiera la aportación de información o datos, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Emplazamiento de las partes interesadas.

A partir del día siguiente a aquél en que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, publique la resolución que declare el inicio de la investigación de prácticas desleales de comercio internacional correspondiente, dicha Secretaría deberá notificar a las partes interesadas de que tenga conocimiento, para que comparezca a manifestar lo que a su derecho convenga, para lo cual cuentan con un plazo de 30 días a partir de la publicación de inicio de investigación en el Diario Oficial de la Federación para que formulen su defensa y presenten la información requerida.

La notificación se deberá acompañar con una copia de la solicitud correspondiente, así como de los anexos que contengan información de carácter no confidencial, o tratándose de investigación de oficio, de los documentos respectivos, y deberá contener convocatoria para que las partes interesadas, y en su caso, los gobiernos extranjeros, comparezcan a manifestar lo que a su derecho convenga, así como el señalamiento del periodo probatorio y la fecha y hora en que tendrá verificativo la audiencia pública y la prestación de alegatos conforme a la Ley de Comercio Exterior. Consideramos importante destacar la inclusión de la audiencia pública en la Ley de Comercio Exterior, ya que anteriormente no se contemplaba. La audiencia pública confiere al procedimiento una mayor credibilidad y transparencia.

Las partes interesadas en el procedimiento de investigación deberán enviar a las demás partes interesadas, copia de cada uno de los informes que presenten a la autoridad competente en el curso del procedimiento, salvo que se trate de información con carácter confidencial.

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

La audiencia pública tiene por objeto dar oportunidad a las partes para que comparezcan y presenten los argumentos y en el caso de medidas de salvaguarda, las pruebas que consideren pertinentes en defensa de sus intereses, así como para que las partes interesadas se hagan interrogatorios.

En el procedimiento en contra de prácticas desleales de comercio internacional, las audiencias tendrán lugar después de la publicación de la resolución preliminar y antes de la publicación de la resolución final.

Ofrecimiento de pruebas.

En los procedimientos contra prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda, las partes podrán presentar toda clase de pruebas a excepción de la confesional por parte de autoridades, así como de aquellas que atentan en contra de la moral, el orden público o las buenas costumbres. Las pruebas podrán consistir en documentos públicos y privados, dictámenes periciales, reconocimientos o verificaciones administrativas testimonios, presunciones y cualesquiera otros medios de prueba que no estén expresamente prohibidos por la ley.

El periodo probatorio comprende desde el día siguiente a aquel en que se publique la resolución que da inicio a la investigación administrativa y de aceptación de la solicitud, hasta la fecha en que se declare concluida la audiencia pública.

En todo momento, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial podrá acordar la práctica, repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que se estime necesaria y sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los hechos controvertidos.

Los acuerdos de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, por los que se admita alguna prueba no podrán ser recurridos durante el curso del procedimiento.

En forma posterior al periodo de ofrecimiento de pruebas, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial abrirá un periodo de alegatos para que las partes interesadas puedan exponer sus conclusiones sobre el caso.

A falta de disposición expresa de la Ley de Comercio Exterior en lo concerniente a procedimientos administrativos en materia de prácticas desleales de comercio internacional y de medidas de salvaguarda, se aplicará en forma supletoria el Código Fiscal de la Federación, en lo que resulte acorde con la naturaleza de éstos procedimientos, excepto a lo relativo a notificaciones y visitas de verificación.

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

Resoluciones y audiencia conciliatoria.

Efectuada la publicación de la resolución que da inicio al procedimiento de investigación de prácticas desleales de comercio internacional, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial cuenta con ciento treinta días para dictar una resolución preliminar mediante la cual podrá:

- a) Determinar una cuota compensatoria provisional, para lo cual deberán haberse satisfecho las formalidades del procedimiento así como haber transcurrido por lo menos cuarenta y cinco días en forma posterior a la fecha de la publicación de la resolución mencionada en el Diario Oficial de la Federación.
- b) No imponer cuota compensatoria provisional y continuar con la investigación administrativa, o
- c) Dar por concluida la investigación, administrativa cuando no existan elementos probatorios suficientes de la discriminación de precios o subvención, del daño o amenaza de daño a la producción nacional alegados o de la relación causal entre uno y otro.

La resolución preliminar para tener carácter obligatorio deberá notificarse a las partes interesadas y publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Todas las resoluciones que dicte la autoridad competente con motivo de la investigación de prácticas desleales de comercio internacional, deberán invariablemente, estar debidamente fundamentadas y motivadas y contener por lo menos los siguientes datos:

- a) Nombre o razón social y domicilio del productor o productores nacionales de mercancías idénticas o similares a las que se presumen importadas en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional.
- b) El nombre o razón social y domicilio del importadores o importadores, exportadores extranjeros o, en su caso, de los órganos o autoridades de los gobiernos extranjeros de los que se tenga conocimiento.
- c) El país o países de origen de las mercancías sujetas a investigación.
- d) Una descripción detallada de las mercancías que se hayan importado, o en su caso, pretendan importarse, presumiblemente bajo condiciones de discriminación de precios o subvenciones, identificándolas mediante la codificación que les corresponda de conformidad con el sistema armonizado de la tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación.
- e) Descripción de las mercancías idénticas o similares a las que se estén importando, se hayan importado, o que se vayan a importar.
- f) El período objeto de la investigación.

En lo que respecta a la resolución final, ésta deberá ser dictada a más tardar en un plazo de doscientos sesenta días contados a partir del día siguiente a aquel en que haya sido publicada en el Diario Oficial de la Federación, la resolución que haya dado inicio a la investigación de práctica desleal de comercio internacional.

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

El proyecto de resolución final deberá ser sometido a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior, y deberá versar en uno de los tres siguientes sentidos:

- a) Imposición de una cuota compensatoria definitiva.
- b) Revocación de la cuota compensatoria provisional.
- c) Declara concluida la investigación de prácticas desleales de comercio internacional sin imposición de cuota compensatoria.

Dicha resolución final deberá ser notificada a las partes y publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Una vez dictada una cuota compensatoria con carácter definitivo, las partes interesadas podrán solicitar a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para que resuelva si determinada mercancía se encuentra sujeta al cumplimiento de la cuota compensatoria determinada. La respuesta que resulte deberá ser publicada en el Diario Oficial de la Federación para conocimiento de las demás personas que pudieran estar interesadas.

La resolución final que determine la aplicación definitiva de una cuota compensatoria, la revocación de una cuota compensatoria provisional o la conclusión de una investigación de prácticas desleales de comercio internacional por falta de elementos suficientes para la aplicación de cuotas compensatorias, deberá contener los siguientes elementos:

- I. En caso de confirmarse la existencia de una práctica desleal de comercio internacional.
 - a) El valor normal de las mercancías y su precio de exportación, determinados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, salvo que las partes consideren que dicha información deba permanecer con carácter confidencial o comercial reservada.
 - b) Deberá hacerse una descripción de los métodos empleados en la determinación del valor normal y el precio de exportación, y en su caso, del monto de la subvención y de su incidencia con el precio de exportación, salvo que se trate de información que una parte interesada considere confidencial o comercial reservada.
 - c) El margen de la discriminación de precios, las características y el monto de la subvención, así como la incidencia de ésta en el precio de exportación.
 - d) Una descripción del daño causado o que se pueda causar a la producción nacional.
 - e) Una explicación sobre el análisis que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial haya realizado de cada uno de los factores que de conformidad con la Ley de Comercio Exterior deben ser tomados en consideración para la determinación de la existencia del daño o amenaza de daño a la producción nacional, así como de otros factores que también haya tomado en cuenta, mismos que deberá identificar y explicar en detalle, en relación con la relevancia que tienen en la resolución definitiva.
 - f) En su caso, el precio de exportación no lesivo a la producción nacional y una descripción del procedimiento determinado.
 - g) El monto de las cuotas compensatorias definitivas que deberán de pagarse.

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

- h) La mención de que se notificará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el cobro de las cuotas compensatorias definitivas y,
- i) Un resumen de la opinión que haya dictado la Comisión de Comercio Exterior sobre el sentido de la resolución
- ii. En caso de que se determine la inexistencia de prácticas desleales de comercio internacional, deberá hacerse la mención de que concluye la investigación administrativa sin la imposición de cuotas compensatorias, con la fundamentación y motivación correspondiente, así como un resumen de la opinión de la Comisión de Comercio Exterior sobre el sentido de la resolución.

El procedimiento de investigación de prácticas desleales de comercio internacional para la aplicación de cuotas compensatorias en caso de determinarse la existencia de un daño o amenaza de daño sobre la producción nacional, es un procedimiento de carácter heterocompositivo, es decir, que la resolución que de fin al conflicto no va ser determinada por las partes, sino por un tercero ajeno a la controversia y que no tiene interés propio en la misma (Secretaría de Comercio y Fomento Industrial).

Una alternativa de composición propuesta por la Ley de Comercio Exterior es la referente a la celebración de una audiencia conciliatoria, en la cual se podrán proponer las fórmulas de solución y de conclusión de la investigación, las cuales de resultar procedentes, deberán ser sancionadas por la propia Secretaría e incorporadas en la resolución final, cumpliendo con todos los requisitos consignados en la ley.

La celebración de la audiencia conciliatoria deberá ser solicitada por las partes en forma escrita, y podrán hacerlo a partir de la fecha en que se publique la resolución de inicio de investigación en el Diario Oficial de la Federación y hasta quince días antes de que se cierre el periodo probatorio, sin embargo, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial puede invitar a las partes interesadas a la celebración de dicha audiencia conciliatoria, sin que medie solicitud por parte de las mismas, siempre que la misma Secretaría lo considere conveniente.

En la solicitud correspondiente, las partes deberán hacer indicación de las fórmulas de solución que proponen y los argumentos que permitan que la autoridad aprecie su efectividad.

Una vez recibida la solicitud, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, deberá hacer un análisis de las fórmulas de solución propuestas por las partes, las cuales al resultar procedentes, darán lugar a que se convoque a las demás partes interesadas a los cinco días siguientes a la fecha de la convocatoria. La convocatoria de una parte interesada, no significa que esté obligada a participar en la audiencia conciliatoria, así como si participan, no estará obligada a

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

la aceptación de las soluciones propuestas, las cuales no podrán atentar contra la libre concurrencia, o impliquen de alguna forma, un obstáculo a la competencia económica.

Las cuotas compensatorias.

Tal y como fue mencionado con anterioridad, las personas físicas o morales que importan mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional consistentes en discriminación de precios o subvenciones, estarán obligados al pago de una cuota compensatoria, la cual será determinada por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial previa substanciación del procedimiento correspondiente.

Las cuotas compensatorias no pueden exceder del margen de discriminación de precios o de subvención que se haya acreditado, sin embargo, si podrán ser menores a dichos márgenes, siempre y cuando sean suficientes para desalentar la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional.

En otra palabras, la cuota compensatoria aplicable tendrá que ser equivalente o menor a:

- a) La diferencia que se obtenga entre el valor normal comprobado y el precio de exportación, o
- b) El monto de beneficio comprobado, para el caso de las subvenciones a la exportación.

Las prácticas desleales de comercio internacional son llevadas a cabo por empresas productoras o exportadoras, y es a dichas empresas a las que deberían de sancionarse mediante la aplicación de las cuotas compensatorias, sin embargo, en la práctica, puede resultar difícil la identificación de todas las empresas que estén implicadas en la realización de dichas prácticas, y por lo tanto, resulta necesario que la autoridad ordene la aplicación de las cuotas compensatorias a todo el país o países proveedores de las mercancías de que se trate.

Pago y vigencia de las cuotas compensatorias.

La persona obligada al pago de las cuotas compensatorias provisionales o definitivas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial es el importador. Las cuotas compensatorias se pagan conjuntamente con los impuestos aplicables al comercio exterior, por lo tanto, compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público observar el cumplimiento de las cuotas compensatorias, así como de otras disposiciones contenidas en la Ley de Comercio Exterior.

La Ley Aduanera por su parte, nos dice ::

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

"Están obligados al pago de los impuestos al comercio exterior las personas físicas y morales que introduzcan mercancías al territorio nacional o las extraigan del mismo.

La Federación, Distrito Federal, estados, municipios, entidades de la administración pública paraestatal, instituciones de beneficencia privada y sociedades cooperativas, deberán pagar los impuestos al comercio exterior, no obstante que conforme a otras leyes o decretos no causen impuestos federales o estén exentos de ellos.

Las personas y entidades a que se refieren los dos párrafos anteriores también estarán obligadas a pagar las cuotas compensatorias".

En todo caso, para que el importador evite el pago de la cuota compensatoria provisional o definitiva, deberá acreditar que el origen de la mercancía que se pretende importar a territorio nacional, es originaria de país distinto a aquel que esté sancionado con la aplicación de cuotas compensatorias por la exportación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, mediante la presentación del certificado de origen correspondiente.

En tanto no sea determinada la cuota compensatoria definitiva que debe de pagarse por la importación de mercancías bajo condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, pueden evitar el pago de las cuotas compensatorias provisionales siempre y cuando garanticen el interés fiscal en términos del Código Fiscal de la Federación, pero al dictarse la resolución definitiva, y se confirme la aplicación de las cuotas compensatorias, los importadores serán requeridos para efectuar el pago de las cuotas compensatorias correspondientes o en su defecto, la autoridad procederá a hacer efectivas las garantías otorgadas.

Respecto a la garantía del interés fiscal consideramos que si la aplicación de una cuota compensatoria persigue contrarrestar un daño o una amenaza de daño a la producción nacional, la posibilidad de garantizar el interés fiscal para evitar el pago de las cuotas compensatorias parece distraer el objetivo principal de dichas cuotas, ya que las mercancías podrán seguir entrando, y por lo tanto, perjudicando a la industria nacional. Claro está, que en un momento determinado, se podrá hacer efectiva la garantía correspondiente, o bien la cuota compensatoria provisional o definitiva, sin embargo, quizás ya sea muy tarde.

De la misma forma, si la resolución definitiva revoca o modifica la aplicación de la cuota compensatoria provisional, se procederá a la cancelación o modificación de la garantía correspondiente, o en su caso, la devolución de las cantidades enteradas por concepto del pago de las cuotas compensatorias con sus intereses correspondientes, o la diferencia respectiva.

Las cuotas compensatorias y la medida de salvaguarda se aplican a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y podrán ser determinadas en cantidad específica o ad-valorem, por lo tanto, si se determinan en cantidad específica deberán ser

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

cubiertas en función de la unidad de medida aplicable a la mercancía de que se trate de conformidad con la tarifa de la Ley de Impuesto General de Importación, y si se determinan en cantidad ad-valorem, se cubrirá en términos porcentuales sobre el valor en aduana de las mercancías.

En cuanto a lo anterior, consideramos que pueden ser más efectiva la aplicación de cuotas compensatorias en términos específicos de unidad de medida, ya que al aplicarse en términos porcentuales del valor de transacción, cabe la posibilidad por parte de los importadores, de incurrir en prácticas de subvaluación, en virtud de las cuales, la base gravable de las cuotas compensatorias, se verá disminuida de manera artificial.

Las cuotas compensatorias con carácter definitivo deben estar vigentes durante todo el tiempo que sea necesario para contrarrestar efectivamente las prácticas desleales de comercio internacional de discriminación de precios o subvención que causan daño a la producción nacional o que amenazan causarlo, sin embargo, a instancia de la parte interesada, o en forma oficiosa, podrán ser revisadas en cualquier momento por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

La revisión de las cuotas compensatorias definitivas están orientadas a obtener la modificación e incluso la revocación de las cuotas compensatorias que se estén aplicando, por haber cesado o sufrido cambios, las condiciones que motivaron originalmente, la aplicación de dichas cuotas compensatorias.

En todo caso, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación, las resoluciones que declaren el inicio o conclusión de un procedimiento de revisión de cuotas compensatorias, y la resolución que confirme, modifique o revoque una cuota compensatoria en virtud de un procedimiento de revisión, deberán someterse previamente a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior.

En el caso de cuotas compensatorias que han sido aplicadas con la finalidad de contrarrestar la amenaza de daño causada por la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios o de subvención, la revisión deberá comprender, de ser procedente, una evaluación de las inversiones que sin la aplicación de las cuotas compensatorias no habrían sido factiblemente realizadas, que de haber llegado a efectuarse, podrá dar lugar a la revocación de la cuota compensatoria por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

A partir de la entrada en vigor de la cuota compensatoria, las partes interesadas cuentan con cinco años, para solicitar la revisión de la misma, si no lo hacen, ni tampoco la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial lo hace de oficio, las cuotas compensatorias definitivas deberán ser eliminadas.

Normalmente la determinación de cuota compensatorias que hace la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial versa sobre mercancías terminadas, en estos supuestos es común que los importadores recurran a la importación de dichas mercancías por partes o desensambladas para eludir el pago de las cuotas compensatorias. Para estos casos, la Ley de Comercio Exterior prevé la aplicación de la cuota compensatoria sobre las partes, piezas o componentes que integren dichas mercancías. Lo mismo sucede para el caso en que las partes sean ensambladas en un tercer país, distinto del que está sancionado con las cuotas compensatorias, que en forma posterior exportar el producto terminado a territorio nacional como originario de dicho país, o bien, en caso de que se operen modificaciones tales en la mercancía, que resulten en diferencias físicas relativamente menores con respecto a las mercancías, que resulten en diferencias físicas relativamente menores con respecto a las mercancías sujetas a cuotas compensatorias provisionales o definitivas, a efecto de eludir el pago de las mismas.

Naturaleza jurídica de las cuotas compensatorias.

La legislación mexicana en materia de prácticas desleales de comercio internacional, es decir, la Ley de Comercio Exterior considera un mismo tipo de sanción para las prácticas desleales mexicanas consistentes en discriminación de precios, también conocida como dumping, que para las subvenciones, mientras que el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, y su acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del GATT reconocen la aplicación de derechos antidumping y derechos compensatorios.

Actualmente, el artículo 63 de la Ley de Comercio Exterior señala que: "las cuotas compensatorias serán consideradas como aprovechamiento en los términos del artículo tercero del Código Fiscal de la Federación, el cual a letra dice:

Son aprovechamientos los Ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal".

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

Compromisos de exportadores y gobiernos.

En el curso de una investigación de prácticas desleales de comercio internacional, el exportador de una mercancía bajo tales condiciones puede llegar a comprometerse en forma voluntaria a modificar el precio de las mercancías o a dejar de exportarlas, o un gobierno extranjero puede eliminar o limitar sus subvenciones. En tales casos, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial puede suspender o dar por terminado el procedimiento de investigación sin llegar a aplicar cuota compensatoria alguna, previa evaluación de los compromisos de que se trate, para determinar si con los mismos o con otros que se llegaran a asumir, quedaría eliminado el efecto dañino de la práctica desleal de comercio sobre la producción nacional.

Los compromisos aludidos pueden ser presentados a la consideración de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en cualquier momento del procedimiento, y hasta antes de que se cierre el periodo aprobatorio, en forma escrita y por las personas físicas o morales que se encuentren debidamente acreditadas ante dicha Secretaría, respecto del procedimiento de investigación o de revisión de que se trate.

En caso de llegar a aceptar el compromiso del exportador o del gobierno extranjero, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial deberá dictar, previa opinión de la Comisión de Comercio Exterior, resolución en la que declare suspendida o terminada la investigación administrativa de práctica desleal de comercio internacional, notificarla a las partes interesadas y publicarla en el Diario Oficial de la Federación.

Para que los compromisos de los exportadores y gobiernos sean cumplidos efectivamente, se podrá llevar a cabo una revisión periódica de dichos compromisos, ya sea en forma oficiosa o a petición de parte. Si derivado de la revisión se llegara a constatar un incumplimiento del compromiso, en forma inmediata se deberá restablecer el cobro de la cuota provisional que se hubiere determinado, lo cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación, además de que deberá continuarse con la investigación.

Infraacciones, sanciones y recursos.

La Ley de Comercio Exterior, de conformidad con su artículo 83, prevé la aplicación por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de las sanciones que se señalan en el siguiente cuadro, por la comisión de las distintas infraacciones contempladas que en el mismo artículo se contemplan.

ESTA TESIS
NO DEBE
SALIR DE LA
BIBLIOTECA

Analisis De La Ley De Comercio Exterior

INFRACCIÓN	SANCIÓN
Falsificación de documentos, así como su omisión o alteración con fines fraudulentos o por negligencia grave en materia de comprobación de origen, permisos previos, cupos y mercado de origen.	Multa equivalente a dos tantos del valor de la mercancía exportada, o importada y, a falta de este dato, por el importe de dos tantos del valor de la mercancía consignado en el documento correspondiente.
Destinar la mercancía importada a un fin distinto a aquél para el cual se expidió el permiso de importación, en los casos en los cuales se haya establecido este requisito.	Multa equivalente a dos tantos del valor de la mercancía importada.
Proporcionar datos o documentos falsos u omitir los reales o alterarlos para obtener la aplicación de cuotas compensatorias o medidas de salvaguarda.	Multa equivalente al valor de la mercancía durante el periodo de investigación de que se trate.
Omitir la presentación ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de documentos o informes por parte de productores, distribuidores, comerciantes de la mercancía de que se trate, agentes aduanales, mandatarios, apoderados o cualquier otra persona que dicha Secretaría estime conveniente.	Multa equivalente a ciento ochenta veces el salario mínimo diario general vigente en el distrito general vigente en el Distrito Federal, al momento de cometerse la infracción.
Importar mercancías en volúmenes significativos, en relación con el total de las importaciones y la producción nacional, en un periodo relativamente corto, cuando existen antecedentes de prácticas desleales de comercio internacional en el mercado de exportación de que se trate o cuando el importador, tuviera conocimiento o debiera haberlo tenido, de la realización de este tipo de prácticas por el exportador.	Multa equivalente al monto que resulte de aplicar la cuota compensatoria definitiva a las importaciones efectuadas hasta por los tres meses anteriores a la fecha de aplicación de las cuotas compensatorias provisionales.
Divulgación de información confidencial o utilización de la misma en beneficio personal en relación con el artículo 80 de la Ley de Comercio Exterior o con los mecanismos de solución de controversias establecidos en los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte.	Multa proporcional al perjuicio que se ocasione o el beneficio que se obtenga por la divulgación o uso de dicha información.

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

Las multas a que hace referencia la Ley de Comercio Exterior será aplicables en forma independiente a las sanciones de carácter civil o penal correspondientes, en términos de la legislación aplicables, y previa audiencia del agente infractor.

Mecanismos de defensa.

Recurso de revocación.

En lo que a mecanismos de defensa se refiere, la Ley de Comercio Exterior prevé en su artículo 94, la interposición del recurso de revocación en contra de las resoluciones que se mencionan a continuación:

- I. En materia de mercado de país de origen, o resoluciones que nieguen permisos previos o la participación en cupos de exportación o importación.
- II. En materia de certificación de origen.
- III. Que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda.
- IV. Que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria.
- V. Que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen.
- VI. Por las que se respondan a las solicitudes de las partes interesadas, en las que solicitan a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial que resuelva si determinada mercancía se encuentra sujeta al pago de una cuota compensatoria.
- VII. Que declaren concluida la investigación a consecuencia de la celebración de una audiencia conciliatoria.
- VIII. Que desechen o concluyan la solicitud de revisión de cuotas compensatorias definitivas, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas.
- IX. Que declaren concluida la investigación en virtud de la exención de compromisos por parte de los exportadores o gobiernos interesados.
- X. Que impongan las sanciones previstas por la Ley de Comercio Exterior.

El recurso de revocación en contra de las resoluciones mencionadas se debe de interponer ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a excepción de las resoluciones en materia de certificación de origen y los actos que apliquen cuotas compensatorias definitivas, que deberán recurrir ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El recurso previo por la Ley de Comercio Exterior tiene la finalidad de revocar, modificar o confirmar la resolución que sea impugnada mediante el mismo. Se deberá tramitar y resolver de conformidad con lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, y es necesario su agotamiento a efecto de poder promover juicio ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

Las resoluciones con la interposición del recurso de revocación en contra de resoluciones en virtud de las cuales se determinen cuotas compensatorias o los actos por los cuales se apliquen, dicho recurso se deberá promover en los términos señalados, con las siguientes salvedades:

1. El recurso se deberá interponer contra la autoridad que haya dictado la resolución, o bien, contra la que la haya ejecutado, salvo que el mismo recurso se impugne en ambas, caso en el cual, el recurso deberá interponerse ante la autoridad que determinó las cuotas compensatorias.
2. Si se impugna la resolución de determinación y el acto de aplicación, la resolución del recurso sobre la determinación de cuotas compensatorias, deberá pronunciarse en forma previa a la que corresponda a los actos de aplicación. La autoridad competente para resolver el primer caso, deberá enviar copia de la resolución a la autoridad competente para resolver en el segundo caso. En caso de ser modificada o revocada la determinación de las cuotas compensatorias definitivas, el recurso interpuesto contra los actos de aplicación de dichas cuotas compensatorias quedará sin materia, sin perjuicio de que el interesado interponga recurso contra el nuevo acto de aplicación.
3. Si se interponen recursos sucesivos contra la resolución que determinó la cuota compensatoria y contra los actos de aplicación, se suspenderá la tramitación de los últimos, y el recurrente tendrá la obligación de avisar de la situación a las autoridades competentes para conocer y resolver dichos recursos. En la suspensión se podrá declarar aún de oficio cuando la autoridad tenga conocimiento por cualquier causa de esta situación.
4. Cuando se interponga el juicio ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, impugnando la resolución dictada al resolver el recurso de revocación interpuesto contra la determinación de la cuota compensatoria definitiva, impugne posteriormente también la resolución que se dicte al resolver el recurso contra los actos de aplicación, deberá ampliar la demanda inicial dentro del término correspondiente para formular esta última impugnación.

Otros medios de defensa.

Las resoluciones en virtud de las cuales las partes interesadas podrán optar por acudir a los mecanismos alternativos de controversias de los tratados comerciales internacionales de los que México sea parte, son las que se mencionan a continuación, de conformidad con el artículo 97, primer párrafo, de la Ley de Comercio Exterior:

- a) Que declaren concluida la investigación, sin imponer cuota compensatoria.
- b) Que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen.
- c) Por las que se responda a las solicitudes de los interesados para determinar si cierta mercancía está sujeta al pago de una cuota compensatoria.
- d) Que desechen o concluyen la solicitud de revisión de cuotas compensatorias, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas.

Análisis De La Ley De Comercio Exterior

Las resoluciones mencionadas son las que de manera limitativa, la Ley de Comercio Exterior reconoce como susceptibles de ser impugnadas mediante los mecanismos alternativos de solución de controversias, por lo tanto, debemos entender que resoluciones distintas a las mencionadas, sólo podrán impugnarse mediante los medios establecidos por la propia Ley de Comercio Exterior.

La fracción II del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior señala:

"No procederá el recurso de revocación previsto en el artículo 94 ni el juicio ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación contra dichas resoluciones, ni contra la resolución de la Secretaría dictada como consecuencia de la decisión que emane de dichos mecanismos alternativos, y se entenderá que la parte interesada que ejerza la opción acepta la resolución que resulta del mecanismo alternativo de solución de controversias".

En caso de acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias, se deberá considerar como resolución definitiva, aquella que dicte la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial como consecuencia de la decisión que emane de dichos mecanismo.

En cuanto a los plazos, éstos sufren modificaciones tratándose de resoluciones que pueden impugnarse mediante mecanismos alternativos de solución de controversias. En este entendido, el plazo para interponer el recurso de revocación no empieza a corresponder sino hasta que haya transcurrido el plazo previsto en el tratado internacional correspondiente, para la interposición del mecanismo alternativo de solución de controversias.

Cuando las resoluciones sean recurribles mediante mecanismos alternativos de solución a controversias pactadas por México en tratados internacionales, el recurrente, al optar por interponer el recurso de revocación previsto en la Ley de Comercio Exterior, deberá cumplir, no solo con las formalidades previstas en la Ley de Comercio Exterior sino también con las del tratado internacional de que se trata.

En lo que se refiere a la garantía del interés fiscal, las partes interesadas que promuevan el recurso de revocación, el juicio ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, o bien algún medio de solución de controversias alternativo, podrán garantizar el pago de cuotas compensatorias definitivas, siempre y cuando la garantía correspondiente cumpla con los términos establecidos en el Código Fiscal de la Federación y cuente con la aceptación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En México no contamos todavía con una legislación integral en materia de comercio exterior, ya que los distintos ordenamientos que regulan la materia en nuestro país, se encuentran dispersos debido al carácter multidisciplinario y complejo del comercio exterior. Debido a ello, el marco jurídico, incluye además de la Ley de Comercio Exterior, a la legislación aduanera, fiscal, mercantil, a los tratados internacionales entre otros.

La globalización económica que hoy vive el mundo, nos ha llevado a la búsqueda y establecimiento de un nuevo orden económico mundial y México, que se ha visto inmerso en las consecuencias del fenómeno antes mencionado, ha buscado instrumentar un esquema comercial a través de una nueva ley de comercio, así como de diferentes tratados de libre comercio, con el objeto de lograr los principios de seguridad legal, trato especial y diferenciado.

La delegación de funciones legislativas, por parte del Congreso de la Unión al Ejecutivo Federal, se funda en el supuesto de que exista una situación de urgencia que la justifique, si tal situación no se verifica, el ejecutivo estaría haciendo una de las facultades concedidas en forma contraria a la ley; sin embargo, la delegación de funciones a que se ha hecho referencia, surge de la necesidad de encarar en forma inmediata y eficiente, los problemas derivados del desarrollo del comercio exterior; por ello, consideramos necesario, que se hagan adecuaciones pertinentes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos atendiendo a que en la práctica, dichas facultades que debieran utilizarse de manera extraordinaria, se ejercen en forma ordinaria.

En México a partir del ingreso al GATT, se inicia la apertura comercial en forma acelerada y luego, con la celebración de múltiples acuerdos de libre comercio y una inexperiencia en el manejo de las prácticas desleales de comercio internacional, se determina la necesidad de expedir una serie de normas, conforme a las que se determina el origen de las mercancías y que tienen por objeto impedir la realización de maniobras comerciales desleales y que países no miembros de dichos tratados, gocen de las preferencias arancelarias negociadas. En la aplicación de las disposiciones en materia de origen de las mercancías, nos encontramos con que existen distintos formatos de certificados de origen, en función del país del que provengan o sean originarias las

Capítulo IV

CONCLUSIONES

mercancías de importación. Al respecto, consideramos conveniente la implementación de un certificado de origen único para todos los países, con objeto de simplificar los trámites administrativos, con exigencias similares en todos los casos, en lo que se refiere a formalidades de certificación.

Consideramos un acierto de la Ley de Comercio Exterior, el que establece en forma clara, que la importación de mercancías debe estar sujeta a la figura de las Normas Oficiales Mexicanas, las que deben ser expedidas conforme al procedimiento señalado por la Ley Federal de Metrología y Normalización. Lo anterior ha dado como resultado, una mayor seguridad jurídica para el importador, al evitar el exceso de discrecionalidad que antes se observaba por parte de las diferentes dependencias, en la expedición de esta clase de disposiciones, así como un beneficio para el consumidor, ya que dichas normas, le proporcionan seguridad y garantía de calidad en los productos y servicios de importación que demanda.

En la Ley de Comercio Exterior se precisa claramente cuando se inicia una investigación de prácticas desleales de comercio internacional o medidas de salvaguarda a petición de parte; sin embargo, no se precisa en que momento debe proceder la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de manera oficiosa.

El reglamento de la Ley de Comercio Exterior nos señala que las cuotas compensatorias pueden determinarse para efectos de su pago, en términos porcentuales del valor en aduana de las mercancías de que se trate, o bien, en términos fijos por unidad de medida. Consideramos más conveniente la aplicación de cuotas compensatorias fijas, ya que no tendrá mayor relevancia la subvaloración de que pueden ser objeto las mercancías sujetas a la aplicación de una cuota compensatoria sobre la base del valor en aduana de las mercancías, salvo que se trate de mercancías sujetas a precios determinados.

Finalmente, la cuota compensatoria está encaminada a contrarrestar el daño o la amenaza de daño que las prácticas desleales de comercio internacional pueden causar a la producción nacional, por ello, consideramos que la posibilidad de garantizar el interés fiscal en el pago de las cuotas compensatorias, desvirtúa ese objetivo primordial, ya que

Capítulo IV **CONCLUSIONES**

las mercancías gravadas con cuota compensatoria continuarán ingresando, y por lo tanto, seguirán perjudicando a la producción nacional. Claro está que la garantía se podrá hacer efectiva al momento de confirmarse la cuota compensatoria, pero entonces, quizá sea demasiado tarde.

Por último, con el objeto de estimular a las comunidades Indígenas a exportar, recomiendo crear " centros especializados de intermediación mercantil salesianos" en todos los colegios del mundo, En los que a los alumnos que quicieran realizar un servicio social, y así apoyar a nuestros hermanos con el fin de procurar la venta del sus producto en el exterior. Esta sería una asociacion civil sin fines de lucro pero con una proyección internacional. Que de manera reciproca podría importar a la ves sus productos y así compensar las importaciones con las exportaciones, que realizan entre ambos, por medio de un trueque..

1 Capítulo I

Ver: Carbajal Contreras, Máximo. Derecho aduanero. Ed. Porrúa, s.a. México, 1990.

² Ver: Moreno Toscano, Alejandra. El siglo de la conquista. en: Historia general de México. Ed. El colegio de México. Cosío Villegas, Daniel (Coordinador) IV Tomos, México, 1977.

³ Lira, Andrés, y Muro, Luis. El siglo de la integración. En: Historia...Op. Cit. pp. 83 - 182.

⁴ Florescano, Enrique y Gil Sánchez, Isabel. La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico. En: Historia...Op. Cit. pp. 183 - 290.

⁵ Ver: Rosenzweig, Fernando. El desarrollo económico de México de 1877 - 1911. El Trimestre Económico. Vol. XXXII, FCE. México, 1965, PP 405 - 454.

⁶ Ver: Idem. p. 422.

⁷ Aunque algunos historiadores consideran que la estructura política de la Nueva España estaba tan corrompida y adaptada al esquema de arreglos personales, que muchas de las reformas borbónicas nunca llegaron a cumplirse, al menos a sí lo consigna el propio virrey Revilla Gigedo al rendirle cuentas al rey de sus esfuerzos por cumplir la Ordenanza de Intendentes de 1786. Ver Rosenzweig. Op. Cit. p. 410.

⁸ Ver: Villoro, Luis. La revolución de independencia. En: Historia...Op. Cit. pp. 303 - 346.

⁹ En aquella etapa independentista, dada la urgencia por establecer y consolidar las instituciones de la nueva república, fue común que los particulares ilustres se solidarizaran en las diferentes tareas para conformar un aparato de gobierno, así lo demuestra Estaban de Antuñano (fundador de la industria textil en Puebla) al señalar los principios que, asu ver, deberían regir el establecimiento de una hacienda pública, como la economía de gastos públicos; fomentar la industria de los subditos; pedir prestado a largo plazo; y establecer los impuestos a la industria. ver: Antuñano, Estaban. Ideas vagas para un plan de hacienda pública. En: Matute, Alvaro. México en el siglo XIX, analogía de fuentes e interpretaciones históricas. UNAM - IIE. México, 1972, pp. 131 - 139.

¹⁰ Ver: Vázquez, Josefina. Los primeros tropiezos. En: Historia...Op. Cit. pp. 1 - 69.

¹¹ Ver: Rivaspalacio, Vicente. México a través de los siglos. Tomo IV, México, p.38. Ahí se consigna la dificultad de organizar la aduana, e incluso, el contrabando suspicado por el propio gobernador Dávila, en el estado de Veracruz.

¹² Idem. p. 177.

¹³ Ver: Dublan, Manuel, y Lozano, José María. Legislación Mexicana, Edición Oficial, México, Tomo IX, 1878, p. 160-199.

¹⁴ Ver: Florescano, Enrique. Lanzagorta, María del Rosario. La economía mexicana en la época de Juárez. Secretaría de Comercio. México, 1982, pp. 66-102 y Alejo, Francisco J. La carga fiscal en México. Comercio Exterior. Feb. 1963. pp. 80 - 82 y Abr. 1963. pp. 169 - 173.

¹⁵ Si bien las alcabalas (o impuestos aduaneros interiores) trataron de abolirse desde 1857 por que limitaban la unificación del mercado y el encarecimiento de los precios, su permanencia obedecía al volumen de la recaudación que representaban para los estados, y en algunos casos, al grueso de los ingresos por tributación.

¹⁶ Ver: El Colegio de México. El comercio exterior de México, 1877 - 1911. México, 1960, p 466-509.

¹⁷ Idem. p.476.

¹⁸ Ver: Semo, Enrique. Reflexiones sobre la revolución mexicana. En: Interpretaciones de la revolución mexicana. Ed. Nueva Imagen - UNAM. México, 1979, PP. 135 - 150.

¹⁹ Ver: Gilly, Adolfo. La guerra de clases en la revolución mexicana. En: Interpretaciones...Op. Cit., pp.21 - 53.

²⁰ Ver: Turner, John K. México bárbaro. Ed. Coesta - Amic. México, 1974, pp. 54 - 102.

²¹ Ver: Womack, John. La economía en la revolución (1910 - 1920). Historiografía y análisis. En: Revista Nexos, año 1, núm. 11, México, nov. 1978, pp.3 - 11.

²² Ver: Diario Oficial de la Federación del 30 de agosto de 1935.

²³ Ver: Meyer, Lorenzo. La encrucijada. En: Historia...Op. Cit. T. IV. pp. 201 - 280.

²⁴ Ver: Solís, Leopoldo. La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas. SXXI, México, 14ª ed., 1985, pp. 83 - 107.

²⁵ Ver: Barra, Armando. Los herederos de Zapata. Movimientos postrevolucionarios en México. Ed. Era, México, 1985. pp. 68 - 78.

²⁶ Ver: Ondarts, Guillermo Raúl. La desprotección arancelaria en América Latina. En Comercio Exterior, vol. 37, núm. 7, julio 1987. pp. 538 - 541.

²⁷ Ver: Guillen Romo, Hector. Orígenes de la crisis en México 1940 - 1982. Ed. Era, México, 1984, pp. 20 - 70.

²⁸ Tan sólo en el periodo de 1950 a 1967 por concepto de impuestos indirectos, los subsidios otorgados impidieron al estado recaudar más de 16,000 millones de pesos, y a esta cantidad deberían agregarse los impuestos no cobrados por subsidios a las utilidades de las empresas, en cuyo caso la cifra de estímulos sería mayor. Ver: Alejo, Francisco, J. La carga fiscal en México. Su evolución e importancia. Comercio Exterior. Febrero de 1969. pp. 169 - 173.

²⁹ La carga fiscal sobre las importaciones pasó de 17.8% en 1940 a 13.7% en 1965. Ver: Izquierdo, Rafael. El proteccionismo en México. F.C.E. y el Trimestre Económico. Tomo I, Colección: serie de lecturas, núm. 4, 1973.

³⁰ Ver: Excelsior. 23 /II/1983.

³¹ Hasta 1984, México reestructuró 23,000 M.D. con la comunidad financiera internacional. Ver: Dávila Fuentes, Alejandro. La crisis financiera en México, E.C.P.- IIE-UNAM, 1986, pp. 190.

³² Ante la perspectiva de crisis financiera, el gobierno inició el rescate financiero de las empresas privadas con el programa multimillonario llamado FICORCA, consistente en la venta de dólares a los empresarios a precio preferencial e incluso, a crédito.

³³ Ver: Nacional Financiera. Carta de intención. En: El Mercado de Valores, año XLIII, No. 47, nov., 1982.

- ¹⁴Una versión detallada de las dificultades de corto plazo de la economía en los años de 1982 - 1985 la proporciona el propio Secretario de SECOFI de aquéllos años. Ver: Hernández Cervantes, Héctor. La promoción de exportaciones y la liberación del comercio exterior. En: Comercio Exterior, vol. 35, No. 11, México, Nov., 1985, pp. 1035 - 1036.
- ¹⁵Una crónica de las tirantes negociaciones comerciales entre ambos países puede consultarse en: Weintraub, Sidney. México frente al acuerdo de libre comercio Canadá- E.U., Ed. Diana, México, 1989, p. 18-44.
- ¹⁶Ver: Vega Cánovas, Gustavo. Las relaciones comerciales entre México y E.U.: evolución reciente y perspectivas para el futuro. En: México ante el libre comercio con América del norte, COLMEX, México, 1991, pp. 167-207.
- ¹⁷Ver: Ortiz Wadgymar, Arturo. El sector externo mexicano desde una perspectiva de largo plazo. En: Comercio Exterior, vol. 46, No. 3, México, marzo, 1996, pp. 241-242.
- ¹⁸Hasta 1987, nuestro país exportó a América latina sólo 3% del total de mercancías, mientras que en el mismo año, los E.U. absorbieron el 64%. ver: México frente...Op. Cit. p.29.
- ¹⁹En esa época se conjugaron dos elementos decisivos para el inicio de la apertura comercial mexicana: el gran déficit comercial estadounidense de 1985 (calculado en 532,000 M.D.) junto con su débil estructura financiera (un endeudamiento interno neto de 4 billones de dólares) obligaron al gobierno de Reagan a defender con ferocidad los intereses comerciales de E.U., lo cual anunciaba una nueva era de proteccionismo, y los acuerdos con el FMI que obligaban a nuestro país a ampliar el proceso de apertura a pasos acelerados. Ver: Ortiz Wadgymar, Arturo. El sector externo. Op. Cit. p. 241.
- ²⁰El 24 de julio de 1985, el gobierno hizo explícita su cambio de estrategia de política económica, con lo que se refiere a la apertura, se eliminaron los permisos previos a la importación de 3,604 fracciones arancelarias; la modificación de los actuales niveles arancelarios y su reducción en 0% para insumos de la agricultura, 5% para maquinaria, equipo y sus componentes, 10% para materias primas y bienes de capital, 15% para productos intermedios, 20% para bienes fabricados en el país, 25% para bienes intermedios de mayor elaboración, 30% para partes y componentes de maquinaria cuando existe elaboración nacional, 40% para productos finales, y 50% para productos de consumo final no prioritarios. Ver: Gobierno de México. Medidas recientes de política económica. En: Comercio Exterior, vol. 46, No. 3, México, marzo, 1996, pp. 241-242. Una explicación más precisa sobre las cuotas arancelarias por tipo de bien, así como de las medidas de protección comercial de México se encuentran expresados en: Gobierno de México. Memorandum sobre el régimen de comercio exterior de México. Comercio Exterior, México, feb., 1986, pp. 189 - 202.
- ²¹Una exposición más amplia de dichas ideas puede consultarse en: Senado de la República. El comercio exterior de México con el mundo, Relatoría, México, mayo 1990, pp. 90. También en: Wintreub, S. México frente...Op. Cit. p. 54. y Vega C. México frente...Op. Cit. p. 189.
- ²²Para verificar las escasas posibilidades de competencia sectorial ver: Casar, José I. El sector manufacturero y la cuenta corriente. Evolución reciente y perspectivas. Ahí señala que a pesar del gran dinamismo de las exportaciones nacionales, todavía en 1990, el país seguía especializado en la industria maquiladora y el petróleo; si bien durante 1980-1990, la industria nacional aumentó su productividad general, solamente tres ramas presentan una ventaja comparativa clara o más específicamente, estas ramas son las que muestran mejores condiciones de competitividad en un ambiente de apertura externa, ellas son: envasado de frutas y legumbres, vidrio y automóviles, en ese orden de importancia respectivamente. Ver: La industria mexicana en el mercado mundial, FCE - El Trimestre Económico, No. 80, pp. 384. En cuanto al desmantelamiento de los apoyos fiscales al sector industrial, durante 1986 a 1992 mostraron un decremento constante, si en el primer año su tasa de crecimiento era de 65%, para el último año sólo lo hicieron en 7.1 puntos porcentuales; entre los apoyos más afectados se encuentran los CEPROFIS y la DEPRECIACIÓN INMEDIATA, que en 1992 desaparecen por completo del esquema de apoyos; en cuanto a los apoyos por tipo, también se aprecia una disminución severa en los renglones de fomento a la inversión; pequeña y mediana empresa; empleo; e investigación y desarrollo. Ver: Clavijo, Fernando y Valdivieso, Susana. La política industrial en México de 1988-1994, en: La industria mexicana...Op. Cit. p. 51- 56.
- ²³La radiografía del sector industrial muestra que de 1989 a 1994, la estructura económica, atendiendo al tamaño de las empresas por su personal ocupado, prácticamente se mantiene sin cambios, salvo por el aumento registrado en la microempresa de 5%, y una disminución relativa de empresas pequeñas (3%), medianas (1%) y grandes (1%) -ver cuadro 1-. Empero, las grandes empresas absorben 77% de los ingresos, esto representa una reducción de 6 puntos porcentuales con respecto a 1988, aunque ahora dichos ingresos se reparten entre menos empresas. Por otra parte, los pequeños talleres representan más del 50% de las empresas y se agrupan en los oficios tradicionales (carpinterías, molinos, herrerías, etc.), participando marginalmente del PIB, del ahorro nacional (cuadro 2) y de los eslabones productivos. En el otro extremo de la estructura se encuentran los establecimientos que concentran la productividad, el desarrollo tecnológico, los nuevos esquemas administrativo-financieros y la inversión. Se observa a grandes rasgos, que las empresas líderes por rama de actividad son de capital transnacional y/o tienen vínculos financieros con él (cuadro 3), y como en este sexenio se reformó la Ley de Inversiones Extranjeras (mayo 1989) que permite 100% de capital extranjero de las empresas o la capitalización total con inversión foránea, casi el 50% de las ramas más dinámicas (software, automotriz, electrónica, etc.) son controladas por dichas empresas.
- ²⁴Ver: Mátar, Jorge. México: desempeño exportador y competitividad internacional, En Comercio Exterior. Vol. 46, No. 3, Méx., Marzo 1996.
- ²⁵En los primeros años de esta década, mientras que la tasa promedio de crecimiento de las exportaciones rebasaba los 13 puntos, los requerimientos externos lo hacían en 1%. Por otra parte, Juan Pablo Arroyo y Oscar Guerra Ford consideran que en los primeros años del gobierno salinista, dichos porcentajes alcanzados se explican más por la caída de las ventas externas del petróleo que por la dinámica de crecimiento de las manufacturas. Ver: Evolución y transformaciones de la economía mexicana en la década de los ochenta. En: Investigación Económica. No. 200, nov-dic. 1991, pp. 67-84.
- ²⁶Este giro en la política significó que los apoyos tradicionales de fomento a la inversión: los de tipo sectorial; a la pequeña empresa, etc., de 1983 a 1992, prácticamente se redujeron a cero y la producción nacional protegida con licencias de importación (salvo el petróleo) disminuyó casi en 80% de 1985 a 1990; en tanto que la desregulación creció a pasos agigantados con más de 100 normas abrogadas y la modificación sustancial de reglamentos y leyes que afectan a los sectores de transporte, telecomunicaciones, industria

eléctrica, de transformación, etc.(87). Ver: La industria mexicana...Op. Cit. p. 68 - 91. Entre los programas de apoyo a las exportaciones se destaca el PITEX y ALTEX (importación sin arancel y devolución del IVA, respectivamente) pero también existe el Eoex, Femex, Drawback, etc. La falta de evaluación y el impacto de estos programas sobre la estructura industrial ha sido consignada por Enrique Dussel en: La nueva política industrial ¿buenas intenciones? En *Economía Informa*, 249, jul-ago. 1996, p.17-20.

⁴⁷ De 1115 empresas y organismos estatales registrados en 1982, sólo quedaron 219 en 1994, es decir una reducción de más de 80 %. Ver: Rogozinski, Jacques. La privatización en México. Razones e impactos, Trillas, México, 1997, pp. 107 -142.

⁴⁸ Ver: Casar. La industria mexicana...Op. Cit. 309 - 384.

⁴⁹ Algunos estudios han mostrado que el grado de concentración técnica promedio de la industria manufacturera desde 1984-93 pasó de 57% en 1984 a 63% en 1993, siendo la tasa anual de crecimiento de 1%. Pero al nivel de subsector el índice anual se dispersa en diversas direcciones, mostrando así las diferentes peculiaridades de la dinámica industrial. Las industrias intensivas en mano de obra por ejemplo, aumentaron el índice en 1.17% anual, mientras que las industrias intensivas en capital mostraron un decremento en - 0.43%. Los expertos atribuyen dichos cambios tanto a la nueva dinámica industrial mundial como a las condiciones específicas de la economía nacional. En el primer caso, las empresas grandes han visto ampliar sus posibilidades de producción porque pueden incorporar nuevos esquemas productivos: grupos de trabajo, sistema "justo a tiempo", subcontratación, etcétera. En el otro caso, las empresas pueden considerar el estímulo económico de invertir en México para incrementar sus ganancias, en ello intervienen condiciones productivas internas o externas tales como: el comercio intrafirma a través de sus sucursales, los diferenciales de precios para varias líneas de productos importados, en cuyo caso se puede cambiar la estrategia de producción y convertirse en importadora. En ambos casos las empresas grandes estarían modificando su estructura productiva y el grado de concentración técnica, pero no para crear eslabones productivos internos o el arrastre de empresas nacionales hacia el crecimiento, sino para incorporarse de manera más efectiva hacia la nueva dinámica de la demanda internacional y/o a los planes productivos de su casa matriz. Domínguez, Lilia y Brown, Flor. La estructura industrial mexicana en un contexto de apertura comercial. En: *Investigación Económica*. Vol. LVII. Núm. 222, oct-dic. 1997, pp. 73-103. Y Gutiérrez Vidal, Manuel. Los sectores industriales en México: Perspectivas frente al TLC. En *Investigación Económica*. Núm. 210, oct-dic., 1994, pp. 205-223.

⁵⁰ Otro elemento adicional que condiciona la dinámica y problemática industrial se refiere a la concentración geográfica de las manufacturas. Existe un paralelismo entre la concentración industrial y los tres polos de desarrollo regional del país, identificados por las entidades del D.F. y Edo. Méx., Jal. y Gto., N. L. y Coah., que en conjunto (19 %) concentran casi el 35 % de los establecimientos y generan más del 50% del empleo. Ver: INEGI. Censos Económicos 1994.

⁵¹ En efecto, los déficit comerciales mostrados durante los años 90 no se pueden considerar normales como parte de la estrategia de crecimiento con apertura comercial, sobre todo cuando se establecen metas y programas de crecimiento con promoción de exportaciones, como en los casos de Corea, Taiwan y Japón. En nuestro caso, la falta de dichos programas, o más específicamente, la carencia de compromisos sectoriales redujo en el desplazamiento de producción nacional, así lo demuestran las tasas de crecimiento promedio anual del PIB y de las importaciones en dos periodos diferentes y con política comercial radicalmente distinta: entre 1971-1981 el PIB creció a una tasa promedio de 6.7% y las importaciones a un ritmo de 12.1%; mientras que de 1982 a 1991, el PIB creció en 2.1%, pero las importaciones triplicaron el esfuerzo nacional con tasas de 6.3%. Una excelente relatoría de la política económica de promoción de exportaciones en estos países la ofrece el artículo de Sachs, Jeffrey. Políticas comerciales y tipo de cambio en programas de ajuste orientados al crecimiento. En: *Estudios Económicos*. Vol. 3. No.1, 1988, pp. 205-230. Para verificar los datos asentados ver: Banco de México. Informe anual, años: 1984, 1988, 1993. y F.M.I. *International Financial Statics*, Washington, varios años.

⁵² Para el periodo de 1988 a 1994, la distribución del crédito de la banca privada privilegió las ganancias especulativas, al otorgar en promedio 22.5% del crédito a la Industria de la transformación; mientras que los subsectores de servicios y comercio, recibieron cerca del 45.0%, sin embargo, el crecimiento anual es impresionante, ya que pasaron de recibir 29.7% en 1989 a 52% en 1994. Ver: Nacional Financiera La economía mexicana en cifras, Ediciones 1992 -1995.

⁵³ Felipe Zermelo encuentra una relación de tasas de crecimiento PIB/Importaciones de dimensiones peligrosas, ya que de 1971 a 1981 el coeficiente muestra una proporción de 1.8, y de 1982 a 1991 la relación se dispersa a 5.25. Cuando verificamos los datos por rama de actividad, observamos el grado de desplazamiento de la producción nacional por las importaciones es mayor en aquellas actividades dedicadas a ampliar la capacidad productiva. En efecto, de 1989 a 1992 el saldo comercial del subsector Maquinaria y Equipo, virtualmente rebasó el 100%, al pasar de -6,391 M.D. a -14,733 M.D.; en Petroquímica se mantienen saldos fijos para el periodo de - 780 M.D.; en Química también se rebasó el 100% con -1,369 M.D. (en 1989) a -2,806 (en 1992). En 1982, los datos de Zermelo reportan un nivel de producción de bienes de capital de 48% con respecto al año anterior, para 1991 el esfuerzo se materializó en sólo 38%. Una relación similar muestra la caída de la inversión nacional, de 1970 a 1981 se registró una tasa de crecimiento de 8.9%, la inversión pública alcanzó un ritmo de 11.6% y la privada casi 7.5%; para 1982-1993 los porcentajes alcanzados respectivamente son: - 0.8%, -6.3 % y 4.2%. Ver: Zermelo, Felipe. La estructura productiva y el desarrollo de la economía nacional. *Economía Informa* No. 235, feb / 95. pp. 4-7, y Levy Orlik, Noemí. Pactos: ¿Instrumentos adecuados para el crecimiento? En: *Economía Informa* No. 235, feb. /95. pp. 36-46.

⁵⁴ Ver: Ten Kate, Adrian y De Mateo Venturini, Fernando. Apertura comercial y estructura de la protección en México. Estimaciones cuantitativas de los ochenta. En: *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 4, México, abr/1989. pp. 312 - 329. Y de los mismos autores: Apertura comercial y estructura de la protección en México. Un análisis de relación entre ambas. De la misma revista para jun/89. p. 497 - 511.

⁵⁵ Idem. p. 315 - 319. Dicho análisis despeja la ilusión de que los permisos otorgan una protección efectiva a la industria, sobre todo, cuando se combina con periodos de inestabilidad cambiaria.

⁵⁶ Ver: Maerker, Gunter. Valoración aduanera. La base gravable del impuesto de importación. Ed. GUMA, México, 1996, pp. 189.

⁵⁷ Ver: Wálker, Jorge. En busca de un nuevo derecho aduanero. En: *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 6, México, jun/1989. pp. 485 - 489.

¹⁶El arreglo científico para la codificación de mercancías es a partir de dos principios generales: atendiendo a la naturaleza o composición de las mercancías, y según su uso, destino, función o sus cualidades. Para una revisión de las diferentes fracciones arancelarias y los aranceles de que son objeto, véase Fracciones arancelarias y plazos de desgravación del Tratado de Libre Comercio con América del Norte. Ed. Porrúa - SECOFI, 1994, pp.978.

¹⁷En el capítulo dos, nos acercaremos a la evolución que ha tenido el concepto de valor en aduana en el seno del GATT.

¹⁸Maerker. Op. Cit. p. 22 - 23.

¹⁹Ver: Artículo 52 de la Ley Aduanera de 1979.

²⁰Este valor debe incluir los costos de envases, los gastos de embalaje, las comisiones y gastos de corretaje, regalías y derechos de licencia, el transporte, seguros, y gastos conexos.

²¹No extraña la singular rigurosidad del artículo 67 donde se consigna la aceptación del valor declarado por el importador si y sólo si: no hay vinculación entre compradores y vendedores (o si existe, demostrar que ésta no influye en el precio pagado), donde no existan restricciones a la enajenación de las mercancías; que el precio pagado no dependa de alguna condición o contraprestación a favor del vendedor; que no exista reversión o que no haya utilidades posteriores para el exportador, después de la venta o importación de las mercancías. La precisión se puede obtener del artículo citado en: Nueva Ley Aduanera Correlacionada y Resolución Miscelánea de Comercio Exterior 1999. Ed. AAADAM, México, 1999.

²²El artículo 71 dispone los siguientes métodos de valoración, aquí no sería conveniente su explicación, por tal motivo, entre paréntesis colocamos el artículo correspondiente a la Ley Aduanera: Valor de Mercancías Idénticas (art. 72); de Mercancías Similares (art. 73); de Precio Unitario de Venta (art. 74); Reconstruido de las Mercancías Importadas (art. 77); y la determinación del valor a través de la aplicación flexible de los anteriores métodos, los cuales se utilizarán en orden sucesivo y por exclusión (art. 78).

²³Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de febrero de 1994.

²⁴El Pedimento aduanero es un formato que desglosa las características de las mercancías importadas y las correspondientes contribuciones fiscales, según la fracción arancelaria de que se trate..

²⁵De 1993 a 1996 se han publicado cerca de 12 listas de precios estimados, que contienen mercancías diversas, desde calzado, hasta herramientas. Ver: Maerker. Op. Cit. p. 128 - 134.

²⁶En anexo se muestra el formato de pedimento aduanero para certificar que únicamente contiene información del resultado de la determinación del valor más no la serie de pasos que lo determinaron.

²⁷En la práctica, sólo con el mecanismo aleatorio de selección se determina si las mercancías son sujetas a practicarles el reconocimiento aduanero y del segundo reconocimiento (artículo 43 de la Ley Aduanera). Las reformas del artículo 43 en 1996 establecen que el segundo reconocimiento (que es aplicado por un dictaminador privado) deberá practicarse independientemente del resultado del primero, no obstante esta reforma ha sido postergada hasta la fecha. Por lo demás, Nuestras leyes también han creado las categorías jurídicas de verificación de mercancías en transporte (artículos 16 constitucional; 144 de la Ley Aduanera; 34 del reglamento Interior del Sistema de Administración Tributaria; y 38 del Código Fiscal de la Federación) y la visita domiciliaria (con fundamento en el artículo 16 de la Constitución y 155 de la Ley Aduanera), ambos constituyen el que-hacer de auditoría de las autoridades aduanales ante la evidencia de fraude y/o para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose a las leyes respectivas. Ver: Rojas Rivas Arturo. "Facultades de comprobación. En: AAADUANA. Núm. 10, marzo, 1998. pp. 4 - 10. Y de ese mismo número, el artículo de Gómez Abad Joaquín. "El reconocimiento aduanero". pp. 11 - 15.

²⁸La Hoja de Cálculo y la Manifestación del Valor, aunque tienen la misma finalidad, a saber: hacer efectiva la entrada de mercancías con el pago de los impuestos correspondientes, son documentos distintos. La manifestación del valor se elabora en un formato libre, mientras que para la hoja de cálculo existe un formato oficial, ambos documentos los elabora el importador y sólo entrega una copia de la manifestación del valor al agente aduanal, quien se encarga del despacho de las mercancías, la hoja de cálculo contiene: los datos de referencia del importador, vendedor y mercancías, una batería de preguntas para determinar el método que corresponde al cálculo de impuestos (recordemos que la ley reconoce seis tipos), otra batería de preguntas sobre el tipo de gastos incrementales y no incrementales, las referencias del pedimento y los espacios correspondientes para rúbrica y fecha de elaboración. Tomado del Seminario: "La manifestación del valor en aduanas, llenado e implicaciones fiscales." Grupo ZEGO, Ciudad de México, sep/1999.

²⁹Ver: "Precios estimados, precios mínimos, precios oficiales, la experiencia mexicana." En: relatoría del seminario de "Valor en Aduana", patrocinado por la AAADAM. Ciudad de México, May/1999.

³⁰Idem. p 7.

³¹El dumping es considerado como la discriminación de precios por parte del productor; es una estrategia de las empresas que implica perder utilidades hoy, para duplicarlas mañana. En términos gruesos, la empresa que practica el dumping otorga un precio menor al comprador para eliminar a su competencia y, una vez posesionada del nuevo mercado, puede volver al mismo sistema de precios o a uno mayor. Las subvenciones son subsidios u otros apoyos directos e indirectos que otorgan los gobiernos a sus empresas para que éstas logren ganar mercados. Ambas prácticas se consideran desleales en el comercio porque al inyectar recursos a las empresas, se distorsiona la formación de los precios y del ejercicio libre de la competencia.

³²Las modificaciones al artículo 131 de la constitución en materia de comercio exterior fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 1986.

³³En virtud de que el Código antidumping del GATT no es una ley, y por tanto, no exige su observancia para resolver controversias entre países ante tribunales; muchos de los países miembros, sólo utilizan el Código como instrumento de negociación, pero su estrategia de defensa se elaborada y apoyada bajo el amparo de las leyes locales. Ver: Ortega Gómez Armando F. El sistema antidumping mexicano: factor crítico de la apertura comercial. En: Comercio Exterior, vol. 39, núm. 3, México, mar./1989. pp. 206 - 214.

³⁴Ver: diario Oficial de la Federación del 31 enero de 1986.

⁷⁵En la legislación mexicana, se prevé que la investigación debe realizarse si el denunciante acredita una representatividad del 25% de la producción nacional. Ver: SECOFI. Sistema Mexicano contra prácticas desleales de comercio internacional. 3ª edición, México, 1988, pp. 7 - 10.

⁷⁶Otro de los elementos involucrados en la práctica de la protección es el rigor de la querrela presentada, muchos empresarios todavía no se han hecho de los recursos técnicos o de personal especializado que les permitan integrar la queja para su seguimiento con éxito. De hecho, en 1989 cerca del 60% de las quejas fueron desechadas, y a decir del director de Cuotas Compensatorias de la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior de esos años, las quejas van desde la al reclamo de más protección arancelaria, hasta casos de contrabando. Ver: Ortega. El sistema antidumping... Op. Cit. p. 211 - 212.

⁷⁷Hasta 1992 existían 89 laboratorios particulares acreditados por el gobierno, pero no existía un centro de metrología legal, las disposiciones del congreso con respecto a este tema, dieron fruto para la creación del Centro Nacional de Metrología y de la Comisión Nacional de Normalización, para hacer más transparente las reglas y normas y certificar las unidades de verificación y de laboratorios de prueba y medición. Ver: La industria... Op. Cit. p. 64 y 82.

⁷⁸Idem. p. 214.

⁷⁹Para efectos de demostración, en el texto sólo incorporamos la columna "resolución definitiva" contra el "total de investigaciones", cuando lo correcto era tomar la columna "revisión definitiva" junto con los "recursos de revocación", y con seguridad, los porcentajes obtenidos serían todavía menores. Ver: Idem. p. 69. Las cifras de 1987 a 1989 se encuentran en Ortega. El sistema antidumping... Op. Cit. p. 210 - 211.

⁸⁰Las disposiciones generales del artículo VII, suponen que los países deben adoptar el nuevo Código de Valoración, sin embargo, se extiende el plazo para de su adopción para países en desarrollo, e incluso, si es el caso, los países afectados por su esquema tributario, pueden anteponer una prórroga de tres años más para su implementación.

⁸¹Para agilizar el despacho de las mercancías, la legislación aduanera incorporó las garantías globales, que amparan las actividades de un importador por un periodo de doce meses y por un monto igual al 10% de las contribuciones que realizó el importador en los últimos doce meses. Ver artículo 36 de la Ley Aduanera.

⁸²Diario Oficial de la Federación del 28 de febrero de 1994.

⁸³Estos requisitos tienen que ver con el volumen total de importaciones anuales; el monto de capital social de la empresa y/o estar inscrito en el Registro de Revisión de origen, ver artículos 36 y 144 de la Ley Aduanera y su reglamento.

Capítulo II

1 Calzada, Feliciano. Derecho Constitucional, Harla, México, 1990, p.160.

2 Bannock G. Baxter R., y Davis E. Dictionary of Economics, Penguin Books, Fifth Edition, London, 1992, p.123.

3 Gonzalez M., Rios J., Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, Quinta Ed., México, 1994, p.349.

4 Idem. p.551.

5 Idem. p.160.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Capítulo III

85 Witkar, J., La defensa jurídica contra prácticas desleales de comercio internacional, Ed. Porrúa, México, 1ª Ed., 1987.

Ley de Comercio Exterior.