

608  
2er



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

APUNTES PARA LA HISTORIA JURIDICA DEL  
COMERCIO EXTERIOR MEXICANO



DERECHO



FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA AUXILIAR DE  
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
JOSE LUIS ORTIZ FLORES



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **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 está 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.

APUNTES PARA LA HISTORIA JURIDICA DEL COMERCIO  
EXTERIOR MEXICANO

Preámbulo

CAPITULO PRIMERO

Antecedentes del Comercio Exterior Mexicano.

Generalidades.

- I.- Epoca Prehispánica.
- II.- Epoca Colonial
- III.- Epoca Independiente.
- IV.- Epoca Contemporanea.

CAPITULO SEGUNDO

Legislación y Generalidades sobre el Comercio Exterior en México.

Introducción.

- I.- Fuentes Jurídicas del Comercio Exterior.
  - A).- Exportación e Importación.
  - B).- Comercio Exterior y Comercio Internacional.
- II.- Organización Institucional que interviene en la Política de Comercio Exterior.

CAPITULO TERCERO

Elementos y Documentos Relacionados con la Exportación Actual.

- A).- Contratos y Convenios Internacionales.
  - B).- Seguros para la Exportación.
  - C).- Agente Aduanal.
    - I.- Factura Comercial.
    - II.- Permisos de Exportación.
    - III.- Lista de empaque y Conocimientos de embarque.
    - IV.- Certificado de origen.
    - V.- Certificado de Contraste y Certificado de Calidad.
    - VI.- Certificados Sanitarios.
    - VII.- Visa Consular.
    - VIII.- Tarifa de Impuesto a las Exportaciones.
- Conclusiones.  
Bibliografía.

## Preámbulo

El desarrollo tecnológico, científico y jurídico alcanzado por nuestro país en los últimos tiempos, ha puesto de manifiesto la necesidad de ampliar y actualizar los conocimientos de los profesionales en sus distintas ramas de actividad. Más aún, cuando el desarrollo logrado sólo ha sido parcial, puesto que existen problemas innegables de tipo social para los que urge soluciones inmediatas entre otros el analfabetismo, la insalubridad, la pobreza y la desocupación.

El licenciado en derecho, así, como otros profesionales que estudian el fenómeno social pueden y deben aportar soluciones como especialistas desde el punto de vista de su profesión, logrando con su actitud, que se tomen decisiones cuya repercusión legal y económica no sólo beneficie a los sectores público y privado a nivel empresarial, sino que repercutan a nivel nacional mediante la coordinación de sus esfuerzos.

Las relaciones que el licenciado en derecho tiene con los problemas sociales están basadas en el propio campo en que se desarrolla, ya sea dentro de la empresa o dentro del sector público.

Dentro del campo del sector público el licenciado en derecho tiene una íntima relación, ya que la información que rinden las empresas sirve de base para planear el desarrollo jurídico-económico del país, con base a la cuantificación, comparación y análisis de los hechos del pasado de la realidad presente y lo que se hará en el futuro; siendo partícipe de las decisiones que en cualquier momento se tomen en relación a los problemas que aquejan a país.

Uno de los motivos que me impulsarán a iniciar este estudio, es el convencimiento pleno de que es necesario que los licenciados en derecho se desenvuelvan en todos los campos de acción y especialización para la profesión de la cual formamos parte.

Uno de los campos en que el licenciado en derecho debe intervenir es el relativo al comercio exterior de México, motivo de este breve estudio que he juzgado interesante tratar. Al hacerlo, no pretendo abarcar todos los aspectos con él relacionados, antes bien, el enfoque que considero de mayor importancia es en el terreno de las exportaciones, porque siendo México un país cuya balanza comercial es deficitaria, nuestros esfuerzos deben encaminarse a encontrar y aplicar las soluciones necesarias para corregir esa anomalía y coadyuvar el progreso de nuestro país.

#### Concepto de Comercio Exterior.

Es la acción de comercio, tráfico, negociación de las personas y de los pueblos; en consecuencia y definiendo:

Es la actividad por la cual se compran, venden o permutan bienes económicos, es decir, el comercio es la relación que existe entre el productor y el consumidor, con una misión de tratar de satisfacer las necesidades del mercado y atenderlas oportunamente, al menor costo posible, evitando una deficiencia en el producto.

El comercio se puede dividir en : Comercio exterior o internacional que es aquel que se lleva a cabo entre varias unidades políticas, es decir, entre dos o más países.

Comercio Interior es el que se desarrolla dentro del mismo país.

Comercio Interregional, se lleva a cabo entre varias regiones económicas geográficas.

Comercio Intraregional se desarrolla entre productos de una misma región.

## **CAPITULO PRIMERO**

### **ANTECEDENTES DEL COMERCIO EXTERIOR MEXICANO**

## GENERALIDADES

El objeto del comercio es satisfacer las necesidades del hombre, llevando los artículos o mercancías del productor o fabricante al consumidor. Por su conducto, estableciéndose por este hecho relaciones no sólo entre ciudades de un mismo país, sino también entre naciones.

El origen del comercio data de la época de los egipcios y chinos, quienes no pudiendo producir materialmente todo lo que necesitaban, cambiaban sus artículos por aquéllos que les eran necesarios. El comercio en su origen, se efectuó mediante la permuta o trueque de mercancías.

A medida que el tiempo transcurrió, el comercio fue adquiriendo un gran desarrollo. La moneda se conoció primero en forma primitiva (cacao, polvo de oro, etc.), más tarde esa moneda se perfeccionó con la metálica, ya troquelada. Finalmente se conoció el crédito, con cuyo auxilio el comercio ha llegado a alcanzar la importancia que tiene en nuestros días y que lo convierte en factor decisivo en la vida moderna.

## I.- EPOCA PREHISPANICA

Existían en el antiguo México dos regiones agrícolas completamente distintas condicionadas por su situación climática y geográfica: El altiplano y la tierra baja. En el altiplano se cultivaban preferentemente maíz, frijol, chile y otras plantas similares y eran cazados los animales que allí vivían. Además extraían en pequeñas cantidades algunos minerales. En la tierra tropical, por lo contrario, la cantidad de productos era mucho mayor, entre los más valiosos estaban el cacao y el algodón. Había gran variedad de pájaros tropicales, cuyas plumas fueron muy apreciadas y de alto valor. Es natural que con esta situación, los habitantes del altiplano se esforzaran por obtener la posesión de los productos de la región tropical. Uno de los procedimientos para ello fueron las expediciones de conquista; otro, el comercio exterior. He aquí la causa principal de la expansión del comercio en el antiguo México.

Esquivel Obregón, expresa lo siguiente: "Durante la época en que los mexicanos vivieron reducidos a los límites de la isla en el lago de Texcoco, donde seguramente se habían guarnecido contra la hostilidad de las tribus circunvecinas, el comercio debió haber sido embrionario, limitado a transacciones entre ellos mismos de los productos exigüos de su industria y de aquella tierra que ampliaban laboriosamente con sus huertos flotantes o chinampas, y de aquellas aguas no propicias para la pesca en grande. Pero las guerras afortunadas de Itzcóatl y sus sucesores abrieron la oportunidad de comerciar hasta lugares remotos hacia el sur y el oriente. Los Pochtecas o comerciantes se organizaban en caravanas para llevar a aquellos lugares, esclavos y productos de la industria de los mexicanos a cambio de piedras, metales, pieles, telas, trabajos de pluma y productos agrícolas de otras regiones más fértiles y cultas" (1)

El comercio se llevaba a cabo en el mercado, en donde se reunía

---

(1) Esquivel Obregón. Apuntes para la historia del Derecho en México, México. 1937 Tomo I, P.378

la población de importancia a intervalos regulares, era la costumbre celebrar el mercado cada cinco días, sin embargo, había lugares en los que el mercado (llamado tianguis) no se congregaba con frecuencia sino, por ejemplo, cada veinte días.

Para Friedrich Katz, "En todos los pueblos del Imperio mexicano, y del vasto país de Anáhuac, había mercado diario; pero de cinco en cinco tenían uno general. Los pueblos poco distantes entre sí celebraban este mercado en diferentes días para no perjudicarse unos a otros"(2)

Los comerciantes gozaban de grandes privilegios no sólo por su riqueza, sino por los grandes servicios que prestaban con sus informaciones y espionajes para lo que tenían que exponerse a grandes peligros. La muerte de uno de ellos por los habitantes de otros pueblos era considerada tan grave como la de un embajador, cuyas funciones muchas veces le eran confiadas.

Los mercados de mayor importancia en el Valle de México eran los de Tlatelolco, Azcapotzalco y Tacuba, a los que concurrían miles de compradores. A los conquistadores españoles les causó viva impresión la actividad de los mercados o tianguis y la enorme variedad de los productos que allí se expendían; son muy conocidas las descripciones que de ellos hicieron Cortés y Bernal Díaz del Castillo y años más tarde las que hicieron Cervantes de Salazar. Estos grandes recintos mercantiles se componían de numerosas construcciones y formaban parte importante del centro ceremonial. Se intercambiaban los productos y materias primas locales con los artículos procedentes de lugares distintos.

Fue notable la variedad de productos que se intercambiaban en los mercados; en los de México se vendían entre otras muchas cosas: sandalias

---

(2) Friedrich Katz. Situación social y económica de los aztecas durante los siglos XV y XVI. México, 1966, P.49

cuerdas, alimentos como maíz, frijol, cacao, chile y chia; hierbas medicinales; carnes de pavos, conejo, liebre, venado, pato y perro cebado; frutas, miel, almibar de caña de maíz, pulque y sal; colorantes para teñir telas, pinturas, cochinilla, vasijas de barro, vasos y platos de madera; cuchillos y navajas de pedernal o de obsidiana; hachas de cobre, maderas para construcción; leña, carbón de madera; pedazos de ocote para alumbrarse; papel de amate; pipas de carrizo o de barro; tabaco, peces, ranas, sillas, braceros; joyas de oro y plata, de plomo, de latón, de cobre, de estaño, de huesos, de caracoles y de plumas, se vendía piedra labrada y por labrar, adobes de madera.

Los mercados estan organizados en forma definida y rígida, observándose en ellos las siguientes reglas;

- 1.- El día de reunión era una especie de día festivo, durante el cual no debía hacerse otra cosa, más que mercadiar.
- 2.- Sólo era permitido comerciar dentro del mercado; el ejercicio del comercio fuera de él estaba prohibido por razones de orden religioso y social.
- 3.- Los diversos productos eran vendidos en lugares fijos y determinados; para cada mercancía había un lugar. Por ello Bernal Díaz explica que cada género de mercadería estaba de por sí, y tenía situados y señalados sus asientos, y Cortés afirma que las diferentes mercaderías sólo podían ser vendidas en lugares para ello determinados, lo cual se observaba estrictamente.
- 4.- Cuando menos en las inmediaciones de Tenochtitlán, existía una estricta centralización. El maíz base de todo alimento, podía ser producido a voluntad; pero todo lo demás estaba rigurosamente controlado.
- 5.- La venta se realizaba por pieza y medida, nunca por peso.
- 6.- Los precios de los productos vendidos en el mercado era determinados por lo jefes de los comerciantes.
- 7.- Hubo en el mercado tribunales especiales ya que el robo y otros delitos eran castigados severamente y con prontitud en el mercado, --

con mayor rigor que los cometidos en otros lugares. Y había jueces en los mercados que se ocupaban de todas las diferencias entre vendedores y compradores en el tianguis.

8.- Hubo un dios de los mercados y ferias, le llevaban ofrendas donde se hallaba el ídolo del tianquis como: ajos, tomates, frutas y otras hortalizas...etc., esto es todo aquello que se vendía en el mercado.

Existían ferias anuales a las que concurrían comerciantes provenientes de todas partes de México.

Diversos pueblos producían mercancías destinadas, en gran parte al mercado de exportación y que eran vendidas en todo el país, por ejemplo, en Cholula se encontraba la mejor cerámica y proveían con ella a Tenochtitlan y a las provincias adyacentes, también era muy apreciado el algodón del pueblo de Hueitlapan.

Las principales ferias anuales eran las de Coixtlahuaca, provincia mixteca; se hacía un mercado de mucha riqueza, y así acudían a él muchos mercaderes forasteros de todo México, de Tezcoco, Chalco, Xuchimilco, Cuyucan, Tacuba, Azcapotzalco, donde lo que se vendía era principalmente: resgates de oro, plumas, cacao, jícaras, ropa e hilo de colores que se hacía de pelos de conejo.

En la feria de Azcapotzalco se vendían esclavos y todos los de la comarca que tuviesen esclavos que vender deberían de acudir allí y no a otra parte según ordenanza puesta por los reyes. Lo mismo pasó en la feria de Izhuacan. En otras ordenaban se vendiesen joyas o piedras ricas como era en la de Cholotlan. En otras vendían ropas y jícaras ricas como en Tezcoco y loza curiosa. A la feria de Acolman había dado por que vendiesen allí perros, y que todos los que los quisiesen vender acudiesen allí a venderlos como a comprarlos.

Puede decirse que existían: un comercio local como uno exterior, ambos ampliamente desarrollados, y que en algunas regiones del antiguo México la producción de mercancías era realizada ya con vista al comercio.

El comercio y el alto grado de especialización de los mercados se encontraban especialmente evolucionados en el Valle de México; esto puede atribuirse a las condiciones particulares de las comunicaciones existentes. Las circunstancias de que el Valle estuviera unido por una red de lagos y de que el tráfico se realizara mediante embarcaciones, contribuyeron grandemente a este desarrollo y a la economía de México.

En los tiempos cercanos a la conquista, prácticamente todo el territorio mexicano estaba ligado por relaciones comerciales y los mercaderes mexicanos se reunían en Tlatelolco o Azcapotzalco para fijar el día de la partida; al llegar a Tochtepec los comerciantes se dividían, unos iban a la costa de Ayotla y otros a Xicalango, o sea que había dos rutas principales: Anáhuac-Xicalango y Anáhuac-Ayotla. La primera seguía a la región de Soconusco, Guatemala y América Central.

Había rutas de Tabasco a Honduras y también había comunicación de Honduras con el Caribe y Panamá, y hacia la costa del Pacífico, con Nicaragua desde Tabasco se partía de la laguna de Términos y de allí al Estero de Sabacuy, pasando por Champotón y Campeche; una ruta terrestre iba de Tecul, Yucatán, hasta la Bahía de Chetumal y de ahí, por vía marítima hasta Honduras. Había conexión entre la Laguna de Términos, Tabasco y Coatzacoalcos; de la base con la Península de Yucatán hasta Petén Itzá; de Tabasco a Chiapas, pasando por Zinacatan; de la provincia de Cimantón a Xicalango.

Afirma Jacques Soustelle "Que esos intercambios no explican por sí solas las relaciones económicas entre la Tierra Fría del centro y la Tierra caliente del sureste. Se exportaron joyas de oro, pero no se importó oro, se exportaron telas de algodón, pero no se importaban de

algodón. Es que el tributo o impuesto que se exigía a las provincias abastecía a México de materias primas, por ejemplo: la provincia Mixteca de Yoaltepec debía enviar cada año 40 discos de oro de un dedo, de Tlachquianco 20 calabazas de polvo; las de Cuahtochco y Ahuilizapan, 1600 fardos de algodón. Elaboradas en México, esas materias primas se convertían en telas o joyas y volvían a tomar el camino al sur sobre las espaldas de los cargadores que conducían pochtecos." (3)

El sistema monetario que utilizaron los aztecas como único medio de cambio y de valor fue el trueque, hay evidencias de que los mexicanos utilizaron varios artículos como medios de cambio e incluso como medio de acumulación.

Los granos de cacao eran los usados con más frecuencia y casi todos los cronistas los mencionan. Gonzalo Fernández de Oviedo explicaba que los caciques que heredaban tierras en las que había árboles eran tan estimados por los aborígenes como las monedas de oro por los cristianos. No había nada entre los naturales que no se pudiese comprar y vender por medio de esas semillas, como entre los cristianos con doblones de oro y dobles ducados; de esa manera, un conejo podía comprarse, un esclavo valía cien boyas de cacao, y por ocho o diez granos se podía conseguir una concubina.

Los granos de cacao se medían por Xiquipillis, medida que comprendía 8 mil de ellos; tres Xiquipillis o 24 mil granos hacían un canasto.

Otra clase de moneda eran unas mantas, llamadas patol cuachitle, y que casi únicamente servían para comprar artículos de primera necesidad. También usaban oro en grano, contenido en plumas de ánade, las

---

(3) Jacques Soustelle. La vida cotidiana de los aztecas en vísperas de la Conquista. México, 1956, P. 71.

cuales por su transparencia dejaban ver el metal que contenían y, según su grueso eran de mayor o menor precio.

En resumen, para Alberto Francisco Pradeu, los artículos empleados como medios de cambio en el Anáhuac (más tarde Nueva España) fueron los siguientes: " 1) Granos de cacao o cacahuatl. 2) Pedazos de tela de algodón o patolquachtli. 3) Polvo o granos de oro. 4) Plaquitas de estaño. 5) Moneda de 'azada' o tajaderas. 6) Cuentas de piedras. 7) Conchas coloreadas de rojo. 8) Aguilas de Moctezuma o quachtli." (4)

Por la especial naturaleza de su sistema monetario la política hacendaria de los mexicanos tuvo que plantearse recurriendo a la imposición de tributos en especie y en servicios, para hacer frente a los gastos públicos.

El tributo se basaba en un verdadero contrato de rescate; el derecho del vencedor sobre el vencido era doble, pero la ciudad victoriosa aceptaba renunciar en parte a él, a cambio de un compromiso que era el de recabar tributos; en ciertas ocasiones los pueblos se rendían entregando un gran tributo y conservando así su parcial autonomía.

Debido a la existencia de la Triple Alianza y de la ayuda que se prestaba en la guerra, había pueblos que tributaban a los tres señores conjuntamente, dividiéndose el producto del tributo en cinco partes, de las que dos tocaban a Tenochtitlan, dos a Texcoco y una a Tlacopan.

Los tributos que estaban obligados a pagar los pueblos sometidos a los mexicanos eran de dos clases: 1) en mercancías, y (2) en servicios especiales que debían prestar los habitantes de los mismos.

---

(4) Alberto Francisco Pradeu. Historia Numismática de México, México, 1950, P.P. 25-26.

Según, Diego G. López Rosado, "Los productos de cada provincia, riqueza e industria eran fijados con las características climatológicas; igualmente los tributos en especial. Así, era enorme la variedad de los artículos tributados y muy difícil de establecer su valor total. Cuando alguno de los pueblos tributarios sufría desastres económicos tales como la pérdida de las cosechas, se les eximía del pago y en ocasiones aún se les proporcionaba ciertas cantidades de alimentos. En materia de servicios personales, habitantes de los pueblos sometidos tenían la obligación de labrar las tierras señaladas por los vencedores, llevar cargas, bastimentos y armas a cuestras y aún proporcionar hospedaje a los guerreros del señorío al cual tributaban, y además aportaban contingentes para la guerra." (5)

También todos los habitantes de Tenochtitlan pagaban impuestos, con excepción de los dignatarios y sacerdotes, los niños huérfanos, los indigentes y los esclavos.

De los tributos recaudados, se destinaban considerables sumas al sostenimiento del monarca, sus familiares, su corte, a los gastos militares, a las donaciones, regalos, sacrificios para fines religiosos, al sostenimiento de artesanos y al pago de los empleados de la administración pública.

Era también cuantiosos los recursos destinados a la construcción y mantenimiento de las obras públicas, tanto los relativos a las calzadas, calles y canales como a los acueductos y edificios públicos como templos, palacios, escuelas y mercados.

---

(5) Diego G. López Rosado. Historia Económica de México, México, 1973. P.P. 52-53.

## II.- EPOCA COLONIAL

El comercio es una de las formas más antiguas de relación entre los hombres; la evolución del mismo, paralelo al desarrollo jurídico económico de los pueblos, ha presentado diversas etapas desde el intercambio directo de mercancías en forma de trueque, hasta las complejas operaciones que actualmente se llevan en el comercio internacional.

En México el comercio exterior se inició prácticamente en el momento en que los españoles desembarcaron en Veracruz.

La legislación virreinal permitió a los indios la venta libre de sus frutos y mercaderías, pero al igual que las demás actividades, ésta fue muy reglamentada y sólo se les permitía comerciar con los productos que cosechaban en forma directa y con las artesanías fabricadas por ellos, pero nunca en un comercio en forma, con el resultado de que se formó, en todas las ciudades de importancia, un monopolio de esta actividad en manos de los españoles y también de algunos criollos que se dedicaron, en buena parte, al comercio de los productos de país, sobre todo los textiles.

No se produjo ninguna transformación drástica e inmediata en los antiguos mercados o tianguis indígenas a raíz del establecimiento de la Nueva España y, aunque sujetos ahora a los reglamentos españoles, siguieron funcionando todavía a lo largo de los siglos XVII y XVIII debido a que las cantidades que se pagaban en ellos por derecho del lugar eran pequeñas y los mercados estaban localizados por lo regular hacia el centro de los pueblos y eran menos vulnerables al derecho de preferencia en la compra de tierras que las zonas aledañas. La temporada de mercados se ajustó al calendario cristiano y cambió a intervalos semanales al mismo tiempo que se adaptaba el sistema monetario, y por el uso de los granos de cacao desapareció.

Particularmente las poblaciones de blancos desarrollaron su vida comercial bajo el impulso de la municipalidad; al trazarse las poblaciones, se dejaron lugares para portales y expendios en todos los costados de las plazas lugareñas, y los municipios establecieron alhóndigas para ejercer un inicial control de precio y para regular en general las relaciones entre el productor y el consumidor.

Además de los mercados funcionaron las llamadas "ferias", a las que se refiere Manuel Carrera Stampa en los siguientes términos: "El pequeño mercado que llevaba sus artículos a las ferias anteriores de San Juan de los Lagos, de Saltillo, Chihuahua y Taos, compraba en ellas las mercancías que le ofrecía el gran comercio de exportación realizado en Xalapa y Acapulco. Vemos pues que el capitalismo comercial naciente en la Nueva España se adaptó a las condiciones que imponían los mercados y el estado social de la colonia. La importancia era suficiente para satisfacer la demanda de una población en constante aumento, como insuficientes fueron para surtir a la población las ferias interiores y los enormes contrabandos." (6)

Las mercancías que eran objeto de comercio interior formaban dos grupos principales: " 1.- Los productos y géneros con los que comerciaban en el interior y después se exportaban y los productos importados que posteriormente circulaban dentro de la Nueva España. 2.- El comercio que las provincias hacían entre sí, y principalmente entre la capital y las provincias internas, de artículos producidos en el país y que no se exportaban.

Entre las mercancías del primer grupo se encontraban el oro y la plata (casi siempre amonedados), cochinilla, azúcar, harina, añil, carnes saladas, cueros curtidos, zarzaparrilla, vainilla, jabón, pimienta de Tabasco. De los artículos de importación se comerciaba con vinos, ropas, papel, mercurio, hierro, acero, ferretería y mercería que venían de España.

—

(6) Manuel Carrera Stampa. Las ferias Novohispánicas. México.

1953. P. 80.

De China, por medio de Manila, venían sedas, algodón, cera y porcelana; y de Guayaquil cacao." (7)

Catalina Sierra afirma que: "La relación de los productos extranjeros con los nacionales en el consumo interno, era de 10 a 200. A propósito de las condiciones lamentables en que se ejercía ese comercio en la zona norte del país y haciendo referencia a los artículos europeos que entraban por el Puerto de Veracruz para surtir todo el territorio del virreinato; nos dice Miguel Ramos Arizpe; Estos en Cádiz son de segunda mano; en Veracruz, de tercera; en México, Querétaro y Zacatecas, de cuarta; en la feria de Saltillo donde se reparten cada año para el interior de la provincia, de quinta, y en cada lugar de éstos, a distancia de trescientas y también quinientas leguas de Veracruz, de sexta; pagando fuertes derechos. Así gana el extranjero, gana el comerciante de Veracruz, gana el de México, gana el de Saltillo y gana el de cada uno de los lugares anteriores; y solamente sufre el peso de tantas alcabalas, de tantos fletes de mar y tierra, de tantas y tan enormes ganancias, los infelices y desgraciados consumidores de las provincias internas." (8)

Los obstáculos más importantes que se opusieron al desarrollo del comercio interno fueron la falta de vías de comunicación y transportes adecuados, y el exceso de impuestos interiores, restricciones de todo tipo y monopolios, por parte de la Corona, de los artículos más productivos para el comercio interior.

Dice Manuel Yáñez Ruíz que: "Se conocieron tres clases de alcabalas, la "fija", que pagaban los vecinos por las transacciones que hicieron en el pueblo de vecindad; la llamada de "Viento", que pagaban en los mercados,

---

(7) Diego G. López Rosado. Ob. Cit. P.P. 264-165

(8) Catalina Sierra. El nacimiento de México, México. 1960 P. 165.

y la de "alta" mar, que se pagaba en los puertos secos y mojados, por las transacciones de artículos extranjeros." (9)

Para el comercio exterior la Corona Española se reservó para ella el derecho de comerciar con América, lo que constituyó un franco monopolio; de esa manera, las primeras provincias que sobre comercio se detectaron se referían al modo en que había de hacerse el comercio y a las personas que únicamente podían tomar parte en él. Sólo las ciudades de Sevilla y Cádiz, en España, tenían la facultad de ejercer el comercio con América y para ello se estableció en la primera, la Casa de Contratación, en 1503, por lo que pasó a ser el puerto metropolitano de todo el comercio de altamar.

"Las primeras ordenanzas revelan que el principal objeto de la fundación fue atender a un negocio de interés particular de los reyes. Se mandaba almacenar las mercancías que habían de mandarse a las Indias, se estudiaban las necesidades económicas de las colonias para saber lo que convenía mandarles así como a los mercados de Europa para saber dónde se podía comprar más barato.

Como excepción, se dio permiso a las Islas Canarias de comerciar directamente con América en todo género de mercancías que no fueran de lujo ni de las prohibitivas por la Ley, y la Casa nombró un funcionario que inspeccionara la carga; pero la lejanía de Sevilla ocasionó que este comercio fuera fuente abundantísima de contrabando.

El tráfico mercantil sobre la base de monopolio personal de los reyes, dió pronto el resultado de que la colonización Española no progresara.

---

(9) Manuel Yáñez. El problema fiscal de México. México, 1958, P. 84.

Por eso en 1504 se decretó la libertad por diez años para comerciar con las Indias, no a todos los españoles, sino a los castellanos, por haber sido la empresa de América obra de la reina de Castilla. Esa libertad quedó sujeta a que las mercancías habían de ser conducidas en barcos españoles, no comerciar en esclavos, armas, caballos, plata y oro, y registrar las mercancías en Sevilla.

Además de las ordenanzas primitivas que gobernaron la Casa de Contratación de Sevilla, se tienen noticias de otras dadas por los reyes católicos en 1504; pero no se conoce de ellas ningún ejemplar. En 15 de junio de 1510 se dieron otras más detalladas, ampliadas en 18 de marzo del siguiente año, siendo de notar que ya no aparece en ellas la idea de monopolio del comercio a favor del rey; se precisan las reglas para el registro de los barcos, la teneduría de libros, la correspondencia, documentación y archivo, las ciudades que habían de tener los emigrantes, y el cuidado que había de tenerse con los bienes de los que murieron en América dejando sus herederos en España." (10)

Para Guillermo F. Margadant S., "Esta Casa de Contratación también fungía como tribunal, civil y penal, en relaciones con el comercio ultramarino y la navegación. Su jurisdicción se extendía, además, a las múltiples casas de contrabando. La Casa también vigilaba que la corona recibiera su parte en los beneficios que las Indias produjeran." (11)

En 1680 fue implantado el sistema de "flotas", para evitar los inconvenientes y riesgos de la Barra de San Lucas; todas las flotas deberían entrar y salir en lo sucesivo del puerto de Cádiz, a donde se trasladaron luego, por decreto real del 8 de mayo de 1717, así como los tribunales y oficinas de Indias, que antes residían en Sevilla, comenzando a disfrutar desde entonces aquella población el gran monopolio mercantil que hizo de ella la ciudad más concurrida y floreciente de España.

---

(10) Esquivel Obregón. Ob. Cit. P.P. 117, 118, 119 y 120.

(11) Guillermo F. Margadant S. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, México, 1976 P.P. 77 y 78.

Mientras se usó el sistema de flotas, las mercancías que se conducían a su regreso a España y que formaban el grueso de la exportación de nuestro país eran:

Por cuenta de particulares: Plata y oro acuñados y labrados, grava fina y silvestre, vainilla, algodón, azúcar, añil, cueros, harinas, haba, frijol, azufre, loza, tablones de varias maderas; por cuenta del rey: Plata y oro acuñados, alhajas, cobre, cacao, chocolate, vainilla, loza de China, cuchillos de cache de plata, etc.

Los productos que se importaban y que generalmente venían de Cádiz a Veracruz eran: azogue, cañones de bronce, granadas, balas, piedra de chispa para fusil y pistolas. Por particulares: fierro en balas y labrado, y clavazón largo en herraje y planchuela, acero, alambre, hoja de plata, papel, libros, medicinas, canela, vino aguardiente, vinagre, aceite y ropa en tercios. Además, pólvora, espadas, sierras, limas, cepillos, barrenas, fardos de bulas para el arzobispo de México y los obispos de Puebla y Yucatán.

Como puede advertirse, la exportación de España a México se formaba casi en su totalidad con productos manufacturados, y de ellos un alto porcentaje era de bienes de consumo.

Las reformas y el auge del tráfico iban a convertir a Veracruz en un centro comercial de primer orden en la América Colonial, pues hasta 1778 sólo había sido punto de escala entre México y Cádiz, temido por su insano clima. Este y el monopolio mexicano habían determinado su desarrollo histórico; incluso Jalapa había desplazado su función de mercado al conseguir la celebración de la feria de su término municipal, pero en 1795 fue creado el Consulado de Veracruz para controlar el comercio exterior.

Desde su creación, el consulado tomó a su cargo la obra del camino

de Jalapa. Esto agilizó el tráfico interior y las comunicaciones, ya que además se construyeron puentes en el río Copale, San Juan y Arroyo de Legartijos, de tal forma que era transitable para recuas y carruajes, desde Paso de Ovejas a Veracruz.

En esta misma fecha empiezan a publicarse varios diarios de carácter mercantil como: "El Correo Mercantil", el "Jornal Económico Mercantil de Veracruz", "Diario Mercantil" y "Diario de Veracruz", que siguió publicandose hasta la Independencia y que llegó a contar con 341 suscriptores en Veracruz y en otras ciudades de Nueva España y de fuera de la colonia.

También en estos años se lleva a cabo la separación del muelle, el establecimiento de un almacén para repuestos navales y se dotaba al puerto de un servicio de lanchas, para carga y descarga, todo ello a cuenta del consulado.

Apenas transcurrido un año de su creación ya comenzaba a dar síntomas de vitalidad y eficiencia, a la vez que iniciaba una serie de disputas con su correspondiente de la Capital y otras autoridades virreinales.

Javier Ortiz de la Tabla Ducasse, dice: "El Consulado de Veracruz junto con el Tribunal de Justicia, se encargaron de la protección y fomento del comercio, el adelantamiento de la agricultura, la mejora en el cultivo y beneficio de los frutos, la introducción de máquinas y herramientas más ventajosas, la facilidad en la circulación interior, y en suma cuanto parezca conducente el mayor aumento y extensión de todos los ramos de cultivo y tráfico; especialmente se le encargaba la necesidad de construir buenos caminos, en especial el carretero de Jalapa y establecer rancherías en los despoblados para la mutua comodidad de los transportes." (12)

---

(12) Javier Ortiz de la Tabla Ducasse. Comercio Exterior de Veracruz.

Los principales impuestos al comercio exterior fueron:

"El derecho de avería, el de almojarifazgo, el de toneladas y el de almirantazgo. El de avería estaba destinado a cubrir sueldos y haberes de las armas que perseguían a los corsarios. Comenzó a recaudarse en 1521, a razón del 5% sobre el valor del oro, perlas, azúcar, y berbería, sin que pudiera eximirse de su pago. Terminó por ser suprimido porque se cometían muchos fraudes para no pagarlo y el rey dispuso que las colonias costearan los gastos de las armadas que custodiaban a las flotas. Al Perú le fue señalada la cuota más grande, de \$100,000.00 y a la Nueva España, la de \$200,000.00, pero volvió a imponerse en 1732: 4% sobre el oro, plata y grana, con objeto de cubrir los gastos de la armada, y el 1% para correos o avisos. Almojarifazgo.- Se estableció en España en relación con el comercio con las Indias, en 1543, y consistía en el pago de un 7.5% sobre el valor de las mercancías que venían de España, según el aforo que de ellos se hacía; después varió de 2% hasta 7% y además se cobraba en forma diferente sobre los productos de exportación de España. Era de 6% sobre los productos de la Península y 7% sobre los países extranjeros. Por su parte, los productos de América que iban a Cádiz y Sevilla, también pagaban ese arancel, a razón de 5% sobre sus valores, además del 10%, ya que se denominaba "alcabala de primera venta". Derecho de toneladas.- Se implantó en España en 1608 para atender la Universidad o Cofradía de Navegantes o mercantes. Al principio se cobró un real y medio de plata por tonelada; ya en 1775 era como sigue: 1406 reales de vellón de palmeo; 1406 de abarrotés; 1407 de enjuagues y 671 de frutas. Almirantazgo.- Impuesto que servía para cubrir los emonumentos del almirante de Castilla y consistía en diversas cuotas sobre cada bulto de mercancías siendo las principales: la de \$25.00 sobre cada quintal de fierro que viniera a la Nueva España; la de \$1.00 sobre cada tonelada de todos los buques y la de 10 reales sobre cada \$1,000.00 que en plata, oro o frutas, fueran de la India por cuenta de particulares, y aunque por una real orden del 30 de octubre de 1748 se suprimió el almirantazgo, continuó recaudándose como una de las rentas de la real hacienda." (13)

Además de estos aranceles existían algunos impuestos como el anclaje.

El sistema monetario español fue aceptado rápidamente por los indígenas y su principal impulso fue el tributo. La economía indígena prefería las monedas de baja denominación; incluso en las transacciones que importaban \$50.00 o más pesos, los pagos se hacían en su mayor parte en reales. El trueque, los granos de cacao y las monedas metálicas, circularon al mismo tiempo en los mercados durante el período virreinal.

Durante los primeros años se trajo la moneda acuñada en Castilla, cuyo nombre era "Castellano", pero siendo insuficiente, las transacciones continuaron haciéndose a base de trueque, granos de cacao, oro y plata no acuñados, según el peso del metal, hecho del cual deriva el nombre de "peso" de nuestra actual unidad monetaria.

Antonio de Mendoza, primer virrey de la Nueva España recibió por mandato de la reina Juana, la real cédula del 11 de mayo de 1535, en donde se le ordenaba establecer casa de moneda. El 10 de abril de 1536 la casa de moneda empezó a trabajar en las casas de Cortés, mientras que en otro lugar se hacía la separación del oro y la plata; posteriormente ambos se reunieron en una sola, llamada Casa del Apartado, que se estableció en 1729, y en 1730 el arquitecto Nicolás Peinado realizó el plan para la construcción del edificio.

Además de ser la más antigua del Continente Americano, se consideraba a la Casa de Moneda de la Ciudad de México, como la más grande y rica del mundo, ya que contaba con 10 laminadoras movidas por 60 mulas, 52 machos, 9 bancos de pasar, 20 máquinas para recortar, 20 volantes y 5 molinos para amalgamar las mermas.

Una vez fundada la Casa de Moneda, empezó la acuñación de piezas de oro, plata y cobre; las de oro y cobre pronto fueron suspendidas; las de aquél, al prohibirlo la cédula del 28 de febrero de 1538; las de éste más por la prohibición de esa misma cédula, porque los indios, que no apreciaban el cobre, echaban al Lago de Texcoco las monedas de ese metal. El oro volvió a acuñarse hacia 1679 y el cobre en 1814.

José Bravo Ugarte dice: "Tres épocas se distinguieron en la acuñación virreinal, según la forma y troquel de las piezas: Macaquina, columnaria y de Busto. La Macaquina (del árabe Mahcuc, revisado, aprobado), se caracteriza por su forma irregular y su falta de cordón en el borde. La Columnaria se distingue de las otras no principalmente por las columnas, que también aquellas tienen, sino por su forma redonda y su cordón en el borde (lo que la diferencia de la primera), y por no tener busto; las de plata (lo que las diferencia de la segunda), y las de oro de este período llevan los bustos de Felipe V, Fernando VI y Carlos III. Posteriormente, las de Busto tienen troquelados los bustos de Carlos III, Carlos IV y Fernando VII." (14)

Desde el año de 1537 hasta 1821 en que terminó el gobierno virreinal, se acuñó en números redondos, la cantidad de \$2,152 millones, de los que \$69 millones fueron de monedas de oro.

Las monedas acuñadas en México habrían de tener en el comercio exterior una difusión mucho mayor que la de cualquier otra en la historia y serían para él un artículo capital de exportación y una buena fuente de ingresos por concepto de impuestos a lo largo de cuatro siglos.

Dentro del sistema crediticio que se implantó, se tiene la certidumbre de que para financiar las expediciones de conquista Hernán Cortés, por ejemplo, tuvo que recurrir al crédito ya que no le bastó la ayuda de Diego Velázquez, ni sus propios recursos.

Fue en el comercio exterior en donde el crédito tuvo su más amplio desenvolvimiento, pues el movimiento mercantil siempre fue considerable y en las transacciones se utilizó abundantemente el crédito de numerosos

---

(14) José Bravo Ugarte. Historia de México, México, Tomo II, 1941, P.183.

organismos, incluso agentes de los banqueros de la Península; no obstante, este flujo crediticio fue unilateral, pues estaba dirigido por España y los beneficios eran para los peninsulares. Los comerciantes novo-hispánicos desempeñaban un papel pasivo, pues se limitaban a recibir los artículos europeos y hacer el pago de los mismos en efectivo, ya que no disfrutaron del crédito que se proporcionaba en la Metrópoli.

El comercio interior se hizo poco uso del crédito; los comerciantes de pequeña escala de la Nueva España recibieron crédito de los mayoristas y el clero; sin embargo, esta corriente de crédito se debía fundamentalmente a que, en ciertas épocas del año, sus capitales permanecían inactivos hasta la llegada de las flotas españolas y de la Nao de China.

La principal institución de crédito fue El Banco de San Carlos, que se fundó en España por real cédula del 2 de junio de 1782, y que tenía entre sus finalidades la de establecer cajas o sucursales en las colonias, como un banco comercial.

Durante el último tercio del siglo XVIII cuando la sociedad ya se encontraba regularizada, disminuyó el exceso entre las exportaciones y las importaciones, situación desventajosa para el país que sólo se salvó de la ruina gracias a las grandes riquezas que se encerraban en su propio suelo, ya que por concepto de tributo se extraía una mitad o más del valor total de su exportación, sin darle nada a cambio de tan fuerte suma.

### III.- EPOCA INDEPENDIENTE

La guerra de Independencia produjo una transformación profunda en la economía del país, porque trajo como consecuencia la destrucción sistemática de la riqueza material y humana y la desorganización de las actividades productivas debido a que muchos de los trabajadores se incorporaron a la lucha, abandonando sus labores, mientras que la falta de seguridad y de capitales provocó un descenso notable en el ritmo y en el volumen de la producción, y en consecuencia en el comercio también.

Trágico es el cuadro de la política mexicana en este período. En los años que duró, rigieron cinco constituciones, hubo dos imperios, dos repúblicas centrales, un régimen aconstitucional centralista y cuatro repúblicas centrales. En los doce años presidenciales de la primera república federal, ocuparon la silla presidencial once personajes.

Dice Roger D. Hansen: "Dos factores contribuyeron a esa parálisis económica, surgidos directamente de los once años de lucha (1810-1821) que finalmente dieron por resultado la independencia mexicana. El primero de ellos fue lo destructivo de las guerras mismas; los ejércitos, guerrillas y bandidos que desató el conflicto prácticamente destruyeron la industria minera, sobre la cual se basaba una gran parte de la economía colonial, así arrasaron el México agrario y provocaron una fuga de capital de grandes proporciones. Junto con la riqueza líquida se fueron la mayoría de los peninsulares habitantes de México nacidos en España".

"El segundo factor fue la prolongada etapa de inestabilidad política que acompañó a la independencia. El sistema político mexicano, tanto literal como figuradamente, perdió la cabeza y no encontró otra durante cinco décadas aproximadamente." (15)

---

(15) Roger D. Hansen. La política del desarrollo mexicano.  
México, 1974, P.P. 19-20.

Corresponde ahora el realizar un examen específico de la influencia que la situación general del país en este período, ejerció sobre el comercio en particular.

A los comerciantes se les podía dividir en dos grupos: el más pequeño numericamente pero de gran fuerza por las inversiones que tenía en sus giros mercantiles, era el de los grandes propietarios. El más numeroso era el de los pequeños comerciantes, locatarios de los diferentes mercados del país y propietarios de tendajones y misceláneas. El primer grupo estaba formado generalmente por extranjeros, españoles, alemanes, italianos, franceses, japoneses, etcétera, quienes manejaban fuertes capitales, mientras que la gran mayoría de pequeños comerciantes apenas obtenían lo indispensable para su sustento y el de su familia.

En las poblaciones de los estados, en donde el gran comerciante extranjero no tenía inversiones, el movimiento mercantil era muy pequeño y los pocos que a esta actividad se dedicaban tenían muy escasos recursos y carecían de protección legal. Los pequeños comerciantes por lo general, se situaban en los mercados y en expendios al aire libre, con escasos capitales en giro.

Con base en la escasa producción nacional, eran muy pocos los artículos con los que se comerciaba, pero a ellos se agregaba el reducido volumen de las mercancías que se importaban por los puertos, tanto del Golfo de México como de las costas del Pacífico. Las mercancías importadas sólo podían ser adquiridas por una pequeña parte de la población, que era la única que disponía de recursos suficientes para pagar sus elevados precios, pues la falta de adecuados medios de comunicación, junto con los innumerables impuestos que pesaban sobre ellas, las encarecía notoriamente. Entre los productos de origen nacional destacaban los agrícolas, ganaderos, mineros y, en menor proporción, los industriales; todos ellos debían tener una gran densidad económica, pues de otra manera, los altos fletes que tenían que pagarse por las largas y azarosas travesías, los hubieran excluido automáticamente del comercio.

El algodón, tabaco, cacao, vainilla, azúcar y algunos cereales eran los productos agrícolas más comunes; los productos derivados de la leche, las pieles y el tasajo los aportaban la ganadería; los metales preciosos, el azogue, la pólvora, la sal y el alumbre, se contaban entre los productos mineros y los textiles, vinos y aguardientes, cigarros y puros, jabón, loza y algunas otras manufacturas artesanales, representaban el sector industrial.

Los Estados del Norte del país como Chihuahua y Nuevo León eran productores de vinos y aguardientes de uva. Tamaulipas, Sinaloa, Oaxaca, Guerrero y Michoacán comerciaban con vinos, mezcal y aguardiente de uva. Eran importantes centros productores de artículos industriales: Chihuahua, por sus hilados de algodón y lana, como rebozos y sarapes; Nuevo León elaboraba también textiles de algodón, lana, seda, pita y lino; Tamaulipas comerciaba con sillas de montar, espuelas, fuetes, frenos, sombreros, pieles curtidas, etcétera, y Durango traficaba con textiles ordinarios de lana, sarapes, alfombras y peñates. Los Estados del Centro y del Sur se especializaron más bien en el comercio de semillas, ganado y algunos productos agrícolas, favorecidos por la circunstancia de ser los abastecedores naturales de la ciudad de México, debido a su cercanía geográfica.

El principal obstáculo que el comercio interior tenía que afrontar era el relativo a la inestabilidad política imperante en el país, inseguridad que no solo se concretaba a los lugares alejados, sino que se encontraba presente aún en las poblaciones de importancia. Las finanzas públicas registraron siempre déficit y ello fue determinante para que no se pudieran realizar obras de importancia en el sector de las comunicaciones. Por otra parte estaba el cúmulo de impuestos que gravitaban sobre las transacciones y su duplicidad cuando era necesario cruzar de una entidad a otra; todo ello estimulaba el contrabando; que producía un círculo vicioso del que no podía salir esta actividad.

Para el comercio exterior las exportaciones se redujeron, entre -

ellas se encontraban los metales acuñados y en pasta, la vainilla, cochinilla, tabaco, palo de tinte, raíz de Jalapa, zarzaparrilla, ixtle, cereales y principalmente metales preciosos; basta señalar que de 1826 a 1851 se exportaron \$237.1 millones en oro y plata, lo que significó un promedio anual de \$9.1 millones.

Después de los productos de minería, seguían en importancia los agropecuarios, quedando en último término los manufacturados.

En términos generales, las importaciones mexicanas durante este período siempre fueron superiores en valor a las exportaciones, sin embargo, su comportamiento fue con frecuencia irregular, debido a que la precaria situación económica del país impedía mantener un nivel creciente de pagos para adquirir mercancías extranjeras. El cónsul francés Doazán consideraba que de 1828 a 1851, el valor total de las importaciones a México ascendió a \$358.3 millones, lo que daría un promedio anual aproximado de \$15 millones y agregaba que el año máximo de la importación había sido de \$23.2 millones y el mínimo de \$10.4 millones.

La política comercial monopolista establecida por España fue desechada al expedirse el arancel general del 15 de diciembre de 1821, en el que se sancionó la apertura de los puertos habilitados por el decreto de las cortes españolas y se permitió la libre entrada a los buques de todas las naciones excepto a los españoles, por medio del decreto de 1823.

"El arancel de 1821 sólo se concretó a prohibir la importación de un pequeño número de artículos agrícolas y manufacturados; posteriormente se aplicó el arancel general de mayo de 1824, que aumentó el número de los efectos extranjeros que no se podían importar al país. Después siguió el arancel de 1827, que incluyó un mayor número de prohibiciones y que suprimió algunas de las contenidas en el de 1824, a continuación se aprobó la Ley de 22 de mayo de 1829, que volvió a aumentar el número de productos prohibidos y que fue la más drástica de todas las dictadas

durante este período, por las características de las mercancías cuya importación prohibía. Siguieron a ésta un gran número de prohibiciones, pero que una nueva volvía a incluir, según el criterio de las personas encargadas de su redacción; así, aparecieron la ley del 6 de abril de 1830, el arancel de marzo de 1837, el arancel de abril de 1842, la Ley del 14 de agosto de 1843 y la Ley de abril de 1845." (16)

En la aplicación de éstos no se tomaron en cuenta las condiciones económicas en que se desenvolvía el país en esa época, pues se pretendía proteger la economía nacional mediante la prohibición de importar mercancías que aquí no se producían y sobre las cuales existía una demanda real, pero se argumentaba que en ello consistía la protección.

Jorge Espinoza de los Reyes, dice al respecto: "Se intentaba proteger a un pueblo que no tenía máquinas, que apenas conocía los más elementales y rudos instrumentos de trabajo, que, reducido a ejercer una primitiva industria manual estaba literalmente desnudo y, sin hipérbole, se moría de hambre; y para conseguir semejante fin, para hacer feliz a ese pueblo se le prohibía, so pena de confiscación, traer del extranjero los artículos de primera necesidad que él no producía." (17)

El motivo aparente de esta legislación era proteger a la industria nacional, aunque en esencia, el motivo primordial que indujo a fijar tan elevados aranceles a la importación fue el de los importantes ingresos fiscales que se recaudaban por este concepto y de los cuales dependía en alto grado el erario nacional.

Para el caso de las exportaciones, exceptuando ciertos productos

---

(16) Diego G. López Rosado. Ob.Cit. P. 212.

(17) Jorge Espinoza de los Reyes. Relaciones económicas entre México y Estados Unidos, 1870-1910. México, 1951, P. 67.

como el oro y la plata en pasta, en piedra y polvillo, y la cochinilla, las leyes eran bastante liberales, pues se permitía exportar las demás mercancías sin fijarles ningún derecho de salida ni de tránsito en los estados de la República. Únicamente en el arancel de 1821 se fijó un impuesto sobre la cochinilla y la vainilla, que fue derogado por la ley del 10 de mayo de 1826, permaneciendo desde entonces libre de gravamen. También se prohibió, por decreto del 16 de febrero de 1822, la exportación de moneda sin previo aviso de la Regencia y se estableció la obligación de que quien lo hiciera, debía importar su valor en mercancías; sin embargo, esta disposición fue derogada el 22 de marzo del mismo año.

Los principales obstáculos al comercio exterior fueron: en primer término los relativos a las precarias instalaciones portuarias, que dificultaban el manejo adecuado de la carga que llegaba a ellos.

Francisco López Cámara dice: "La rada de Veracruz, comprendida en el triángulo que forman la ciudad, el puerto, la Isla de los Sacrificios y la Isla Verde, es la única que posee la costa oriental de México, y es ella tan mala que algunos capitalinos prefieren regresar apenas advierten la proximidad de un viento fuerte." (18)

Por los ríos que desembocan en el Golfo, no podían entrar las embarcaciones cuyo desplazamiento de agua fuese mayor de 32 cm., ya que de hacerlo encallarían.

No se encontraban en mejores condiciones los puertos de la costa del Pacífico, y sus instalaciones portuarias estaban en un estado verdaderamente lamentable.

---

(18) Francisco López Cámara. La estructura económica y social de México en la época de la Reforma. México, 1967.  
P. 107.

Como los caminos del interior estaban casi del todo abandonados, el traslado de las mercancías a los puertos de destino, sobre todo en épocas de lluvia, se hacía con un considerable retraso, demorando la salida de los barcos y elevando materialmente los costos de maniobra.

El gran número de gravámenes que pesaban sobre el comercio de importación y la política proteccionista gubernamental, proporcionaron el incremento del contrabando y hacían prohibitivos los precios de las mercancías introducidas legalmente al país.

"En cuanto a los principales impuestos al comercio exterior, desde el arancel de 1821 se estableció que todo buque de cualquier nación sería admitido en los puertos mexicanos, sujetándose al pago de derechos prescritos, por ejemplo: La Ley del 10 de marzo de 1843 elevó del 2 al 4% el impuesto de introducción de moneda por los puertos nacionales, a la vez que se gravaba el numerario que circulaba en el interior del país con el 1%; por la Ley del 3 de abril de 1843 se fijó un impuesto del 6% al palo de tinte que se extrajera del país y el 7 de abril del mismo año, para sufragar los gastos de la guerra con Texas, se elevó el impuesto de importación al 20% con excepción de los lienzos y tejidos de algodón. El 26 de septiembre de ese año, con el objeto de reducir la importación de productos extranjeros y proteger a la industria nacional, se estableció que se pagaría, además del 30% de derechos de importación, 1% adicional, 5% de consumo en el puerto, 5% de consumo en el interior y 2% de avería, en total, 43%; los licores pagarían 48%.

El 4 de octubre de 1895 se expidió un nuevo arancel general de aduanas marítimas fronterizas, en el que el derecho de importación se bajó al 30%, y los de puerto y consumo a 3.25%. El 4 de abril de 1849, un decreto autorizó por un lapso de 3 años la introducción por el Puerto de Matamoros y la aduana fronteriza de Tamaulipas, de harina, arroz, azúcar, manteca, semilla y tocino, cobrándose un derecho que fluctuaba entre \$0.75 y \$1.50 por 8 arrobas o por quintal. En mayo 28 de ese mismo

año, se fijaron a la exportación de metales preciosos los siguientes derechos: oro 2%, plata acuñada 3.5%, moneda circulante 2%; al introducirse en los puertos nacionales.

Se declaró libre de derechos la exportación de ganado caballar y lanar el 26 de febrero de 1852 y el 17 de mayo del mismo año, se declaró también libre de derechos por el término de 20 años, la circulación en el interior del país de los vinos y aguardientes producidos en la nación. El 19 de marzo de 1854 se elevó del 2% al 4% el derecho de circulación que pagaban, y el oro amonedado que se extrajera por las aduanas marítimas y fronterizas. Por el decreto del 23 de abril de 1859 se estableció un impuesto de \$0.25 por bulto sobre todos los efectos, así nacionales como extranjeros, que se introdujeran para su consumo en las aduanas interiores de la nación, exceptuando los que se denominaban del "viento"; el 22 de octubre del mismo año se estableció un impuesto del 5% sobre todos los derechos que causaron toda clase de efectos a su introducción en los puertos del país, con el objeto de dedicar ese fondo a la construcción de líneas telegráficas.

El decreto del 25 de enero de 1864 permitió importación de géneros y frutas extranjeras que prohibía el arancel de 1856 con la condición de que pagaran los derechos estipulados, que eran del 30% más los derechos exteriores. El decreto del 7 de enero de 1869 declaró libre de todo derecho la exportación de piedras minerales de toda clase.

Por último, el 10. de enero de 1872, se expidió el nuevo arancel de aduanas marítimas y fronterizas, con el cual se perseguía refundir en una sola cuota los diversos derechos que con diversos nombres pagaban las mercancías extranjeras a su introducción en la República, haciendo a la vez una reducción sobre las cuotas anteriores.

El 16 de septiembre de 1878 se expidió un decreto por el que se

reformaba el arancel de aduanas, suprimiendo las denominaciones especiales que se daban a los tejidos, con el objeto de evitar dificultades y abusos." (19)

En la guerra de independencia, fue muy escaso el crédito que pudieran obtener las diversas actividades económicas en esta etapa, pues además de la evidente escasez de capitales en el país, el gobierno absorbía casi la totalidad de la oferta mediante la celebración de diversas formas de crédito, cubriendo los más elevados intereses. A pesar de ello las operaciones de crédito con garantía hipotecaria continuaron atendiéndose tanto por el clero como por algunos capitalistas particulares, pero sin embargo, en otros tipos de crédito, el agio y la especulación fueron los signos dominantes.

Ante esta situación, el gobierno creó dos instituciones con la finalidad específica de proporcionar recursos en condiciones razonables, para propiciar el desarrollo de la producción industrial y así fue como surgieron el Banco de Avío y el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre; el primero, con la intención de otorgar crédito a la incipiente industria nacional, y el segundo, además de la finalidad expresa que lo creó, para allegar recursos al gobierno, obteniéndolos a su vez del Clero y de los capitalistas particulares.

El Banco del Avío se creó mediante la Ley promulgada el 16 de octubre de 1830, con el propósito de fomentar el desarrollo industrial según propuesta de Lucas Alamán, entonces ministro de Relaciones Exteriores.

"Artículo 1o. Se establecerá un Banco de Avío para Fomento de la Industria Nacional, con el capital de un millón de pesos."

---

(19) Diego G. López Rosado. Ob. Cit. P.P. 213, 214 y 215.

"Artículo 2o. Para la formación de ese capital se prorroga por el tiempo necesario, y no más, el permiso para la entrada en los puertos de la República de los géneros de algodón prohibidos por la Ley de 22 de mayo del año anterior."

"Artículo 3o. La quinta parte de la totalidad de los derechos devengados y que en lo sucesivo causaren en su introducción los efectos mencionados en el artículo anterior, se aplicará al fondo del banco."

Los fondos reunidos se destinarán de acuerdo al siguiente artículo:

"Artículo 7o. La junta dispondrá la compra y la distribución de las máquinas conducentes para el fomento de los distintos ramos de la industria, y franqueará los capitales que necesitaren las diversas compañías que se formaren, o los particulares que se dedicaren a la industria en los Estados, Distrito y Territorios, con las formalidades y seguridades que los afiancen. Las máquinas se entregarán por sus costos, y los capitales con un cinco por ciento de crédito anual, fijando un término regular para su reintegro, y que continuando su giro, se sirva de un fomento continuo y permanente a la industria." (20)

Entre las funciones que desempeñó el banco durante el período de existencia en que logró operar, destacan las siguientes: distribuía la información técnica necesaria para mejorar el conocimiento de los ramos conectados con la industria textil mediante la circulación, entre los interesados, de diversas obras y folletería de otros países más adelantados en la materia y proporcionaba enseñanza práctica sobre sericultura. Sus esfuerzos se encaminaron también hacia la importación de especies exóticas productoras de lana, así como de diversas plantas. Entre las especies traídas a México figuran: borregos merinos, cabras de cashemira, llamas y vicuñas, además de semillas de cáñamo y lino.

---

(20) Roberto A. Potash. "El Banco del Avío de México", El fomento de la industria. 1821-1846. México, 1959 P.P. 79, 80 y 81.

La compra en el extranjero de maquinaria para su venta al costo, a los interesados, fue la función más importante desarrollada por el banco; su máxima compra fue la de 4 fábricas textiles de algodón y 2 de papel, a la vez que se obtenía maquinaria más pequeña para contribuir al crecimiento de los talleres menores.

Los préstamos concedidos por el banco hasta noviembre de 1831 ascendieron a un total de \$31530 con plazos que oscilaron entre uno y nueve años para aserraderos, sericultura, apicultura, cría de ovejas, lino, morras y fundición de hierro. De noviembre de 1831 a octubre de 1832, los préstamos ascendieron a \$193890, con plazos entre 5 y 9 años, destacando entre ellos los otorgados para la instalación de fábricas textiles de algodón y lana.

La existencia del Banco de Avío fue corta, pues se extinguió por decreto del 23 de septiembre de 1842, alegándose como causa para su desaparición, que el banco nunca pudo disponer de la totalidad de su capital por las necesidades que afrontaba el gobierno para el sostenimiento del ejército y el hecho de que los préstamos que concedió nunca fueron recuperados, ni pudieron exigirse por falta de garantías; en el fondo había otras fallas que también contribuyeron, como la falta de una política que eliminara las improvisaciones y la carencia de estudios para determinar los renglones industriales y las regiones del país que convenía impulsar.

Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre. El gobierno lo creó en 1837 para solucionar los diversos problemas que suscitó la emisión de moneda de ese metal, pues tendría a su cargo amortizar la existente y para tal fin dispondría de todos los bienes de propiedad nacional de todos los créditos activos del erario, vencidos hasta junio de 1836; de los productos de la venta del tabaco, las contribuciones rurales y urbanas de todo un año de varios Estados; del monto de las multas que pagaban los monederos falsos, de la nueva moneda que se

acuñase y otros ingresos de menor cuantía; además, se le autorizaba para negociar un préstamo extranjero hasta por \$4 millones.

Al recoger la moneda de cobre, el banco debía fundirla y acuñar una nueva que no podía alterar ni en su peso ni en su valor nominal; pero eso fue lo primero que hizo, pues redujo el valor de la moneda y contrató un préstamo por \$6 millones. El gobierno utilizó el banco para especular con la acuñación de las monedas de cobre y para obtener recursos a través del préstamo, y ambas actividades lo desprestigiaron a tal grado, que Santa Anna lo clausuró por medio de un decreto en diciembre de 1841.

EL PORFIRISMO.- Emanado de una revuelta militar, Porfirio Díaz llegó al poder con el prestigio militar de haber luchado honrosamente en las campañas de Reforma y contra la Intervención y el Imperio. Su promesa de consolidar la paz y establecer el orden constituía la panacea que solicitaba el país, aunado a su petición de instaurar la "No reelección", pero una vez ganada la presidencia fue el creador de toda una época en la vida nacional, conocida como el "porfirismo", que duró treinta y cinco años (1876-1911) y que comprendió periodos presidenciales.

La estabilidad política y el adelanto alcanzado en las comunicaciones, junto con el aumento que registró el consumo interno gracias a la creación de nuevos empleos a través del aumento de las inversiones extranjeras, contribuyeron a impulsar el comercio interno y el tráfico mercantil en general.

Los centros comerciales que más se desarrollaron fueron los que estaban localizados en la zona del centro y el norte del país; la zona central se caracterizó por su adelanto agrícola, minero y manufacturero, mientras que en la del norte la minería y la ganadería fueron las principales actividades económicas. Le seguía en importancia la zona del Golfo de México, en donde la agricultura fue la principal impulsora del desa-

rollo comercial, por el tráfico de materias primas que realizaba entre sus principales poblaciones y el resto del país. Menor desarrollo acusaron las zonas del Pacífico Sur, que afrontaban el problema de su escasa población y la enorme distancia que les separaba del centro de la República; en ella, la actividad agrícola y la minera fueron las más importantes.

En la Enciclopedia de México se dice: "durante esta etapa, el comercio interior tuvo un crecimiento notable, gracias a la supresión en algunos factores que anteriormente lo limitaban."

"La estabilidad política contribuyó a su desarrollo, pero se mantuvo el pasado sistema impositivo y las aduanas interiores, pues aunque las alcabalas fueron suprimidas en 1896 subsistieron de hecho con otras denominaciones. El número de personas dedicadas al comercio aumento"(21)

La importancia concedida a las comunicaciones y transportes del país durante el prolongado régimen porfirista, contribuyó notoriamente a incrementar el tráfico mercantil al comunicar las poblaciones consumidoras con los centros de producción, eliminando así la economía de autoconsumo que caracterizó a numerosas poblaciones del país en el interior.

La estabilidad política que solicitaban los capitales extranjeros para invertir en el país se hizo realidad durante este período y se invirtió en la construcción de ferrocarriles, principalmente por dos poderosos motivos: por ser la inversión más lucrativa de la época y, además, porque permitía extraer del país las materias primas, minerales y agrícolas que los Estados Unidos requería para su desenvolvimiento.

Los puertos mexicanos también se mejoraron: debido a que se construyeron en ellos las instalaciones necesarias para admitir la entrada a buques extranjeros de gran calado, mediante equipo y maquinaria de

---

(21) Enciclopedia de México, Tomo III, México, 1977, P. 38.

maniobras de que se carecía hasta esa fecha.

El régimen porfirista fue muy parco en cuanto a la construcción de caminos carreteros, pues dedicó su mayor interés al tendido de líneas férreas, olvidando casi por completo la construcción de nuevos caminos, concretándose al mejoramiento de los existentes y, en ocasiones, a estimular la construcción de aquéllos en cuyo trayecto se hubiese tenido o proyectado una línea férrea.

El principal obstáculo al crecimiento mercantil fue la atención preponderante de que fueron objeto los ferrocarriles pues limitó la construcción de los caminos carreteros, y con ello el tráfico de algunas mercancías que precisaban de este tipo de transporte, ya que muchas de ellas no podían prescindir de la arriería para su traslado, pues a muchas poblaciones sólo podía llegarse por veredas inaccesibles o solo transitables en época de sequía.

Por otra parte, la configuración orográfica del país determinó que el tendido de las líneas férreas fuera difícil y lento, contribuyendo a encarecer su construcción, lo cual se reflejaba en las tarifas que se cobraban por el transporte de mercancías, de modo que la carestía de los fletes ferroviarios fue otro impedimento para el progreso del comercio de la época.

El gravoso sistema fiscal significaba también una limitación al desarrollo mercantil, pues existía una gran variedad de impuestos que dificultaban el tráfico de las mercancías por las poblaciones en donde las oficinas de cobro hacían embarazoso cualquier trámite.

El sistema alcabalatorio y la existencia de las aduanas interiores, continuaban limitando el tráfico mercantil, cuya desaparición, no obstante lo dañino que resultaba su existencia, se siguió aplazando todavía hasta 1896, en que fueron finalmente abolidos; sin embargo, en algunas entidades de la república solo se cambió el nombre, y se cobró un impues-

to sobre las ventas que también proporcionaba cuantiosos ingresos.

Durante el prolongado régimen del general Díaz, fue muy abundante la legislación y numerosos los impuestos que se fijaron con el objeto de gravar la actividad mercantil. Por ello, solo se mencionarán los más importantes de cada uno de los años que comprende este período:

"Año de 1881: mayo 23. Se amplió la Ley del Timbre a las mercancías gravadas con cuota, fijándose el doble de las cuotas establecidas para los cigarros nacionales, a los que fueran de procedencia extranjera. Por el decreto del 31 de mayo, se expidió la Ley de Ingresos para el año fiscal 1881-82, en la que se incluía el impuesto del 5% como derecho de exportación para la piedra o polvo mineral concentrado, cuya ley excediera de siete milésimos, así como sobre el valor de la plata y a la ligada con cobre, cuya ley excediera de cincuenta milésimos, además de los derechos de amonedaación y ensaye; un cinco por ciento sobre el valor de los sulfuros artificiales de plata, con base en la cantidad que contuviera de ese metal. El mismo porcentaje se cobraba a la plata ligada con plomo, cuya ley pasara de siete milésimos.

Por la ley del 25 de junio se expidió una nueva tarifa para todo efecto extranjero que se exportara, por medio de la cual se cobraba un impuesto de bulto por cada 100 kilogramos de peso bruto adicional del fijado en la tarifa de aranceles de aduanas; el mencionado impuesto variaba entre \$0.50 y \$1.00. Además, el petróleo crudo y la nafta cubrían \$0.80 por derecho adicional o de bulto por cada 100 kg.

Por disposición del 4 de agosto se impone a los productos de la industria nacional, y a los extranjeros que no estuvieran exceptuados por la ley, el derecho de cinco al millar sobre su precio de venta, que se debía de cubrir en estampillas."

Año de 1883: 28 de abril. "El congreso aprueba la Ley de ingresos para el año fiscal 1883-1884. En esta Ley los derechos sobre la plata y el oro se fijan en la forma siguiente: medio por ciento sobre el valor

del oro, determinando ambos valores por sus respectivas leyes."

Año de 1884: Por la Ley del 12 de febrero se eleva en un 5% el monto total de los derechos de importación que se cobren en las aduanas del país.

Año de 1885: El 8 de enero se decreta la creación de la Renta Interior del Timbre, contribución que grava al comercio exterior en la siguiente forma:

Un diez por ciento que causarán los vinos, aguardientes, licores y cervezas extranjeros, sobre el derecho de importación que paguen conforme al arancel de aduanas marítimas y fronterizas de la República.

Se exceptuarán del pago de ese impuesto las mercancías destinadas a la exportación, así como las operaciones de compra-venta de objetos de fabricación nacional, cuyo fin sea la exportación.

El decreto del 29 de enero reduce la tarifa que cubrían los vinos y aguardientes extranjeros, del 10% al 8%, y eleva la de los nacionales del 3% al 4%.

En noviembre 26, el Congreso de la Unión aprueba un decreto en el que se fija como máximo un gravamen del 5% sobre los derechos de importación a las mercancías extranjeras que circulen por el territorio nacional, con el objeto de controlar su cobro y reducir lo pesado que resultan las cuotas cobradas en algunos estados.

Año de 1888: enero 21. "Se declara que conforme al inciso 46 sección I, y 240 sección III de la tarifa de aduanas, las máquinas que se importen para fábricas y grandes talleres quedan libres de derechos, y que respecto a las máquinas y aparatos que puedan moverse por una persona y no esten comprendidos en la tarifa, se procederá a clasificarlos por asimilación."

El presupuesto para el ejercicio fiscal 1888,1889, aprobado el 26 de abril, mantiene igual el impuesto del 5% que debía cobrarse en los Estados, pero eleva los derechos sobre la exportación de maderas de construcción y ebanistería, de \$1.50 a \$2.00 por cada tonelada de arqueo que tuviera el buque.

Por el decreto del 2 de mayo se declaran libres del impuesto de la Renta Interior del Timbre los productos de la actividad agrícola.

Para cubrir los gastos en los que se incurrió en las obras para el mejoramiento de los puertos nacionales, el 30 de noviembre se aprobó el establecimiento de un derecho adicional del 2% sobre los impuestos a la importación que se cobran en todas las aduanas del país.

Año de 1889: En noviembre 20, se reduce el impuesto sobre exportación que cobra a las maderas nacionales, de \$2.00 a \$1.50 por tonelada de un metro cúbico.

Por la Ley del 23 de diciembre, se reforma el impuesto de Renta Interior del Timbre, suprimiéndose la obligación de poner estampillas a los tabacos nacionales y extranjeros.

Año de 1890: El 16 de enero se establece que el tabaco Virginia debería pagar por concepto de impuestos del timbre, el 97% sobre el derecho de importación.

Año de 1891: El 21 de enero se establece que "A la exportación de plomo con la ley de plata se le debe cobrar los derechos de exportación siempre que la ley exceda de tres milésimos sobre el total de los milésimos de plata que contenga el plomo de cuya exportación se trata."

El 15 de mayo se aprobó la Ley de ingresos para el año fiscal 1891-1892, en la que se reduce el impuesto de exportación cobrando a la orchilla, de \$10 a \$5 por tonelada.

Por el alza de precios registrada en algunas mercancías de producción nacional, el 11 de diciembre se autoriza al Ejecutivo para que permita la libre entrada, o la reducción de las tarifas de importación, de los cereales y de animales en pie, necesarios para aliviar las carencias a las que se enfrentaban las clases pobres del país.

Año de 1892; El 18 de octubre se reforma la tarifa de aduanas, estableciéndose nuevas sobre los siguientes fundamentos:

- 1o. Que siendo a todas luces conveniente dar a la Tarifa de la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas toda la estabilidad que requieren las operaciones del comercio y de la industria, no es prudente alterar las cuotas de los derechos de importación, sino cuando la experiencia demuestre hasta la evidencia, la necesidad de modificarlas;
- 2o. Que algunas mercancías extranjeras están tan fuertemente gravadas en la Tarifa de la Ordenanza vigente, que su importancia es casi nula, con motivo del gravamen que reportan, según aparece en los datos estadísticos de la importación formados con las balanzas de las aduanas;
- 3o. Que las cuotas exageradas de importación producen el resultado de que las mercancías extranjeras gravadas con ellas se importan clandestinamente, con grave perjuicio para las rentas públicas, para los fabricantes nacionales y para el comercio de buena fe;
- 4o. Que la baja que ha sufrido recientemente la plata ha ocasionado que el cambio sobre el extranjero suba más del cincuenta por ciento, y que esa circunstancia, al recargar fuertemente el valor de las mercancías extranjeras, dificulta su importación y convierte en prohibitivas las cuotas altas de la tarifa arancelaria;
- 5o. Que tratándose de artículos de consumo general en los que el derecho de importación representa una cantidad en muchos casos

mayor que el valor mismo de los efectos, los principios de una sana política económica aconsejan la reducción de esas cuotas para aumentar, a la vez que el consumo, los rendimientos en favor del erario;

60. Que aún tratándose de artículos cuyos similares se fabrican en el país y que, por esa circunstancia, merecen cierta consideración de parte del gobierno, existe la misma conveniencia de reducir los derechos, cuando la protección de que disfruta la industria nacional y los consumidores nulifica, a la vez, el aliciente de la competencia que es tan necesario para que la producción nacional se perfeccione continuamente, aprovechando los adelantos de la ciencia y los nuevos descubrimientos;
70. Que al mismo tiempo que por razones fiscales se ha creído conveniente rebajar algunas de las cuotas que fija la tarifa del arancel vigente, ha parecido también necesario, en vista de las fuertes obligaciones que pesan sobre el erario federal, exigir de algunos artículos de un gran consumo en la República, y que hasta ahora no han satisfecho impuesto alguno a su exportación al país, que contribuyan con un ligero derecho, de un carácter meramente fiscal, al sostenimiento de las cargas de la nación.

Año de 1839: Por el decreto de mayo 21 se establece un impuesto del timbre del 15% sobre los derechos de importación que cubren las bebidas alcohólicas.

Año de 1894: El 2 de junio se aprueba el Presupuesto de Ingresos para el año fiscal 1894-1895, en el que se incluyen los siguientes cambios: "rebaja los derechos de la orchilla a cinco pesos tonelada (especie de líquen, usado principalmente en tintorería); se aumentan los derechos del café de tres a tres cincuenta los mil kilogramos. Se establece un derecho de exportación sobre cueros y pieles; sobre del zacatón (sesenta centavos cien kilos); sobre el chicle (dos centavos kilo); sobre el ixtle en rama (sesenta centavos cien kilos); vainilla (cuarenta centavos kilo)."

Año de 1895: Por la Ley de Ingresos para el año fiscal 1895-1896, aprobada el 3 de junio, se reduce el derecho de exportación que debían cubrir el henequén y el ixtle, a \$0.50 los cien kilos, y se elevan los de los cueros y pieles.

Año de 1898: El 22 de marzo se aprobó una reforma a la Ordenanza General de Aduanas, con el objeto de hacerla más flexible y facilitar el tráfico mercantil.

El presupuesto de ingresos para el año fiscal 1898-1899, incluye muchas modificaciones, con relación al año anterior: se eleva el impuesto sobre la exportación de orchilla, que se pagará a \$100 tonelada; se reduce la cuota de exportación del café, de \$3.50 a \$2.25 los cien kilos; se faculta al ejecutivo a reducir la tarifa de exportación de productos agrícolas, de acuerdo con las variaciones del precio de la plata.

La reforma realizada en la Ordenanza de Aduanas por el decreto del 10. de julio, suprime los derechos de fano, capitanías de puerto, y modifica el de tonelada.

Año de 1910: En mayo 11 se establecen los ingresos del tesoro federal para el año fiscal 1910-1911, en el que se fijan los impuestos al comercio exterior, gravándose específicamente algunos artículos.

Los de importación se sujetarían a las tarifas contenidas en la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, de junio de 1891 y sus reformas de 1904 y 1908, respectivamente.

Los artículos de exportación que causarían impuestos serían: maderas nacionales de construcción y ebanistería, raíz de zacatón, chicle, guayule en hierba natural o triturado, cueros y pieles sin curtir, y la moneda de plata.

En 1884 se expidió el Código de Comercio del país, en el que se incluyen los derechos y obligaciones de los comerciantes y se señalan los diferentes tipos de sociedades y sus características permitidas por la Ley para realizar actos de comercio, así como todos los aspectos relacionados con la actividad mercantil; posteriormente se expidieron los de 1887 y 1889, en los que no se aprecian cambios substanciales.

"No fue sino hasta 1892 cuando el gobierno se percató de los perjui-

cios que propiciaba ese sistema y trató de introducir reformas a las tarifas de la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, en las que se explicaron los motivos que indujeron al legislador para llevarlas a cabo; en esa exposición es posible advertir un cambio de actitud del gobierno, en el sentido de utilizar el sistema impositivo como instrumento de impulso a la actividad económica del país." (22)

En el período porfirista la organización interna del sistema monetario se mejoró en forma notoria, a través de un mayor control sobre la acuñación después de lograrse la conciliación de los contratos de arrendamiento de las casas de moneda y su posterior clausura, a medida que las condiciones hacendarias lo fueron permitiendo.

Por otra parte, como consecuencia del adelanto alcanzado en el desarrollo de las vías de comunicación y en los transportes, se pusieron a disposición de los centros comerciales más importantes del país de manera oportuna, los signos monetarios necesarios para sus transacciones mercantiles.

Estas medidas permitieron preparar la reforma monetaria de 1905 que suprimió el sistema de libre acuñación vigente anteriormente, pues no era adecuado a las condiciones en las que se desenvolvía la actividad económica nacional.

Con la mejor organización administrativa que se consiguió en esta etapa, fue posible prohibir que circularan la moneda extranjera, negándole curso legal y rechazándola como pago de derechos en las aduanas.

A pesar de todos estos cambios favorables que se hicieron al sistema

---

(22) Manuel Yáñez Ruíz. Ob. Cit. PP.290, 331, 340 y 368.

monetario durante el porfirismo, todavía no era factible determinar el adecuado monto del circulante y la cantidad total que debía amonerdarse; solo se pudo establecer en forma estricta en el caso de las monedas de cobre y níquel, que tenían una circulación muy limitada.

La población rural del país, la más numerosa, no ejercía ninguna influencia sobre la demanda del circulante monetario, pues el sistema de tiendas de raya que se generalizó en el medio rural durante el porfirismo, no permitía el uso de monedas. Los grandes propietarios tenían en estos establecimientos una fórmula eficaz y práctica de mantener arraigados en sus haciendas a los trabajadores, pagándoles sus jornales en vales cambiables sólo en el lugar en que prestaban sus servicios.

No obstante que se pretendía aparentar una gran prosperidad, la mayoría de la población se encontraba en deprimentes condiciones económicas, situación que se agudizó al elevarse el costo de la vida y al no contar, por los motivos expuestos anteriormente, con la adecuada cantidad de circulante monetario. Esto originó que no pudieran efectuar en forma normal sus transacciones, lo cual entorpecía también la actividad económica general.

A medida que aumentaba la participación del capital extranjero en la economía porfirista, se advertía, con mayor fuerza el interés de contar con un sistema monetario que fuera capaz de proporcionar el incremento de su participación en la economía nacional. Para ello era indispensable garantizar la solidez y seguridad de los créditos y de los cambios con el exterior, para proteger así los intereses de los extranjeros que invertían en el país.

El crédito se estudiará en tres etapas en función al tiempo que permaneció en el poder el general Díaz.

En la primera década de 1880 a 1890, el gobierno se enfrentó a

las mismas condiciones deficitarias que en años anteriores, por lo que se tuvo como el principal demandante de crédito restándole así oportunidades a los demás sectores productivos; sin embargo, ya no tuvo que pagar tan elevados intereses, porque el gobierno ofrecía, a cambio del crédito concedido, ventajosas prerrogativas, como en el caso del Banco Nacional de México posteriormente.

Al encontrarse el gobierno todavía en la etapa de la consolidación, esta circunstancia se reflejaba en la estructura bancaria; las primeras instituciones que surgieron acusaban todavía una falta de control y organización, pues se carecía de un criterio uniforme para conceder autorizaciones para su establecimiento, hecho que proporcionaba la falta de uniformidad que caracterizó al sistema bancario en los primeros años del porfirismo.

"Por otra parte, durante esta década varias circunstancias externas contribuyeron a empeorar la situación existente. Tal es el caso de los sucesos negativos ocurridos en la bolsa de Nueva York y de la crisis bancaria ocurrida en Francia, en 1884. También el efecto de la reducción de las inversiones extranjeras se produjo en el país durante esos años, cuando se concluyeron algunos de los trabajos que se efectuaban para el tendido de vías férreas."

"Al iniciarse la segunda década, de 1890 a 1900 la situación financiera del sistema bancario mejoró notablemente pero para ese entonces se agudizaron los efectos de los problemas externos, como la crisis mundial de 1890 que se prolongó hasta el año de 1893. Afortunadamente, después de la crisis se presentaron varias circunstancias laborales para el desarrollo de la producción, con lo que se elevó el ritmo de la actividad económica, y con ello la demanda del circulante y de créditos, lo que contribuyó a mejorar la situación comprometida de los bancos. Se expidió la ley bancaria de 1897 que, al regular la concesión, el establecimiento y las operaciones de las instituciones de emisión del - -

país, terminó con la desorganización que mostraban las instituciones crediticias. Pero en 1900 tuvieron que afrontar otra crisis los países industriales, que repercutió en forma más intensa que lo anterior."

"Para la tercera década, para beneficio de la actividad económica, la reforma monetaria de 1905 dio paso a una situación más bonacible, gracias a que el ajuste de la moneda mexicana sobre las bases del patrón oro permitió contar con la estabilidad de que antes se carecía en los cambios. Impulsó las exportaciones de mercancías, las importaciones de capital y estimuló la actividad mercantil. En 1907 se volvió a presentar otra crisis, con serias repercusiones para el sistema bancario nacional, que se vio obligado a reducir sus préstamos, a la vez que apresuraba sus vencimientos. Este estado de cosas prevalecía cuando estalló el movimiento armado de 1910." (23)

Una situación ventajosa, que el país aprovechó durante el porfirismo fue que las compañías extranjeras establecidas en el país no competían por el crédito con las empresas nacionales sino que, por el contrario, propiciaron una mayor afluencia de capitales, al colocar en el exterior acciones y bonos; utilizando así el crédito en sus países de origen o en mercados internacionales de capital.

Entre las instituciones de crédito que operaron en esta época encontramos el Banco Nacional Mexicano, que fue fundado en 1881 por un grupo de inversionistas franceses del Banco Franco-Egipcio; en marzo 27 de 1882, se estableció el Banco Nacional Mexicano. El 24 de abril de 1882 se firmó la concesión para el establecimiento del Banco Internacional e Hipotecario. El banco tendría, entre otras funciones, emitir bonos de caja contra depósitos en numerario, etc. En junio de 1883 el gobierno autorizó el establecimiento del Banco de Empleados, cuya finalidad primordial era efectuar operaciones con los servidores públicos. El Banco de Londres, México y Sudamérica continuó funcionando hasta 1889 en que cambió su nombre por el de Banco de Londres y México.

---

(23) Diego G. López Rosado. Historia del pensamiento económico de México. México 1974, P.P. 342, 343 y 344.

En este período se registra una abundante legislación bancaria en virtud de que era indispensable auxiliar al sistema bancario nacional. El primer hecho que contribuyó a mejorar la estructura y funcionamiento de las instituciones crediticias fue la expedición del Código de Comercio de 1884, en el que se señalaron los requisitos básicos que debían de cubrirse para establecer y operar este tipo de instituciones. El Congreso de la Unión, el 19 de marzo de 1897 autorizó la expedición de la Ley General de Instituciones de Crédito que estipulaba que ninguna institución podría emitir más títulos de crédito que los autorizados en su carácter de bancos de emisión, hipotecarios o refaccionarios.

El sistema crediticio en este período disfrutó de la estabilidad política necesaria para su desenvolvimiento, situación que no favoreció a las instituciones de crédito que operaron durante los primeros años del México Independiente.

#### IV.- EPOCA CONTEMPORANEA

Al final de la lucha armada y durante la época de la reconstrucción del país, la política de comercio exterior mantuvo la tendencia tradicional. Subsistieron las prácticas proteccionistas, aún cuando había poca industria que proteger, los impuestos al comercio exterior continuaban constituyendo la fuente principal de los ingresos fiscales.

En términos generales, a finales de 1927 México era un exportador de materias primas, principalmente minerales (oro, plata, zinc, cobre y plomo), de petróleo y sus derivados, de ganado, y de algunos productos agrícolas (café, tomate, arroz, azúcar, vainilla, tabaco, henequén, algodón y chicle); la mayor parte del comercio se desarrollaba con Estados Unidos.

La exportación de plata y oro creció a partir de 1922 y en 1927 sufrió un descenso. El comercio del petróleo floreció hasta 1922, cuando se inició la caída de las exportaciones. Las de zinc, cobre y plomo dieron un respiro a la economía de México aumentando notablemente entre 1921 y 1927. Las de productos agrícolas casi se duplicaron entre 1910 y 1927.

El proceso de institucionalización iniciado durante el gobierno del general Calles sienta las bases para la participación del Estado como agente promotor del desarrollo económico. En este período se crearon instituciones como el Banco de México y el Banco Nacional de Comercio Exterior.

El proyecto nacionalista (1929-1939) significa la ruptura con el modelo de economía que data de la época colonial.

Hacia 1930 las exportaciones de minerales representaban tres cuartas partes del total.

La política comercial seguida ante el impacto de la depresión mundial, consistió en primer lugar en aumentar los aranceles a las importaciones, los cuales se basaban solo en impuestos específicos. Sin embargo dicha política parece no haber sido suficiente para frenar el desequilibrio externo.

Aunque el cambio en la política comercial originó una protección real a la economía, su efecto para estimular la industrialización fue reducido. En 1937 tuvo lugar la segunda modificación en el arancel de importación durante la década. La revisión afectó prácticamente todas las fracciones, aumentando los impuestos. No obstante, los niveles regresaron a los de 1936 en la mayoría de los casos, debido a las devaluaciones de 1938 y 1939. Estas fueron provocadas por la suspensión de exportaciones de petróleo y plata a Estados Unidos, principal cliente de México.

La política de exportación tiene cambios importantes en 1938, en que se establece un impuesto ad valorem de 12% sobre algunos productos. En 1939 se expidió un decreto, que si bien era de aplicación limitada, iniciaba de manera conciente y decidida la política de protección a la industria; pero no fue sino hasta 1941 que se promulgó la primera Ley Orgánica de industrias de información reformada en diciembre de 1945.

Durante la Segunda Guerra Mundial se inicia firmemente la industrialización a raíz de la escasez de bienes manufacturados y de la demanda de bienes de consumo de los países beligerantes. Esta coyuntura histórica permitió a México la sustitución de importaciones de bienes de consumo y la exportación de cantidades importantes de productos primarios o de consumo elaborados.

Al término de la guerra, la estrategia de industrialización requirió un papel más activo del Estado. Este inició una política de defensa de pagos mediante el uso del arancel, creando un mercado cautivo para los bienes de consumo. La protección se hizo creciente e indiscriminada y se con

virtió en fuente de ineficiencia. Las exportaciones de productos primarios y de algunos bienes de consumo semiduraderos generaron las divisas necesarias para las importaciones de bienes de capital e intermedios. De esta forma en México se adoptó un modelo de industrialización basado en la sustitución de la importación.

La etapa de sustitución de bienes de consumo prácticamente se terminó a fines de la década de 1950. De ahí en adelante se ha desarrollado la de bienes intermedios y de capital.

A partir de ese periodo y durante 35 años México adoptó una política de desarrollo que intentaba dinamizar la economía a través de la industrialización y la creación de un fuerte mercado interno. El país rompió con una economía exportadora y dependiente con reducidos efectos internos.

La política de sustitución de importaciones apoyada en el proteccionismo excesivo y permanente y aplicada indiscriminadamente, ha hecho patentes sus efectos negativos. Ha provocado altos costos y precios y ha mostrado la dificultad de dinamizar el sector manufacturero y aumentar la capacidad de exportación de la economía.

El período 1940-1958 ha sido denominado de crecimiento con devaluación-inflación. El Estado adoptó un papel de promotor de la sustitución de importaciones. Lo hizo a través de la coordinación de diversas políticas: Comercial, cambiaria, fiscal y monetaria.

"La política comercial fue eminentemente proteccionista. A partir de 1946 se hizo uso extensivo del arancel y de los controles cuantitativos. En 1947 se creó el Comité Nacional para el control de las importaciones que permitió que un sistema de licencias empezara a ser un instrumento importante. Se introdujo el impuesto ad valorem y el concepto de precio oficial sobre el cual el impuesto debería cargarse. De esta manera se pretendía compensar el papel antiproteccionista del impuesto

específico en un proceso inflacionario. Los controles cuantitativos empezaron a ser más utilizados al final de este lapso. La política cambiaria y la de fomento industrial también tuvieron efectos proteccionistas. En 1945 se expidió la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias y la Regla XIV de la Tarifa del Impuesto General de Importación. Estas permitían la importación libre de gravamen de materias primas y bienes de capital necesario para la producción interna."(24)

Durante 1940-1958 no se adoptaron políticas específicas de promoción de las exportaciones. Estas fueron favorecidas por dos devaluaciones, pero sus efectos positivos fueron rápidamente contrarrestados para la inflación interna.

El modelo de sustitución de importaciones tuvo efectos negativos en la balanza de pagos. El deterioro en cuenta corriente se explica por dos motivos: el primero se refiere al desequilibrio estructural provocado por la primera etapa de proceso de sustitución, lo cual implicó un gran aumento de las importaciones de bienes de capital, y el segundo se refiere a la falta de promoción de las exportaciones y el desestímulo recibido por la inflación interna.

Durante el período de 1939-1958 el déficit en cuenta corriente fue financiado fundamentalmente con inversión extranjera y en menor medida con préstamos externos. Sin duda, la política de sustitución de importaciones promovió el crecimiento económico. Sin embargo, los problemas de empleo de la balanza de pagos y de la dependencia del exterior continuaron presentes.

Período de 1959-1976.- El período de desarrollo estabilizador (1959-1970) se caracteriza por el paso a la sustitución de importaciones

---

(24) Anuario de Comercio del I.M.C.E. 1940-1948, P.16.

de bienes intermedios y de capital. La de bienes de consumo prácticamente se había agotado. La política comercial altamente proteccionista se apoyó fundamentalmente en los permisos previos a la importación. En 1961 se reestructuraron los aranceles para limitar las importaciones. En 1962 se introdujo un impuesto ad valorem adicional del 10% a los bienes de importación considerados de lujo. La recaudación de este impuesto se destinó a la creación del Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX).

Se continuaron aplicando las disposiciones de Ley de Industrias Nuevas y Necesarias indiscriminadamente.

En lo que se refiere a las exportaciones, se instituyó un sistema de estímulos conocido con el nombre de subsidio triple, el cual fue inoperante por su rigidez administrativa y los altos requisitos de integración que imponía.

La evolución de la balanza en cuenta corriente en 1959-1970 manifestó claramente los efectos de la estrategia de desarrollo. Su déficit se incrementó a una tasa media anual de 19.5%. Su déficit comercial aumentó a un ritmo anual de 12.5%, las importaciones crecieron más rápidamente que las exportaciones. Los pagos de intereses sobre la deuda externa y la remisión al exterior de utilidades de empresas con capital extranjero alcanzaron niveles sin precedentes. En el sector manufacturero las empresas extranjeras (1%), llegaron a controlar la tercera parte de la producción.

El período 1971-1976.- La racionalización de las transacciones con el exterior, así como la promoción del desarrollo industrial constituyeron los principales objetivos. Sin embargo la permanencia del modelo de sustitución de importaciones, ocasionó que el desequilibrio externo se agravara.

La agudización del déficit en cuenta corriente no pudo corregirse, a pesar de que hubo cambios en la política comercial. Sus objetivos fueron, la reestructuración del sistema proteccionista y el establecimiento de estímulos a la exportación de productos manufacturados.

Las principales modificaciones a la política comercial fueron las siguientes:

Se redujo el número de fracciones arancelarias adoptándose el criterio de gravar los productos conforme a su grado de elaboración. Mediante las nuevas tasas se pretendía eliminar el carácter excesivo y discriminatorio de la protección existente.

El impuesto específico desapareció, quedando sólo impuestos ad valorem. Además los precios oficiales para el cobro de impuestos se fijaron con base en los internacionales.

Se suprimió la exención de 65% en la importación de maquinaria y equipo; abrogó la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias. Con ello se intentaba evitar la sobrecapitalización de la industria.

En lo que se refiere a la promoción de las exportaciones de productos manufacturados se dispusieron las siguientes medidas:

Devolución de impuestos indirectos a la exportación (CEDIS). Este régimen se extendió a las ventas realizadas en las zonas y perímetros libres y en zona fronteriza del norte cuando se sustituyeran importaciones.

Se establecieron estímulos para la creación de empresas comerciales exportadoras (trading companies), a las cuales también se otorgó el

beneficio de la devolución de impuestos indirectos. Se instauró el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE).

La política de promoción de las exportaciones de manufacturas originó su crecimiento significativo a partir de 1971. No obstante, las medidas adoptadas fueron insuficientes para reducir el déficit comercial. El tipo de cambio fijo y su sobrevaluación constituyeron un gran obstáculo para la expansión de exportaciones.

En 1971-1976 el déficit en cuenta corriente creció a una tasa anual de 33%. El patrón de industrialización seguido implicó un aumento de las importaciones superior al de las exportaciones. La participación de éstas en el producto interno bruto pasó de 3.8% en 1971 a 4.2% en 1976 y la de importaciones de 6.2 a 7.6%.

El incremento de las compras en el exterior se debió principalmente a la crisis agrícola. La participación de los bienes de consumo en la importación total se elevó en forma notable. Además, el esfuerzo del Estado para superar ciertos obstáculos en la infraestructura y la industria pesada, provocó una acelerada expansión de las importaciones del Sector Público. En el caso de las exportaciones, a pesar de que las de los productos manufacturados mostraron un dinamismo importante, la caída de las agrícolas empeoró el déficit comercial.

La evolución de la producción en el período 1971-1976 revela ya los límites del modelo de sustitución de importaciones.

La utilización de capital extranjero como mecanismo compensador del desequilibrio externo tanto durante el desarrollo estabilizador como en 1971-1976, originó que en este último lapso los pagos al capital extranjero aumentaran anualmente 24% y alcanzaran la cifra de 1800 millones de dólares en 1976.

En síntesis la situación que prevalecía hacia 1976, derivada del patrón de industrialización sustitutivo de importaciones seguido por México, había propiciado un aparato industrial altamente protegido, ineficiente, con un rezago tecnológico de muchos años. La etapa de crecimiento económico "Hacia adentro" había imprimido a la economía un sesgo antiexportador el cual se trató de corregir en el período 1971-1976, pero no obstante los esfuerzos realizados, los logros obtenidos al respecto no fueron lo suficientemente significativos para evitar los desequilibrios en la cuenta corriente de la balanza de pagos. En otras palabras, la política comercial fue incapaz de corregir en tan corto plazo, los desequilibrios estructurales que pretendía atacar.

"En el plan global de desarrollo 1980-1982 se hacen los siguientes comentarios al respecto...: Durante más de dos decenios el dinámico desarrollo industrial del país constituyó el motor principal de la economía. Hacia finales de la década pasada y particularmente durante mediados de los años setenta, este desarrollo mostró una desaceleración y una incapacidad para producir en forma suficiente bienes socialmente necesarios, y avanzar hacia nuevas ramas de manufacturas, en especial en el área de bienes de capital, lo que derivó, entre otras cosas, en una baja capacidad de absorción de mano de obra por parte del sector. La estrategia seguida y el efecto conjunto de políticas y presiones a corto plazo han producido una estructura industrial caracterizada por la orientación casi exclusiva hacia el mercado interno y por una relativa ineficiencia e incapacidad para exportar, por la excesiva concentración urbano-industrial, la exportación elevada de la producción de bienes de consumo, en particular los duraderos, y el rezago de otras ramas como la de bienes de capital así como la reducida exportación y procesamiento de materias primas disponibles, la coexistencia de grandes empresas oligopólicas con una multitud de pequeñas empresas dispersas y poco eslabonadas" (25)

## OBJETIVOS DE LA POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR.

Las condiciones en que se encontraba la economía en 1976, dieron la pauta para un replanteamiento de los objetivos de la política comercial, conforme a los planes del gobierno para atacar los problemas de corto plazo en la coyuntura por la que atravesaba el país en ese entonces y la política de desarrollo de largo plazo.

El objetivo central trazado desde el inicio de la administración, consistió en otorgarle una alta prioridad al mejoramiento de la balanza de pagos a través de la reorientación de la estructura productiva, del fomento de las exportaciones y de una sustitución eficiente de importaciones. Se pasaba entonces de la etapa del proteccionismo a ultranza a un proteccionismo racional, con miras a la liberación gradual de la economía hacia el exterior; los efectos de la política proteccionista se habían hecho sentir en toda su magnitud con los acontecimientos de 1976 y los hechos que se suscitaron a raíz de la devaluación, como fueron las medidas económicas de ajuste que implantó el gobierno, la negociación con el Fondo Monetario Internacional y las reacciones de los diferentes sectores de la población dentro de lo cual cabe destacar la actitud de los empresarios en lo que se conoció como "crisis de confianza".

La política comercial quedó enmarcada entonces dentro de los objetivos económicos y sociales del Gobierno, y consistió en:

- Incrementar la producción de los bienes socialmente necesarios.
- Mejorar la distribución del ingreso a nivel familiar y regional.
- Aumentar el empleo.
- Fortalecer la independencia económica del país.

Por lo que respecta al Comercio Exterior, se le otorgó el objetivo fundamental de lograr el mejoramiento en los niveles de vida de las

mayorías dentro de un adecuado y sano crecimiento económico que coadyuvara a la concurrencia de los productos mexicanos a los mercados del mundo y a través de la compra adecuada de los satisfactores requeridos del exterior; buscar siempre un uso racional y con amplio sentido social de las divisas de que dispusiera el país; procurar que el acceso de los productos mexicanos encontrara las menores limitaciones posibles dentro de la comunidad económica internacional, así como que las adquisiciones se hicieran a aquellos países que otorgasen más facilidades en cuanto a precio, calidad y oportunidad.

Así pues, los objetivos de la política de comercio Exterior se identificaron con los de la política económica global. En un corto plazo, la política comercial debería contribuir a la recuperación económica estimulando por una parte a la inversión productiva combatiendo la inflación y mejorando la balanza comercial. Y a largo plazo debería propiciar un mayor crecimiento económico y la creación de más empleos.

Un elemento fundamental de la política comercial, y pilar de la política económica del período lo constituyó la plataforma petrolera. Así se programó que a corto y mediano plazo, la exportación de petróleo generara las divisas suficientes para reactivar la economía y aligerar el servicio de la deuda. Esto permitiría también poner en operación los instrumentos que habrían de dar a las exportaciones un estructura acorde con los objetivos de desarrollo.

Se preveía sin embargo que no debería considerarse al petróleo como la solución al desempleo y a la falta de crecimiento. Las exportaciones de petróleo abrían las posibilidades de que la economía mexicana creciera a altas tasas, superándose de este modo la restricción que imponía el déficit en la balanza comercial, a la definición autónoma de los objetivos y metas nacionales. Se consideraba el petróleo como la palanca de transformación de la economía en el sentido y magnitud que requería el desarrollo, en vez de operar como una mera sustitución

de las exportaciones tradicionales de México; esto sin lugar a dudas estaba claro, sin embargo, la petrolización de la economía acarrearía resultados no producibles, no vislumbrados o francamente no deseables. Asimismo se creaban las condiciones para que los instrumentos de la política comercial dedicados anteriormente a restringir las compras externas por motivos de balanza de pagos, pudieran ser empleados como un medio para lograr la racionalización de las importaciones e influir en la estructura productiva del país, a fin de hacerla más eficiente.

En la perspectiva a largo plazo, el previsible agotamiento físico o tecnológico de las reservas petroleras destinadas a la exportación obligaba a crear un sector exportador dinámico y diversificado para evitar la monoexportación y complementar o suplir a las divisas provenientes del petróleo. Igualmente, a incrementar rápidamente las exportaciones, racionalizar las importaciones y la protección y continuar la sustitución de importaciones en forma selectiva.

En síntesis los objetivos específicos del Comercio Exterior instrumentados a través de la política comercial y en coordinación con otras políticas económicas consistían en:

Mejorar nuestra balanza comercial con el exterior mediante el incremento sostenido y diversificado de las exportaciones, principalmente las no petroleras, racionalizar y jerarquizar las importaciones, dando preferencias a las imprescindibles al desarrollo económico del país.

Racionalizar el sistema de protección considerando las necesidades del aparato productivo industrial y de acuerdo con la situación cambiante de la Economía Internacional.

Mejorar las condiciones de intercambio comercial con el exterior.

Desarrollar e integrar el comercio de las franjas fronterizas y Zonas Libres al resto de la economía del país.

Como consecuencia de todo lo anterior, promover la creación de nuevas fuentes de trabajo.

**CAPITULO SEGUNDO**

**LEGISLACION Y GENERALIDADES SOBRE EL COMERCIO EXTERIOR EN MEXICO**

## I N T R O D U C C I O N

El fundamento del régimen aduanero mexicano, como todo estado de derecho se deriva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Básicamente son los acuerdos 31 Fracc. IV., Artículo 40 Fracción VII, Artículo 73 fracciones IX, XXIX, Artículo 89 fracción XIII y Artículos 117, 118, 124 y 131.

Partiendo de que la República Mexicana se encuentra organizada, en su estructura política, como una República Federativa, la facultad de establecer contribuciones sobre el comercio exterior es exclusivo de la Federación, afirmación que se apoya en el artículo 117 ya que las entidades federativas no pueden en ningún caso gravar directa o indirectamente la entrada a su territorio ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera, así como tampoco se puede gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos cuyo manejo se efectúa por aduanas locales.

Por tal motivo el Derecho Aduanero tiene por objeto regular la entrada y salida de mercancías en el país y se estructurará básicamente en los principios de las prestaciones fiscales, la determinación de éstas y los sujetos, que como particulares o autoridades, intervienen en la relación que se origina por el ingreso o salida de mercancías del territorio nacional.

La Estructura Administrativa del Comercio Exterior Mexicano es el conjunto de sistemas y procedimientos que tienen como objetivo la tarea de promover y fomentar la exportación, así como racionalizar y ordenar las importaciones.

Para tal efecto existe todo un esquema operativo integrado por los Sectores Públicos y Privados.

Corresponde por Ley a los organismos del Sector Público establecer las políticas de Comercio Exterior.

## LA POLITICA COMERCIAL

La política comercial mexicana comprende el conjunto de instrumentos legales y administrativos a través de los cuales el ejecutivo federal regula las operaciones de importaciones con terceros países.

Los instrumentos de nuestra política comercial son los controles cuantitativos (permisos de exportación, cuotas, control de cambio, controles técnicos, etc.); los aranceles o tarifas aduaneras con efectos protectores y fiscales y los tratados o acuerdos comerciales internacionales.

Los objetivos de nuestra política comercial, en el contexto del actual proceso de reordenación económica y de frente a la crisis financiera, según el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 son:

- 1.- Relacionalización de la protección industrial, a fin de vincular los costos y calidades internas con los precios y mercados internacionales.
- 2.- Manejo selectivo vía tasas de cambio dual, de las importaciones de insumos y bienes de capital, estrictamente vinculadas a industrias básicas o de exportación.
- 3.- Mantener los permisos de importación con igual orientación.
- 4.- Fomento y estímulos a las exportaciones, vía eliminación de permisos de exportación, rebaja o eliminación de los impuestos al exterior.
- 5.- Estímulos fiscales limitados a la actividad exportadora.
- 6.- Estímulos financieros a la pre y post exportación, vía financia-

miento a los compradores de productos mexicanos en sus países, establecidos por el Banco Nacional de Comercio Exterior.

7.- Búsqueda permanente de un equilibrio o superávit en la balanza comercial.

8.- Negociaciones comerciales internacionales que abran mercado a los productos mexicanos (A.L.A.D.I., mercado común europeo, sistemas generalizados de preferencia, convenios comerciales o multilaterales, defensa de las materias primas incluyendo al petróleo).

## I.- FUENTES JURIDICAS DEL COMERCIO EXTERIOR

Se trata de precisar el régimen que regula el ejercicio de los diversos instrumentos de la política comercial. Aquí vemos la relación de este tema con el derecho económico regulador de la política económica nacional.

Conviene distinguir entre fuentes internas o nacionales y las externas o internacionales ( tratados y acuerdos suscritos por México).

La fuente interna primaria es la fracción II del artículo 131 constitucional que expresa:

"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, 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. El propio ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho en la facultad concedida".

Este precepto constitucional se complementa con la Ley reglamentaria, publicada en el Diario Oficial el 5 de enero de 1961. En relación a este punto hay que agregar la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1950.

Estos tres preceptos facultan al ejecutivo federal para regular en toda la federación, estados y municipios, las operaciones de comercio exterior, debiendo los particulares y empresas regir su actuación mercan-

til bajo estricta observancia de la normatividad.

A continuación enumeramos las principales fuentes jurídicas que regulan este importante ámbito de la actividad económica nacional. (1)

Constitución Política de los  
Estados Unidos Mexicanos

Protege y eleva a la calidad de garantía individual el ejercicio del comercio y define los aspectos: impositivos, fomento, restricción y tránsito de mercancías en materia de comercio exterior.

Ley Orgánica del Artículo 28  
Constitucional en materia de  
monopolios y su reglamento

Preserva los intereses del país contra la importación de mercancías que puedan venderse en competencia desleal lesionando - nuestra economía.

Ley Reglamentaria del párrafo  
segundo del artículo 131 de  
la Constitución Política de  
los Estados Unidos Mexicanos.

Faculta al Ejecutivo Federal para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las Tarifas - Generales de Importación y Exportación, crear otras y fijar el monto máximo de los recursos financieros aplicables a determinadas importaciones.

Ley sobre Atribuciones del  
Ejecutivo Federal en materia  
económica

Establece las modalidades de los permisos de exportación e importación cuando existan restricciones, y las de exportación de materias primas y artículos manufacturados.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado

Determina la competencia de los diversos órganos del Ejecutivo Federal que tienen intervención en la promoción, el control, la organización y la política general de nuestro comercio internacional.

---

(1) Prontuario Jurídico, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, México, 1976, PP. 68, 69, 70 y 71.

Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto que otorga facultades a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial sobre permisos de importación y exportación a partir del 26 de -- abril de 1948 a la fecha.

Código Fiscal de la Federación

Ley sobre el Contrato de Seguro

Ley Orgánica del Banco de México, S.A.

Reglas de operación del Fondo para el fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FONEX)

Contempla todos los aspectos del tráfico internacional de mercadería y por tanto todas las operaciones de importación y exportación que se efectúen.

Faculta a esta dependencia para incluir en las restricciones vigentes o excluir de ellas, a -- las mercancías que a su juicio lo requieran.

Tipifica el delito de contrabando y sus diversas modalidades, determina que se comete cuando se internan al país o extraen -- de él mercancías omitiendo el pago total o parcial de impuestos, o cuando su importación o exportación estén prohibidas o no cuentan con el permiso otorgado por la autoridad competente.

Otorga al exportador garantía económica sobre sus mercancías, a través del contrato de seguro. Otras modalidades, como el seguro de crédito a las exportación, le brindan seguridad jurídica en riesgos de insolvencia, mora prolongada, detención de mercancías en tránsito y riesgos políticos.

Actúa como agente financiero del Gobierno federal en operaciones de crédito a la exportación.

Apoya a la exportación en operaciones de redescuento y de garantía; en materia de sustitución de equipos e instalaciones, apoya el financiamiento de operaciones de compra-venta y de -- producción.

Ley sobre Registro de la Transferencia de Tecnología y Uso de Exportación de Patentes y Marcas.

Sujeta a los convenios sobre la materia que deban surtir efectos en México, a su inscripción en el Registro dependiente de la Secretaría de Industria y Comercio, negándoles validez a los que limiten o prohíban las exportaciones, sean lesivos al interés nacional o al de los particulares adquirientes de tecnología extranjera.

Ley General de Normas y de Pesas y Medidas.

Faculta a la Secretaría de Industria y Comercio para determinar los productos manufacturados de exportación que deban estar sujetos a normas obligatorias.

Ley Federal de Protección al Consumidor.

Tratándose de productos destinados a la exportación, prevé que las etiquetas y publicidad de los productos pueden usarse en el idioma y sistema de unidades de medida del país a que se destinan.

El Código de Comercio.

Reglamenta ciertos actos de los comerciantes, bien sean personas físicas (comerciantes individuales), o personas morales (sociedades).

#### LAS FUENTES JURIDICAS INTERNACIONALES

Están referidas a los acuerdos y tratados internacionales suscritos por México y que tienen incidencia directa o indirecta con nuestro comercio exterior.

"Por orden cronológico los tratados son: El Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial) y la Asociación Interamericana de Integración (A.L.A.D.I.) (A.L.A.L.C., D.O. 29 de julio de 1960, A.L.A.D.I., D.O. 20 de enero de 1981). México suscribió los convenios por ambos organismos según

decreto publicado en el Diario Oficial el 31 de julio de 1945.

El Sistema Económico Latinoamericano (S.E.L.A.).

(Decreto Diario Oficial 8 de abril de 1976).

Fondo Común de Financiamiento para los Productos Básicos.

(Decreto D.O. 22 de abril de 1982).

Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo (U.N.C.T.A.D.).

Respecto de los acuerdos comerciales bilaterales que como sabemos carecen de la fuerza jurídica de los tratados vistos anteriormente, México ha suscrito más de una centena con países de diversos sistemas económicos y políticos: Mercado Común Europeo, Consejo de Ayuda Económica mutua, China, Japón, Caricom, España, etc." (2)

#### a) Exportación e Importación.

La exportación.- "Es el envío de mercaderías nacionales o nacionalizadas para su uso o consumo en el exterior. Jurídicamente ello significa una venta más allá de las fronteras políticas de un país. Esta operación supone la salida de mercancías de un territorio aduanero y produce como contrapartida una entrada de divisas. Las divisas provenientes de las exportaciones son fundamentales para determinar la capacidad de importar de un país." (3)

El Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos define la exportación definitiva como el envío de mercancías nacionales o nacionalizadas para uso o consumo en el exterior. Y la exportación temporal como la salida del territorio nacional de mercancías para permanecer en el extranjero por tiempo limitado y para una finalidad específica.

Hay otras instituciones de técnica aduanal relacionadas con el

---

(2) Jorge Witker. Derecho Económico, U.N.A.M., 1985, P. 290.

(3) Omeba. Ob. Cit. P.55.

concepto de exportación que conviene señalar: reexportación, redestinación, transbordo y reembarque. La reexportación es el retorno al exterior de mercaderías traídas al país y no nacionalizadas. La redestinación es el envío de mercancías extranjeras desde una aduana a otra de un mismo país para fines de su internación inmediata o para la continuación de su almacenamiento. El transbordo de mercancías es el traslado directo o indirecto desde una nave a otra, o de un vehículo a otro, o a los mismos en diversos viajes (incluso de descarga a tierra) con el fin de continuar a su destino y aunque transcurra cierto plazo entre su llegada y su salida. El reembarque asume la connotación de exportación cuando tiene por objeto el retorno de las mercaderías al exterior y de redestinación si se envían a otra aduana nacional para los fines de su intención inmediata o para la continuación de su almacenamiento.

El Código Aduanero distingue tres tipos de exportación: la definitiva, la temporal y la especial.

El principio general que rige las exportaciones en nuestro sistema legal es el de la libre exportación de toda clase de productos y mercancías, salvo que el ejecutivo federal establezca una prohibición de tipo general o se fije un contingente.

Los instrumentos jurídicos de política comercial que regulan las exportaciones son dos: a) La tarifa general de exportación y b) Los permisos de exportación.

#### a) La Tarifa del Impuesto General de Exportación

Este instrumento de política comercial establece los derechos o impuestos aduaneros que deben pagar los productos y mercancías nacionales o nacionalizadas al salir del territorio aduanero nacional. Su importancia ha decrecido como factor de ingreso fiscal en la medida en que otros instrumentos de recaudación le han reemplazado.

Técnicamente la tarifa o arancel se compone de la nomenclatura arancelaria y los derechos o impuestos propiamente tales. Fue publicada en el Diario Oficial del 23 de diciembre de 1974, y complementada con sucesivas modificaciones.

La tarifa nacional se estructura con base en la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB) y los impuestos se establecen de acuerdo con la cuota arancelaria.

#### b) Los Permisos de exportación.

Los permisos constituyen restricciones cuantitativas que tienen por objeto regular administrativamente la salida de determinados productos que puedan afectar la economía nacional.

A continuación hablaremos sobre algunas generalidades importantes de las exportaciones como por ejemplo:

#### ORGANIZACION

La exportación es un acto de gestión, y para que exista una acción lógica, controlable y retornable exige un plan, un calendario y un presupuesto.

La organización previa de la empresa exige:

- Definir un responsable, un hombre que será la base de la actividad exportadora.
- Crear un órgano que converja en el servicio de exportación.
- Hacer un inventario de los medios financieros de que dispone; de la capacidad de producción, de los stocks y también de los hombres, porque sería absurdo iniciar acciones que luego no se pudieran continuar.

- Conocer y comprender la ayuda de los poderes públicos.
- Fijar los objetivos en función de las posibilidades, y de los fines que se quieren alcanzar.
- Establecer un programa. La exportación exige por tanto, un acto de gestión previa.
- El primer paso para exportar se da en la propia empresa.

### QUE ES EXPORTAR

Exportar es vender más allá de nuestras fronteras políticas y económicas. Los principios de la exportación son los mismos que los del mercado interior.

Incide solamente; diferenciando la exportación de la venta, la problemática de los transportes y sobre todo, el estar sometidos a diversas jurisdicciones administrativas las áreas del cliente y del proveedor y a veces, la del intermediario.

Es necesario al introducirse en la exportación, partir claramente de este concepto: Exportar es vender, vender más allá de nuestra frontera y hacerlo con la ayuda de las técnicas que relacionan el tráfico entre los distintos países. Pero esencialmente, la exportación es una venta y como ocurre en el mercado interior, está apoyada en una serie de normas y requisitos que a la vez, la controlan y la fomentan.

Anteponer al concepto de venta que encierra la actividad exportadora cualquiera otra circunstancia relacionada con ella supone olvidar el principio elemental que condiciona la exportación. Los trámites administrativos, las técnicas de transporte o envase y embalaje, el ordenamiento jurídico y cualquier otra función paralela a la exportación, deben ser

tenidos en cuenta, pero en modo alguno deben modificar los principios generales del comercio que orienta la exportación y que son los mismos que motivan las ventas: es decir, el riesgo y el ánimo de lucro.

#### POR QUE HAY QUE EXPORTAR

Aceptando que la exportación es una venta que se realiza más allá de nuestras fronteras, y partiendo de los móviles que se condicionan a la generalidad de las ventas, es preciso preguntarse el porqué de la exportación.

"Hay que exportar porque es necesario seguir ampliando las series de producción para poder mantener costos competentes, y la mejor forma de impedir que los aumentos de producción produzcan la acumulación de stocks, es la ampliación de los mercados. Exportar supone en primer lugar, superar un mercado ilimitado de unas decenas de millones de clientes para introducirse en otro, prácticamente ilimitado, de cientos de millones de futuros clientes" (4).

En esta carrera de mejores y mayores producciones en la que estamos involucrados, es imposible detenerse. Es preciso continuar agresivamente en la marcha hacia una mayor productividad y, naturalmente, hacia una más amplia comercialización que posibilite colocar la nueva producción.

#### PARA QUE EXPORTAR

La exportación se presenta como una necesidad originada en el desarrollo de la producción pero, además tiene finalidades concretas que obligan a prestar a esta actividad una especial atención.

---

(4) Paul De Bruyne, Los Mercados del Exterior, Madrid, 1967 P.120.

En primer lugar, "Hay que exportar para obtener beneficios." Teniendo en cuenta que una exportación es una venta, es decir, que supone el cierre de un ciclo en el negocio económico, interesa que éste se realice con beneficios.

De igual manera toda venta supone dos tipos de beneficios: los directamente económicos (o sea las ganancias materiales que son la consecuencia de una venta acertada) y los futuros negocios (que son las posibilidades que gracias a la primera venta se abren para posteriores repeticiones), así, también en la exportación debe ocurrir lo mismo, sobre todo que exportar hoy es garantizar la continuidad de las empresas en un futuro próximo.

### EXPORTACIONES

El mecanismo para exportación se finca en una serie de investigaciones y análisis que el exportador deberá realizar para que tenga certeza de sus posibilidades de venta, por ello para cualquier tipo de exportaciones deben de tomarse en cuenta tanto los factores internos como los externos; brevemente mencionaré estos tipos de factores que son esenciales en la exportación.

#### FACTORES EXTERNOS :

- 1).- "Comportamiento de las importaciones en el mercado seleccionado cuando menos de los últimos tres años. Lista conteniendo principalmente proveedores, nombres y direcciones de las firmas importadoras.
- 2).- Impuestos a la importación, permisos, cuotas, depósitos previos y además mecanismos de control vigentes en el país bajo análisis.
- 3).- Presentación comercial, normas de calidad y disposiciones, según el mercado y el artículo que se desea exportar.

- 4).- Formas de facturación y pagos usuales en el mercado bajo análisis y cotizaciones imperantes para el producto y volúmenes respectivos.
- 5).- Convenios comerciales de crédito recíproco, interbancarios, sistemas generalizados de preferencias arancelarias y según el artículo que se desea exportar.
- 6).- Formas y canales de distribución y publicidad, promoción, etc.
- 7).- Ferias y exposiciones especializadas que se llevan a efecto en el comercio."

#### FACTORES INTERNOS :

- 1).- Regímenes arancelarios de exportación para el producto específico de que se trate, impuestos de exportación, permisos certificados y demás requisitos aplicables.
- 2).- Estímulos y ayudas a la exportación establecidas por el gobierno mexicano: Fiscales, financieros, de transporte, de promoción, de ventas y administrativos.
- 3).- Medio de transporte más adecuado para el envío de los productos exportables, flete, clase de servicio, facilidades y seguros de transporte.
- 4).- Seguro de crédito para exportación: costo de manejo aduanal, investigación y desarrollo de empaque, así como el costo del mismo.
- 5).- Estructuración del diagrama de procedimientos para la tramitación de la documentación de exportación.
- 6).- Tipo y forma de estructuración de la oferta de exportación.

La oferta solamente podrá ser estructurada en forma adecuada al mercado correspondiente, cuando se llegue a tener la información y la evaluación referidas a los rubros de la mecánica exportable.

La oferta de exportación no pretende otra cosa que informar de las características, ventajas y condiciones de los productos y de la forma de venta misma, a efecto de normar el criterio y la decisión del potencial importador. En la práctica de los datos de su contenido pueden concretarse en los siguientes:

a) Descripción detallada de las características físicas, comerciales y técnicas del producto en cuestión, que debe ser acompañada de catálogos o de muestras sin valor comercial.

b) Volumen de unidades de venta que se ofrezcan mensual, quincenal o semanalmente.

c) Plazo de entrega o embarque de estos volúmenes

d) Precios de venta de exportación, de acuerdo con los términos internacionales de comercio o cotizaciones internacionales, cuando menos al amparo de la conocida como FOB (libre abordó), nombrado puerto de embarque.

e) Descripción del empaque y embalaje utilizado y.

f) Forma de facturación y pago.

### IMPORTACIONES

La importación.- "Es una operación por la que un producto de procedencia extranjera se dedica al consumo interior de un territorio aduanero, previo pago de los derechos de aduana y de su importe en divisas extranjeras o en divisas nacionales trasferibles." (5)

De esta definición se desprende dos elementos esenciales de toda importación: a) introducir productos o mercancías del exterior, y b) destinación al consumo interno. La dedicación al consumo es un sistema aduanero que se aplica a las mercancías extranjeras antes de ser comercializadas en un mercado determinado, para lo cual es requisito indispensable el pago de los derechos de aduana. Por tanto incluye como condición esencial el pago de derechos de aduana y el cumplimiento de las formalidades a que está subordinada dicha operación.

Conviene aclarar que la importación se efectúa en función de la noción de territorio aduanero. Se entiende por territorio aduanero una zona en la cual circulan libremente las mercancías, es decir, sin ninguna formalidad ni control, cualquiera que sea su origen o procedencia. Lo normal es que las aduanas (puertas de entrada o salida del país de mercancías y personas) se encuentren situadas en las fronteras mismas de la nación, de modo que todo el territorio circunscrito por ellas coincida con el nacional. Este principio general, empero, tiene varias excepciones técnicas y prácticas que podemos enunciar brevemente:

a) Parte del territorio nacional queda excluido de hecho del territorio aduanero (espacio que queda entre la avanzada y la frontera, por ejemplo la Zona Libre parcial del estado de Sonora).

b) Parte del territorio federal nacional se considera excluido de territorio aduanero por ficción de la ley (por ejemplo, la extraterritorial de los Almacenes Nacionales de Depósito, S.A., del aeropuerto internacional Benito Juárez de la ciudad de México).

c) Parte del dominio no nacional o del territorio extranjero se considera

---

(5) Omeba. Ob. Cit. P. 89.

incluido en el territorio aduanero (ejemplo, la existencia de un arancel externo común en el Mercado Común Europeo).

d) El territorio nacional comprende dos o más territorios aduaneros (productos elaborados en el marco de un acuerdo de complementación en el contexto de la A.L.A.L.C.).

e) Los territorios nacionales de dos o más estados comprenden un mismo territorio aduanero (el Benelux es un buen ejemplo de integración al efecto).

Ahora, en lo respectivo a clases de importación en relación a los productos se distinguen fundamentalmente dos: las importaciones industriales se refieren a productos que una empresa adquiere en el extranjero para su aprovisionamiento o el de sus equipos. Se refieren a bienes de capital, equipo industrial, partes y refacciones, o insumos y materias primas escasas o inexistentes en el mercado interno. Dos condiciones deben cumplirse al efecto: la continuidad, o en su defecto la formación de inventarios locales importantes y el servicio postventa.

Las importaciones comerciales se refieren a la adquisición de productos extranjeros para ser incorporados al mercado interno en forma de productos terminados, estas importaciones, calificadas por algunos como "suntuarias o no necesarias", son utilizadas por varios países para dinamizar la competencia interna y posibilitar el cotejo de calidades entre productores de distintas naciones. Sin embargo, por razones de balanza de pagos, los países en vías de desarrollo generalmente prohíben este tipo de importaciones o, cuando menos, las limitan a contingentes mínimos. También se incluyen entre las importaciones comerciales (aunque no pueden calificarse de suntuarias) las de productos alimenticios, que las naciones a veces se ven obligadas a efectuar para cubrir la demanda interna en razón de la insuficiente producción local.

Las importaciones en México: El Código Aduanero de los Estados

Unidos Mexicanos distingue tres tipos de importación: definitiva, temporal y especial.

La importación definitiva es definida como: el arribo de mercancías extranjeras destinadas a su uso dentro del país.

La importación temporal: Es la entrada al país de mercancías para permanecer en él por un tiempo limitado y para una finalidad específica.

El régimen administrativo y jurídico de las importaciones nacionales se encuentra regulado por dos instrumentos de política comercial: el arancel de aduanas, jurídicamente llamado "tarifa general de importación" y los "permisos de importación definitiva".

A continuación señalaremos porqué es importante que un país importe:

La importación no debe considerarse sistemáticamente como una hemorragia de divisas, sino como una de las formas de comercio exterior, necesaria para la vida del país.

En un estado, es necesario importar por 3 razones:

- Quien dice comercio, dice cambio: si quiere que un país compre, hay que comprar en él. Una nación podrá exportar y crear relaciones comerciales con otros países si a su vez importa: es una contrapartida obligatoria.

- Un país debe comprar en el extranjero las materias primas que no tiene y los bienes de equipo que no puede producir en condiciones competitivas. Esta importación obligatoria se da, incluso, cuando se trata de bienes esenciales: la escasez traería consigo el mercado negro.

- Por último, el hecho de ofrecer en un mercado productos del exte-

rior tonifica la economía. Las importaciones estimulan la competencia en calidad y precio.

El empresario exportador debe conocer las dificultades y facilidades de la importación, porque en el mercado de destino sus productos promueven una importación, con todas las circunstancias que le acompañan. También debe seguir las políticas de importación en su propio país porque éstas influirán decisivamente en el aumento de su capacidad exportadora.

b) El comercio exterior y comercio internacional.

Con cierta frecuencia se puede comprobar la confusión existente entre los términos comercio exterior e internacional. A pesar de que suelen utilizarse indistintamente estos 2 términos, es necesario aclarar la diferencia que los caracteriza.

Cuando uno se expresa en términos nacionales, se habla de "Comercio Exterior". En efecto, el hablar de comercio exterior de México significa que se piensa en la situación de nuestro país con relación a los países extranjeros; cuando se nombra una institución como el Instituto Mexicano de Comercio Exterior entiende uno que se trata de un servicio público mexicano encargado de las relaciones económicas con el extranjero.

Hablar de comercio exterior es como referirse a un sector de la actividad de un país que, efectivamente, plantea problemas originales y exige disposiciones especiales.

La noción de "Comercio Exterior" no puede ser un término que se emplee aisladamente, sino que debe ir unido al nombre del país al que se aplica.

La palabra "Comercio Internacional" designa el conjunto de movimientos comerciales y financieros. El comercio Internacional es, pues, un fenómeno universal en el que participan las diversas comunidades humanas. El empleo del término comercio internacional abre inmediatamente el ángulo de división de tal forma, que dejamos de representar a nuestro país como el mercado central y objetivos de los negocios pasa a ser el mundo en su conjunto.

Para comprender esta noción de "Comercio Internacional" y diferenciarla de la de "Comercio Exterior", será conveniente que cuando se trate de comercio internacional pensemos en el mundo y cuando se trate de comercio exterior, pensemos en México.

### Balanza de Pagos

El fondo monetario Internacional la define como el "registro sistemático de todas las transacciones económicas verificadas durante un período de tiempo entre los residentes del país informante (al que la balanza se refiere) y los residentes de otros países". (6)

La balanza de pagos de un país es la ordenación gráfica de la totalidad de las relaciones económicas mantenidas con el extranjero durante un período de tiempo determinado, generalmente un año.

El conjunto de exportaciones e importaciones, es decir, de cambios visibles, constituyen la balanza comercial.

Sin embargo, se producen también cambios internacionales sobre bienes que son materiales. Puede haber operaciones llamadas "invisibles", tales como los movimientos de fondos que resultan de servicios, del

---

(6) Manuel Guitián, Teoría de la Balanza de Pagos, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1976. P. 29.

turismo, de las operaciones que producen para un país créditos y deudas frente al exterior. Estos movimientos no se contabilizan en las estadísticas aduaneras.

El total de operaciones invisibles se acumula al de las "visibles", constituidas por los movimientos de mercancías y el resultado se denomina balanza de cuentas.

A la inversa, se puede decir que para determinar los cambios visibles de un país basta con decir el resultado de la balanza comercial del total de la balanza de cuenta.

Adoptando la terminología del profesor Piètre, se puede decir que existe una tercera balanza, llamada "de saldos o balanza de capitales".

El término balanza de pagos designa la resultante de las tres balanzas.

La "salud" económica de un país puede estimarse por su balanza de - cuentas.

## II. ORGANIZACION INSTITUCIONAL QUE INTERVIENE EN LA POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR.

Entre los numerosos esfuerzos de México por incrementar el comercio, el gobierno mexicano se ha preocupado por la creación de una serie de organismos que se encarguen de impulsar el comercio internacional.

La Constitución Política Mexicana, en sus artículos 73 y 131, fracciones X, XXIX y párrafo segundo, respectivamente, dan facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio exterior y al ejecutivo federal, para actuar en materia de comercio exterior por medio de las Secretarías de Estado.

Las instituciones del gobierno que intervienen directamente en el comercio exterior son las siguientes.

- 1) SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
- 2) SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL
- 3) SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES
- 4) SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS
- 5) SECRETARIA DE SALUD
- 6) SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
- 7) SECRETARIA DE MARINA
- 8) SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL
- 9) SECRETARIA DE TURISMO
- 10) SECRETARIA DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL
- 11) BANCO DE MEXICO
- 12) BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR
- 13) INSTITUTO MEXICANO DE COMERCIO EXTERIOR

- 1) SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

"El artículo 2 de la Ley reglamentaria del artículo 131 constitu-

cional, fracción II, señala expresamente que el Ejecutivo Federal actuará en materia de comercio exterior por conducto de esta secretaría. Pero además, y de conformidad con lo dispuesto en las fracciones I, IV, V y VII del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976, corresponde a esta Secretaría estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las leyes de ingresos en el ramo aduanal; determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, estudiar y proyectar sus efectos en los ingresos a la federación, así como vigilar y evaluar sus resultados. Para ello escuchará a las dependencias responsables de los sectores correspondientes. También deberá dirigir los servicios aduanales y de inspección y la política fiscal de la federación; practicar inspecciones y reconocimientos de existencias en almacenes, con objeto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

## 2) SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

Atento a lo dispuesto por las fracciones I, IV, V, VI, y XVIII del artículo 34 de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal, corresponden a esta dependencia, en relación con el comercio exterior, las siguientes atribuciones:

a) Estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación y participar con la mencionada Secretaría en la fijación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al comercio exterior.

b) Organizar y patrocinar la exposición de ferias y congresos de carácter comercial.

c) Tiene la responsabilidad de formular las políticas generales del comercio del país y de actuar como el organismo coordinador del sector público comercial.

d) Estudiar, proponer y determinar, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los estímulos fiscales necesarios para el fomento de las exportaciones y participar en el estudio y proposiciones de los subsidios a la importación. Para hacer efectiva la facultad de fomento y protección a la industria nacional, por decreto del 22 de marzo de 1948, se autorizó a esta Secretaría de Estado a determinar las mercancías que deben quedar sujetas a permisos de importación o exportación. A la fecha, esta facultad constituye un poderoso instrumento de regulación del comercio exterior de nuestro país y de economía nacional.

### 3) SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES

De conformidad con lo señalado por las fracciones I, II, III, IV, VI, VII, artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta dependencia tiene las siguientes atribuciones en materia de comercio exterior:

a) Manejar las relaciones internacionales y, por tanto, intervenir en la celebración de toda clase de tratados, acuerdos o convenciones en los que el país tome parte;

b) Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomáticos y consultar en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y por conducto de agentes del mismo servicio; velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos consulares y otros impuestos; ejercer funciones federales o de registro civil y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la nación en el extranjero;

c) Intervenir en lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales, y participar en los organismos e institutos internacionales de que el gobierno forma parte;

d) Conceder a los extranjeros las licencias o autorizaciones que

requieran conforme a las leyes para adquirir dominio de las tierras, aguas y sus accesos, o para obtener concesiones de exportación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana y para adquirir bienes inmuebles ubicados en el país, etcétera;

e) Llevar el registro de las operaciones realizadas conforme a la fracción anterior;

f) Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización.

#### 4) SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS

De acuerdo con lo dispuesto por las fracciones I, II, VI, del artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta dependencia del Ejecutivo tiene las siguientes funciones en relación con el comercio exterior:

a) Planear, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos;

b) Definir, aplicar y difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener mejor rendimiento en la agricultura, silvicultura, ganadería, avicultura y apicultura;

c) Organizar y administrar los servicios de defensa agrícola y ganadera y vigilancia de sanidad agropecuaria y forestal, considerando la producción de fármacos biológicos destinados a la población animal.

Según lo dispuesto en el citado artículo, la Secretaría interviene en el comercio exterior cuando se requiera la autorización para exportar o importar productos agrícolas ganaderos o forestales.

#### 5) SECRETARIA DE SALUD

De conformidad con lo preceptuado por las fracciones XI, XII, XIII y XV del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta Secretaría tiene las siguientes atribuciones en el ramo del comercio exterior:

a) Dirigir la policía sanitaria especial en los puertos, costas y fronteras, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando afecte o pueda afectar a la salud humana;

b) Realizar el control higiénico e inspección sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y circulación de comestibles y bebidas;

c) Realizar el control de la preparación, aplicación importación y exportación de productos biológicos, excepción hecha de los de uso veterinario;

d) Ejecutar el control sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y distribución de drogas y productos medicinales, a excepción de los de uso veterinario que no están comprendidos en la Convención de Ginebra.

## 6) SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

Con apoyo en lo dispuesto por las fracciones I, II, III, V, VII, XI, XIV, XVI, XVIII, XX, XXI, XXII, y XXIII del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta Secretaría tiene las siguientes atribuciones relacionadas con el comercio exterior:

a) Organizar y administrar los servicios de correo en todos sus aspectos;

b) Administrar los servicios federales de comunicaciones eléctricas y electrónicas, y su enlace con los servicios similares públicos concesionados, con los servicios privados de teléfonos, telégrafos e inalámbricos y con los estatales y extranjeros;

c) Otorgar concesiones y permisos para establecer y explotar sistemas de comunicaciones inalámbricas, estaciones radio-experimentales, culturales y de aficionados y estaciones de radiodifusión, comerciales y culturales, así como vigilar el aspecto técnico del funcionamiento de tales sistemas, servicios o estaciones;

d) Otorgar permisos y negociar convenios para la operación de líneas aéreas internacionales;

e) Otorgar permisos para el uso de aviones particulares;

f) Administrar los aeropuertos nacionales y la concesión de permisos para la construcción de aeropuertos particulares y la vigilancia de éstos;

g) Otorgar concesiones y permisos para la explotación de servicios de autotransportes en las carreteras nacionales y vigilar técnicamente su funcionamiento y operación, así como el cumplimiento de las disposiciones legales respectivas;

h) Fijar normas técnicas del funcionamiento y operaciones de los transportes y las tarifas para el cobro de los servicios públicos de las comunicaciones y de los transportes terrestres, aéreos y marítimos, así como otorgar concesiones y permisos y fijar tarifas y reglas de aplicación de todas las maniobras y servicios marítimos, portuarios, auxiliares y conexos relacionados con los transportes o las comunicaciones;

i) Determinar los requisitos que deben cumplir los operadores de las naves aéreas y el personal de tripulación para entrar y mantenerse en servicio, así como otorgar las licencias, permisos y autorizaciones respectivas;

j) Fomentar la organización de sociedades cooperativas cuyo objeto sea la prestación de servicios de comunicaciones y transportes;

k) Intervenir en la promoción y organización de la marina mercante;

l) Intervenir en todos los problemas relacionados con las comunicaciones y transportes por agua;

m) Inspeccionar los servicios de la marina mercante;

n) Construir, reconstruir y conservar las obras portuarias e intervenir en todo lo relacionado con foros y señales marítimas;

o) Adjudicar y otorgar contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de servicios relacionados con las comunicaciones por agua, así como coordinar en los puertos marítimos y fluviales las actividades y servicios marítimos y portuarios, los medios de transporte que operen en ellos y los servicios principales, auxiliares y conexos de las vías generales de comunicaciones, para su eficiente operación y funcionamiento, salvo los asignados a la Secretaría de Marina.

#### 7) SECRETARIA DE MARINA

En virtud de lo establecido en las fracciones IV, V, VII, VIII, IX, XII, XIV, XV Y XVI del artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta dependencia del ejecutivo federal tiene las atribuciones siguientes:

a) Ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva;

b) Organizar, administrar y operar el servicio de aeronáutica naval militar;

c) Otorgar y administrar el servicio de policía marítima;

d) Inspeccionar los servicios de la Armada;

e) Construir, reconstruir y conservar las obras portuarias que requiera la Armada.

#### 8) SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL

Dentro del ámbito del comercio exterior, esta Secretaría de Estado, de acuerdo con las fracciones VIII, XVI, XVII y XVIII del artículo 29

de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal tiene las siguientes atribuciones:

a) Asesorar militarmente las construcciones de toda clase de vías de comunicación terrestre y aéreas;

b) Intervenir en la exportación de permisos para portar armas de fuego, con objeto de que no incluyan las armas prohibidas expresamente por la Ley, y aquéllas que la nación reserva para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional, con excepción de lo consignado en la fracción XXIV del artículo 27, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico;

c) Intervenir en la importación y exportación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos y químicos, artificios y material estratégico;

d) Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional.

#### 9) SECRETARÍA DE TURISMO

Esta Secretaría de Estado de conformidad con las fracciones I, II, III, y VII del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene las siguientes atribuciones en materia de comercio exterior, y como instrumento recaudador de divisas:

a) Formular la programación de la actividad turística nacional y organizar, coordinar, vigilar y fomentar su desarrollo;

b) Promover en coordinación con las entidades federativas, las zonas de desarrollo turístico nacional y formular en forma conjunta con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas la declaratoria respectiva;

c) Participar con voz y voto en las comisiones Consultivas de Tarifas y la Técnica Consultiva de Vías Generales de Comunicación;

d) Gestionar la celebración de convenios con otros gobiernos, organismos internacionales y empresas extranjeras, que tengan por objeto promover y facilitar el intercambio y desarrollo Turístico, con intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores y otras dependencias competentes en su caso.

#### 10) SECRETARIA DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

En lo dispuesto en las fracciones IX y XI del artículo 33, esta Secretaría tiene las siguientes funciones:

a) Compila y ordena las normas que rigen las concesiones, autorizaciones y permisos, o la vigilancia para la exportación de los bienes y recursos naturales no renovables y los de dominio público, así como para otorgar, conceder y permitir su uso, aprovechamiento o explotación cuando dichas funciones no estén expresamente encomendadas a otras dependencias;

b) Asesora técnicamente a la iniciativa privada en el establecimiento de nuevas industrias. También protegen y fomenta la industria nacional.

#### 11) BANCO DE MEXICO

Por mandato expreso del artículo 28 constitucional, el 25 de agosto de 1925 fue creado el Banco de México, con el fin de realizar funciones de banco central. Actualmente esta importante institución está regulada por la Ley Orgánica del Banco de México, S.A., publicada en el Diario Oficial el 31 de mayo de 1941, que le da el carácter de una empresa de participación estatal mayoritaria. En relación con el comercio exterior, este banco tiene las siguientes funciones:

a) Regular la emisión y circulación de moneda y los cambios sobre el exterior.

b) Actuar como agente financiero del Gobierno Federal en las operaciones de crédito externo o interno, y en la emisión y atención de empréstitos públicos.

c) Participar en representación del Gobierno y con la garantía del mismo en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, así como operar en estos organismos.

## 12) BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR

Es una institución nacional de crédito, en los términos del artículo 1 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares; es decir, es una empresa de participación estatal. Este banco inició sus funciones el 2 de julio de 1937, mediante escritura pasada ante la fe del Notario Público Número 47 del Distrito Federal. El objetivo de la creación de esta institución bancaria fue encargarle la promoción del comercio exterior de México, pero como el IMCE absorbió las comisiones intersecretariales que funcionaban dentro del Banco, éste sólo mantuvo sus funciones estrictamente bancarias.

## 13) INSTITUTO MEXICANO DE COMERCIO EXTERIOR (actualmente afiliado a la SECRETARIA DE COMERCIO)

"El Instituto Mexicano de Comercio Exterior se creó por la Ley del 31 de diciembre de 1970 con el fin de promover el comercio exterior del país, coordinar los esfuerzos tendientes a estimularlo y fungir como órgano asesor en esta materia. El IMCE es una persona moral de derecho público y por disposición expresa de la Ley es un organismo descentralizado.

La tarea fundamental del IMCE es, sin embargo, la promoción de

las exportaciones mexicanas.

Los servicios o atribuciones son los siguientes:

Servicios de Orientación

Servicios de Información

Servicios de Apoyo

Servicio de Capacitación

Los servicios de orientación se refieren a la operación de exportación y a los apoyos y estímulos que el gobierno federal ha creado en beneficio de las exportaciones mexicanas.

a) Operaciones de exportación:

El instituto orienta a los interesados sobre aspectos de distribución física de sus productos hacia un determinado mercado y sobre los elementos de negociación con compradores del exterior. Es así como se cuenta con servicios de:

Orientación sobre trasportes

Orientación sobre envases y embalaje

Orientación sobre seguros de carga

Orientación sobre seguros de crédito

Orientación sobre formas de pago de las exportaciones

Estructura de cotizaciones internacionales

Orientación sobre trámites de importación temporal y de exportación

Orientación jurídica sobre contratos de compraventa, representación y comisión mercantil.

Orientación sobre litigios y juntas de avenencia en transacciones internacionales (arbitraje internacional)

Orientación sobre normalización y control de calidad

b) Apoyo y estímulos que el gobierno federal ha instituido en beneficio de las exportaciones mexicanas.

Orientación sobre estímulos fiscales  
Orientación sobre apoyos financieros  
Orientación sobre incentivos arancelarios

En cuanto a los servicios de información se clasifican en dos grandes segmentos:

- a) Información sobre las características y oportunidades de los mercados internacionales; e
- b) Información sobre concursos y licitaciones

En lo que se refiere a la primera, esta información es captada a través de las consejerías comerciales del instituto y de diversas fuentes tales como: institutos similares en otros países; organismos de fomento a las importaciones provenientes de países en desarrollo; órganos de asesoría y capacitación, dependientes de organismos e instituciones de cooperación internacional; gobiernos de otros países; embajadas y consejerías comerciales acreditadas en México; exportadores mexicanos e instituciones de promoción de las exportaciones del sector privado.

Es así como se cuenta con información especializada en comercio internacional en la biblioteca del IMCE.

Además, en las direcciones de área geográfica existen datos relativos a:

- Tamaño y comportamiento de los mercados.
- Trámites de importación.
- Regímenes legales y arancelarios.

Clasificación arancelaria e impuestos de importación en el país de destino.

Regulaciones no arancelarias de importación.

Preferencias arancelarias. Sistema generalizado de preferencias y convenios comerciales.

Competidores internacionales en el mercado de interés.

Referencias comerciales de importadores del extranjero.

Prácticas comerciales más usuales.

Relación de importadores, distribuidores y agentes en el extranjero.

Mecanismos de promoción más utilizados.

Precios de productos fundamentales para el comercio exterior de México.

Demandas en el exterior de productos y servicios mexicanos.

Asesoría en la instalación de oficinas de representantes en el extranjero.

Asesoría en el nombramiento de agentes y representantes en el extranjero.

#### Secciones de las direcciones por áreas geográficas

##### a) Promoción de la demanda internacional:

Difusión de ferias y exposiciones internacionales a realizarse.

Participación en ferias y exposiciones internacionales.

Organización de misiones comerciales en el extranjero.

Promoción de viajes de negocios.

Promoción de actividades de misiones en México de importadores extranjeros.

Participación y asesoría en la elaboración de materiales publicitarios para los mercados exteriores de las empresas exportadoras.

Información al comprador extranjero sobre características de la producción nacional y relación de productores y exportadores.

Consejerías comerciales del Instituto

## Información sobre la industria maquiladora.

### Normas de calidad características del producto

b) Información sobre concursos y licitaciones, captadas por las consejerías comerciales, embajadas de México y representaciones en organismos internacionales, con el propósito de darlas a conocer oportunamente entre los productos con los requerimientos suficientes para una participación exitosa.

Dentro de los servicios de apoyo se clasifican todos los esfuerzos concernientes a promover la oferta exportable y, en el ámbito del exterior, promover la demanda de productos mexicanos.

#### a) Promoción de oferta exportable

Estructuración de programas de penetración de mercados por producto o por sector". (7)

### NACIONAL FINANCIERA

a) Es institución nacional de crédito.

b) Uno de los objetivos sociales de esta institución, y es el que nos interesa, es el de promover, encauzar y coordinar la inversión de capitales en la organización, transformación y fusión de toda clase de empresas industriales, dedicando sus recursos a la creación y fortalecimiento de empresas fundamentales para la economía nacional y regional que contribuyan a mejorar la situación de nuestra balanza de pagos, ya sea porque se promueva la sustitución eficiente de importaciones

---

(7) Jorge Witker, Leonel Pereznieta, Aspectos Jurídicos del Comercio Exterior de México, México. 1980, P.P. 261 al 301.

o se aliente la producción de bienes y servicios susceptibles de exportación.

c) Nacional Financiera es la agencia exclusiva en el país de las instituciones establecidas en el extranjero, para la emisión o pago de los títulos de crédito al portador a cargo de aquéllas. Es decir, si un exportador recibe el pago de su mercancía con un título de crédito al portador con cargo a una institución establecida en el extranjero, para gestionar su pago deberá recurrir a la empresa ahora estudiada (artículo 14)." (8)

Dentro de la iniciativa privada existen organismos creados por ellos mismos como la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMYN), La Cámara Nacional de la Industria de transformación (CANACINTRA), Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM), Consejo empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (CEMAI), La Asociación Mexicana para el Fomento de exportaciones (AMFEM), La Asociación para el Fomento y desarrollo del Comercio Exterior de Occidente (AFIMEXO).

---

(8) Jorge Witker, Leonel Pereznieto. Ob. Cit. P.302.

### **CAPITULO TERCERO**

#### **ELEMENTOS Y DOCUMENTOS RELACIONADOS CON LA EXPORTACION ACTUAL**

A) CONTRATOS

Al contrato se le define como un "acuerdo de voluntades de dos o más personas, para crear o transmitir derechos y obligaciones y pertenecer, como una especie, al género de los convenios cuyo concepto es más amplio ya que son también un acuerdo de voluntades entre personas, pero lo mismo sirven para crear o transferir que para modificar o extinguir esos derechos y obligaciones." (1)

Existe una diversidad de contratos que aceptan variadas denominaciones según el objeto que persigan, sin embargo, tanto por su función jurídica como por su función económica, el de compra-venta, reúne indiscutiblemente la mayor importancia y que por su función traslativa de la propiedad constituye la principal forma para la adquisición de los bienes.

La legislación civil mexicana determina que el contrato de compra-venta se perfecciona cuando uno de los contratantes se obliga a transferir la propiedad de una cosa o de un derecho y el otro se obliga a pagar por ello un precio cierto en dinero, otorgando a ésta el carácter de mercantil, cuando se efectúa con propósitos de especulación y tráfico comercial.

Como todos los contratos, en la compra-venta participan dos tipos de elementos: los esenciales y los de validez. Los elementos esenciales son aquéllos sin los cuales el contrato no puede existir y se forman por el consentimiento, o sea, el acuerdo de voluntades para transferir un bien mediante el pago de un precio, y por el objeto, que en este caso, es la transmisión de un derecho de propiedad.

---

(1) Rojina Villegas, Rafael. Compendio de Derecho Civil. Tomo IV, México, 1976, P. 7.

Los elementos de validez son: la capacidad jurídica de las personas para contratar, y la forma, o sea, los requisitos externos que adopten los actos jurídicos; de tal manera que no existe compra-venta si no se reúnen los requisitos esenciales. Sin embargo, siendo un contrato consensual, es decir, que no requiere de formalidades y se perfecciona por el simple consentimiento, la forma únicamente es exigible para preservar la seguridad jurídica de los contratantes y evitar que los derechos y las obligaciones se desvanezcan en un simple acuerdo verbal.

Para ejemplificar lo anterior, basta señalar que "en las compraventas internacionales son igualmente existentes y válidos los contratos que se celebran por teléfono, lo que en sí no es sino un acuerdo verbal, como aquéllos que se realizan por correspondencia, telegrama, télex o cualesquiera otro medio de comunicación escrita hasta alcanzar una forma más acabada en la que el vendedor y comprador firman un documento mejor conocido como contrato escrito." (2)

No obstante, sin descartar las distintas formalidades, nos referimos únicamente al contrato escrito, siguiendo principalmente el principio de seguridad jurídica y porque para el exportador, si se toman en cuenta las múltiples responsabilidades que derivan de una negociación, siempre será más conveniente contar con un instrumento en el que se precisen y hagan constar los derechos y obligaciones que adquieren vendedor y comprador.

Para mayor claridad es conveniente que el contrato quede dividido en tres capítulos; "el preámbulo, en el que se especifica el nombre del contrato, en este caso la "Compraventa", el nombre de las partes, el de sus representantes y el carácter con el que éstos comparecen, así como la alusión a la designación que en lo sucesivo se les dará como La Compradora y La Vendedora."

---

(2) Revista del I.M.C.E. Contratos para la Exportación de Mercaderías. México, 1976, P. 25.

"El segundo capítulo denominado "aclaraciones", contendrá los datos de la constitución legal de la empresa si se trata de personas jurídicas o la mención de que actúan por su propio derecho cuando intervienen personas físicas, y la capacidad de las partes para contratar así como las actividades comerciales o productivas a las que cada una de ellas se dedica."

Finalmente, "el más importante es el apartado relativo a las "Clausulas", en él quedarán comprendidos el alcance de las obligaciones y la naturaleza de los derechos de cada uno de los contratantes." (3).

Por ello, este capítulo con toda claridad y precisión deberá contener las estipulaciones siguientes:

- 1.- La obligación de la vendedora de enajenar y de la compradora de adquirir una mercancía determinada en su naturaleza y características.
- 2.- El precio de los productos objeto del contrato, estableciendo una perfecta equivalencia entre las unidades monetarias y las unidades de mercancía; precisando en su caso, la moneda extranjera en la que se cotice la operación y el valor global de ésta adecuando al término comercial (INCOTERMS 53) que se convenga.
- 3.- La posibilidad de negociar el precio, principalmente en los productos agropecuarios y en aquéllos que se encuentren sujetos a las variaciones del mercado internacional.
- 4.- Las condiciones y formas de pago, siendo ésta de primordial importancia, se recomienda como el medio más seguro la "Carta de Crédito Confirmado e Irrevocable", cuando sea condicionante para el cumpli-

---

(3) Idem, P.P. 27 al 31.

miento del trato, y en la que deberá señalarse la fecha máxima para la apertura de la Carta de Crédito y la vigencia de ésta.

- 5.- La entrega y envío de la mercancía, debiendo determinarse la fecha y el lugar en los que se efectuarán, indicando si se aceptan entregas o embarques parciales.
- 6.- El "Certificado de Calidad": Este documento puede adoptar distintas modalidades, como ejemplo, en los formularios se describe el mecanismo para obtener un certificado en el que la verificación la efectúa un representante de la compradora, sin embargo puede convenirse que sea expedido por un laboratorio o institución de verificación previamente reconocido y aceptado por los contratantes.
- 7.- El "Certificado de Origen", precisando que la obligación de obtenerlo de las autoridades competentes, corresponde a la vendedora, corriendo su costo y los riesgos a cargo de la compradora.
- 8.- El empaque y embalaje de la mercancía, esto es, si se hará en cajas de cartón, madera, sacos a granel o en cualquiera otra forma. Cuando el producto se envíe en envases de valor, conviene especificar si éstos serán devueltos, en cuyo caso su costo correrá a cargo del exportador, o bien el valor de los mismos podrá ser aumentado al precio de la mercancía.
- 9.- Las posibles causas de rescisión por incumplimiento de algunas de las partes a las obligaciones contrarias.
- 10.- Las "causas de fuerza mayor" que pueden dar origen al no cumplimiento de la obligación sin que la responsabilidad sea imputable a ninguna de las partes.

- 11.- La determinación de si las partes podrán o no ceder, total o parcialmente los derechos y obligaciones derivados de la relación contractual.
- 12.- La designación de la legislación que será aplicable para la interpretación y cumplimiento del contrato.
- 13.- La forma en que se resolverán las controversias que se originen por el incumplimiento a la interpretación de los términos del contrato. Para este efecto, se recomienda el procedimiento arbitral por su agilidad para solucionar estos conflictos, sugiriéndose designar como órgano arbitral a la comisión para la protección del comercio exterior en México (COMPROMEX) asimilando al IMCE de acuerdo con la Ley de su creación y.
- 14.- Finalmente, deben precisarse los domicilios de las partes y el reconocimiento de la personalidad de los comparecientes, previa la entrega de los documentos notariales que acrediten la existencia legal de la empresa, cuando se trate de personas morales que perfectamente podrán quedar agregados al contrato.

#### CONVENIOS INTERNACIONALES

Por razones del amplio contexto del tema solamente se analizarán dos tipos de Convenios Comerciales celebrados por México, uno bilateral en 1942 con los Estados Unidos de América y otro multilateral en Montevideo en 1960.

## CONVENIO COMERCIAL ESTADOS UNIDOS - MEXICO.

Introducción.

Pocas veces el comercio de México se ha concentrado tanto en un solo país como durante la segunda guerra mundial, cuando más del 90% del intercambio se efectuó con los Estados Unidos. El conflicto bélico había hecho perder a México los mercados europeos y asiáticos, hacia los que había dirigido antes más de un tercio de sus exportaciones y de donde había procedido otro tanto de sus importaciones. Esto en cambio, hizo aumentar significativamente su comercio con países latinoamericanos, especialmente con los de centroamérica aprovechando las dificultades norteamericanas para abastecer sus requerimientos de bienes industriales; las industrias mexicanas en expansión pudieron encontrar así un mercado interno y un exterior. A pesar de este aumento del intercambio con América Latina, la región no pudo llegar a sustituir en porcentajes los mercados perdidos. El predominio del comercio con el país del norte fue por lo tanto apabullante. Y por tratarse de un momento de emergencia, los problemas del comercio con ese país tuvieron también características especiales. En esta relación comercial sobresalieron: la celebración de un tratado bilateral de comercio, las características peculiares del intercambio efectuado durante la guerra y los intentos proteccionistas de México que se hicieron en la última fase del periodo para tratar de defender no sólo la balanza de pagos mexicana, sino las industrias creadas o ampliadas al amparo de la situación bélica.

## a) El tratado bilateral de comercio

Ya durante la época del presidente Cárdenas se habían iniciado las negociaciones entre México y los Estados Unidos para la firma de un tratado de comercio, práctica adoptada por este último país en 1934

dentro del esquema general de la política del "Nuevo Trato", dirigida a ampliar los mercados exteriores para sus productos. Precisamente en los momentos de la expropiación petrolera se llevaban a cabo las pláticas en este sentido y su suspensión había sido una de las primeras represalias tomadas por el gobierno norteamericano contra el régimen cardenista.

Desde principios de 1939, el gobierno mexicano había intentado una y otra vez la reanudación de las negociaciones pero sin éxito, porque Roosevelt se negaba a acceder a las solicitudes presentadas por el embajador Castillo Nájera alegando "falta de complementaridad". El interés mexicano se justificaba públicamente por las apremiantes peticiones de los productores agrícolas del noroeste para que se les garantizara la entrada de sus artículos al mercado norteamericano, exportaciones que a juicio del gobierno de México convenían a la economía del país puesto que su producción estaba en manos de capital nacional y requería escasos insumos extranjeros.

La expansión de la guerra en Europa, y la consecuente pérdida de sus mercados para los productos mexicanos, hacía cada vez más imperiosa la firma de un convenio con los Estados Unidos, que en aquellos momentos representaban el mercado potencial más amplio para ellos y se había convertido, de hecho, en el único proveedor de la mayor parte de los artículos que México necesitaba.

También para los Estados Unidos la firma del convenio se hacía cada vez más imperiosa, precisamente a causa del conflicto bélico; necesitaba asegurar sus adquisiciones de materiales estratégicos y evitar su venta a quienes ya se perfilaban como sus enemigos. Desde febrero de 1941, Sumner Welles había ordenado que se estudiaran las condiciones del convenio arriesgándose incluso a que si se hacía público ese estudio, se redujera la presión que se ejercía sobre México en otros aspectos, puesto que la conclusión del convenio seguía condicionándose a un acuerdo general sobre todos los problemas pendientes.

"Urgidos como estaban los norteamericanos de evitar la compra de ciertos artículos por las potencias nazi-fascistas y de garantizar su previsión para los aliados, lograron la celebración de un contrato, en julio de 1941, que reservaba durante 18 meses la venta exclusiva a los Estados Unidos de toda la producción exportable de materiales estratégicos (cobre, plomo, zinc, cadmio, grafito, manganeso, mercurio, molibdeno y tungsteno), y de libras duras. A cambio, los norteamericanos se comprometían a vender a México productos que le eran esenciales".(4)

Después de varios ajustes, donde a los mexicanos les interesaba especialmente colocar petróleo, ganado, cerveza y algunas materias primas agrícolas, el convenio se firmo por fin el 23 de diciembre de 1942.

Además del convenio de comercio en 1942 se firmaron una serie de convenios particulares mediante los cuales los norteamericanos se comprometieron a adquirir toda la producción exportable de artículos como hule y guayule, henequén, garbanzo, ixtle, chicle, piña, cera de candelilla, plátano, sal y pescado.

E S T A D O S U N I D O S - M E X I C O  
C O N V E N I O C O M E R C I A L

FIRMADO EN WASHINGTON, D.C., el 23 de diciembre de 1942.

Aprobado por el Senado según decreto publicado en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1942.

No se sujetó a ratificación.

Publicado en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1942

A R T I C U L O I

"Cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad que los Estados

---

(4) Torres, Blanca. Historia de la Revolución Mexicana (1940-1952). México, 1983, P. 156.

Unidos Mexicanos o los Estados Unidos de América hayan otorgado en lo futuro a cualquier artículo originado en o destinado a cualquier tercer país, con respecto a derechos aduanales y gravámenes de cualquier clase establecidos sobre la importación o exportación o en conexión con ellas, y con respecto al método de percepción de tales derechos así como a todos los reglamentos o formalidades referentes a la importación o exportación, y también con respecto a todas las Leyes y reglamentos que afecten al impuesto, venta, distribución o uso de artículos importados dentro del país, será concedido inmediata o incondicionalmente al artículo similar provenga de, o que sea destinado a los Estados Unidos de América o los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente.

## ARTICULO II

Los artículos cultivados, producidos o manufacturados en los Estados Unidos Mexicanos o en los Estados Unidos de América importados al otro país, estarán exentos de todo impuesto, tasa, carga o gravamen internos, diferentes o más elevados que los que graven artículos similares de origen nacional.

## ARTICULO III

1.- Ni el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos ni el Gobierno de los Estados Unidos de América impondrá prohibiciones o restricciones de ninguna naturaleza a la importación o exportación de cualquier artículo cultivado, producido o manufacturado en el otro país.

2.- Si el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos o el Gobierno de los Estados Unidos de América impone cualquier reglamentación cuantitativa sobre la importación o exportación de cualquier artículo, o sobre la venta, distribución o uso de cualquier artículo importado, por regla general hará del conocimiento público la cantidad o valor siempre y cuando dichas medidas se aplicaran, por igual, a otros países.

## ARTICULO IV

Si el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos o el Gobierno de los Estados Unidos de América establece o mantiene una forma cualquiera de control de los medio de pago internacionales, concederá el tratamiento incondicional a la nación más favorecida.

## ARTICULO V

1.- Si cualquiera de los gobiernos establece una agencia para la importación, exportación, venta o distribución de cualquier artículo, se concederá al comercio del otro país un trato justo y equitativo con respecto a las compras o ventas de cualquier articulo en el extranjero de dicha agencia.

2.- Los gobiernos, al adjudicar contratos para obras públicas y en general en la adquisición de materiales, concederán un trato justo y equitativo al comercio del otro país en comparación con el tratamiento que concede al comercio de cualquier tercer país.

## ARTICULO VI

1.- Las Leyes, los reglamentos administrativos y las decisiones de autoridades administrativas o judiciales de ambos países relativos a la clasificación de artículos para fines aduanales o a cuotas arancelarias, serán publicados sin demora de tal manera que permitan a los comerciantes el conocimiento de los mismos." (5)

---

(5) Senado de la República. Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos Celebrados por México (1938-1942). México, - Tomo-8, 1972. PP. 811, 812, 813, 814.

## ARTICULO VII

"Los artículos cultivados, producidos o manufacturados en los Estados Unidos de América, enumerados y descritos en la lista I anexa a este convenio, del cual forma parte integrante, al ser importados por México, quedarán exentos de derechos aduanales ordinarios que excedan de los enumerados y previstos en la mencionada lista, sujetándose a las condiciones que aparecen en la misma.

## ARTICULO VIII

Los artículos cultivados, producidos, manufacturados en México, enumerados y descritos en las listas II y III anexas a este Convenio, del cual forma parte integrante, al ser importados por Estados Unidos, quedarán exentos también de todo otro derecho, impuesto, tasa, cargo o gravamen sobre la importación.

## ARTICULO IX

Las disposiciones de los artículos VII y VIII de este Convenio no impedirán al gobierno de ambos países imponer, en cualquier momento, a la importación de cualquier artículo, un gravamen equivalente a un impuesto interno que se aplique a un artículo nacional similar, o a un producto con el cual el artículo importado ha sido manufacturado o producido en su totalidad o en parte.

## ARTICULO X

1.- Ninguna prohibición, restricción o cualquier otra forma de reglamentación cuantitativa, podrá ser impuesta por ambos Gobiernos

a la importación, venta, distribución o uso de cualquier artículo cultivado, producido o manufacturado, enumerados y descritos en las listas I, II y III, respectivamente.

2.- La disposición que antecede no impedirá al Gobierno de cualquiera de los dos países imponer reglamentaciones cuantitativas en cualquier forma a las importaciones o venta de cualquier artículo conjuntamente con medidas gubernamentales o con medidas dictadas con autorización gubernamental que tengan por objeto reglamentar o controlar la producción, el abastecimiento del mercado, la calidad o los precios de artículos nacionales similares, o tendientes a aumentar el costo de la mano de obra en la producción de tales artículos, o a mantener el valor de cambio de la moneda del país.

#### ARTICULO XI

1.- Si, como resultado de acontecimientos imprevistos y de la concesión otorgada a cualquier artículo enumerado y descrito en las listas, tal artículo se está importando en cantidades tan crecidas y en condiciones tales que amenacen u ocasionen serios perjuicios a los productores nacionales de artículos iguales o similares, el Gobierno de cualquiera de los dos países estará en libertad de retirar en todo o en parte la concesión, o de modificarla en la medida y por el tiempo que sea necesario para evitar tales perjuicios.

2.- El Gobierno de cualquiera de los países, antes de retirar o modificar una concesión de acuerdo con las disposiciones del inciso I de este Artículo, dará al otro Gobierno aviso por escrito, y con toda anticipación posible, y le proporcionará la oportunidad de opinar con respecto a la acción propuesta.

#### ARTICULO XII

Con respecto a los artículos cultivados, producidos o manufacturados

en México o en los Estados Unidos, enumerados y descritos en las listas respectivamente, importados en el otro país y que estén o pueden estar gravados con cuotas de derecho ad-valorem, o derechos basados o calculados en alguna forma sobre el valor, de los principios generales aplicables en los respectivos países para determinar el valor sujeto a pago de derechos y para la conversión de monedas, no serán alterados en forma que puedan lesionar el valor de ninguna de las concesiones previstas en este convenio". (6)

#### ARTICULO XIII

1.- "Habrá libertad de tránsito para ambos países, por las rutas más convenientes.

2.- Los artículos en tránsito deberán entrar por la aduana que corresponda, quedarán exentos del pago de cualquier impuesto de tránsito, derechos aduanales o gravamen similar; y no estarán sujetos a ninguna dilación o restricciones innecesarias.

3.- Todos los gravámenes o reglamentos que se impongan a los transportes de tránsito serán razonables.

4.- A los artículos procedentes de o con destino a cualquiera de los dos países deberá concedérseles en el otro país, con respecto a todos los gravámenes, reglamentos y formalidades con relación al tránsito, un tratamiento no menos favorable que el concedido a artículos procedentes de cualquier tercer país, o destinados a él.

#### ARTICULO XIV

Si ambos países consideran que cualquier medida adoptada por el

---

(6) Senado. Ob. Cit. PP. 814, 815, 816, 817.

otro Gobierno, aunque no esté en conflicto con los términos de este Convenio, tiene el efecto de anular o menoscabar cualquier objeto del Convenio, dicho otro Gobierno prestará benévola consideración a las representaciones o proposiciones escritas que el puedan ser presentadas con el fin de lograr un arreglo mutuo y satisfactorio sobre el asunto.

#### ARTICULO XV

1.- Las disposiciones de este Convenio relativas al tratamiento que concederán ambos países, al comercio del otro país, se aplicarán a los respectivos territorios aduanales de los dos países.

2.- Las disposiciones de este Convenio relativas a tratamiento de la nación más favorecida se aplicarán a todos los territorios bajo la soberana autoridad de los Estados Unidos, pero no se aplicarán a la zona del Canal de Panamá.

#### ARTICULO XVI

1.- Las ventajas que concedan ambos Gobiernos a países adyacentes con el objeto de facilitar el tráfico fronterizo, y las ventajas concedidas en virtud de una unión aduanera de la cual cualquiera de los dos países llegan a formar parte, quedarán exceptuados de los efectos de este Convenio.

2.- Las ventajas que concedan actualmente o que en lo sucesivo puedan ser concedidas por los Estados Unidos, territorios o posesiones o la Zona del Canal de Panamá entre sí o la República de Cuba, exceptuados de los efectos de este Convenio.

#### ARTICULO XVII

Nada de lo estipulado en este convenio será interpretado como impi-

diendo la adopción o ejecución de medidas:

- a) basadas en consideraciones morales o humanitarias;
- b) destinadas a la protección de la vida o salud humana, animal o vegetal;
- c) relativas a los artículos fabricados en las prisiones;
- d) relativas al cumplimiento de Leyes de policía o de naturaleza fiscal;
- e) relativas a la importación o exportación del oro o de la plata;
- f) relativas al control de la exportación, ventas para la exportación o tránsito de armas, municiones o implementos de guerra y en circunstancias excepcionales, cualquier otro material militar;
- g) relativas a la naturalidad;
- h) relativas a la seguridad pública, o impuestas para la protección de los intereses esenciales del país en tiempo de guerra u otra emergencia nacional.

#### ARTICULO XVIII

1.- Este Convenio entrará en vigor a los treinta días de su promulgación por ambos presidentes respectivamente o, en su caso que las promulgaciones sean en fechas distintas, a los treinta días de la fecha de la última de ellas, y, sujeto a las disposiciones del Artículo XI, permanecerá en vigor por un período de tres años.

2.- A no ser que seis meses antes de la terminación del precitado plazo de tres años el Gobierno de México o el Gobierno de los Estados Unidos le haya notificado al otro Gobierno su intención de terminar este Convenio al cumplirse el ante dicho plazo, el convenio seguirá

en disposiciones del Artículo X y Artículo XI, hasta seis meses después de la fecha en que cualquiera de los gobiernos haya notificado su intención de terminarlo." (7)

EN FE DE LO CUAL las respectivas plenipotenciarios han firmado este Convenio y le han puesto en él sus sellos.

HECHO en los idiomas español e inglés, ambos auténticos, en duplicado, en Washington, a los veintitres días del mes de diciembre de mil novecientos cuarenta y dos.

POR EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

(L.S.) F. Castillo Nájera  
Embajador extraordinario y  
Plenipotenciario de los Estados  
Unidos Mexicanos en Washington.

POR EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.

(L.S.) Cordell Hull,  
Secretario de Estado de  
los Estados Unidos de América.

b) Características especiales del comercio con los Estados Unidos.

"La transformación de la economía norteamericana de un civil en una de guerra, sumada a la casi total dependencia de México de ese mercado, hicieron imprescindibles innumerables ajustes de la forma en que se llevaban a cabo las relaciones comerciales y que provocaron no pocos problemas y fricciones entre los dos países. Incluso antes de que los Estados Unidos entraran directamente en la guerra habían impuesto limitaciones a sus exportaciones para evitar la venta de materiales estratégicos a los países nazi-fascistas, que desde diciembre de 1941 se aplicarían para afectar a una gama variadísima de productos. Se instituyeron primero los permisos de exportación y después los "certificados de necesidad" y, finalmente las "recomendaciones de importación" para poder adquirir en los Estados Unidos maquinaria y todo tipo de alimentos".(8)

"La condición, al parecer impuesta a México para venderle 450,000 toneladas de lana por trimestre, de que en tanto recibiera esa cantidad, se abstuviera este país de exportar una cantidad mayor de textiles, a la vendida al exterior en 1942, se debía a otra razón según los mismos norteamericanos: no querían que aumentara las exportaciones mexicanas".

Características importantes del comercio de esta época por las repercusiones que tuvo para el futuro de la industrialización, sobre todo por lo que se refiere a competitividad, son el tipo de maquinaria y equipo que se vendió a México. En buena medida se trató de maquinaria de segunda mano, a veces "muy vieja" (como diría un funcionario norteamericano refiriéndose a cierto equipo destinado a Altos Hornos).

Pero ni siquiera este tipo de maquinaria podía conseguirse con facilidades en esa época.

---

(8) Torres, Blanca. Ob. Cit. P. 165.

Las condiciones impuestas por los Estados Unidos, que se acaban de detallar, causaron fricciones innumerables, pero el problema básico de la relación comercial durante este período, sobre todo en los años 1942-1943, fue la escasez de bienes de extrema necesidad exportados de los Estados Unidos a México.

Para concluir este apartado diremos que: La expansión industrial quedó en buena medida condicionada a lo que se lograba negociar con los Estados Unidos y lo expresado por Eduardo Villaseñor en una conferencia que pronunció en la Universidad Nacional, en donde analizó en aquella ocasión los problemas económicos por los que atravesaba México en esos momentos y que fueron atribuidos a los que sufría el país haciendo énfasis en los problemas de la oferta provocados por la pérdida de los mercados europeos y las restricciones norteamericanas a la exportación, proseguía Villaseñor, indicando que la entrada de México en la guerra había sido la causa del rumbo desfavorable tomado por la economía mexicana, y que a su juicio debería haberlo hecho como nación neutral y no como aliado, y de esa manera haber podido fijar precios y condiciones de venta a sus materiales estratégicos en vez de tener que recibir divisas cuya capacidad de compra futura se adivinaba y pudiendo exigir que se le pagase en mercancías, equipo y materias primas:

"Suárez replicó la medida de evitar un posible "dumping" de mercaderías norteamericanas que afectara a la industria nacional y recalcó la necesidad de asegurar el mantenimiento de una reserva adecuada. Suárez defendió el decreto con el ejemplo de medidas tomadas por los Estados Unidos como la Orden de importaciones Generales M-63, dirigida aparentemente a la conservación y el uso efectivo del transporte marítimo pero que se había utilizado con otros propósitos."

"Aunque se comprometió a no aplicar el decreto a un producto sin ponerlo antes en conocimiento del embajador norteamericano y a usarlo

lo menos posible, Suárez aludió ya la necesidad del proteccionismo".(9)

---

(9) Torres, Blanca. Ob. Cit. P. 186.

## TRATADO DE MONTEVIDEO A.L.A.D.I. ANTES (A.L.A.L.C.)

Introducción.

El proceso de integración económica de América Latina, iniciado formalmente en la década de los sesenta, obedeció a la necesidad de acelerar el desarrollo económico de los países de la región a través del impulso a la industrialización del proceso de sustitución de los mercados y el aumento y diversificación de los exportadores, tanto a la región como a terceros países.

El 18 de febrero de 1960 fue suscrito el tratado de Montevideo que instituyó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Durante los veinte años de vigencia de la A.L.A.L.C. se logran a veces, principalmente el intercambio comercial interregional, como resultado al incremento del aprovechamiento de los mecanismos de liberación al comercio establecido.

El 12 de agosto de 1980 se crea un nuevo tratado de Montevideo, el cual instituye la Asociación Latinoamericana de Integración A.L.A.D.I. y que tiene por objeto dotar a los sectores interesados en el comercio exterior, principalmente a los exportadores mexicanos, de los conocimientos fundamentales de los mecanismos e instrumentos del organismo de integración que les permita mejorar su intercambio comercial con los demás países miembros de la A.L.A.D.I.

## OBJETIVOS DEL TRATADO DE MONTEVIDEO.

"Las ideas originales en América Latina se orientaron a la creación de un mercado común Latinoamericano. Sin embargo, algunos factores tales como: la necesidad de dar solución a problemas concretos del intercambio comercial y los pagos de los países del cono sur; los compromisos de algunas naciones de la región derivados de sus adhesiones al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), y el temor hacia la adopción de compromisos cuya trascendencia no se tenía clara, determinó la adopción de la zona de libre comercio como fórmula de integración". (10)

"El 18 de febrero de 1960 se suscribió el Tratado de Montevideo que institucionalizó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (A.L.A.L.C.). Originalmente fue suscrito por Argentina, Brasil, Chile, México, Uruguay y Perú. Posteriormente se adhirieron Colombia y Ecuador (1962), Venezuela (1966), y Bolivia (1967)." (11)

En esencia el tratado de Montevideo era un convenio Multilateral de comercio cuyo objetivo fundamental radicaba en el establecimiento de una zona libre de comercio, en el denominado período de transición (12 años), con el cual se perseguía la eliminación de los aranceles y otras medidas restrictivas como una parte sustancial para el intercambio comercial entre las partes contratantes.

El tratado estableció, con carácter enunciativo, otros objetivos como el lograr un desarrollo económico más acelerado, la armonización de políticas económicas y la realización de acciones que permitieron avanzar hacia formas de integración económica más avanzadas.

---

(10) Guía. Ob. Cit. P. XXIV-4.

(11) Rangel Couto, Hugo. La Teoría Económica y el Derecho. México, 1984

"El sistema internacional de la A.L.A.L.C. quedó integrado por:

1.- El Consejo de Ministros, que se forma con un secretario de Estado representante de cada país, y se reúne una vez al año.

2.- La Conferencia, que se integra con delegaciones de cada país y se reúne también una vez al año.

3.- El Comité Ejecutivo, que tiene carácter permanente y que se forma, igualmente con un representante de cada país, y tiene a su cargo la aplicación del Tratado y la ejecución de los acuerdos tomados en las juntas del Consejo y de la Conferencia.

4.- El Secretario, que tiene a su cargo las funciones técnicas y administrativas de la asociación. Está compuesto por los departamentos de Política Comercial, Asuntos Internacionales, Asuntos Agrícolas y Administración." (12)

#### MECANISMOS DE LIBERACION DEL COMERCIO

Para cumplir con el compromiso de perfeccionamiento de la zona de libre comercio, las partes contratantes adoptaron dos mecanismos básicos de liberación: la lista común y las listas nacionales, además de los mecanismos auxiliares, es decir las listas especiales de concesiones no extensivas y los Acuerdos de Complementación.

"La lista Común.- Debía elaborarse con aquellos productos que quedarían totalmente liberados de gravámenes y toda restricción al término del período de transición."

"Las Listas Nacionales.- Otro de los sistemas básicos del programa de liberación contiene una relación de los productos y de las concesiones

que cada uno de los países otorga a los demás miembros y que se entregaron en las negociaciones anuales, en el marco de las Conferencias de las Partes Contratantes." (13)

"Las Especiales de Ventajas No Extensivas dentro de las diversas medidas contempladas en el capítulo VIII del Tratado de Montevideo en favor de los países de menor desarrollo económico relativo, destacan las Listas Especiales de Ventajas No Extensivas que constituyen el principal mecanismo de apoyo a Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay. Las Listas Especiales contienen nóminas de productos y concesiones arancelarias que se otorgan en favor de los países de menor desarrollo económico relativo, que sólo benefician al país en cuyo favor fueron acordadas. A diferencia de las Listas Nacionales, este tipo de concesiones pueden negociarse en cualquier época del año sin esperar que se reúna la Conferencia."

"Acuerdos de Complementación.- Los artículos 15, 16 y 17, del Tratado de Montevideo, propician la creación de los Acuerdos de Complementación, que tienen por objeto facilitar e intensificar la producción económica entre los países participantes en el campo del sector industrial. La resolución 99 (IV), reglamenta el funcionamiento de este mecanismo."

"Las concesiones pactadas en dichos acuerdos son extensivas únicamente a los países que lo suscriben con la excepción de los miembros catalogados en menor desarrollo económico relativo, a los que se les extienden automáticamente las franquicias sin requerirles compensación. Los acuerdos contienen cláusulas obligatorias para regular el programa de liberación de los productos incorporados en los mismos, así como la preservación de márgenes de preferencia, requisitos de origen y cláusulas de adhesión; además, el programa de desgravación que contenido

---

(13) Guía. Ob. Cit. P.P. XXIV-6.

en dichos acuerdos permite incorporar nuevos productos al proceso general de reducción y eliminación de gravámenes." (14)

#### INTERCAMBIO COMERCIAL MEXICO - A.L.A.L.C.

Las preferencias arancelarias establecidas en el A.L.A.L.C. han permitido a las empresas mexicanas exportadoras, tanto del sector público como del privado, incrementar notablemente sus ventas de mercancías a la región. En efecto, las exportaciones mexicanas a la A.L.A.L.C. pasaron de 799.8 millones de dólares en 1961, (año en que entró en vigor el Tratado de Montevideo), a 8 555.5 millones en 1979. Con lo anterior, la participación de las ventas a la A.L.A.L.C., dentro de la exportación total, ascendió de sólo 1.4% en 1961 a un máximo de 10% en 1976, disminuyendo posteriormente su participación, debido al incremento de las ventas de petróleo para situarse en 4.9% en 1979.

Resulta notable señalar que la A.L.A.L.C. llegó a ocupar el segundo lugar como cliente de las exportaciones mexicanas en 1977, bajando al tercer sitio en 1979 por la razón antes indicada; además, otro hecho relevante es que las ventas a dicho mercado están constituidas primordialmente por manufacturas y semimanufacturas, y que representan alrededor de las cuatro quintas partes del total.

Por otro lado, tradicionalmente el saldo del intercambio comercial entre México y la A.L.A.L.C. ha sido favorable a nuestro país, aunque en algunos años como en 1973, 1974 y 1975 se registró déficit como resultado de compras de granos y petróleo para subsanar faltantes internos. En 1979, y en el período Enero-Junio de 1980, también se registraron saldos desfavorables, por lo que es necesario que México incremente sus exportaciones a la A.L.A.L.C. dándose cuenta de sus amplias posibilidades. En 1969 se llevó a cabo un amplio proceso de evaluación de los resultados de al A.L.A.L.C.. Como consecuencia de ello, en Diciembre de 1969 fue suscrito el Protocolo de Caracas, en virtud del cual se

modificó el Tratado de Montevideo, ampliando los plazos del período de transición para el perfeccionamiento de la zona de libre comercio hasta 1980; y se estableció el compromiso de revisar las modalidades de la aplicación de los instrumentos de liberación.

## ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION (A.L.A.D.I.)

Antecedentes.

Ante la situación ya citada de lo que fue la A.L.A.L.C., los países miembros de este organismo vieron la necesidad de revisar el esquema de trabajo en vigor, sometiendo el proceso mediante la resolución 370 (Noviembre de 1979), a un diagnóstico profundo que revelara las raíces del problema. Más tarde, apoyados en el análisis y mediante la resolución 410 (Noviembre de 1979), se estableció un programa de actividades de proyección futura que culminaron con una serie de tres reuniones negociadoras realizadas entre los meses de marzo y junio de 1980 (Caracas, Venezuela; Asunción, Paraguay y Acapulco, México), al final de las cuales pudo obtenerse el esquema definitivo del nuevo proceso, dándole validez jurídica el 12 de Agosto del mismo año, en Montevideo Uruguay, en ocasión de la Reunión del Consejo de Ministros de la A.L.A.L.C., órgano máximo dentro del esquema de la A.L.A.D.I.

El instrumento jurídico central de este proceso se llama Tratado Montevideo, 1980, y postula a lo largo de sus 10 capítulos nuevos instrumentos sobre los que girará la integración del área.

De esta forma, se da continuidad al proceso de integración latinoamericana iniciado hace 20 años, con una serie de metas para cumplir y que capitalizan la experiencia acumulada y renuevan el interés por el objetivo inicial.

Objetivos:

El nuevo tratado que crea la Asociación Latinoamericana de Integración, A.L.A.D.I., en sustitución de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, A.L.A.L.C., mantiene el objetivo, a mediano plazo, de promover el desarrollo económico, social, armónico y equilibrado de

la región, y a largo plazo, el establecimiento en forma gradual y progresiva de un mercado común latinoamericano, partiendo del establecimiento de una zona de preferencias.

#### Principios Generales:

Los principios generales en que se apoyará el organismo son:

a) Pluralista; porque se sustenta en la voluntad de sus miembros, por encima de las diversas corrientes políticas económicas que pudieran regir en cada uno de ellos.

b) Convergente; porque mediante la progresiva multilateralización de sus acuerdos parciales mediante negociación, se apunta el establecimiento de un mercado latinoamericano.

c) Flexible; dado que permite el establecimiento de acuerdos parciales dentro del marco de condiciones necesarias para su convergencia, y buscando fortalecer los vínculos de integración.

d) Con tratamientos diferenciales, aplicables a las tres categorías de países según sus características económico-estructurales, tanto en los mecanismos de alcance parcial como en los de alcance regional (Bolivia, Ecuador y Paraguay: de menor desarrollo económico relativo; Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela: desarrollo económico intermedio; Argentina, Brasil y México: de mayor desarrollo económico relativo.)

e) Multiple; porque utilizará todos los instrumentos capaces de dinamizar y ampliar los mecanismos a nivel regional para posibilitar las concertaciones entre países, en armonía con los objetivos del proceso.

#### MECANISMOS DE ALCANCE PARCIAL

"Los mecanismos de la A.L.A.D.I., se han establecido en forma pro-

gresiva, partiendo de los acuerdos de alcance parcial.

Estos serán aquéllos en los que no participen la totalidad de los países miembros, y se inclinarán a permitir el que se profundice en el proceso de integración mediante suprogresiva multilateralización; con derechos y obligaciones sólo para los países participantes; su ámbito será entonces la promoción del comercio entre los países miembros; la complementación económica para promover el máximo aprovechamiento de los factores de la producción; asegurar condiciones equitativas de competencia; propiciar la concurrencia de productos del área del mercado internacional e impulsar el desarrollo armónico y equilibrado de los países miembros; fomentar y regular el comercio intraregional de productos agropecuarios dentro de un marco flexible y de acuerdo a las condiciones socio-económicas de cada país y en base a concesiones temporales, estacionales, por cupos o mixtas." (15)

Sus normas generales se aplican:

Abiertas a la adhesión de cualquier país de A.L.A.D.I., previa negociación.

Con cláusulas de convergencia para que todos sus firmantes se beneficien.

Con cláusulas de convergencia hacia eventuales acuerdos con otros países latinoamericanos.

Con tratamientos diferenciales a las tres categorías de desarrollo económico de los países del área.

Contemplando desgravaciones porcentuales, en ventaja con respecto a los aranceles vigentes en otros países miembros.

Con duración mínima de un año.

Dotadas de normas sobre origen, cláusulas de salvaguardia, restricciones no arancelarias, retiro o renegociación de concesiones, denuncia y armonización de políticas, o bien dotadas de otras medidas comúnmente acordadas.

#### DE ALCANCE REGIONAL

"El segundo nivel se constituye con los acuerdos de alcance regional, definidos como aquéllos en los que participen todos los países miembros, ya sea desde su inicio, o bien, por la multilateralización de los acuerdos parciales; de donde podrá arribarse a una preferencia arancelaria regional con respecto a los niveles aplicables a terceros países, constituyéndose así un tercer nivel en la cooperación intraregional; lo que implicará, a largo plazo, el área de preferencias económicas que establece el nuevo tratado."

#### APOYO A PAISES DE MENOR DESARROLLO ECONOMICO RELATIVO

"A efecto de superar el rezago económico de los países de menor desarrollo, se reafirma en el nuevo tratado el principio de la "no-reciprocidad" y la de "cooperación comunitaria", con las siguientes medidas: aperturas de mercados y programas específicos de cooperación, concertados a través de los acuerdos; alcance Parcial y Regional, dotados de normas que preserven las preferencias otorgadas.

#### CONVERGENCIA Y COOPERACION CON OTROS PAISES Y AREAS DE INTEGRACION ECONOMICA DE AMERICA LATINA.

"En su capitulado, el nuevo Tratado prevee la asociación multilateral de la A.L.A.D.I. con otros países o áreas económicas de la región, contemplando incluso la eventual creación de una preferencia arancelaria

latinoamericana" (16)

#### ORGANIZACION INSTITUCIONAL.

El tratado de Montevideo 1980, establece como órgano de la Asociación: El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (órgano máximo, conductor de la política del proceso); La Conferencia de Evaluación y Convergencia (sesionará cada tres años); El Comité de representantes (órgano permanente); la Secretaría General (órgano técnico).

Cabe destacar que en el capítulo correspondiente a las disposiciones finales, el nuevo tratado posibilita la adhesión al mismo, de cualquier país latinoamericano que así lo solicite.

---

(16) Idem P. XXIV-15.

## B) SEGUROS PARA LA EXPORTACION

El "seguro de crédito a la exportación contra riesgos comerciales, es un servicio destinado a proteger a los exportadores contra la falta de pago de los créditos que conceden a sus compradores de otros países, mediante una indemnización en caso de pérdidas por este concepto." (17)

En la Ley sobre del Contrato de Seguro, se dice: Por el contrato de seguro, la empresa aseguradora se obliga, mediante una prima, a resarcir un daño o pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato. (art.I).

En México, la institución encargada de otorgar este servicio es la Compañía Mexicana de Seguros de Crédito, S.A. (COMESec), la cual fue constituida el 14 de mayo de 1970 con la participación de cuarenta compañías mexicanas de seguros.

La Ley General de Instituciones de Seguros contempla el seguro de crédito como un ramo de la operación de daños. Su funcionamiento, formas de contratación, etc., están previstos por la Ley sobre el Contrato de Seguro, y la institución que la otorga es la Compañía Mexicana de Seguros de Crédito, (COMESec).

El propósito que persigue este seguro es el de crear un clima de seguridad que propicie y estimule la participación de los empresarios nacionales en los mercados exteriores y facilitar el empleo de procedimientos de comercialización más ágiles y modernos.

"EL exportador nacional que desea cubrir sus créditos pactados

---

(17) Omeba. Ob. Cit. P. 377

en el exterior por conducto de la COMESEC contra riesgos comerciales como insolvencia moral prolongada, es decir la imposibilidad del importador para tomar posesión de las mercancías en tránsito, deberá reunir los siguientes requisitos:" (18)

- 1.- Que los productos exportados tengan incorporadas materias primas o mano de obra nacionales.
- 2.- Que las mercancías exportadas correspondan a la actividad mercantil del asegurado.
- 3.- Que los créditos otorgados no sobrepasen en valor o en duración, los límites revolventes máximos en este contrato.
- 4.- Que la exportación se haga de conformidad con las cláusulas y condiciones del contrato comercial respectivo del pedido en su caso.
- 5.- Que los créditos correspondan a mercancías de lícito comercio de importación o exportación permitidas.

En tal virtud, el interesado por este servicio deberá recurrir al departamento de promoción de la COMESEC, en donde le proporcionarán los siguientes formularios:

- 1.- Declaración confidencial con relación a los datos generales del solicitante, de sus exportaciones y créditos incobrables hasta la fecha de presentación.

2.- Formulario de clasificación crediticia (se debe entregar una solicitud por cada comprador en original y una copia).

La evaluación de los riesgos consiste en que cada comprador propuesto por la COMESEC es sujeto a investigación, tan exhaustiva como sea necesaria, sobre su solvencia moral y su situación económica y financiera, para conocer su capacidad de pago de los adeudos que llegara a contraer con el seguro, y para clasificarlo para efectos de primas.

Existen 2 tipos de pólizas: Póliza global y Póliza específica.

Póliza Global: esta póliza fue proyectada para cubrir todos los créditos a plazo menor de un año, que el asegurado concede a sus compradores del extranjero. La póliza global favorece la diversificación de riesgos, lo que permite cobrar al exportador primas más bajas mientras mayor sea el número de operaciones que presente el asegurado.

Por regla general el suscriptor de una póliza global adquiere el compromiso de proteger todas sus ventas al exterior, con excepción de las que realice a través de carta de crédito irrevocable, a entidades públicas o a compradores privados con garantías de instituciones de crédito o de organismos oficiales, así como las que la COMESEC le autorice expresamente a excluir.

"La duración de una póliza global es de un año, renovable automáticamente, a menos que el asegurado decida darla por terminada, avisando a la COMESEC con 30 días de anticipación." (19)

Póliza Específica. "Esta póliza fue proyectada para proteger las

---

(19) Kramer, D'arlin, y Root. Comercio Internacional, teoría política y práctica, México, 1964. P. 677.

exportaciones a crédito de medio y largo plazo, y por montos considerables que usualmente corresponden a bienes de capital y que, por sus características, requieren que su cobertura sea contratada individualmente. Sin embargo puede también utilizarse para asegurar operaciones aisladas a corto plazo.

Una póliza específica se contrata llenando el exportador una solicitud de seguro a fin de que la COMESEC proceda a evaluar el riesgo y a informarle los términos en que estaría dispuesta a concederle su cobertura, incluyendo el precio de la prima."(20)

#### C) AGENTE ADUANAL

El "agente aduanal es un profesionista autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para actuar ante una aduana, por cuenta ajena, como gestor habitual de las operaciones aduaneras de toda denominación en todas sus fases, actos y consecuencias del despacho." (21)

El agente aduanal está obligado a cumplir una serie de requisitos y formalidades entre los que destacan primordialmente: ser ciudadano mexicano por nacimiento, de acuerdo a lo establecido en la constitución mexicana en su artículo 32; tener capacidad legal con arreglo al código de comercio; ser de honorabilidad notoria; sustentar exámenes de eficiencia para demostrar sus conocimientos y aplicaciones del código aduanero y de las tarifas de importación y exportación; mantener vigente una fianza, y prestar sus servicios sin distinción a todas las personas que lo soliciten.

Además, el agente aduanal debe conocer ampliamente una gama de

---

(20) Idem P. 678.

(21) Guía. Ob. Cit. P. XII-3.

materias y estar al día en cuanto a los avances técnicos, científicos, industriales y de legislación para poder establecer la correcta clasificación y aplicación del arancel, así como desempeñar con eficiencia sus funciones en el complejo ramo aduanal.

Sus principales funciones son:

- 1.- "Despachar aduanalmente por cuenta y orden de su mandante, el importador y exportador correspondientes, la encomienda que le hagan, y obtener previamente los servicios de importación o exportación correspondiente y autorizaciones necesarias para operaciones sujetas a requisitos especiales.
- 2.- Recibir y revisar la documentación que le proporcionen sus clientes.
- 3.- Estudiar las gestiones de sus clientes para formular la declaración correspondiente a fin de que se apliquen correctamente los aranceles.
- 4.- Ser intermediario de los importadores y exportadores; cubrir las maniobras, los fletes, los impuestos aduanales, etc.
- 5.- Auxiliar a sus comitentes en la modificación de niveles arancelarios, textos de fracciones, controles de exportación, obtención de estímulos fiscales, etc.
- 6.- Efectuar por cargo y cuenta de sus clientes, los trámites necesarios para lograr la cancelación de fianzas otorgadas en operaciones temporales, subsidios o de otra índole sujeta a este requisito.
- 7.- Intervenir en representación de los importadores y exportadores ante la agrupación maniobrista que trabaja en las zonas federales de las aduanas, recintos portuarios, estaciones de ferrocarril, etc., para la debida coordinación de los servicios de sus respectivas competencias.

- 8.- Intervenir también como representantes de los usuarios, ante los concesionarios de autotrasportes de carga, de camiones federales y ante los ferrocarriles.
- 9.- Mantenerse al día en relación con los adelantos técnicos y científicos para el mejor desempeño de sus funciones, a fin de atender convenientemente las necesidades cambiantes de los factores agrícolas, comerciales e industriales.
- 10.- Mantener su oficina no sólo en el lugar de ubicación de la aduana de adscripción, sino inclusive, y principalmente, en las ciudades de mayor concentración industrial y comercial, para la mejor atención de sus mandantes.
- 11.- Los agentes aduanales de la frontera norte del país, tienen también la necesidad de establecer oficinas y almacenes mecanizados en territorio norteamericano, para facilitar el depósito y manejo de las cargas de importación y exportación que se tramiten hacia o desde el resto del país.
- 12.- Tramitar y promover por medio de personal especializado todas las operaciones aduaneras y demás servicios auxiliares que requiera el comercio exterior y el tráfico internacional."(22)

El complicado ejercicio de estas funciones ha obligado a los agentes aduanales, no obstante ser especialistas en la materia, a formar sociedades civiles y mercantiles para prestar un mejor servicio público que beneficie los intereses del comercio y de la industria.

#### 1.- FACTURA COMERCIAL.

"Es un documento expedido por el vendedor de las mercancías con

---

(22) Guía. Ob. Cit. PP. XII-4, XII-5.

el objeto de servir como comprobante de la venta efectuada; asimismo, le sirve al comprador para su control interno, a las autoridades para el control de sus impuestos y valores aduanales en una exportación, así como el importador para controlar sus compras." (23)

El Código Aduanero en su artículo 25 dice: "Para las importaciones de mercancías cuyo valor comercial sea de más de quince mil pesos, es obligación de los interesados presentar ante la aduana la factura comercial respectiva, y para las exportaciones sólo se debe presentar la factura que exprese el valor comercial de las mercancías"

"La factura comercial será formulada en cuatro ejemplares cuando requiera visa consular o en tres cuando no sea obligatorio ese procedimiento.

Deberán estar redactadas en idioma español o anexadas a una traducción firmada por el remitente, destinatario o embarcador.

Llevarán el nombre, lugar y fecha de expedición.

Incluirá el nombre y domicilio del destinatario de la mercancía, clase y cantidades parciales y el total de la mercancía; especificaciones comerciales y detalla en cuanto a cantidad de unidades y valor manifestado por el vendedor.

Además debe separarse el precio de un artículo de los gastos incurridos por concepto de transporte, seguro e impuesto de exportación."(24)

La legislación aduanera de algunos países exige que las facturas

---

(23) Granell Trías, Francisco. La Exportación y los Mercados Internacionales. España, 1979. P. 263.

(24) Idem. P. 264.

comerciales vayan acompañadas de una declaración del exportador que garantice la veracidad de la información proporcionada; en otras naciones se estipula que se proporcionen datos sobre el costo de la mercancía en formularios especiales.

La factura comercial viene a ser también un documento que prepara el exportador para suministrar al servicio de aduanas del país importador, en forma de lista detallada, el valor de una mercancía que integra una expedición.

## II.- PERMISOS DE EXPORTACION

"Es un documento que ampara a ciertos productos, cuando el gobierno mexicano establece un control a determinadas mercancías para su exportación."(25)

La tarifa del impuesto general de exportación de México establece una serie de régimen de permisos previos a la exportación de algunas mercancías. Estos permisos serán otorgados por la dependencia oficial bajo cuya competencia esté el control de la mercancía de que se trate.

Las dependencias que intervienen en el otorgamiento de permisos de exportación son:

- Secretaría de Comercio
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Gobernación

---

(25) Revista del I.M.C.E. "Cómo hacer más eficiente su participación en el comercio exterior." México, 1978. P.65.

- Secretaría de la Defensa Nacional y
- Banco de México.

### III.- LISTA DE EMPAQUE Y CONOCIMIENTO DE EMBARQUE.

#### Lista de empaque.

El vendedor o exportador tiene la obligación de expedir la lista de empaque, en la cual detallará claramente el contenido de todos y cada uno de los bultos que forman el embarque.

Cuando los exportadores la formulan lo hacen en observancia de las disposiciones que rigen en el país de destino o importador de las mercancías, y si deciden exhibirlas con la factura comercial correspondiente, no se incurre en ninguna irregularidad.

La lista de empaque es un documento de uso comercial que debe contener las marcas, números y clases de bulto, así como cantidades parciales y total de los mismos, que identifiquen un embarque de mercancías de exportación.

#### Conocimiento de embarque.

"Es el documento expedido por el transportador y que constituye la prueba del contrato de transporte y cargamento de la mercancía a bordo del buque, que realiza desde el punto de vista legal tres funciones que son:

- 1.- De recibo de la mercancía
- 2.- De contrato de transporte y
- 3.- De propiedad" (26)

---

(26) Querol Cabrera, Vicente. Cómo agilizar el comercio exterior a través de su documentación, México, 1984. P. 106.

Un "conocimiento" puede ser extendido por flete pagado o flete pagado en destino.

Flete pagado en destino es un título representativo de las mercancías, que concede el derecho de tomar posesión de las mismas en el lugar de destino, o a disponer de ellas endosando y haciendo entrega de él.

Su importancia estriba en que es la base del comercio de ultramar y sirve de referencia para determinar las obligaciones y derechos de los portadores, y para establecer, por medio de banqueros, el crédito necesario para la financiación de contratos mercantiles." (27)

De acuerdo con los medios de transporte que se utilicen, los conocimientos de embarque reciben en México los siguientes nombres:

Cuando es marítimo se le denomina conocimiento de embarque; cuando es terrestre por denominación se le llama talón o guía de embarque, por ferrocarril se le denomina talón de express, cuando es por avión se le conoce como guía aérea; cuando es por correo se le conoce como recibo postal.

#### IV.- CERTIFICADO DE ORIGEN

Este es un documento que el exportador debe de tramitar y su uso es muy frecuente en comercio internacional.

"Su finalidad es la de contar con un comprobante oficial, certificado por un organismo público para dicho acto, en el cual se detalla claramente bajo protesta de decir verdad, que las mercancías contenidas

---

(27) Querol Cabrera, Vicente, Ob. Cit. P. 107.

y amparadas en la factura descrita, son producidas o fabricadas en el país exportador." (28)

"Este certificado es exigido por los países que otorgan ciertas preferencias arancelarias o que se tiene alguna negociación entre el país exportador y el importador." (29)

Existen diferentes tipos de certificados de origen como son:

Forma A para los países que aplican el sistema generalizado de preferencia, y que son los países desarrollados, entre los que figuran:

- |   |                     |
|---|---------------------|
| 1.- Comunidad Económica Europea, formada entre otros países por: Reino Unido; Dinamarca; Alemania Federal; Francia; Italia; Bélgica; Luxemburgo; Holanda del Norte. |                     |
| 2.- Estados Unidos  | 9.- Noruega         |
| 3.- Canadá  | 10.- Suecia         |
| 4.- Australia   | 11.- Suiza          |
| 5.- Nueva Zelanda   | 12.- U.R.S.S.       |
| 6.- Japón   | 13.- Hungría        |
| 7.- Austria   | 14.- Bulgaria       |
| 8.- Finlandia   | 15.- Checoslovaquia |
|   | 16.- Polonia.       |

Los que otorgan las preferencias arancelarias a los países en vías de desarrollo y no conceden las preferencias a todos los productos, pues son determinados productos de los de nomenclatura arancelaria de Bruselas.

(28) Omeba. Ob. Cit. P. 960.

(29) Querol Cabrera, Vicente. Ob. Cit. P. 87.

Hay otro que es para la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), y éste solo es exigido cuando el producto aparece negociado por algún país perteneciente a este bloque económico.

En la ALALC se distinguen los siguientes países: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Paraguay y Venezuela.

"Producto o artículo negociado" significa que la importación en cualquier país que acepte el trato preferencial será proveniente exclusivamente de la zona, y fuera de ella, por el contrario, se le aplicará el arancel normal de importación.

Existen también para países socialistas, que en algún momento pueden otorgarnos preferencias arancelarias y exigen este documento oficial.

La Secretaría de Comercio es la encargada oficial de expedir los certificados de origen cuando tengan o se goce de preferencias arancelarias de importancia en otros países.

Cuando no se tengan preferencias arancelarias y se exija certificado de origen, como en el caso de centroamérica, lo puede otorgar la Cámara de la cual pertenece el exportador.

#### V.- CERTIFICADO DE CONTRASTE Y CERTIFICADO DE CALIDAD.

Certificado de Contraste.

Es un documento que expide la Dirección General de Normas por medio de la oficina de contraste perteneciente a la Secretaría de Comercio.

Este certificado tiene como fin controlar la cantidad de metal

o metales preciosos que salen del país en artículos labrados como lo pueden ser las alhajas y la orfebrería.

Sirve también para confirmar e indicar que la cantidad de metal precioso que contengan las manufacturas es el señalado en la factura comercial.

#### Certificado de Calidad.

Es el documento por el cual se asegura que los productos que éste ampara reúnen los requisitos de calidad existentes en el mercado internacional, o los que le haya señalado el importador.

Este certificado es expedido en la Dirección General de Normas de la Secretaría de Comercio.

#### VI.- CERTIFICADOS SANITARIOS

Son documentos oficiales en los cuales se confirma que los productos que ampara se encuentran en condiciones adecuadas para el consumo humano.

Estos certificados son exigidos por la mayoría de los países para aceptar los envíos de animales vivos o muertos, productos alimenticios, drogas, etc.

"Estos no tienen otro propósito que el de acreditar que la mercancía exportada se encuentre libre de enfermedades, insectos u otras sustancias que pudieran alterar el producto o atentar contra la salud humana, la vida animal o vegetal del país importador." (30)

---

(30) Granell Trias, Francisco. Ob. Cit. P. 266.

Generalmente los certificados sanitarios son extendidos por las autoridades del país exportador a través de los departamentos de agricultura o de salud pública.

Al que expide la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se le denomina certificado fitosanitario cuando se trata de productos vegetales y animales, y se le proporcionará a través de la Dirección General de Sanidad Animal y de la Dirección General de Sanidad Vegetal.

El que expide la Secretaría de Salubridad y Asistencia se conoce como certificado sanitario y se otorga a los alimentos, a las bebidas y a los medicamentos y productos farmacéuticos que se proporcionan a través de la dirección de control de alimentos, bebidas y medicamentos.

Esta misma dirección otorga el certificado de libre venta, cuando el importador exija este documento para registrarlo en su país ante las autoridades sanitarias.

#### VII.- VISA CONSULAR

"Es un documento que proporciona el consulado del país donde se va a exportar, se cubre el costo de estas formas y se legaliza mediante el visado del cónsul."

"El exportador, a veces, debe solicitar el visado o legalización de ciertos documentos ante el cónsul o Cámara de Comercio del país de destino en su país (facturas comerciales, conocimientos de embarque o certificados de origen, etcétera). En ocasiones, incluso es el propio consulado el que suministra los impresos para que se establezcan facturas consulares especiales. Los derechos de legalización son, a veces, bastan-

te elevados, constituyendo un obstáculo indirecto al comercio" (31)

Las exportaciones a prácticamente todos los países de América Central y del Sur, deberán acompañarse de la factura consular, no siendo necesario dicho trámite para exportaciones a la mayoría de los países desarrollados.

#### VIII.- TARIFA E IMPUESTOS A LAS EXPORTACIONES.

##### A.- Tarifa de Exportación

La Tarifa del Impuesto General de Exportaciones fue creada por decreto presidencial el 27 de diciembre de 1957 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del mismo año con vigencia al 1º de enero de 1958, según el artículo transitorio de dicho decreto.

Esta tarifa estuvo en vigor hasta el 31 de diciembre de 1974 cuando fue derogada al aparecer la nueva Tarifa del Impuesto General de Exportaciones, por decreto, en el Diario Oficial del 28 de diciembre de 1974, entrando en vigor a partir del 1º de enero de 1975.

En la tarifa se clasifican los productos y se señalan los aranceles aplicables.

Para facilitar su consulta, la tarifa está dividida en seis partes:

"La Primera contiene las Reglas Generales y Complementarias para la interpretación y aplicación de la Tarifa del Impuesto General de Exportación.

---

(31) Idem. P. 267.

La Segunda parte se forma por lo que es en sí la Tarifa con sus fracciones.

La Tercera parte menciona las mercancías sujetas a permisos previos.

La Cuarta parte señala las disposiciones Especiales, relativas a las zonas libres, y disposiciones diversas a productos de manufacturas nacionales con derecho a devaluación de impuestos indirectos y del General de Importación.

La Quinta parte señala el índice alfabético para facilitar la consulta y aplicación de la Tarifa del Impuesto General de exportación y sus decretos reformativos.

La sexta parte indica las notas explicativas de la Tarifa del Impuesto General de Exportación" (32)

#### B.- Impuestos

"Se considera como aranceles a los impuestos que los gobiernos recauden en las aduanas por el paso de las mercancías que entran o salen a través de las fronteras" (33)

Pueden tener un objetivo simplemente fiscal; es decir, ser un procedimiento que los gobiernos utilizan para la obtención de ingresos, o pueden emplearse con un fin protector tendiendo a disminuir las importaciones y aumentar las exportaciones.

El conjunto de impuestos de esta índole constituye lo que se llama

---

(32) Nueva Tarifa del Impuesto General de Exportación (Ley del 17 de Diciembre de 1974) México, 1980, PP. I-II.

(33) Rangel Couto, Hugo. Ob. Cit. P. 212.

la tarifa aduanal, donde se clasifican los productos y se señalan los - aranceles aplicables.

En nuestro país en la actualidad el principal impuesto es por aranceles, establecido por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 25 de julio pasado de los corrientes.

También existen otros tipos de impuesto que son:

"Ad Valorem" cuando se calculan sobre el valor de los productos que cruzan un determinado recinto fiscal.

"Específicos" cuando lo que se grava es el volumen, galón, litro, etc. o el peso kilogramo, tonelada, etc..

"Mixtos" cuando se aplican a una mercancía los impuestos de las dos formas a la vez, es decir sobre el valor ad valorem y específicamente por unidad o volumen.

"Los diversos países pueden conservar su autonomía tarifaria o renunciar a ella convencionalmente cuando celebran un tratado de comercio en el que hacen concesiones aduanales recíprocas" (34)

Si en el tratado se incluye la llamada cláusula de la Nación más favorecida, deberán también al país en el caso, todas las reducciones arancelarias concedidas anteriormente a otros países.

---

(34) Rangel Couto, Hugo. Ob. Cit. P. 212.

C O N C L U S I O N E S

### CONCLUSIONES

1.- La historia ha demostrado que el comercio ha sido el principal medio de acercamiento entre los pueblos.

2.- La necesidad del Comercio Internacional estriba sobre todo en el desarrollo de los pueblos. Un país que no vende o no compra simplemente no existe y mientras subsistan las relaciones comerciales se mantendrá el equilibrio de los pueblos.

3.- La estabilidad política no puede estar desvinculada de la actividad comercial e industrial de un país y de sus relaciones con el exterior, ya que esto constituye el elemento básico para el adecuado desarrollo de cualquier actividad legal, pública, administrativa, etc..

México, después de muchos años lo ha logrado y se ha trazado, como muchos países, la meta fundamental de obtener desarrollo económico.

4.- Dado que las exportaciones influyen directamente en la economía del país, y son cifras importantes para la balanza de pagos, la reglamentación aduanera es uno de los aspectos que tiene especial relevancia dentro del marco jurídico del comercio exterior de cualquier país.

5.- La compra-venta internacional se perfecciona por el contrato, debiendo llevarse por medios legales igualitarios, así sean entre particulares o entre países.

6.- Es evidente que el crédito comercial, proveniente de las operaciones de la compra-venta, se ha generalizado en las ventas de exportación. Esto ha sucedido por la competencia internacional provocada por el desa-

rrollo de tecnología en diversos países, lo cual provoca que concurran a un mismo mercado varios oferentes del mismo producto, y que sea el comprador, quien al tener varias alternativas dónde escoger, imponga condiciones de pago, aparte de exigir calidad y precio en el producto.

7.- El agente aduanal es un elemento que tiene un papel importantísimo en el comercio exterior ya que viene a ser un representante y asesor de las empresas tanto importadoras como exportadoras.

8.- Para que México amplíe sus exportaciones es necesario que tenga muy buenas relaciones internacionales, para que así pueda celebrar convenios comerciales.

9.- Una decisión importante es que por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de julio pasado del presente año, se exime el permiso previo dando así mayores facilidades a los industriales, de un total de 7159 fracciones de las 8068 que integran la tarifa arancelaria.

10.- Es importante que el Licenciado en Derecho intervenga y se prepare más para que a través de la información obtenida de las empresas tanto privadas como públicas, pueda legislar adecuadamente en materia comercial.

11.- Para que México obtenga un mejor desarrollo económico es necesario hacer lo siguiente:

- a) Exportar más e importar menos.
- b) Intensificar el turismo extranjero que viene a México.
- c) Desalentar al turismo mexicano que sale del país.
- d) Obtener menores préstamos del extranjero.

e) Intensificar el ahorro nacional.

12.- El ingreso al Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), ante los problemas de la economía mexicana y los cambios que se están produciendo en el ámbito de las relaciones comerciales internacionales, a partir del desarrollo científico y tecnológico, se considera indispensable en la búsqueda de nuevas modalidades de inserción de México en el orden internacional, sin perder el control soberano sobre los recursos naturales.

13.- Siendo el GATT el principal mecanismo multilateral de negociaciones de comercio internacional, puede ofrecer a México un campo de mayor certidumbre a su esfuerzo para estimular las exportaciones no petroleras y al asegurarnos un instrumento más para la defensa de nuestros intereses comerciales.

14.- El ingreso al GATT debe verse como una "opción" de nuestras relaciones comerciales-económicas, nunca como una solución a todos nuestros problemas económicos.

BIBLIOGRAFIA

- Bravo Ugarte, José. Historia de México. México, 1941.
- Carrera Stampa, Manuel. Las Ferias Novohispánicas. México, 1953.
- De Bruyne, Paul. Los Mercados del Exterior. Madrid, 1967.
- Esquivel Obregón. Apuntes para la Historia del Derecho en México. México, - 1937.
- Espinosa De los Reyes, Jorge. Relaciones Económicas entre México y Estados Unidos 1870-1910, México, 1951.
- Granell Trías, Francisco. La Exportación y los Mercados Internacionales. España, 1979.
- Gutián, Manuel. Teoría de la Balanza de pagos. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1976.
- Hansen, D. Roger. La Política del Desarrollo Mexicano. México, 1974.
- Katz, Friedrich. Situación Social y Económica de los Aztecas durante los - siglos XV y XVI. México, 1966.
- Kramer, D'arlín y Root. Comercio Internacional, teoría política y práctica. México, 1964.
- López Camara, Francisco. La Estructura Económica y Social de México en la Epoca de la Reforma. México, 1967.

- López Rosado, G. Diego. Historia Económica de México. México, 1973.
- López Rosado, G. Diego. Historia del Pensamiento Económico de México. México, - - 1974.
- Margadant S., F. Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. México, 1976.
- Ortiz De La Tabla Ducasse, Javier. Comercio Exterior de Veracruz. Sevilla, 1978.
- Potash, A. Roberto. "El Banco de Avío de México". El Fomento de la Industria - 1821-1846. México, 1959.
- Pradeu, Francisco Alberto. Historia Numismática de México. México, 1950.
- Querol Cabrera, Vicente. Como agilizar el Comercio Exterior a través de su documentación. México, 1984.
- Rangel Couto, Hugo. La Teoría Económica y el Derecho. México, 1984.
- Rojina Villegas, Rafael. Compendio de Derecho Civil. Tomo IV. México, 1976.
- Sierra, Catalina. El Nacimiento de México. México, 1960.
- Soustelle, Jacques. La Vida Cotidiana de los Aztecas en vísperas de la Conquista. México, 1956.
- Torres, Blanca. Historia de la Revolución Mexicana 1940-1952. México, 1983.

Witker, Jorge. Pereznieta, Leonel.

Aspectos Jurídicos del Comercio Exterior de México. México, 1980.

Yáñez Ruiz, Manuel.

El Problema Fiscal de México. México, 1958.

#### ENCICLOPEDIAS

Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomos II y IV, Buenos Aires, 1969.

Enciclopedia de México. Tomo III, México, 1977.

#### LEGISLACION CONSULTADA

Código Aduanero.- 4a. edición, Ed. Porrúa, S.A. México, 1985.

Código Civil.- 5a. edición, Ed. Porrúa, S.A. México, 1984.

Código de Comercio.- 45a. edición, Ed. Porrúa, S.A. México, 1985.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- 78a. edición, Ed. Porrúa, S.A. México, 1982.

La Ley Federal de Administración Pública.- 14a. edición, Ed. Porrúa, S.A. México, 1985.

#### PUBLICACIONES PERIODICAS Y VARIOS

Anuario de Comercio del I.M.C.E. 1940-1948.

Anuario del Exportador. México, 1976.

Guía del Exportador Mexicano. 1982.

Plan Global de Desarrollo. 1980-1982, S.P.P.

Prontuario Jurídico, I.M.C.E., México, 1976.

Revistas del I.M.C.E. "Cómo hacer más eficiente su participación en el comercio exterior." 1978.

"Contratos para la exportación de mercaderías".  
1976.

Senado de la República. Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos Celebrados por México (1938-1942). México, Tomo - VIII, 1972.