

308909
25
rej.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

UNIVERSIDAD PANAMERICANA

ESCUELA DE DERECHO
Con Estudios Incorporados a la
Universidad Nacional Autónoma de México



" EL CONTROL DE CAMBIOS COMO INSTRUMENTO
DE REGULACION AL COMERCIO EXTERIOR "

T E S I S

PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
QUE PRESENTA EL ALUMNO
OMAR ALEJANDRO SAID SALDAÑA

México, D. F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1986



Universidad Nacional
Autónoma de México

UNAM



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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

INDICE.

Págs.

Introducción.....	1
-------------------	---

CAPITULO PRIMERO.

EVOLUCION DE LA TEORIA DEL COMERCIO EXTERIOR Y DE SUS RESTRICCIONES.....	3
---	----------

I.a. Bases económicas y técnicas del Comercio Exterior.....	4
I.b. Libremercado.....	5
I.c. Proteccionismo.....	9
I.d. Ventajas y desventajas del libremercado y proteccionismo.....	15

CAPITULO SEGUNDO.

JUSTIFICACION LEGAL SOBRE LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA.....	16
---	-----------

II.a. Rectoría económica del Estado.....	16
II.b. Intervención del Estado a través de la creación de normas.....	23
II.c. Aplicación de instrumentos de política económica.....	27
II.c.1. Política monetaria crediticia.....	29
II.c.2. Política de Comercio Exterior.....	31

CAPITULO TERCERO.

ESQUEMA JURIDICO DE LAS RESTRICCIONES AL COMERCIO EXTERIOR..... 35

III.a. Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	35
III.b. Ley reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Comercio Exterior.....	46

CAPITULO CUARTO.

PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR..... 56

IV.a. Clasificación.....	60
IV.b. Controles Directos al Comercio Exterior.....	62
IV.b.1. El Arancel.....	62
IV.c. Controles Indirectos al Comercio Exterior.....	68
IV.c.1. Instrumentos de regulación cuantitativa.....	68
a. Permisos previos.....	69
b. cuotas.....	73
c. Prohibiciones.....	75
IV.c.2. Instrumentos de Regulación Cualitativa.....	76
a. Impuestos compensatorios.....	77

b. Control de cambios.....	81
----------------------------	----

CAPITULO QUINTO.

EI CONTROL DE CAMBIOS COMO INSTRUMENTO DE REGULACION DEL COMERCIO EXTERIOR.....	83
V.a. Generalidades.....	83
V.a.1. Definición Control de Cambios.....	84
V.a.2. Características del Control de Cambios.....	87
V.a.3. Sistemas cambiarios.....	89
V.a.4. Tipos de cambios en el Control de Cambios.....	94
V.b. Constitucionalidad del Control de Cambios.....	96
V.b.1. Disposiciones complementarias del Control de Cambios.....	97
V.c. Objetivos del Control de Cambios.....	101
V.c.1. Supresión del desequilibrio de la balanza de pagos.....	102
V.c.2. Protección de industrias domésticas.....	103
V.c.3. Creación de ingresos gubernamentales.....	104
V.d. Efectos del Control de Cambios en las importaciones y exportaciones de bienes y servicios.....	104
V.d.1. Exportaciones.....	105
V.d.2. Importaciones.....	109

CONCLUSIONES	114
BIBLIOGRAFIA.....	119

INTRODUCCION.

Sin lugar a dudas, la industrialización de nuestro país ha basado su nacimiento, desarrollo y crecimiento en el proteccionismo gubernamental del que siempre ha disfrutado. Ese proteccionismo tiene muchas facetas de aplicación, dándose en el comercio exterior y que va desde el establecimiento de instrumentos de control de carácter directo hasta la implantación de controles cambiarios.

Desde luego hay varias maneras de dar protección a la industria nacional; sin embargo, si puede decirse que han sido dos los tipos de mecanismos que han usado nuestras autoridades para brindar esa protección. En primer lugar, se ha implantado instrumentos de control directo, entre los que se encuentra el arancel, el impuesto ad-valorem de importación, el cual, es una combinación entre sí mismo y el sistema de precios oficiales, puede llegar a duplicar, triplicar o centuplicar en su caso, el valor de la mercancía.

El otro mecanismo, son los instrumentos de carácter indirecto, mismos que se subdividen en cuantitativos y cualitativos. Entre los primeros encontramos, entre otros, al permiso de importación. Este se resume en el hecho de que el importador tiene que contar con un permiso de una autoridad competente para hacer una importación, independientemente de los impuestos que tenga que pagar. Entre los segundos se contemplan los impuestos compensatorios y los controles cambiarios.

En fin, que ya sea con impuestos o con permisos, ya sea con barreras cuantitativas y cualitativas, los industriales mexicanos siempre han estado protegidos en la elaboración de sus bienes.

Este trabajo pretende describir sistemáticamente, cuales han sido los instrumentos de regulación al comercio exterior de nuestro país, mismos que se encuadran dentro de la política proteccionista.

Entre dichos instrumentos encontramos, como anteriormente lo mencionamos, al control de cambios, surgiendo éste como una medida de la política económica del Estado para contrarrestar los efectos negativos del desequilibrio, que sufrió y sigue sufriendo, nuestra la balanza de pagos. Ahora bien, el establecimiento de dicho mecanismo nos llevó a cuestionarnos si el control de cambios afecta el flujo comercial del país que lo impone, con los miembros del orbe internacional?. Si tiene influencia en el flujo comercial, de qué tipo de restricción se trata?. Y cómo es que su influencia se determine en las operaciones comerciales internacionales?.

La finalidad de nuestra investigación es determinar y resolver, entre otras, las cuestionantes arriba mencionadas. Sin embargo, debido al vacuum legal y de doctrina que existe en esta materia, nos hemos visto en la necesidad de exponer un análisis amplio sobre la estructura y características de la intervención del Estado en la economía, de los diversos instrumentos de control al comercio exterior; para después enfocar nuestro análisis al ámbito del control de cambios como instrumento de regulación del comercio exterior.

CAPITULO PRIMERO:

EVOLUCION DE LA TEORIA DEL COMERCIO EXTERIOR Y DE SUS RESTRICCIONES.

El comercio revela una larga evolución, cuyos orígenes parten desde el comerciante primitivo hasta el moderno empresario que basa su desarrollo económico y financiero en el comercio exterior.

En esta evolución, las formas primitivas de comercio continúan existiendo hasta nuestros días, con ciertos grados de avance y ajuste de acuerdo con los cambios económicos, lográndose con el devenir histórico el perfeccionamiento de las instituciones comerciales actuales.

Resulta importante mencionar, como el Estado ha venido interviniendo en la economía de un país, mediante el establecimiento de instrumentos de control a su comercio con el exterior.

A este respecto se han desarrollado dos corrientes económicas que pretenden explicar las actitudes que pueda adoptar un Estado en el ejercicio de su comercio exterior. Estas corrientes económicas o sistemas de control se conocen como: 1. Librecomercio. 2. Proteccionismo.

De estos dos sistemas de control se han derivado una serie de planteamientos y argumentos de defensa, así como críticas y ataques.

El presente capítulo tiene por objeto hacer un análisis de los fundamentos y puntos esenciales de cada uno de estos sistemas, así como de sus principales ventajas y desventajas.

1.a. Bases Económicas y teóricas del Comercio Internacional.

Durante los siglos XVI, XVII y parte del XVIII, en los Estados Europeos se desarrolló como política económica, el mercantilismo "... que tenía como rasgo fundamental la formación de un Estado lo suficientemente fuerte, tanto desde el punto de vista económico como político, que garantizara un nacionalismo poderoso." 1/.

La escuela económica mercantilista tenía por objeto lograr un sistema de "... mayor libertad económica en el interior del país, eliminando todo lo que significara restricciones tales como los privilegios locales, las alcabalas, el sistema anárquico en materia monetaria, fiscal y de pesas y medidas." 2/. En realidad esta posición vino a ser una reacción en contra del atraso general que había dejado el régimen feudal en los países europeos.

1/ Rebollo C. Alfonso, Comercio Internacional, La Paz, Bolivia,

Edit. Don Bosco, 1a. ed., 1965, p.220

2/ *Idem*, p. 24.

A mediados del siglo XVI todavía no se le atribuía al comercio anterior una importancia considerable, por lo que la escuela mercantilista adoptó la postura de fomentar las exportaciones y restringir las importaciones para que de esa forma se pudiese mantener una balanza comercial favorable.

En los comienzos del siglo XVIII se empezó a estructurar una nueva doctrina, como una reacción natural contra los desajustes provocados por el intervencionismo e egoísmo del Estado y los privilegios de los monopolios creados por el mercantilismo.

Así nació el liberalismo que vino a representar un lazo de unión entre la edad media y la época clásica de la economía, teniendo como a su más alto exponente a Adam Smith, quien critica vigorosamente al mercantilismo en su obra "Investigación sobre la Naturaleza y Causa de la Riqueza de las Naciones". En ella se postula la teoría de la libertad económica, fundada en la "libre iniciativa individual movida por el afán de lucro, en la libre competencia reguladora del comercio y el libre juego de las leyes económicas naturales o leyes de mercado". 3/.

1.b. Libremercantilismo.

La escuela libremercantilista preconiza la libertad de acción y señala que el Estado deberá concretarse, únicamente, a vigilar de una forma pasiva, el libre juego de las fuerzas productivas.

3/ Smith Adam Investigación sobre la Naturaleza y Causa de la Riqueza de las Naciones,
Barcelona, Estreñes, Edm. Bosch, 1933, p. 45.

Asimismo, "...propicie un régimen de libertad de movimiento de bienes, capitales y personas, en su propósito de eliminar barreras que postergulizan el sistema de libertad en el comercio internacional" 4/.

Además de Adam Smith, escritores de la categoría de David Ricardo, John Stuart Mill y Juan Bautista Say, son los encargados de abanderar el movimiento librecambista al formular la Teoría Clásica del Comercio internacional, que rebate los postulados fundamentales de la escuela mercantilista.

La filosofía del librecambismo se basa en el principio del "Laissez Faire-Laissez Passer" (dejar hacer, dejar pasar), encuadrado en el concepto de un orden económico del cual emanan leyes que revisten un carácter universal e inmutable. El axioma del "beneficio general" es uno de los esgrimidos en defensa del librecambismo, al afirmarse que el hombre genera, a la vez, un mayor beneficio para sí mismo y para la sociedad cuando es impulsado por el afán de lucro, ya que se supone que en la batalla por la sobrevivencia, el individuo aplicará sus fuerzas productivas en aquellos campos que le prometan mayores provechos personales.

Otro de los argumentos de la política comercial librecambista estriba en las ventajas de la división internacional del trabajo y en los beneficios propios de la especialización que permite un sistema económico universal. Señalan los librecambistas, que "... el comercio internacional al igual que el nacional, esta

4/ Susil Villalba, Pedro. Teoría de la Política Comercial Exterior.
Madrid, España, Edit. Jurisprud., 1940., p. 469

forjado por el interés de los productores y consumidores. 57. Resulta desde un punto de vista local del todo deseable, que cada país desarrolle actividades de acuerdo con las aptitudes de sus habitantes y los recursos naturales, pero este deseo resulta impracticable cuando interviene el concepto de defensa económico-nacional.

En realidad, para que las ventajas de la división internacional del trabajo lleguen a ser efectivas, se requiere una planeación internacional, en la que cada país ejerza distintas actividades productivas, es decir, que exista una diversificación tal de las mismas, que cada país pueda, sin ningún temor, dedicarse a la producción especializada que más favorezca a su volumen de intercambio. Esta hipótesis se aparta de la realidad económica desde el punto de vista de que existen industrias similares en varios países que tratan de competir en el mercado internacional y en cuya lucha se impone, a la larga, la ley del más fuerte, independientemente de que el país débil cuente, quizás, con recursos o aptitudes superiores.

Ahora bien, resumiendo las ideas de los militantes del librecomercio, podemos decir que este sistema se basa en los siguientes argumentos:

- La verdadera protección de la industria nacional se obtiene gracias a la práctica del libre cambio, toda vez, que los productos de un país irán a competir con los de otros países, donde su aparato industrial está menos desarrollado, de modo que los perjuicios que la industria de un país sufra

por la concurrencia de la del otro, quedará compensado con los beneficios que aquella obtenga de la combinación que hace con lo que todas las industrias tendrán por ventura a todos los países del orbe, y no podrán ser destruidas y se evitarán los perjuicios de la guerra de tarifas.

- Desde el punto de vista de la lógica, es una contradicción admitir la libertad para el comercio interior y rechazarla para el comercio exterior.

- Desde el punto de vista de la producción, el libre cambio abre nuevos horizontes a los mercados e intensifica la división del trabajo y la capacidad productiva de éste.

- Desde el punto de vista del progreso industrial, el libre cambio lo favorece, pues la concurrencia es el mejor estimulante del progreso.

- Desde el punto de vista de la producción nacional, el libre cambio evita las rivalidades entre unas y otras industrias.

- Desde el punto de vista del comercio, el proteccionismo al reducir las importaciones también reduce las exportaciones y persigna o aminora el tráfico de mercancías.

- Desde el punto de vista del consumo, los librecambistas invocan el interés de los consumidores ya que indican que el proteccionismo encarece la vida, pues aumenta el precio no solo de los productos extranjeros, sino también de los nacionales.

- Desde el punto de vista fiscal es más conveniente el libre cambio que el proteccionismo, en razón de que éste último aumenta en principio el rendimiento de las aduanas, pero a fin de cuentas, acaba por reducirlo o suprimirlo agotando su fuente de ingresos que es la importación.

Al hacer estas consideraciones cabría pensar que el librecombinismo no favorece a los países en desarrollo económico, ya que al suprimir el arancel u otro tipo de protección o restricción e instituir un régimen de libre concurrencia, traería como resultado una competencia desigual, enajenada de la fuerte industria extranjera, que afectaría gravemente cualquier manifestación industrial de los países en desarrollo.

Este sistema de librecombinismo estuvo en vigencia en la mayoría de los países hasta el siglo pasado, principalmente en Europa, pero desde fines del último siglo y comienzos del presente, muchas naciones empezaron a abandonar esa política en mayor o menor grado y a tomar algunas medidas proteccionistas, obedeciendo a una serie de razones, principalmente en defensa de la economía interna frente a otros países.

I.c. Proteccionismo.

El proteccionismo implica la intervención del Estado en la vida económica de los pueblos. Este sistema restrictivo surge como una oposición a las tesis sostenidas por el librecombinismo, toda vez que acepta el control directo y general del Estado hacia toda la actividad económica, en especial del

comercio exterior.

La protección al comercio exterior ha sido desde el siglo pasado una de las características más sobresalientes de la intervención del Estado en la vida económica de las naciones, al proporcionar las condiciones y elementos necesarios para el logro del desenvolvimiento industrial y por consiguiente, del propio desarrollo económico.

Los defensores más destacados del proteccionismo han sido los mercantilistas del siglo XVII que, como se ha dicho antes, eran partidarios del fortalecimiento nacional y del desarrollo de las industrias propias para que puedan competir ventajosamente con las industrias de otros países dentro del juego del comercio internacional.

Los representantes más destacados de esta corriente fueron Colbert en Francia y Cromwel en Inglaterra. A fines del siglo XVIII en Estados Unidos el proteccionismo es encabezado por Hamilton, mientras que Federico List se convirtió en Alemania en el vocero teórico de esta corriente. Este último consideraba que la evolución económica de las naciones, debida al comercio internacional, pasaba por cuatro periodos: " En el primero, la agricultura nacional se eleva mediante la importación de artículos industriales extranjeros y la exportación de productos agrícolas del país. En el segundo, las manufacturas nacionales se desarrollan conjuntamente con la importación de artículos industriales del exterior. En el tercero, las manufacturas nacionales abastecen en su mayor parte al mercado propio. En el cuarto se exportan

grandes cantidades de artículos industriales de la propia nación, importándose, en cambio, materias primas y productos agrícolas de otros países de

List en su primera época, fue un proteccionista moderado, pero durante su estancia en los Estados Unidos, en la cual tuvo un estrecho contacto con Hamilton, quien en esa época pretendía convencer a sus compatriotas de la nobleza que representaba la protección arancelaria industrial para un país que empezaba a buscar su independencia económica, se convirtió en el defensor principal del proteccionismo.

Consideraba que la obra más importante de un gobierno era la de "asegurar el establecimiento de la industria manufacturera, por medio de un sistema de protección muy particular que debía limitarse a determinadas ramas fundamentales de la producción nacional" 7/ Buscaba en el proteccionismo un estimulante enérgico y un agente del progreso.

La protección por la que abogaron Hamilton y List, exigía una aplicación muy cuidadosa de los derechos arancelarios, ya que sostenían que sólo debían ampararse aquellas industrias que son adecuadas a las facilidades productivas del país de que se trata. Además, consideraban que esa protección sólo debería concederse con carácter temporal hasta que la industria en cuestión, se hubiese fortalecido o demostrase su capacidad de autonomía.

Los postulados más importantes del proteccionismo, son dos

6/ List, Federico., Sistema Nacional de Economía Política
México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1a. ed., 1942, p. 151
7. Idem, p. 162.

- El beneficio que para una nación tiene el conquistar la autonomía económica.
- La necesidad o conveniencia de reservar el mercado interno a los productos nacionales cuando para ello existan razones de interés común.

Por otra parte los argumentos de la corriente proteccionista, que constituyen la antítesis de los sostenidos por los librecambistas, son los siguientes:

- "El librecambismo provoca una desmedida competencia internacional que sólo beneficia a los países poderosos en detrimento de los países débiles" 8/.

- En cuanto a la dependencia económica sostienen que los países que se encuentran en una posición de competencia desleal en relación con otros más poderosos, no pueden conseguir nunca su independencia económica.

- Asimismo, manifiestan que debe aprovecharse la cantidad que recaude el Estado por concepto de impuestos aduanales, para crear nuevas industrias.

- Por lo que se refiere a las industrias nacientes, señalan que cuando "...los países se encuentran en vías de industrialización, pueden atesorar los recursos potenciales para la producción de algún artículo esencial"

8/ James, Emilio, Historia del Pensamiento Económico,
Madrid España, Edit. Aguilar, 13. ed, p. 75

los cuales con la libre concurrencia no podrían desenvolverse" 9/.

- Desde el punto de vista de la creación de un mercado doméstico, se invoca la necesidad de crear barreras comerciales, con el fin de instaurar dicho mercado.

Desde Alejandro Hamilton en 1771 y sin dejar de considerar la influencia fundamental que tuvo la obra de Federico List, el proteccionismo ha venido aplicándose con entusiasmo en todos los países del mundo. "Sin embargo y pese a su universalidad actual, la política comercial proteccionista no cuenta con argumentos rectores que le den una fortaleza científica y su aplicación ha estado sujeta más que nada al instinto legislador y al egoísmo del industrial" 10/.

La ciencia económica ha sido incapaz desde el punto de vista teórico, de justificar la existencia del proteccionismo, a pesar de que esta doctrina se ha caracterizado, desde hace más de un siglo por su importancia práctica en el terreno económico de los países que lo aplican.

En el mundo han surgido movimientos que al asumir formas de nacionalismo económico o al postular planificaciones económicas, buscan el desenvolvimiento económico de sus países y recurren a diversas formas de protección para lograr el establecimiento o consolidación de sus industrias nativas. Si bien estos movimientos resultan nuevos por ciertas características

9- *Idem*, p. 82.

10/ Roberto C. Alfaro, *op. cit.*, p. 145.

propias, en realidad tienen a ser la repetición de situaciones presentadas ya en el continente europeo durante el siglo XVII, cuando economistas y políticos liberales de los países de la Europa Continental se preocupan por justificar el uso de sistemas proteccionistas, dentro de estas doctrinas políticas liberales, como medio de lograr la defensa económica y el progreso de sus países.

Han sido variadas y complejas las formas de intervención del Estado en la vida económica de los pueblos, unas han sido directas en el fomento del desarrollo industrial y comercial, y en tanto que otras han tenido un carácter indirecto, al establecer restricciones al comercio exterior, mediante la implementación de mecanismos arancelarios y para-arancelarios, como lo son estos últimos la formulación de contingentes, control de cambios, régimen de clearing, etc.

De todas estas formas intervencionistas, el instrumento arancelario es el más adecuado para reunir y fortalecer las energías productivas internas, de ahí que se entienda por "proteccionismo aduanero una parte de la protección general que asegura las condiciones de existencia y desenvolvimiento de la economía nacional, cuyas actividades productivas estén en condiciones de competir con las del país en el cuál se efectúan transacciones" 117.

Sin embargo, no obstante la carencia de estructura teórica, es reconocida la validez práctica del proteccionismo y que aun sin alcanzar el nivel científico del librecambismo, posee suficientes ingredientes técnicos dispersos para que,

117. Broziotto K., Jenny, Historia de las Doctrinas Económicas Modernas, U.T.E.H.A., 1a ed. en español, 1961, p. 161.

alguna vez llegue a adquirir forma y consistencia estructural.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que las restricciones al comercio exterior no siempre han sido resultado de especulaciones mercantiles, sino que en realidad han sido y seguirán siendo fruto de intereses e impulsos nacionalistas hacia una mayor independencia económica.

I.d. Ventajas y desventajas del Librecomercio y del Proteccionismo.

Se sostiene como argumento principal en favor del libre comercio, que bajo este sistema el consumidor de un país se beneficia porque puede adquirir productos extranjeros más baratos y de mejor calidad que los nacionales, pudiendo el país especializarse a su vez en la producción de aquellos productos para los cuales tiene mayores aptitudes y ventajas en cuanto a costo y calidad para luego intercambiarlos con otros productos extranjeros que no sean de su especialidad. Esto es, lo que está contenido en realidad, en los planteamientos que sobre la materia han hecho Adam Smith y David Ricardo hace varios años.

En otras palabras, señalan los favorecedores del librecomercio, que los productos importados llegan a manos de los consumidores a precios más bajos, puesto que el establecimiento de una alta tarifa aduanera repercutiría sobre el costo o precio de los artículos.

En esta forma se deja que el comercio exterior quede sujeto únicamente

a la libre competencia en una escuela internacional y por tanto tenderán a imponerse en los mercados mundiales aquellos bienes y servicios que tengan mayor calidad y menor precio. Esto a su vez conduce a una competencia universal en la cual cada país y cada fabricante tiende a mejorar sus técnicas de producción.

A esto refutan los partidarios del proteccionismo, diciendo que toda esa política no hace otra cosa que favorecer indudablemente a los grandes países industrializados frente a los países subdesarrollados del mundo, por cuanto son aquellos los que cuentan con grandes ventajas no sólo en el orden tecnológico y económico, sino también en otros órdenes como lo son en fuentes de capital, organizaciones bancarias adecuadas, y en general con una organización adecuada que les daría indefinidamente una superioridad sobre los países atrasados que difícilmente alcanzarían su independencia económica.

"Sin embargo señalan que con una política proteccionista... los países que se encuentran en vías de industrialización, pueden atesorar los recursos potenciales para la protección de un artículo esencial, las cuales con la libre concurrencia no podrían desenvolverse" 12/

La aplicación absoluta de los principios sustentados tanto por los librecambistas como proteccionistas, resultaría un tanto utópica y por ende no se puede pensar que un país las aplique invariablemente. Sin embargo ante la intensa lucha comercial que en la actualidad se vive, los estados deciden inclinarse más por instituir políticas proteccionistas que lejos de ser

12/ Gual Villalón, Pedro. Op.cit. p. 426

adoptadas por su validez, se implementan como fruto de intereses nacionalistas.

CAPITULO SEGUNDO.

JUSTIFICACION LEGAL SOBRE LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA.

II.a. Rectoría económica del Estado.

Desde que Maquiavelo le dio a la palabra "Estado" una connotación política, hasta nuestros días, ha tenido diversas acepciones. Nosotros podemos considerar que es una "Sociedad humana establecida permanentemente en un territorio, organizada y regida por un poder supremo, con arreglo a la norma primaria fundamental y con el fin sustancial de regular la convivencia y asegurar su progreso en todos los ámbitos" 13/.

En la Constitución de 1917, a parte de las bases para la constitución del Estado Mexicano, se otorgaron garantías no solo a los derechos individuales, que garantizan entre otros aspectos, la actividad económica privada que tratan de anular la posibilidad de un Estado totalitario, sino también a los derechos sociales, quedando claramente definida la función social de la propiedad y la dignidad del trabajo, superando el esquema del liberalismo clásico. Asimismo proporciona los fundamentos para el desarrollo de un sistema de economía mixta, en el cuál el Estado "Gendarme" evolucionó para convertirse en Estado "Rector" entre cuyas responsabilidades además de la protección a las

13/. González Uribe, Héctor. Teoría Política, México, Edit. Porrúa, 1972, p. 163.

libertades humanas, se encuentra la orientación de la actividad económica para producir una justa distribución de la riqueza.

Todos los gobiernos constitucionales dentro de sus posibilidades, han intervenido en la actividad económica, no sólo sustituyendo o complementando la actividad de los particulares, sino rigiendo la misma, en atención al cumplimiento del fin que le está encomendado.

Actualmente el Estado es el "rector" de la economía del país, aunque las opiniones se diversifican cuando se discuten los límites de su intervención. Depende de las posturas ideológicas que se adopten; algunos desean que la intervención del Estado se restrinja al mínimo; otros piensan que debe ir cada día en aumento. Sin embargo, en el Estado de derecho en que vivimos la justa dimensión está dada por el principio de legalidad, lo cual se corrobora en el segundo párrafo del artículo 25 constitucional que textualmente señala "El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general, en el marco de libertades que otorga esta Constitución".

Los fundamentos constitucionales para la rectoría del Estado no se agotan con este precepto. Podemos encontrar algunos más en los artículos 26, 27, 28, 73 y 171 Constitucionales, resumiendo que en ellos se apoyan las diversas leyes secundarias. Para el desarrollo de este trabajo solo nos interesa

lo establecido por el párrafo segundo del artículo 131, mismo que se analizan más adelante.

Lo importante es que dentro de un régimen de facultades expresas, la actividad del Estado este limitada al ejercicio de aquellas facultades que le han sido particularmente otorgadas, respetando siempre las facultades individuales garantizadas por la constitución.

De lo anterior se desprende que los límites no son necesariamente obstáculos, sino que constituyen el marco dentro del cuál se desenvuelve la actividad rectora del Estado, el cual se encuentra delimitado también por factores nacionales e internacionales, relacionados entre sí.

Así, en el ámbito internacional, la interdependencia entre los países hace más complejas las relaciones económicas, dando lugar, por parte de los gobiernos extranjeros o de otras entidades económicas, como las empresas y los consorcios transnacionales, a presiones o acciones directas o a la celebración de tratados internacionales que regulen ciertas materias.

México, como miembro de la comunidad internacional, no escapa a estas acciones, que en algunos casos modifican o limitan el contenido de la actuación del gobierno. Igualmente los tratados que estén de acuerdo con la Constitución, celebrados por el Presidente de la República y con aprobación del Senado, son Ley Suprema de toda la Unión, de acuerdo con el artículo 133 de la misma.

En el ámbito nacional, el gobierno en su papel de rector de la economía,

debe tomar en cuenta la realidad política, social y económica del país, para armonizar las actividades productivas con los requerimientos de bienes y servicios de la sociedad" 14/.

Al referirnos a los fines que debe tener la actividad del Estado, es importante mencionar la reforma que el artículo 39 de la Constitución, se efectuó en el año de 1946, la cual vino a completar la nueva concepción de los fines del Estado, delineados desde 1917. En esta reforma se expresa claramente que la democracia no solamente es una estructura jurídica o un régimen político, sino también "un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo" 15/.

Lo anterior es importante, en virtud de que la voluntad del pueblo mexicano fue constituirse en una República Democrática y Federal, cuyo fin no debe ser otro que el ejercer sus atribuciones para llevar a cabo el constante mejoramiento de dichas condiciones, con lo cual, como señala José Gernás Torruco "La norma suprema no se limita a un deber ser, sino que se erige en un querer ser, a través de los lineamientos de conducta y organización que la comunidad declara permanentes y transforma en programa de gobierno" 16/.

Por lo que se refiere al carácter nacional de la educación, que se introdujo en la citada reforma el mismo artículo 39 constitucional¹⁷ señala:

14/ González Casanova, Pablo, La Democracia en México, serie popular ERA/4, 9a. ed., 1977, p. 48

15/ Gernás Torruco, José, La reforma Económica de la Constitución, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983, p. 35

16/ Idem, p.50.

"Será nacional, en cuanto sin hostilidades ni exclusivismos atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura. En otras palabras, si se orientan con un criterio nacionalista el mejoramiento económico, cultural y social, las acciones que al efecto se lleven a cabo tenderán a la defensa de la independencia en el terreno político y al aseguramiento del aspecto económico.

Relacionado con este precepto se encuentra el artículo 25 constitucional, que señala dentro de los fines de la rectoría del Estado, el de fortalecer el sistema democrático y la soberanía nacional. Igualmente estipula que debe fomentar el crecimiento económico y el empleo y una distribución más justa del ingreso y la riqueza, pero, el desarrollo no solo debe ser económico, sino integral, con el fin de contribuir también al constante mejoramiento de las condiciones políticas, sociales y culturales del pueblo mexicano.

Toda vez que los derechos individuales y los derechos sociales, están condicionados, entre otros factores, por los económicos, la intervención del Estado es necesaria para otorgar garantía y vigencia efectiva a esos derechos, esto es, como se expresa en el mandato constitucional, la rectoría del desarrollo nacional debe permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Dentro de los límites y fines que hemos señalado, el Estado planea, conduce, coordina, orienta y fomenta la actividad económica, principalmente a

través de: 1) la creación de normas que regulen el proceso económico, y 2) la aplicación de instrumentos de política en materia económica.

II.b. Intervención del Estado a través de la creación de normas.

En el nivel normativo, "La acción o intervención del poder público estatal en el orden económico puede darse en dos planos diversos: a) Definiendo en el orden constitucional los principios que constituyen los supuestos de un sistema económico y b) estableciendo instituciones administrativas o regulaciones en el plano legislativo o reglamentario con el fin de dirigir el proceso económico y promover las reformas o desarrollo del orden económico y social" 17/.

En el plano constitucional, el poder constituyente y el constituido, han plasmado los principios básicos que estructuran el sistema económico del país, entre los que se encuentra la intervención del Estado en materia de comercio exterior.

En el artículo 131 constitucional se establecen los lineamientos de política comercial internacional, señalando la facultad privativa del ejecutivo federal de controlar y regular el comercio exterior.

En el nivel económico, independientemente del debate doctrinario sobre

17/ Serra Rojas, Andrés. Derecho Económico, México, Edit. Porrua, 1a ed., 1961, p. 100.

la definición y el contenido del derecho Económico, existe un conjunto de normas y principios parásimamente de derecho Público que regulan la intervención del Estado y en muchos casos, también la de los particulares en la vida económica del país.

Para conocer el contenido de estas normas, podemos partir de la definición de derecho que nos da Miguel Villoro Toranzo 18/, y destacar que la principal fuente real que determina el contenido de las normas jurídicas, es la realidad histórica, entendiendo por ésta, la recopilación de hechos memorables del pasado, principalmente de índole económicos, política y social.

En la realidad histórica de nuestro país y concretamente en la materia que nos ocupa, resalta la necesidad de evitar que el libre juego de las fuerzas económicas lesionen el interés de la sociedad y surge por tanto la necesidad, de que mediante normas adecuadas, el Estado intervenga en la economía con el fin de dirigirla y de crear las condiciones necesarias para que el sector privado y el sector social, lleven a cabo la actividad socio-económica que les corresponde.

Las normas en esta materia no se encuentran sistematizadas ni clasificadas de acuerdo a un criterio uniforme. No obstante, podemos señalar que existen: a) Normas que regulan la actividad del Estado en la Economía,

18/ "Derecho es un sistema nacional de normas sociales de conductas declaradas obligatorias por la autoridad por considerarla solución justa a los problemas surgidos de la realidad histórica". Villoro Toranzo, Miguel.- Introducción al Estudio del Derecho. México, Edit. Porrúa, 3a. ed., 1978.

y B) Normas que regulan la intervención de los particulares en la economía incluyendo las que regulan la intervención del sector social.

Las primeras pueden subdividirse en las siguientes especies:

A.1. Normas que otorgan al Estado facultades de orientación y fomento de la economía.

A.2. Normas que otorgan al Estado facultades para la formulación, instrumentación y evaluación y control del sistema nacional de planeación para el desarrollo.

A.3. Normas que otorgan al Estado facultades para intervenir directamente en la economía, ya sea reservándole actividades o que lo facultan para intervenir en áreas no reservadas al mismo.

A.4. Normas que otorgan al Estado facultades de inspección y vigilancia del proceso económico.

El anterior señalamiento es simplemente enunciativo; además, dichas normas no se encuentran aisladas, sino que integradas en los cuerpos legislativos se conjugan entre sí y en ocasiones con las que otorgan derechos o imponen obligaciones a los particulares y al sector social.

El proceso legislativo en esta materia a sido paulatino, aunque últimamente se ha acelerado. Es conveniente hacer notar que desde la promulgación de la Constitución de 1917 y con base en ella, se han expedido diversas leyes, algunas de las cuales señalaremos a continuación:

1. Ley Monetaria (D.O. Julio 27, 1931).

2. Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en materia de monopolios (D.O. Agosto 31, 1934).

3. Ley General de Instituciones de Seguros (D.O. Agosto 31, 1935).

4. Ley Federal de Instituciones de Fianzas (D.O. Enero 2, 1975).

5. Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia Económica. (D.O. Diciembre 30, 1950).

6. Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el ramo de petróleo. (D.O. Agosto 25, 1959).

7. Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. (D.O. Diciembre 31, 1970).

8. Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. (D.O. Marzo 9, 1973).

9. Ley del Mercado de Valores. (D.O. Enero 2, 1975).

10. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

11. Ley del Impuesto al Valor Agregado. (D.O. Diciembre 29, 1976).

12. Ley de Coordinación Fiscal. (D.O. Diciembre 31, 1978).

13. Ley del Impuesto sobre la Renta. (D.O. Diciembre 30, 1980).

14. Ley sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas. (D.O. Enero 11, 1982).

15. Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta. (D.O. Febrero 29, 1984).

16. Reglamento de la Ley del Impuesto al Valor Agregado. (D.O. Diciembre 29, 1976).

17. Ley Orgánica del Banco de México (D.O. Diciembre 31, 1984).

18. Ley Reglamentaria del Servicio Público de los Bancos y Crédito (D.O. Enero 14, 1985).

19. Ley de Sociedades de Inversión. (D.O. Enero 14, 1985)
20. Ley General de Organizaciones y actividades auxiliares de Crédito (D.O. Enero 14, 1985)
21. Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionadas con bienes muebles. (D.O. Febrero 6, 1985)
22. Ley de Ingresos de la Federación. (D.O. Diciembre 31, 1985)
23. Nueva Ley de la Tesorería de la Federación. (D.O. Diciembre 31 1985)
24. Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Comercio Exterior. (D.O. Enero 13, 1986).

Es muy importante que el Estado considere los efectos que en un sistema de economía mixta, van a tener las normas de regulación económicas adoptadas, para poder determinar así el cumplimiento de sus fines.

Como conclusión, podemos señalar que el Poder Legislativo casi siempre por iniciativa del Ejecutivo y excepcionalmente por éste, expide normas que imponer al orden jurídico las modalidades dictadas por el interés público, interviniendo de esta manera en la regulación del proceso económico

• II.c. Aplicación de instrumentos de política económica.

La política económica se ha definido como "El conjunto de medidas que adopta un gobierno en relación a problemas derivados de la satisfacción de

necesidades públicas o privadas, tales como la eficiencia de la producción, el nivel de vida, la balanza de pagos, medidas relacionadas con los medios de producción. 19/

Dentro de la intervención de Estado como rector de la economía, se incluye la ejecución de acciones y la aplicación de instrumentos económicos y sociales, con el fin de indicar determinados comportamientos de los sectores privado y social.

A este respecto, las políticas que norman el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Ejecutivo Federal para fomentar, promover, regular, restringir, orientar, prohibir y en general, inducir acciones de los particulares en materia económica y social, se ajustarán a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y los programas correspondientes.

A continuación señalaremos algunas políticas económicas, imperantes en los países capitalistas de economía mixta:

Política de Gasto Público.

Política Fiscal.

Política Monetaria y Crediticia.

Política de Precios.

Política de Inversiones Extranjeras.

Política de Comercio Exterior.

19/ Hanze, Gabriel., El Mercado Internacional de Capitales y el Sistema Monetario Internacional, Washington, F.I.I., 1978, p. 42.

Para alcanzar los objetivos de este trabajo, analizaremos únicamente las políticas Monetarias y Crediticia y la de Comercio Exterior.

II.c.1. Política Monetaria y Crediticia.

Dentro de los instrumentos de política con los que cuenta el Estado, los monetarios y crediticios ocupan un lugar primordial porque repercuten directamente en el sistema financiero del país y por lo tanto, en su economía.

Los objetivos de la Política Monetaria y Crediticia no constituyen fines en sí mismos, sino que a través del logro de "...condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad del poder adquisitivo del dinero y de una economía que puede financiarse sanamente, se pretende alcanzar un desarrollo económico más equitativo" 20/. En consecuencia, la política en esta materia no es autónoma, sino que se encuadra dentro de la política económica en general.

La Ley Orgánica del Banco de México reconoce lo anterior y establece en su artículo 19, que las funciones que le corresponden en esta materia, deberán llevarse a cabo en concordancia con los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo y de conformidad con las directrices que al efecto señala la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que es la encargada de dirigir la Política Monetaria y Crediticia. (Art. 31 fracc. IV de la LOAF).

Por otra parte, el Banco de México, como Banco Central, tiene entre sus funciones regular la emisión y circulación de la moneda, el crédito y los

cambios, operar con las instituciones de crédito como banca de reserva; prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal, actuar como agente financiero de éste en operaciones de crédito interno y externo y fungir como asesor en materia económica, particularmente financiera, participar en el Fondo Monetario Internacional entre otros organismos, y en general, la instrumentación y aplicación de la política en esta materia

La Ley Orgánica del Banco de México, señala en su artículo 19, que el Ejecutivo Federal, cuando sea necesario o conveniente a la debida protección de la Economía Nacional, podrá, mediante la expedición de decretos sobre control de cambios: prohibir o restringir las importaciones o exportaciones y el comercio dentro de la República, de divisas; la importación y exportación de moneda nacional; así como establecer obligaciones y requisitos respecto de uso y aplicación de las divisas correspondientes a operaciones comprendidas en el control de cambios

Asimismo, dicho precepto legal faculta al Banco de México para aplicar, con sujeción a esos decretos, así como a las disposiciones complementarias que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dicho control y para establecer los términos y condiciones en que las instituciones de crédito, las demás empresas cuyo objeto principal es la intermediación financiera y las casas de cambio, deban intervenir, en su caso, en la operación del mismo

Por la actual crisis económica por la que atraviesa el país se ha establecido una restricción a la política monetaria y crediticia, con el objeto

de reducir los efectos inflacionarios y obtener un desarrollo económico dinámico.

Esto es, con el objeto de alcanzar los fines mencionados, el gobierno mexicano, ha puesto en marcha una serie de medidas de carácter económico, a saber:

- a) Reducción en la emisión y circulación de la moneda.
- b) Reducción y cierre temporal del crédito.
- c) Aumento en la captación del ahorro nacional.
- d) Reducción al financiamiento al Sector Público.

Consideramos, que llevar a la práctica una política que conjugue la ejecución de los puntos establecidos, constituiría un factor decisivo en la recuperabilidad de la tan dañada economía nacional.

II.b.2. Política de Comercio Exterior.

El Comercio Exterior constituye un factor decisivo para el desarrollo económico; la política respectiva incluye aspectos que buscan regular las manifestaciones primarias; es decir, las de intercambio, y convertirlo en medio de apoyo de la consolidación de la independencia económica. Cuando se habla de la necesidad de exportar un mayor volumen de bienes, en realidad se piensa también en la necesidad de importar para proseguir el proceso de desarrollo.

pues el comercio exterior no es sino un medio para mejorar las condiciones de vida y elevar el ingreso real de todos los ciudadanos.

La complejidad y el dinamismo de las actividades comerciales a nivel internacional y la incidencia de éstas en la balanza de pagos, hace que la política en esta materia, vaya de acuerdo a las circunstancias económicas del país y sea por lo tanto variable. El gobierno federal, preocupado porque se realicen las premisas expuestas en el párrafo anterior, entre otras medidas, elaboró el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, en el que se plantean cuatro políticas a seguir:

- a) Racionalización de la protección.
- b) Fomento a las importaciones.
- c) Apoyo a las franjas fronterizas y zonas libres.
- d) Negociaciones comerciales internacionales.

Para el logro de los objetivos delineados el poder ejecutivo, se apoyan en leyes y organismos que mencionaremos a continuación:

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de 28 de marzo de 1951, se adicionó el artículo 131 constitucional, otorgándole facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para legislar en materia de comercio exterior. Con la expedición de la Ley Reglamentaria del segundo párrafo de éste artículo (D.O. Enero 5, 1961) el Congreso de la Unión facultó permanentemente al Ejecutivo para aumentar, disminuir y suprimir las cuotas de las tarifas generales de importación y exportación y crear otras. Con tal motivo, la

autorización anual desapareció, subsistiendo únicamente la obligación de dar cuentas del ejercicio de dichas facultades. Con la nueva Ley Reglamentaria del precepto constitucional mencionado (D.O. Enero 13, 1986) se mantiene, el carácter permanente de la facultad que en esta materia se ha concedido al Ejecutivo Federal.

En la Ley de Ingresos de la Federación correspondiente a cada ejercicio fiscal, se establecen reglas generales para la aplicación de los impuestos al comercio exterior, y otros impuestos distintos a los que se encuentran en la Ley del Impuesto General de Importación y en la Ley del impuesto General de Exportación.

Así, por ejemplo, en el artículo 8º de la Ley de Ingresos para el año de 1986, se menciona que en materia de importaciones, no se pagará el impuesto correspondiente, por la internación al país de mercancías provenientes y originarias de países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, cuando le sean aplicables las fracciones con tratamiento preferencial en virtud del Tratado de Montevideo.

Por otra parte se indican las fracciones arancelarias de las Leyes del Impuesto General de Importación y Exportación que amparan mercancías cuya importación o exportación, según sea el caso, no causará el impuesto correspondiente.

En la Ley del Impuesto al Valor Agregado, también se fijan impuestos a la importación o exportación. Las mercancías que se exporten se sujetan a tasa 0%

de este gravamen el cual les será devuelto en el supuesto de que se haya causado (Art. 29 LIVA).

También se establecen los supuestos en que las importaciones de determinados bienes o servicios quedan exentas de pago de dicho gravamen. (Art. 25 LIVA).

La Ley Aduanera (D.O. Diciembre 30, 1981) y su Reglamento (D.O. Junio 18, 1982) que entraron en vigor el 1º de Julio de 1982, regulan aspectos importantes sobre importación y exportación de mercancías y constituyen junto con las leyes del Impuesto General de Importación y la de Exportación, instrumentos adecuados para la aplicación de la política de comercio exterior.

Complementan la legislación del comercio exterior, el Reglamento sobre Permisos de Importación y Exportación de Mercancías sujetas a Restricciones, mismo que estará en vigor en tanto no se promulgue y publique el reglamento a la Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional en materia de Comercio Exterior (Art. 3º Transitorio de dicha Ley); los decretos sobre control de cambios, mismos que serán analizados en su oportunidad, y los acuerdos y tratados internacionales suscritos por México.

Por otra parte, corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, formular y conducir la política de comercio exterior, el fomento de este y en general, la aplicación de la legislación de la materia, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que recauda los impuestos.

Esto es, de conformidad con el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial: "...IV Fomentar el Comercio Exterior en el país; V. Estudiar, proyectar y determinar los aranceles.....estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la fijación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al comercio exterior".

Por otra parte, en el artículo 31 de dicho ordenamiento se indica que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cobrar los impuestos derivados de la importación y exportación de bienes y servicios.

Los principales organismos de promoción, asesoría, apoyo técnico y financiero, son: el Banco Nacional de Comercio Exterior y la Comisión Mixta Asesora de Políticas de Comercio Exterior (D.O. Diciembre 9, 1983) creada como órgano de consulta y de concentración de acciones para armonizar y coordinar a los sectores público, privado y social con el fin de dinamizar las exportaciones no petroleras, generar divisas y lograr una sustitución más eficiente de las importaciones.

CAPITULO TERCERO:

ESQUEMA JURIDICO DE LAS RESTRICCIONES AL COMERCIO EXTERIOR EN MEXICO.

La Política de Comercio Exterior en México, se puede encuadrar dentro de la corriente proteccionista. De acuerdo a lo expuesto anteriormente, se puede definir a esta corriente como aquel sistema de control por parte del Estado, mediante el cual se fomenta una balanza comercial favorable. Esto es, el fomento de las exportaciones y la restricción de las importaciones de bienes y servicios, a través del establecimiento de diversos requisitos que para la realización de dichas actividades ha fijado la legislación.

Para iniciar el análisis de las disposiciones legales que fomentan y restringen el comercio exterior, en su doble corriente, importación y exportación, debemos partir de la norma jurídica de más alta jerarquía que contempla nuestro Derecho positivo y que es el artículo 131 de nuestra carta magna.

III.a. Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la Constitución de 1857, no existía un precedente del actual

artículo 131 y solamente como antecedente del mismo, tenemos el artículo 124 de esa constitución que decía: "Para el 19 de Julio de 1858, quedan abolidas las alcabalas y adiciones interiores en toda la República" Con esta disposición se pretendió terminar con los gravámenes que sufrían las mercancías al ser trasladadas de un Estado a otro de la República y, con ello, hacer cumplir el deseo de Ignacio L. Vallarta que proclamó la libertad de comercio tanto interior como exterior^{21/}

Es hasta el Congreso Constituyente de Querétaro de 1917, cuando fue presentado el proyecto de este artículo, quedando redactado en su primer párrafo en los siguientes términos:

"Es facultad privativa de la Federación, gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir por motivos de seguridad o policía, la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia..."

Este artículo vino a terminar con la llamada libertad de comercio, ya que marcó e impuso las bases para el establecimiento de gravámenes al comercio internacional en materia de importaciones, terminando así con otro

21/. "Los Presidentes de México ante la Nación", Informes, Manifiestos y Documentos de 1821 a 1966. México, Editados por la Cámara de Diputados, Imprenta de la Cámara de Diputados. Coordinación y Realización por Juan Zurita Legunes. Tomo IV, 1966, p. 42.

aspecto del régimen de economía libre, permitiendo al Estado intervenir, para proteger el mercado nacional.

Como se puede desprender de la lectura de este artículo, vemos que estaba reservada a la Federación, el gravar las mercancías y prohibir la circulación de toda clase de efectos en el territorio nacional.

Por otra parte, en el año de 1950 el Ejecutivo, presentó al Congreso de la Unión, por conducto de la Cámara de Senadores, la iniciativa para adicionar el artículo 131 en su segundo párrafo, tomando como base la costumbre ya establecida de otorgar a este poder la facultad de elaborar todas las disposiciones complementarias de las leyes fiscales.

En la misma iniciativa, se hace alusión a que dicha costumbre sin duda se ha asumido con frecuencia cuando el Congreso de la Unión otorga al Poder Ejecutivo Federal facultades para aumentar o disminuir las cuotas o las tarifas de importación y exportación, agregar o suprimir fracciones a dichas tarifas y restringir y aún prohibir la importación, exportación y tránsito de productos, artículos y mercancías que afecten desfavorablemente la economía del país. Esta delegación de facultades se daba con la Ley de Ingresos.

Con la adición al artículo 131, se pretendió adecuar los aranceles a las necesidades del país en todo momento, para dar plena realización a los principios de elasticidad y suficiencia en la imposición tributaria, ya que con tarifas arancelarias elevadas en un momento, reducidas en otro, o prohibitivas en determinada instancia, el Estado pueda favorecer el desarrollo de las

industrias nacionales mexicanas, lograr el fortalecimiento de industrias incipientes, influir en el equilibrio de la producción, incrementar o impedir el comercio internacional.

La iniciativa proponía que se facultase al Ejecutivo Federal, "para aumentar o disminuir las cuotas de las tarifas de exportación o importación expedidas por el Congreso de la Unión.", de esta forma el Ejecutivo recibiría directamente de la Constitución, la potestad de crear normas generales en materia arancelaria y se creaba una dualidad de órganos materialmente legislativos en cuanto al comercio exterior, ya que el Congreso conservaba sus facultades de establecer contribuciones sobre el comercio exterior, otorgadas en el artículo 73 fracción XXIX.

Esta adición fue incorporada al cuerpo constitucional, siguiendo el procedimiento rígido de reforma constitucional, quedando la fracción segunda del artículo 131, en los siguientes términos:

" El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, 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 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 de la facultad concedida."

Es innegable desde el punto de vista económico y jurídico, que esta adición era inminente, ya que dadas las condiciones apuntadas y la situación por la que atravesaba el país no se podía precisar cuales iban a ser las variaciones en el comercio interior y exterior. También hay que tomar en cuenta que, por su naturaleza, el Poder Legislativo no puede estar en contacto directamente con el resultado de esas variaciones por las razones tantas veces repetidas.

Ahora bien, una vez asentadas las causas por las cuales se tuvo la necesidad de adicionar el artículo 131 Constitucional, trataremos de analizar el contenido del segundo párrafo del precepto constitucional en cuestión.

El segundo párrafo del artículo 131 Constitucional, empieza por enunciar que "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso..."

Cuando la Constitución autoriza al Ejecutivo para aumentar, disminuir, etc., las cuotas de las tarifas de exportación o importación, lo está facultando para crear normas abstractas, generales, obligatorias e impersonales en dicha materia.

En forma breve debemos referirnos a que la organización política y jurídica de la Federación, se basa esencialmente en la división de poderes elaborada por Montesquieu en su obra "El Espíritu de las Leyes", que se encuentra acogida por nuestra Carta Magna vigente en su artículo 44.

Por el dinamismo de la época contemporánea, particularmente debido a las condiciones económicas actuales, es difícil que pueda existir una división tajante de poderes, sino por el contrario, debemos hablar de una colaboración de poderes.

No obstante lo anterior, el segundo párrafo del artículo 49 Constitucional, al decir que "no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo conforme a lo dispuesto por el artículo 29 y que en ningún caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar", se trata de reforzar el principio de la división de poderes, prohibiendo la fusión de dos o más de estas funciones en una sola persona o corporación, así como la posible traslación de la función legislativa a un individuo que vendría a ser el Presidente de la República.

Pero al mismo tiempo el precepto introduce dos excepciones a la regla, cuando señala que salvo el caso de facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto por los artículos 29 y 131 (interpretado a contrario sensu), el Poder Legislativo, sí puede depositarse en un sólo individuo. Esto es, que para que se haga factible el supuesto de depositar el Poder Legislativo en un sólo individuo, se hace necesario estar en el caso señalado en los artículos 29 y 131 Constitucionales; lo cual viene a robustecer lo expuesto, en el sentido de que más que división de poderes, debe entenderse que se trata de una colaboración de poderes.

Si atendemos únicamente a la división de poderes en sentido rígido, deberíamos afirmar que a cada poder debería corresponderle únicamente una función, sin embargo, debido a la flexibilidad de la división de poderes y además, por diversas causas de organización interna del Estado, la propia Constitución se ve en la necesidad de alterar ese criterio y nos encontramos con que a cada uno de los poderes, le corresponde realizar funciones que materialmente no le son propias y que por lo mismo debería realizarlas otro Poder.

La doctrina, ha dividido las funciones de los tres poderes en dos grandes aspectos; "...desde el punto formal y desde el punto de vista material. Se llama formal tomando como base el órgano o poder que los realiza, prescindiendo de la naturaleza intrínseca del acto y que en nuestro régimen pueden ser legislativas, judiciales y administrativas, según sea el poder a que la Constitución se las haya asignado. Se le denomina material atendiendo a la naturaleza intrínseca del acto y prescindiendo por tanto del órgano o poder al cuál están atribuidas y así tenemos funciones materialmente legislativas, judiciales y administrativas". 22/.

El Poder Legislativo realiza funciones formalmente legislativas, ya que corresponde al Congreso de la Unión la expedición de las Leyes, de acuerdo con sus funciones y facultades establecidas en el artículo 73 constitucional y particularmente en nuestro caso, especificadas en la fracción XXIX que dice: "... para establecer contribuciones: 1º. Sobre Comercio Exterior...".

22/. Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, México, Edit. Porrúa, 6a. ed., 1964, p. 405

El Poder Ejecutivo, realiza funciones materialmente legislativas cuando dicta reglamentos que al igual que la Ley que emana del Poder Legislativo, son creadores de situaciones jurídicas generales, esto es, son disposiciones generales, abstractas e impersonales.

Tomando como base lo que hemos expuesto hasta ahora, podemos afirmar que al autorizar la Constitución General de la República al Poder Ejecutivo para establecer reglas generales en las condiciones y términos establecidos en el segundo párrafo del artículo 131, está originando, por un lado, que el Poder Ejecutivo esté colaborando con el Poder Legislativo en la creación de leyes y por otra parte, que además el propio Ejecutivo realice funciones legislativas desde el punto de vista material.

Cuando el artículo 49 Constitucional señala en su parte final que En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 se otorgarán facultades extraordinarias para legislar...", se está en presencia de una delegación de materias para que el Ejecutivo pueda legislar sobre ellas y que quedan especificadas en el párrafo en cuestión.

A las disposiciones emanadas del Poder Ejecutivo en uso de las facultades concedidas por el Poder Legislativo, como sucede en este caso con el párrafo segundo del artículo 131 Constitucional, se les llama Decreto-Ley. Por este último debe entenderse "toda disposición legislativa emanada del Poder Ejecutivo, como producto de una delegación de facultades propias del Poder Legislativo para determinadas materias, que se encuentran expresamente

determinadas en la Constitución: que este poder la ratifique en su oportunidad. 23: Los Decretos-Ley se caracterizan porque tienen fuerza de ley sin poseer el valor formal de la misma. 24/

De esta definición, desprendemos los elementos característicos del Decreto-Ley: 1. Es una disposición legislativa con todos los elementos característicos de una ley formal, emanada del Poder Ejecutivo. 2. Debe ser objeto de una delegación de materias propias del Poder Legislativo. 3. Que esa delegación se encuentre fundada y expresada en la Constitución. u; 4. Que el Poder Legislativo ratifique el uso de esa delegación que haya hecho el Ejecutivo.

Todo lo expuesto, nos permite afirmar que las facultades concedidas en el párrafo segundo del artículo 131 Constitucional, reúnen todos los elementos característicos del Decreto-Ley, porque además el mismo párrafo en su parte final dice: "El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida".

Otra cuestión interesante que presenta este precepto es que al final de cada año el Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida. Cada año el Congreso de la Unión en la Ley de Ingresos de la Federación, calificará el uso de la facultad otorgada al Ejecutivo durante el año inmediato anterior, y en su caso, otorgará la facultad para ejercerla en el año siguiente.

23/ Idem. p. 406

24/ Idem. p. 407.

En el artículo 2º transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación por el ejercicio fiscal de 1986, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1985, establece la aprobación por parte del Congreso de la Unión, del uso de la facultad concedida al Ejecutivo, si establecer que se aprueben las modificaciones a las tarifas de los impuestos de Exportación e Importación efectuadas por el Ejecutivo Federal durante el año de 1985, a las que se refiere el informe que en cumplimiento de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 Constitucional y su Ley Reglamentaria, ha rendido el propio Ejecutivo al H. Congreso de la Unión".

De lo anterior se puede concluir que las disposiciones que dicte el Ejecutivo en esta materia entrarán inmediatamente, sin necesidad de ser aprobadas por el Congreso y que el Ejecutivo, posteriormente someterá a la aprobación del Congreso el uso de la facultad concedida.

Tena Ramírez abunda sobre lo anterior, como sigue: "...resulta que las disposiciones legislativas emitidas por el Ejecutivo, con fundamento en el artículo 131 constitucional, son leyes de naturaleza singular, sujetas a la condición resolutoria de la aprobación del Congreso... lo que plantearía una situación prácticamente insoluble si llegare a presentarse el caso de que una Ley expedida por el Ejecutivo en la hipótesis de dicho precepto, aplicada desde su promulgación a casos particulares, no fuera aprobada posteriormente por el Congreso" 257.

257. Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano
México, Edit. Porrúa, 9ª. ed., 1967, p. 244 y 245

Por su parte Jorge Carpizo sostiene que si el Congreso no le concede el uso que de ésta facultad haya realizado el Ejecutivo, lo único que puede hacer es manifestárselo y no renovarle esta clase de facultades delegadas: situación que desde luego no ha ocurrido.²⁶⁷

III.b. Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Comercio Exterior.

La Ley Reglamentaria del artículo 131 Constitucional en materia de Comercio Exterior, publicada en el Diario Oficial el 13 de Enero de 1966, viene a ser un producto de esa extensa gama de legislación administrativa con la que el Estado refleja su interés de proteger a la economía nacional y que además tiende a estimular y a proteger también, a las empresas establecidas en la República Mexicana, fomentando las inversiones de capitales, procurando con ello un nivel de vida más adecuado para la población del país.

La Ley en comentarios abrogó a la Ley Reglamentaria del párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de Enero de 1961 y también derogó a los artículos 98 y 109 de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia Económica.

²⁶⁷ Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917,
México, Edit. Porrúa, 6a. ed. 1983, p. 200

La iniciativa presentada al Congreso de la Unión, se apoya en la necesidad de expedir un ordenamiento en el que se establezca y reglamenten las facultades que el propio Congreso desea otorgar al Ejecutivo Federal con fundamento en el artículo 131 Constitucional y establecer las medidas necesarias para contrarrestar los efectos de la competencia desleal en el tráfico comercial internacional.

En realidad, está por demás repetir que la Ley que comentamos tiene como base constitucional el artículo 131, lo que si nos interesa es determinar si las disposiciones que contiene no contravienen, en forma alguna, lo dispuesto en ese artículo constitucional y en general si no son incompatibles con la Constitución misma.

Cabe mencionar que la Ley Reglamentaria en comentario tiene a retomar lo establecido en la Ley Reglamentaria del segundo párrafo del artículo 131 Constitucional y en la Ley de Atribuciones del Ejecutivo en materia Económica, incluyendo únicamente un mecanismo novedoso para establecer las cuotas compensatorias necesarias para disminuir y en su caso evitar los efectos que imponen las prácticas desleales en el comercio internacional.

A continuación analizaremos el contenido de los artículos que reglamentan las facultades del Ejecutivo para legislar en materia de comercio exterior.

El artículo 19. señala que las normas establecidas por dicha ley "tienen por objeto regular y promover el comercio exterior, la economía del país. La

estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito similar en beneficio del mismo, a cuyo fin se faculta al Ejecutivo Federal en términos del artículo 131 Constitucional para:

I. Aumentar, disminuir o suprimir las cuotas arancelarias de las tarifas de Exportación e Importación y para crear otras, no podrán establecerse cuotas diferentes a las generales establecidas, salvo cuando existan compromisos internacionales que así lo justifiquen.

II. Establecer medidas de regulación o restricciones a la exportación o importación de mercancías consistentes en:

a. Requisito de permiso previo para exportar e importar mercancías de manera temporal o definitiva, inclusive a las zonas libres del país.

b. Cupos máximos de mercancías de exportación o de importación en razón de los excedentes de producción, de los requerimientos de mercado o de los acuerdos y convenios internacionales.

c. Cuotas compensatorias provisionales y definitivas a la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, las que serán aplicables independientemente del arancel que corresponda a la mercancía de que se trate.

d. Prohibición de importación o exportación de mercancías.

III. Restricción de la circulación o el tránsito por el territorio nacional de las mercancías procedentes del y destinadas al extranjero, por razones de seguridad nacional, de salud pública, de sanidad fitosanitaria o conservación y aprovechamiento de especies.

El propio Ejecutivo Federal, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal

de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiera hecho de las facultades concedidas'

En este artículo se pretende desarrollar con más detalle, los postulados establecidos en el precepto constitucional reglamentado, siendo que a nuestro juicio excede a los lineamientos que en dicho precepto legal se establecen. Esto es, en esta Ley, se comprenden temas sustantivos que no aparecen en la redacción del artículo 131 Constitucional, estos temas son:

a. El control de mercancías por razones de seguridad nacional, de salud pública, de sanidad fitopecuaria y conservación o aprovechamiento de especies (arts. 1º fracc. III, 2º fracc. III, 4º fracc. IV, y 5º fracc. VII.)

b. Promover el comercio exterior.

c. No se condiciona la delegación de facultades o su ejercicio a una situación de emergencia.

Tenemos por lo tanto, que saliéndose del marco que el propio título de la Ley anuncia, se consignan facultades distintas que persiguen fines sin relación entre sí.

En efecto, el artículo 1º fracc. II, inciso c, presenta una disposición típica para la regulación de prácticas desleales al comercio internacional, mismo que no se contempla en el artículo constitucional respectivo. Asimismo, la fracción II de dicho precepto legal, se adicionan a los fines que se persiguen con el restringir la circulación de mercancías, los de sanidad, los

fitoperuarios, los salud pública y cuidado de las especies, así como también para conservar los bienes de valor artístico, arqueológico o valioso, según entendemos a juicio del Ejecutivo, o por cualquier otra circunstancia (art. 49 frac. V).

Consideramos por la importancia de dichos temas y que no son propiamente de comercio exterior, deberían estar recogidos en otras leyes especializadas que actualmente regulan los problemas de sanidad, salubridad nacional, etc.

Por otra parte, en el preámbulo del artículo 1º de la Ley Reglamentaria en comentario establece que las disposiciones de dicho ordenamiento tienen por objeto "... el regular y promover el comercio exterior...". Consideramos que, al incluir entre los fines que se persiguen con la delegación de facultades al Ejecutivo Federal en esta materia, la de promover el comercio exterior, va más allá de lo establecido en el artículo 131 Constitucional, mismo que únicamente menciona entre los fines perseguidos, el de regular el comercio exterior. Pero así mismo, consideramos que este añadido adquiere mayor relevancia con la desaparición del Instituto Mexicano del Comercio Exterior, que tenía como una de sus atribuciones principales la de promover el comercio exterior.

Como anteriormente lo mencionamos, el artículo 131 Constitucional condicione el otorgamiento al Ejecutivo Federal de las facultades que en el mismo precepto se mencionan, a una situación de emergencia, siendo así que su otorgamiento y ejercicio son de carácter temporal. Ahora bien, desde la anterior Ley Reglamentaria y ahora por la actual, no se condicione la delegación

de facultades o su ejercicio a una situación de emergencia, por lo que adquieren el carácter de "permanentes", lo que proporciona que el Ejecutivo podrá en cualquier momento, ejercerlas.

En vista de que la importación de artículos extranjeros es una de las más importantes causas de la salida de divisas y, por lo tanto de la pérdida relativa de los recursos financieros del país, resulta indispensable que el Estado ejerza controles directos o indirectos sobre tales importaciones a fin de que estas estén orientadas a coadyuvar con el desarrollo económico de la nación, importándose únicamente bienes que vengan a cumplir con ese cometido y evitando o restringiendo la introducción al país de artículos que no sean necesarios o útiles para su desarrollo.

Así, de conformidad con lo establecido en el precepto legal reglamentario mencionado, el Ejecutivo Federal puede establecer con el objeto de dar cumplimiento a las finalidades de la Ley, los siguientes instrumentos de regulación al comercio exterior:

- a. permiso previo.
- b. cupos máximos de mercancías.
- c. cuotas compensatorias.
- d. prohibiciones.

Los artículos 4º y 5º de la Ley Reglamentaria, mencionan los casos en los que el Ejecutivo Federal podrán establecer como medidas de restricción o

regulación a las importaciones o exportaciones, según sea el caso a los permisos de importación, cupos máximos y prohibiciones. Estos artículos establecen de manera limitativa, los casos en que el Ejecutivo podrá establecer dichos instrumentos restrictivos. La imposición de los mismos fuera de dichas hipótesis sería ilegal, toda vez que la resolución por los que se establecen carecería del elemento constitucional de debida motivación.

Así, en el caso de exportación de mercancías se establecerán con el objeto de:

I. Asegurar el abasto de productos destinados al consumo básico de la población, el abastecimiento de materias primas a las industrias o regular o controlar recursos naturales no renovables, de conformidad con las necesidades del mercado interno y las condiciones del mercado nacional.

II. Para dar cumplimiento a tratados y convenios internacionales suscritos por México.

III. Cuando sea necesario asegurar que las operaciones de comercialización internacional se realicen conforme a los procedimientos de exportación instituidos por Ley o por el Ejecutivo Federal.

IV. Cuando se trate de preservar la fauna y la flora en riesgo o peligro de extinción o de asegurar la conservación o aprovechamiento de especies.

V. Cuando se requiera conservar los bienes de valor histórico, artístico,

arqueológico o valioso por cualquier otra circunstancia, y,

VI. Cuando sean necesarias conforme a disposiciones sobre seguridad nacional, salud pública, sanidad o cualquier otra disposición o requerimiento de orden público (art. 4º)

Por lo que toca a la importación de mercancías, dichos instrumentos restrictivos se aplicarán en los siguientes casos:

I. Cuando se requieran de modo temporal para corregir los desequilibrios de la balanza comercial o de pagos.

II. Cuando así lo requieran las condiciones de la economía nacional o disposiciones de orden público o de interés social.

III. Para dar cumplimiento a los tratados o convenios internacionales suscritos por México.

IV. Como contramedida a las restricciones o exportaciones mexicanas aplicadas unilateralmente por terceros países, salvo lo previsto en tratados o convenios suscritos por México.

V. Cuando sea necesario impedir la concurrencia al mercado interno de mercancías en condiciones que impliquen prácticas desleales de comercio internacional

VI. Cuando el volumen de las importaciones de una mercancía crezca a un ritmo tal y bajo condiciones que causen o amenacen causar un serio daño a los productores nacionales de mercancías similares, y,

VII. Cuando sean necesarias para dar cumplimiento a disposiciones sobre seguridad nacional, salud pública, sanidad fitosanitaria o cualquier otro requerimiento de orden público (art. 59)

Los dos artículos transitorios establecen de manera sistemática los casos en que se impondrán las restricciones mencionadas y retoman lo establecido por los artículos 9º y 10º de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia Económica, mismos que fueron derogados por la Ley que se comenta.

Así, dentro de estos artículos se encierran conceptos ya conocidos y existentes en el artículo 131 Constitucional y se agragan otros elementos cuya naturaleza especial y técnica es objeto de todo un capítulo de la doctrina comercial. El tema de estos puntos lo constituyen las prácticas desleales del comercio internacional.

No siendo objeto principal de este trabajo el analizar las causas o motivos de las prácticas desleales del comercio exterior, sólo mencionaremos lo que para la Ley significa dicho término.

De conformidad con el artículo 79 de la Ley, se entiende como práctica desleal del comercio internacional

I. La importación de mercancías a un precio menor al comparable de mercancías idénticas o similares destinadas al consumo en el país de origen o procedencia.

A falta de dicho precio comparable o si el mismo no es representativo, se considerará que existen dichas prácticas desleales cuando la importación de mercancías se realice a cualquiera de los siguientes precios:

a. Menor al precio comparable más costo de exportación de mercancías idénticas o similares remitidas del país de origen o procedencia a otros países, o,

b. Menor al resultado de sumar el costo de producción en el país de origen, un margen razonable por utilidad y los gastos de transporte y venta,

Para determinar los precios comparables a que se refiere el primer párrafo de ésta fracción I y el inciso a, se considerarán los prevalecientes en el curso de operaciones comerciales normales.

II. La importación de mercancías que en el país de origen o procedencia hubieron sido objeto directa o indirectamente de estímulos, incentivos, primas, subvenciones o ayudas de cualquier clase para su exportación, salvo que se trate de prácticas aceptadas internacionalmente.

De lo anterior, consideramos que una práctica desleal de comercio internacional se da cuando por acciones del Gobierno o de los particulares

mandadores, una mercancía se importe a un precio menor al compensable de mercancías idénticas o similares al consumo en el país de origen.

Para contrarrestar los efectos perniciosos de la práctica comercial desleal, los países importadores han adoptado una serie de mecanismos, entre los que encontramos a los impuestos compensatorios. En la Ley Reglamentaria en cuestión se les denomina como cuotas compensatorias.

La doctrina clasifica a estos impuestos compensatorios dentro de los instrumentos indirectos de regulación al comercio exterior. Por lo que abordaremos su análisis en el capítulo correspondiente.

A manera de conclusión podemos mencionar lo siguiente:

La Ley Reglamentaria al artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Comercio Exterior, estructura sistemáticamente lo que la Ley Reglamentaria del segundo párrafo del precepto constitucional mencionado y la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia Económica señalaban en materia de aranceles aduaneros. Asimismo, la Ley en cuestión retoma el otorgamiento de la facultad que ya tenía el Ejecutivo Federal desde 1950, para aumentar, disminuir, modificar o suprimir las cuotas arancelarias de las tarifas de exportación e importación.

Por otra parte, esta Ley incorpora la obligación del Ejecutivo de no establecer cuotas diferentes a las establecidas en las Leyes Generales de

Importación o Exportación, según sea el caso salvo cuando existan compromisos internacionales que así lo justifiquen (art. 19 fracc. I). Esto quiere decir, que idéntico no podrá establecer aranceles diferentes a los establecidos, en razón del origen de las mercancías, salvo que existe un tratado internacional que lo permita. En la actualidad México aplica a las mercancías provenientes de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), aranceles menores que los correspondientes a mercancías provenientes de otros países, en razón del Tratado de Montevideo.

La adopción de este principio en nuestra legislación comercial internacional, obedece a la posible adhesión de México al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que tiene como uno de sus postulados fundamentales el principio comentado.

En materia de instrumentos e restricción al comercio exterior, se establece por vez primera, y en forma limitativa los casos en que proceden el establecimiento de dichas restricciones (Arts. 4º y 5º). De esto se desprende que desde la publicación de la ley en cuestión el Ejecutivo Federal tiene la obligación de motivar las resoluciones por las que se establecen dichas restricciones.

La parte novedosa de la Ley es la regulación correctiva de las prácticas desleales conocidas como "Dumping" y subsidios a la exportación (art. 7º). Asimismo, se da al Ejecutivo Federal un instrumento para que contrarreste los efectos de estas prácticas desleales, siendo este, el impuesto o cuota compensatoria.

CAPITULO CUARTO:

PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR.

Como anteriormente señalamos, por Política de Comercio Exterior puede entenderse la concepción coherente, asumida por el Estado, de un conjunto de medidas, que a través de un manejo adecuado, deben servir a la realización de ciertos objetivos determinados en el orden del intercambio comercial externo de un país. En otras palabras, la Política Comercial comprende "...un conjunto de medidas, estrategias, lineamientos u objetivos a través de los cuales el Estado regula y coordina las importaciones y exportaciones con los demás miembros de la comunidad internacional" 27/.

El Estado a través de la política comercial que adopte, determinará los mecanismos necesarios para influir, estimular u obstaculizar el movimiento de mercancías, servicios y capitales, en sus relaciones comerciales con el exterior.

En las experiencias prácticas de los países el nivel y estructura de su política comercial están integradas por instrumentos de regulación en el flujo de intercambio internacional.

27/ Belaunzarán M. Antonio, El control jurídico del Comercio Exterior en México, tesis profesional, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1967, p. 34.

En efecto la mayoría de los países han utilizado en algún momento de su historia económica, aranceles de importación y exportación, subsidios, permisos, cuotas o prohibiciones, impuestos compensatorios o controles cambiarios, entre otros, como instrumentos de regulación a su comercio con el orbe internacional.

Todos los instrumentos mencionados afectan el nivel de composición del intercambio comercial con el exterior. Las principales diferencias entre estos instrumentos de restricción, se refieren al grado de certidumbre de la protección que proveen, a las repercusiones que producen sobre el resto del intercambio, a su impacto sobre el ingreso y liquidez monetaria y al carácter transmisor de estabilidad o inestabilidad económica.

Examinar cada uno de los múltiples instrumentos de regulación del intercambio es una tarea compleja, toda vez que las combinaciones de políticas de comercio exterior varían de país a país, y porque la aplicación de mecanismos similares pueden producir efectos distintos según las circunstancias económicas que imperan en determinado momento.

Las medidas de control y restricción al comercio exterior, por lo general persiguen como objetivo:

- a. Crear o aumentar ingresos para el Estado.
- b. Promover y apoyar a determinadas industrias domésticas, especialmente cuando están recientemente establecidas.
- c. Dirigir y promover el comercio exterior del país que las implanta.

- d. Proteger el sistema monetario y cambiario nacional frente a las presiones de la economía externa e impedir la fuga de capitales.
- e. Ejecutar y llevar adelante un determinado plan de desarrollo económico nacional.

IV.a. Clasificación.

Los instrumentos de control y restricción que se realizan o aplican sobre el comercio exterior pueden adquirir varias formas. Para facilitar el análisis y centrar el estudio en pocas categorías definidas, se hará una agrupación de los distintos instrumentos según sus características y posteriormente haremos una simple mención de cada uno de ellos.

1. **Controles directos o arancelarios:** Son aquellos medios que tienden a limitar o prohibir las importaciones o exportaciones, afectando directamente el costo ex-aduana de las mercancías importadas o exportadas, según sea el caso, aumentando o disminuyendo así el valor de las mismas. El instrumento más utilizado dentro de estas categorías es el arancel aduanero.

Por costo ex-aduana se entiende el precio de una mercadería luego del pago de derechos arancelarios y otros gastos aduaneros.

2. **Controles indirectos o para-arancelarios.** Son los medios que tienden a favorecer o limitar una iniciativa en materia de importaciones y exportaciones, sin afectar el valor de las mercancías importadas o exportadas. En esta

categoría podemos distinguir dos rubros de instrumentos, según la forma como regulan las importaciones y exportaciones de bienes:

a. Los controles para-arancelarios de carácter cuantitativo, son aquellos que están dirigidos a fijar en forma directa un volumen de importaciones inferior al que resultaría en ausencia de este mecanismo. Dentro de esta clase entran entre otros, los permisos, licencias, cuotas y prohibiciones.

b. Las regulaciones de tipo cualitativo, consisten en controles destinados a lograr la eficacia y vigencia plena de los niveles de protección que se hayan programado. También incluyen "medidas específicas de control sobre la importación y comercialización de ciertos bienes que se refieren a aspectos tales como disposiciones de seguridad nacional, protección a la vida y salvaguarda de las personas, flora y fauna y el patrimonio cultural" 28/.

En consecuencia, los instrumentos de esta categoría no están orientados a modificar el costo de las importaciones ni a limitar cuantitativamente su volumen, aunque sí puede afectarlos en forma indirecta. Dentro de esta categoría de restricciones están ubicados, entre otros, los controles cambiarios, controles sobre remesas de divisas, impuestos compensatorios y los regímenes de compras externas de empresas estatales y transnacionales.

A continuación mencionaremos de manera breve, en que consisten cada uno de estos instrumentos de regulación al comercio exterior:

4.B. Controles Directos del Comercio Exterior.

4.B.1. Arancel.

Como anteriormente se indicó, el arancel constituye el instrumento jurídico más utilizado para restringir el comercio exterior. Esa función restrictiva del arancel se realiza a través del encarecimiento de la mercancía nacional o extranjera, según se trate de una exportación o importación.

Podemos conceptualizar al arancel como un sistema o conjunto de impuestos establecidos por el Gobierno de un país que grava las importaciones y exportaciones de mercancías y productos.

Al arancel se le ha considerado como sinónimo de tarifa, tasa, valuación, derecho, etc., sin embargo desde el punto de vista del comercio exterior se puede afirmar que grava las mercancías que se importan o exportan.

Los aranceles son considerados como los impuestos aduanales que causa la importación de mercancías del exterior (impuesto de importación) o la exportación de mercancías al exterior (impuesto de exportación), a través de una zona aduanera.

Estos dos tipos de aranceles se han utilizado principalmente para obtener ingresos para el erario nacional, o también como medidas de promoción industrial.

El objeto de un arancel en sus dos aspectos puede ser, por un lado exclusivamente fiscal en cuyo caso denota por lo general, un nivel muy bajo de la estructura económica del país, y por otro lado, el objetivo restrictivo o de control que puede consistir en proteger las industrias nacionales cuando estas se encuentran en un grado de desarrollo incipiente, o si se hayan en un alto nivel de desarrollo para protegerlas de la competencia extranjera, que por la diferencia de costos de producción o por mayor eficiencia y controles de calidad más adecuados a veces pueden perjudicar al mercado doméstico ya establecido.

Sin embargo, estos dos tipos de objetivos o medidas, lejos de ser antagónicos o excluyentes suelen utilizarse conjuntamente, ya que muchos múltiples aranceles protectores son importantes como fuentes de ingresos fiscales, y viceversa, por lo que diversos aranceles que se establecen con carácter meramente fiscal, pueden implicar, a la vez, un propósito proteccionista.

Ellsworth formula, al respecto, el siguiente comentario: "Un impuesto aduanero es puramente proteccionista sólo si es tan elevado que hace prohibitivas todas las importaciones de la mercancía gravada, pero puede resultar además que un arancel aduanal no tenga ningún efecto proteccionista neto, si a la producción interior de la mercancía sujeta al pago del derecho, se le aplica también un impuesto interior sobre su consumo igual en valor, al impuesto de importación. Todos los impuestos inferiores a los prohibitivos y que no estén acompañados por impuestos sobre consumo equivalentes, tienen

ambos efectos: fiscal y proteccionista" 29/

El criterio que se utiliza para la aplicación de los aranceles, ya sean fiscales o protectores, es muy variable según los países. Unos utilizan los impuestos ad-valorem basados en el costo de las mercancías, calculándolos como un porcentaje fijo del precio de la mercancía y determinándose por modos muy diversos; otros utilizan los aranceles específicos, que se pagan en el peso o la variedad física de la mercancía en cuestión (kilo, litro, metro, pieza, etc.). Finalmente, algunas veces se combinan estos dos sistemas, tomándose así los aranceles mixtos o compuestos.

El manejo de los aranceles se refleja en la balanza comercial del país respectivo, ya que si se establecen "...impuestos aduaneros protectores altos que reduzcan las importaciones, a la larga sobrevendrá una baja en las exportaciones" 30/.

Por lo anterior, al dejar de producirse mercancías para la exportación, bajará esta y se contará con menos divisas para efectuar importaciones necesarias de otro tipo de mercancías, o habrá que allegarse dichas divisas por otros medios distintos del de la exportación de mercancías.

La protección arancelaria bien manejada puede constituir un medio eficaz para estimular el desarrollo de una industria incipiente, que sea apropiada en

29/ Ellsworth, P. T. Comercio internacional, México,

Edit. Fondo de Cultura Económica, 1963 p. 214

30/ Idem , p. 302

un país

Nuestra legislación ha adoptado para gravar las mercancías objeto de transacciones internacionales, el arancel sobre el valor o ad-valorem. Este arancel se aplica de conformidad con la Ley del Impuesto General de Importación o con la Ley del Impuesto General de Exportación según sea el caso. Ambos ordenamientos jurídicos entraron en vigor del 1º de Enero de 1975.

Como anteriormente mencionamos los aranceles ad-valorem son aquellos que se causan atendiendo al valor de las mercancías importadas y exportadas. Para la determinación del valor base de los aranceles en cuestión se promulgó la Ley Aduanera que entró en vigor el 1º de Julio de 1982. Esta Ley deposita en la Dirección General de Aduanas amplias facultades para determinar y revisar la declaración del valor normal de las mercancías presentadas por los importadores para el cálculo del derecho aduanero ad-valorem.

Así mismo, dicho ordenamiento establece en su artículo 35, los impuestos que causan las operaciones de comercio exterior.

En la importación de mercancías se aplican los siguientes impuestos:

a. Impuesto General. Se causa de acuerdo a lo establecido en la tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, con base a una tasa ad-valorem sobre el valor normal de las mercancías a importar, o excepcionalmente, sobre el precio oficial que establezca la autoridad.

La legislación mexicana no prevé la aplicación de impuestos específicos.

b. 2.5% sobre el valor base del Impuesto General.

Se exceptúan de la aplicación de este impuesto las importaciones realizadas al amparo de lo negociado por México en el Tratado de Montevideo (1980), las mercancías temporalmente importadas y aquellas que se importan para el consumo de las poblaciones fronterizas y zonas libres.

No se trata de un gravámen adicional, sino de un porcentaje sobre la base del impuesto general aplicado a todas las mercancías que causan impuesto.

c. Cuotas compensatorias a la importación.

d. Gravámenes adicionales i) 3% sobre el impuesto general que se destina a los municipios y ii) 10% sobre el impuesto general a importaciones que se realizan por vía postal.

En relación a la exportación de mercancías se aplican los siguientes impuestos:

a. El Impuesto General, en los términos de la tarifa de la Ley que crea el Impuesto General de Exportación aplicado de acuerdo con la tasa señalada sobre el valor comercial de las mercancías en el lugar de venta, sin la inclusión de fletes y seguros. Cuando las mercancías exportadas tengan establecido precio

oficial, se aplicará este si resulta más alto que el comercial.

b. Existen tres clases de impuestos adicionales a las exportaciones: i) 3% sobre el Impuesto General en exportaciones de petróleo crudo y sus derivados. ii) 2% sobre el impuesto general y iii) 10% sobre el impuesto general a exportaciones realizadas por vía postal.

El impuesto a la exportación responde más a "una política de abastecimiento interno que a proveer al Estado de recursos fiscales, por lo cual, en general las exportaciones se realizan libres de arancel" 31/. Por lo que se ha establecido que el arancel, en cumplimiento con el permiso previo, solo se utilizará para evitar el desabasto nacional, fomentar la exportación de productos con mayor valor agregado y combatir la evasión de la venta de divisas al mercado controlado.

En conclusión podemos decir que los aranceles aduaneros, son de los controles directos más importantes entre los manejados en la política comercial para estimular y regular el desarrollo económico de un país. Ahora bien, los aranceles tienen una finalidad inmediata de carácter meramente fiscalista, pero asimismo tienen como fin mediano, el propiciar un mejor desarrollo de las industrias nacionales, protegiendo aquellas ramas que pueden correr el riesgo de una competencia desfavorable proveniente de extranjero.

31/ Memorandum sobre el Régimen de Comercio Exterior en México, México, Gobierno de México, Revista de Comercio Exterior, vol. 36, No. 2, Febrero, 1980, p. 135.

IV.c. Controles Indirectos del Comercio Exterior.

En algunos casos la protección arancelaria no es la medida adecuada para el establecimiento de una política comercial eficaz, por lo que se requiere complementariamente la aplicación de una serie de mecanismos de regulación con incidencia indirecta en el comercio exterior del país, que no solo refuercen los efectos reguladores de los aranceles sino que actúen como instrumentos de control independientes.

Estos mecanismos como anteriormente mencionamos, tienden a favorecer o a limitar una política en materia de importaciones o exportaciones, sin atender al valor de las mercancías importadas o exportadas.

I. Instrumentos de regulación cuantitativa:

Se entiende por instrumentos de regulación cuantitativa "...aquellas medidas dirigidas a fijar administrativamente un volumen de importaciones, sea en unidades físicas o monetarias, inferior al que resultaría en ausencia de ese procedimiento" 32/.

Este tipo de instrumentos no opera en forma directa sobre el valor de la mercancía importada, pero sí lo hace en forma indirecta al limitar las importaciones o exportaciones a un nivel inferior al permitido por los otros mecanismos vigentes, como puede ser el arancel.

32/ E. Efrén-Davis, Ricardo y A. Piñero, Regulación de exportaciones y Desarrollo Nacional.
CIEPLAN No. 1 p. 45

Se clasifican como instrumentos de regulación cuantitativa los permisos, cuotas o contingentes y prohibiciones.

a) Permisos Previos.

El sistema de permisos se suele establecer con objeto de restringir las importaciones, aunque no para reducirlos en términos generales, sino para cambiar su estructura de acuerdo con las necesidades de cada país. Por lo general se limitan o prohíben las importaciones de artículos de lujo o de productos que sean o pueden ser elaborados por la industria nacional; a cambio de ello se otorgan permisos para permitir la entrada de mercancías o bienes de capital que le son indispensables.

Si bien es cierto que el principio general de las importaciones o exportaciones es la libre importación o exportación observando únicamente el pago de los respectivos derechos aduaneros, la política comercial vigente impone paralelamente una serie de excepciones a través de lo que se denomina "permiso" de importación o exportación. "el fundamento económico que sustenta la existencia del permiso previo, como restricción cuantitativa consiste por una parte, en el uso racional de divisas y por la otra, en la necesaria protección que la industria nacional requiere para su desarrollo" 33/.

En cuanto a su naturaleza jurídica el permiso de importación o exportación constituye un acto administrativo, y para su análisis hay que

33/. Wittker Jorge y Leonel Perez/Nieto. Aspectos jurídicos del Comercio Exterior de México, México, Edit. Nueva Imagen, 2a. ed., 1980, p. 167.

determinar de que tipo de acto administrativo se trate.

El maestro Gasino Fraga encuadra el permiso administrativo entre los actos jurídicos directamente orientados a ampliar la esfera de derechos y obligaciones de los particulares frente al Estado y lo define como "un acto Administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio del derecho de un particular"
34/

El régimen legal actual de los permisos de importación y exportación está determinado por la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Comercio Exterior y por el Reglamento sobre Permisos de Importación y Exportación de Mercancías sujetas a Restricciones.

La Ley Reglamentaria mencionada, señala en su artículo 1º como medida de regulación o restricción a la importación o exportación, el permiso previo.

Por su parte el artículo 6º, establece que en los permisos para importar o exportar mercancías se indicarán las modalidades, condiciones y vigencia a que se sujeten, así como a la cantidad o volumen de la mercancía a exportar o importar así como su valor y los demás datos o requisitos que sean necesarios.

El artículo tercero transitorio de la ley, señala que en tanto no se expidan las disposiciones reglamentarias de la norma, seguirá en vigor el

34/ Fraga Gasino, Derecho Administrativo, México, Edit. Porrúa, 2da ed. 1952, p. 236

Reglamento sobre Permisos de Importación y Exportación de mercancías
sujetas a restricciones

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 52 de dicho reglamento, los permisos de importación y exportación son intransferibles, tanto en relación a las personas como al destino autorizado. Los permisos se otorgarán únicamente a las personas físicas o morales, que se dediquen a la comercialización del producto de que se trate, lo requieren para la producción o para su uso exclusivo. Su artículo 82 establece que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFIN), al expedir los permisos de importación o exportación indicará las modalidades, condiciones y plazo de vigencia de los mismos, amén de otros requisitos que considere convenientes.

De acuerdo con el artículo 15 del Reglamento, los permisos de importación contendrán en su caso, las condiciones bajo las cuales se conceden, las que podrán consistir en: I) La obligación de exportar determinada cantidad de productos que fije la Secretaría; II) el pago a que quedará sujeto por intercambio compensado, para el fondo de cambiillero o por cualquier otro concepto que se fije en razón del interés público; III) el uso o destino que deba darse al producto importado y la forma en que deba ser distribuido, y IV) las demás que procedan conforme a otras disposiciones legales o se establezcan mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación.

En el mencionado Reglamento se establece pormenorizadamente el trámite administrativo así como los requisitos que deben cumplirse para solicitar y obtener un permiso para importar o exportar mercancías que estén

sujetos a este control.

Esta reglamentación no está concebida para restringir importaciones o exportaciones de o hacia un país en especial, sino para regularlas en general, tomando en cuenta las necesidades de la industria y el consumidor nacionales y la disponibilidad de divisas.

El permiso de importación o exportación, según sea el caso, ha sido el instrumento más utilizado para establecer una determinada política comercial.

Durante los años de 1984 y 1985, los objetivos de la política de comercio exterior se han orientado principalmente a la racionalización de la protección, con base en la sustitución de permisos previos por aranceles.

Consideramos que la política anterior se debe efectuar paulatinamente, empezando por la liberación de dicho requisito, la importación y exportación de materias primas y productos de baja elaboración y posteriormente a los bienes de mayor valor agregado. Pero para que esto suceda, es fundamental que se mantenga una estabilidad en la planta productiva, con el objeto de producir bienes y servicios competitivos frente a los importados, toda vez que sin esta estructura, la liberación del requisito de permiso previo, traería únicamente como consecuencia un desajuste en la planta productiva del país y con ello en la economía nacional.

b) Cuotas.

La forma genérica más conocida del control o restricción del intercambio comercial exterior, es la llamada cuota y que suele definirse como la limitación cuantitativa de las importaciones o exportaciones en un período determinado.

Así las cuotas son la medida de control que limitan el volumen físico o el valor de las mercancías importadas sin eliminar totalmente la importación. Estos instrumentos se han utilizado frecuentemente con el propósito de mejorar la balanza de pagos en situaciones críticas, así como para proteger la sustitución de importaciones y regular directamente la asignación de divisas.

Las cuotas pueden establecerse en términos de volumen físico de las mercancías, en monto de divisas, por rubro o monto de importador, ser de carácter nacional o fijarse por regiones y suelen regir por determinado lapso.

La cuota global es la limitación de la cantidad, independientemente del lugar o país de origen. Por esa razón, a determinado país, por ejemplo, sólo pueden entrar millar y medio de toneladas de azúcar, y una vez cubierta dicha cantidad, cualquier otra introducción queda prohibida.

La cuota por países, señala a cada uno la proporción de mercancías que puede introducir al mercado, según el origen especificado.

Una cuota de importación puede establecerse en vez de una tarifa

aduanera o también combinada con ésta. Ambas limitan las importaciones con la diferencia de que bajo una tarifa aduanera alta por ejemplo, el fisco percibe los derechos aduaneros, en tanto que eso no sucede, con el sistema de cuotas, esta última, en cambio, tiene la ventaja de ejercer un control más seguro y exacto sobre las importaciones que la tarifa aduanera.

Los objetivos que comúnmente persigue una política de cuotas de importación son

1) Defender la balanza comercial y de pagos del país. Particularmente cuando hay un déficit entre exportaciones e importaciones, un contingente o cuota de importación puede ser un instrumento eficaz para reestablecer el equilibrio.

2) Para proteger el nivel de precios internos en relación con los precios de productos similares del exterior, especialmente cuando se presentan grandes desniveles entre la economía y los procedimientos comerciales del país exportador en relación con el país importador.

3) Para defender a una determinada industria nacional frente a la competencia extranjera.

4) Para complementar ciertos convenios comerciales internacionales cuando el país importador de determinadas mercancías quiere asegurarse de que la importación no excedería de acuerdo a sus necesidades.

La cuota se controla a través de licencias o permisos de importación que deben extenderse por un organismo central del Estado y requiere naturalmente de una buena eficacia administrativa y estadística que permita una información correcta y al día para la autorización de importaciones en el tiempo oportuno y cantidad necesaria.

En México se ha utilizado este mecanismo año con año y así tenemos que con vigencia hasta el 31 de Diciembre de 1936, en el Diario Oficial de la Federación del 4 de Febrero del mismo año, se publicó el último acuerdo sobre la materia y en el que se incluyen básicamente productos tales como acero, aluminio y otros similares.

La Ley Reglamentaria del artículo 131 Constitucional en materia de Comercio Exterior, establece como medida de regulación o restricción a la importación o exportación de mercancías a las cuotas (art. 1º fracc. II, inciso c). Pero utiliza el término de cupo, mismo que nunca se había empleado para determinar a este tipo de instrumentos restrictivos.

Este cuerpo legislativo, subordina el establecimiento de cupos en razón de los excedentes de producción, de los requerimientos del mercado o de los acuerdos o convenios internacionales.

c) Prohibiciones.

El objetivo fundamental de las prohibiciones es impedir la internación de

un producto extranjero al mercado nacional, con el propósito de evitar ciertos consumos, manejar la balanza comercial u otorgar una protección absoluta a la sustitución de importaciones. Cuando se trata de una prohibición de exportaciones se busca principalmente que el mercado nacional no se encuentre desabastecido y que pudiera presentarse el absurdo que por un lado se exporte algún producto y en otra región del país se tenga que importar el mismo.

Administrativamente, las prohibiciones se establecen en virtud de disposiciones expresas en las tarifas del impuesto de importación o exportación.

El propósito de las prohibiciones tratándose de importaciones puede también consistir en evitar el consumo de ciertos bienes, pero para que esto se logre se requiere que dichos bienes y cuya importación está prohibida no se produzcan en territorio nacional. Para ejemplificar lo anterior, podemos señalar que actualmente se encuentra prohibida la importación de bienes que pueden perjudicar la seguridad nacional, atentar contra la vida y salud de las personas, contra la flora y la fauna y del patrimonio cultural.

La multicitada Ley Reglamentaria del artículo 131 Constitucional, establece la prohibición de importación o exportación de mercancías como instrumento de regulación o restricción del comercio exterior (art. 1º frac. II, inciso d).

IV.c.2. Instrumentos de Regulación Cualitativa.

Las regulaciones de carácter cualitativo revisten formas muy diversas.

Como anteriormente lo habíamos señalado los instrumentos de regulación cualitativa están dirigidos a asegurar la eficacia y la vigencia plena de los mecanismos de política de comercio exterior que se hayan implementado.

Las formas más importantes de regulación cualitativa del comercio exterior son los impuestos compensatorios, los controles de cambios, los regímenes de compras externas de empresas estatales y los controles de remesas de divisas.

a) Impuestos Compensatorios.

Para Lloyd Granet, "El impuesto compensatorio es un tributo impuesto por un país como condición previa a la importación de productos subsidiados en el exterior. Este derecho se impone para compensar la desventaja desleal que estos productos adquieren respecto de productos nacionales similares como resultado del subsidio" 35/.

Estos impuestos o cuotas compensatorias, como nuestra legislación los denomina, tienen por objeto reponer el equilibrio que en libre juego de las fuerzas del mercado, que se ha roto por la presencia de elementos artificiales, tales como, el subsidio o apoyo al producto, lo que así mismo ocurre en el dumping.

Las características del impuesto compensatorio son:

35/ Granet, Lloyd, Injury determination in countervailing duty investigations. Law and Policy in International Business, vol. 15, 1965, p. 987.

a) Es un impuesto adicional a los derechos que por otro concepto deben pagarse con motivo de la importación. Esto es, el impuesto compensatorio es ocasional y adicional. Ocasional, en cuanto que únicamente se impondrá cuando se importen mercancías a un precio menor al comparable de mercancías idénticas destinadas al consumo en el país de origen y subsidiadas. Adicional, toda vez que su imposición es independiente del arancel que se debe cubrir por dicha importación.

b) Equivale al monto neto del subsidio o franquicia

c) Su imposición puede solicitarse de oficio o a petición de parte.

d) Es determinado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

En los artículos 7 a 19 de la Ley de Comercio Exterior se establecen disposiciones específicas aplicables a las prácticas desleales de comercio internacional, conocidas como dumping y subsidios a la exportación de mercancías.

Como anteriormente señalamos se define el dumping como la importación de mercancías a un precio menor al comparable de mercancías idénticas o similares destinadas al consumo en el país de origen o de procedencia y se considera que existe subsidio a la exportación cuando las mercancías han recibido en el país de origen o de procedencia, de manera directa o indirecta, estímulos, incentivos, primas, subvenciones o ayudas de cualquier clase para su exportación, salvo que se trate de prácticas aceptadas internacionalmente

De manera general se establece que cuando la autoridad administrativa (Secretaría de Comercio y Fomento Industrial) comprobare de oficio o a petición de parte, la existencia de cualquiera de las prácticas desleales definidas en la Ley, procederá a determinar la cuota compensatoria que corresponde y que en todo caso deberá ser igual a la diferencia de precios en el caso de dumping o al monto del subsidio recibido.

Para la determinación de cuotas compensatorias que no se haga de oficio, se establece un procedimiento administrativo que se inicia con una solicitud que podrán presentar los productores de mercancías idénticas o similares a aquellas cuya investigación se pretenda, siempre y cuando por sí mismos o agrupados representen cuando menos el 25% de la producción nacional de dichas mercancías. También se les otorga el derecho a solicitar el inicio de una investigación a las organizaciones de productores legalmente constituidos. Con la solicitud, los productores deberán acompañar la información y documentación suficiente que permita a la autoridad establecer, cuando menos presuntivamente, la existencia de cualquiera de las prácticas desleales previstas por la Ley.

Iniciado el procedimiento administrativo sobre investigación de prácticas desleales de comercio internacional, la autoridad dictará una resolución provisional a más tardar al 5º día hábil de haber recibido la solicitud. En dicha resolución podrá establecer, con carácter de provisional, la cuota compensatoria que considere procedente, y autorizará que, mediante garantía del interés fiscal, se importen las mercancías afectadas sin el pago de la misma.

A los treinta días de haberse dictado la resolución provisional se a remienda de oficio por la autoridad para confirmarla o modificarla, según proceda y, en su caso, continuar con el procedimiento administrativo que debere concluir en un plazo de seis meses, al término del cual, una vez escuchada la opinión de la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior, así como los argumentos y defensa de las partes involucradas, dictará la resolución definitiva que proceda. Si la cuota compensatoria determinada provisionalmente fuere confirmada en la resolución definitiva, se mandarán hacer efectivas las fianzas que se hubieren exhibido; por el contrario, si la resolución definitiva reduce o considera improcedente la cuota compensatoria establecida provisionalmente se procederá a cancelar las fianzas y, en su caso, a devolver a los importadores las cantidades que hubieren pagado en exceso.

En base al artículo 14 de la Ley, se autoriza al Ejecutivo Federal convenir con sus similares de otros Estados sobre lo que se conoce internacionalmente como "Prueba de daños" y se establece que en estos casos, siempre y cuando para resolver cuestiones similares en aquellos países exista reciprocidad respecto de las mercancías que se exporten desde nuestro país sólo se determinarán cuotas compensatorias cuando, además de la existencia de las prácticas desleales previstas en la Ley, se demuestre fehacientemente, por quienes soliciten la aplicación de dichas cuotas que, a causa de la importación de mercancías en tales condiciones, se causa o se amenaza causar daño a la producción nacional o se obstaculiza el establecimiento de la industria.

Se establecen algunos elementos que la autoridad deberá considerar en la

investigación que lleve a cabo sobre daño. Entre ellos, se encuentran los siguientes: El volumen de las mercancías objeto de prácticas desleales de comercio internacional, los efectos sobre los precios internos de mercancías idénticas o similares y el efecto sobre los productores nacionales de las mismas mercancías.

También se establecen las condiciones y los supuestos que determinarán la suspensión de las cuotas compensatorias. Entre ellos, cabe mencionar los siguientes: cuando se modifiquen los precios de las mercancías importadas, eliminando el dumping; cuando se eliminen las causas que dan lugar a que el precio de las mercancías importadas resulte subsidiado o subvencionado, cuando los exportadores de las mercancías enviadas a México se obliguen, con la intervención de sus gobiernos al limitar sus exportaciones a las cantidades que se convenga o cuando se adopten acciones cuyos efectos eliminen las prácticas desleales correspondientes.

b) Control de Cambios.

Para el desarrollo del presente trabajo sólo nos interesa el análisis del control de cambios como instrumento de regulación cualitativa del comercio exterior. En el capítulo siguiente se hará una exposición más detallada de los efectos que provoca el establecimiento del control de cambios en el comercio exterior. Por ahora mencionaremos que es una manera muy generalizada de restringir y dirigir el comercio exterior. Esto es, que un país puede establecer un control sobre las divisas extranjeras, a través del Banco Central u otro

organismo gubernamental, de tal forma que una persona ya sea física o moral no pueda adquirir ni disponer de divisas para efectuar compras en el extranjero, sino sujeto a una clasificación previa y a la correspondiente autorización. De esta manera, el Banco Central sólo vende divisas por un monto limitado mensual, trimestral, semestral o anual, según sea el caso, de acuerdo a un presupuesto de necesidades o disponibilidades.

En esta forma el Banco Central puede mantener un equilibrio entre los ingresos y los egresos de divisas de la nación y, sobre todo, se puede seguir una determinada política económica.

Los controles cambiarios constituyen "instrumentos más o menos eficaces para nivelar el presupuesto de divisas en el país y proteger las reservas monetarias de oro, pero también pueden crear una especulación cambiaria en el mercado libre o mercado negro, con consecuencias desfavorables, que afecten el comercio de bienes o servicios con otros países"^{36/}.

^{36/} Rebollo C., Alfonso, op cit. p. 716.

CAPITULO QUINTO.

EL CONTROL DE CAMBIOS COMO INSTRUMENTO DE REGULACION DEL COMERCIO EXTERIOR.

V.a. Generalidades

El control de cambios surgió como consecuencia de los graves problemas de balanza de pagos originados en la mayoría de los países europeos por los efectos de la primera guerra mundial.

El establecimiento del control de cambios como medida correctiva, se convirtió en práctica generalizada a raíz de la gran depresión económica por la cual muchos Estados se enfrentaron a una aguda escasez de divisas necesarias para efectuar las transacciones comerciales internacionales.

Otros países adoptaron como medida para contrarrestar los efectos del desequilibrio externo, la devaluación monetaria. Pero al observar que ésta solo producía como resultado la disminución de las importaciones sin estimular las exportaciones, adoptaron para disminuir dichos efectos una política de restricciones cuantitativas al comercio exterior y de controles cambiarios³⁷⁷.

377. Triffin Robert, El caso Monetario, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1961, p. 304.

Por estas circunstancias a partir de 1930 proliferaron los controles cuantitativos al comercio exterior y los controles cambiarios no como un medio para reducir el comercio, sino como consecuencia de su drástica reducción. Esto es, que por los efectos de la depresión, por el consiguiente descenso del ingreso mundial y por las pérdidas constantes de reservas monetarias se produjo una reducción de las compras al exterior limitándose los gobiernos a efectuar un comercio disminuido en razón a la cantidad de divisas recibidas. Siendo así que los controles de cambios se emplearon como instrumentos que obligaba a los importadores al empleo de las divisas para aquellos usos que el Estado juzgaba más esenciales. Por otra parte y con el objeto de proveer a los importadores de las divisas necesarias para permitir las transacciones comerciales, surgió en forma generalizada la necesidad de obligar a los receptores de divisas a entregar estas al organismo oficial.

V.a.1. Definición de Control de Cambios.

La mayor parte de las definiciones de control de cambios se enfocan hacia la naturaleza restrictiva de las normas cambiarias.

En este sentido podemos citar la definición propuesta por Friedman para quien "Los controles cambiarios son restricciones gubernamentales sobre la compra y venta de la moneda extranjera" 36/.

36/ Friedman S. Irving, El Control de Cambios
(aspectos técnicos y económicos) Círculo
de conferencias del Centro de Estudios Fin-
nancieros Latinoamericanos, México, 1959,
p. 11

En términos semejantes se expresa Halm al considerar el control de cambios como "El conjunto de medidas que reemplazan el mercado libre de moneda extranjera por regulaciones discriminatorias, de forma que deja de permitirse a compradores y a vendedores adquirir y enajenar moneda extranjera en cantidades ilimitadas" 39/.

De lo anterior podemos señalar que los controles cambiarios necesariamente son restricciones gubernamentales sobre la circulación de la moneda extranjera. Es decir, el control de cambios implica una acción gubernamental para circunscribir a límites inferiores la compraventa de moneda extranjera.

Sin embargo, estas definiciones nos parecen incompletas. En primer término, porque se refieren únicamente a la compra y venta de moneda extranjera y no mencionan la entrada y salida de la misma, que constituye uno de los principales aspectos regulados por el control de cambios. En segundo lugar, porque hablan únicamente de moneda extranjera y para la consecución de los fines del control de cambios, no solamente debe restringirse la importación y exportación de moneda extranjera, sino la entrada y salida de divisas, entendiendo por divisa todos los bienes y derechos que puedan ser utilizados como medios de pago internacional. En este sentido es definido el término de divisas por el artículo 25 bis de la Ley Orgánica del Banco de México, que señala que "...se entiende por divisas, las monedas y los billetes extranjeros, así como los depósitos bancarios, títulos de crédito y toda clase

39/ Halm, George H. Economía del Dinero y de los Bancos. Barcelona, 1959, p. 23

de documentos de crédito sobre el exterior o denominados en moneda extranjera, y en general, los demás medios internacionales de pago.

Una vez conocidos los bienes sobre los cuales la autoridad estatal através de restricciones aplica el control de cambios, sólo nos falta determinar su finalidad, para llegar a una definición propia.

La gran mayoría de los autores coinciden en que las finalidades del control de cambios, son "...mantener el equilibrio en la balanza de pagos del país que lo adopta y evitar la fuga de capitales del mismo" 40/.

Así, "...el fin principal del control de cambios es evitar las consecuencias que las autoridades gubernamentales pueden considerar indeseables, al permitir que los particulares ejerzan sin restricción legal el privilegio de comprar y vender divisas al tipo de cambio fijado. Tales actividades podrían originar una presión sobre el tipo de cambio, siendo sus resultados la devaluación de la moneda, la huida de capitales, el empleo de las reservas monetarias y la necesidad de empréstitos extranjeros" 41/.

Por otra parte, el resultado que el control de cambios se propone alcanzar es contener la fuga de divisas para obtener una conclusión final: la defensa de la balanza de pagos.

40/. Walter, Manuel, El Servicio del Capital Extranjero y el Control de Cambios. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1954, p. 23

41/. Friedman, Irving S., *op cit.*, p. 17

En este sentido menciona Fernando Eguidazu que "el objetivo básico del control de cambios es la defensa de las reservas exteriores del país, la balanza de pagos y el tipo de cambio" 42/

Con los elementos anteriores estamos en posibilidad de definir al control de cambios como un instrumento de política económica cuyo objetivo es mantener el equilibrio de la balanza de pagos y evitar la fuga de capitales, a través de restricciones gubernamentales a las entradas y salidas de divisas

V.a.2. Características esenciales del Control de Cambios.

Para la consecución de las finalidades del control de cambios, las normas que lo regulan pretenden lo siguiente.

- a) " Monopolizar las divisas en manos de la autoridad estatal.

- b) Que los ingresos recibidos por los residentes por cualquier concepto, entre otros, exportaciones e inversiones extranjeras, ingresen efectivamente en el país, aumentando de esta manera las reservas de divisas.

- c) Que no produzca más la salida de divisas y en su caso de moneda nacional que les correspondan al pago de los bienes y servicios efectivamente

42/. Eguidazu, Fernando Intervención Monetaria y Control de Cambios en España 1900-1977, Información Comercial, libro 4, Madrid, España, 1978, p. 15

recibidos por los residentes autorizados por el Estado 437

Por lo anteriormente señalado son tres las características que las medidas de control de cambios suelen tener

a) La compra y venta de medios de pagos internacionales es monopolizada por el Estado, generalmente a través del Banco Central o Instituciones especialmente autorizadas al efecto

b) Los gastos en moneda extranjera (especialmente al exterior) se permiten únicamente con la autorización de la autoridad competente y,

c) La compra y venta de divisas se lleva a cabo a precios fijados por la autoridad.

La mayoría de las legislaciones de control de cambios, para darle a este instrumento eficacia plena, suelen regular la tenencia de divisas, así como la determinación de la moneda con que se realicen los pagos y se reciban los cobros del exterior.

Dentro de los sistemas más flexibles, los residentes en el país son completamente libres para comprar en cualquier momento cantidades limitadas de divisas para efectuar pagos por la importación de bienes y servicios. Sin embargo la mayoría de las legislaciones sobre control de cambios contienen

437 En el mismo sentido, Vazquez Pando, Fernández
Control de Cambios en México. (análisis crítico y
comentarios), Edit. Themis, México, 1982, p. 25

disposiciones imperativas en el sentido de obligar a cualquier residente que tenga posesión de divisas por cualquier causa a entregarlas a la autoridad estatal recibiendo a cambio moneda nacional.

Otro aspecto que generalmente es objeto de regulación en los países sujetos a control de cambios es la determinación de la moneda en que sus residentes deben cobrar sus exportaciones y pagar sus importaciones.

V.a.3. Sistemas de Controles Cambiarios.

Dada la diversificación de las ideas políticas económicas imperantes en los países, así como las diversas causas que originaron el establecimiento de los controles cambiarios, es imposible el establecimiento de dos sistemas idénticos. Esto es "...que no hay dos países que sigan políticas iguales en el ejercicio de los controles y les den un significado idéntico en la práctica" 44/.

Sin embargo resulta útil el dividir en categorías los criterios de dichos sistemas, sin pretender hacer una clasificación exhaustiva de ellos, pero que de este modo se evalúen sus progresos.

En el mismo orden de ideas los controles cambiarios se pueden clasificar de la siguiente manera:

a. Según el grado de restricción al comercio internacional y a los

44/ Friedman Irving., op. cit. p. 51.

y a las operaciones internacionales de los países. Dependiendo de la mayor o menor liberación de las operaciones:

a. Según su sencillez o complejidad relativas. A veces el sistema es complicado, ya que son necesarias muchas las formalidades para obtener las divisas necesarias para la importación de bienes y servicios, sin embargo, también son muchas las operaciones liberadas. Otras veces, el sistema es sencillo, en donde las formalidades son casi nulas, pero las operaciones están en su mayoría, prohibidas.

c. Hay ocasiones que las medidas administrativas son mayores para la obtención de divisas que para el otorgamiento de permisos de importación, o viceversa. Es decir, el permiso de importación es de fácil obtención, pero el efecto restrictivo se observa en los requisitos para obtener divisas, lo cual trae problemas, ya que aquellos deben darse en razón de las divisas disponibles. Otras veces, la restricción se encuentra en el otorgamiento del permiso de importación y al tener este la obtención de divisas es casi automática.

Una vez establecidos los criterios anteriores, podemos citar los diversos tipos de control de cambios, existiendo principalmente los siguientes:

- a. Discriminatorio.
- b. No Discriminatorio.
- c. Integral.
- d. Dual.

a. El control de cambios discriminatorio es aquel "...en que se otorga un trato diferencial a las monedas extranjeras" 45/

Los países que adoptan este sistema, "...suelen modificar los tipos de cambios de su moneda frente a la moneda extranjera para estimular o desalentar, según sea el caso, las exportaciones a determinados países" 46/.

A este respecto, algunos países solían otorgar un tipo de cambio más favorable, a las exportaciones destinadas a los países capitalistas, que a las dirigidas a los países del bloque comunista. Con esto se buscaba estimular las exportaciones a la zona capitalista y desalentar las exportaciones a los países comunistas.

b. La característica esencial de los controles no discriminatorios es que "...todos los países y sus monedas reciben el mismo trato en lo concerniente a transacciones cambiarias" 47/.

c. El control de cambios integral o generalizado se caracteriza porque todas las divisas son controladas por la autoridad estatal

Los rasgos esenciales del control de cambios integral, son dos:

1. Que todas las divisas que ingresan al país que lo adopta deben ser entregadas a la autoridad, y,

45/ Eguiguren, Fernando, op. cit., p. 22.

46/ Friedman, Irving S. Op.cit. p. 37.

47/ Ibidem.

ii. Que la salida de las divisas se encuentra sujeta al permiso previo de la autoridad competente.

Como ejemplo de este sistema de control de cambios encontramos el Control Generalizado de Cambios, establecido en México, el 16 de Septiembre de 1962, mismo que actualmente no está en vigor.

El control de cambios integral es el más común sin embargo su implementación presenta gravísimos inconvenientes, entre los que encontramos, que se requiere de un aparato burocrático sumamente costoso, para obtener una buena aplicación del mismo.

d. El control de cambios dual se caracteriza por tener dos tipos de mercados. Uno sujeto a control y otro de plena libertad cambiaria.

En el mercado libre, las autoridades no intervienen en lo absoluto o en caso de intervención, lo hacen de forma esporádica.

En lo que toca al mercado controlado, la situación es idéntica a la del control de cambios integral, es decir: i) todas las divisas que ingresen al país por actividades comprendidas en el mercado controlado deben ser entregadas a la autoridad y; ii) las salidas de divisas por operaciones sujetas al mercado controlado requieren de permiso previo de la autoridad.

Por regla general en estos sistemas cambiarios los conceptos que se someten al mercado controlado son las importaciones y exportaciones de

mercancías esenciales para la planta productiva del país.

Actualmente quedan comprendidas en el mercado controlado de divisas, las mercancías amparadas en todas las fracciones arancelarias de la tarifa del impuesto general de importación así como los gastos asociados comprobables a las mismas, pagaderos en el extranjero y los créditos que en su caso otorguen los proveedores extranjeros, incluyendo las que se realicen en las zonas libres del país.

El sistema dual presenta ciertas ventajas sobre el control de cambios integral, como son entre otras: a. se reduce el costo para su implementación al reducirse el campo de acción de la autoridad estatal en materia cambiaria, y b. no se producen molestias al turismo y por lo tanto su establecimiento no provoca efectos negativos en la afluencia de visitantes en el país que lo adopte.

Sin embargo, este sistema también presenta serios inconvenientes, siendo el principal que no evita la fuga de capitales y por lo tanto no puede cumplir con su finalidad esencial o sea, reducir o suprimir los déficits en la balanza de pagos del país que lo adopte.

Por otra parte se dan los fenómenos de la subfacturación y sobrefacturación, como medios de para extraer del control las divisas generadas, según sea el caso, por las exportaciones o importaciones.

Esto es, a través de la sobrefacturación el importador residente obtiene

dívidas en exceso de la autoridad estatal por el pago de las importaciones cuyo precio es inferior y de esta manera se extrae del país divisas para invertirlas en el extranjero.

También las exportaciones presentan problemas similares a las de las importaciones, pero en este caso la fuga de capitales se puede realizar a través de la subfacturación.

La subfacturación se da cuando el exportador residente factura el bien exportado a un valor menor, y el destinatario extranjero puede depositar el remanente en el exterior a favor del exportador, evadiendo en esta forma el control de cambios.

Como podemos observar el control de cambios integral es de fácil evasión y para poder evitarla se requiere por parte de la autoridad gubernamental un minucioso análisis de todas y cada una de las operaciones que impliquen la utilización de divisas, lo cual puede traducirse en un entorpecimiento de la actividad económica del país que lo adopte.

V.a.4. Tipos de cambio en el control de cambios.

Dentro de los diversos tipos de controles de cambios que hemos citado anteriormente, el tipo de cambio frente a la moneda extranjera puede ser único o múltiple.

Los sistemas múltiples pueden presentar dos variantes:

a. Múltiple fijo: Es decir que los diversos tipos de cambio existentes se encuentran sujetos a la intervención del Banco Central.

b. Múltiple dual: Estos sistemas se caracterizan porque existen dos mercados. Esto es, uno se sujeta al tipo de cambio fijo y el otro se adopta a la tasa flotante.

En México se adoptó a través del Decreto que establece el Control Generalizado de Cambios, el sistema múltiple fijo. Este sistema provocó resultados poco favorables a la economía nacional, toda vez que se han producido enormes pérdidas para el sistema bancario por el diferencial entre el tipo de cambio preferente y el ordinario, los cuales de una u otra manera están siendo cubiertos por el erario público^{47/}.

El actual control de cambios mexicano tiene un sistema de tipo de cambios múltiple dual, aunque con pequeñas diferencias, puesto que existen también el tipo de cambio controlado de equilibrio y el tipo de cambio controlado de ventanilla.

El tipo de cambio controlado de equilibrio es aquel tipo de cambio que se determina en razón de la oferta y la demanda de divisas. Mientras que el tipo de cambio controlado de ventanilla, es aquel que se determina libremente y por convenio entre los interesados y las instituciones de crédito.

47/ Idem, p. 42

Al igual que el tipo de cambio múltiple fijo, este sistema no ha dado resultados satisfactorios, toda vez que no se ha evitado la fuga de capitales y han exigido un aparato burocrático de control costoso y solo hasta cierto punto ineficaz.

V.b. Constitucionalidad del Control de Cambios.

Al no ser la finalidad del presente trabajo efectuar un análisis exhaustivo sobre la constitucionalidad del régimen cambiario en México, únicamente trataremos de determinar si la facultad del Poder Ejecutivo para establecer e implementar la restricción cambiaria mencionada se deriva del Artículo 131 Constitucional.

Como habíamos mencionado en el capítulo tercero del presente trabajo, las facultades que le son conferidas al Ejecutivo por medio del precepto constitucional en cuestión, se encuentran expresamente determinadas para alcanzar, entre otros, los fines siguientes:

a. restringir y prohibir importaciones y exportaciones de productos, artículos y efectos. Parece evidente que para efectos del control de cambios, el Ejecutivo en uso de éstas facultades puede prohibir así como circunscribir a ciertos límites la entrada y salida de divisas del país.

Debemos recordar que en el control de cambios generalizado, la exportación de moneda extranjera no podía exceder de ciertos límites

establecidos. Sin embargo las divisas que entraran al pais por cualquier concepto debian ser vendidas al Banco de México a cambio de moneda nacional, lo que parece exceder de esta facultad.

d. restringir e impedir el tránsito, es decir, el flujo de toda clase de artículos, productos y efectos. En esta fracción, el legislador se quizo referir con el termino "tránsito" al flujo interior del pais de toda clase de mercancías, en virtud de que el tránsito del interior al exterior del pais, lo había tomado en consideración al hablar de importaciones y exportaciones.

Para los fines del control de cambios parecería claro, que el Ejecutivo utilizando ésta facultad podría limitar o prohibir las operaciones con divisas en el territorio nacional.

Sin embargo, en nuestra opinión, de éstas facultades que otorga el artículo 131 constitucional, no se desprende claramente que el Ejecutivo tenga facultades para imponer a los particulares la obligación de vender las divisas que obtengan a través de operaciones a un precio previamente fijado por la autoridad competente.

***V.b.1. Disposiciones Complementarias del Control de Cambios.**

El 1o. de septiembre de 1982 mediante un decreto se establecía el control generalizado de cambios que más tarde sería afinado por otras disposiciones.

En el decreto mencionado se contienen diversas autorizaciones en favor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y del Banco de México para expedir normas complementarias del mismo, y dichas dependencias en uso de dichas facultades han expedido gran número de disposiciones referentes al control de cambios.

Sin lugar a dudas todas esas disposiciones, son desde el punto de vista material actos legislativos, es decir, son normas de carácter general y abstracto y desde el punto de vista formal son actos administrativos, ya que provienen de los secretarios de estado, colaboradores del Ejecutivo Federal.

Al tratarse de disposiciones de observancia general de acuerdo con nuestro régimen de derecho sólo podrían tener el carácter de leyes o reglamentos.

Consideramos que no se puede tratar de leyes, en vista de que la facultad legislativa, de conformidad con nuestra constitución pertenece al Congreso de la Unión y solamente puede, como anteriormente lo mencionamos, delegarla en el Ejecutivo, en los casos previstos en el artículo 29 (suspensión de garantías) y en el segundo párrafo del artículo 131 Constitucional (facultades del ejecutivo en materia de comercio exterior).

Es obvio que no estamos en los supuestos establecidos por el artículo 29 de nuestra constitución, sin embargo, podría arguirse que el Congreso de la Unión a través del artículo 23 bis de la Ley Orgánica del Banco de México, cuya parte conducente transcribimos a continuación, delegó las facultades

legislativas previstas en el segundo párrafo del artículo 131 no sólo en el Ejecutivo sino también en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

"Artículo 23 bis. Con sujeción a dichos decretos (se refiere a los decretos de control de cambios que puede expedir el Ejecutivo) y a las disposiciones complementarias que en su caso emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público..."

Además que este argumento sólo podría aplicarse a las disposiciones que ha expedido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y no así por las emitidas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y el Banco de México, no debemos olvidar que el artículo 131 constitucional indica claramente que dichas facultades legislativas en materia de comercio exterior, sólo pueden delegarse en el Ejecutivo, poder que de acuerdo con lo establecido por el artículo 80 de la Constitución, "se deposita en un sólo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Al no ser leyes, éstas disposiciones sólo podrán tener el carácter de reglamentos, sin embargo, de acuerdo con nuestra constitución la facultad reglamentaria consagrada en el Artículo 89 fracción I de la Constitución "se estableció en favor exclusivamente del Presidente de la República y nunca en favor de los Secretarios de Estado (que no integran el poder ejecutivo), ni de ningún otro órgano dependiente del Ejecutivo" 487.

También podría argumentarse que el Ejecutivo a través del Decreto delegó

sus facultades reglamentarias en favor de dichas dependencias, sin embargo no debemos olvidar que nuestro régimen constitucional es de facultades expresas o de estricto derecho. En efecto, los poderes federales no son sino representantes con facultades de que enumeradamente están dotados; cualquier ejercicio de facultades no conferidas es un exceso en la comisión e implica un acto nulo, por lo tanto, el límite de las facultades está donde termina su expresa enumeración." 48/.

Nuestra Constitución Política otorga la facultad reglamentaria exclusivamente al Presidente de la República, y en ninguna parte lo autoriza para delegarla. "Ni siquiera la misma ley puede delegar en nadie la facultad reglamentaria que corresponde al Presidente, pues en tal caso la ley usurparía el lugar de la constitución." 49/.

El último argumento posible en favor de la constitucionalidad de éstas disposiciones, sería el sostener que éstas no son un reglamento de ley, sino del Decreto, y que encuentran su fundamento en las disposiciones del mismo.

Tal argumento resultaría, fingido, ya que la facultad reglamentaria corresponde al Presidente de la República y en ninguna parte del texto constitucional se faculta a los Secretarios de Estado para reglamentar, las disposiciones reglamentarias del Ejecutivo.

48/ Idem. p. 486.

49/ Idem. p. 123.

En conclusión todas las disposiciones complementarias del control de cambios, expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y por el Banco de México, así como el Artículo 23 bis de la Ley Orgánica del Banco de México, en la parte que transcribimos anteriormente, resultan evidentemente inconstitucionales al violar el principio de legalidad, en virtud del cual los órganos del Estado no pueden ejecutar acto alguno sino cuando el texto constitucional los faculta para ello.

V.c. Objetivos del Control de Cambios.

Los principales objetivos del control de cambios son, entre otros, los siguientes:

1. Supresión del desequilibrio de la balanza de pagos (incluyendo la supresión de la fuga de capitales).
2. La protección de las industrias domésticas.
3. Creación de ingresos gubernamentales.

En lo general un sistema de control de cambios se adapta para perseguir dos o más de estos objetivos y, a veces es difícil decidir cuál objetivo es dominante.

Además de estos objetivos básicos, el control de cambios se puede usar para muchos otros propósitos, como el restringir o fomentar las transacciones comerciales internacionales con otros países con control de cambios.

V.c.f. Supresión del desequilibrio de la balanza de pagos.

Este propósito fue uno de los principales que motivó el establecimiento del control de cambios, especialmente en aquellos países que sufren desequilibrios de la balanza de pagos ocasionados por programas de desarrollo económico desmedido y sin planeación alguna, los cuales tienden a acentuar el desequilibrio crónico financiero.

Con el control de cambios se pretende equilibrar los ingresos con los gastos en divisas, racionando éstas y asignándolas para cubrir importaciones seleccionadas.

Este objetivo, unido al de contrarrestar la fuga de capitales, fué uno de los principales que motivó el establecimiento del control de cambios en México. El desequilibrio en la balanza de pagos mexicana, se produjo por la sobrevaluación de la moneda al mantener un tipo de cambio fijo. "Esto dió como resultado que los productores mexicanos, gozando de un auge expansionista, basáran sus nuevos procesos de producción en materias primas y componentes de importación que podían ser comprados con dólares baratos" 50/.

Por otra parte la expansión irracional del sector público sobrepasó los ingresos del gobierno, obligándolo a financiar sus déficits por medio de una creciente monopolización del ahorro nacional, así como por medio de la obtención de grandes préstamos externos.

Este desequilibrio desencadenó la devaluación del peso frente a otras

50/ Friedman, Irving S. ob. cit. p. 410.

monedas, propiciando el endeudamiento de la deuda externa. Por otra parte la constante inestabilidad institucional del gobierno, provocó una fuga desmedida de capitales.

Ante la crisis financiera descrita el gobierno federal implantó el régimen cambiario con el objeto de frenar la fuga de capitales, para captar una mayor cantidad de divisas y para canalizarlos a asuntos prioritarios, tales como el pago de la deuda externa y la importación de bienes de mayor importancia.

V.c.2. Protección de las industrias domésticas.

Al restringir las importaciones, el control de cambios protege inevitablemente a los productores domésticos en contra de la competencia extranjera. De aquí que el control de cambios tendrá el apoyo de los grupos proteccionistas y estos tratarán de aumentar sus características de protección.

Cuando el control de cambios no está conscientemente orientado hacia la protección, sino se le ha establecido simplemente para suprimir un déficit externo, no discriminará las importaciones que tienen sustitutos domésticos.

Todas las importaciones se considerarán indistintamente como un drenaje de cambios extranjeros y se les restringirá con la única finalidad de tapar dicha fuga. Cuando, no obstante, el control de cambios tiene también un propósito proteccionista, recortará las importaciones de productos que vienen a competir, más estrictamente que a las importaciones de productos que no se obtienen en el país o que se obtienen en cantidades insuficientes.

V.c.3. Creación de ingresos gubernamentales.

En muchos países se usa el control de cambios para recaudar ingresos para el gobierno. En la mayoría de los casos, esto ocurre cuando la autoridad controladora de los cambios fija el precio al cuál comprará la moneda extranjera o divisa, mismo que estará por de bajo del precio al cuál se vendría.

En el caso de México, la autoridad obliga a los exportadores a entregar las divisas obtenidas por las exportaciones realizadas a un tipo de $\%$ pesos por dólar y luego vende los dólares a los importadores a un tipo más caro que el de compra, por lo que la diferencia entre dichos tipos de cambio, es un ingreso para el Estado.

V.d. Efectos del Control de Cambios en las Importaciones y Exportaciones.

Hemos investigado el origen, los objetivos y estructura del control de cambios. Cuáles son sus efectos? La respuesta a esta pregunta no es simple.

Por una parte, los efectos son múltiples; por la otra dichos efectos varían mucho en intensidad, dependiendo de la severidad y la amplitud del control de cambios. Considerando las limitaciones en que nos encontramos, no podemos más que evaluar brevemente los efectos principales del control de cambios en el comercio internacional.

V. d. l. Exportaciones.

Observamos al principio de este capítulo que el control de cambios hace inconvertible una moneda, por lo que le es necesario al país adquirir por la vía de la transacción comercial las divisas necesarias para soportar su flujo productivo.

Para lograr lo anterior se obliga a los exportadores de bienes y servicios que reciben cambios extranjeros a entregarlos a la autoridad controladora, al tipo de cambio oficial. Por otra parte, los importadores que deben efectuar pagos a residentes extranjeros deben obtener permiso de la autoridad de control para comprar cambio extranjero al tipo oficial. Con el objeto de regular el gasto de cambios extranjeros, la autoridad controladora debe asegurarse de que todo cambio extranjero que reciban los residentes de la nación, se le entregue efectivamente. De otro modo, el cambio extranjero que no sea captado por las autoridades se puede usar para fines ilegales, como la exportación de capitales, y así no estaría disponible para financiar las importaciones de bienes y servicios necesarios para el proceso productivo nacional.

Podemos, en este sentido, considerar al control de cambios como un instrumento que desalienta a las exportaciones al establecer la obligación a los exportadores de concentrar en la Banca Central, las divisas generadas, a un valor menor al determinado por la libre convertibilidad. Consideramos en principio que, aquellos exportadores que en cuyo proceso productivo de los bienes exportados no utilizan materias primas importadas, por las que

requieren divisas controladas, si consideraran al control de cambios como un instrumento que reduce el ingreso que se podría obtener por la libre convertibilidad de la divisa.

Por otra parte, aquellos exportadores que utilizan materia prima importada y para lo cual requieren divisas controladas, no será tan amplio el impacto de la pérdida cambiaria, toda vez que la merma sufrida en el cambio en las exportaciones, se verá compensada por la distribución en el cambio de las divisas que adquirirán para efectuar sus importaciones.

Lo anterior puede provocar varias situaciones: 1. Que por esta restricción en el cambio, se desaliente la exportación de bienes y servicios, y/o, 2. Que se extraigan del control, ya sea total o parcialmente, las divisas generadas por la exportación, cometiendo así, actos ilegales, tales como la subfacturación de exportaciones, por la cuál parte de las percepciones efectivas de cambios extranjeros quedan fuera del control de la autoridad y pueda el importador u otro agente ponerla en un banco extranjero en cuenta del exportador.

El Decreto del 13 de Diciembre establece la disposición la disposición general de que todos los ingresos de las exportaciones deben ser vendidos a las instituciones de la banca mexicana a la tasa del peso controlado, menos las deducciones a las que el exportador esté autorizado por gastos comprobables asociados con su exportación.

El 20 de Diciembre de 1982 el gobierno complementó el Decreto con

reglas más detalladas exponiendo el procedimiento de exportación, mismo que en la actualidad se mantiene con pequeños cambios.

Como bajo el Control Generalizado de Cambios, virtualmente todas las exportaciones son causa de un permiso (pedimento de exportación) de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. En el reverso de este permiso se incluye una Declaración que debe ir firmada por el exportador, por medio de la cual se compromete a vender todos los ingresos en moneda extranjera, menos sus gastos asociados, a un banco autorizado. Esta declaración, conocida como el Compromiso de Venta de Divisas, o CVD, debe ser presentada al banco para su registro. El exportador debe entonces presentar, en un plazo de 90 días de dicho registro, una copia del CVD y del permiso de exportación, a los funcionarios de la Aduana en México antes de que la mercancía sea autorizada a salir del país. Dentro de los 30 días siguientes a la exportación de los bienes, el exportador debe archivar en el banco una copia del pedimento de la exportación certificada por la aduana de México en la cual se demuestre que los bienes ya han salido del país; una copia de la factura comercial que cubre los bienes, y, en caso de ser aplicable, los comprobantes de los gastos asociados. El exportador cuenta con 90 días de la fecha de exportación para repatriar y cambiar con el mismo banco y al tipo de cambio controlado, los ingresos de la exportación cubiertos por el CVD; cuando la exportación no es una venta en efectivo, el exportador puede negociar con el banco, con un descuento, sus derechos para los futuros procedimientos de la exportación, recibiendo pesos al tipo de cambio controlado.

Aunque este sistema de control suena simple en teoría, la práctica a

dedo lugar a grandes críticas en cuanto a los retrasos, al excesivo papelero, y a la excesiva rigidez.

Debido al gran número de objeciones presentadas, y viendo la necesidad de hacer más atractivo el mercado controlado para las operaciones de los exportadores, el gobierno adoptó, a principios de marzo de 1983, una serie de medidas. En general dichas medidas fueron diseñadas para dar a los exportadores un mayor control sobre sus ingresos en dólares.

Así, los exportadores pueden deducir del CVD los pagos por las importaciones de bienes necesarios para la producción de sus exportaciones; gastos asociados a esas importaciones y exportaciones; y el reembolso de las deudas a proveedores extranjeros, contraídas antes del 20 de diciembre de 1982.

Los exportadores que venden divisas al tipo de cambio controlado pueden volverlas a comprar a la misma tasa, siempre que las divisas sean utilizadas para los mismos propósitos antes mencionados. Además, el exportador puede transferir estos derechos para adquirir divisas o otras personas o entidades, siempre que la parte adquisidora utilice las divisas para alguna importación autorizada.

A los exportadores que hayan adoptado, con previo consentimiento del gobierno, "un programa anual para la generación y uso de divisas" se les permite evitar los procedimientos normales del CVD, aunque deben presentar informes periódicos sobre la generación y uso de divisas, además en la medida en que los

ingresos por las exportaciones en el curso de los tres años anteriores o si los ingresos provienen de exportaciones de bienes producidos, el exportador estará autorizado a retener los ingresos excesivos con el fin de pagar a proveedores extranjeros.

Con éstas medidas, el gobierno desea promover las exportaciones, aunque reconoce que el control cambiario, mientras no sea aceptado, es un mal necesario hablando de los problemas de balanza de pagos a corto plazo, ya que en realidad la promoción de la exportación no es una solución a corto, sino a largo plazo.

V.d.2. Importaciones.

El Decreto del 13 de diciembre habla muy poco acerca de las importaciones, más que para establecer que la Secretaría de Comercio está por establecer una lista de importaciones prioritarias que tienen derecho a dólares controlados. Las reglas posteriores, adoptadas por la Secretaría de Comercio el 31 de diciembre de 1982, complementan los procedimientos del control cambiario en relación con las importaciones.

Al igual que las exportaciones, todas las importaciones son sujeto de previo permiso, a menos que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial las exente específicamente de dicho permiso.

Por cuestiones prácticas, existen cuatro canales para las importaciones: bienes exentos de permisos de importación, bienes sujetos a permisos de

importación para los que el importador no está autorizado a obtener dólares controlados, bienes sujetos a permisos de importación, para los que el importador sí está autorizado a obtener dólares controlados; y bienes que probablemente no recibirán el permiso de importación, ya que son bienes disponibles de productos domésticos. En los casos mencionados, se observa que el control de cambios se fortalece con la utilización de otros medios indirectos de control, para efectuar la respectiva asignación de divisas.

Así el procedimiento más común es exigir que el importador obtenga primero el permiso de importación de la autoridad de comercio, y conforme a dicha licencia otorgar o asignar las divisas necesarias para efectuar la importación respectiva.

En el decreto no se comprende dentro del mercado controlado la importación de servicios, sólo abarca la importación de mercancías y los créditos otorgados por los proveedores extranjeros de dichas mercancías, ambas sujetas a dos requisitos: a) que las mercancías se encuentren comprendidas en el mercado controlado, para lo cual la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en uso de la facultad que le otorgó el inciso 2) del artículo 2 del decreto expidió el "Acuerdo que determina las mercancías cuya importación queda comprendida en el mercado controlado de divisas", y b) que proceda el otorgamiento del permiso de importación correspondiente de acuerdo con el Reglamento sobre permisos de importación o exportación de mercancías sujetas a restricciones.

Con respecto a este reglamento, el mismo sujeta el otorgamiento de

permisos de importación a las siguientes condiciones: a) que a juicio de la Secretaría de Comercio se juzgue conveniente la importación; b) que estas mercancías no provoquen prácticas inconvenientes en su comercialización; c) que no se hayan fijado mediante acuerdo de la Secretaría de Comercio publicado en el diario oficial los volúmenes o valores totales de las mercancías en razón de las necesidades nacionales; d) que no exista producción nacional suficiente de la mercancía en cuestión; e) que si se refiere a maquinaria o equipo, éstos no necesiten más importaciones para su operación; f) que el precio de la mercancía no sea mayor al que prevalezca en el mercado internacional; g) que sea de buena calidad; h) que no provoque hábitos innecesarios de consumo; y; i) que en general no existan otros impedimentos conforme a dicho reglamento.

Como excepción a lo anterior, se contempla el caso de los insumos que regresen al extranjero con productos de manufactura nacional, es decir para éstos si se puede obtener divisas al tipo de cambio controlado, sin cuando dichos insumos no se encuentren comprendidos en el acuerdo anteriormente citado, siendo necesario que se acredite ante la Secretaría de Comercio que la exportación de esos productos ya terminados producirá un monto mayor de divisas que el otorgado para dicha importación, sin embargo, la expedición del permiso de importación debe proceder de acuerdo al reglamento anteriormente citado.

Cuál es el trámite para la obtención de permisos de importación con derecho a divisas al tipo de cambio controlado? Se solicita ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, si la mercancía se encuentra dentro del mercado controlado y la expedición del permiso proceda según el reglamento ya

citado, dicha secretaría concede el permiso con derecho a obtener divisas al tipo de cambio controlado.

En el permiso se hace figurar la siguiente leyenda: "Este permiso otorgará derecho a su titular, para solicitar divisas al tipo de cambio controlado, para pagar la mercancía a que el mismo se refiere".

El permiso se presenta a una institución de crédito y se acredita la solvencia para pagar en moneda nacional las divisas; cuando se notifique la entrada a México, o vencido el plazo de pago convenido la institución de crédito paga al acreedor extranjero mediante una transferencia de divisas a un banco del exterior; si el proveedor dió un crédito, el importador al solicitar el permiso, debe presentar el calendario de pagos el cuál debe constar en el permiso al ser otorgado.

Por acuerdo publicado en el diario oficial el 27 de enero de 1964, se determinó que las mercancías comprendidas en todas las fracciones arancelarias de la Tarifa del Impuesto General de Importación, quedan comprendidas en el mercado controlado de divisas.

En algunos países, sin embargo, se necesita una licencia de cambios además de la licencia de importación, esto es, la expedición de una licencia o permiso de importación no provee al importador del derecho a comprar cambio extranjero.

La utilización conjunta del régimen cambiario con otros medios de

control permitirá una mejor asignación de divisas para aquellas importaciones prioritarias para el proceso productivo. Esto es, como anteriormente mencionamos, para que existan los cambios necesarios para la importación de los bienes señalados, se requiere que los exportadores que obtengan divisas por las exportaciones respectivas, las entreguen a la autoridad cambiaria. Siendo que esta obligación es frecuentemente incumplida, el gobierno ha establecido mecanismos de asignación de cambios para cubrir las necesidades prioritarias del proceso productivo.

Se tiene la impresión de que, en ciertos países y en ciertas épocas, el control de cambios funciona bien y no entorpece las transacciones comerciales internacionales. Sin embargo, no hay que confundirse. Lo que acontece en esos casos es que el control de cambios es innecesario y de hecho no se aplica, por lo cual las autoridades pueden dar instrucciones para que se atienda toda solicitud de divisas sin cuestionamiento alguno, debido a que se han generado, por cualquier vía las divisas necesarias para tales efectos.

CONCLUSIONES.

1. Hay quienes consideran que el comercio internacional se debe efectuar dentro de un marco de libertad de acción, en donde el Estado deberá concretarse, únicamente, a vigilar de una forma pasiva, el libre juego de las fuerzas productivas, propiciando así, un régimen de libertad de movimientos de bienes y capitales. Otros, sostienen una política de intervención del Estado en la vida económica de los pueblos, especialmente dirigida a la protección del comercio exterior, el establecer instrumentos restrictivos al flujo comercial de un país con los del orbe internacional.

A pesar de que la doctrina es discordante, la aplicación absoluta de los principios sustentados por los librecambistas como proteccionistas, resultaría un tanto utópica y por ende no se puede pensar que algún país los aplique invariablemente. Sin embargo, ante la intensa lucha comercial que en la actualidad se vive, los Estados deciden inclinarse más por instituir políticas proteccionistas.

2. Desde que se replantó, a partir de la Constitución de 1917, la nueva concepción del Estado y sus fines, se han venido modificando o adicionando diversos preceptos constitucionales, por los cuales se ha elevado a rango constitucional la intervención del Estado, en todas las áreas de la economía. En la realidad histórica de nuestro país, y concretamente en lo referente al establecimiento de restricciones al comercio exterior, la intervención del

Estado se ha enfocado a evitar que el libre juego de las fuerzas económicas lesionen el interés de la sociedad, surgiendo la necesidad de su intervención a través de la creación de normas y establecimiento de políticas, dirigiendo y creando así las condiciones necesarias para que el sector privado y el sector público lleven a cabo las actividades socio-económicas que les corresponde. Consideramos que la participación del Estado en la vida económica del país sólo se justifica cuando existen áreas productivas no cubiertas por otros sectores. Por otra parte su intervención debe encuadrarse única y exclusivamente a las áreas estratégicas y prioritarias para el país.

La complejidad y dinamismo de las actividades comerciales a nivel internacional y de su incidencia en la balanza de pagos, hace que el Estado intervenga, estableciendo políticas en esta materia, que vayan de acuerdo a las circunstancias económicas del país. La política actualmente seguida en ésta materia se determina en una racionalización de la protección; fomento a las exportaciones; apoyo a las franjas fronterizas y zonas libres y fomento a las negociaciones comerciales internacionales.

3. En la política de comercio exterior seguida por el Estado mexicano, se han establecido instrumentos de restricción y control a las importaciones y exportaciones de bienes y servicios, cuyo fundamento lo constituye el artículo 131 constitucional, el cual faculta al Ejecutivo Federal para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el Congreso de la Unión y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones y exportaciones y el tránsito de

productos, artículos y efectos cuando lo estime urgente a fin de regular el comercio exterior. Las medidas de regulación o restricción a las exportaciones e importaciones, consisten en: a) aranceles de importación y exportación; b) permisos previos para importar o exportar; c) cupos; y, d) prohibiciones.

Para efectos del control de cambios, pareciera claro, que el Ejecutivo utilizando esta facultad podría limitar o prohibir las operaciones con divisas en el territorio nacional. Sin embargo en nuestra opinión, de estas facultades que otorga el artículo 131 constitucional, no se desprende claramente que el Ejecutivo tenga facultades de establecer el régimen de control cambiario como restricción al comercio exterior.

4. Consideramos, que por los efectos que producen las restricciones en los cambios sobre las operaciones comerciales internacionales, el régimen de control de cambios se debe encuadrar dentro de los instrumentos de regulación indirecta del comercio exterior. Cabe aclarar que el control de cambios, no influye en la operación comercial propiamente dicha, sino que sus efectos, se determinan por la necesidad de obtención de divisas. Por lo que las autoridades, antes de implantar dicho sistema restrictivo, deberían considerar los efectos del mismo sobre el comercio exterior del país.

5. Uno de los principales objetivos que se persigue con la implantación del control de cambios, es la supresión del desequilibrio de la balanza de pagos, incluyendo la supresión de fugas de capitales. Consideramos que cuando el control de cambios se utiliza exclusivamente para este último propósito, no hay

razón para restringir las importaciones de mercancías y servicios, debido a que el problema se localiza en la cuenta corriente. Creemos que las cuotas y permisos de importación pueden desempeñar mejor la función de restringir la importación de mercancías.

Los permisos y cuotas de importación solamente permiten la entrada al país de cantidades fijas de mercancías en un cierto periodo, mientras que el control de cambios limita simplemente las cantidades de cambio disponible para importaciones especificadas de mercancías en un cierto periodo.

Por otra parte creemos que el control de cambios debe ser transitorio, y una vez que se ha erradicado la fuente que provoca la fuga de capitales, debe desaparecer.

De lo contrario, el control de cambios puede perpetuar la pérdida de confianza y las actitudes especulativas que engendraron la fuga original de capitales.

Asimismo, consideramos que el control de cambios sobrevalúa la moneda, lo que provoca que estimulen las importaciones y se retraigan las exportaciones. La sobrevaluación de la moneda se da cuando por efectos del control de cambios, se mantiene un tipo de cambio fijo o que si bien es variable, siempre se mantiene a un valor cambiario menor al establecido por un cambio libre. Esto trae como consecuencia, un fomento a las importaciones, toda vez que el importador obtendrá dólares a un tipo de cambio controlado, más bajo que el valor del establecido en el mercado libre.

5. Ahora bien, no obstante que el control de cambios levante obstáculos al comercio internacional al restringir la convertibilidad de la moneda, perpetuando así el desequilibrio de la balanza de pagos provocando incertidumbre y confusión, hemos visto que ha llegado a ser un modo de vida de la mayor parte de los países con monedas distintas al dólar.

La principal explicación de la persistencia del control de cambios, es que aunque la mayoría de las naciones elaboren el objetivo del libre comercio, no están dispuestas a aceptar las disciplinas monetarias para mantener la convertibilidad de su moneda. Siendo entonces que el control de cambios viene a ser un mecanismo para defender las políticas nacionales contra las repercusiones internacionales.

7. El problema actual de escases de divisas en México alcanza grandes dimensiones y se hace más patente, al analizar los mecanismos que se han implantado para fomentar la reestructuración de la deuda privada y pública. En vista de que este problema difícilmente se resolverá a corto plazo, es de esperarse que el control de cambios en México continuará vigente por varios años.

BIBLIOGRAFIA.

1. ACOSTA - POMERO, HIGUEL. "Teoría General del Derecho Administrativo Edit. Porrúa S.A., 6a. ed, México, D.F., 1984
2. BELAUNZARAN M. ANTONIO. "El Control Jurídico del Comercio Exterior . . . Tesis Profesional, Facultad de Derecho, UNAM, Mexico, 1983
3. ESCOBAR, FERNANDO. "Intervención Monetaria y Control de Cambios en España, 1900-1977", Información comercial libro No 4, España, Madrid, 1976
4. F. FRENCH - DAVIS RICARDO Y J. PIÑERA, "Promoción de Exportaciones y Desarrollo Nacional", CIEPLAN No. 2, 1963.
5. CABINO FRAGA, "Derecho Administrativo", Edit. Porrúa S.A 22a. ed., México, 1982
6. GONZALEZ CASANOVA, PABLO "La Democracia en México", Ediciones EPA 9a. ed, México, 1977.
7. GONZALEZ URIBE HECTOR. "Teoría Política", Edit. Porrúa S.A., 1a. ed, México, 1972.
8. GRANT LLOYD. "Injury determination in countervailing duty investigations", Law International Business, 1965.
9. BRIOZOTTI K. JENNY "Historia de las Doctrinas Económicas Modernas", U.T.E.H.A., 1a. ed., 1961.
10. GUAL VILLALBA, PEDRO. "Teoría de la Política Comercial Exterior", Edit. Juventud, Madrid, España, 1946
11. HALM N. GEORGE "Economía del Dinero y de los Bonos" 1a. ed. Barcelona, 1960
12. HERNANDEZ GABRIEL. "El Mercado Internacional de Capitales y el Sistema Monetario Internacional", F.M.I., 1978

13. IRVING S. FRIEDMAN. "El Control de Cambios (aspectos técnicos y económicos)", "Círculo de conferencias del centro de estudios monetarios latinoamericanos", México, 1959.
14. JAMES EHLE. "Historia del Pensamiento Económico", Edit. Aguilar, 1a. ed., Madrid, España, 1964.
15. LIST FEDERICO. "Sistema Nacional de Economía Política", Edit. Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1942.
16. REBOLLO C. ALFONSO. "Comercio Internacional", Edit. Don Bosco., La Paz Bolivia., 1965.
17. SMITH ADAMS. "Naturaleza y Causa de la riqueza de las Naciones", Edit. Bosh, Barcelona España, 1933.
18. STUART MILL, JOHN. "Principios de Economía Política", Edit. Fondo de cultura económica, México,D.F., 1943.
19. TENA RAMIREZ, FELIPE. "Derecho Constitucional Mexicano", Edit. Porrúa S.A., 12a. ed., México D.F., 1973.
20. TRIFFIN ROBERT. "El Caos Monetario", Edit. Fondo de Cultura Económica., México, D.F., 1961.
21. VAZQUEZ PANDO FERNANDO. "El Control de Cambios en México", (análisis crítico y comentarios), Edit. Thémis., México D.F., 1962.
22. VILLORO TORANZO MIGUEL. "Introducción al estudio del Derecho", Edit. Porrúa S.A., México D.F., 1976.
23. WALTER MANUEL. "El Servicio del Capital Extranjero y el Control de Cambios", Edit. Fondo de Cultura Económica., 1954.

24. WITKER JORGE y PEREZ NIETO L. "Aspectos Jurídicos del Comercio Exterior de México". Edit. Nueva Imagen, 2a. ed., 1980.

ARTICULOS.

1. Los presidentes de México ante la Nación, Informes, manifiestos y documentos de 1821 a 1866, editado por la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados., Tomo IV, México, 1965.
2. Memorandum sobre el Régimen de Comercio Exterior de México, Gobierno de México., Revista Comercio Exterior., vol. 36, No. 2, febrero 1985.

LEGISLACION.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Decreto de Control de Cambios. D.O. 13-dic-1962.
Disposiciones Complementarias de Control de Cambios. D.O. 7-nov-1984.
Reglamento para la expedición de permisos de importación y exportación de mercancías sujetas a restricciones.