

00781
10
25

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

DIVISION DE POSGRADO

LA EXPORTACION EN EL DERECHO

ADUANERO MEXICANO

TESIS QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO

P R E S E N T A

RAMON OCEGUEDA GALLARDO

CIUDAD UNIVERSITARIA

MEXICO 1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Síntesis de la tesis que ha presentado el Lic. Ramón Ocegueda Gallardo para obtener el grado de Doctor en Derecho en la U.N.A.M.

"LA EXPORTACION EN EL DERECHO ADUANERO MEXICANO".

Esta tesis consta de cinco capítulos dedicados al estudio de las disposiciones jurídicas que han regulado la exportación mexicana, desde la Epoca Prehispánica hasta nuestros días y, al final, se agrega un apéndice relacionado con dicha exportación en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El primer capítulo trata sobre los antecedentes históricos de la exportación: Pueblos de la Antigüedad, España y México. Por lo que respecta a nuestro país, hemos dividido dichos antecedentes en cinco épocas fundamentales: Prehispánica, Colonial, Independiente, Revolucionaria y Contemporánea.

En el capítulo segundo denominado "El Sistema Aduanero y la Exportación en México" analizamos, principalmente, los fundamentos Constitucionales de la exportación, proponemos la definición de ésta y señalamos los elementos y características esenciales de la misma.

En el capítulo tercero indicamos las disposiciones más importantes relativas a la exportación contenidas en la Ley

Aduanera vigente y su Reglamento, ordenamientos que modernizaron la legislación del ramo y reorientaron sus postulados y sistemas. Asimismo, se alude a la implantación en el despacho aduanero del sistema electrónico y del mecanismo de selección aleatoria.

La Ley del Impuesto General de Exportación es objeto de examen en el capítulo cuarto, dicho ordenamiento se fundamenta en el Sistema Armonizado, cuyos rasgos más importantes son también analizados. En el capítulo quinto nos referimos a las Secretarías de Estado y Entidades Paraestatales que controlan y apoyan la exportación en México, así como a los organismos de la iniciativa privada que participan en la misma. Concluye la tesis con el apéndice mencionado en el primer párrafo.

INTRODUCCION

El tema de esta tesis no tiene su origen en la búsqueda entre varios campos del derecho a investigar, sino que es el resultado del trato tanto teórico como práctico que he tenido con la materia aduanera, por las razones que a continuación señalo: Baja California, entidad en la que me he forjado, se caracteriza por tener un notorio comercio internacional y, en cada una de sus cuatro aduanas, desde adolescente tuve participación en los diversos trámites relacionados con la actividad comercial familiar. Por otra parte, al terminar el quinto año en la Facultad de Derecho de la UNAM, ingresé a la Dirección General de Aduanas en donde laboré aproximadamente veinte años desempeñando diversas comisiones en la Subdirección Jurídica y en la de Investigación, las que me dieron la oportunidad de conocer la problemática del Sistema Aduanero Mexicano. En los primeros años de trabajar en la Unidad mencionada elaboré la tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho denominada "Régimen Fiscal de los Puertos, Zonas y Perímetros Libres", lo que me acercó más al estudio del Derecho Aduanero, ya que dicho régimen funcionaba con base en la exención de impuestos a la importación y a la exportación. Asimismo, he tenido la oportunidad de impartir las materias de Derecho Fiscal y Legislación aduanera en diversas instituciones de educación superior.

De acuerdo con lo antes expuesto, gran parte de mi vida ha estado ligada a las actividades aduaneras, por lo que decidí coronar los estudios de posgrado con una investigación jurídica sobre la exportación, tema tan exageradamente mencionado en México, pero tan poco estudiado, ya que las investigaciones realizadas en materia aduanera son más bien sobre la importación, dejando a un segundo término el tema que hemos escogido, aunque claro está ambos regímenes son el anverso y reverso de una misma moneda: el comercio exterior del país.

La obtención de datos y elementos para la elaboración de este trabajo, fueron obtenidos en libros, revistas y folletos relacionados con el Comercio Interna-

cional, el Comercio Exterior de México y el Derecho Aduanero, también fue muy importante la investigación directa con elementos de la administración pública y de la iniciativa privada ligados con esos importantes campos, concretamente, con servidores públicos de la Dirección general de Aduanas de la Subsecretaría de Comercio Exterior de la SECOFI y del Banco Nacional de Comercio Exterior, así como con dirigentes de la ANIERM, CAAAREN, CONCAMIN, CANACINTRA, CONCANACO, etc.

Hemos de hacer notar la escasez, tanto en los organismos públicos como en los privados, de fuentes bibliográficas relativas a las materias señaladas. No obstante lo anterior, hemos de manifestar que una guía en la elaboración de esta tesis lo fue siempre la obra del Doctor Máximo Carvajal Contreras "Derecho Aduanero", libro que llenó el hueco que existía en la Bibliografía del extenso campo del Derecho Mexicano. También constituyó importante fuente de recientes datos la obra del Doctor Jorge Witker y Gerardo Jaramillo titulada "El Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México".

La apertura comercial de México es de relevante importancia, pues ha transformado a su economía; propició que los aranceles fueran reducidos a menos de la mitad en los últimos años y que, en tanto en 1982, casi la totalidad de productos requería permisos de importación, actualmente el número de mercancías sujetas a dicho trámite es menor del 2%. En cuanto a las exportaciones se observa una definitiva diversificación de la estructura de las mismas, superándose la etapa de una excesiva dependencia de las ventas de hidrocarburos que llegaron a representar cuatro quintas partes de las exportaciones totales pero que, en el tiempo presente, equivalen a la cuarta parte, al ser desplazadas por la exportación de otras mercancías, sobre todo de manufacturas.

México hoy en día es el principal exportador e importador de América Latina y su comercio exterior es parte medular de su economía, al suministrarle importantes medios para incrementar su ingreso y bienestar; por lo que procede, darle el mejor marco jurídico posible y evitar que la balanza comercial sea desfavorable.

Si a la apertura comercial de nuestro país agregamos la celebración del Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos, que ha provocado una verdadera expectación en diversos sectores de la sociedad mexicana, ello nos obliga a emitir opiniones sobre el mismo que tanta trascendencia tiene para el futuro desarrollo económico de México; sin embargo, ello también ha provocado que las Leyes relacionadas con el tema en investigación sean modificadas continuamente, por lo que pido al Honorable Jurado tomar en consideración dicha circunstancia.

Este trabajo consta de cinco capítulos dedicados al estudio de las disposiciones jurídicas relativas a la exportación vigentes desde la época Prehispánica hasta nuestros días y, al final agrego un apéndice relativo al mencionado Tratado, cuya entrada en vigor para el 1° de enero de 1994, encuentra serios problemas ante el surgimiento de una fuerte oposición dentro de los Estados Unidos.

He de manifestar el cariño y la gratitud que siento por mi querida Facultad de Derecho y, en especial, por la División de Posgrado, almácigo académico en donde aprendí a querer a México y a preocuparme por la investigación de sus problemas que, como la exportación, requieren de una verdadera atención por parte de los sectores público y privado: nuestro país necesita con urgencia, entre otros elementos, de especialistas en Derecho Aduanero y, en general, sobre el Comercio Internacional, para hacer frente a las diversas cuestiones que frecuentemente se están presentando.

Eterno agradecimiento al amigo y Director de esta Tesis, Doctor Ramón Reyes Vera, sin cuya orientación hubiera sido imposible la elaboración de la misma, maestro valiente que en las cátedras que imparte en la Universidad, expone sus acertadas y liberales teorías, que nunca serán olvidadas, por los que deseamos una transformación de nuestro México.

ABREVIATURAS MAS USUALES.

ALADI Asociación Latinoamericana de Integración.

ALALC Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

ALTEX Altamente Exportadoras.

ANIERM Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana.

BANCOMEXT Banco Nacional de Comercio Exterior.

CAAAREM Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana.

CADEPA Captura Desconcentrada del Pedimento Aduanal.

C C A Consejo de Cooperación Aduanera.

C.C.A.B. Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas.

CANACINTRA Cámara Nacional de la Industria de Transformación.

CANACO Cámara Nacional de Comercio.

C E E Comunidad Económica Europea.

CEIMSA Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A.

CENICE Centro Nacional de Comercio Exterior.

COMPEX Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones.

CONASUPO Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

CONCAMIN Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos.

CONCANACO Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio

SERVITUR Servicios y Turismo.

CUCI Clasificación Uniforme de Comercio Internacional.

D.O.F. Diario Oficial de la Federación

ECEX Empresas de Comercio Exterior.

FOMEX Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados.

GATT Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

IECE Instituto Español de Comercio Exterior.

IESPYS Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

IMCE Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

IMPEXNAL Impulsora y Exportadora Nacional, S. de R.L. de C.V.

JETRO Organización Japonesa de Comercio Exterior.

LOAPF Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

NAB Nomenclatura Aduanera de Bruselas.

NAUCA Nomenclatura Arancelaria Uniforme para los Países de Centroamérica.

NCCA Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera.

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

ONU Organización de las Naciones Unidas.

PITEX Programa Temporal para Producir Artículos de Exportación.

S. A. Sistema Armonizado.

SARH Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos

SECOFI Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

S.H.C.P. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

S. S. Secretaría de Salud.

SOFI Sistema de Ordenadores para el tratamiento del Flete Internacional.

UNCTAD Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA EXPORTACION

La necesidad siempre ha sido el motor que impulsa la acción del hombre en la obtención de bienes y servicios que le permiten satisfacer sus necesidades y, para lograrlo, no escatima esfuerzo alguno. En las primeras civilizaciones a través del trueque, forma rudimentaria del intercambio de mercancías, eran entregados los excedentes y se recibían las mercancías requeridas, después en caravanas o empleándose primitivas embarcaciones, los cargamentos se transportaban hacia lugares más lejanos, surgiendo el comercio exterior y el internacional que, a través de los siglos, serían perfeccionados con la aplicación de normas jurídicas. Este capítulo lo dedicaremos a exponer los antecedentes históricos que consideramos de relevancia, en relación con el tema de nuestro trabajo. Con la advertencia de que en repetidas ocasiones aludiremos en forma notoria sobre la importación, ya que en épocas remotas dicho régimen era regulado en forma más amplia y precisa que el de exportación.

1.- PUEBLOS DE LA ANTIGÜEDAD.

Las aduanas fueron establecidas desde tiempos anteriores a la creación del Estado, ya en el Antiguo Testamento se menciona que cuando los hijos de Jacob viajaban a Egipto a la compra del grano, cargaban donativos, los que constituían, sin duda alguna, de conformidad con Gladstone y Andreades (1), verdaderos tributos aduaneros en especie que otorgaban la facultad del ejercicio del comercio, gracias a la concesión del respectivo monarca. Este tipo de tributos caracterizó a los primeros tiempos del comercio internacional; la mercancía si era divisible, se utilizaba en el pago de esos tributos y la finalidad era poder ejercitar el comercio entre los estados, constituyendo el hecho gravable, el paso de la mercancía de uno al otro.

India.- Es en este pueblo donde surgen, primeramente, las tendencias encaminadas a gravar la introducción o extracción de mercancías respecto de un determinado territorio, señalándose un sitio fronterizo para la recaudación.

Elementos del ejército eran los encargados de la percepción de los tributos, los que se cobraban a los "vaysias" que pertenecían a la casta dedicada al comercio. (2)

Fenicia.- Hablar de los fenicios es hablar de comerciantes, sus naves surcaban los mares transportando mercancías de todos los pueblos de la época. Las colonias establecidas por estos tenaces mercaderes fueron connotados centros mercantiles y depósitos de todo género de mercancías, en donde regían algunos principios del comercio internacional, como el proteccionismo, al fomentarse entre ellas una serie de privilegios recíprocos. Los otros pueblos, al no poder competir, tuvieron que protegerse estableciendo gravámenes a la introducción o salida de mercancías respecto de su territorio luego, los fenicios, indirectamente colaboraron en la evolución del Derecho Aduanero. (3)

Grecia.- En este pueblo los tributos que gravaban el consumo, la importación y la exportación de mercancías, es decir, los indirectos, eran preferidos a los directos y formaban una importante fuente de ingresos en las ciudades marítimas; las aduanas generalmente se arrendaban, y la renta constituía el sector de ingresos base del presupuesto cuatrienal de las ciudades y, en términos generales, se observa que en ellos no fue llevada una adecuada política aduanera, pues los tributos se fijaban tomando en cuenta las necesidades más apremiantes del fisco, como la cobertura de los gastos marciales, otorgándose las exenciones, casi siempre, por motivos personales y como un agradecimiento del príncipe a los súbditos notables.

En la Retórica (4), Aristóteles señala que en los estados se debe tener conocimiento de todo lo que se importa y exporta, a fin de dirigir, lo mejor posible, su política financiera. Se nota ya el cambio de directriz del tributo aduanero, pues de una finalidad meramente fiscal cambia a una económica; el abrir las fronteras para la venta de artículos en el exterior, origina repercusiones en la Hacienda Pública, pues con la exportación se aumentan los recursos.

Respecto del régimen aduanero que imperó en la antigua Grecia nos han llegado referencias gracias, principalmente, a las obras de Tucídides, Jenofonte y Aristóteles. Según Andreades (5) antes de Homero los tributos sobre el comercio internacional tienen muy poca importancia.

Los estados griegos producían lo que necesitaban para subsistir, teniendo cuidado en la exportación de sus mercancías y, en el siglo II A. de C. se empezó a gravar dicha operación, la que, en algunas ocasiones, tuvo cuotas más elevadas que las que se fijaban a la importación. (6)

Roma.- Para Momsem (7) el nacimiento del portorium coincide con la fundación del Puerto de Ostia durante el tiempo de Anco Marcio, pues Roma, siguiendo el ejemplo de las ciudades griegas, empezó a tener percepciones por concepto de tributos aduaneros, cuando el comercio con otros estados adquirió importancia.

El Portorium fue un tributo que gravaba la circulación de las mercancías. El término tenía un sentido amplio, pues comprendía en realidad tres tributos que actualmente se distinguen con toda claridad:

a)- Los tributos aduaneros, es decir, los impuestos que tenían que cubrirse en la línea fronteriza de un estado, a la entrada o salida de mercancías.

b)- Los arbitrios, que constituían los tributos que se pagaban a la entrada de una ciudad, por los artículos que se pretendía introducir en ella; y

c)- El peaje, que consistía en la suma a pagar, para poder transitar por determinados caminos, puentes, vías, etc.

Los tres constituían el "portorium", que tenía que cubrirse en las fronteras de los diferentes territorios aduaneros en que se dividía el Imperio Romano, así

como en el paso de puentes, puertos de montaña, etc., gravándose también las actividades mercantiles, terrestres, marítimas y fluviales. Al principio el portorium tuvo una finalidad completamente fiscal, pero en la época imperial se le utilizó con fines extrafiscales.

De acuerdo con Laet (8) en Roma, las aduanas pasaron por las etapas siguientes:

1ª.- Dadas en arriendo a sociedades vectigalianas.

2ª.- Arrendadas a arrendatarios generales.

3ª.- Administradas directamente por el Estado.

El mencionado arriendo tuvo variaciones desde la adjudicación al mejor postor hasta la cesión por una cantidad determinada, atravesando por la participación de cierto porcentaje de beneficios obtenidos.

Cabe señalar que en Roma no existieron el "depósito" ni el "tránsito", dos instituciones importantes en el terreno aduanero, ya que respecto de todas las mercancías que entraban a su territorio, se debían de cubrir los tributos respectivos, sin importar el destino final.

2.- ESPAÑA

¿Qué camino sigue la Aduana en España después de la época romana? La verdad es que no se tienen datos precisos sobre el particular; el término aduana ya se encuentra en la Crónica de Alfonso XI, o sea, en la Alta Edad Media. Es de suponerse que en los tiempos visigóticos permanecieron las instituciones aduaneras romanas. Hemos de manifestar que, por considerar valiosos la mayor parte de datos sobre el pasado de la aduana española, que a continuación citamos, fue-

ron tomados de la investigación hecha por Ildelfonso Sánchez en la obra "Concepto y Naturaleza Jurídica de las Instituciones Aduaneras".(9)

Durante la dominación árabe en la Península Ibérica se crea el almojarifazgo, tributo que es percibido tanto en las fronteras como en los puertos por la entrada y salida de mercancías, caracterizándose por ser advalorem. El término almojarifazgo proviene del vocablo árabe almojarife, y este del verbo xerefe que significa ver o descubrir con cuidado una cosa. (10)

En plena dominación árabe el Califa Abderian III y sucesores establecieron aduanas en poblaciones fronterizas y portuarias, a fin de recaudar tributos a la exportación por mercancías como seda, aceite, azogue, perfumes, etc., los que remitían , principalmente, a otros dominios árabes.

En la reconquista de los diferentes reinos de la Península Ibérica, los gastos fueron cuantiosos, por lo que para sostener las empresas bélicas, se establecieron nuevos tributos, como las alcabalas que, de ser transitorios se convirtieron, finalmente, en definitivos. Los monarcas de estos reinos encargaban la recaudación y custodia de los tributos a personas pudientes, generalmente judíos, quienes, en caso necesario, entregaban anticipos.

En las Partidas de Don Alfonso X el Sabio, los tributos de entrada y salida, de mercancías se conocen como "portazgo" y, a quien lo recauda, se denomina "almojarife". En las partidas se tratan dos conceptos básicos de materia aduanera como son: el comiso de las mercancías en el caso del contrabando y la franquicia de los efectos personales.

Importantes adelantos en la materia se lograron durante la época de Juan II, quien estableció aduanas en Logroño, Soria, Calahorra y Molina, lugares en que los comerciantes tenían la obligación de presentarse a la salida para manifestar los objetivos de sus viajes, debiendo entrar precisamente por ellos en el retorno; expidiendo-

se las ordenanzas de Puertos y las leyes de los puertos secos de Castilla.

Al terminarse la reconquista, durante el gobierno de los Reyes Católicos, la Aduana empieza a definirse y uniformarse, se publican en los años de 1479 y 1503 las leyes de Aduanas de Granada, Cartagena y Murcia, Promulgándose también el Arancel de 1492, que contenía al Almojarifazgo Mayor y el Almojarifazgo Menor. En 1783 el almojarifazgo queda suprimido al refundirse en los tributos establecidos en los aranceles de España.

3.- MEXICO.

Estamos de acuerdo con Bacon (11) cuando dice que: "La verdadera misión de la Historia consiste en presentar los acontecimientos mismos y dejar en libertad a cada cual para que haga las observaciones y deduzca conclusiones a su juicio". Atentos a tan acertada sentencia, en este inciso mencionaremos algunos aspectos legales del comercio prehispánico y, en orden cronológico, los ordenamientos y prevenciones jurídicos de importancia relacionados con la exportación, que fueron dictados desde la conquista del Imperio Azteca hasta nuestros días; incluiremos algunos datos de carácter económico; y, emitiremos algunas opiniones en relación a las repercusiones que tuvieron esas disposiciones en el Comercio Exterior de México.

Las exportaciones de México, como veremos, se han concretado a muy pocos productos: principalmente la plata y el petróleo. El primero ha llegado a todos los rincones del mundo quedando casi vacías las vetas del territorio nacional y, el segundo, en las últimas décadas, se convirtió en el eje de la economía del país al aportar el mayor número de divisas, pero a la vez requerir de grandes inversiones en su producción. Según nuestro punto de vista, escasa variedad de mercancías al exterior, pero la exagerada expedición de disposiciones legales rigiendo la exportación, caracteriza la historia de nuestras ventas a otros países.

Los antecedentes históricos de la exportación en el Derecho Aduanero Mexicano, los hemos dividido en cinco etapas fundamentales:

- A).- EPOCA PREHISPANICA.
- B).- EPOCA COLONIAL.
- C).- EPOCA INDEPENDIENTE.
- D).- EPOCA REVOLUCIONARIA.
- E).- EPOCA CONTEMPORANEA.

En relación con la primera época tenemos escasas noticias y, comprende los años anteriores a la llegada de los españoles hasta la conquista de la Gran Tenochtitlán, en el año de 1521. Dentro de la segunda consideramos el período de dominación española, que comprende desde el año antes citado hasta la consumación de la Independencia; la tercera, según nuestro criterio, desde el año de 1821 hasta el estallamiento de la revolución, incluyéndose el Porfiriato; la cuarta desde fines de 1910 a la conclusión del sexenio del General Lázaro Cárdenas del Río; y, la quinta, desde el inicio del sexenio del General Manuel Avila Camacho, en diciembre de 1940, hasta la fecha.

A.- EPOCA PREHISPANICA

Siglos antes de que llegaran los españoles al Nuevo Continente, ya existían relaciones culturales y comerciales entre pueblos de México y Centroamérica, funcionaba una gran organización comercial que comprendía desde el Altiplano Central del país, hasta lo que hoy constituye la República de Panamá, como lo confirman los estudios sobre los vestigios arqueológicos de la gran cultura Maya. La Península de Yucatán era importante exportadora de miel, cera, sal, henequén

en fibra y manufacturado, copal, colorantes de origen vegetal y maderas preciosas. En el trabajo sobre Estudios Indigenistas, Amalia Cardos de Méndez (12) señala que Chiapas proporcionaba añil, turquesa, cacao, pieles de animales y ambar. La región costera de Tabasco y Veracruz era el paso obligado de las mercancías que se enviaban desde el Altiplano Central a los diversos núcleos mayas, y dicha región costera era exportadora de jade, cacao y cierto tipo de conchas. De Guatemala el Altiplano recibía cerámica, algodón, lava volcánica y plumas de quetzal, y de Honduras cacao y alabastro manufacturado en vasos. De Oaxaca se enviaba también a los mayas cobre y oro en anillos. Los intercambios comerciales originaron rutas y centros comerciales que intervinieron en el desarrollo de esas culturas. (13)

En el pueblo Azteca el comercio evolucionó notablemente, a las personas dedicadas a dicha actividad se les denominaba pochtecas, los que tenían una situación privilegiada dentro de la escala social e intervenían, indudablemente, en las funciones del Estado.

Los pochtecas al regresar de los viajes, contaban sobre las bellezas y riquezas que habían observado en lejanas tierras, lo que motivaba poderosamente a los jefes de ese pueblo guerrero por extender sus dominios hasta esos lugares; su actuación fue relevante en las estrategias de los hechos bélicos, pues al haber estado en determinadas regiones, tenían conocimiento de rutas, situación geográfica, posibilidades económicas y defensivas de esos lugares, por lo que eran elementos idóneos para las avanzadas y el espionaje.

Según Eells y Walton Clarence (14) un principio regía las relaciones comerciales de los pochtecas y, en general, la vida del pueblo azteca: "IN CUALLI, IN YECTLI" lo que es deseable, lo que es recto. Dicho principio de carácter social, moral y legal significaba que era correcto que el hombre buscara lo que conviniere mejor a sus intereses; sin embargo, al mismo tiempo tiene la obligación de hacer lo que es recto y que al tener aplicación, no origine perjuicios a los demás

integrantes de la comunidad. De acuerdo con Fernando Vázquez Arminio (15), en el Imperio Azteca existieron normas exclusivas para las personas dedicadas al comercio, normas cuya fuente era la costumbre, y que constitufan lo que pudiera considerarse como el derecho mercantil de dicho pueblo.

Los pochtecas practicaban sus actividades en los tianquiztli o tianguis, lugares en donde se compraba o vendía todo tipo de mercancías. En esos centros el gobierno cobraba los tributos y, el no asistir a los mismos, era considerado como una ofensa al dios del comercio.

En el centro de Tenochtitlán había un gran mercado, pero cuando Tlaltelolco pasó a formar parte del Imperio Azteca su mercado desplazó en importancia al primero. Para darse una idea del gran movimiento que tenía el mercado de Tlaltelolco, cuyas características son narradas con admiración por Bernal Díaz del Castillo en la "Historia verdadera de la conquista de la Nueva España" (16), baste decir que diariamente acudían a él entre veinte y veinticinco mil personas y alrededor de sesenta mil los días de plaza mayor. Los conquistadores, al conocer dicho mercado, quedaron asombrados tanto por la magnitud, ya que era dos veces mayor que el de Salamanca, como por la organización comercial.

Junto a los tlanamacanime, pequeños y medianos comerciantes estaban las poderosas agrupaciones de pochtecas que practicaban el comercio exterior, como las de Tenochtitlán, Tlaltelolco, Chalco, Coyohuacan, Tetzcoco, Azcapotzalco, Xochimilco, etc., algunas de las que organizaban caravanas que incursionaban hasta América Central, llegando hasta lo que hoy son los territorios de Panamá y Costa Rica. Y se tenían relaciones comerciales con pueblos establecidos en el Sureste, en virtud de que ellos tenían mercancías y riquezas deseadas; mas, es de manifestarse, que también se tuvieron relaciones con pueblos ubicados en el Norte, como el tarasco que habitaba Michoacán.

Para la realización de las caravanas o expediciones se notificaba a los po-

chtecas para los que tuvieran deseos, participasen en ellas. Dos jefes dirigen la expedición en tiempo de paz, pero en período bélico solamente había una sola autoridad o jefe. En las caravanas viajaban los nahualtozomeca, individuos que además de comerciar practicaban el espionaje; los teyauallouanime, que sitian al enemigo; los tequanime o bestias fieras, etc. Estas expediciones se regían por el derecho consuetudinario originado en los pactos o acuerdos que eran efectuados entre esos diversos pueblos. "Estos pactos tenían carácter de bilateral entre los estados que los firmaban y la ejecución de los mismos se encontraba a cargo de los diferentes gobiernos de los lugares en los que se realizaban". (17)

Respecto de los comerciantes mayas, también ocupaban un buen lugar en la escala social, dedicándose a esta actividad personas importantes como los hijos de nobles; sin embargo, no existen antecedentes de que tuvieran injerencias en asuntos políticos y militares.

B.- EPOCA COLONIAL

Con el descubrimiento de América se abren nuevas rutas en el comercio internacional las que son aprovechadas por los países conquistadores, como España. Para desgracia de las colonias, durante los siglos XVI, XVII y primeras décadas del XVIII, la influencia del mercantilismo imperaba en la Metrópoli (18), la que procuraba, más que todo, el acumulamiento de riquezas, principalmente, de metales preciosos, pues como sabemos dicha teoría económica, considerada como eslabón entre la etapa medieval y el liberalismo, otorgaba a los mencionados metales un valor superior al de otros bienes, como si la riqueza de un país únicamente consistiera en el detentamiento del oro y la plata, por lo que acorde con esa influencia, para los peninsulares durante los tres siglos de dominación de la Nueva España el objetivo principal fue la extracción del mayor número de riquezas, como la plata, que fue encontrada en abundancia a lo largo y ancho de su territorio.

El comercio exterior de la Nueva España desde al principio fue limitado, pues la Metrópoli prohibió que lo practicara con otros países, además los únicos puertos habilitados para llevarlo a efecto fueron Sevilla y Cádiz en la Península Ibérica y Veracruz en la Colonia, puerto que ubicado estratégicamente en el Océano Atlántico sería el eje central de las relaciones comerciales con la Metrópoli. En el Océano Pacífico primeramente se abrió al comercio internacional el puerto de Barra de Navidad y después el de Acapulco, respecto del que tuvo que transcurrir mucho tiempo para que se le permitiera un limitado comercio con las otras colonias del Continente Americano y más de dos siglos (1734) para efectuarlo con las Filipinas.

La Corona Española al expedir gran cantidad de normas relativas al comercio con sus colonias tenía como finalidades primordiales: lograr el monopolio del comercio para los peninsulares, evitándose los riesgos naturales que pudieran presentarse y, protegerse de las naves enemigas y piratas que atacaban continuamente. Sobre el particular Elvia Arcelia Quintana Adriano (19) señala que: "Las bases poco adecuadas en las cuales se desarrolló en sus inicios del comercio de la metrópoli con Nueva España, no fueron el producto de una falta de atención a dicha materia, sino, por el contrario, un exagerado afán de regularlas y hacerlas benéficas para el pueblo de la metrópoli española".

Señala Guillermo Tardiff (20), que la gran cantidad de requisitos establecidos dificultaron la práctica del comercio entre la metrópoli y la Nueva España, agregándose a ello la prohibición de intercambiar un número considerable de mercancías; que tanto el Emperador Carlos V, como su madre doña Juana prohibieron expresamente el comercio de determinados objetos, imponiéndose severas penas al maestro de la nao que llevase monedas de oro y plata, piedras y perlas engastadas o por engastar, etc.

De nuestro país hacia España las mercancías que se exportaban fueron oro, perlas, ciertas piedras consideradas como esmeraldas, así como azúcar, cueros y sobre todo la plata.

Gran parte del comercio entre la Metrópoli y la Nueva España se llevó a cabo a través de la Casa de Contratación de Sevilla, la que fundada el 10 de enero de 1503, inició sus actividades como una empresa privada de los Reyes Católicos, para después funcionar como una especie de ministerio encargado de administrar el comercio entre la Metrópoli y la Colonia, dicha casa, además del cuidado de los intereses de la Corona, tenía otras importantes atribuciones como: la planeación y autorización de las expediciones y flotas dirigidas hacia el Nuevo Continente; armazón de naves; el otorgamiento de permisos para el ejercicio del comercio con las colonias; regulación de la emigración de los peninsulares que deseaban colonizar las nuevas tierras; imposición y recaudación de los tributos originados por el tráfico, etc.

La Universidad de Cargadores de Indias fue creada dependiendo de la Casa de Contratación de Sevilla y con jurisdicción para tener conocimiento de los problemas relacionados al comercio entre España y sus colonias y, a fin de que se desahogaran la mayor cantidad de casos en forma expedita, los cargadores nombraban al Tribunal que decidía sobre los asuntos planteados, el que estaba integrado por tres comerciantes, el prior o principal lo presidía y los otros dos tenían denominación de cónsules o magistrados consultores. (21)

El Consulado de México tenía funciones similares al mencionado Tribunal, encargándose de la resolución de los problemas que se presentaban dentro de la Colonia. Al principio conoció de conflictos suscitados en otras provincias como la Nueva Galicia, Yucatán, etc., ya que después fueron establecidos los consulados de Guadalajara, Puebla y Veracruz.

Como muchas naves que llevaban de la Colonia a España cuantiosos cargamentos, desembarcaban mercancías sin la autorización correspondiente en varios puntos de las costas de Portugal y España; además como era muy peligrosa la navegación debido al acoso de corsarios que infestaban el Océano Atlántico, fue creado el sistema de flotas, para que entre ellas hubiera vigilancia y ayuda recíproca; dicho sistema tuvo su origen en la Cédula Real de 16 de julio de 1561

(22), la que ordenaba: "que no saliese de Cádiz ni de San Lúcar nao alguna sino en flota, pena de perdimiento de ella y de cuanto llevase, y que cada año fuesen dos flotas con naos para Tierra-Firme y Nueva España, la una por Enero y la otra por Agosto con capitán y almirante, y que sobre la Dominica se apartasen las que fueran para Nueva-España, yendo el general con las de una provincia y el almirante con las de otra".

En el año de 1680, fue dictada Orden en el sentido de que en lo sucesivo las flotas entraran y saliesen a través del puerto de Cádiz, posteriormente el 8 de mayo de 1717, mediante Real Orden se dispuso que se trasladasen a dicho puerto los tribunales y oficinas de Indias que despachaban en Sevilla, lo que originó que Cádiz al tener el monopolio mercantil, se convirtiera en el principal puerto de España. (23)

Los principales tributos establecidos por la Metròpoli en relación con el comercio que efectuaba con la Nueva España fueron los derechos siguientes: de avería o havería; de almojarifazgo o portazgo; de toneladas y el de almirantazgo.

En el año de 1521, fue establecido el derecho de avería o havería, el que empezó a recaudarse en 1526, denominado en tal forma en virtud de que sus productos eran dedicados al pago de sueldos o haberes de la armada encargada de la persecución de los piratas que atracaban a las naves que regresaban del Nuevo Continente, el monto de este tributo al principio fue de 5% sobre el valor de los bienes enviados de la Nueva España a la península, sin que fuera concedida exención alguna. Este gravamen tuvo vigencia hasta el año de 1660, en que el Rey dispuso que las colonias más importantes pagaran los emolumentos de las naves que custodiaban las flotas. Después de un lapso que dejó de aplicarse dicho gravamen, en el año de 1732 de nuevo inició su recaudación con una cuota de 4%, sobre el oro y la plata que se enviaba a España.

El derecho de almojarifazgo o portazgo, se empezó a cobrar en Veracruz una vez que fueron nombradas las autoridades recaudadoras, que eran los empleados

de la caja real directamente responsables de su percepción. La tasa cobrada por las mercancías remitidas a Sevilla o Cádiz consistía en 5% respecto del valor de las mismas más un 10% por la alcabala de primera venta, teniendo algunas variaciones según fue pasando el tiempo. Cabe mencionar la exención que de este gravamen fue concedida respecto de ciertas mercancías, así mediante Real Orden de fecha 12 de mayo de 1772, fue eximido el algodón producido en estas tierras y mediante disposición de igual carácter de 23 de abril de 1774, se concedió exención respecto a las maderas, pimenta, palo de tinte, pescado salado, cera, carey, achiote y café. Este tributo denominado también diezmos del mar, al tener mucha importancia, originó que la Corona dictara numerosas cédulas a fin de regularlo. (24)

En el año de 1608 comenzó a cobrarse en España, el derecho de toneladas, en relación con las naves que practicaban el comercio con las colonias, para poder sufragar el sostenimiento de la Universidad o Cofradía de Navegantes o Mareantes, consistiendo al inicio en real y medio de plata por cada tonelada, aumentándose sobre ésta la media anata en el año de 1632. En tiempos posteriores aumentó considerablemente este tributo.

En relación al derecho de Almirantazgo Máximo Carvajal Contreras (25) manifiesta que: "Se estableció en favor al cargo de Almirante de Indias, dado a Cristóbal Colón y a sus descendientes, este derecho se equiparaba al de Almirante mayor de Castilla; consistía en el pago que hacían los buques tanto en la carga como en la descarga de mercancías, pagando un marco o cinco reales por cada cien toneladas. En 1547 se le dejó de pagar a los descendientes del Almirante de Indias, asignándoles una renta de diez y siete mil ducados que todavía en la mitad del siglo XIX se les pagaba con cargo a las cajas de la Habana, Puerto Rico y Manila. No obstante el derecho se siguió cobrando".

Con la misma denominación derecho de almirantazgo fue establecido tributo por Real Cédula de 1807, el que empezó a recaudarse en el Puerto de Veracruz con tasa de uno al millar, en relación a la exportación de la plata y 1% respecto

de los granos y vainillas.

También fueron recaudados en la Nueva España el derecho de alcabala de altamar, establecida en 1573 y el derecho de anclaje que cubrían las naves mayores a la entrada del Puerto de Veracruz desde 1762, tributos relacionados más bien con la importación. Por su importancia, a continuación mencionaremos las cédulas y otras disposiciones que, en relación con el tema objeto de nuestro estudio, fueron dictadas en la época colonial:

Cédula Real expedida por los Reyes Católicos el 6 de mayo de 1497, llamada Carta de Burgos, por medio de la que se concede la exención del almojarifazgo, respecto de las pertenencias de todas aquellas personas que vinieren a colonizar el Nuevo Continente.

Reales Cédulas de 15 de mayo de 1509, 14 de septiembre de 1519, 27 de abril de 1531 y 7 de agosto de 1535, disposiciones que normaron al principio las relaciones comerciales de España y sus colonias en América.

Cédula expedida el 15 de octubre de 1532 (26), por la que fueron dictadas las primeras disposiciones encaminadas a combatir el contrabando en la exportación, dicho documento decía lo siguiente:

"La reina-Presidente y oidores de nuestra audiencia y cancillería real de la Nueva España y a nuestros oficiales de ella, sabed: Yo he sido informada de que algunas personas moradoras, estantes y tratantes en esa Nueva España, llevan a vender algunas mercaderías habidas y producidas de los frutos de la tierra a otras partes de las demás Indias, Islas a tierra firme de mar Océano, y que so color de dizque son frutos de la misma tierra, intentan defraudar el almojarifazgo u otros derechos a nos debidos y pertenecientes de que nos seremos de servidos. Por ende yo os mando que luego que éstas veáis, proveáis como los dichos fraudes, cesen y no se hagan de aquí adelante por manera que nuestras rentas no se

disminuyan y que se cobre el dicho almojarifazgo, sin que en ello haya fraude de cautela alguna e non pagadas en de al".

Por medio de la Cédula Real dictada el 28 de febrero de 1543, quedó sin efecto la disposición dictada en 1497, que ordenaba que las personas que vinieran a poblar la Nueva España, no pagarían el almojarifazgo, ni otro tributo respecto de las pertenencias que trajeran de la Metrópoli y fue revocada por la notoria disminución de la renta del tributo.

El Virrey Martín Enriquez dictó órdenes para que en la recaudación de tributos que fuera llevada a efecto en Acapulco y Tehuantepec, respecto de las mercancías que fueran embarcadas hacia el Perú, Panamá y Nombre de Dios, se les gravara con 2 1/2% a la salida, y en 5% a la entrada, en los puertos de destino.

El 5 de abril de 1709 fue expedida la Real Cédula a través de la que se concretó la Ley para Galeones y Flotas del Perú y Nueva España, así como para barcos de registro que navegaran a ambas colonias. En el Capítulo VII fueron señalados los derechos que causarían la plata, el oro y frutos que fueren conducidos de todas partes del Nuevo Continente. En el puerto de Cádiz deberían cubrirse los derechos al ser entregados los metales. En el referido capítulo se establecía el 2% para el oro, el 5% para la plata y, en general, para las mercancías no señaladas, sobre el precio que tuvieran al tiempo de ser entregadas a los interesados. En esta ley fueron también establecidas las tarifas de los fletes. Nuevamente mediante Ley de 5 de abril de 1720, en relación con las mercancías procedentes de América fue establecido, generalmente, un derecho del 5%. (27)

En diciembre de 1731 y marzo de 1732, las urgencias de la Corona motivaron que el Comercio y Consulado de la Universidad de Cargadores de Indias presentaran diversas iniciativas al Rey Español, con el objeto de que aumentaren los ingresos, obteniéndose una respuesta positiva, ya que mediante Cédula de 18 de junio de 1732, fue aprobado el aumento de un 4% además de los derechos del

5% y de los fletes señalados en la ley de 5 de abril de 1720, relevándose a los comerciantes de la obligación de contribuir para los gastos del sostenimiento de las naves guardacostas, cuya función consistía en evitar que extranjeros practicasen el comercio.

El 8 de abril de 1734, fue dictada Real Cédula por medio de la que fue permitido al comercio de Manila enviar al puerto de Acapulco, la cantidad de quinientos mil pesos de principal y poder retornar cada año un millón, satisfaciéndose prorrateadamente por todo tributo un 17% deducido de la segunda cantidad, posteriormente, mediante Cédula de 18 de diciembre de 1769, fueron practicadas adiciones a la últimamente citada. Cabe también señalar que en dicho puerto se cobraba un 3 1/2% respecto de todos aquellos frutos que eran remitidos de la Nueva España a Filipinas. Miguel Lerdo de Tejada (28) en relación con estas exportaciones manifiesta: "El cargamento que a su regreso de Acapulco llevaba el galeón a Manila, se componía ordinariamente de algunos zurroneos de Cochinilla, cacao de Caracas y Guayaquil, vino, aceite y tejidos de lana de España, siendo siempre la plata la que formaba la mayor parte de los retornos, cuyas circunstancias, así como la de ir también casi todos los años en el galeón un no pequeño número de religiosos, eran el origen del dicho vulgar que había entonces en México, de que la nao de China no llevaba más que plata y frailes".

A fin de evitar el clandestino extravío del oro y prestar ayuda al ramo minero, el 1º de marzo de 1777, en el Prado, fue dictada Real Orden, acordándose establecer para todos los reinos de Indias los derechos del oro (incluso el de "Cobos" que se cubría en el Perú) un 3% al tiempo de quintarse en todo el Nuevo Continente, y un 2% a su introducción a la metrópoli, comprendiéndose en dicha cuota todos los derechos y arbitrios que en tiempos anteriores se pagaban respecto de tan preciado bien.

La Ordenanza o Pragmática del comercio libre, expedida por Carlos III de la Casa de Borbón, el 12 de octubre de 1778, es de trascendental importancia, ya que puso fin al sistema de flotas y termina con el monopolio de Sevilla y Cádiz

como únicos puertos de la Metrópoli para comerciar con las colonias, habilitándose para ello a los puertos de Sevilla, Málaga, Almería, Cartagena, Alicante, Alfacuz de Tortosa, Barcelona, Santander, Gijón, La Coruña, La Palma en Mallorca y Santa Cruz de Tenerife en Canarias, pocos años después también se concedió esa facultad a los puertos de Vigo y de Grao en Valencia. En esta Ordenanza se libera al comercio hasta cierto punto, ya que era clara la protección a los agricultores y productores ibéricos; la suplantación y mezcla de los géneros españoles con los extranjeros no estaba permitida; redujo o suprimió tributos aplicados en las colonias y a la vez que dictaba prohibiciones y castigos, otorgaba incentivos para los propietarios de naves que cargaren todos los espacios de las mismas con mercancías netamente españolas. Este ordenamiento tuvo una vigencia inicial de diez años y si se tenían buenos resultados se extendería por más tiempo, pero como en el año de 1788 muere Carlos III, fue difícil la continuación de la mencionada política comercial. Cabe decir que las nuevas medidas beneficiaron a la Nueva España once años después, pudiéndose comerciar libremente con Venezuela. En relación con la exportación de oro y plata, que de nuestro país se hacía a la Metrópoli el artículo 44 de la Ordenanza (29) señalada exponía:

"Artículo 44.- Por lo respectivo al oro y plata que en moneda y en pasta se trajeren a estos reinos de los de Indias, incluso el de Nueva España, he determinado moderar todos sus derechos a dos por ciento en él, con arreglo a la Cédula de 1º de marzo de 1777, que se halla en práctica, y se insertará en este reglamento, cinco y medio por ciento en la plata amonedada o en pasta, comprendido en esta cuota el arbitrio que corra el consulado de Cádiz, y que sólo ha de subsistir ceñido a medio por ciento, que lo está en el oro, Interin acaba de pagar los acreedores que prestaron sus caudales para urgencia de la corona a fines del siglo y principios de éste".

Las reales órdenes y circular de fechas 30 de enero de 1782, 6 de noviembre de 1802, 27 de octubre de 1804 y de 9 de octubre de 1817, constituyen valiosos antecedentes de las franquicias diplomáticas, pues en ellas se precisó que el plazo de seis meses de que disfrutaban los miembros del Cuerpo Diplomático y

sus cortes, para introducir al territorio de la Metrópoli sus pertenencias llevadas de las colonias, dicho término empezaba a contarse a partir de la fecha en que se hubiere realizado la primera introducción.

El período que comprende las dos últimas décadas del siglo XVIII y las dos primeras del siglo XIX es reconocido como el de mayor prosperidad de la Nueva España, ya que fue notable no tan sólo el desarrollo de la minería sino de la industria y agricultura.

En el Ensayo político de la Nueva España, Humboldt informa que las exportaciones de la Nueva España efectuadas de 1779 a 1791 ascendieron a 224, 052, 025 pesos, cantidad superior a la de 155, 160, 564 pesos, de las exportaciones hechas de 1766 a 1788. (30)

Lerdo de Tejada (31) manifiesta que de 1796 a 1820, o sea un período de veinticinco años, disponiéndose con datos fidedignos del movimiento comercial efectuado a través del puerto de Veracruz, resulta:

"...que la verdadera exportación en ellos fue de 428,534,288 pesos, mientras que la importación no ascendió más que á 194.229,460, de manera que las primeras subían anualmente á poco más de diez y siete millones, y las segundas a menos de ocho, formando ambas sumas un movimiento total de menos de 25,000.000 de pesos al año; y si a esto añadimos por último dos o tres millones por el comercio con las islas Filipinas y el poco contrabando que entonces se hacía, tendremos que todo el comercio marítimo de la Nueva España en aquella época no escedía anualmente de unos veintisiete millones de pesos".

C.- EPOCA INDEPENDIENTE

Las características del comercio exterior de los países de Latinoamérica en las primeras décadas del siglo XIX, son las mismas que existían a finales de la etapa colonial: exportación de metales preciosos y productos primarios e importación de manufacturas europeas. Este comercio resiente más adelante el embate del practicado por las ricas naciones del viejo continente y, posteriormente, por el de Estados Unidos de Norteamérica. El patrón comercial perdura con pocas variaciones hasta aproximadamente la séptima década de dicho siglo, ya que los cambios y la nueva estructura surgen en las tres últimas décadas del mismo. Por lo que respecta a nuestro país desde la recuperación completa del poder por Don Benito Juárez, y teniendo a Don Matías Romero como encargado del sistema financiero, ya se vislumbra un nuevo orden en el comercio exterior.

Entre los años de 1821 y 1875, período investigado por Inés Herrera Canales (32), las relaciones comerciales de nuestro país fueron principalmente con Europa y con los Estados Unidos de Norteamérica, secundariamente con el resto de América y Asia. Inglaterra y Francia fueron los países con los que se tuvieron los más intensos intercambios comerciales, seguidos de Estados Unidos y Alemania. Con estos cuatro países se efectuaba más del 80% del comercio internacional de México.

Los tratos comerciales con las mencionadas naciones fueron mantenidos e incrementados en este período, suspendiéndose respecto de Francia en 1838 y 1839 y con Estados Unidos de 1846 a 1848. Cabe señalar que de 1823 a 1836, esa clase de tratos, en relación con España, fueron suspendidos por haberse implantado una prohibición estricta.

Los ingresos del comercio exterior fueron tan importantes que constituyeron en el periodo señalado, la base de los presupuestos federales; sin embargo, su recaudación no era fácil ni suficiente para satisfacer las necesidades apremiantes del país que daba los primeros pasos libre del yugo conquistador, la deuda externa y variados problemas obstaculizaban la buena marcha de México, que iniciaba la búsqueda de su destino, la investigadora (33) antes citada manifiesta que:

"Las condiciones de inestabilidad política, la constante escasez presupuestaria, el desorden administrativo, la lucha por centralizar el poder, los continuos levantamientos contra las autoridades centrales y estatales, las intervenciones extranjeras, el contrabando, la venalidad de los funcionarios, la falta de personal de vigilancia en las oficinas de resguardo de los puertos y aduanas, los constantes cambios de aranceles, el bandolerismo, etc., afectaron el funcionamiento del comercio exterior y limitaron el control que se ejercía sobre él".

Una vez consumada la independencia de nuestro país, en el año de 1821, los primeros titulares de la hacienda pública tuvieron como preocupación fundamental la planificación del ramo, de conformidad con el nuevo esquema político. En el sistema aduanero el trabajo no fue fácil dada la enorme extensión territorial del Imperio y de la naciente República después, pero sobre todo, por la carencia de estudios previos de tan radical cambio jurídico llevado a efecto.

Ante lo complejo que se presentaba el ramo aduanal, la regencia no tuvo otra alternativa que aprovechar el Decreto de las Cortes españolas de 9 de noviembre de 1820, cuyos rasgos más relevantes fueron tomados en consideración en el Arancel General Interino para el Gobierno de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio, publicado por la Soberana Junta Provisional Gubernamental el 15 de diciembre de 1821, primer documento legal en el México Independiente, el que estaba compuesto de 5 capítulos, un arancel general y, en el último capítulo, en 12 artículos daba las instrucciones para la carga de mercancías de exportación.

Este arancel establecía que los jefes de las aduanas deberían remitir cada mes a la Dirección General de la Renta, un informe detallado de todos los cargamentos de importación y exportación, los tributos causados, el destino que se les hubiere dado, así como la existencia que quedare para el mes siguiente; que la operación de exportación empezaba cuando el capitán de la nave presentaba solicitud de instrucción ante el administrador de la aduana en la que señalaba: su nombre, el de su buque, tonelaje de éste y puerto de destino. Tratándose de co-

merciantes que pretendían exportar debían presentar factura de los bultos en la que señalaban cantidad y calidad de los mismos, nombre de la nave, capitán y destino. Por su parte, el Administrador nombraba a los vistas para que practicasen la clasificación arancelaria y cobraran los respectivos derechos, ordenándose luego el embarque, por último, elementos del resguardo aduanal y los vistas comisionados en el muelle hacían una confrontación antes de que las mercancías fueran subidas a bordo de la nave.

En el arancel general se establecieron los derechos de exportación que causaban el oro, plata, granilla, polvo de grana y las vainillas; asimismo, se estableció que, sin excepción, todos los demás frutos producidos en el país quedaban exentos del pago de los referidos derechos.

La soberana Junta Provisional Gubernativa con fecha 20 de enero de 1822, expidió las "Bases Orgánicas para la formación del Arancel que se establece provisionalmente" (34). Este documento fue publicado durante la regencia del Emperador Iturbide y tuvo vigencia hasta el año de 1827. En este arancel se hizo referencia a los derechos de exportación que deberían cubrirse respecto del oro y otras valiosas mercancías.

A través del Decreto de 10 de mayo de 1826, se trató de fomentar la exportación de productos nacionales, al otorgarse a éstos la exención de derechos, exceptuándose el oro acuñado y el oro labrado en piezas, el que causaría una cuota de un 2%, en tanto que la plata labrada y acuñada causaría el 3 1/2%.

El 16 de noviembre de 1827 fue expedido el primer Arancel de la administración republicana, constaba del 41 artículos, divididos en 5 capítulos, incluyéndose en el tercero las prohibiciones a la exportación. En este ordenamiento ya se habla de las aduanas fronterizas y no tan solo de las marítimas; al gravamen aduanero se le denomina por primera vez impuesto; fueron declaradas libres de todo gravamen aduanero la exportación de mercancías en forma similar al decreto señalado en el párrafo anterior, exceptuándose los metales preciosos indicados y,

entre las mercancías de exportación prohibida, fueron señalados los objetos considerados como monumentos o antigüedades mexicanas. (35)

A efecto de cubrirse el pago de dividendos de intereses y amortización de los préstamos extranjeros, con fecha 23 de mayo de 1828 fue expedido Decreto, estableciéndose que para dicho objeto se dedicaría la octava parte de los productos líquidos de las aduanas marítimas, así como el importe de los derechos de exportación del oro y de la plata acuñados, labrados o en pasta.

El problema de la deuda externa obligó también al gobierno de la República a expedir la Ley y el Reglamento de 19 de julio de 1828, por medio del que se permitió la salida del país en pasta del oro y la plata.

Entre 1821 y 1828, las mercancías que México exportaba primordialmente fueron metales, minerales y tinturas vegetales, en menor escala productos agrícolas, pecuarios, medicinas vegetales, fibras vegetales y otros. La plata acuñada y la grana cochinilla fueron los principales bienes enviados al extranjero; el primero constituía el 70% de la exportación anual y la grana cochinilla fluctuaba entre el 7 y el 38% anual.

De conformidad con la Memoria de la Secretaría de Hacienda (36), en los años treinta las aduanas marítimas eran las más importantes fuentes del erario, así en el periodo de 1º. de julio de 1833 al 30 de junio de 1834, por concepto de tributos aduaneros fueron recaudados \$8'787,427.00.

El Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de 11 de marzo de 1837 sustituyó al de 16 de noviembre de 1827, estructurado en 8 capítulos, señaló los puertos habilitados para el comercio exterior (37). Desde el punto de vista arancelario este arancel dicta disposiciones similares al anterior, así en el capítulo quinto fue regulada la exportación de mercancías nacionales precisándose que éstas estaban exentas de todo gravamen aduanero, con excepción del oro y

la plata en formas diversas ahí mencionadas que pagarían derechos del 2 hasta el 4 1/2%; prohibiéndose únicamente la exportación del oro y de la plata en pasta o en piedra y polvillo, los monumentos y antigüedades mexicanas, así como la semilla de cochinilla. Los puertos habilitados para el comercio exterior fueron los siguientes: Sisal, Campeche, Tabasco, Veracruz, Santa Ana de Tamaulipas y Matamoros, en el Seno Mexicano. Acapulco y San Blas, en el Mar del Sur. Guaimas en el Golfo de California y Monterey en el Mar de la Alta California. Como la aplicación de las disposiciones de este ordenamiento diera origen a muchas dudas, a través de la Circular dictada el 14 de noviembre del propio año, fueron dadas las aclaraciones y reglas que deberían acatarse para el debido cumplimiento del mismo.

Con el fin de unificar la legislación aduanera, el 30 de abril de 1842 fue expedido el Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas (38), contaba con 159 artículos divididos en 13 secciones, ocupándose la novena de la exportación, ha sido considerado como casuístico y confuso en muchas de sus disposiciones. En este Arancel se facultó el Presidente de la República para que con su Consejo de Ministros resolviera, en definitiva, en relación con las dudas presentadas en la aplicación del mismo y por primera vez, se manifiestan los lineamientos y fines perseguidos con su expedición. Expedido durante el gobierno centralista de Antonio López de Santa Anna, este ordenamiento siguió los lineamientos del que substituía.

El 26 de septiembre de 1843 fue expedido otro Arancel de Aduanas Marítimas y Fronterizas (39), el que dedicó una de sus secciones a la exportación y, entre los productos que deberían cubrir gravámenes en esta operación, además del oro y la plata, fue incluido el palo de tinte con una cuota de 6%. Este arancel de estructura similar al anterior, habilitó para el comercio exterior a los puertos de Matagorda, Velasco y Galvestone, ubicados en el Golfo de México,

Nuevo Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas fue expedido el 4 de octubre de 1845, constaba de 174 artículos y 17 secciones (40), dedicando

una a la exportación y la relacionada al cobro de los denominados derechos comprendía una clasificación más amplia que los anteriores aranceles. Fueron habilitados para el comercio exterior los puertos de Tampico, en el Seno Mexicano, y el de San Blas en el Mar del Sur y se declara que los puertos de Matagorda, Velazco y Galvestone serán reabiertos al comercio exterior cuando obedecieran de nuevo al gobierno nacional, ya que estaban comprendidos en el territorio afectado por la guerra con el país del Norte. De gran importancia fue la disposición sobre la integración de la Junta de Aranceles que, entre otros asuntos, podría conocer: cuando el problema tratara sobre el derecho que correspondiera a alguna mercancía extranjera que hubiese sido importada, o sobre algún producto nacional que se fuere a exportar, y cuando la cuestión versare sobre alguna mercancía cuya importación o exportación estuviere prohibida. La Junta era un cuerpo meramente consultivo que proponía resoluciones al Ejecutivo.

Con el tratado de Paz de 1848, que finaliza la guerra entre México y el país del Norte, además de perderse más de la mitad del territorio nacional origina problemas en la administración hacendaria y, sobre todo, en el ramo de aduanas iniciándose a partir de ese año la expedición de una serie de disposiciones referentes a la nueva franja fronteriza, tratándose de evitar el contrabando procedente del Norte y, el año siguiente, el 24 de noviembre es dictado el Reglamento de Aduanas Marítimas, Fronterizas y de Cabotaje, que sustituye al de 29 de julio de 1829, de importancia en virtud de que habilita puertos para el comercio exterior y establece aduanas fronterizas.

El 1° de junio de 1853, fue expedido un nuevo Arancel de Aduanas Marítimas y Fronterizas (41), constaba de 159 artículos y contenía un capítulo dedicado a la exportación. Este ordenamiento en lo general, siguió los lineamientos del anterior de 1845; habilita para el comercio exterior los puertos de Sisal, Campeche, San Juan Bautista de Tabasco, Veracruz, Tampico de Tamaulipas, Matamoros, Acapulco, Manzanillo, San Blas, Mazatlán y Guaymas y declara como aduanas fronterizas a Matamoros, Presidio del Norte, Paso del Norte, Comitán y Tuxtla Chico, estas dos últimas en la frontera Sur.

El 31 de enero de 1856, fue expedida la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de la República Mexicana (42), primera en el México Independiente, constaba de 35 artículos y vino a resolver las dudas y divergencias planteadas en ese tiempo sobre el comercio exterior. En el artículo 23, en forma clara señaló, entre otros, como casos de contrabando: la exportación clandestina de dinero, metales y productos del país que estuvieran expresamente prohibidos o sujetos al pago de derechos; la suplantación en cantidad y calidad de mercancías que manifestadas en forma legal pagarían mayor tributación; y la disminución en el peso o medida de las mercancías, siempre que esto originara un cobro menor en los derechos. La novedad en este ordenamiento fue que contenía tres modelos o ejemplares de documentos; el primero se refería a la relación de equipajes de los pasajeros; el segundo al manifiesto general de mercancías y, el tercero, a la factura de las mismas. Los derechos señalados en este arancel fueron el ad-valorem que se fijaba sobre el valor factura o aforo y el de cuota fija; en relación con las naves debían cubrirse los de tonelaje, pilotaje anclaje y faro, tanto a la entrada como a la salida; prohibiéndose que cualquier autoridad general, local o municipal recaudara otros derechos.

A mediados del siglo XIX, la exportación de mercancías nacionales era similar a la de la tercera década. Se continúa enviando al exterior, principalmente, metales preciosos y, en menor cantidad, productos agropecuarios, medicinas y tintas vegetales; aproximadamente, el 90%, lo constituye la exportación de metales. Los productos que más se exportaban fueron la plata y el oro acuñados que en 1856 representaron, en conjunto, el 92% del total exportado. Los productos no minerales materia de exportación eran la grana cochinilla, la vainilla y las pieles de animales.

De gran trascendencia para la vida nacional fue la promulgación de la Constitución de 1857, la que en materia de comercio exterior señaló a la Federación como la única facultada para gravar la importación, exportación o el tránsito de mercancías por el territorio nacional, prohibiéndose a las entidades federativas gravar directa o indirectamente la entrada y salida a su territorio de mercancías

nacionales o extranjeras, así como el establecimiento de aduanas locales.

Con el triunfo de don Benito Juárez sobre los invasores franceses en 1867, fue emprendida de nuevo en el país la organización hacendaria por don Matías Romero, titular de la Secretaría de Hacienda quien, en 1868, señalaba en la Memoria presentada al Congreso de la Unión (43), que las aduanas marítimas constituían el ramo más productivo de las rentas federales, por lo que procedía reorganizarlas y hacerlas depender exclusivamente de dicha dependencia.

El 4 de junio de 1870 fue expedido el Reglamento del Contra- Resguardo, organismo creado para impedir el contrabando, por lo que se recomendaba estrecha vigilancia en las exportaciones de moneda y metales preciosos.

Con notable influencia del hacendista antes mencionado, y gobernando aún al país don Benito Juárez, fue expedido el 1º de enero de 1872 otro Arancel (44), del que se adujo proporcionaría, entre otras, las siguientes ventajas:

1a.- Refundir en una sola cuota los diversos derechos que con varias denominaciones pagaban las mercancías nacionales que se exportaban ...

10a.- Otorgamiento de franquicias al comercio extranjero, dándose facilidades para la exportación de productos nacionales y apertura de las costas nacionales al comercio de exportación.

11a.- Como consecuencia de lo anterior, autorización de la exportación de metales preciosos en pastas ...

13a.- Simplificación de las operaciones aduaneras en beneficio del comercio internacional....

14a.- Adopción del Sistema Métrico Decimal.

Dicho Arancel integrado por 112 artículos, agrupados en 25 capítulos, dedicó el XVII a la exportación, volviéndose en esta operación al sistema de conceder la exención de tributos aduaneros a la exportación de productos nacionales, exceptuándose las pastas de oro y plata, y prohibiéndose la exportación de antigüedades mexicanas.

Es de hacer notar que a este Arancel se le acompañó del Reglamento de Aduanas Marítimas y Fronterizas, que constó de 213 artículos, agrupados en 9 capítulos, ocupándose el VIII de la Exportación y el IX de la Exportación de metales preciosos, aduciéndose que con la duplicidad de ordenamientos se trataba de separar, aunque no totalmente, la tramitación aduanal del funcionamiento característico de las Aduanas. Este Reglamento señaló los puertos habilitados para el comercio exterior, las aduanas fronterizas y los puertos de cabotaje. Los puertos habilitados en el Golfo de México fueron: Campeche, Coatzacoalcos, Frontera, Isla del Carmen, Matamoros, Progreso, Tampico, Tuxpan y Veracruz. En el Océano Pacífico: Acapulco, Guaymas, La Paz, Mazatlán, Manzanillo, Puerto Angel, Salinas Cruz, San Blas, Soconusco y Tonalá. En la frontera Norte: Altar, Babispe, Camargo, Frontera, Monterrey, Laredo, Mier, Magdalena, Matamoros, Ojinaga, Paso del Norte, Piedras Negras y Reynosa; y en la frontera Sur, Zapaluta.

Después de don Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada ocupa la Presidencia de la República durante el período 1872-1876, notándose con estos dos ilustres gobernantes, el asentamiento del país en todos los órdenes y vislumbrándose ya, una nueva estructura en el comercio exterior.

El 15 de marzo de 1873, fue celebrado convenio entre el Ministerio de Fomento y la Compañía Limitada del Ferrocarril Mexicano, estipulándose una rebaja en los fletes de mercancías de exportación en el itinerario de México a Veracruz. (45)

Durante el período de Lerdo de Tejada, las exportaciones de productos mexi-

canos son similares a las del principio del México Independiente y de 1856, predominan las de los metales y minerales y en forma secundaria se exportan productos agrícolas, medicinas, vegetales, tintas, fibras y pecuarios. El principal producto enviado al extranjero es la plata acuñada que representaba más del 50% de las exportaciones anuales.

La composición de las ventas de México a otros países en el lapso comprendido entre la consumación de la independencia y la caída de Lerdo de Tejada en 1876, podemos afirmar que fue simple y sin cambios notables, lo que más se exportó fueron los metales preciosos y, en menor escala, productos primarios no duraderos. Al final del período señalado, la exportación de bienes de consumo y de producción, aumentó aceleradamente y, algunos de ellos, logran obtener verdadera importancia, como en el caso del azúcar, café, maderas, pieles curtidas y henequén y, como en la Colonia, la plata fue el producto de mayor relevancia enviado al extranjero, representando los dos tercios de toda la exportación de ese período, por lo que la producción y ventas de dicho metal, eran el termómetro de la economía de nuestro país y lo hacían dependientes del mismo, Inés Herrera Canales (46) al referirse a esta situación señala que:

"El carácter monoexportador de México que dependiera directamente de las fluctuaciones del precio de la plata en el mercado internacional (el que aparentemente le fue favorable en estas fechas), tanto por su condición de exportador de plata como por su calidad de deudor de las naciones europeas. Asimismo se vió supeditado al mercado externo para el aprovisionamiento del azogue, producto fundamental en el beneficio de la plata".

De acuerdo con lo antes señalado por la investigadora, nuestra economía estuvo muy ligada a Inglaterra, Alemania y Francia, así como a Estados Unidos.

En el período provisional de don Porfirio Díaz (1877-1880), fueron emitidos en los meses de junio y julio de 1879, respectivamente, "la Ley para la Represión

del Contrabando y el Reglamento para que los derechos por la exportación de dinero puedan ser pagados en los puertos o en el lugar de la extracción voluntad del contribuyente" (47). Y, con el ánimo de reunir en un solo ordenamiento, la gran cantidad de disposiciones dictadas, relativas a la materia arancelaria, con fecha 8 de noviembre de 1880 fue expedido otro Arancel de Aduanas Marítimas y Fronterizas, similar a los anteriores y con un rubro denominado "de la exportación" dejando al reglamento, que posteriormente se expediría, la regulación de aspectos importantes del mismo; sin embargo, ese reglamento, jamás tuvo existencia legal.

Dada la importancia del transporte por ferrocarril a fines del siglo pasado, hemos de mencionar el "Reglamento de la Ley de 25 de marzo de 1884 sobre el tráfico y despacho aduanal de las mercancías que conduzcan los ferrocarriles internacionales de la República", ordenamiento expedido el 10 de junio del año señalado, que contenía un capítulo denominado "De la exportación de productos para ser reimportados"; la Ley que se reglamentaba había dado origen en el país a las aduanas interiores.

Recién iniciado el porfiriato, el 24 de enero de 1885, fue expedida la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas (48), caracterizada por lo extensa, fue producto de estudios previos efectuados por una junta de aranceles; estaba dividida en 15 capítulos y como anexo traía la Tarifa General de Derechos, así como el vocabulario para la aplicación de la misma; sin embargo, su vigencia fue efímera. En la misma fecha mediante Decreto, fueron abiertas al comercio exterior puertos y aduanas fronterizas. El 21 de marzo del año señalado fue establecida la "Gendarmería Fiscal", con la finalidad de evitar, en la frontera Norte, el contrabando de mercancías en la importación y en la exportación; por último, en el multicitado año la Circular de 4 de julio dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, constituye el primer antecedente de las maquiladoras en el país. (49)

El 1º de marzo de 1887, fue expedida nueva Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas (50), estructurada en 17 capítulos y 450 artículos, contaba, además, con dos nexos, el número uno contenía la Tarifa General de Derechos y, el número dos, el vocabulario o repertorio para la aplicación de la misma. Respecto a la

exportación fueron declaradas libres de derechos todas las mercancías, exceptuándose las que en dicha ley se gravaren o posteriormente fueran gravadas; sin embargo, los exportadores estaban obligados a la formulación de un pedimento de embarque. Fue tratada con claridad la situación de las mercancías en tránsito y de la reimportación y reexportación de las mismas. En este ordenamiento con precisión son señalados los momentos en que empezaban las operaciones de importación y exportación, y en que momento regirían las normas legales para la determinación del pago de tributos y aplicación de sanciones; las infracciones fueron divididas en delitos, contravenciones y faltas; el delito de contrabando era cometido cuando se importaban o exportaban mercancías sujetas al pago de derechos, sin que fuera cubierto el mismo, y sin el consentimiento o intervención de las autoridades del ramo; el contrabando era calificado cuando se efectuaba clandestinamente, o en el caso de que fueran empleados medios violentos.

El 12 de junio de 1891, fue publicada Nueva Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas (51), la que empezó a tener vigencia el día 1º de noviembre de ese año. Este ordenamiento con lineamientos similares al anterior, era más extenso y claro en los conceptos; estaba formado por 23 capítulos, 705 artículos y fueron anexados 54 modelos de documentos oficiales y una tabla de equivalencias de monedas extranjeras respecto del peso mexicano; también fue anexada la relación de aduanas y secciones aduaneras autorizadas para funcionar. Dicha ordenanza denominó al capítulo noveno "De la exportación en general"; señaló que las operaciones legales que podían practicarse con las mercancías eran la importación, la exportación, la reexportación, el tránsito y el depósito; por primera vez fue establecido que las mercancías responderían directamente ante el fisco federal, respecto del pago de sus derechos y penas pecuniarias en que pudieran incurrir los consignatarios; el contrabando fue tipificado como el delito que se cometiera o intentara cometer al importar o exportar mercancías, aún cuando fueren de las que no causaban tributación, eludiéndose la intervención de las autoridades fiscales, bien fuera porque se practicara por lugares no sujetos a vigilancia, o se hiciera clandestinamente, o bien porque fuera hecho con violencia. Esta ordenanza de 1891, estuvo vigente casi cuarenta años, ya hasta que en 1930 fue expedido nuevo ordenamiento aduanal. Las adua-

nas citadas por dicho ordenamiento en el Golfo de México, fueron: Veracruz, Progreso, Campeche, Isla del Carmen, Frontera, Coatzacoalcos, Tuxpan, Tampico y Matamoros (fronteriza y marítima). En el Océano Pacífico: Todos Santos, Bahía de Magdalena, San José del Cabo, La Paz, Santa Rosalía, Guaymas, Altata, Mazatlán, San Blas, Manzanillo, Acapulco, Puerto Angel, Salina Cruz, Tonalá y Soconusco (marítima y fronteriza). En la frontera Norte: Camargo, Matamoros (fronteriza y marítima), Mier, Laredo, Guerrero, Ciudad Porfirio Díaz (antes Piedras Negras), Ciudad Juárez (antes Paso del Norte), Palominas, Nogales, Sásabe y Tijuana. En el Sur: Zapatula.

En la exposición Internacional de Chicago de 1893, llaman la atención los productos naturales e industriales mexicanos, por lo que luego se trató de promover la producción de artículos de exportación, para así colaborar en la disminución de la depreciación de la moneda y evitar perjuicios al erario y al comercio exterior.

De gran importancia y trascendencia fue la abolición de las alcabalas en el país durante el ejercicio de 1895 a 1896, lo que influyó en el sistema aduanero, pues fue suprimida la Administración Principal de Rentas del Distrito Federal, que ejercía atribuciones de aduana de importación, por lo que el 12 de mayo de 1896, fue expedido el Decreto que estableció una aduana de importación en la Ciudad de México, como auxiliar de las aduanas marítimas y fronterizas ligadas por vías férreas a la capital, para el despacho de mercancías de procedencia extranjera. (52)

En 1897, gracias al aumento de exportaciones de productos minerales, y los tributos establecidos para sustituir a las alcabalas, ya es notorio el crecimiento de la riqueza hacendaria. En este mismo año fue modificada la Ley de Impuesto sobre el oro y la plata, suprimiéndose algunos obstáculos que dificultaban la circulación y exportación de dichos metales.

Por decreto publicado en el "Diario Oficial" de 19 de febrero de 1900,

se estableció de nuevo la Dirección General de Aduanas, la que fue dividida en seis secciones, encomendándose a la 2a. la revisión de la recaudación de los impuestos por importaciones y exportaciones, y a la 3a. lo relacionado a la estadística de dichas operaciones.

El 4 de agosto de 1902, mediante Reglamento, se regula la exportación de tejidos nacionales, otorgándose facilidades a los exportadores de tejidos de algodón; en 1905 fue gravada la exportación de moneda de plata del cuño nacional, que influyó en la mejora del cambio respecto del exterior; y, en 1908, la Secretaría de Fomento dictó disposiciones tendientes a impulsar las industrias que producían mercancías de exportación, como el perfeccionamiento del mecanismo de los bancos.

Hemos de reconocer que en el porfiriato (1884-1911), nuestro país recibió muchas inversiones extranjeras encausadas, principalmente, a la minería y al levantamiento de vías férreas (53). El incremento de este tipo de vías de comunicación repercutió en el desarrollo de algunas actividades y en el acercamiento con mercados extranjeros, sobre todo con el de Estados Unidos. Esas vías incrementaron la producción y exportación de metales preciosos e industriales, en menor escala de productos agropecuarios; la producción de bienes intermedios y de consumo se vió favorecida al aumento de la exportación. No obstante los esfuerzos de don Porfirio Díaz, para lograr la consolidación del desarrollo, ello no fue posible, ya que la rama agropecuaria no exportadora avanzó lentamente y las limitaciones del pequeño mercado interno detuvieron el destape industrial. Pésima distribución del ingreso, formación de una casta aristocrática, olvido del mejoramiento de las grandes masas y otras causas por todos conocidas, provocaron el estallamiento de la Revolución que afectó gravemente a la economía nacional y, en particular a la exportación.

D.- EPOCA REVOLUCIONARIA.

Del final de 1910 a 1917, lapso en que acontecen los principales hechos armados de la Revolución, el desarrollo económico del país fue seriamente afectado y, desde luego, el comercio exterior sufrió reveses considerables, agravándose dicha

situación por los efectos de la Primera Guerra Mundial; sin embargo, al incrementarse los precios de la plata y el petróleo en el mercado internacional, nuestro país aún con los obstáculos mencionados aumentó las exportaciones de dichos productos, enviándose también al exterior, en menor cantidad, oro y productos naturales como caucho, café, henequén, garbanzo, raíz de zacatón y pieles sin curtir.

De conformidad con el informe estadístico publicado en el Diario Oficial de 31 de mayo de 1912, el valor de los productos exportados por nuestro país en el mes de abril anterior fue de \$21,064,154.20, cantidad aproximada, ya que varias aduanas no enviaron los correspondientes datos.

En 1913, durante la administración del usurpador Victoriano Huerta, la exportación del oro fue gravada con un 10% de su valor y, además, a fin de evitar problemas en el régimen monetario se prohibió la exportación de monedas del mismo metal y de plata.

Los Constituyentes de 1917, consideraron conveniente asignar a la Federación y al Congreso de la Unión facultades privativas en la importante y delicada materia de regulación del comercio exterior, por medio de los impuestos de importación y exportación, gravámenes que de acuerdo con el Dr. Máximo Carvajal Contreras (54): "...no pueden ni deben quedar en la esfera estatal; pues las autoridades locales están desconectadas y carecen de visión de conjunto de la economía financiera del país, necesaria para definir la política de protección o de libre cambio que convenga seguir". Continúa señalando el autor, que de conformidad con el texto original de la Carta Magna vigente, en el artículo 73 fracción IX, otorgaba facultades al Congreso para la expedición de aranceles "sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones". La fracción V del artículo 117, sostenía que las entidades federativas no podrán "prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera"; en la fracción siguiente, la VI, continúa la prohibición en cuanto a: "... gravar la circu-

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

El artículo 118, en la fracción I agregaba que: "... ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones". En el artículo 131, con toda claridad se otorgaba en exclusividad, como una 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 motivo de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos, cualesquiera que sea su procedencia ...".

Los principios anteriores norman el comercio exterior de México hasta la fecha.

En Decreto de 15 de febrero de 1918, por primera vez son establecidos los derechos y obligaciones de los agentes aduanales publicándose el respectivo reglamento el 10 de mayo siguiente. Mediante circular de 10 de setiembre del referido año, fueron dictadas reglas que indicaban la forma en que deberían presentarse tanto minerales como metales en la exportación, indicándose las intervenciones del causante exportador, el vista y el administrador de la aduana.

En el año siguiente, el 7 de enero de 1919, fue expedido decreto que estableció un impuesto del 15% adicional sobre el monto total de los derechos arancelarios, en relación con las mercancías que se importaran o exportaran por vía postal.

Durante el régimen del Gral. Alvaro Obregón (1920-1924), en la exportación fue suprimido el previo permiso de la Secretaría de Hacienda, lo que facilitó a los interesados dicha operación, además, para lograr la nivelación del costo de la producción del petróleo, fueron creados nuevos impuestos respecto de la exporta-

ción de dicho producto y sus derivados.(55)

Por fin, después de casi 40 años de pasividad legislativa en materia de comercio exterior, gobernando al país el presidente Plutarco Elías Calles el 18 de abril de 1928, fue expedida la "Ley Aduanal", la que se publicó en el Diario Oficial de 31 de mayo de 1928, señalando en el transitorio único que comenzaría a surtir sus efectos el 1o. de septiembre del mismo año.

Entre las modalidades contenidas disponía la supresión de las facturas consulares, lo que motivó problemas para entrar en vigor; sin embargo, la verdad es que dicho ordenamiento jamás tuvo vigencia.

Como no estuvo en vigor el ordenamiento antes referido, el 30 de diciembre de 1929 fue expedida otra Ley Aduanal, la que se publicó al día siguiente en el Diario Oficial, o sea el 31 del mismo mes y año, indicándose en el artículo 1º transitorio, que dicha ley entraría en vigor el 1º de enero de 1930.

Entre los objetivos que se persiguieron con esta ley fueron reformar completamente los diversos trámites, pero sobre todo, lograr la modernización y simplificación de los precedimientos para el despacho de mercancías en las aduanas, pues las disposiciones contenidas en la ordenanza de 1891, resultaban obsoletas, dado el tiempo, los adelantos en la ciencia y en la técnica y, desde luego, en las comunicaciones; el Ing. Pascual Ortiz Rubio (56) se refirió a dichas finalidades y otros aspectos en el Informe Presidencial de 1º de septiembre de 1930, al manifestar:

"La nueva Ley Aduanal había venido estudiándose desde el año próximo anterior, y su expedición se retardó por el deseo de que estuviese definitivamente preparada la Nueva Tarifa de Importación. Como ambas disposiciones se complementan y su reforma y ejecución simultáneas eran de positiva utilidad para el comercio exterior, entraron en vigor juntamente el 1º de enero del corriente año, en sustitución de la antigua Ordenanza General de Aduanas y de la tarifa arance-

laría anterior.... Con un criterio semejante al que ha inspirado la tarifa que grava los artículos y productos de importación, se prepara en la actualidad un proyecto de tarifa para las exportaciones, a fin de impulsar la salida de nuestros productos al exterior ... El gobierno mexicano ha considerado necesario estudiar con todo detenimiento las reformas de nuestra Tarifa de Importación y fijar la tendencia, por lo que hace a la Tarifa de Exportación que se prepara, basados dichos estudios en nuestras propias conveniencias únicamente, e inspiradas en el ánimo de proteger artículos de producción nacional que actualmente luchan en nuestros mismos mercados contra los artículos similares de importación y, al propio tiempo, de impulsar la exportación de aquellos productos cuyo consumo en los mercados del norte permita soportar las nuevas tarifas ...”

De conformidad con el artículo 2º transitorio, de la nueva Ley Aduanal (57) derogó a la expedida el 18 de abril de 1928 y a la Ordenanza General de Aduanas de 1891, constó de 742 artículos y 18 títulos, trató temas que no habían sido abordados por los anteriores aranceles y ordenanzas, y en su estructuración fue practicada una verdadera codificación. Como novedad contiene disposiciones que norman la participación de los agentes aduanales en el despacho aduanal y del tráfico de mercancías por las vías aéreas y postal; tratándose también por primera vez de las importaciones y exportaciones definitivas y temporales. Los capítulos que trataron en forma directa sobre la operación de exportación formaban parte de los títulos siguientes:

TITULO TERCERO.- Del tráfico marítimo.

CAPITULO IV.- Del tráfico de altura a la salida de los buques:

Sección I.- Con motivo de exportación.

Sección II.- Con motivo de reexportación.

TITULO CUARTO.- Del tráfico terrestre.

CAPITULO II.- Del tráfico que se practica con motivo de la importación o de la exportación.

CAPITULO V.- Del tráfico que se practica con motivo del retorno de mercancías anteriormente exportadas.

CAPITULO VI.- Del tráfico que se practica con motivo de la reexportación de mercancías.

TITULO SEPTIMO.- De las operaciones definitivas con las mercancías en tráfico marítimo.

CAPITULO II.- De la exportación común.

TITULO OCTAVO.- De las operaciones definitivas con las mercancías en tráfico terrestre.

CAPITULO II.- De la exportación común.

TITULO DECIMO.- De las operaciones con las mercancías en tráfico postal.

CAPITULO II.- De la exportación postal.

TITULO UNDECIMO.- De las operaciones temporales de que pueden ser objeto las mercancías.

CAPITULO IX.- Exportación temporal de vehículos y de animales de carga, tiro o silla.

CAPITULO X.- Exportación para reimportar.

CAPITULO XI.- Reexportación de efectos extranjeros.

El Reglamento Interior de la Dirección General de Aduanas fue expedido con fecha 18 de noviembre de 1931, señalándose entre las dependencias exteriores: las oficinas aduanales de importación y exportación postal.

También en el régimen de Ortiz Rubio se creó la Comisión Nacional de Exportación, la que tuvo como finalidad el estudio de la producción nacional, de los mercados externos, de los créditos y seguros apropiados, para así planificar la exportación y lograr avances en ella; en la formación de dicha comisión intervinieron la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo y la de Relaciones Exteriores. (58)

De 1922 a 1928, a la baja de los precios, fue reducida la producción y exportación del petróleo, así como de la plata y otros minerales. La gran depresión castigó severamente a la economía del país, al grado que el comercio exterior se redujo en un 60%; las exportaciones, en 1932, disminuyeron a una tercera parte del valor que tenían en 1929.

La Ley Aduanal de 19 de agosto de 1935, publicada en el Diario Oficial el día 31 siguiente, contenía 435 preceptos agrupados en 18 títulos; ocupándose de la operación materia de nuestro estudio los siguientes capítulos:

Título Séptimo denominado "Operaciones definitivas en los tráficos marítimo y terrestre": Capítulo I.- Importación y exportación; Capítulo II.- Importación y exportación de mercancías en pequeñas cantidades.

Título Octavo dedicado a las "Operaciones definitivas en Tráfico aéreo":
Capítulo II.- Importación y exportación.

Título Noveno denominado "Operaciones definitivas en tráfico postal":
Capítulo II.- Importación y exportación.

Título Décimo dedicado a las "Operaciones temporales": Capítulo X.- Exportación temporal de vehículos y animales de carga, tiro o silla; Capítulo XI.- Exportación temporal de mercancías nacionales o nacionalizadas, para depósito en el extranjero; Capítulo XII.- Exportación temporal de objetos para su reparación o compostura en el extranjero; y Capítulo XIII.- Exportación temporal de muestras y de efectos o animales, para su exposición.

Es de hacer notar que en este ordenamiento ya no se trata, como en la ley anterior, de derechos sencillos y adicionales, sino con más exactitud a los primeros los llama impuestos y multas a los segundos.

El artículo 1º. transitorio de la Ley que nos ocupa, dispuso que la misma surtiría sus efectos a partir de la fecha de vigencia del respectivo Reglamento. Ahora bien, dicho reglamento publicado en el Diario Oficial de 27 de diciembre de 1935 y, de acuerdo con su propio artículo 1º. transitorio, entró en vigor el primero de enero de 1936, día en que, por lo tanto, empezó a surtir efectos la referida Ley aduanal. El Reglamento fue dividido en 18 títulos que contenían 597 artículos, incluyéndose 172 modelos de formas oficiales.

En el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1935, fue publicada la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la que en el artículo tercero señaló, entre otras, como funciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la de responsabilizarse de la Junta Consultiva de Tratados de Comercio, y de las exposiciones de carácter internacional; en el artículo sexto se dispuso que la Secretaría de la Economía Nacional participara en la venta de primera mano, en el caso de que ésta fuera hecha por productores directamente a comerciantes de otros países; también se dispuso que esta última Secretaría se encargara del comercio interior y exterior del país, así como de los concursos, ferias y exposiciones industriales y

comerciales.

La Administración General del Petróleo fue creada en 1937, con el objeto de regular el mercado interno y la exportación del petróleo y productos derivados.

El 8 de junio de 1937, fue legalmente constituido el Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. (59), cuyos fines serían la promoción, desarrollo y organización del comercio exterior del país. El objeto de la sociedad era especificado en la cláusula primera del acta constitutiva, cláusula que fue reformada el 25 de julio de 1950, y el 19 de septiembre de 1968, en esta última reforma fue señalado con toda claridad que la finalidad primordial de la Institución sería estimular el comercio exterior de México, así como la realización de operaciones fiduciarias y de banca de depósito.

Como Institución de Crédito el Bancomext no tenía facultad para efectuar determinadas operaciones comerciales las que eran necesarias para lograr los objetivos que le habían asignado, por lo que a fin de contar con un medio apropiado que le permitiera llevar a efecto esas actividades el 1º. de septiembre de 1937 fue creada la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA), que tenía entre sus principales actividades (60): la adquisición y enajenación de toda clase de mercancías de exportación e importación; la realización de comisiones y mandatos relacionados con el comercio exterior; y el establecimiento de servicios cuya finalidad fuera el fomento y organización del mismo. En la primera etapa de actividades de ese organismo, comprendida entre 1937 y 1949, la orientación fue de que deberían llevarse a efecto los propósitos que habían originado su creación como eran la organización y el manejo de la exportación, así como la venta de productos nacionales. Esta tristemente célebre compañía, decimos nosotros con exagerada fama de corrupción en sus manejos fue liquidada el 1º. de marzo de 1961 y sustituida por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).

A través del Decreto publicado en el Diario Oficial de 9 de agosto de 1938, fue establecido un impuesto del 12% sobre el valor de aforo de las mercancías

que se exportaren cuando los precios de las mismas, fueran mayores al promedio de los precios del mes de febrero del referido año; que la determinación de las mercancías que se encontraran en dicha situación, la haría un comité que estaría integrado por los elementos siguientes: por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno de la Secretaría de Economía Nacional, uno de la Secretaría de Agricultura y Fomento, por el Presidente de la Comisión de Aranceles de la Secretaría de Hacienda, por un representante del Banco de México y por uno del Banco Nacional de Comercio Exterior. Que los ingresos que fueren obtenidos con el impuesto señalado, un 50% se emplearía en el otorgamiento de subsidios de un 20% sobre su valor en moneda del país, a las importaciones de productos indispensables para el desarrollo de la economía nacional, a criterio del referido comité; y, que éste, podría escuchar a los exportadores para la fijación del valor de aforo de las mercancías exportables. Esta medida constituyó un cambio tajante en las políticas seguidas, pues en tiempos anteriores, la exportación de mercancías estaba libre de gravámenes.

En el Diario Oficial de 10 de agosto de 1938, fue publicado el Reglamento del Comité de Aforos y subsidios al Comercio Exterior, o sea, el antes señalado, disponiéndose que estaría presidido por el representante de la Secretaría de Hacienda. El referido comité estuvo obligado a publicar en el Diario Oficial, los aforos determinados y los subsidios concedidos.

En relación con las dos últimas disposiciones mencionadas el Presidente Lázaro Cárdenas, en el informe de 1º de septiembre de 1938, manifestó que como los exportadores del país se habían beneficiado en forma inmerecida, debido a la devaluación del peso, el ejecutivo había propuesto, y el poder legislativo sancionado, gravar con un 12% el valor de aforo de las exportaciones, porcentaje que no dejaría sin ganancia a los exportadores, aparte de que se otorgarían subsidios en beneficio de nuestro comercio exterior.(61)

En el período de gobierno del General Lázaro Cárdenas, la agricultura tuvo rá-

pido desarrollo, por lo que las exportaciones de productos agrícolas aumentaron considerablemente en los últimos años del mismo, mucho tuvo que ver en esto el crédito empleado en el fomento de dichas operaciones, a través de instituciones como el Banco de Comercio Exterior, el Banco Nacional Agrícola y el Banco Nacional de Crédito Ejidal, sistema que fue seguido por los siguientes gobiernos.

Por su importancia destacan, en la Etapa Revolucionaria, dos tarifas de exportación; las expedidas durante los gobiernos de los insignes mexicanos don Venustiano Carranza y del Gral. Lázaro Cárdenas.

La primera fue expedida mediante Decreto del 12 de junio de 1917, con la denominación legal de "Tarifa de los Derechos de Exportación" (62) contenida en artículo único.

Estructura.- Se adoptó en esta tarifa un sistema de lo más simple y sencillo, pues se iniciaba con la fracción 1 y continuaba en forma progresiva hasta la número 228, o sea, que era casi una relación de mercancías con la salvedad que cuando una de ellas tenía diferente manufacturación o presentación, al dígito se le agregaban letras mayúsculas en orden alfabético, así al ajo fresco, con rama o sin ella le correspondía la fracción 100 A; y, al ajo seco, con rama o sin ella le correspondía la fracción 100B, aunque no era la regla, pues al oro le correspondían seis fracciones que iban de la 174 a la 180, sin acompañar a las cifras letra alguna.

Criterio de Clasificación.- Las mercancías fueron clasificadas atendiendo a su naturaleza bien que fuera animal, vegetal o mineral, complementándose con un grupo de productos manufacturados diversos.

La tabla o cuerpo de la tarifa constaba de tres columnas; en la primera estaban las fracciones; en la segunda se indicaba la nomenclatura, la unidad arancelaria y si la mercancía estaba prohibida, o sujeta a previo permiso de autoridad competente; y, la tercera se dedicaba a las cuotas.

La tarifa constaba de cuatro cuadros clasificadores, indicados con números romanos y divididos en los siguientes agrupamientos de mercancías:

TARIFA DE LOS DERECHOS DE EXPORTACION

MATERIAS ANIMALES

- I.- Animales vivos.
- II.- Animales muertos.
- III.- Despojos de animales: Alimenticios; Industriales; Artefactos manufacturados.

MATERIAS VEGETALES

- I.- Fibras textiles.
- II.- Productos alimenticios: frutas; granos y semillas; hortalizas, legumbres y tubérculos; forrajes y diversos.
- III.- Materias vegetales diversas.
- IV.- Productos vegetales diversos.

MATERIAS MINERALES

- I.- Metales preciosos y minerales que los contienen.
- II.- Metales industriales y minerales que los contienen.
- III.- Varios.

PRODUCTOS MANUFACTURADOS DIVERSOS

- I.- Alcoholes, bebidas y tabacos.
- II.- Diversos

Ejemplos de fracciones arancelarias:

FRACCION	NOMENCLATURA	CUOTAS
3	Periquitos, pieza	\$ 0.25
196	Cobre electrolítico (Prohibida su exportación)	
224	Yeso	Exento
234 A	Puros de perilla, millar	1.50

Al final de la tarifa, se incluían dos observaciones que eran las siguientes:

"1a. Para la estimación de los pesos neto, legal y bruto, se tendrán en cuenta las Reglas Generales para la aplicación de la tarifa de los Derechos de Importación...

2a. El reconocimiento de las mercancías y los resultados del despacho, quedan sujetos en todo a las prevenciones de la Ordenanza General de Aduanas, en la importación común".

Hemos de aclarar que, el ordenamiento a que alude la segunda observación, era la Ordenanza General de aduanas Marítimas y Fronterizas de 1891.

El decreto en estudio constó de dos artículos transitorios el primero establecía que en tanto las condiciones económicas del país lo requirieran, únicamente con permiso expreso de la Secretaría de Hacienda, para cada caso, se podría efectuar la exportación de arvejón, cebada, garbanzo, haba, lenteja, salvado, azúcar de todas clases y ganado vacuno y equino; y que la exportación de maíz, arroz, frijol, trigo y harina quedaba terminantemente prohibida. El artículo segundo disponía que dicho decreto comenzaría a regir el día 1º de junio de 1917.

La Tarifa del Impuesto de Exportación de 14 de junio de 1939, aún con lo estrecha y las múltiples deficiencias que tenía, significó un adelanto en el Sistema Aduanero de México, pues ya no era una simple relación de mercancías como las anteriores, sino que consistió en un ordenamiento técnico arancelario, acorde con

los adelantos de ese tiempo, y contenía gran cantidad de fracciones si se le compara con las contenidas en la tarifa que substituí. El Decreto (63) que le dio vida jurídica, ya no hablaba de derechos, sino de impuestos de exportación, empleándose, por fin el término legal apropiado. El artículo 1° del ordenamiento señalaba que se modificaba la Tarifa del Impuesto de Exportación, en su estructura, clasificación y especificaciones, y se establecían las reglas para su aplicación, quedando en la forma y términos que a continuación señalaba dicho precepto. Por otro lado, en el artículo 1° transitorio se estableció que se derogaban las fracciones arancelarias de la 1 a la 314 de la Tarifa de los Derechos de Exportación, así como las disposiciones administrativas conexas a las fracciones señaladas; el segundo transitorio dispuso que las modificaciones establecidas en dicho decreto, entrarían en vigor el 1° de septiembre de ese año de 1939. No obstante el contenido de los tres artículos señalados, la verdad legal es que no se modificaba la anterior tarifa, sino que se creaba una nueva; tampoco se modificaban fracciones, sino que se creaban nuevas; por lo tanto, la nueva tarifa abrogaba a la anterior.

Fueron tan notables las diferencias de las fracciones, como en general de las dos tarifas, según nos daremos cuenta en seguida, al señalar los rasgos característicos de la tarifa de 1939.

Estructura.- En lo general, se ajustó al sistema de clasificación decimal, indicando cada uno de los diez números del cuadro clasificador con el rubro del grupo que comprendía. El "0" como clasificador, estaba destinado a indicar que existía una situación especial para determinadas mercancías comprendidas en los números clasificadores restantes. Dichas mercancías eran las sujetas al pago de otros impuestos en las aduanas; las prohibidas en su exportación; las sujetas al requisito de previo permiso de autoridad competente; o bien, sujetas a condiciones de cuya observancia derivaba una cotización especial o la exención del tributo. Los números del 1 al 9, eran clasificadores y estaban destinados a la clasificación general de las mercancías. Los dígitos que integraban la fracción eran 4, separados en períodos de dos números por medio de un guión.

Criterio de clasificación.- Las mercancías eran clasificadas atendiendo, principalmente a su naturaleza, bien que fuera animal, vegetal o mineral, completándose dicho criterio con otros de producción, así como el grado de manufactura. Esta clasificación predominantemente naturalista era causa de lo estrecho del marco de la tarifa, lo que originaba que el campo de aplicación fuera reducido; los cuadros clasificadores estaban indicados con números romanos y, eran los siguientes:

CUADRO CLASIFICADOR GENERAL

- 0.- EFECTOS SUJETOS A DISPOSICIONES ESPECIALES.**
- I.- MATERIAS ANIMALES EN ESTADO NATURAL O SIMPLEMENTE PREPARADAS.**
- II.- MATERIAS VEGETALES EN ESTADO NATURAL O SIMPLEMENTE PREPARADAS.**
- III.- MATERIAS MINERALES EN ESTADO NATURAL O SIMPLEMENTE PREPARADAS, EXCLUYENDO LOS COMBUSTIBLES.**
- IV.- COMBUSTIBLES Y SUS DERIVADOS.**
- V.- HILADOS, TEJIDOS, FIELTROS Y SUS MANUFACTURAS.**
- VI.- ALIMENTOS, BEBIDAS, TABACOS Y PRODUCTOS DE LA INDUSTRIA QUIMICA Y SUS DERIVADOS.**
- VII.- PRODUCTOS DE DIVERSAS INDUSTRIAS.**
- VIII.- METALES COMUNES Y SUS PRODUCTOS: HERRAMIENTAS, INSTRUMENTOS, MAQUINAS Y VEHICULOS.**
- IX.- VALORES, ARMAS, EXPLOSIVOS Y DIVERSOS.**

REGLAS GENERALES PARA LA APLICACION DE LA TARIFA.- Estas eran diez y estaban señaladas con números arábigos , y varias de ellas, tenían disposiciones divididas con números romanos:

REGLA NUMERO 1**ESTRUCTURA DE LA TARIFA**

- I.- De los números clasificadores.
- II.- Cifras clasificadoras
- III.- Escritura y lectura de cifras
- IV.- Abreviaturas
- V.- Fuerza legal de las expresiones "De todas clases" y "no especificadas", usadas en el texto de la Tarifa.
- VI.- Cuotas aplicables a las mercancías comprendidas en el vocabulario.
- VII.- Efectos no determinados, su asimilación.
- VIII.- Materias y objetos no considerados como mercancías.

REGLA NUMERO 2**DETERMINACION DE LOS PESOS NETO, LEGAL Y BRUTO.****REGLA NUMERO 3****DE LOS ENVASES.**

- I.- De los envases comunes interiores
- II.- De los envases comunes exteriores.
- III.- De los envases especiales interiores.
- IV.- De los envases especiales exteriores.
- V.- De los sacos o costales manufacturados con fibras nacionales.

REGLA NUMERO 4**CLASIFICACION DE LOS ARTEFACTOS DE DOS O MAS MATERIAS.**

REGLA NUMERO 5**DEFINICION DE ARTEFACTOS, ARTICULOS Y MANUFACTURAS.****REGLA NUMERO 6****CUERO Y PIEL, SU DEFINICION.****REGLA NUMERO 7****DE LAS MERCANCIAS EMPACADAS EN UN MISMO BULTO.****REGLA NUMERO 8****EFFECTOS GRAVADOS SEGUN SU PESO.****REGLA NUMERO 9**

TOLERANCIA DE LOS LIMITES DE PESO O EN LOS DEL PORCENTAJE DE DETERMINADAS SUSTANCIAS Y EN LAS MEDIDAS SEÑALADAS PARA LA CLASIFICACION DE ALGUNAS MERCANCIAS.

I.- Del límite de peso.

REGLA NUMERO 10

DE LAS MERCANCIAS CUYA EXPORTACION ESTA SUJETA A REQUISITOS ESPECIALES.

La tabla o cuerpo de la tarifa estaba integrada por cuatro columnas; en la primera era indicado el número de la fracción; la segunda era destinada a la nomen-

clatura; la tercera a la unidad para la aplicación de la cuota; y, la cuarta a las cuotas, con la indicación de los pesos y los centavos.

El artículo segundo del Decreto por el que se expidió esta Tarifa establecía que la Secretaría de Hacienda quedaba facultada para catalogar en el Capítulo especificado con el "O", las disposiciones que afectaran a las mercancías de exportación, así como para que formulara el vocabulario que se derivara de la Tarifa contenida en ese Decreto; debiendo publicar las disposiciones que dictara sobre el particular.

El Vocabulario era una relación alfabética de las mercancías que, de conformidad con la fracción VI de la Regla número 1, tenía fuerza legal al establecer que toda mercancía comprendida en el mismo, causaría la cuota que correspondiera a la fracción que tuviera señalada.

Las mercancías prohibidas a la exportación indicadas en este ordenamiento estaban comprendidas en las fracciones siguientes:

FRACCION	NOMENCLATURA	UNIDAD PARA LA APLICACION DE LAS CUOTAS.	CUOTAS Ps. cS.
20-13	Plantas de henequén, lechuguilla, maguey, palma, zapupe y demás plantas textiles, no especificadas.		Prohibidas
20-14	Plantas de marihuana (cannabis índica).		Prohibidas

20-20	Bulbos de henequén, lechuguilla, maguey, palma, zapupe y demás plantas textiles, no especificadas.	Prohibidas
20-31	Estacas de vainilla.....	Prohibidas
20-43	Púas de vainilla	Prohibidas
20-60	Partes vivas para la reproducción, no especificadas, de henequén, lechuguilla maguey, palma y demás plantas textiles, no especificadas; marihuana, piña, plátano, vainilla y cactáceas cuya exportación no esté permitida por el Departamento Forestal y de Caza y Pesca.....	Prohibidas
20-74	Semillas de zacatón	Prohibidas
23-22	Marihuana (Cannabis índica), en cualquiera de sus formas .	Prohibida
23-29	Estupefacientes, no especificados, en estado natural.....	Prohibidos
90-00	Billetes de Banco y papel moneda nacionales que no estén en circulación legal.....	Prohibidos

E.- EPOCA CONTEMPORANEA

Con la Segunda Guerra Mundial, se inicia el despegue de nuestro comercio de exportación, al enviarse al extranjero diversidad de mercancías además de las tradicionales, así los productos agrícolas llegaron a un 20% del total de la exportación en el año de 1945, contrastando con el 3.3% correspondiente al año de 1920; de los excedentes de este tipo de productos se exportaban principalmente henequén, café, chicle, ixtle de palma y lechuguilla, plátano, guayule, jitomate y cera vegetal. También fueron importantes las ventas de ganado vacuno, prohibiéndose la exportación de hembras mayores de un año.

Don Manuel Avila Camacho aprovechó la situación de guerra y la coyuntura económica de esos años, dejando al país respecto del exterior en buena situación financiera; todos los años de su gobierno la balanza comercial fue favorable.

En el año de 1941, a fin de dar protección al comercio de las contingencias emanadas de la guerra y de la interdependencia económica de los países, se formó el Consejo Superior del Comercio Exterior (64), cuyo órgano ejecutivo estuvo integrado por los titulares de las Secretarías de Hacienda, Relaciones Exteriores, Comunicaciones, Agricultura y Marina, organismo que intervino en el arreglo comercial con los Estados Unidos, efectuado el 15 de julio del mencionado año, en el que se fijaron determinados caminos a la exportación de los productos nacionales, para evitar que fueran a parar en las potencias del eje. Durante el sexenio de Avila Camacho fue expedido decreto para controlar, a través del Banco de México, las importaciones y exportaciones de oro y, en junio de 1946, para evitarse el contrabando, esa institución fue autorizada para igualar el precio señalado a las ventas internas de dicho metal con el destinado a la exportación.

Durante el sexenio del Lic. Miguel Alemán Valdés (65) se expidieron ordenamientos que contenían importantes disposiciones relacionadas con la materia objeto de nuestro estudio.

El Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publica-

do en el Diario Oficial de 2 de enero de 1947, establecía en el artículo 6º, que correspondía a la Secretaría de Economía, su intervención en las ventas de primera mano, en los casos en que los productores las hicieran directamente a comerciantes radicados en el extranjero (Fracc. II); y la organización y el patrocinio de exposiciones, ferias y congresos de carácter industrial y comercial (Fracc. XV).

En el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1947, fue publicada la Ley que estableció la Comisión Nacional de Cinematografía, a la que se le encomendó la ampliación de los mercados del país y del extranjero, para las películas mexicanas (Art. 1º). Este ordenamiento, en el artículo 3º. señaló que para el desempeño de sus actividades, la referida Comisión tendría, entre sus recursos, una asignación del Gobierno Federal, consistente en una suma igual al importe de los derechos de censura y la exportación de películas.

Mediante Decreto de 22 de marzo de 1948, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de abril del mismo año, la Secretaría de Economía quedó autorizada para señalar las mercancías que estarían sujetas a permisos de importación y exportación, sin que se pudiesen efectuar los despachos aduanales, sin haberse cumplido previamente con dicho requisito.

En el Diario Oficial de la Federación de 1º de septiembre de 1948, fue publicado el Decreto expedido el 17 de agosto anterior, por el que se estableció la Comisión de Precios de Exportación, cuya función fue, en parte, semejante al derogado Comité de Aforos y Subsidios, expidiéndose el respectivo reglamento con fecha 30 de agosto del mismo año.

En el Diario Oficial de 21 de octubre de 1949, se publicaron las disposiciones que dieron origen a la Comisión Nacional del Café, organismo formado con el fin de que fueran atendidos con prontitud y eficiencia los problemas derivados del cultivo, comercio e industrialización de dicho producto.

La "Ley que crea la Comisión General de Aranceles" fue expedida el 30 de

diciembre de 1949 y publicada en el Diario Oficial de la Federación del día siguiente, creándose dicha comisión como órgano de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que tendría como objeto, de conformidad con el artículo primero: el estudio y proposición de los lineamientos de la política arancelaria; estudiar, de oficio o a petición de parte, y proponer las reformas y modificaciones que estimara convenientes en relación con las tarifas de los impuestos de importación y exportación; y emitir opinión en las consultas que le fueren formuladas respecto de la materia arancelaria. Esta Ley derogó el Decreto de 27 agosto de 1927, que había establecido la Comisión de Aranceles.

Para el efecto de que auxiliara al Ejecutivo Federal en materia de política aduanera, mediante acuerdo de 20 de febrero de 1950, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 11 de marzo del mismo año, fue creada la Comisión de Importaciones y Exportaciones, la que entre otras, tenía como funciones: realizar los estudios indispensables de las mercancías, que a su juicio deberían incluirse o excluirse, de acuerdo con las circunstancias, de la relación de aquellos artículos sujetos a permisos de importación o exportación, así como proponer al Secretario de Economía, las medidas que respecto de cada uno de ellos debería tomarse; poner a la consideración del Secretario de Hacienda y Crédito Público, las indicaciones que considerara conveniente transmitir a la Comisión General de Aranceles, en relación al movimiento de las cuotas arancelarias, de acuerdo con las modificaciones que experimentara la política sobre restricciones en las operaciones de importación y exportación; y servir como órgano de consulta al Consejo Superior de Comercio Exterior. Esta Comisión estuvo presidida por el Subsecretario de Economía.

De gran importancia para el comercio exterior de nuestro país fue la expedición de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo en materia Económica, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 30 de diciembre de 1950, Ley que facultó al Ejecutivo Federal para crear, suprimir, aumentar o disminuir las cuotas de las Tarifas de Importación y Exportación; fijar precios para la aplicación de las mismas; restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de

productos, artículos y efectos en el territorio nacional. Las disposiciones anteriores eran necesarias, ya que para modificarse las cuotas arancelarias, con la rapidez requerida por la política económica del país, se interponía un impedimento constitucional; por lo que el contenido de la Ley anterior fue incorporado a nuestra Carta Magna, a través de una adición al artículo 131 y una reforma al 49, publicándose los respectivos decretos en el Diario Oficial de 28 de marzo de 1951. El artículo 10o. de la Ley en comento disponía lo siguiente:

"Art. 10o.- Los productores que realicen exportación de materias primas, o artículos manufacturados, estarán obligados primeramente a satisfacer la demanda del consumo nacional, antes de efectuar exportaciones; en la inteligencia de que en estos casos el precio en el interior del país no podrá ser más alto que el precio del mercado exterior, para el artículo de que se trate, menos impuestos, fletes, seguros y demás gastos necesarios para efectuar la venta en el extranjero".

El Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos de 30 de diciembre de 1951, publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con el artículo 1o. transitorio, entró en vigor el primero de abril de 1952, abrogándose (Art. 2o. transitorio) la Ley Aduanal de 19 de Agosto de 1935, su Reglamento de 13 de diciembre del mismo año, el decreto de 10 de octubre de 1944, así como todas las disposiciones conexas a dichos ordenamientos, exceptuándose las Tarifas de Importación y exportación y la reglamentación sobre las plantas de montaje. El Código constó de 727 artículos divididos en 19 títulos, y se le anexaron 128 modelos, de formas fiscales, los que deberían utilizarse en los diversos trámites del ramo.

El mencionado cuerpo de leyes expedido casi al final del sexenio de Miguel Alemán, vigente durante 30 años, normó el comercio exterior de nuestro país en años importantes de su destino histórico y constituye el antecedente inmediato de toda la legislación aduanera vigente en nuestro días; la Ley Aduanera de 1982 y su Reglamento adoptaron términos, disposiciones y figuras jurídicas de dicho

Código. En capítulo posterior analizaremos preceptos de este ordenamiento referentes a la operación o régimen de exportación, objeto de nuestro estudio.

Con el auspicio del Banco Nacional de Comercio Exterior, el 30 de agosto de 1955, fue constituida la "Impulsora y Exportadora Nacional, S. de R. L. de C.V." (IMPEXNAL), teniéndose como objetivo principal el aumento de la producción y exportación de productos animales y agrícolas a través del cultivo, producción, industrialización y venta de los mismos. De 1967 a 1980, esta sociedad promovió intensamente los bienes nacionales aptos para la exportación, principalmente los producidos en ejidos y por cooperativas, entre otros, la cera de candelilla, algodón, frutas, chicle, hilo de engavillar, etc., y, en la pasada década, promovió la exportación de miel de abeja, alimentos enlatados, aceite esencial de limón, así como frutas y néctares. En el año de 1984, fue actualizada la estructura operativa y administrativa de la sociedad.

Mediante acuerdo presidencial dictado a mediados de 1959, fue constituido en el Banco Nacional de Comercio Exterior el "Comité Coordinador de las Actividades de los Consejeros Comerciales en el Exterior", que tendría como misión principal regular y apoyar las actividades de los consejeros con el objetivo de promover la diversificación del comercio de México, así como las exportaciones del mismo. Este organismo estaba presidido por el Subsecretario de Industria y Comercio, y la Secretaría Ejecutiva la ocupaba el representante de Bancomext; representante del Banco de México y de la Secretaría de Relaciones exteriores formaban parte del mismo. El 14 de febrero de 1966, por disposición del Consejo Nacional de Comercio Exterior el nombre de dicho organismo fue cambiado por el de: "Comité Coordinador de la Promoción del Comercio Exterior", dándose nuevos enfoques a su cometido y ampliándose su conformación.

El 18 de febrero de 1960, nuestro país participó en el Tratado de Montevideo, por medio del que se estableció una zona de libre comercio e instituyó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Las operaciones comerciales con los países integrantes de ese organismo fueron considerables, baste

decir que en lapso comprendido entre 1964 y 1965, esas operaciones, tuvieron un crecimiento de 16.5% o sea, muy superior a las efectuadas con el resto de la Comunidad Internacional. (66)

El 5 de enero de 1961, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Comercio Exterior, la que fue abrogada por la publicada el 13 de enero de 1986, que es la vigente.

A fin de lograr el fomento de las exportaciones de manufacturas en el mes de mayo de 1962, fue constituido el Fideicomiso "Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados" (FOMEX). En la creación de este importante organismo intervinieron la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente y el Banco de México, como fiduciario, Dependencias que suscribieron el respectivo contrato, en el que fueron establecidas las funciones y finalidades de dicho fideicomiso de la siguiente forma (67): "Suministrar recursos adicionales de origen no inflacionario para el financiamiento de las exportaciones a través de redescuentos a los bancos y a las financieras, para hacer factible que las instituciones de crédito que no dispongan de recursos suficientes en su depósito obligatorio, por no tener pasivos sustanciales en moneda extranjera, puedan también participar en el financiamiento de las actividades de exportación, y otorgar garantías de crédito a la exportación ... al proteger a los exportadores y a las instituciones de crédito contra ciertos riesgos a que están expuestos los financiamientos de las ventas al exterior, permite movilizar volúmenes considerables de recursos de la banca oficial y privada para el apoyo de las exportaciones".

FOMEX ha sido el fideicomiso de mayor importancia, cuya administración ha estado a cargo del Banco de México, orientado hacia el desarrollo del comercio exterior, y tuvo una relevante participación en el otorgamiento de incentivos financieros a la exportación de mercancías industrializadas en el país.

Llama la atención que durante el Sexenio de Don Adolfo López Mateos (1958-1964), mientras que las importaciones, en promedio, aumentaron un 9.8%, las exportaciones lo hicieron en un 32%; por lo que el saldo negativo de la balanza comercial fue reducido. (68)

En el mes de septiembre de 1965, en Bancomext, fue establecido el "Centro Nacional de Información sobre el Comercio Exterior" (CENICE), Con el carácter de departamento independiente, pero con relaciones muy estrechas con los demás sectores de la Institución, dependencias oficiales e instancias privadas vinculadas con la materia. Las dos funciones principales de este organismo fueron de información y de promoción; amplió y mantuvo al corriente los directorios de importadores y exportadores; elaboró el Directorio de exportadores extranjeros y el de Productores de la República Mexicana; publicó semanalmente la "Carta para los Exportadores", editó el "Manual Práctico del Exportador", "Doscientas posibilidades de incrementar las exportaciones de México a Estados Unidos", así como otras importantes obras sobre la materia. Lo que era el CENICE, en el mes de agosto de 1986, cambió a la denominación de "Centro de Información sobre el Comercio Exterior", cuyas más importantes finalidades son: proporcionar informes al sector exportador y al Gobierno de México y apoyar, con los mecanismos que maneja, la promoción del comercio exterior del país.

Mediante Ley de 29 de diciembre de 1970, fue creado el "Instituto Mexicano de Comercio Exterior" (IMCE). De conformidad con el artículo 1º del Ordenamiento, dicho organismo tendría el carácter de descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, teniendo como objetivos la promoción del comercio exterior de México, la coordinación de los esfuerzos orientados a estimularlo, así como el desempeño de órgano asesor en esa actividad. En el artículo 2º., en cuarenta fracciones, fueron establecidas las atribuciones de dicho instituto, cubriéndose, como nunca, todos los ángulos del fomento a la exportación.

Las oficinas del IMCE, estuvieron instaladas en hermoso y amplio edificio

ubicado en la Colonia Condesa de la ciudad de México. Durante casi 15 años funcionó este organismo en el que tantas esperanzas se habían depositado; sin embargo, a pesar de las fuertes erogaciones hechas en su creación y sostenimiento, mediante Decreto de 6 de diciembre de 1985, fue abrogada la ley que lo había creado.

La agricultura, en el sexenio del Lic. Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), satisfizo la demanda interna y, además, fueron vendidos los excedentes en el mercado exterior, el incremento medio anual fue del 2.9%.

Es de hacer notar que, en el transcurso de los sexenios del Lic. Adolfo López Mateos y de don Gustavo Díaz Ordaz, observamos notables avances en el desarrollo económico de México, y esto debido a que la producción de alimentos era suficiente, la deuda externa era mínima y había equilibrio entre la importación y exportación; en síntesis, nuestro país marchaba bien. Los que éramos estudiantes universitarios en esos años, confiábamos en que México, en poco tiempo, dejaría de ser país tercermundista; sin embargo, al poco tiempo, caíamos en un abismo, del que aún no podemos salir hoy en día.

En el sexenio del Lic. Luis Echeverría Álvarez, fue establecido el sistema de devolución de impuestos indirectos y del impuesto general de importación a los exportadores de bienes manufacturados, de conformidad a la proporción de insumos nacionales empleados. Los certificados de devolución de impuestos fueron utilizados para cubrir los impuestos federales y, desde luego, propiciaron el aumento de la exportación de manufacturas. (69)

"La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados" fue aprobada en el seno de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD) el 12 de diciembre de 1974, teniéndose como objetivo lograr una auténtica cooperación internacional y que se otorgaran facilidades a la exportación de manufacturas, en relación con los países en proceso de industrialización.

En el mismo año 18 naciones, entre ellas México, integraron, en la Isla de Cozumel, el Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar", el que fue reafirmado en 1976 con la inclusión de 5 países más.

En 1978 entró en vigor la Ley de Valoración Aduanera, la que facilitó el despacho aduanal, utilizándose el arancel como el principal elemento proteccionista.

A principios de 1979, nuestro país emprendió negociaciones para una posible adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), las que concluyeron en el mes de julio de 1986, con la firma Ad referendum del Protocolo de Adhesión, el que había sido sometido a la Cámara de Senadores para efectos de ratificación. Una de las ventajas adquirida al pertenecer a dicho organismo fue el derecho de poder combatir, con una mayor eficacia, las medidas y prácticas proteccionistas o de comercio desleal que otras naciones ejercían con perjuicio de las exportaciones nacionales.

En relación con la Ley Aduanal expedida mediante Decreto de 28 de diciembre de 1981 y su Reglamento, nos ocuparemos ampliamente en capítulo posterior por ser los ordenamientos vigentes.

Cabe destacar que, de la Etapa Revolucionaria a la fecha han sido expedidas cuatro Leyes del Impuesto General de Exportación que han comprendido cada una de ellas una tarifa, o sea, que han estado en vigor cuatro, a las que nos referimos enseguida:

La primera Tarifa de Exportación del México contemporáneo fue dictada a través del Decreto de 18 de noviembre de 1947, publicado en el Diario Oficial de 27 de noviembre de 1947, el que constó de 8 artículos, disponiéndose en el transitorio único, que entraría en vigor el día 1° de enero de 1948. Este ordenamiento derogó el impuesto del 12% del valor del aforo, al que hemos aludido con anterioridad, así como la Tarifa del Impuesto de Exportación de 14 de junio de

1939. El artículo 8º disponía que, en tanto no se derogaran o reformaran, quedarían vigentes las disposiciones relativas al capítulo "O" de la clasificación arancelaria, las reglas y el vocabulario de la Tarifa, inmediata anterior, en todo aquello que no se opusiera a lo establecido en dicho decreto; de acuerdo con lo indicado en este último precepto la estructura de la nueva tarifa era similar a la que sustituía, al seguirse los lineamientos de la REGLA NUMERO 1, se ajustaba al sistema de clasificación decimal; los dígitos que numeraban a las fracciones eran cuatro, los cuadros clasificadores eran nueve. El sistema de clasificación atendía también, primeramente, a la naturaleza de las mercancías, bien que fuera animal, vegetal o mineral, complementándose dicho criterio con otros de producción, así como con el grado de manufactura. Esta clasificación predominantemente naturalista limitó pobremente el campo de aplicación, pues resumía, en unas cuantas fracciones lo que podría abarcarse en un ordenamiento más amplio, y así tener el estado una visión amplia de la verdadera capacidad exportadora con fines económicos fiscales.

Al entrar en vigor la tarifa contó con las diez reglas generales de la anterior de 1939 y, posteriormente, se le agregaron dos más; la once se refería a la determinación del valor de las mercancías para los efectos del cobro de la cuota ad valorem; y, la doce, disponía que cuando las mercancías fueran enviadas por vía postal no se debía expedir boleta aduanal.

La tabla o cuerpo de la Tarifa estaba integrada por cuatro columnas, en la primera se indicaba el número de la fracción; la segunda era destinada a la nomenclatura; la tercera a la unidad arancelaria; y, la cuarta a las cuotas, tanto específica como ad valorem. Ejemplos de fracciones:

C U O T A S				
FRACCION	NOMENCLATURA	UNIDAD	ESPECIFICA.	AD -VALOREM

10-00	Codornices y Perdices	CABEZA	1.00	Exenta
60-00	Azúcar moscabado	K.B.	\$0.40	10%
86-10	Aeroplanos	Pza.	EXENTO	..-
90-10	Billetes de Banco y Papel Moneda, Nacio- nales, que no estén en circulación legal.		PROHIBIDOS	..-

En el decreto de expedición de la tarifa se estableció que la cuota ad-valorem se causaría sobre el precio señalado a la mercancía en la factura comercial, salvo cuando el precio en esta fuera inferior al precio oficial vigente fijado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues en este caso la cuota ad-valorem se calcularía sobre el precio oficial.

El artículo 3° de dicho decreto establecía que la mencionada Secretaría fijaría, oficialmente, escuchando la opinión de la Comisión de Aranceles, el precio de las diversas mercancías de exportación, para la aplicación de la cuota advalorem; que los precios oficiales fijados deberían de publicarse en el Diario Oficial y entrarían en vigor en la fecha en que para cada caso señalara la citada Secretaría, pero que en todo caso debería ser posterior a la fecha de publicación en el Diario Oficial; que el Ejecutivo Federal, por Decreto, señalaría las reglas a las que deberían sujetarse la Secretaría de Hacienda para la determinación, de los precios oficiales a que este numeral se refería.

El numeral 5° disponía que cuando la mercancía que se exportara no tuviera precio oficial, la factura comercial que se exhibiera para la aplicación de la cuota ad-valorem, debería contener una declaración del exportador, formulada bajo protesta, de que el precio asentado en ella, correspondía al que la mercancía tenía en el mercado nacional; y que en caso de falsedad, la persona responsable se sujeta-

ría al ejercicio de las acciones penales correspondientes, sin perjuicio de que la multitudada Secretaría, exigiera el pago de la cuota ad-valorem sobre el valor que la mercancía tuviera en el país.

Como mercancías prohibidas a la exportación además de las plantas, billetes, drogas y estupefacientes incluídas en la tarifa de 1939, fueron señaladas las mercancías comprendidas en las siguientes fracciones:

FRACCION	N O M E N C L A T U R A
20-13	Plantas de piña, plátano y vainilla.
27-11	Durmientes de madera corriente labrados a hacha y los no especificados .
82-13	Pedacera de aluminio y toda clase de efectos de esta materia y que por su desgaste o deterioro se considera impropias de utilizarse para el fin que fueron fabricados.

Cabe hacer notar que, en la mayor parte de las fracciones de la tarifa, las mercancías estaban exentas, tanto de la cuota específica , como de la ad-valorem, o sea, que no causaban impuestos a la exportación.

La segunda Tarifa de Exportación del México contemporáneo fue expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1957, el que establecía en el artículo 1º transitorio, que dicha Tarifa entraría en vigor el 1º de enero de 1958. Este ordenamiento siguió la estructura y los criterios de la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional (C.U.C.I.) y de la Nomenclatura Arancelaria Uniforme para los Países de Centroamérica (N.A.U.C.A.)

La penúltima Tarifa del mismo régimen fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de 23 de diciembre de 1974, e inició su vigencia a partir del 1º de enero de 1975. Este ordenamiento adoptó integralmente la estructura y los criterios de clasificación de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas (NAB), aunque debe aclararse que, desde fines de 1964, México empezó a utilizar dicha Nomenclatura por haber sido miembro de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y haber convenido los países integrantes de dicho organismo en adoptar dicho sistema.

La Tarifa que rige actualmente en el país, contenida en la Ley del Impuesto General de Exportación, entró en vigor el 1º de julio de 1988, caracterizándose por tener como base el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, arancel que analizaremos en capítulo posterior.

CONCLUSIONES

CAPITULO PRIMERO

- PRIMERA.-** El Comercio Exterior de Nueva España era limitado, ya que únicamente se le permitía practicarlo con la Metrópoli y algunas colonias como Perú, Venezuela y Filipinas, correspondiendo en mucho tiempo a la Universidad de Cargadores de Indias, dependiente de la Casa de Contratación de Sevilla, conocer de los problemas originados por el comercio entre España y su colonia. El Gobierno Español expidió una prolija legislación para regular el comercio con sus colonias y, entre los principales tributos aplicados en este campo, destacan los derechos de Almorarifazgo, el de tonelaje y el de Alcabala. Más de las dos terceras partes del total de lo exportado por nuestro país en la época de dominación española lo constituyó la plata.
- SEGUNDA.-** Entre 1821 y 1891 fueron expedidos ocho aranceles y cuatro Ordenanzas Generales de Aduanas Marítimas y Fronterizas, así como gran cantidad de Decretos y Reglamentos para regular el comercio exterior de México, los aranceles y las ordenanzas contenían tanto las normas arancelarias como las disposiciones adjetivas. Esta abundante existencia de disposiciones legales, al cambiar constantemente, hacían difícil su conocimiento y cumplimiento. En la mayor parte de la etapa independiente, los ingresos del comercio exterior constituyeron la base de los presupuestos federales, exportándose productos primarios y metales preciosos, sobre todo la plata, cuya producción y venta constituían el termómetro de la economía de nuestro país.

TERCERA.- Con la Ley Aduanal que entró en vigor el primero de enero de 1930, se trató de lograr la modernización y simplificación de los procedimientos para el despacho de mercancías en las aduanas, pues las normas contenidas en la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de 1891 eran ya obsoletas. El nuevo ordenamiento contenía únicamente disposiciones adjetivas, destinándose las tarifas de impuestos de importación y exportación a contener las arancelarias respectivas. En el período de gobierno del General Lázaro Cárdenas, con el que se cierra la Etapa Revolucionaria, fueron constituidos: el Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., cuyos objetivos serían la promoción, desarrollo y organización del comercio exterior del país; el Banco Nacional Agrícola y el Banco Nacional de Crédito Ejidal que, en lo particular, fomentaron las exportaciones de productos agrícolas. La Tarifa del Impuesto de Exportación expedida en 1939, ya no fue una simple relación de mercancías, sino que respondió a las técnicas arancelarias de la época, lo que constituyó un avance en la materia.

NOTAS DEL PRIMER CAPITULO.

- (1) GLADSTONE Y ANDREADES, citados por Ildefonso SANCHEZ. "La Aduana: Pasado, Presente y Futuro", en Concepto o Naturaleza Jurídica de las Instituciones Aduaneras, Estudios de Hacienda Pública-Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, España, 1974, Pág. 25.
- (2) Máximo CARVAJAL CONTRERAS. Derecho Aduanero, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988. Pág. 46.
- (3) Ob. Cit. Pág. 47.
- (4) Retórica 1, 4, 11.
- (5) ANDREADES, citado por Ildefonso SANCHEZ. Ob. Cit. Pág. 26.
- (6) Ildefonso SANCHEZ. Ob. Cit. Págs. 26 y 27.
- (7) MOMSEM, citado por Ildefonso SANCHEZ. Ob. Cit. Pág. 29.
- (8) LAET, citado por Ildefonso SANCHEZ. Ob. Cit. Pág. 32.
- (9) Ildefonso SANCHEZ. Ob. Cit. Págs. 33, 34, 35 y 36.
- (10) Fabián DE FONSECA y Carlos URRUTIA. Historia General de la Real Hacienda, Imprenta de Vicente García Torres, México, 1852, Pág. 9.
- (11) Editorial Olimpo. Diccionario de Pensamientos, Máximas y Sentencias, Segunda Edición, México, 1963, Pág. 106
- (12) Amalia CARDOS DE MENDEZ. Estudios Indigenistas, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, México, 1972.
- (13) Alvaro GUTIERREZ ARIAS. Tesis La nomenclatura Arancelaria de Bruselas en nuestra Ley del

Impuesto General de Importación. Facultad de Derecho, U.N.A.M., México, 1975, Pág. 8.

- (14) EELLS y Walton CLARENCE, citados por Elvia ARCELIA QUINTANA ADRIANO. EL Comercio Exterior de México, Editorial Porrúa, S.A. U.N.A.M. México, 1989, Pág. 13.
- (15) Fernando VAZQUEZ ARMINIO. Derecho Mercantil, Editorial Porrúa, S.A., México, 1977, Pág. 99 y siguientes.
- (16) Bernal DIAZ DEL CASTILLO. Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España, Editorial Porrúa, S.A., México, 1974, Págs. 171 y 173.
- (17) Elvia Arcelia QUINTANA ADRIANO. Ob. Cit. Págs. 15 y 16.
- (18) Alvaro GUTIERREZ ARIAS. Ob. Cit. Págs. 11 y 12.
- (19) Elvia Arcelia QUINTANA ADRIANO. Ob. Cit. Pág. 19.
- (20) Guillermo TARDIFF. Historia General del Comercio Exterior Mexicano, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., México 1968, Pág. 52 y siguientes.
- (21) Elvia Arcelia QUINTANA ADRIANO. Ob. Cit. Pág. 18.
- (22) Miguel LERDO DE TEJADA. Comercio Exterior de México desde la Conquista hasta hoy, México, 1853, Reedición del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., 1967, Pág. 11.
- (23) Ob. Cit. Pág. 8.
- (24) Carlos J. SIERRA y Rogelio MARTÍNEZ VERA. Historia y Legislación Aduanera de México. Dirección General de Prensa, Memoria, Bibliotecas y Publicaciones, Ediciones del "Boletín Bibliográfico" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1958, Págs. 5 y 6.
- (25) Máximo CARVAJAL CONTRERAS. Ob. Cit. Pág. 55.
- (26) Fabián DE FONSECA et. al. Ob. Cit. Pág. 14.

- (27) Carlos J. SIERRA y Rogelio MARTINEZ VERA. Ob. Cit. Págs. 7 y 8.
- (28) Miguel LERDO DE TEJADA. Ob. Cit. Pág. 17.
- (29) Manuel YAÑEZ RUIZ. El Problema Fiscal en las Distintas Etapas de Nuestra Organización Política. Tomo I, Edición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1958, Pág. 86.
- (30) Miguel LERDO DE TEJADA. Ob. Cit. Pág. 25.
- (31) Ibid. Pág. 27.
- (32) Inés HERRERA CANALES. El Comercio Exterior de México, 1821-1875, El Colegio de México, México, 1977, Págs. 89 y 90.
- (33) Ob. Cit. Pág. 6.
- (34) Carlos J. SIERRA y Rogelio MARTINEZ VERA. Ob. Cit. Pág. 18 y siguientes.
- (35) Ibid. Pág. 27.
- (36) Memoria de la Hacienda Federal de los Estados Unidos Mexicanos, presentada al Congreso General de la Unión por el Secretario del Ramo en 22 de mayo de 1835. Imprenta del Aguila, México, 1835, Pág. 3.
- (37) Manuel DUBLAN y José María LOZANO. Legislación Mexicana. Colección Completa de las Disposiciones Legislativas, Edición Oficial, Tomo IV, México, 1878, Pág. 160.
- (38) Carlos J. SIERRA y Rogelio MARTINEZ VERA. Ob. Cit. Pág. 83.
- (39) Ibidem, Pág. 88.
- (40) Ibidem, Pág. 121.
- (41) Loc. Cit.

- (42) Manuel DUBLAN y José María LOZANO. Ob. Cit. Tomo VII, Pág. 42.
- (43) Memoria de Hacienda y Crédito Público, que el Secretario del Ramo presenta al Congreso de la Unión, el 28 de septiembre de 1868. Imprenta del Gobierno, en Palacio, 1868.
- (44) Manuel DUBLAN y José María LOZANO. Ob. Cit. Tomo XII, Pág. 3.
- (45) Carlos J. SIERRA y Rogelio MARTINEZ VERA. Ob. Cit. Pág. 164.
- (46) Inés HERRERA CANALES. Ob. Cit. Pág. 73.
- (47) Elvia Arcelia QUINTANA ADRIANO. Ob. Cit. Pág. 45.
- (48) Manuel DUBLAN y José María LOZANO. Legislación Mexicana. Edición Oficial, Tomo XVII, México, 1887, Pág. 116.
- (49) Carlos J. SIERRA y Rogelio MARTINEZ VERA. Ob. Cit. Págs. 197, 198, 199 y 200.
- (50) Manuel DUBLAN y José María LOZANO. Legislación Mexicana. Edición Oficial, Tomo XVIII, México, 1887, Pág. 35.
- (51) Carlos J. SIERRA y Rogelio MARTINEZ VERA. Ob. Cit. Pág. 215.
- (52) Memoria de Hacienda y Crédito Público de 1º. de julio de 1895 al 30 de junio de 1896, presentada por el Secretario del Ramo al Congreso de la Unión. Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas, Palacio Nacional, México 1896.
- (53) Banco Nacional de Comercio Exterior. El Colegio de México. Medio Siglo de Financiamiento y Promoción del Comercio Exterior de México. Volumen I, Historia del Banco Nacional de Comercio Exterior, 1937-1987, Talleres de Programas Educativos, S.A. de C.V. México, 1987. Págs. 88 y 89.
- (54) Máximo CARVAJAL CONTRERAS. Ob. Cit. Págs. 94 y 95.
- (55) Elvia Arcelia QUINTANA ADRIANO. Ob. Cit. Págs. 57 y 58.

- (56) Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1°. de diciembre de 1928 al 30 de noviembre de 1934, Publicaciones Históricas, Volumen I, México, 1962, Págs. 26 y 27.
- (57) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1°. de enero de 1930.
- (58) Elvia Arcelia QUINTANA ADRIANO. Ob. Cit. Págs. 59 y 60.
- (59) Banco Nacional de Comercio Exterior. El Colegio de México. Ob. Cit. Volumen I, Págs. 88 y 89.
- (60) *Ibíd*em, Pág. 173 y siguientes.
- (61) XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Los Presidentes de México ante la Nación, Informes, Manifiestos y Documentos de 1821 a 1966, Tomo IV, México, 1966, Pág. 87.
- (62) Departamento de Estadística, Archivo y Biblioteca. Tarifa de los Derechos de Exportación que comenzará a regir desde el 1°. de julio de 1917, Tipografía de la Oficina Impresora de la Secretaría de Hacienda, Palacio Nacional, México, 1917.
- (63) Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de julio de 1939.
- (64) XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Ob. Cit. Págs. 156 y 157.
- (65) Elvia Arcelia QUINTANA ADRIANO. Ob. Cit. Págs. 78 y 79.
- (66) Emilio NASSAR CONTRERAS. Tesis Organismos Económicos Latinoamericanos, Facultad de Derecho, U.N.A.M., México, 1971, Pág. 108.
- (67) Banco Nacional de Comercio Exterior. El Colegio de México. Ob. Cit. Volumen I, Pág. 173 y siguientes.
- (68) XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Ob. Cit. Pág. 850.
- (69) Elvia Arcelia QUINTANA ADRIANO. Ob. Cit. Pág. 114.

CAPITULO SEGUNDO

EL SISTEMA ADUANERO Y LA EXPORTACION EN MEXICO

Siguiendo las ideas de Manuel Ovilla Mandujano en su obra "Aduanas" (1) entendemos que dentro del territorio de un Estado, el derecho como fenómeno social histórico y cambiante tiene que responder a necesidades e intereses concretos. Dicho fenómeno consiste en un conjunto de normas que regulan en forma coactiva las relaciones sociales, señalan en forma permanente qué debe y qué no debe hacer el hombre, así como todos aquellos procedimientos que deben seguirse para lograr determinadas finalidades.

La validez es vital para las normas. Una norma es válida en virtud de que depende de un sistema normativo, que puede observarse desde dos ángulos diversos: uno dinámico y otro estático. Las normas tienen validez desde el punto de vista dinámico, en virtud de pertenecer a un sistema, habiéndose formado de conformidad con lo preescrito y preestablecido por la norma fundamental, o sea la Constitución, la que garantiza la coacción del sistema político social. Desde el ángulo estático las normas se nos muestran válidas por estimar que los hombres deberán actuar de conformidad con la totalidad de las normas.

El orden jurídico mexicano es de contenido dinámico, pues sus normas son válidas en razón de que tienen toda la fuerza para darle coherencia a un sistema, o sea, la norma jurídica nacional tiene validez porque obliga con energía y por cuanto ha sido creada de acuerdo con leyes constitucionales previamente establecidas. La Carta Magna es, en toda época, el punto de referencia de validez, en última instancia, de las leyes que integran un sistema. Nuestra Constitución señala los procedimientos mediante los que pueden crearse normas generales y abstractas, es decir, regula su propia creación en cuanto una norma determina la creación de otra.

En todo sistema normativo existe una jerarquización de las normas que lo conforman, Hans Kelsen (2) al desarrollar este tema, bajo la suposición de la norma fundamental, manifiesta que: "El orden jurídico no es, por tanto, un sistema de normas jurídicas, de igual jerarquía, situadas unas al lado de las otras, por así decir, sino un orden gradado de diferentes capas de normas.... la más alta grada

jurídica positiva representa la constitución, tomada en el sentido material del vocablo, cuya función esencial consiste en regular los órganos y el procedimiento de la producción jurídica general, es decir de la legislación”.

La Constitución de 1917, en el artículo 133 instituye el principio de la supremacía constitucional y la jerarquía de las leyes en nuestro orden jurídico. Jorge Carpizo (3) señala que se puede afirmar que dicho principio ha sido establecido en todas las Constituciones expedidas en nuestro país, aunque en ciertos casos no fue establecido en forma clara, y que del precepto mencionado en relación con otros, principalmente con el 16, 103 y 124, se desprende la jerarquización de las normas en nuestro orden jurídico.

Las disposiciones relacionadas con las actividades aduaneras, concretamente, con el Derecho Aduanero Mexicano, las encontramos diseminadas en varios ordenamientos; desde luego, es la Ley Aduanal vigente y su Reglamento en donde encontramos la mayor parte de dichas disposiciones.

A continuación, con base a la jerarquía trataremos primeramente en este capítulo sobre las bases constitucionales, en seguida sobre los Tratados Internacionales, y, luego, sobre las leyes federales emanadas del Poder Legislativo.

1.- FUNDAMENTACION CONSTITUCIONAL

Manuel Silva Fuentes (4) manifiesta que en nuestra Constitución Política, el Régimen Aduanero, tiene su base en los siguientes preceptos:

Artículo 73, Fracciones VII, XXIX y XXX.

Artículo 74, fracción IV.

Artículo 89, fracciones I y XIII, y

Artículo 131.

Manuel Ovilla Mandujano (5) señala "como disposiciones constitucionales relacionadas con el quehacer aduanero en México" a los artículos siguientes:

Artículo 73, fracciones XXIX y XXX.

Artículo 89, fracción XIII y

Artículo 131.

Máximo Carvajal Contreras (6) en estudio exhaustivo y acertado sobre el tema, señala que la base constitucional del Derecho Aduanero Mexicano vigente se encuentra en los artículo siguientes: 29, 31 fracción IV; 32, 49, 73 fracciones VII, XXIX y XXX; 89 fracción XIII; 117 fracciones IV, V, VI y VII; 118 fracción I y 131.

El Doctor Carvajal Contreras sistematiza las disposiciones constitucionales en cuatro grupos: Al primero lo denomina "Facultades del Poder Legislativo en materia Aduanera", encontrándose éstas en las fracciones señaladas del artículo 73; al segundo "Prohibiciones a los Estados" que incluye a los artículos 117 con las fracciones indicadas y el 118 fracción I; al tercero "Facultad del Poder Ejecutivo en Materia Aduanera" que abarca a los artículos 49, 29 y 131 con su Ley Reglamentaria, y el 89 fracción XIII; y, al cuarto, "Obligaciones y Prerrogativas de los Mexicanos", que comprende a los artículos 31 fracción IV y 32.

Con ligeras variantes, estamos de acuerdo con el Doctor en que los artículos antes señalados son los fundamentos constitucionales del Derecho Aduanero Mexicano, así como en la sistematización que, en cuatro grupos, hace de los mismos. Respecto al primer grupo consideramos que hay que agregar el artículo 74 fracción IV, pues también tiene relación con las facultades del Congreso de la

Unión en materia aduanera. Por estimar más apropiado al segundo grupo lo titularemos "Prohibiciones a los Estados en Materia Aduanera", y el tercero "Facultades del Poder Ejecutivo en Materia de Comercio Exterior", por comprender el artículo 131, que es el principal fundamento de ese comercio en nuestro país, hechas estas salvedades a continuación nos ocuparemos del comentario de dichos preceptos constitucionales.

Facultades del Poder Legislativo en Materia Aduanera.- En materia financiera las facultades de las Cámaras de Diputados y de Senadores se ejercen, principalmente, por medio de tres actos: la expedición de la Ley de Ingresos de la Federación, la expedición del presupuesto de gastos o egresos y la aprobación de la cuenta anual. Muy importante factor para el Presupuesto de Egresos lo constituye la Ley de Ingresos, la que se fundamenta en la "facultad del Congreso para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto", de conformidad con la fracción VII del artículo 73 constitucional. O sea, esta fracción origina el mencionado ordenamiento que contiene una relación de los ingresos que percibirá la Federación en un año fiscal, entre los que se encuentran los que se recaudarán a través de la aduana: impuestos de exportación e importación; derechos por la prestación de servicios aduaneros, que correspondan a funciones de derecho público y los aprovechamientos.

La fracción XXIX del precepto constitucional en estudio dispone que: "El Congreso tiene facultad para establecer contribuciones: 1º.- "sobre el comercio exterior". Con toda nitidez esta fracción concede facultades exclusivas al Congreso de la Unión para que establezca impuestos en materia de comercio exterior, aclarándose que fue reformada de acuerdo con publicación hecha en el Diario Oficial de la Federación de 24 de octubre de 1942.

El artículo en comento, en la fracción XXX, dispone que el Congreso tiene facultad: "Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer afectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión". Manifiesta Ignacio Burgoa Orihuela (7) que el

artículo 124 Constitucional contiene el importante principio de que, sin facultades expresas no podrán expedirse leyes con imperio normativo en todo el país; que las "facultades implícitas" del Congreso están previstas en la fracción antes mencionada, en el sentido de que tiene capacidad para expedir las leyes que sean necesarias tendientes a hacer efectivas todas aquellas facultades que le son otorgadas por la Carta Magna; que tal pareciera que dicha disposición rompiera con el principio primeramente mencionado; sin embargo, en vez de contradecirlo lo corrobora. Textualmente el maestro Burgoa dice que; "El ejercicio de las facultades implícitas por parte del Congreso de la Unión amplía considerablemente su competencia legislativa, pues merced a ellos no sólo puede expedir leyes que tiendan a hacer efectivas sus atribuciones constitucionales de cualquier índole, sino las que se establecen por la Ley Suprema en favor de los órganos administrativos y judiciales federales. De ello se infiere que toda facultad u obligación que pertenezca a dichos órganos puede ser materia de normación por el citado Congreso mediante leyes federales".

Con base en lo anterior, se expiden ordenamientos jurisdiccionales federales, leyes de carácter administrativo, etc., teniendo la sustentación en dicha fracción, la Ley Aduanera y su Reglamento, la Ley del Impuesto General de Exportación, la Ley del impuesto General de Importación y, en general, todos aquellas disposiciones legales que regulan las atribuciones de la Federación.

Dispone el artículo 74 que: "Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados": fracción IV. "Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior". Dice el maestro Felipe Tena Ramírez (8) que de acuerdo con la redacción del primer párrafo de la fracción antes citada, debemos entender de que la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de aprobar el presupuesto anual de gasto, discutiendo primero que el Senado las contribuciones que, a su juicio deben decretarse para cubrir aquél; que en esta forma dicha fracción es congruente con el inciso h) del artículo 72 Constitucional, que obliga a conocer primeramente a la Cámara de Diputados sobre la iniciativa de la Ley de Ingresos, y ésta indica los tributos que son de exclusiva

competencia de la aduana. La relación existente entre el artículo 74 Constitucional y dicho ordenamiento motiva que lo incluyamos en este grupo.

Prohibiciones a los Estados en materia Aduanera.- Expone Ernesto Flores Zavala (9): que los impuestos que gravan la circulación de mercancías entre los Estados son denominados impuestos alcabalatorios, en virtud de que los tributos, existentes desde la Colonia, fueron llamados de peaje, cuando gravaban el paso de las personas y de alcabala si gravaban el de mercancías. Sin embargo, hemos de precisar el concepto de alcabala manifestando que consiste en gravar el paso de mercancías por medio de exacciones que se llevan a efecto en aduanas locales, o bien que se exige el acompañamiento de documentación.

A fines del siglo pasado Ives Limantour Secretario de Hacienda, promovió la reforma de los artículos 111 y 124 de la Constitución de 1857, que corresponden a los artículos 117 y 131 de la vigente (10). El combate para la abolición de las alcabalas ha sido continuo, no obstante que han constituido una importante fuente de ingresos de las entidades federativas, y aún en tiempos recientes el Poder Judicial Federal ha intervenido en no muy pocos casos, con el objeto de que sean respetados los artículos constitucionales en este campo. En la Constitución de 1917, en el artículo 117 se han establecido disposiciones tendientes a la abolición de los impuestos alcabalatorios.

El artículo 117 dispone que: "Los Estados no pueden en ningún caso".

Fracción IV. "Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesan su territorio". Esta fracción se refiere al paso de personas o mercancías nacionales o extranjeras, por el territorio de una entidad federativa, sin que en ella se queden. De gravarse el tránsito de mercancías ello constituiría un impedimento directo a la libertad de comercio.

Fracción V. "Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su te-

territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera". Sostiene el maestro Tena Ramírez (11) que, en tanto la fracción anterior prohíbe gravar el tránsito, ésta impide poner trabas a la entrada de mercancías que van a quedarse en la entidad federativa y a la salida de mercancías provenientes de la misma, dichas trabas pueden consistir en prohibir o gravar. Los dos obstáculos están proscritos en la fracción V; sin embargo, el más nocivo es el que consiste en la prohibición del ingreso o salida de mercaderías.

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

Esta fracción prohíbe, no el impuesto mismo, como lo efectúan las otras fracciones, sino la forma en que es recaudado; el requerimiento de impuesto a través de aduanas locales es alcabalarío.

Las mercancías extranjeras en su circulación y consumo, no podrán gravarse con tributación aduanera en garitas locales; tampoco debe exigirse documentación que acompañe a las mismas, ni inspeccionarse o registrarse los bultos que las contengan, pues ello es facultad exclusiva de las autoridades federales que, en el caso, son las aduanales.

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

En caso de que el impuesto tenga como objeto interponer una muralla al ingreso de determinadas mercancías, a fin de favorecer otras, entonces dicho gra-

vámen es proteccionista para unas y prohibitivo para otras, lo que implica diferencia de impuestos entre productos semejantes. La fracción que nos ocupa prohíbe dicho impuesto por alcabalatorio, y no tan solo éste sino cualquier requisito que se exija y que entrañe diferencia por razón de origen del producto, en otras palabras, lo que prohíbe la fracción a las entidades federativas es el diverso tratamiento que se establezca en atención a la procedencia de las mercancías.

Si bien el término alcabala no se menciona en las fracciones anteriores del artículo 117, la verdad es que éstas como hemos anotado, prohíben impuestos alcabalatorios, lo que motiva que los estudiosos las analicen en relación con sus alcances en la práctica hacendaria. La pobreza de los tesoros de los Estados origina la creación de gravámenes contrarias a las prohibiciones establecidas en el artículo señalado y de algunos engaños que si bien no son contrarios si son alcabalatorios. La solución legal se encuentra en la fracción IX del artículo 73, según la cual el Congreso de la Unión tiene facultad para impedir que en el comercio de entidad a entidad federativa se instituyan restricciones. Dice el maestro Tena Ramírez (12), que: "Hay, sin embargo, dos diferencias entre esta fracción y las del artículo 117. Mientras en el artículo 117 es la Constitución la que directamente prohíbe las formas alcabalatorias, mediante una enumeración, en la fracción IX se deja al Congreso la facultad de vetarlas, en el número y por los medios que le parezcan. Y mientras el artículo 117 se refiere exclusivamente a las formas alcabalatorias, la fracción IX autoriza a impedir todo género de restricciones. De aquí que ejercitada por el Congreso la facultad de la fracción IX, adquiere un alcance y una aplicación muy superiores y más eficaces que los del artículo 117.....".

Es por ello que la fracción IX del artículo 73 suministra al Congreso la facultad adecuada para combatir las alcabalas, la gabelas y todo lo que signifique restricciones al libre comercio de los Estados".

En relación con los Estados dispone el artículo 118. "Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión".

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

Dice el maestro Flores Zavala (13) que este precepto, en la última parte, aparentemente es contradictorio con el 131, que otorga facultad privativa a la Federación para establecer impuestos sobre exportación o importación, ya que si se da autorización para que una entidad federativa los establezca, luego no son privativos de la Federación; que la contradicción es aparente, en virtud de que la regla general es que la Federación puede establecer dicha clase de impuestos; sin embargo, excepcionalmente podrán hacerlo los Estados con la autorización expresa de la propia Federación. Por su parte el Doctor Máximo Carvajal Contreras (14) sostiene que el comercio exterior siempre ha sido materia federal; que en caso de que el Congreso de la Unión diera su consentimiento para que las entidades federativas pudieran establecer ese tipo de tributos, estaría violándose el numeral 124 Constitucional y se rompería con la facultad privativa establecida en los artículos 73 y 131 Constitucionales; por lo que el Constituyente está violando esos preceptos de la Carta Magna, opinión con la que estamos de acuerdo, ya que desde la Constitución de 1857 la idea del legislador ha sido de que la materia de comercio exterior debe ser de exclusiva competencia federal, como lo disponen los artículos antes citados.

Facultad del Ejecutivo en materia de Comercio Exterior.- El principio de la división de poderes lo encontramos con toda claridad expuesto en la redacción del artículo 49 Constitucional el que dispone:

"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29,

en ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

No es posible que en la vida de los pueblos se lleve con rigidez el principio de división de poderes, en tal forma de que cada una de las funciones del Estado, es decir, la ejecutiva, la legislativa y la judicial, se encomiende a tres diferentes órganos de autoridad que en forma íntegra e independiente unos de otros lleven a cabo su cometido. El principio de la división de poderes no es entendido ni comprendido en esta forma, ya que entre los órganos existe colaboración e interdependencia, circunstancias sin las que no podrían desenvolverse los Estados. La función legislativa no corresponde totalmente al Congreso de la Unión, pues en ella interviene también el Ejecutivo, el que tiene facultades legislativas que pueden clasificarse según el maestro Burgoa (15) en dos grupos: los de creación normativa y los de colaboración en el proceso legislativo.

En el primero de los casos, el Presidente de la República es legislador y, en el segundo, es un colaborador del Congreso de la Unión, en la expedición de leyes.

Nos damos cuenta que nuestra Ley Suprema, en el artículo antes transcrito, como excepción al principio de división de poderes señala que solamente en dos casos el Congreso de la Unión podrá otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para que funja como legislador. El primer caso está previsto en el artículo 29 Constitucional cuando en el país se presente una situación de emergencia, motivada por las causas previstas en dicho numeral; el Congreso, previa la suspensión de garantías podrá otorgar al Presidente de la República facultades para que dicte todas aquellas medidas que considere pertinentes, a fin de enfrentarse a la mencionada situación, medidas que pueden ser de carácter legislativo, convirtiéndose así el Ejecutivo en un legislador extraordinario que tiene capacidad por sí mismo y sin la concurrencia de algún otro órgano estatal en la expedición de leyes. El segundo consiste en el otorgamiento de facultad extraordinaria al Presidente para que pueda legislar en materia de comercio exterior, la que está prevista en el segundo párrafo del artículo 131 Constitucional; el otorga-

miento de dicha facultad es la vinculación de este precepto con la materia aduanal.

Artículo 131 (Primer Párrafo). "Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importe o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del Artículo 117".

Estima Manuel Silva Fuentes (16) que sobre el precepto transcrito: "está descansando toda la política fiscal y económica de México en Materia de Comercio Exterior y consecuentemente la estructura administrativa del sistema aduanero del país". Consideramos que, desde luego, este precepto es de gran importancia en la materia y que debe ser estudiada con amplitud.

En la primera parte del párrafo primero que nos ocupa, se fija la facultad exclusiva de la Federación para gravar las mercancías que sean exportadas, importadas, o bien que pasen de tránsito por el territorio nacional, reafirmando dicho precepto lo dispuesto en la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional. En la segunda se consigna la facultad privativa de la Federación para reglamentar y aun prohibir por motivos de policía, la circulación dentro del territorio de la República de toda clase de mercancías, cualquiera que sea su procedencia, es decir, provengan del país o del extranjero; esta disposición obedece a que la Federación no tiene interés local, sino general y si en ciertas ocasiones limita o prohíbe la circulación de determinadas mercancías es por así requerirlo los intereses propios de la Federación como en el caso de epidemias, plagas, epizootias, etc. La última parte se refiere al problema de las alcabalas, al prohibir a la Federación, cuando actúe como gobierno local del Distrito Federal, que establezca o dicte los impuestos a que se refiere el dispositivo 117, en las fracciones VI y VII.

Dice al maestro Tena Ramírez (17) que esta parte, agregada por la Comisión Dictaminadora al Proyecto de Limantour a fines del siglo pasado, difiere de las dos anteriores; que tal vez por error de localización fue colocada en el artículo 124 (hoy 131) en lugar del 111 (ahora 117); agravándose la confusión al ligarse dicho agregado mediante la conjunción adversativa "pero" con las otras dos partes que nada tienen que ver con la prohibición señalada; que de acuerdo con la redacción actual, la Federación está facultada para establecer aduanas interiores y diferencias de impuestos por razón del origen de las mercancías en las entidades de la República; sin embargo, no es así, "La incongruencia entre el fondo y la forma, entre el espíritu y la letra de la reforma, deberá decidirse en favor del fondo, sobre todo si se tiene en cuenta que la letra de la reforma no dice lo contrario de los antecedentes, sino que simplemente se abstuvo el reformador de 96 de expresar terminantemente que la prohibición de las alcabalas regía para toda la República y para todas las autoridades como lo hicieron la Constitución de 57 y la reforma de 86".

Nos damos cuenta que el primer párrafo del artículo en análisis está muy relacionado con el artículo 117. Manuel Silva Fuentes, al tratar sobre el tema que nos ocupa, sostiene que está convencido de que la Federación si emplea algunas de las formas prohibidas para los Estados por el artículo 117 fracción VI, en las materias a que se refiere el Constitucionalista Tena Ramírez, es decir en alcoholes, pulque y materia forestal; pero también en el ramo de aduanas la Federación ha estado empleando esas formas proscritas, "pues así se demuestra con lo dispuesto en la Ley Aduanera en sus artículos 118 y 119 segundo párrafo, 120, 121, así como en lo dispuesto en el artículo 169 del Reglamento de dicha Ley". (18)

A fin de terminar con la duda que origina la última parte de este primer párrafo, es imperioso que se haga la reforma o modificación que resuelva dicha situación constitucional.

El segundo párrafo del artículo que comentamos dispone: "El Ejecutivo podrá

ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El Propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida".

Con apoyo en el estudio que sobre este párrafo hace José Othón Ramírez Gutiérrez, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada (19), hemos de tratar aspectos importantes del mismo.

Dicho párrafo permite al Congreso la delegación de atribuciones legislativas en el Presidente de la República, al poner bajo su cuidado una importante parte del equilibrio de la balanza comercial, cuando haya urgencia de regular el comercio exterior; la estabilidad de la producción del país; la economía del mismo y cualquier otro propósito que le sea benéfico.

Cuando la ley expedida se origina en las facultades que el Congreso de la Unión otorga al Ejecutivo, como es el caso del párrafo en comento, emanan los denominados decretos delegados. Ahora bien, si el Ejecutivo al ejercitar estas facultades no se encuentra debidamente fundado en los supuestos mencionados, entonces la facultad que le fue concedida la estará usando en forma ilegal y arbitraria.

El maestro Ignacio Burgoa (20) al referirse a la parte de la fracción que dice "o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país", señala que si no es interpretada en forma restrictiva, en el sentido de que únicamente debe regir en el área económica que implica su materia de regulación, podría significar el

quebrantamiento del principio de división de poderes, pues daría lugar a que el Congreso convirtiera al Ejecutivo en un legislador con extensas facultades. El Ejecutivo, de efectuar "cualquier beneficio" debe circunscribirse, en consecuencia, a finalidades de carácter exclusivamente económicas que la misma disposición constitucional fija, ya que éstas implican su causa última, fuera de la que no tendrá justificación o legitimación alguna.

Disposición notable de esta fracción es que cada fin de año el Ejecutivo, al remitir al Congreso el presupuesto, someterá a su aprobación el uso que hubiere efectuado de la facultad otorgada. A su vez el Congreso, cada año, en la Ley de Ingresos, calificará el uso de la facultad concedida al Presidente de la República durante el año inmediato anterior y, de proceder, concederá la facultad para que se ejercite en el año siguiente. De conformidad con ésto, las disposiciones que pronuncie el Ejecutivo entrarán en vigor de inmediato, sin ser aprobadas, obviamente, por el Congreso.

Después de la Segunda Guerra Mundial, ante el despegue económico del país, surgió la necesidad de que se otorgara un carácter Constitucional a las facultades del Ejecutivo para que legislara en materia de comercio exterior, así se tendría la posibilidad de enfrentarse con rapidez a los problemas económicos a través de aranceles y medidas adecuadas dictadas por el Ejecutivo, el que por medio de sus diferentes órganos está en conexión con los diversos factores de la producción, pudiendo en un momento dado indicar que mercancías deben exportarse o importarse, estar exentas de los impuestos respectivos, regular la economía del país, etc., ya que el Congreso no siempre puede reunirse para dictar las disposiciones convenientes.

El Presidente de la República con fecha 9 de noviembre de 1950 presentó ante la Cámara de Diputados, a fin de que fuera adicionado, un segundo párrafo al artículo 131 Constitucional. En una de las partes de la exposición de motivos fue reconocida la inconstitucionalidad de las facultades legislativas que se venían otorgando, a través de las leyes de ingresos, al Ejecutivo en lo relativo al comer-

cio exterior, al señalar: "La práctica aludida, sin embargo, por obedecer a una necesidad impuesta por la realidad, tanto nacional como la de todos los países, especialmente en los estudios de los derechos administrativo y fiscal o financiero, lejos de que deba desaparecer, es indispensable que se conserve. Mas para ello, todo autentico estado de derecho como es el Estado Mexicano, debe constitucionalizarla a efecto de que tenga como fundamento no una simple costumbre, como hasta ahora, sino una clara institución jurídica". (21)

Respecto a la flexibilidad de las tarifas de exportación e importación manejadas por el Ejecutivo, la exposición de motivos señala: "...Dará plena realización a los principios de elasticidad y suficiencia en la imposición, estando el Estado en posibilidad tanto material como jurídica, de adecuar los aranceles a las necesidades imperantes en el país en un momento determinado".

El Presidente de la República recibió así directamente de la Carta Magna, la potestad de legislar en materia arancelaria creándose una dualidad de órganos legislativos, lo que constituía una novedad en el orden normativo de México.

Las Comisiones de la Cámara de Diputados encargadas del estudio de la Iniciativa, estuvieron de acuerdo en considerar que era necesario que la Constitución debería instituir que el Congreso puede delegar facultades en materia arancelaria al Ejecutivo, pero sujetas a revisión y aprobación modificando el texto de la Iniciativa, para quedar con la redacción que actualmente conocemos. Tratóndose de evitar que existiera una contradicción con el artículo 49 Constitucional y fuera congruente con la adición del artículo 131, fue modificado el párrafo segundo del dispositivo citado en primer término.

La adición del párrafo que comentamos fue publicada en el Diario Oficial del día 28 de marzo de 1951 y ha sido objeto de reglamentación por medio de dos leyes, a las que más adelante haremos referencia.

El artículo 89 Constitucional establece que: "Las facultades y obligaciones

del Presidente, son las siguientes:

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

Esta fracción esta redactada en forma clara e interpretarla no presenta dificultad alguna. Lo que sí procede es modificarla, para que sean incluidos los otros tipos de aduanas que existen en al actualidad: aéreas, postales e interiores o de despacho y, su establecimiento y ubicación por parte del Presidente, tenga fundamentación constitucional.

Obligaciones y prerrogativas de los Mexicanos.- Son incluidos aquí los artículos 31 fracción IV y el 32. El primero establece que: "Son obligaciones de los mexicanos".

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Tomando como base la división que, de esta fracción hace el maestro Ernesto Flores Zavala (22) hemos de comentarla con la luz también de otros notables fiscalistas.

a).- Fija la obligación de que todo mexicano debe contribuir a los gastos públicos. Si bien gramaticalmente el texto no lo ordena, la Constitución no prohíbe que se imponga dicha obligación a los extranjeros, además la doctrina y la jurisprudencia del Máximo Tribunal se pronuncian en ese sentido. En materia aduanera, deberán pagar los impuestos de importación o exportación los mexicanos o extranjeros que lleven a efecto dichos regímenes.

b).- Hace del reconocimiento que las entidades que tienen derecho a la per-

cepción de impuestos son la Federación, los Estados y los Municipios, o sea, son los sujetos activos del crédito fiscal. Como la materia de comercio exterior es de competencia exclusiva de la Federación, luego ésta es la única que puede ser sujeto activo de dicho crédito.

c).- Que el Estado y Municipio que pueden gravar son los de la residencia de la persona, es decir los del lugar del sujeto pasivo. Esta parte no tiene relación con la materia en estudio, pues corresponde a la Federación, como se dijo en el párrafo anterior, gravar los hechos imponibles en materia aduanera.

d).- Que deben ser establecidos para cubrir los gastos públicos. Entendiéndose por éstos, los que sean indispensables para que las entidades públicas realicen sus atribuciones, es decir el desempeño de su actividad. En materia fiscal se acepta que los impuestos pueden perseguir, además del fin fiscal, otros extrafiscales, ya sea por sí mismos o por el destino que se de a su rendimiento. En nuestra materia, los impuestos ingresan al Tesoro Federal y son destinados para cubrir los gastos públicos. Los fines extrafiscales son utilizados frecuentemente tanto en nuestro país, como en otras naciones extranjeras.

e).- Que los impuestos deben instituirse a través de leyes. Encontramos aquí el principio de legalidad, que se traduce en el sentido de que los impuestos deben establecerse por medio de disposiciones de carácter general abstractos, impersonales y que hayan emanado del Poder Legislativo, o sea, leyes tanto desde el punto de vista material como formal. Sobre el particular manifiesta Sergio F. de la Garza (23) que: "Un reforzamiento de este fundamento se encuentra en el párrafo segundo del artículo 14 Constitucional que garantiza que nadie puede ser privado de sus propiedades sino es conforme con leyes expedidas por el Congreso.

"El principio de legalidad en materia tributaria puede enunciarse mediante el aforismo, adoptado por analogía del derecho penal, "nullum tributum sine lege".

Los impuestos al comercio exterior se ajustan al principio de legalidad al ser establecidos por la Ley del Impuesto General de Exportación y por la Ley del Impuesto General de Importación.

f).- Que deben ser equitativos y proporcionales. Por equidad y proporcionalidad de los impuestos se sostiene que éstos deben ser justos, o sea, que ambos conceptos equivalen a una sola idea: la del principio de justicia tributaria, no procediendo la separación entre los dos conceptos. En cambio, Emilio Margain Manatou (24) opina que en el caso existen dos conceptos y no uno solo, los que contienen los términos "proporcional y equitativa". Un tributo es proporcional cuando comprenda por igual, de la misma manera, a todos aquellos individuos que estén colocados en la misma situación o circunstancia; es equitativo cuando el impacto del tributo sea el mismo para todos aquellos comprendidos en la misma situación.

Ramón Reyes Vera sostiene que: "La contribución, como obligación económica de los mexicanos, constitucionalmente no debe considerarse que incluye al requisito de justicia, pues no lo autoriza la Constitución, debiendo únicamente ser proporcional y equitativa, sin que ninguna interpretación nos autorice a señalarlas como sinónimos a éstas, de aquel requisito". (25)

Los impuestos aduaneros contestan a cualquiera de las posiciones mencionadas: en cuanto a la primera responden al principio de justicia tributaria. En cuanto a las otras dos: son proporcionales porque el impuesto ad-valorem mantiene una relación constante entre el valor de la mercancía y la base gravable; y son equitativos porque el principio de equidad constitucional es obligatorio para el Poder Legislativo en la creación de la Ley; es obligatorio para el Poder Ejecutivo en la aplicación de la norma contributiva y es obligatorio también para el Poder Judicial en la interpretación de la misma norma.

La parte final del segundo párrafo del artículo 32 Constitucional establece

que: ..."Será también necesaria la calidad de mexicano por nacimiento para desempeñar los cargos de Capitán de Puerto y todos los servicios de practicaje y Comandante de aeródromo, así como todas las funciones de agente aduanal en la República".

Dada la importancia de las funciones que realiza el agente aduanal como gestor que presta servicios personales ante la aduana, así como ciertos actos accesorios de carácter mercantil, el legislador consideró necesaria la exigencia del requisito de ser mexicano por nacimiento para desempeñar dicha gestión.

2.- TRATADOS INTERNACIONALES

Cuando en la Comunidad Internacional dos o más Estados establecen normas de comportamiento futuro y las asumen en su calidad de libres y soberanos, se habla entonces de un tratado internacional. El maestro César Sepúlveda (26), manifiesta que los tratados: "Pueden definirse, en sentido amplio, como los acuerdos en tres dos o más Estados Soberanos para crear, modificar o extinguir una relación jurídica entre ellos".

El maestro Carlos Arellano García (27), propone como concepto de este instrumento jurídico, el siguiente:

"El tratado internacional es el acto jurídico regido por el Derecho Internacional que entraña el acuerdo de voluntades entre dos o más Estados, con la intención lícita de crear, transmitir, modificar, extinguir, conservar, aclarar, certificar, detallar, etcétera, derechos y obligaciones".

Nos damos cuenta que los dos juristas coinciden en la definición de los tratados internacionales, los que reciben diversas denominaciones que han originado

cierta confusión. Han sido designados acuerdos, actas, arreglos, convenciones, convenios, compromisos, declaraciones, protocolos, etc. En lo que respecta al concordato y modí vivendi, no tienen el carácter de tratados, el primero consiste en un acuerdo que es celebrado entre la Santa Sede y determinado Estado, y el segundo, consiste en el arreglo provisional de un estado de cosas, sin contar con los elementos propios de un tratado.

Ahora bien, cualquiera que sea la denominación de estos instrumentos internacionales queda clara la idea de que a través de ellos dos o más Estados, en pleno goce de su soberanía, autolimitan la capacidad de actuar en pos de la paz, la justicia, el comercio exterior, o de cualquier otro beneficio mutuo. Pero es aceptable el empleo de alguna denominación específica a fin de diferenciar un arreglo de otro, como en el caso del acuerdo comercial celebrado entre Estados Unidos y Canadá, en tal forma que no haya confusión con el que nuestro país estaulecerá con esas dos naciones, o bien, con el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (28).

La clasificación más generalizada divide a los tratados en bilaterales y multilaterales o colectivos. Atendiendo al contenido los internacionalistas los clasifican en tratados políticos, administrativos y comerciales.

Nuestra Ley Suprema, en el artículo 76 señala entre las facultades exclusivas del Senado:

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

Respecto a la aprobación de los tratados establecida en la fracción anterior, se desprende que en ellos desde el punto de vista material la Cámara de Senado-

res tiene la facultad de ratificación, acción que es posterior a la celebración del tratado por el Ejecutivo.

La anterior facultad del Senado es confirmada por el numeral 133 de la Carta Magna, el que otorga a los tratados internacionales el carácter de norma suprema de la Nación, siempre que no estén en desacuerdo con dicho Documento Supremo.

El precepto mencionado dispone:

Art. 133.- "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".

Empero la facultad exclusiva del Senado está en contradicción con la fracción X del artículo 89 Constitucional que establece la atribución del Presidente de la República para: "Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolas a la ratificación del Congreso Federal". Sin embargo, estamos de acuerdo con el maestro Ignacio Burgoa (29) cuando dice que: "Esta contradicción debe decidirse en el sentido de que la facultad mencionada es exclusiva del Senado, ya que obedece a un mero descuido parlamentario".

Ahora bien, en relación con el artículo 133 antes transcrito, originalmente se reprodujo con fidelidad lo establecido por la constitución de 1857, pues en la primera parte el dispositivo exponía: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados hechos y que se hicieren por el Presidente de la República con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de

toda la Unión".

Salta a la vista que la supremacía de la Constitución únicamente se refería expresamente a la leyes federales ("que emanen de ella"), no así a los tratados, respecto de los que no existían expresión alguna que lo subordinara a la Ley Suprema. Por lo que a fin de disipar dudas y confusiones que suscitaba el texto original del artículo 133 Constitucional, el día 18 de enero de 1934 fue reformada en la siguiente forma: "Esta Constitución ... y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma celebrados".

Después de esta reforma, los compromisos internacionales que México ha contraído deben de estar de conformidad con la Ley Fundamental a fin de tener validez, o sea, que deben canalizarse a través del derecho interno.

El mecanismo interior está totalmente organizado por la Carta Magna, especialmente el sistema federal, así como las competencias restringidas de los poderes de la Unión, lo que debe ser respetado junto con las prohibiciones concretas, en los acuerdos internacionales que nuestro país celebra.

Se integra el marco constitucional de la materia, con lo dispuesto en el inciso "f" del artículo 72 Constitucional: "En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación". En relación con esta disposición el doctor Ruperto Patiño (30), sostiene que:

"La conclusión jurídica que sale de esto, es que el Presidente no debería negociar ninguna materia que sea competencia del Congreso de la Unión".

"El titular del Poder Ejecutivo está facultado constitucionalmente para celebrar todo tipo de convenciones o tratados internacionales, dicha facultad no puede extenderse hasta el extremo de considerar que el Presidente de la República

esté facultado para contraer compromisos internacionales que resulten contrarios o contradictorios con leyes nacionales ordinarias, ya que, siendo facultad exclusiva del Congreso de la Unión, elaborar y expedir dichas leyes, sólo a este cuerpo legislativo le corresponde modificarlas o derogarlas y no al titular del Ejecutivo Federal".

Estamos de acuerdo con el anterior criterio, entendiendo que en el mismo, se contempla la salvedad establecida en el segundo párrafo del artículo 131, a que en el inciso anterior nos hemos referido.

Hemos expuesto lo anterior en virtud de que con motivo de la celebración del tratado trilateral entre México y las dos Naciones del Norte, debe tenerse mucho cuidado de no contraer compromisos que vayan más allá de lo establecido por nuestra Constitución, como en el caso del petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, el correo, el telégrafo, la educación, etc., que son patrimonio o materia cuyo manejo u orientación, de siempre, debe de estar exclusivamente en manos nacionales; mas, hemos de estar concientes de que día a día en la comunidad internacional se abren puertas que durante mucho tiempo permanecieron cerradas y que en el devenir histórico la cerrazón de algunos países como en el caso de China, la España del siglo XVII, y recientemente los países del Bloque Socialista, les originó graves problemas de carácter político social, pero sobre todo, de carácter económico; por lo que el nacionalismo debe orientarse sin extremismos, con respeto a la soberanía de los otros Estados y buscándose siempre el bien común, fin último del Estado.

Nuestro país al aumentar su población, necesidades y productos ha aumentado también considerablemente el número de tratados de comercio exterior, que caen dentro de la esfera del derecho aduanero. En relación con este punto el argentino Pedro Fernández Lalanne (31), dice que: "Las disposiciones de los tratados estructuran el derecho aduanero internacional, el cual exige cada día más, la adecuación de las legislaciones internas, y a esos efectos prevén la forma y pro-

cedimientos a seguirse".

Nos damos cuenta que, los tratados internacionales, además de constituir fuentes del Derecho Aduanero, son leyes de conformidad con el artículo 133 de nuestro Documento Supremo.

A fin de integrar o de adherirse a organismos internacionales, México, a suscritos los siguientes tratados multilaterales vigentes:

Fondo Monetario Internacional

Decreto publicado en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1945.

Banco Mundial

Decreto publicado en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1945.

Sistema Económico Latinoamericano (SELA)

Decreto Publicado en el Diario Oficial del 8 de abril de 1975.

Tratado de Montevideo de 1980, Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

Decreto Publicado en el Diario Oficial del 31 de marzo de 1981.

Convenio Constitutivo del Fondo Común para los Productos Básicos

negociado en la Conferencia de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas (UNCTAD).

Decreto publicado en el Diario Oficial del 3 de marzo de 1982.

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

Decreto publicado en el Diario Oficial del 29 de octubre de 1986.

Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas (C.C.A.B.)

Decreto Publicado en el Diario Oficial del 2 de mayo de 1988.

Los Códigos de Conducta Internacional que se han incorporado al derecho interno nacional, son los siguientes:

Código sobre Obstáculos Técnicos al Comercio Internacional.

Decreto Publicado en el Diario Oficial del 20 de abril de 1988.

Código Antidumping.

Decreto publicado en el Diario Oficial del 21 de abril de 1988

Código sobre Licencias de Importación. Decreto publicado en el Diario Oficial del 21 de abril de 1988.

**Código sobre Valoración Aduanera Decreto publicado en el Diario
Oficial del 25 de abril de 1988.**

Los datos sobre la celebración de acuerdos, celebrados por nuestro país, que anotamos en esta parte de nuestro trabajo fueron tomados, la mayor parte, de la reciente obra de Jorge Witker y Gerardo Jaramillo titulada "El Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México" (32) y, el resto, de algunas obras que citamos en la bibliografía.

COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA. En los últimos 15 años nuestro país ha celebrado varios acuerdos con la Comunidad en su conjunto para cooperación económica y en lo referente a productos textiles. Concretamente, en materia comercial, con la Unión Económica Benelux, Los Países Bajos, Italia y Grecia; en el aspecto de cooperación económica e industrial con el Reino Unido y España; de cooperación económica con Dinamarca y Francia; y en materia económica y comercial con la República de Portugal.

Son tantos los tratados bilaterales celebrados con países europeos que al iniciarse el año de 1989 pasaban de sesenta. Durante ese año fueron también suscritos los siguientes convenios:

Convenio Marco de Cooperación Financiera.

Convenio Integrante del Programa E.C. Internacional Investmen Parthers.

Nuevo Acuerdo Marco (actualiza el celebrado en 1975).

El 11 de enero de 1990, fue suscrito el Tratado General de Cooperación y

Amistad entre México y España.

CUENCA DEL PACIFICO. Se caracteriza esa zona por ser actualmente la de mayor dinamismo en la tierra, tener elevadas tasas de crecimiento y un eficiente poder de exportación. Los cinco "Tigres asiáticos": Japón, Hong Kong, Corea del Sur, Taiwan y Singapur, asombran por potencialidad industrial de recursos financieros. Nuestro comercio con esos países es reducido enfocándose más bien hacia Japón. Destacan por su importancia, los siguientes convenios celebrados por nuestro país:

Convenio Comercial con Indonesia. Suscrito en 1961.

Convenio de Comercio con Japón. Suscrito en 1969.

Convenio Comercial con China. Suscrito en 1966.

Acuerdo de Cooperación Técnica y Científica con China. Suscrito en 1989.

Consejo Económico para la Cuenca del Pacífico (PBEC). México fue aceptado como miembro en la XXII Reunión General Internacional efectuada en Taipei en 1989.

Conferencia de Cooperación Económica del Pacífico. El ingreso de México fue en la Conferencia celebrada en Singapur del 19 al 22 de mayo de 1991.

ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION.- No obstante que este organismo tiene una década de existencia, los países miembros en realidad no han accionado para lograr el incremento de los comercios recíprocos. El mercado de esta Asociación apenas si equivale a menos del 5% del comercio exterior de nuestro país, pero es importante por el trato que se tiene con los hermanos países de Latinoamérica.

Las disposiciones que rigen a esta Asociación, autorizan la concertación de acuerdos de alcance parcial, o sea, en los que no intervienen todos los países miembros. Estos acuerdos tienen como finalidad la creación de las condiciones indispensables para ahondar el proceso de integración de la región a través de su progresiva multilateralización. Los derechos y obligaciones que se fijen en estos acuerdos regirán únicamente entre las partes contratantes, que los han suscrito o bien que se han adherido a ellos. Dichos acuerdos se pueden clasificar en: comerciales; de complementación económica; agropecuario; de promoción al comercio y para adoptar otras modalidades. México ha suscrito acuerdos del alcance parcial con Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay y Venezuela.

Los acuerdos de alcance parcial son clasificados también en sectoriales, caracterizándose éstos, en virtud de que los países que los celebran únicamente se otorgan ventajas de tipo arancelario en productos que forman parte de un determinado sector industrial y porque cada año son negociados. Son dieciseis los acuerdos del carácter sectorial vigentes, los que México ha suscrito con los países integrantes de la (ALADI).

México ha suscrito con Argentina, Perú y Uruguay, acuerdos de complementación económica que aún están vigentes, caracterizándose por su mayor amplitud y ser de intercambio compensado, que pueden comprender los productos de

toda una partida de las tarifas arancelarias.

Nuestro país suscribió Acuerdo de Nóminas de Apertura de Mercados en favor de Bolivia, Ecuador y Paraguay. En este tipo de acuerdos las partes contratantes adquieren el compromiso de liberar de impuestos a las importaciones que se originen en países de escaso desarrollo económico.

México ha suscrito también los convenios bilaterales siguientes: Canadá en 1947; Costa Rica en 1984; Cuba en 1986; Egipto en 1966; El Salvador en 1952; E.U.A. en 1987; Gabón en 1977; Guatemala en 1985; Israel en 1952; Jamaica en 1976; Nicaragua en 1986; Panamá en 1986; y U.R.S.S. en 1955.

No hemos de omitir señalar que los tratados han sido celebrados: respecto de un solo producto Vgr. el azúcar, algodón, café, etc; sobre el otorgamiento de facilidades al turismo como el celebrado en Nueva York en 1959; referentes a la cooperación y asistencia mutua de los Estados Vgr. el suscrito el 11 de septiembre de 1981, entre las Direcciones Nacionales de Aduanas de América Latina, España y Portugal.

El tratado de Libre Comercio con Chile fue celebrado recientemente (22 de septiembre de 1991), para ello el Presidente Carlos Salinas de Gortari viajó hasta Santiago, en donde junto con Patricio Aylwin, Presidente Chileno, fungió como testigo de honor en la firma de este histórico acuerdo. Previamente el día 2 de octubre de 1990, ambos presidentes habían suscrito un acuerdo bilateral de complementación económica. Después, el primero de julio de 1991, Chile redujo aranceles en 224 fracciones arancelarias y México en 83. Los productos nacionales de exportación que resultaron favorecidos fueron los petroquímicos, siderúrgicos, químicos y autopartes; los del hermano país sudamericano fueron los agropecuarios, textiles y pesqueros.

En relación con este Tratado que se inserta en el esquema del Tratado de

Montevideo, es decir en la ALADI, hay la intención de las dos partes contratantes de que, para 1995, la zona libre establecida sea completamente abierta; sin aranceles ni restricciones.

En tanto se hacen las negociaciones del Tratado Trilateral, el celebrado con el país sudamericano aportará valiosas experiencias que deben ser tomadas en consideración cuando aquél sea firmado.

Independientemente de que en la celebración de tratados de comercio exterior, debe darse participación a juristas especializados en la materia y, desde luego, con reconocida práctica aduanera, la compatibilidad de dichos instrumentos internacionales con nuestras leyes y, concretamente con nuestra Constitución, debe ser evaluada para que sean o no aprobados y se proceda luego a la modificación, derogación o reforma de las leyes secundarias que no estén de acuerdo con los mismos; criterio sustentado por Jorge Witker y Gerardo Jaramillo (33) y con el que estamos completamente de acuerdo.

3.- LEGISLACION FEDERAL

En los Estados modernos la principal fuente formal del Derecho es la ley, la que constituye la norma jurídica que emana del poder público. La ley es el medio empleado para el establecimiento de los principios del Derecho positivo y hacer más accesible su conocimiento a los súbditos de un Estado y, al ser expresada en términos concretos a través de la palabra, es conocida más fácilmente que las fórmulas, con frecuencia vagas, derivadas de las costumbres jurídicas.

El artículo 133 Constitucional, al que nos hemos referido en el inciso anterior, formula el orden jerárquico normativo de nuestro Derecho, señalando que los dos grados superiores de la jerarquía normativa lo forman: a) la Constitución Fe-

deral y b) las leyes federales y los tratados internacionales. De conformidad con este precepto constitucional, tanto las leyes y los tratados señalados tienen el mismo rango.

En este inciso nos ocuparemos de las leyes federales que contienen disposiciones relacionadas con el comercio exterior de nuestro país, aclarándose que respecto de la Ley Aduanera y de la Ley del Impuesto General de Exportación, dedicaremos un capítulo a cada una de ellas. Mencionaremos los reglamentos de las leyes; señalaremos los números de los artículos que tratan sobre la importación y, en general sobre la materia aduanera, indicando su contenido cuando sea de relevancia; pero cuando los preceptos se refieran a la exportación, hemos de dar su contenido y hacer alguna observación, cuando ella proceda.

A.- LEYES EN MATERIA ADUANERA:

Ley Aduanera.

Ley del Impuesto General de Exportación.

Ley del Impuesto General de Importación.

Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, llamada también Ley de Comercio Exterior.

La Ley Reglamentaria últimamente citada fue expedida el 20 de diciembre de 1985 y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de enero de 1986, consta de 29 artículos contenidos en tres Capítulos que tratan de lo siguiente: Capítulo I "Disposiciones Generales"; Capítulo II "Restricciones a la Exportación e Importación"; Capítulo III "Inspección y vigilancia, Sanciones y Recursos Administrativos".

En dicho ordenamiento se establece en el artículo 1º. que, sus disposiciones tienen por objeto la regulación y promoción del comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, así como la de efectuar cualquier otro propósito similar benéfico para el mismo, facultándose al Ejecutivo Federal en la forma establecida por el numeral 131 de la Carta Magna, para:

I.- Aumentar, disminuir o bien suprimir las cuotas arancelarias correspondientes a las fracciones contenidas en la Tarifa del Impuesto General de Exportación y para establecer otras. Sin que puedan fijarse cuotas diversas a las generales establecidas, excepto cuando la existencia de compromisos internacionales así lo justifiquen.

A fin de hacer una observación, hemos de citar en forma textual el primer párrafo y el primer inciso de la fracción siguiente:

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

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

En la forma en que está redactado este inciso puede dar lugar a confusión, pues tal parece que pudiera necesitarse permiso para "exportar mercancías a las zonas libres", lo que no es correcto; las mercancías de todas las regiones del país pueden ser llevadas a dichas zonas sin el cumplimiento de requisito aduanal alguno. Ante tal circunstancia, procede la modificación de dicho inciso proponiéndose el siguiente texto:

a) Requisito de permiso previo para exportar o importar mercancías de manera temporal o definitiva al país, dicho requisito podrá establecerse respecto de

las zonas libres establecidas en el mismo.

Hecha la observación anterior, continuamos la exposición del contenido del primer artículo de la ley en comento.

b) Cupos máximos de mercancías de exportación atendiendo a los excedentes de producción, a los requerimientos del mercado, o en virtud de los acuerdos y convenios internacionales que se hayan celebrado.

c) Prohibir la exportación de mercancías.

III.- Restringir la circulación o el tránsito a través del territorio nacional de las mercancías destinadas al extranjero, por motivos de seguridad nacional de salud pública, de sanidad fitopecuaria o de conservación o aprovechamiento de las especies.

En relación con las disposiciones anteriores el Ejecutivo Federal, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, deberá someter a su aprobación el uso que hubiera realizado de las facultades mencionadas.

En esta Ley fue prevista (Art. 3º.) la creación de la Comisión de Aranceles al Comercio Exterior, como un organismo de consulta del Ejecutivo Federal que realiza estudios, proyectos y propone criterios generales y las modificaciones que sean procedentes en materia de comercio exterior, así como para tener participaciones en la aplicación de dicho ordenamiento, de conformidad a lo establecido en el mismo. Más adelante, en este inciso nos ocuparemos del Decreto que estableció la organización y funciones de dicho organismo.

El artículo 4º. señala que las medidas de regulación o restricciones a la exportación de las mercancías mencionadas en los incisos a), b) y d) de la fracción II del artículo primero serán establecidas en los casos siguientes:

I.- Cuando se trate de asegurar el abasto de mercancías destinadas al consumo considerado como básico de la población; del abastecimiento de materias primas a las diversas industrias, o bien de la regulación o del control de los recursos naturales no renovables, en atención a las necesidades del mercado interno y de las condiciones imperantes en el mercado internacional.

II.- En el cumplimiento de tratados o convenios de carácter internacional celebrados por nuestro país.

III.- Cuando sea indispensable asegurar que las operaciones de comercialización internacional se efectúen de conformidad a los procedimientos de exportación instituidos, bien sea por la ley o por el Ejecutivo Federal.

IV.- Tratándose de la preservación de la flora y fauna en riesgo o peligro de que se extingan o bien del aseguramiento de la conservación o aprovechamiento de determinadas especies.

V.- Cuando sea requerida la conservación de los bienes que tengan valor histórico, artístico, arqueológico o bien que sean valiosos debido a cualquier circunstancia.

VI.- Cuando sean necesarias, de conformidad a disposiciones referentes a la seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o cualquiera otra disposición o requerimiento de orden público.

Los permisos para la exportación de mercancías (Art. 6º.) deben señalar las modalidades, condiciones y vigencia a que se sujetarán, así como las cantidades o volúmenes de las mismas que serán exportadas, su valor y los demás datos o requisitos que sean indispensables.

Las infracciones a la Ley de Comercio Exterior (Art. 20) que también lo sean,

por los mismos hechos, a la Ley Aduanera vigente, serán investigados o harán constar y sancionados de acuerdo a esta última, la que también será aplicable en la impugnación administrativa de las resoluciones que se dicten con fundamento en ella. Corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y, en su caso, a la autoridad competente imponer sanciones respecto de las infracciones al ordenamiento en análisis que no lo sean también respetado a la Ley Aduanera, en particular, cuando se proporcionen datos o documentos falsos, se omitan o alteren los reales en la obtención de permisos de exportación (Art. 21).

La inspección, vigilancia e imposición de sanciones que de acuerdo al ordenamiento en estudio (Art. 23) sean competencia de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, se llevarán a efecto con las formalidades y de conformidad a los procedimientos fijados en la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica. En cuanto a las resoluciones emitidas por dicha Secretaría, mediante las que se impongan las sanciones pueden ser recurridas administrativamente por las personas afectadas, ante el superior jerárquico de la autoridad que las haya impuesto, en un término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que sea notificada la correspondiente resolución (Art. 25).

El artículo tercero transitorio dispuso que, en tanto fueran expedidas las disposiciones reglamentarias de dicho ordenamiento, seguirían vigentes el Reglamento sobre Permisos de Importación y Exportación de Mercancías Sujetas a Restricciones, así como el Decreto que crea la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior.

El reglamento antes mencionado que fue publicado en el Diario Oficial del 14 de septiembre de 1977 aún sigue vigente, y contiene las disposiciones referentes a los permisos de Exportación en el Capítulo III, artículos 22, 23 y 24.

Corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, establecer y suprimir las restricciones a la exportación; señalar las modalidades y condiciones

indispensables para la aplicación de dichas restricciones, así como el otorgamiento, en las condiciones que fija el Reglamento, de los respectivos permisos; sin embargo, actualmente son muy pocas las mercancías que necesitan el permiso de dicha Dependencia para exportar, entre ellas tenemos el camarón, leche fresca, trigo puro y lingotes de acero.

Hemos de mencionar que respecto de las restricciones a la importación, tenemos el Código del GATT sobre licencias de Importación, el que tiene la categoría de ley nacional en nuestro país, ya que fue aprobado por el Senado y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de abril de 1988.

B.- LEYES U ORDENAMIENTOS FISCALES QUE CONTIENEN DISPOSICIONES QUE RIGEN EN MATERIA ADUANERA.

Código Fiscal de la Federación.- Este ordenamiento es supletorio de la Ley Aduanal y de las Leyes de los Impuestos Generales de importación y Exportación, de conformidad con el artículo primero que dispone: "Las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas; las disposiciones de este Código se aplicaran en su defecto".

Este Código, como supletorio de los ordenamientos aduanales tiene disposiciones importantes para los mismos, en los Títulos siguientes:

El Título I denominado "Disposiciones Generales" con Capítulo único, en el artículo 2º nos da la definición de impuestos y derechos y el 3º la de aprovechamientos, recargos y productos. El numeral 5º establece que las disposiciones de carácter fiscal que fijen cargas a los particulares y las que señalen excepciones a las mismas, así como las que señalen las infracciones y sanciones, serán de apli-

cación estricta. Debiendo considerarse que establecen cargas a los particulares todas aquellas normas que hacen referencia al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa; que respecto de las otras disposiciones fiscales serán interpretadas aplicándose cualquier método de interpretación jurídica, y, que cuando falte norma fiscal expresa, serán aplicadas supletoriamente las disposiciones del derecho federal común, siempre que su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del Derecho Fiscal.

El monto de las contribuciones o bien de las devoluciones por parte del fisco federal será actualizado, al transcurrir el tiempo y debido a los cambios de precios en el país, para lo cual debe aplicarse el factor de actualización correspondiente, el que se relaciona para efectos de su cálculo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (Art. 17-A).

"De los Derechos y Obligaciones de los Contribuyentes" es la denominación del Título II, disponiéndose que en el transporte de mercancías de importación a través del territorio nacional, los propietarios o poseedores deberán acompañarlas con la documentación indispensable para amparar los efectos fiscales (Art. 29-B).

En el Título III denominado "De las facultades de las Autoridades Fiscales", con capítulo único, tienen relevancia para la materia aduanera las disposiciones relacionadas con las visitas domiciliarias de carácter fiscal, previstos en los artículos 42, 43, 44, 45, 46, y 47.

De relevancia también es el artículo 67 que contiene disposiciones sobre la extinción de las facultades de las autoridades fiscales, para determinar el cumplimiento de las disposiciones del mismo carácter, determinar las contribuciones que se hayan omitido y sus accesorios, así como para la imposición de sanciones por infracciones a dichas disposiciones.

El capítulo II del Título IV, trata sobre los delitos fiscales, y comprende del

artículo 92 al 115 BIS, inclusive. Los dispositivos 102 y 103 versan sobre el delito de contrabando, el 104 sobre las penas a que se harán acreedores los que lo cometan y, el 107, define el contrabando calificado. El numeral 105 se ocupa del ilícito equiparable al contrabando, y comprende lo que fue el delito de comercio o tenencia ilegal de mercancía extranjera, así como otras conductas que tipifican dicho ilícito.

El capítulo I del Título V, se refiere a los recursos administrativos disponiéndose que, contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, podrán interponerse el recurso de revocación y el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución. Por ser de importancia en materia aduanal transcribimos a continuación el Art. 117:

"ARTICULO 117.- El recurso de revocación procederá contra las resoluciones definitivas que:

- I.- Determinen contribuciones o accesorios.
- II.- Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley.
- III.- Siendo diversas de las anteriores, dicten las autoridades aduaneras.

No procederá el recurso de revocación contra las resoluciones que decidan el procedimiento administrativo de investigación y audiencia".

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1992 (D.O.F., 20 de diciembre de 1991), en el inciso 11, de la fracción I, del Artículo 1º, se mencionan los ingresos que por concepto de impuestos al comercio exterior percibirá la Federación, correspondiendo a la exportación la cantidad de \$80,102 millones de pesos.

Dada la importancia que como contribuyente tiene **Petróleos Mexicanos**, en el artículo 4º, son establecidas reglas que norman el pago de sus obligaciones fiscales; referentes a nuestro tema, encontramos los siguientes:

En los casos en que el Ejecutivo Federal imponga impuestos a la exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, **Petróleos Mexicanos** los deberá determinar y pagar a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquél en que realice la exportación.

En relación con los derechos, en el caso de exportaciones temporales de los productos señalados en el párrafo anterior, el organismo mencionado podrá realizar los ajustes respectivos mediante la presentación de declaraciones complementarias, a más tardar el último día hábil del segundo mes posterior a aquél en que fue presentada la declaración de pago provisional correspondiente a dichas exportaciones, sin que causen recargos las diferencias que resultaren.

Por la extracción de petróleo crudo y gas natural en territorio nacional que se destine a exportaciones, **Petróleos Mexicanos** pagará un derecho extraordinario en relación con los hidrocarburos del 15.7% del valor del petróleo crudo y del gas natural exportado durante el Ejercicio fiscal de 1992.

Dispone el artículo 8º que durante el año de 1992, no se pagarán los impuestos a la exportación por las mercancías comprendidas en las fracciones siguientes de la Ley del Impuesto General de Exportación:

2709.00-01	Aceites crudos de petróleo.
2709.00-99	Los demás.
2710.00-01	Gasoil.

2710.00-02	Gasolina.
2710.00-03	Grasas y aceites lubricantes.
2710.00-04	Fuel-oil.
2710.00-05	Keroseno.
2710.00-06	Aceite parafínico.
2710.00-99	Los demás.
2711.11	Gas natural.
2711.12-01	Propano.
2711.13-01	Butanos.
2711.19-01	Propano-butano.
2711.29-99	Los demás.
2712.10	Vacelina.
2712.20-01	Parafina, excepto lo comprendido en la fracción 2712.90.02.
2712.90-01	Ceras, excepto lo comprendido en la fracción 2712.90.03

2713.11	Coque de petróleo sin calcinar.
2713.12	Coque de petróleo calcinado.
2713.20	Betún de petróleo.
2713.90-01	Los demás residuos de los aceites de petróleo o de minerales bituminosos.

En esta Ley son aprobados los estímulos fiscales y subsidios con cargo a impuestos federales, así como las devoluciones de impuestos otorgados para fomentar las exportaciones de bienes y servicios en los porcentos o cantidades otorgados o pagados en su caso, durante el anterior ejercicio fiscal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, escuchará para otorgar los referidos estímulos, en su caso, la opinión de las dependencias competentes, de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En el artículo segundo transitorio son aprobadas las modificaciones a la Tarifa de Impuesto General de Exportación realizadas por el Ejecutivo Federal durante el año de 1991, modificaciones a las que se relaciona el Informe que, en acatamiento de lo ordenado en el segundo párrafo del artículo 131 Constitucional y su Ley Reglamentaria, rindió el propio Ejecutivo al Congreso de la Unión.

Ley Federal de Derechos 1992 (D.O.F. 20 de diciembre de 1991).- La sección tercera del Capítulo III de este ordenamiento, comprende las disposiciones relativas a los Servicios Aduaneros (del artículo 38 al 51 inclusive), las que se refieren a nuestra materia son las siguientes:

Deberán cubrirse derechos por el almacenaje después de un término de treinta días naturales contados desde el día en que sean presentadas las mercancías en depósito ante la aduana, si el motivo del almacenaje es la salida del territorio nacional.

En cuanto a las mercancías por las que haya desistimiento de exportación, o en las que ésta no se lleve a efecto por cualquier otra causa, el derecho de almacenaje respectivo deberá cubrirse desde la fecha en que hubieren quedado depositadas en cada aduana.

Son señaladas cuotas por el almacenaje de mercancías en áreas de almacenamiento estacionarias establecidas o que se establezcan en los puertos marítimos del territorio nacional, conjuntamente por las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y de Hacienda y Crédito Público, mercancías que desde luego vayan a ser exportadas.

Las mercancías en depósito ante la aduana, únicamente serán entregadas cuando se hayan cubierto los derechos de almacenaje respectivos.

Debe pagarse el derecho de trámite aduanero, en lo referente a las operaciones aduaneras que se realicen empleándose un pedimento, como en el caso de la exportación. La Ley que tratamos, establece en la fracción V del artículo 49 que en las operaciones de exportación la cuota será de \$33, 500.00. Consideramos que si efectivamente la tendencia es la de promover e impulsar las exportaciones debe suprimirse este derecho.

La cuota será del 1.76 al millar sobre el valor que tengan los bienes, en el caso de la importación temporal, de bienes de activo fijo que realicen las maquiladoras.

En las importaciones temporales de bienes distintos a los indicados en el párrafo anterior, siempre que sean para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación, así como en los retornos correspondientes la cuota será de \$33,500.00.

El pago del referido derecho debe efectuarse conjuntamente con el impuesto general de exportación; en el caso de que no se esté obligado al pago de este impuesto, el derecho deberá cubrirse antes de retirar las mercancías del recinto fiscal.

Debe cubrirse el derecho de trámite aduanero adicional cuando se esté obligado al pago del impuesto general de exportación, siempre que dicho pago se realice después de las 11:00 A.M. del día de que se trate. Somos de la opinión que, en la exportación, también debe suprimirse este derecho.

La recaudación de los derechos de trámite aduanero antes mencionados, es destinada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ley del Impuesto al Valor Agregado, I.V.A. (D.O.F., 29 de diciembre de 1978).- El artículo primero de este ordenamiento dispone que tienen obligación de pagar dicho impuesto, las personas físicas y las morales que, dentro del territorio nacional, efectúen los actos o actividades siguientes:

Fracción IV.- Importen bienes o servicios.

El Capítulo VI trata sobre la exportación de bienes o servicios; señalando el artículo 29 que las empresas residentes en México calcularán el gravamen apli-

cando la tasa del 0% al valor de la enajenación de bienes o prestación de servicios, cuando unos u otros sean exportados.

Que para los efectos de este ordenamiento es considerada como la exportación de bienes o servicios:

I.- La que tenga el carácter de definitiva, de conformidad con la legislación aduanera.

II.- La enajenación de bienes intangibles efectuada por persona que resida en territorio nacional, o quien resida en el extranjero.

III.- El uso o goce temporal, en el extranjero, de bienes intangibles suministrados por personas residentes en el territorio nacional.

IV.- El aprovechamiento en el extranjero de servicios prestados por residentes en México, por concepto de : publicidad, operaciones de financiamiento, etc.

V.- La transportación internacional de bienes prestada por residentes en el territorio nacional.

VI.- La transportación aérea de personas, proporcionada por residentes en el país, por la parte del servicio que de acuerdo con el artículo 16, último párrafo, no se considera prestada en el país. Este párrafo dispone:

"En el caso de intereses y demás contraprestaciones que paguen residentes en México a los residentes en el extranjero que otorguen crédito a través de tarjetas, se entiende que se presta el servicio en territorio nacional, cuando, en el mismo se utilice la tarjeta". (sic)

El artículo 31 dispone que: en los casos en que la Ley Aduanera señala como

importación temporal a la enajenación de bienes efectuada por personas residentes en México a empresas de comercio exterior o aquellas consideradas como maquiladoras de exportación, es de considerarse que el enajenante exporta los referidos bienes para los efectos de dicho ordenamiento. Que deben considerarse como empresas de comercio exterior, exclusivamente a aquellas cuyos bienes terminados que enajenen en el país, sean totalmente importados, y los que adquieran en el territorio nacional sean destinados totalmente al régimen de exportación.

Ley del Impuesto sobre la Renta (D.O.F., 30 de diciembre de 1980).- Esta Ley contiene disposiciones que se refieren a requisitos que deben tomarse en consideración para efectos de deducciones en las compras de importación. Encontramos en este ordenamiento preceptos que, para efectos del impuesto sobre la renta, otorgan facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la determinación del precio en que los causantes realizan las importaciones y exportaciones. Los dispositivos que aluden a dichos regímenes de comercio exterior son: Art. 3º Frac. V, Art. 7º Frac. IV, Art. 12.-A, Frac. I, Art. 24 Frac. XVI, Art. 25 Frac. XVI, Art. 29, Art. 41, Art. 64 Frac. III, Art. 65, Art. 136 Frac. XV, Art. 137 Frac. XI, y Art. 154.

Ley de Coordinación Fiscal (D.O.F., 27 de diciembre de 1978).- Dispone en el artículo 2o. que la recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos los impuestos, así como por los derechos sobre hidrocarburos y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

Que no serán incluidos en la recaudación federal participable, los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, así como del 2% en las demás exportaciones; tampoco los derechos adicionales o extraordinarios referentes a los hidrocarburos.

Que los Municipios (Art. 2o.-A) participarán en la siguiente forma:

2% adicional sobre el impuesto general de exportación, para los Municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realice materialmente la salida de él de los materiales que se exporten.

3.17% del derecho adicional respecto de los hidrocarburos que se exporten, excluyendo el derecho extraordinario sobre los mismos y, en su caso, del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general tratándose de exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados a los Municipios colindantes con la frontera o litorales, por los que se efectúe materialmente la salida del país de los referidos productos.

Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, IESPYS (D.O.F., 30 de diciembre de 1981).- En el artículo 1º establece que están obligadas a dicho impuesto las personas físicas y las morales que efectúen las actividades o actos siguientes:

La enajenación en el país o, en su caso, la importación de los bienes señalados en esta Ley.

La prestación de los servicios indicados en dicho ordenamiento.

El artículo 2º dispone que al valor de los actos o actividades gravados se aplicarán las tasas siguientes:

1.- En la enajenación o, en su caso, tratándose de la importación de los siguientes bienes: cerveza, vinos de mesa, gas, avión, tabacos labrados, petrolíferos, etc., (son incluidas las tasa correspondientes).

Textualmente el primer párrafo, de la fracción III establece: "En la exporta-

ción definitiva en los términos de la legislación aduanera de los bienes a que se refiere la fracción I de este artículo, siempre que se efectúe a países con una tasa del impuesto sobre la renta aplicable a personas morales superior al 30%, así como en la enajenación de bienes que la citada legislación aduanera establece como importación temporal realizada por personas residentes en el país a empresas de comercio exterior.....0%.

Tratan sobre la importación los artículos 5º, 5º.-A, 12, 13, 14, 15, y 16.

El reglamento de la Ley del IESPYS, en el capítulo III (artículos 9, 10 y 11) se ocupa de la importación de bienes

Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (D.O.F., 31 de diciembre de 1979).- Hace referencia a la importación de dichos bienes en los artículos siguientes: 1º Frac. II, 2º, 3º Frac. III, 4º, 7º y 10º; en el 8º establece que no debe pagarse el impuesto señalado en ese ordenamiento, cuando los automóviles sean exportados definitivamente, de conformidad con la legislación aduanal.

Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (D.O.F., 30 de diciembre de 1980).- Esta Ley abrogó la de 28 de diciembre de 1962.

Tienen la obligación de pagar este impuesto las personas físicas y las morales tenedoras o usuarias de los vehículos a que se refiere dicha Ley presumiéndose, de acuerdo con la misma, que el propietario es tenedor o usuario del vehículo. Aluden a la importación de esos automóviles los artículos 1º, 5º Frac. II, 8 Frac. II y 15 Frac. II. El artículo 16-A hace referencia al secuestro de vehículos por tenencia ilegal en el país de los mismos, así como de la participación que corresponde a las entidades federativas del producto de la enajenación.

C.- LEYES ESPECIALES QUE CONTIENEN DISPOSICIONES RELACIONADAS

CON LA MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR.

La finalidad principal de estos ordenamientos es, desde luego, la regulación de situaciones de su propia área; sin embargo, contienen lineamientos de indiscutible matiz aduanero.

En el importante sector de comunicaciones y transportes, encontramos, en cinco ordenamientos, disposiciones que aluden generalmente a franquicias referentes a la importación de bienes que deben emplearse para el desarrollo del mismo, dichos cuerpos de leyes son:

Ley de Vías Generales de Comunicación (D.O.F., 19 de febrero de 1940).
Artículos 24, 25 y 26.

Ley para el Desarrollo de la Marina Mercante Mexicana (D.O.F., 8 de enero de 1981), Art. 6º.

Ley del Servicio Postal Mexicano (D.O.F., 24 de diciembre de 1986). Art. 65.

Ley Sobre Disposiciones Especiales para el Servicio de Cabotaje, Interior del Puerto y Fluvial de la República (D.O.F., 2 de febrero de 1929).- Art. 36.

Reglamento para la Navegación de Cabotaje (D.O.F., 4 de septiembre de 1941) .- En El Artículo 3º establece prohibición a las embarcaciones de tráfico de cabotaje en cuanto a:

Realizar el tráfico de altura, salvo que se sujeten a las disposiciones que la Ley Aduanal y su Reglamento contienen al referirse al tráfico mixto.

Realizar transbordos a otra nave que no se encuentre también en tráfico de

cabotaje, cuando no sean satisfechos los requisitos que sobre el particular fijan la Ley Aduanal y su Reglamento.

Comunicarse fuera de puerto con otras naves de carácter comercial.

El artículo 4º establece como excepción a lo antes señalado, el transporte de mercancías extranjeras o de mercancías nacionales o nacionalizadas destinadas a la exportación, siempre que la Ley Aduanal o su Reglamento autoricen el transporte en cabotaje, sin que la nave cambie de tráfico. En este caso deben cumplirse los requisitos fiscales a que la operación esté sujeta y, además la aduana correspondiente, al autorizar el embarque, lo pondrá en conocimiento a la Capitana de Puerto para que ésta vigile que se haga constar el aviso de salida.

Dado el tiempo transcurrido, el contenido del artículo 4º, es ya obsoleto, pues en él se está refiriendo a la Ley Aduanal de 1935 y a su Reglamento, ordenamientos que se encuentran ya abrogados y, la Ley Aduanal vigente y su Reglamento, no contemplan la situación planteada en el párrafo anterior; ante esta situación procede que dicho precepto sea modificado.

Ley Federal de Metrología y Normalización (D.O.F., 26 de enero de 1988).- Corresponde su aplicación y vigilancia al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. La expedición de este ordenamiento obedeció, entre otros motivos, a la necesidad de adecuar nuestra legislación a las reglas del comercio internacional en lo referente a sistemas de medición y de normalización, en estos años en que el intercambio comercial con otros países ha aumentado y se participa en diversos organismos internacionales del mismo carácter.

En nuestro país el Sistema General de Unidades de Medida es el único legal y de uso obligatorio, integrándose dicho sistema con las unidades base del Sistema Internacional de Unidades, así como con las suplementarias, las que se derivan

de las unidades base y los múltiplos y submúltiplos de todas ellas que, desde luego, apruebe la Conferencia General de Pesas y Medidas y se prevean en el reglamento de dicho ordenamiento.

Cumplíndose con las nuevas reglas nuestros productos, al concurrir al mercado mundial, no tienen problemas con especificaciones técnicas adoptadas por casi la generalidad de los estados; aplicándose las mismas a las mercancías similares que sean importadas al territorio nacional.

Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos (D.O.F., 13 de diciembre de 1974).- Este cuerpo de leyes dispone en el artículo 2º que constituye materia de sanidad fitopecuaria: tener el control referente a la importación y exportación de animales y vegetales, los productos o subproductos y las sustancias materiales, aparatos y equipos destinados a su empleo en los vegetales y animales, o bien aquellos que estén o hayan estado en contacto con los mismos.

El Capítulo III del Título Segundo, se ocupa de la importación y exportación de vegetales y materias susceptibles de diseminar plagas y enfermedades, comprende del artículo 29 al 33, inclusive.

El numeral 29 establece que la Secretaría de Agricultura y Ganadería permitirá o negará, según los casos, las exportaciones de vegetales, los productos y subproductos, con el objeto de llevar un control sanitario y de calidad.

El Capítulo V del Título Tercero se denomina "De la Importación y Exportación en Materia de Sanidad Animal" y comprende del artículo 100 al 112, inclusive, refiriéndose a nuestra materia, las disposiciones siguientes:

Se prohíbe la exportación de animales, sus productos y subproductos, esquilmos en bruto o industrializados, productos biológicos, farmacéuticos y alimentos destinados a animales, plaguicidas, desinfectantes, y de toda sustancia o

elemento para uso pecuario, así como aparato y equipo para su aplicación, sin el respectivo permiso de la mencionada Secretaría.

Que dicha dependencia expedirá los permisos de exportación sin perjuicio de los que la de Industria y Comercio expida de acuerdo con su competencia.

Tratándose de exportaciones, además del permiso, la Secretaría de Agricultura y Ganadería deberá expedir certificaciones sanitarias y de calidad.

Que la exportación estará condicionada al resultado satisfactorio de la inspección sanitaria veterinaria, que se lleve a efecto, de acuerdo con los lineamientos del Reglamento de Ley Fitopecuaria.

Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.(D.O.F.,28 de enero de 1988).- Dispone este ordenamiento que, entre otros, son asuntos de alcance general en la nación o de interés para la Federación:

Los que tengan su origen en otros países que afecten al equilibrio ecológico del territorio nacional, o bien de las zonas respecto de las que la nación ejercita derechos de jurisdicción y soberanía.

Los originados dentro del territorio nacional, o las zonas sobre las que la nación ejercita derechos de soberanía y jurisdicción, que dañen el equilibrio ecológico de otros estados.

En relación con los materiales o residuos peligrosos se fijan lineamientos, correspondiendo a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología tener a su cargo el control y vigilancia ecológica de dichos materiales o residuos, que se introduzcan o saquen del país, para lo cual debe aplicar las medidas de seguridad que sean apropiadas, sin perjuicio de lo que sobre el particular disponga la Ley Aduanal.

Las autorizaciones para las exportaciones de los materiales o residuos peligrosos cuyo único objetivo sea la disposición final en el extranjero, el otorgamiento dependerá de que el país receptor lo acepte expresamente.

Ley General de Salud (D.O.F., 7 de febrero de 1984).- Conforme a este ordenamiento, es materia de salubridad general:

El control sanitario de la exportación de alimentos, bebidas y medicamentos, estupefacientes, sustancias psicotrópicas, productos de perfumería belleza y aseo, tabaco, plaguicidas, fertilizantes o sustancias tóxicas que pongan en peligro la salud, así como de las materias primas que se utilicen en su elaboración.

El control de la exportación de equipos médicos, prótesis, óstesis, ayudas funcionales, agentes, agentes de diagnósticos, insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos, de curación, así como de productos higiénicos.

Ley Orgánica de la Administración Pública (D.O.F., 29 de diciembre de 1976).- De conformidad con este ordenamiento, corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial formular y conducir la política general del comercio exterior, así como el fomento del mismo; estudiar proyectos y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, asesorar en el establecimiento de nuevas industrias a las empresas que se dediquen a la exportación de manufacturas nacionales;

A la Secretaría de hacienda y Crédito Público incumbe el estudio y formulación de los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, así como de la Ley de Ingresos Federal; el cobro de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales, la dirección de los servicios aduanales y de inspección, y de la policía fiscal de la federación;

Y, a la Secretaría de Salud le atañe realizar el control higiénico e inspección

sobre importación y exportación de comestibles y bebidas y también realizar el control de la importación y exportación de productos biológicos, excepción hecha de los de uso veterinario.

Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal vigente.- El Título Décimo Cuarto de este ordenamiento, denominado "Delitos contra la economía pública", en el Capítulo I, que comprende a los "delitos contra el consumo y riqueza nacionales", se refiere expresa y directamente a nuestro tema en los dispositivos 253 y 254.

El artículo 253 dispone que:

"Son actos u omisiones que afectan gravemente al consumo nacional y se sancionarán con prisión de dos a nueve años y multa de diez mil a doscientos cincuenta mil pesos los siguientes:

I. Los relacionados con artículos de consumo necesario o generalizado o con las materias primas necesarias para elaborarlos, así como las materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional, que consistan en:

f).- La exportación, sin permiso de la autoridad competente cuando éste sea necesario de acuerdo con las disposiciones legales aplicables".

El artículo 254, en la fracción IV, dispone que se aplicarán las sanciones establecidas en el precepto 253 al que dolosamente, en operaciones de carácter mercantil exporte mercancías nacionales de calidad inferior, o en menor cantidad de lo que se haya convenido.

La situación prevista en el primer dispositivo también está contemplada en el artículo 102, fracción II, del Código Fiscal de la Federación que establece que comete el delito de contrabando quien extraiga del país mercancías sin el permiso

de autoridad competente cuando sea necesario dicho requisito. Nos damos cuenta que el Código Penal alude en forma específica a la extracción del país de determinadas mercancías tipificando los hechos como delitos contra la economía pública, en cambio, el Código Fiscal se refiere a la extracción de mercancías en general y tipifica los hechos como delitos de contrabando. En el capítulo tercero, nos ocuparemos del delito de contrabando a la exportación.

Las sanciones establecidas en el segundo precepto pugnan porque actúen con honestidad los exportadores nacionales algunos de los que, en épocas anteriores, fueron catalogados de poco serios al enviar a otros países productos de inferior calidad a la convenida, como en el tan comentado caso de las fresas del Bajío, las que únicamente eran de primera calidad las colocadas en las capas superiores de los cestos o cajas en que se enviaban, pues las colocadas en las capas inferiores eran pequeñas y defectuosas.

D).- ABROGACION DEL DECRETO DEL CONTROL DE CAMBIOS.

El Régimen Jurídico de control de cambios fue establecido en diciembre de 1982, o sea un poco después de la estatización de la banca privada nacional, disponiéndose que en nuestro país funcionarían, al mismo tiempo, dos mercados de divisas; uno libre y otro controlado, comprendiendo éste, entre otros aspectos, la exportación de mercancías que realizara cualquier persona física o moral.

El mercado controlado causó verdaderos problemas a los importadores y exportadores, los que se enfrentaban con trámites engorrosos que hacían muy tardadas las respectivas gestiones. Por fin, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de noviembre de 1991, se puso fin a dicho régimen, argumentándose en el Considerando:

- Que al lograrse la virtual igualación de los tipos de cambio del mercado controlado y del mercado libre, se había determinado la constitución de un mercado de cambios prácticamente unificado.

- Que dicho control, aún simplificado, había implicado costos para los exportadores, los bancos, las autoridades financieras, etc.

Por lo que, ante tales circunstancias, ya no había razón para el mantenimiento de la dualidad de mercado de divisas, disponiéndose en el artículo primero que se abrogaba lo siguiente:

Decreto de Control de Cambios (D.O.F., diciembre 13 de 1982).

Disposiciones Complementarias de Control de Cambios (D.O.F., mayo 11 de 1987).

Resolución que sistematiza y actualiza las resoluciones generales emitidas por el Comité Técnico del Control de Cambios (D.O.F., noviembre 23 de 1988).

Resolución que incorpora los financiamientos otorgados por organismos de cooperación financiera internacional al mercado controlado de divisas (D.O.F., agosto 31 de 1968).

De singular importancia es el artículo tercero al disponer que quedan sin efecto los actos administrativos originados por infracciones a las disposiciones de los citados ordenamientos, independientemente de que los mismos hayan o no sido objeto de impugnación en procedimientos administrativos y judiciales, por los obligados al régimen que se abroga.

También en el D.O.F. de 10 de noviembre de 1991, se publicaron las Disposiciones aplicables a la determinación del tipo de cambio para solventar obligaciones denominadas en moneda extranjera pagaderas en el República Mexicana. En la disposición 3.2 son abrogadas las Disposiciones aplicables a la determinación de tipo de cambio y a las compraventas de divisas correspondientes al mercado controlado; la Determinación de divisas; la Resolución sobre compraventas com-

prendidas en el mercado controlado de divisas y la Resolución sobre regularizaciones extemporáneas en materia de control de cambios, las que fueron publicadas en el D.O.F. el 31 de julio de 1985, 21 de noviembre de 1990, y 7 de marzo de 1991, respectivamente.

En la Decimoséptima resolución que reforma, adiciona y deroga a la que establece reglas generales y otras disposiciones de carácter fiscal para el año de 1991 y anexos 4, 11 y 17 (D.O.F., diciembre 2 de 1991), en el último anexo, se incluye la modificación al instructivo para el llenado de formas oficiales en materia aduanera; nuevas formas de pedimentos de importación y exportación, así como instructivo para el formato rectificación de pedimento.

E.- LEYES Y DECRETOS QUE FOMENTAN Y PROMUEVEN LAS EXPORTACIONES

Incluimos aquí las disposiciones expedidas en los últimos años que, como veremos, tratan de incrementar, por todos los medios posibles la exportación de bienes y servicios no petroleros, característica que no estaremos repitiendo. Como varios Decretos aluden al control de cambios hemos de tener en cuenta de que éste ya fue abrogado, como lo expusimos anteriormente.

Ley de Planeación (D.O.F., enero 5 de 1983) .- Con fundamento en la fracción II del artículo 14 de este ordenamiento, la Secretaría de Programación y Presupuesto elaboraba el Plan Nacional de Desarrollo, cuyos lineamientos referentes al comercio exterior son descritos en el Programa Nacional de Modernización y de Comercio Exterior, el que tiene una duración de un cuatrienio (1990-1994). En relación con los cuatro capítulos de este programa sectorial, Jorge Witker y Gerardo Jaramillo manifiestan (34) que: "pretenden plasmar la realidad de la industria y el comercio exterior en México. Representa para el Gobierno Federal, el

instrumento Básico que lo impulsa a intervenir y regular las actividades de comercio internacional de nuestro País".

Los obstáculos a que se enfrenta la industria y el comercio exterior son analizados en el primer capítulo.

De los cuatro objetivos del programa indicados en el segundo capítulo, vinculados con nuestro tema, tenemos los dos siguientes:

- Procurar el desarrollo de la industria del país a través del fortalecimiento de un sector exportador con alta nivelación de competitividad, y
- Promoción y defensa de los intereses comerciales de México en los mercados extranjeros.

La modernización de la industria y del comercio exterior es abordada en el tercer capítulo, y

El cuarto menciona las políticas y directrices de acción que tienen que seguirse para el logro de dichas finalidades.

En el análisis de los cuatro objetivos y, en general de todo el programa, los autores antes citados sostienen:

Que para favorecer el crecimiento de la industria nacional es requerida el fortalecimiento del sector exportador, por lo que es indispensable proseguir y profundizar con las políticas de apoyo al comercio exterior, como en los casos de PITEX, Draw Back, ALTEX Y ECEX, entre otros. Debiendo corresponder a estos instrumentos una regulación jurídica clara y acertada que disminuya, en lo posible, la discrecionalidad de las autoridades administrativas (más adelante, en este mismo inciso, al referirnos a los Decretos nos daremos cuenta del significado de

las abreviaturas citadas por los aludidos investigadores);

Que en el crecimiento de la industria del país, el desarrollo tecnológico es de vital importancia, por lo que es imperioso que se expida un nuevo reglamento de la Ley de Transferencia de Tecnología y que sean empleadas más partidas en la investigación tecnológica; que para la creación de trabajos más productivos y aumento del bienestar de los consumidores es fundamental la promoción de las exportaciones, pues esto contribuye al aumento de los ingresos de la clase trabajadora, y

Por último, que la eficientización de la normalización, el desarrollo del comercio y de la industria de las franjas fronterizas y zonas libres, así como el impulso a la industria maquiladora, son verdaderos motores que influyen en el funcionamiento y operatividad de dicho programa. (35)

Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (D.O.F., marzo 9 de 1973).- Durante el año de 1991, arreciaron las especulaciones sobre la expedición de una nueva Ley de esta importante materia; sin embargo, aún continúa vigente con su Reglamento.

Esta Ley comprende 31 artículos divididos en 6 capítulos, disponiendo en el número 13 que, para determinar la conveniencia de autorizar la inversión extranjera y fijar los porcentajes y condiciones conforme a los que se regirá, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras deberá tener en cuenta entre los criterios y características de la inversión: sus efectos positivos sobre la balanza de pagos y, en particular, sobre el aumento de las exportaciones.

Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (D.O.F., mayo 16 de 1989).- Señala la SECOFI (36) que en este Reglamento se han dictado medidas tendientes a desregular la actividad económica, así como a lograr la participación de nuestro país en la economía mun-

dial, y que dicho ordenamiento da transparencia, neutralidad y seguridad a los inversionistas.

Que se tiene como finalidad la de otorgar una mayor claridad a los criterios de interpretación de la Ley; obtener sencillez y coherencia, así como proporcionar mecanismos innovadores en la participación de la inversión extranjera en México.

Que dicho Reglamento disminuye los procedimientos administrativos al eliminar requisitos de información excesivos y establece que toda solicitud de autorización que sea presentada ante las autoridades de la materia deberá resolverse en un término preciso que no exceda de 45 días hábiles; en caso contrario, se considera que fue resuelta en forma favorable, la solicitud presentada.

Entre los criterios de interpretación de la Ley sobre inversión extranjera que se aclaran por medio del Reglamento, nos interesan los siguientes:

- Es permitido, sin requerimiento de autorización, la ampliación de las actividades de las empresas con inversión extranjera ya establecidas mediante la apertura de nuevos campos de actividad económica y la elaboración de nuevos productos, cuando:

La Inversión haya sido efectuada por empresas maquiladoras altamente exportadoras o de comercio exterior.

- No es requerida autorización para que los inversionistas extranjeros obtengan - en cualquier proporción - acciones de sociedades establecidas o en el acto de su constitución para efectuar actividades de maquila u otras comerciales o industriales para exportación (empresas maquiladoras, altamente exportadoras o de comercio exterior).

Señala también la Dependencia mencionada, que el Reglamento constituye

una avance importante a través de la creación de dos nuevos instrumentos de participación: a) los fideicomisos de inversión temporal, y b) los fideicomisos de inversión neutra. Por medio de los primeros nuestro gobierno puede autorizar a la inversión extranjera a participar en forma directa, en actividades en que de otra forma no las podría realizar, como en los casos de transportes aéreos y marítimos nacionales y de la distribución de gas, los que están reservados a personas nacionales, o bien actividades como la de autopartes, petroquímica secundaria, minería y todas aquellas sujetas a limitaciones específicas, conforme lo señala dicho ordenamiento.

Decreto que Establece la Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores (D.O.F., abril 24 de 1985, reformado y adicionado por el de 29 de julio de 1987).- Este mecanismo es internacionalmente conocido por las dos palabras del idioma inglés "Draw Back", y estriba en la devolución de los impuestos de importación que gravan los insumos importados y que sean utilizados en la elaboración de mercancías que luego serán exportadas, pudiendo también referirse a sus envases, empaques, etc.

El artículo 1º de este Decreto dispone que las personas tanto físicas como morales establecidas en el país que efectúen directa o indirectamente exportaciones de mercancías, podrán obtener la devolución de los impuestos de importación causados por los insumos incorporados a las mercancías que se hubieren exportado.

Es considerado como exportador indirecto al proveedor inmediato de insumos que sean incorporados a productos de exportación y que cuente con Carta de Crédito Doméstica, o venda directamente sus mercancías a Empresas de Comercio Exterior registradas en la SECOFI o a empresas inscritas en el Registro Nacional de la Industria Maquiladora, que exporten la totalidad de lo que produzcan (este segundo párrafo fue agregado en la reforma).

Se entiende por insumos importados, las materias primas, partes y componentes, empaques y envases, combustibles, lubricantes y otros materiales de origen extranjero incorporados a las mercancías de exportación, que hayan sido importados directamente por el solicitante dentro de un año anterior a la fecha en que la solicitud sea presentada (Art. 2º).

Textualmente el artículo 3º dispone que: "El monto de impuestos de importación que se devolverá a las personas a que se refiere el Artículo 1º de este Decreto, se calculará de la siguiente manera:

a.- La cantidad en moneda nacional pagada por concepto de impuestos de importación se dividirá entre el tipo de cambio controlado de venta del peso con respecto al dolar de los Estados Unidos de Norteamérica, vigente a la fecha en que se efectuó el pago.

b.- El resultado de la operación anterior se multiplicará por el tipo de cambio controlado de venta del peso con respecto al dolar de los Estados Unidos de Norteamérica correspondiente a la fecha en que se autorice la devolución.

El resultado de la segunda operación será la cantidad de moneda nacional que deberá recibir el exportador por concepto de devolución de impuestos de importación".

Este precepto alude al cambio controlado, por lo que debe reformarse y ya no tomarse en cuenta pues, como hemos manifestado, ya fue abrogado.

El primer párrafo del artículo 5º dispone que: "Las solicitudes presentadas por los exportadores directos deberán acompañarse de copias de los compromisos de venta de divisas suscritos con motivo de la exportación por la cual se requiere la devolución".

Este párrafo debe ser suprimido, pues las disposiciones referentes a los compromisos de venta de divisas fueron también abrogadas.

El segundo párrafo de este numeral dispone que los exportadores indirectos deberán presentar copia de las facturas de venta y de las Cartas de Crédito Domésticas, que corresponden a las operaciones que motivan la solicitud.

Durante el año de 1991 fueron resueltas por la SECOFI 1,126 solicitudes de devolución de impuestos, por concepto de insumos incorporados a productos de exportación con valor de 259 millones de dólares.

Decreto que Establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (D.O.F., mayo 3 de 1990).- Los programas a que alude este Decreto son conocidos como PITEX, los que tendrán una vigencia de cinco años prorrogables, y estarán bajo la administración de la SECOFI.

El artículo 5º dispone que: "El programa dará derecho a sus titulares a importar temporalmente lo siguiente:

- I.- Materias primas, partes y componentes que se destinen totalmente a integrar mercancías de exportación;
- II.- Envases, empaque, contenedores y cajas de trailers que se destinen totalmente a contener mercancías de exportación;
- III.- Combustibles, lubricantes, materiales auxiliares, refacciones y equipo que se consuman dentro del proceso productivo de la mercancía de exportación;
- IV.- Maquinaria, equipo, instrumentos, moldes y herramental duradero, destinado al proceso productivo y equipo para el manejo de materiales relacionados directamente con los bienes de exportación, y

V.- Aparatos, equipos y accesorios de investigación, seguridad industrial, control de calidad, comunicación, capacitación, del personal, informática, y para la prevención y control de la contaminación ambiental y otros vinculados con el proceso productivo de los bienes de exportación".

La SECOFI, a través de la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior o de sus Delegaciones Coordinadoras Regionales y Federales autorizará los programas de acuerdo con lo siguiente:

- La importación de las mercancías comprendidas en el artículo 5º, fracciones I, II y III, será autorizada a los exportadores que efectúen anualmente ventas al exterior por valor superior a 500,000 dólares norteamericanos, o su equivalente en otras divisas, o bien, facturen productos de exportación, cuando menos por el 10% de la totalidad de sus ventas.

- La importación de las mercancías comprendidas en las fracciones IV y V del artículo 5º, será autorizada a los exportadores que efectúen anualmente ventas al extranjero por un valor mínimo del 30% de sus ventas totales.

El artículo 8º establece que: "Los programas serán considerados como programas de actividades industriales para los efectos del artículo 78, inciso b) de la Ley aduanera, por lo tanto las importaciones a su amparo no causarán el impuesto del 2% mensual a que se refiere el artículo 58 de la misma Ley, ni el 5% semestral del Impuesto al Valor Agregado. Asimismo, los exportadores tendrán derecho a adquirir divisas del mercado controlado para el pago de estas mercancías, siempre que comprueben haber adquirido la propiedad de las mismas, de conformidad con las disposiciones vigentes en materia de control de cambios".

Respecto del contenido de este precepto, hemos de aclarar que el artículo 78 de la Ley Aduanera que cita fue derogado (D.O.F., 26 de diciembre de 1990), y las disposiciones relativas al control de cambios han sido abrogadas, luego,

procede la modificación casi total del mismo, debiendo subsistir la disposición que dispone que las importaciones (en su caso) no causarán el 2% mensual a que alude el artículo 58 de la Ley Aduanera, ni el 5% semestral del IVA, pues son necesarias estas franquicias para la efectividad del mecanismo que trata de promover las exportaciones.

El artículo 12 establece que: "Las empresas que cumplan con lo establecido en los programas podrán obtener el cambio de régimen de importación temporal a definitiva, de las mercancías a que se refieren las fracciones IV y V del artículo 5º de este Decreto, debiendo cumplir con lo establecido en el artículo 38, fracción I inciso g) de la Ley Aduanera, sin deducción alguna. En este caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitirá los oficios resolutivos correspondientes, previa opinión de la Secretaría".

Este artículo debe modificarse en virtud de que el inciso g) de la fracción I del artículo 38 de la Ley Aduanera, fue derogada (D.O.F., diciembre de 1990).

Las importaciones temporales y las exportaciones efectuadas bajo los programas no requerirán de previos permisos ni de autorizaciones administrativas específicas de alguna clase, salvo que los mismos incluyan mercancías sujetas a dichos requisitos, atendiendo a razones de seguridad nacional, fitopecuaria, sanitarias o ecológicas.

En el transcurso de la vigencia de los programas, los exportadores pueden solicitar bien sea su ampliación o modificación, justificando, desde luego, la petición, con el fin de hacer la incorporación de mercancías de importación y exportación que originalmente no estaban previstas en ellos.

Las resoluciones que aprueben los programas deben especificar lo siguiente:

- Campo de aplicación y la vigencia del programa;

- Las mercancías de importación temporal y de exportación que sean objeto del mismo;
- Los porcentajes de mermas y desperdicios, así como el respectivo tratamiento aduanal; y
- Las obligaciones y los compromisos.

Los anteriores puntos son señalados por el artículo 20, respecto del que procede la derogación de la fracción III que alude al "tratamiento en materia de control de cambio".

Este Decreto en el artículo 2º transitorio abroga al similar publicado en el D.O.F. de 9 de mayo de 1985.

Hasta fines de 1991, en nuestro país existían 121 i empresas que contaban con programas de importación temporal para producir artículos de exportación (PITEX).

Decreto para Regular el Establecimiento de Empresas de Comercio Exterior (D.O.F., mayo 3 de 1990). En el Artículo 2º dispone que: "Se consideran empresas de comercio exterior, las sociedades mercantiles que obtengan registro como tales por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y cumplan con lo establecido en el presente Decreto".

Este precepto puede estar mejor redactado y proponemos el siguiente texto:

"Se consideran empresas de comercio exterior, las sociedades mercantiles que obtengan registro con ese carácter de parte de.... Decreto".

Estas empresas deben constituirse de acuerdo a la Ley General de Sociedades Mercantiles, en la forma de sociedad anónima de capital variable, y la compo-

sición de dicho capital debe cumplir con lo dispuesto en las normas aplicables.

El segundo párrafo del artículo 3° establece que: "Las sociedades nacionales de crédito podrán participar con capital de riesgo en las empresas de comercio exterior, conforme a las condiciones que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público".

Como con motivo de la reprivatización de la banca, ya no existen las sociedades nacionales de crédito, este segundo párrafo debe reformarse.

Las empresas de referencia deben tener como finalidad social primordial la promoción y comercialización plena de exportaciones de mercancías efectuando actividades como las siguientes:

- Integrar y consolidar oferta exportable que esté adecuada a los requerimientos de los mercados del exterior;
- Identificar, promover e incrementar la demanda de mercancías nacionales en los mercados internacionales;
- Establecer y desarrollar canales de comercialización internacional;
- Promover la exportación de mercancías tanto de empresas pequeñas y medianas, y
- Fomentar la integración de partes y componentes de proveedores nacionales a mercancías de exportación.

La SECOFI registrará como empresa de comercio exterior y expedirá la respectiva constancia, a las empresas que se encuentren en los supuestos previstos en el Decreto que nos ocupa y, además dispongan de un capital social fijo, que

no sea menos en moneda nacional del equivalente a 100,000 dólares de los Estados Unidos de América.

De conformidad con el artículo 7º, fracción II, inciso A), del Decreto en análisis, dichas empresas deberán cumplir, con la condición siguiente: a los dos años contados a partir de la fecha de su registro, efectuar exportaciones anuales facturadas por un mínimo de tres millones de dólares. En el cumplimiento de esta obligación puede sumarse el valor de las exportaciones el de las ventas de manufacturas a las industrias maquiladoras de exportación.

Consideramos que este inciso debe modificarse, ya que si las empresas altamente exportadoras, como veremos más adelante, deben demostrar exportaciones por un valor mínimo de 2 millones de dólares, no hay razón para que a las simples empresas de comercio exterior se les exija una cantidad mayor en sus exportaciones.

La SECOFI, de conformidad a las disposiciones respectivas autorizará a las empresas que nos ocupa, lo siguiente:

- Expedición de constancia de empresa altamente exportadora;
- Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación, relacionados a proyectos específicos de exportación, y
- Prestación de servicios de información comercial en forma gratuita.

Por último, hemos de señalar que de conformidad con este Decreto dichas empresas obtendrán los beneficios del sistema simplificado de despacho aduanero y de los establecidos en el artículo 24 del Reglamento de la Ley del Impuesto al Activo. Asimismo, dichas empresas tienen el apoyo financiero del programa implementado por el Banco Nacional de Comercio Exterior (Arts. 10, 11 y 12).

En el año de 1991 las 78 empresas de comercio exterior ECEX, que operan en el país, gestionaron exportaciones por valor de 1341 millones de dólares, dando apoyo al esfuerzo productivo de las empresas establecidas en el interior del país.

Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (D.O.F., mayo 3 de 1990, reformado por el D.O.F. de 17 de mayo de 1991).- La expedición de este Decreto tuvo por objeto el establecimiento de un programa de concertación que apoyara la operación y otorgara facilidades administrativas a las empresas altamente exportadoras.

Son consideradas empresas altamente exportadoras las personas físicas o morales que produzcan mercancías no petroleras de exportación y que participan en forma permanente y dinámica en los mercados extranjeros (Art. 2º reformado).

Las empresas altamente exportadoras tendrán los apoyos y facilidades siguientes:

- Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal deben emplear mecanismos de apoyo que faciliten las exportaciones de las empresas altamente exportadoras.

- Los gobiernos de las entidades federativas deben dictar en su jurisdicción apoyos y facilidades de carácter administrativo que promuevan y agilicen el establecimiento de dichas empresas.

Corresponde a la Comisión Mixta para el Fomento de las exportaciones la concertación de los apoyos y facilidades mencionados.

De conformidad con el artículo 5º será registrada como empresa altamente

exportadora, expidiéndose por parte de la SECOFI la respectiva constancia, las empresas que reúnan los requisitos siguientes:

I.- Las empresas exportadoras directas tienen que demostrar exportaciones con un valor mínimo anual de 2 millones de dólares, o bien exportar cuando menos el 40% de la totalidad de sus ventas (Antes de la reforma esta fracción señalaba la cantidad de 3 millones de dólares).

II.- Las empresas exportadoras indirectamente tienen la obligación de comprobar ventas por año de mercancías incorporadas a productos de exportación o exportados por terceros, por un valor mínimo equivalente al 50% de la totalidad de sus ventas. Para tal efecto, el exportador final deberá presentar carta compromiso mediante la que se obligue a exportar las mercancías obtenidas en la proporción adquirida:

III.- Las empresas de comercio exterior deberán demostrar que cuentan con el registro respectivo.

IV.- Esta fracción fue derogada.

V.- Presentación de solicitud por escrito a través del formato único proporcionado por la SECOFI, el que contendrá la descripción del programa de comercio exterior.

Las Delegaciones Coordinadoras Regionales y Federales de la SECOFI pueden autorizar constancias de registro de conformidad con las correspondientes reglas.

Estas empresas tendrán los beneficios del sistema simplificado de despacho aduanero; y, en caso de obtener saldo a favor en las declaraciones provisionales del impuesto al valor agregado, podrán disfrutar del beneficio del Programa de

Devolución Inmediata para Contribuyentes Altamente Exportadores, además tendrán los apoyos específicos implementados por el Banco Nacional de Comercio Exterior (Arts. 10, 11 y 12).

Entre 1990 y 1991, fueron registradas 179 empresas como altamente exportadoras (ALTEX) llegando el número de clasificadas bajo este rubro a 666. Estas empresas beneficiadas con los correspondientes apoyos y las 1211 entidades acogidas por el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX), tienen aseguradas exportaciones por la cantidad de 11,000 millones de dólares, según señala informe de la SECOFI (37).

En relación a los anteriores cuatro Decretos consideramos que, a fin de no estar repitiendo términos e ideas y, para evitar contradicciones en las disposiciones, debe agruparse en un ordenamiento el articulado de los mismos, el que puede denominarse: Ley para el Fomento y Promoción de las Exportaciones.

En este capítulo hemos analizado los Fundamentos Constitucionales, los Tratados Internacionales, las Leyes y Decretos Federales relacionados con la materia aduanera y, concretamente, con el tema de nuestra investigación; sin embargo, con ello no se agota la Legislación Aduanera de México, ya que deben considerarse como parte de ésta las tesis Jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de Nación, del Tribunal Fiscal de la Federación y de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, así como los Reglamentos.

Por último, hemos de señalar que en varios Reglamentos internos de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, sobre todo en los de la SECOFI y de la SHCP, se encuentran disposiciones que regulan diversas funciones que se refieren al comercio exterior, cuyo análisis haremos en capítulo posterior.

4.- EL CONCEPTO DE ADUANA Y DE EXPORTACION.

A.- CONCEPTO DE ADUANA

Antes de iniciar el estudio del concepto de exportación, hemos de referirnos en forma sucinta a la noción que se tiene actualmente sobre la aduana.

Las mercancías o servicios objeto del comercio internacional al ser introducidos o extraídos legalmente del territorio nacional, lo efectúan por medio de operaciones o regímenes que se tramitan en las aduanas, ya que corresponde a éstas el cumplimiento y la misión de hacer cumplir la legislación correspondiente a un determinado sistema aduanero.

como señalamos en el primer capítulo, la aduana fue creada desde los primeros pueblos de la antigüedad y constituye la base sobre la que se ha edificado el Derecho Aduanero y una de las instituciones más importantes del comercio internacional. Las atribuciones, facultades y competencias determinan su naturaleza y definición.

El Glosario de Términos Aduaneros Latinoamericanos (38), define a la aduana como "el organismo encargado de aplicar la legislación relativa a la importación y exportación de mercaderías y a los otros regímenes aduaneros, de percibir y hacer percibir los gravámenes que les sean aplicables y de cumplir las demás funciones que se le encomienden".

De las diversas definiciones dadas sobre la institución, la anterior nos satisface, ya que actualiza la terminología al emplear regímenes aduaneros en lugar de operaciones aduaneras, lo que está acorde con nuestra Ley Aduanera vigente; sin embargo, no incluye a los servicios que también son objeto de comercialización entre los Estados; por lo que con el cambio y aumento de algunas palabras, dicha definición queda con mayor claridad y acorde con nuestro tiempo, por lo que propongo la siguiente:

La aduana es el organismo de la Administración Pública encargado de aplicar la legislación relativa a la importación y exportación de mercancías y servicios, así como a los otros regímenes aduaneros, de percibir y hacer percibir las contribuciones que les sean aplicables y de cumplir las demás funciones que le encomienden las leyes.

De acuerdo con el artículo 63 de la Ley Aduanal, los regímenes aduaneros que se establecen son los siguientes:

- Definitivos: de importación y de exportación.
- Temporales: de importación y de exportación.
- Depósito fiscal.
- Tránsito de mercancías.
- Marinas turísticas.

Las mercancías podrán entrar al país o salir del mismo a través de los tráfi-cos marítimo, terrestre, aéreo, fluvial, y por la vía postal. También podrán hacerlo a través de otros medios de conducción como tuberías, ductos, cables, etc. Dado el carácter intangible de los servicios, por lo general no son transportables, lo que si es materia de transporte son las máquinas, aparatos, utensilios, etc., por medio de los que se prestan los mismos.

Las aduanas no son tan solo oficinas públicas, instaladas por la Administración Pública en los puertos y ciudades fronterizas para vigilar el paso de las mercancías que se introduzcan o extraigan de los países, recaudando en su caso, los gravámenes correspondientes, sino que tambien constituyen uno de los instrumentos por medio de los que el el Estado cumple con la tarea de lograr un mejor desarrollo económico; las aduanas son las ejecutoras de las directrices

de la política aduanera de un país, al intervenir en la regulación, fomento o restricción del intercambio comercial y así proteger la economía nacional.

Entre las funciones de la aduana tenemos las concernientes al despacho, que es el conjunto de trámites a que todo régimen aduanero está sujeto: registro y control; reconocimiento y clasificación de las mercancías; almacenamiento, en su caso, de las mismas; recaudación de impuestos derechos y aprovechamientos; exigir fianzas para garantizar probables créditos fiscales. Tiene funciones de vigilancia dentro de zonas y lugares determinados y auxilia a otras autoridades como las de Migración, Salubridad, Marina, Comunicaciones y relativas a estadísticas federales.

La función recaudadora que fue la original y ha sido la más importante de la aduana, tratándose de la exportación pierde importancia, pues hoy en día, la gran mayoría de los países, permiten la salida de casi todas las mercancías libres de impuestos.

Jorge Enrique Loera (39) distingue las siguientes funciones del organismo administrativo:

"La función fiscal de las aduanas: Los Aranceles.

La función económica de las aduanas; Las restricciones y prohibiciones.

La función social de las aduanas: Las franquicias y las exenciones.

Otras funciones: La vigilancia".

Otros estudiosos de la legislación aduanal, como el uruguayo Ariosto D. González (40), sostienen que las funciones de la aduana pueden ser principales y accesorias. Las primeras son: El control y fiscalización del tránsito internacional de mercancías y la Determinación y recaudación de los derechos, impuestos y de-

más tributos que afectan el paso de las mercaderías a través de la frontera aduanera . Los segundos son; Represión de los delitos aduaneros; Controles sanitarios y fitosanitarios; Controles Cambiarios; Formación de las estadísticas del tráfico aduanero y Asesorías a los Ministerios de Hacienda, Economía, Finanzas y Relaciones Exteriores.

Por su parte, Máximo Carvajal Contreras (41) divide a las referidas funciones o actividades en: Principales y Secundarias, dentro de las primeras señala: la Fiscal, la Económica y la Social; y en la Segundas las de Higiene, Vigilancia, Financiera e Internacional. División con la que estamos de acuerdo.

En cuanto a la definición del Derecho Aduanero, consideramos como acertada la que nos da el Dr. Carvajal Contreras, en los términos siguientes: "El Derecho Aduanero es el conjunto de normas jurídicas que regulan, por medio de un ente administrativo, las actividades o funciones del Estado en relación con el comercio exterior de mercancías que entren o salgan en sus diferentes regímenes al o del territorio de un país, así como de los medios y tráficós en que se conduzcan y las personas que intervienen en cualquier fase de la actividad o que violen las disposiciones jurídicas". Nos parecería mejor la definición si se refiriera también a los servicios .

B.- CONCEPTO DE EXPORTACION

En el devenir histórico los intereses fiscales han propiciado una mayor atención administrativa respecto de la importación, cuya temática, en casi todos los países, ha originado acuciosos estudios, así como una extensa legislación frente a la escasa normatividad y ligero análisis del tema de nuestro estudio.

En las últimas décadas, los Estados implantaron en su sistema tributario la desgravación fiscal a la exportación, la que previamente había sido admitida en el GATT, y como ello produjo consecuencias económicas directas, dicho régimen ha requerido una mayor atención de parte de la Administración Pública.

Las exportaciones son necesarias para la vida de un país, en virtud de que con ellas obtiene la entrada de divisas, las que a la vez permitirán que adquiera maquinaria, equipo, materias primas, bienes de consumo, bienes de capital, etc. Con las exportaciones las empresas encuentran nuevos mercados para sus productos, lo que significa una mayor cantidad de ventas; además obtienen nuevas experiencias al competir con productores extranjeros.

Podemos afirmar que hoy en día la exportación es el común denominador de todas las políticas sin importar su orientación; de todos los gobiernos, cualquiera que sea su tendencia o idiosincrasia. Dicha preocupación nacional y mundial es también una inquietud del sector empresarial.

Se han publicado múltiples guías y manuales para el exportador; libros que tratan sobre la exportación desde el punto de vista económico y de sus relaciones con los mercados internacionales; sin embargo, obras dedicadas al estudio del concepto y de la naturaleza jurídica de la exportación son escasas. En nuestro idioma es Bernardo de Vicente quien se ha ocupado sobre el tema (42); por lo que su estudio nos servirá de guía en esta parte de nuestra investigación.

Hemos de realizar un previo análisis del concepto de exportación, antes de intentar una definición de alcance jurídico o de estudio de las relaciones jurídico tributarias que implica.

Tradicionalmente el vocablo fue utilizado sin temor en incurrir en inexactitud alguna; sin embargo en los últimos años, al evolucionar las transacciones comerciales, las ciencias económica y jurídica, y especialmente el Derecho Aduanero, el significado ya no es tan preciso.

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia define la exportación como: "Acción y efecto de exportar. Conjunto de mercancías que se exporta", y el verbo exportar como: "enviar géneros del propio país a otro". (43)

La Enciclopedia Espasa Calpe (44) define el término: "Acción y efecto de exportar. Extracción de géneros de un país a otro... Expresión usada en el co-

mercio, que deriva de la palabra latina *exportare* llevar afuera. La exportación consiste en el transporte comercial de las mercancías al extranjero en contraposición a la importación que es el transporte de mercancías extranjeras al país". Señala también la Enciclopedia como se escribe la palabra en diferentes idiomas: francés *exportation*; italiano *exportazione*; alemán *ausfuhr*; portugués *esportacao*; catalán *exportació* y esperanto *exsport*.

La enciclopedia Jurídica Omeba (45) dice lo siguiente.

"Entre la versión que nos da el viejo Diccionario de Escriche, "la extradición de géneros de un país a otro, y especialmente a país extranjero", y la que consigna la clásica Enciclopedia Jurídica Española, "Acción y efecto de exportar, o sea de extraer géneros o productos de un país y llevarlos a otro. La exportación prosigue- es correlativa de la importación, representando aquella lo que cada pueblo da, y ésta lo que recibe, en el cambio internacional, en el cual, como en todo cambio, ha de haber necesariamente una compensación o equivalencia que no excluya el beneficio mutuo", no tendríamos más que una remota noción de la importancia capital que asume el asunto y de las vinculaciones que asume con respecto a otros temas y problemas de indudable gravitación en la riqueza de los pueblos y en la prosperidad de las naciones".

En el Diccionario de Economía de José B. Terceiro, Edición 1970 (46), se define la exportación como: "venta de productos nacionales en un mercado extranjero".

Nos demos cuenta que por exportación siempre se había entendido el contenido de su propia etimología latina "*ex-portare*", transportar al exterior, o sea enviar. Empero, esta idea simplista resulta estrecha ante la magnitud del alcance que tiene actualmente dicho régimen como se reconoce en la propia Enciclopedia Jurídica Omeba. Este antiguo concepto aludía a enviar al exterior, debiéndose entender por éste otro país: sin embargo, el territorio aduanero puede no coincidir

con el territorio nacional. Esta noción es imprecisa al no concretar el objeto de la transmisión, pues actualmente se habla de mercancías y de servicios.

Las definiciones expuestas anteriormente vinculan la exportación a tres criterios:

- 1) Al transporte, como simple acto material.
- 2) Al envío, que comprende todas las relaciones jurídicas fiscales.
- 3) A la venta, o sea que el envío de la mercancía está limitada a que se haga por un precio. no están incluidas las donaciones y cesiones a título gratuito; tampoco incluye el envío de mercancías para una posible venta.

Definiciones emanadas de Organismos Internacionales.- El Glosario de Términos Aduaneros Internacionales del Consejo de Cooperación aduanera de Bruselas define la exportación definitiva como la:

"Acción de hacer salir del territorio aduanero cualquier mercancía". Y la exportación temporal como: "el régimen aduanero destinado a facilitar la reimportación total o parcialmente, libre de derechos e impuestos a la importación de mercaderías exportadas con suspensión, si fuera el caso, de los derechos e impuestos a la exportación. Se puede exigir que las mercaderías sean exportadas con un fin definido y reimportadas dentro de un plazo determinado". (47).

El Glosario de Términos Aduaneros Latinoamericanos dice que la Exportación Definitiva consiste en la: "salida de cualquier mercancía de un territorio aduanero". En relación con la Exportación Temporal sostiene que es "el régimen aduanero que permite reimportar a un territorio aduanero, con exención total o parcial de los derechos e impuestos a la importación, mercancías que han sido exportadas desde ese mismo territorio con un fin determinado, con suspensión de los d'a-

rechos e impuestos a la exportación eventualmente exigibles y condicionadas a ser devueltas en un plazo establecido" (48).

En los dos anteriores Glosarios observamos que se omite incluir en las definiciones los servicios como objeto de la exportación.

Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y comercio (GATT). Si Bien no da una definición de exportación, de sus normas deducimos el alcance de la terminología. La operación de exportación la refiere al territorio aduanero, entendiendo por tal (Art. XXIV). "Todo territorio que aplique un arancel distinto u otras reglamentaciones comerciales distintas a una parte sustancial de su comercio con los demás territorios".

Definiciones de especialistas en la materia.- De conformidad con B. Morat (49) "exportación es una operación que supone una salida de mercancías fuera de un territorio aduanero y que produce como contrapartida una entrada de divisas".

La anterior, es una buena definición faltando únicamente la inclusión de los servicios.

Bernardo de Vicente (50) manifiesta que el concepto ha de definirse como: "Envío de bienes y prestación de servicios fuera del territorio aduanero o desde buques nacionales".

Acertada nos parece la definición que de este aduanero español, que ha profundizado estudios sobre el tema.

En la reciente obra "El Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México", Jorge Witker (51) manifiesta que:

- "La exportación es el envío de mercaderías nacionales o nacionalizadas para

su uso o consumo en el exterior. *Jurídicamente, ello significa una venta más allá de las fronteras políticas del país*".- Más adelante agrega que por lo general la exportación recae sobre los bienes y servicios, encluyéndose a la electricidad.

Eugenio Clariond Reyes, que fuera Presidente del Consejo Nacional de Comercio Exterior en nuestro país indica (52), que, para este organismo la exportación es: "la presencia integral, estable y sistemática de un país en el exterior como productor, comercializador, proveedor y garante competitivo de bienes y servicios". Definición propia de la iniciativa privada.

Concepto de exportación en legislaciones extranjeras.

Argentina.- De conformidad con el Art. 9, apartado 2, del Código Aduanero de este país, la exportación es "la extracción de cualquier mercadería de un territorio aduanero".

En atención a su destino, las exportaciones pueden ser: definitivas o suspensivas. Estas a la vez pueden ser: exportaciones temporarias; exportaciones de mercaderías en trámite; mercancías con destinación de removido y mercadería en depósito provisorio (53).

La definición que da el ordenamiento argentino ya menciona el término más apropiado "territorio aduanero"; pero no menciona a los servicios.

España.- Dice Bernardo de Vicente (54) que de acuerdo a la normatividad aduanera española la exportación es concebida como "el acto de la salida de mercancías fuera del territorio nacional"; noción que considera incompleta y alejada de la realidad económica.

Legislación Mexicana.- La definición de exportación la encontramos, tanto en el abrogado Código Aduanero como en la Ley Aduanera vigente al referirse a

la exportación definitiva; en la forma siguiente:

Código Aduanero.- La exportación consiste en "el envío de mercancías nacionales o nacionalizadas para su uso o consumo en el exterior".

Ley Aduanera Vigente.- El artículo 73 define la exportación como: "la salida de mercancías del territorio nacional para permanecer en el extranjero por tiempo ilimitado". Destacan de este concepto y del articulado de dicho ordenamiento, los siguientes aspectos:

a).- Esta definición difiere de la señalada por el abrogado Código, al referirse a la salida en lugar del envío; ya no se alude a que las mercancías sean nacionales o nacionalizadas: tampoco alude a que las mismas sean para uso o consumo en el exterior.

b).- Enfoca principalmente la atención a la salida de mercancías cuyo destino final será el extranjero en donde, lógicamente, se desnacionalizarán.

c).- Se refiere a mercancías, sin mencionar a los servicios.

d).- En el articulado de la ley se emplea el vocablo exportación, refiriéndose a operaciones internacionales, o sea, a la salida del territorio nacional, no de un territorio aduanero.

e).- De conformidad con dicho articulado se observa que la salida de mercancías se debe a una venta, sin embargo, nada puede oponerse a que la operación o régimen pueda responder a cualquier negocio jurídico, sea a título oneroso o gratuito.

f).- El tiempo ilimitado, de la permanencia en el extranjero de las mercancías es la diferencia fundamental de la exportación (definitiva) respecto de la exporta-

ción temporal, cuyo tiempo es limitado. Esta idea es nueva, pues el Código no hacía referencia a esta circunstancia.

Consideramos que la definición de exportación que da la Ley Aduanera es incompleta, y que debe ajustarse al verdadero desarrollo económico del país y a las transformaciones que ha experimentado el comercio internacional en los últimos lustros.

Cabe señalar que en la Ley Aduanera en comento, siguiendo la misma pauta que en la exportación definitiva, define la temporal como: "la salida del territorio nacional de mercancías para permanecer en el extranjero por tiempo limitado y con una finalidad específica ...". Sobre las modalidades de la exportación nos ocuparemos en el capítulo siguiente:

Definición que propone el sustentante. Después de haber mencionado y examinado algunas definiciones hemos de precisar, de acuerdo con nuestro criterio el concepto de exportación y los vocablos con él relacionados.

La definición que proponemos no es original, pues contiene términos y elementos de las anteriormente señaladas, pero creemos es la que más se ajusta al contenido del artículo de la Ley Aduanera vigente, así como a la situación imperante en nuestros días en el comercio internacional, ella es la siguiente:

"La exportación consiste en el envío de mercancías de un territorio aduanero para permanecer en el exterior por tiempo ilimitado y la prestación de servicios fuera de ese territorio".

Los vocablos de nuestra definición deben entenderse en la forma siguiente:

- El envío; constituye un acto de transmisión o de cesión con carácter definitivo de la propiedad, o bien de la posesión.

- Las mercancías; como todo género de artículos, efectos, generos, etc., expresiones todas relativas a objetos materiales, es decir, bienes muebles en el sentido del Derecho Común.

- La prestación de servicios puede ser efectuada desde un territorio aduanero a otro, o bien los residentes de un territorio aduanero salen de éste para realizar la referida prestación.

- Territorio aduanero; territorio en donde rige plenamente la legislación aduanera de un Estado. Generalmente el territorio aduanero de un Estado es el mismo territorio nacional y comprende espacio terrestre, marítimo y aéreo; empero, en algunas ocasiones, se excluyen determinadas partes del territorio nacional como las zonas francas, puertos francos, etc.

5.- ELEMENTOS Y CARACTERISTICAS ESENCIALES DE LA EXPORTACION.

A.- ELEMENTOS DE LA EXPORTACION

a) Sujetos. Estos lo son el Exportador y el Destinatario. ambos pueden ser personas físicas o morales, privadas o públicas. El primero es quien efectúa el envío o presta el servicio y es el sujeto determinado de la relación, generalmente la denominación es referida al propietario, o bien al poseedor; empero, se cuestiona si cabe aplicarla al comerciante que distribuye mercaderías ajenas por cuenta propia en otros países. El segundo es el receptor de la mercancía o servicio exportado, persona indeterminada y de existencia eventual, como en el caso de las ventas en consignación

b) Objeto. Este es el elemento real de la exportación; mas ha de reconocer-

se que ha sido muy difícil dilucidar que puede ser objeto de la misma, la tradición siempre se ha referido a las mercancías, término que no es claro, el Diccionario de la Real Academia, lo define como: "todo género vendible. Cualquiera cosa mueble que se hace objeto de trato o venta" (55). La palabra cosa es definida por el mismo diccionario como: "Todo lo que tiene entidad, ya sea corporal o espiritual, natural o artificial, real o abstracta". (56)

Bernardo de Vicente señala que ni el Glosario del Consejo de Cooperación Aduanera ni en otros instrumentos convencionales encontramos una definición de la palabra mercancía, omisión que, desde luego, es voluntaria dada la dificultad que engloba o por el problema que generaría una delimitación. Que es conveniente dejar la pregunta sin una inmediata respuesta, en virtud de que el método apropiado para intentar definir el objeto de la exportación, es llevar a efecto una investigación empírica sobre lo que constituye de hecho la materia de dicha actividad para inducir con posterioridad una posible fórmula definitoria; que la intervención administrativa por lo que respecta al tráfico internacional comprende de hecho, esquemáticamente, lo siguiente:

"- Mercancías comerciales o comerciables.

- Toda clase de objetos sin valor comercial entre los que deben incluirse los "efectos personales".

- Bienes de existencia inconcreta, como la electricidad.

- Aunque en nuestra legislación (ni en la generalidad de los países) no cae dentro de este concepto, porque es una posibilidad, deben mencionarse las transferencias monetarias.

- Surge la duda sobre si incluir los servicios cuando no están materializados en una mercancía.. (57)

Si se prescinde de los servicios, el conjunto anterior comprende únicamente los términos cosa y bien; sin embargo, no puede manifestarse que el objeto de la exportación constituye todos los bienes o cualquier cosa. Nos damos cuenta de lo problemático que resulta precisar dicho concepto, eludiéndose no tan solo por las legislaciones nacionales, sino por los tratadistas y por los instrumentos convencionales internacionales.

No obstante lo anterior, si nuestra Ley Aduanera vigente no define el término, sí establece que debe considerarse dentro del mismo, al disponer en el artículo 2º que para los efectos de la misma: "se consideran mercancías, los productos, artículos, efectos y cualesquier otros bienes, aún cuando las leyes los consideren inalienables o irreductibles a propiedad particular".

Internacionalmente es reconocida como característica objetiva común que las mercancías puedan ser nacionales o nacionalizadas. La actual Ley Aduanera menciona las mercancías, pero no establece cuales son las primeras y cuales las segundas. El abrogado Código Aduanero señalaba en el artículo 9º: que eran mercancías nacionales las que se produjeran en el país o se hubieran manufacturado en el mismo con materias primas nacionales o nacionalizadas, y que eran mercancías nacionalizadas las originarias del extranjero que hubieran satisfecho todos los requisitos para su importación definitiva, criterio que sigue aceptándose en nuestro país.

Para precisar el objeto de la exportación tenemos que delimitar si alude exclusivamente a bienes o se incluye también a los servicios.

En esta segunda mitad del siglo XX ha sido norma de gran cantidad de estudiosos dividir la Economía en tres sectores: el primario constituido por la agricultura, pesca, caza, ganadería y silvicultura; el secundario integrado por la minería, manufacturas, construcción, obras y administración públicas, gas y electricidad; y el sector terciario definido por diferencia, como la producción no material, o sea los servicios.

La producción y comercialización de servicios aumentaron tanto en los últimos lustros que causaron una verdadera revolución en la situación económica internacional. Este sector con estrechas ligas con los adelantos científicos y tecnológicos, así como al manejo de una información más amplia y de todo género de datos ha influido notoriamente en los terrenos industrial y agrícola, produciendo una inmensa cadena que ha transformado por completo la economía.

Manifiesta A.F. Ewing (58) que a los servicios suele definirseles como: "Las actividades económicas diferentes de la agricultura, la minería, la manufactura, la construcción y los servicios públicos".

Jorge Witker (59) por su parte señala que: "Los servicios, cuya conceptualización aún no está decantada, son aquellos intangibles que, vinculados a la producción de mercancías, generan ingresos y empleos en toda economía. Se distinguen en servicios al productor y servicios a los consumidores".

Los países desarrollados disponen, principalmente, de los servicios relacionados con las telecomunicaciones, bancos, y financiamientos, seguros, procesos de información y datos, transportes, ingeniería y construcción, propiedad intelectual, publicidad, películas y programas televisivos, turismo, servicios profesionales, etc. Elevados ingresos obtienen dichos países por la exportación que hacen de esos servicios a los países en vías de desarrollo.

Las exportaciones más importantes de los países del tercer mundo son en materia de construcción, educación y plantas maquiladoras, los de industrialización reciente exportan programas de computación y diferentes clases de servicios de ingeniería.

De conformidad con Fernando de Mateo (60) la de nuestro país debe considerarse como una economía de servicios, tomándose en cuenta que en 1985 dicho sector aportó el 62% del PIB, ocupando 60% del empleo total; que de

acuerdo con un estudio preliminar de las principales actividades de ese sector, se ha observado que México tiene competitividad internacional además del turismo y la industria maquiladora, en reaseguros, servicios de ingeniería y arquitectura, así como en algunas actividades relacionadas con el cine y la televisión; que existen también indicios de competitividad internacional en determinados terrenos de la producción de programas de computación.

Los servicios han tenido fuertes repercusiones en los países desarrollados, así en los Estados Unidos han generado el 69% del PIB, el 86% de los empleos y cerca del 87% de la totalidad de ingresos por concepto de exportación; su crecimiento en la década pasada superó ampliamente al de la producción de manufacturas.

Debido a múltiples circunstancias, la medición del alcance y significado de los servicios dentro de la economía mundial resulta verdaderamente difícil.

Dada la heterogeneidad de los servicios, las agencias y reglamentos nacionales e internacionales que los afectan, regulan o controlan, ha motivado que se opine que no pueden abordarse en forma general las negociaciones internacionales relacionadas con los mismos.

En materia de seguridad nacional a muchos gobiernos les preocupa la internacionalización de los servicios y los sistemas con que éstos se proporcionan, en especial, los de telecomunicaciones a base de computadoras.

Sostiene Harald B. Malmgren (61) que muchos países tratan de controlar el flujo transfronterizo de la información, cuyos puntos claves son los siguientes:

"- Cargos transfronterizos (aranceles): los servicios que se proporcionan mediante redes de información no pasan por las aduanas. Los gobiernos desean imponer gravámenes a esas actividades comerciales de servicios y esto abre muchas interrogantes en lo referente a valuación, métodos para la fijación de

cuotas y vigilancia.

- Impuestos sobre ingresos por servicios. Los servicios que se brindan a través de redes de información plantean un problema difícil para las autoridades fiscales. La asignación de rentas y beneficios para un país en particular podría resultar arbitrario o quedar determinada por consideraciones tributarias. Además, las redes de información brindan oportunidades para crear "asilos de datos" y evadir el impuesto sobre la renta y el de consumo".

Los impedimentos o distorsiones al flujo transfronterizo de la información no terminan el tema, preocupa también la reglamentación de los derechos de la propiedad intelectual en situaciones donde la transmisión electrónica de tecnologías no únicamente es factible, sino difícil de impedir; por lo que la protección de derechos comerciales pueden necesitar de la vigilancia oficial.

De acuerdo con lo manifestado son inevitables los conflictos entre los gobiernos en relación a la aplicación extraterritorial de sus leyes luego, urge negociar dentro de la Ronda de Uruguay del GATT estas complejas cuestiones derivadas de la rápida evolución del sector servicios.

México participa en forma importante dentro de el Acuerdo General, a partir de su adhesión en el mes de septiembre de 1986 y la postura es que únicamente negociará aquello que ayude a su desenvolvimiento económico y no atente contra la soberanía. Señala Luis Bravo Aguilera (62) que nuestro país no desea tratamientos especiales, sino principios generales que tengan en cuenta sus necesidades de desarrollo; que también ha pedido con insistencia se defina con precisión los servicios y el comercio de servicios, tanto para diferenciarlos de la inversión extranjera en servicios, como porque no se puede concebir principios y normas generales sin saber a que deben aplicarse.

De lo expuesto nos damos cuenta de la importancia que tienen los servicios

en el comercio internacional; incluyéndose en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT como uno de los temas más importantes a discutirse; en los Estados Unidos fue incluido el concepto de los mismos en la Ley de Comercio y Aranceles de 1984; y los tratadistas ya los incluyen en las definiciones que dan de los términos aduaneros fundamentales, ante tales circunstancias y dada la importancia que dicho sector representa en nuestro comercio exterior, consideramos que los servicios junto con las mercancías constituyen el objeto en la exportación, debiéndose incluir en las disposiciones respectivas de los ordenamientos aduaneros nacionales.

B.- CARACTERISTICAS ESENCIALES DE LA EXPORTACION.

Destino.- En la mayoría de las definiciones expuestas, así como en las disposiciones relacionadas a la exportación de la legislación aduanera mexicana se alude a la salida de mercancías del territorio nacional en un sentido político, no de un territorio aduanero; sin embargo, debemos tener en consideración que varios países tienen depósitos francos, puertos francos, zonas francas, puertos o aéreas de comercio libre, etc., cuyas circunscripciones son consideradas como otros territorios aduaneros, o sea que dentro de un Estado puede haber dos o más territorios aduaneros; en consecuencia, si el objeto de la exportación sale de un determinado territorio aduanero, su destino puede ser otra parte del territorio nacional con distinto régimen aduanero, o bien un país extranjero, aunque por lo general, el territorio aduanero de un Estado corresponde a su territorio nacional. Cabe mencionar que las circunscripciones excluidas mediante convenio internacional, pueden formar parte del territorio aduanal de otro Estado, denominándoseles en tal caso enclaves aduaneros.

En el año de 1920 fueron creados en nuestro país los Puertos Libres de Puerto México, Ver., y Salina Cruz, Oax., que constituyeron verdaderos territorios

aduaneros, pues la Ley de Puertos Libres Mexicanos estableció una exención general de gravámenes dentro de las zonas nustrales (63), como no dieron el resultado esperado fueron suspendidos después de varios años de funcionamiento. En cuanto a las zonas libres existentes en el país no podemos decir que constituyan territorios aduaneros, pues el régimen fiscal especial que impera en ellas, aún cuando permite la libre entrada y salida de mercancías, la verdad es que son unas cuantas las que están exentas de las cuotas señaladas en las tarifas del Impuesto General de Importación y Exportación, imperando en dichas áreas el sistema aduanero casi en su integridad.

Criterio de Legalidad.- La operación en sí constituye la exportación, o bien está condicionada a que se realice legalmente.

La decisión respecto al problema de si el concepto de exportación debe hacer referencia, en exclusividad, a las operaciones realizadas de conformidad con las normas aduaneras, o si dicha circunstancia se calificará en cada uno de los casos, entendiéndose que se verifica la exportación en cuanto se efectúe el hecho material, consideramos que dicho problema debe resolverse con estricto apego a derecho y, en el caso de nuestro país, de conformidad con la Ley Aduanera se entiende por exportación las operaciones o regímenes que se lleven a cabo de acuerdo con sus disposiciones y de no ser así los hechos constituirán el ilícito de contrabando.

Finalidad.- Esta, por lo general, tratará de una compraventa mediante precio; sin embargo, no se deben dejar fuera del concepto las donaciones ni cualesquier otra forma de translación a título oneroso o gratuito. De acuerdo con lo anterior la finalidad no es característica esencial.

Modalidades.- La exportación puede ser definitiva (pura exportación) o temporal. La diferencia entre estas modalidades consiste en que el destino final del bien exportado será el territorio que lo recibe para su consumo, en el primer caso y, en el segundo, el propio territorio de origen. En la exportación temporal, el envío de mercancías forma parte de un régimen en el que está previsto su retorno al territorio de origen, en el mismo estado que salió o bien con alguna transformación.

6.- RELACIONES JURIDICAS TRIBUTARIAS Y ADUANERAS EN LA EXPORTACION

A.- RELACIONES JURIDICAS-TRIBUTARIAS QUE DERIVAN DE LA EXPORTACION. Si la actividad fiscal en nuestros días, aún tiene relevancia en la importación respecto de la exportación, su participación es mínima, al perseguirse con este régimen u operación más bien objetivos extrafiscales.

Actualmente la generalidad de los países no gravan las exportaciones, México lo hace en un reducido número de mercancías, ya sea porque así lo requiere la política económica-fiscal, o porque así lo determinan los convenios internacionales.

Además de la exportación de mercancías, es motivo de preocupación internacional la exportación de servicios por lo difícil de su medición y en razón de que algunos muy importantes (telecomunicaciones e informática) no cruzan las fronteras dificultándose la imposición de gravámenes.

En el extenso campo de la exportación, la participación aduanera se concreta, pues, al envío de bienes y a la prestación de servicios, determinando la naturaleza de las relaciones jurídico-tributarias la intervención administrativa.

Al efectuarse en el mundo económico-social el presupuesto de hecho de la norma tributaria, nace una relación jurídica que tiene la naturaleza de una obligación, ubicándose en los extremos el sujeto activo y el sujeto pasivo y en el centro un contenido, que constituye la prestación del gravamen o la realización de actos, en su caso.

De acuerdo con Giannini y Matías Cortés (64), la relación jurídico-tributaria emerge de las disposiciones que regulan las obligaciones y derechos tributarios entre el Estado y los súbditos. De acuerdo con estos juristas la relación tributaria es el presupuesto previo de la obligación tributaria; y que la relación jurídica-

tributaria que nace con motivo de la exportación no consistirá, por lo general, en una obligación de dar, sino en una obligación de hacer (efectuar los actos necesarios para el perfeccionamiento de la exportación).

Las relaciones tributarias que surgen de la exportación giran en torno a tres finalidades:

- a) Urgencia de un control legal y económico de las exportaciones.
- b) desgravación fiscal que origina la exportación.
- c) Recaudación de tributos de las escasas exportaciones sujetas a gravámenes.

La naturaleza de la relación jurídico-aduanera de la exportación es moldeada por los tres objetivos anteriores.

B.- LA RELACION JURIDICO-ADUANERA A LA EXPORTACION

Bernardo de Vicente (65) sostiene que ésta en forma general queda limitada, de acuerdo con la evolución del derecho positivo, a: "la exportación de bienes, y a la exportación de ciertos servicios ligados a la propia exportación, constituyendo un elemento del envío de un bien fuera del territorio aduanero; y a las prestaciones de servicios al exterior materializados en cualquier bien". Describe luego, sucintamente, los tres casos:

- a) La exportación de bienes alude a cualesquier envío, ya sea a título oneroso o gratuito. El primer caso es considerado "comercial".

b) Los servicios relativos a un envío son variados; los más característicos son el transporte y el seguro. La clase de servicios que, empero, logra mayor importancia a los efectos económicos, en general y tributarios, en particular, en los que pretende intervenir la aduana, lo constituye el conjunto de prestaciones comerciales e industriales que conforman el valor de la propia mercancía.- De esta manera, las leyes sobre el valor aluden al uso de patentes y marcas, a las relaciones mercantiles entre remitentes y destinatarios, condiciones de venta o de cesión, etc.

c) Las mercancías que son un simple soporte material de propiedad intelectual o industrial son en verdad una prestación de servicios (como en el caso de la aportación técnica contenida en planos). Siempre se ha tratado a los bienes que materializaban dichas prestaciones como una mercadería más, estando en controversia solamente su valoración. Debería afrontarse en forma tributaria este hecho, de conformidad con su auténtica naturaleza que es la de prestación de servicios.

Concluye el jurista español que, aclarándose el ámbito de exportación a que hace referencia la normativa aduanera, las relaciones entre el ente público y el ente particular que efectúa una exportación constituirán únicamente en los casos indicados una relación tributaria aduanera; que el hecho que determina el origen de dicha relación es la exportación de los mencionados bienes y/o servicios.

Estamos de acuerdo con lo sostenido por Bernardo de Vicente; sin embargo, en los tres lustros que han transcurrido del año en que fueron publicados sus puntos de vista, como hemos manifestado en este capítulo, los servicios aumentaron y evolucionaron en tal forma que han repercutido en la economía y comercio internacional. Hoy en día hay un gran sector de los servicios que son importantes por sí mismos, en forma autónoma, desligados de la idea de mercancía (incluidos en este sector los servicios comprendidos en el caso c) citado por de Vicente), vgr. telecomunicaciones, informática, etc., por lo que el número de casos en que se presente la relación tributaria aduanera ha aumentado.

México proporciona a otros países servicios a través de los satélites Morelos I y II; asistencia técnica en la construcción de grandes obras hidráulicas y materiales, sobre todo en América del Sur; la televisión llega a todos los países de habla hispana y las telenovelas a cuatro continentes. En las ciudades fronterizas del Norte pululan las maquiladoras y la atención al turismo va más allá de nuestra frontera. Procede luego la regulación de la exportación de servicios a través de convenios internacionales o de normas aduaneras adecuadas, gravándose las prestaciones que así proceda hacerlo. En el capítulo siguiente, al analizar las disposiciones de la Ley Aduanera, nos ocuparemos de otros aspectos importantes de la obligación tributaria en materia aduanal como el hecho imponible, así como a las modalidades de la exportación.

CONCLUSIONES

CAPITULO SEGUNDO

PRIMERA.- Estamos de acuerdo con el Doctor Máximo Carvajal Contreras en que la Base Constitucional del Derecho Aduanero Mexicano la encontramos en los artículos: 29, 31 Fracción IV; 32, 49, 73 Fracciones VII, XXIX, y XXX; 89 Fracción XIII; 117 Fracciones IV, V, VI y VII; 118 Fracción I y 131 de la Carta Magna; sin embargo, consideramos que también debe incluirse el Artículo 74 en su Fracción IV, que alude a la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos ... (contribuciones entre las que encontramos los impuestos de importación y exportación, circunstancia que vincula a dicho precepto Constitucional con la materia aduanera).

SEGUNDA.- En la celebración de Tratados Internacionales, como el de Libre Comercio entre México, Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, debe tenerse mucho cuidado de no contraer compromisos que vayan más allá de lo establecido por nuestra Constitución, como en el caso del petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, la educación, el correo, el telégrafo, etc., que son patrimonio o materia cuyo manejo u orientación, siempre debe de estar exclusivamente en manos nacionales.

TERCERA.- Con la estatización de la banca privada nacional fue establecido el régimen jurídico de control de cambios, disponiéndose que en el país funcionaran, al mismo tiempo, dos mercados de divisas; uno libre y otro controlado comprendiendo éste, entre otros aspectos, la exportación de mercancías que efectuara cualquier persona física o moral.

El mercado controlado originó corrupción entre los empleados aduaneros y

de la banca nacionalizada, además de verdaderos problemas a los importadores y exportadores, los que se enfrentaron a trámites engorrosos que hicieron muy tardadas las respectivas gestiones, por lo que dicha experiencia debe de tomarse en cuenta en el futuro.

CUARTA.- Dada la importancia que los servicios representan en el comercio internacional y en nuestro comercio exterior, consideramos que ellos junto con las mercancías constituyen el objeto de la exportación e importación, debiéndose ya incluir en las disposiciones respectivas de la legislación aduanera nacional.

QUINTA.- La aduana es el organismo de la Administración Pública encargado de aplicar la legislación relativa a la importación y exportación de mercancías y servicios, así como a los otros regímenes aduaneros, de percibir y hacer percibir las contribuciones que les sean aplicables y de cumplir las demás funciones que le encomienden las leyes.

SEXTA.- La definición de exportación contenida en el artículo 73 de la Ley Aduanera vigente es incompleta, en virtud de que no se ajusta al verdadero desarrollo económico del país ni a las transformaciones que ha experimentado el comercio internacional en los últimos lustros. Consideramos que deben incluirse en la misma los conceptos de territorio aduanero y de prestación de servicios, por lo que proponemos la siguiente:

"La exportación consiste en el envío de mercancías de un territorio aduanero para permanecer en el exterior por tiempo ilimitado y la prestación de servicios fuera de ese territorio".

SEPTIMA.- A fin de evitar repetición de ideas y contradicciones en las disposiciones, consideramos que deben reunirse en un ordenamiento que tenga el carácter de Ley los artículos de los siguientes Decretos que fomentan y promueven las exportaciones: Decreto que establece la Devolución de Impuestos de Im-

portación a los Exportadores (Draw Back); Decreto que Establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX); Decreto para Regular el Establecimiento de Empresas de Comercio Exterior (ECEX), y el Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX).

NOTAS DEL SEGUNDO CAPITULO

- (1) Manuel OVILLA MANDUJANO. Aduanas. Editado por la Escuela Nacional de Capacitación Aduanera, México, 1976. Pág. 179 y siguientes.
- (2) Hans Kelsen. La Teoría Pura del Derecho. Segunda edición, Editorial Nacional, México, 1974, Págs. 108 y 109.
- (3) Jorge CARPIZO. Estudios Constitucionales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, Pág. 429.
- (4) Manuel SILVA FUENTES. La Naturaleza Jurídica de las Funciones del Agente Aduanal, Facultad de Derecho, U.N.A.M. Tesis Profesional, México, 1967, Pág. 10.
- (5) Manuel OVILLA MANDUJANO. Ob. Cit. Págs. 183 y 184.
- (6) Máximo CARVAJAL CONTRERAS. Ob. Cit. Págs. 15 y 16.
- (7) Ignacio BURGOA ORIHUELA. Derecho Constitucional Mexicano, octava edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991, Pág. 667.
- (8) Felipe TENA RAMIREZ. Derecho Constitucional Mexicano, Vigésimatercera edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989, Pág. 323.
- (9) Ernesto FLORES ZAVALA. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Décimoctava edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1977, Pág. 221.
- (10) Ernesto FLORES ZAVALA. Ob. Cit. Pág. 223.
- (11) Felipe TENA RAMIREZ. Ob. Cit. Pág. 343.
- (12) Ibídem, Pág. 351.
- (13) Ernesto FLORES ZAVALA. Ob. Cit. Pág. 234.

- (14) Máximo CARVAJAL CONTRERAS. Ob. Cit. Pág. 18.
- (15) Ignacio BURGOA ORIHUELA. Ob. Cit. Págs. 773 y 774.
- (16) Manuel SILVA FUENTES. Apuntes dictados en el Curso de Derecho Aduanero, Especialidad de Derecho Financiero, Escuela de Derecho, Universidad Autónoma del Estado de México, 1988, Pág. 15.
- (17) Felipe TENA RAMIREZ. Ob. Cit. Pág. 358.
- (18) Manuel SILVA FUENTES. Apuntes dictados en el Curso de Derecho Aduanero, Ob. Cit. Pág. 12.
- (19) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada. José Othón RAMIREZ GUTIERREZ et al, U.N.A.M., Instituto de Investigación Jurídicas, México, 1985, Pág. 327 y siguientes.
- (20) Ignacio BURGOA ORIHUELA. Ob. Cit. Págs. 774 y 775.
- (21) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. Ob. Cit. Pág. 330.
- (22) Ernesto FLORES ZAVALA. Ob. Cit. Pág. 197 y siguientes.
- (23) Sergio F. DE LA GARZA. Derecho Financiero Mexicano, Sexta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1975, Pág. 267.
- (24) Emilio MARGAIN MANATOU. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Tercera edición, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1973. Pág. 82.
- (25) Ramón REYES VERA. "La teoría de la Contribución Mexicana", Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México, Mayo-Agosto 1980, Año IV, Número 10, Pág. 35.
- (26) César CEPULVEDA. Derecho Internacional, Duodécima edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981, Pág. 120.

- (27) Carlos ARELLANO GARCIA. Derecho Internacional Público. Volúmen I, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, Pág. 620.
- (28) Efraín GOMEZ CUEVAS. Entrevista publicada en la Sección Financiera del Periódico "Excelsior", México, D.F., 6 de marzo de 1991, Año LXXIV-Tomo II, Número 26, 917.
- (29) Ignacio BURGOA ORIHUELA. Ob. Cit. Pág. 702
- (30) Ruperto PATIÑO MANFFER. Entrevista publicada en el Periódico "El Economista", Ciudad de México, D.F. 26 de septiembre de 1991.
- (31) Pedro FERNANDEZ LALANNE. Derecho Aduanero. Volúmen I, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1966, Pág. 95.
- (32) Jorge WITKER y Gerardo JARAMILLO. El Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1991, Pág. 133 y siguientes.
- (33) Ob. Cit., Pág. 169
- (34) *Ibíd.* Pág. 23
- (35) *Ibíd.* Pág. 24
- (36) Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Marco Jurídico y Administrativo de la Inversión Extranjera Directa en México (Cuadernos SECOFI), Editado por el Comité Editorial de la Secretaría.
- (37) Periódico "Excelsior", Sección financiera, Ciudad de México, D.F. 31 de diciembre de 1991.
- (38) GLOSARIO DE TERMINOS ADUANEROS LATINOAMERICANOS. Editado por la Escuela Interamericana de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas.
- (39) Jorge ENRIQUE LOERA. Manual de Introducción a la Legislación Aduanal. Instituto Mexicano de Estudios Fiscales, México, 1974, Pág. 4 y siguientes.
- (40) Ariosto D. GONZALEZ. Tratado de Derecho Aduanero Uruguayo. Montevideo, 1962, Biblioteca

de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

- (41) Máximo CARVAJAL CONTRERAS. Ob. Cit. Pág. 6.
- (42) Bernardo DE VICENTE. "Exportación", en Concepto y Naturaleza Jurídica de las Instituciones Aduaneras, Estudios de Hacienda Pública-Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, España, 1974.
- (43) DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA DE LA REAL ACADEMIA. Tomo I, Vigésima edición, Editorial Espasa-Calpe, S.A. Madrid, 1984, voz "Exportación", Pág. 621.
- (44) ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA, EUROPEA-AMERICANA. Tomo XXII, Hijos de J. Espasa, Editores, Barcelona, 1924, voz "Exportación".
- (45) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Tomo XV, Editorial Bibliográfica Argentina, S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1961, voz "Exportación".
- (46) José B. TERCEIRO, citado por Bernardo de VICENTE, Ob. Cit. Pág. 208.
- (47) GLOSARIO DE TERMINOS INTERNACIONALES DEL CONSEJO DE COOPERACION ADUANERA DE BRUSELAS. Editado por la Escuela Interamericana de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas.
- (48) GLOSARIO DE TERMINOS ADUANEROS LATINOAMERICANOS. Ob. Cit.
- (49) B. MORAT. Citado por Gerard LE PAN DE LIGNY. Manual de Comercio Exterior, Traducido por José San Miguel Montorio, Ediciones Deusto, Bilbao, España, 1968, Pág. 16.
- (50) Bernardo de VICENTE. Ob. Cit. Pág. 236.
- (51) Jorge WITKER y Gerardo JARAMILLO. Ob. Cit. Pág. 69
- (52) Eugenio CLARIOND REYES. "El pasado ha sido importantes para el Bancomext, pero el futuro o será mucho más", en Medio siglo de financiamiento y promoción del Comercio Exterior de México.

Tomo II. Ensayos Conmemorativos, Banco Nacional de Comercio Exterior.- El Colegio de México, 1987, Pág. 255.

- (53) José MARIA MORENO. Manual del Exportador. Segunda edición actualizada, Ediciones Macchi, Buenos Aires-Argentina, 1989, Pág. 170 y siguientes.
- (54) Bernardo de VICENTE. Ob. Cit. Pág. 221.
- (55) DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA DE LA REAL ACADEMIA. Ob. Cit. Pág. 899.
- (56) Ibid. Pág. 389.
- (57) Bernardo de VICENTE. Ob. Cit. Págs. 210 y 211.
- (58) A.F. EWING. "El comercio en Servicios y los PMD", *Perspectivas Económicas*, 1986/número 53.
- (59) Jorge WITKER y Gerardo JARAMILLO. Ob. Cit. Pág. 13.
- (60) Fernando de MATEO y Françoise CARNER. "El sector servicios en México: un diagnóstico preliminar". *Comercio Exterior*, vol. 38, Núm. 1, México, enero de 1988, Pág. 7.
- (61) Harold B. MALMGREN. "Negociación de Reglas Internacionales para el Comercio en Servicios", *Perspectivas Económicas*, 1986/número 54.
- (62) Luis BRAVO AGUILERA. "México frente a las negociaciones internacionales sobre servicios", *Comercio Exterior*, vol. 38, Núm. 1, México, enero de 1988, Pág. 28.
- (63) Ramón OCEGUEDA GALLARDO. Régimen Fiscal de los Puertos, Zonas y Perímetros Libres. Facultad de Derecho, U.N.A.M. Tesis Profesional, México, 1963, Pág. 266.
- (64) GIANNINI y Matías CORTES, citados por Bernardo de VICENTE. Ob. Cit. Pág. 238.
- (65) Bernardo de VICENTE. Ob. Cit. Págs. 239 y 240.

CAPITULO TERCERO

**LA EXPORTACION EN LA LEY ADUANERA
Y SU REGLAMENTO**

En este capítulo nos ocuparemos, principalmente, de indicar las disposiciones referente a la exportación contenidas en la Ley aduanal y su Reglamento. No es nuestra intención transcribir todos los artículos, sino que hemos seleccionado los más importantes, haciéndose el análisis o comentario que sea procedente. A fin de no estar repitiendo vocablos, cuando mencionemos "la Ley" nos estaremos refiriendo a la Ley Aduanera, y al citar "el Reglamento" nos referiremos al de ésta; se empleará el término "Código" para aludir al abrogado Código Aduanero.(1)

1 .- RAZONES QUE MOTIVARON LA EXPEDICION DE LA LEY ADUANERA, INNOVACIONES EN LA MISMA Y SU ESTRUCTURA

A).- RAZONES QUE MOTIVARON SU EXPEDICION

En la década de los setentas, el autor de esta tesis, trabajaba en la Dirección General de Aduanas, por lo que pudo darse cuenta de los esfuerzos tendientes a la elaboración del anteproyecto de un nuevo ordenamiento aduanero. Como estudiosos de la materia observé con interés los pasos que seguían las diferentes comisiones designadas para el efecto.

Transcurría el año de 1981 y todavía no se expedía un nuevo ordenamiento sobre la materia, en los sectores privados y oficiales se escuchaban opiniones en el sentido de lo extenso de la legislación aduanera, de lo obsoleto del Código Aduanero con su abultado articulado y del laberinto que constituían los voluminosos tomos que contenían las disposiciones conexas; que el Código citado había atado a la aduana a un modelo del país que imperaba a mitad del siglo XX evitando su evolución; que capítulos completos, como el tráfico aéreo habían sido estructurados de acuerdo a las necesidades de esa época y no para tres décadas después; que no era suficiente con la modificación de un determinado capítulo,

pues casi todos los capítulos, del Código tenían una noción de la vieja aduana, por lo que, al ser ineficaz dicho ordenamiento, procedía elaborar todo de nuevo.

Los Reglamentos aplicables se habían multiplicado considerablemente y casi todas las leyes que la aduana aplicaba contaban con un Reglamento adjunto, así el Código Aduanero tenía, entre otros: El de Plantas Ensambladoras de Automóviles; el de la Industria Maquiladora; el de la Exportación de Sal; el de la Exportación de Ganado; Exportaciones Temporales; de Importación de Productos Medicinales y Cosméticos; de Control de Yates, etc. Al concluir el año de 1981, los Reglamentos aplicables eran casi un centenar.

Además del Código y los Reglamentos, los Acuerdos del Ejecutivo en materia aduanera dictados por los Secretarios de Hacienda, Comercio, Defensa, Salubridad, Comunicaciones, Relaciones Exteriores, etc., eran considerados como el sector que mayor número de disposiciones a ejecutar aportaba, y no obstante su restringida jurídica forma, las Circulares se contaban por miles.

Jorge Enrique Loera (2) funcionario aduanal y jefe de la Comisión Redactora del Anteproyecto por parte de la Dirección General Aduanal, de la S.H.C.P., en las postrimerías del sistema de codificación se preguntaba: "qué tan apto para brindar protección al país, pero sin hacer intolerable a la aduana es el marco jurídico actual de nuestra institución. Cabe todavía con mayor precisión preguntar si el sistema jurídico que apuntala nuestro quehacer en el área es bueno y los que fallan son los hombres que lo operan, o si éstos fallan porque la extensa normatividad lo permite".

El citado aduanero, inmediatamente contestaba: "Casi no se requiere mayor reflexión al respecto, pues como salta a la vista el marco jurídico de que tratamos es tan prolijo y tan confuso que permite toda clase de fallas en la operatividad de nuestras oficinas. No parece haber duda para responder que éste no es apto en este momento para regular al acto complejo de que habla al principio".

Agregaba dicho profesionista que lo que había que cambiar no era la basta normatividad a ejecutar, sino las normas referentes a como ejecutar la misma o sea, las denominadas propiamente aduaneras, conformando el núcleo cambiable: el Código Aduanero, Reglamentos propiamente aduaneros, Decretos y Circulares.

Por fin, después de mucha espera y de múltiples especulaciones en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1981, fue publicado el nuevo ordenamiento con la denominación de Ley aduanera, estableciéndose en el artículo primero transitorio que entraría en vigor el día primero de julio de 1982, o sea, seis meses después.

El artículo tercero transitorio estableció que en la fecha en que entrara en vigor la Ley, quedarían abrogados:

- El Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. diciembre 31 de 1951;

- Ley de Valoración Aduanera de las Mercancías de Importación, D.O.F. diciembre 27 de 1978;

- Ley que crea, con funciones de policía fiscal en puertos marítimos, fronteras y lugares interiores de la República, la corporación denominada Resguardo Aduanal, D.O.F. enero 10 de 1948.

El artículo Séptimo Transitorio señalaba que, en tanto no se expidiera el Reglamento de esa Ley, continuarían aplicándose en lo que no se opusieran a la misma:

- El Reglamento del Código que se abrogaba, en materia de Operaciones Temporales de Importación y Exportación de 23 de abril de 1979.

- El Reglamento del Párrafo Tercero del Artículo 321 del mismo Código, de fecha 26 de octubre de 1972 para el Fomento de la Industria Maquiladora, y

El Reglamento de las Plantas de Montaje de Vehículos de 1º de noviembre de 1947.

Con mucho optimismo Jorge Enrique Loera (3) sostenía que el sistema aduanero mexicano abandonaría la codificación, que fue de utilidad en los primeros años de su vigencia para adoptarse un sistema más racional de Ley y Reglamento, del que se esperaba más flexibilidad, precisión y posibilidades de evaluación;

Que la nueva Ley en tan solo 149 artículos, contenía en exclusividad los principios fundamentales de la materia, los que prácticamente no cambiarían y pudieran mantenerse intactos en la medida en que fueran válidos y no aconteciera lo que con las normas del Código que fueron obsoletas al poco tiempo de su vigencia;

Que el Reglamento de la nueva Ley debería contener todo lo adjetivo, o sea la forma de ejecutar los mandatos de la Ley, pues al ser más versátil, al ser expedido y modificado por el Ejecutivo, podría adaptarse a los cambios en el momento en que se presentaran sin necesidad de posponer iniciativa alguna al Congreso de la Unión;

Que el sistema sería cerrado con un conjunto de instructivos, redactados de acuerdo a los lineamientos de la reforma administrativa, ahorrando con este nivel normativo una gran cantidad de disposiciones que en esa época estaban contenidas en el Código Aduanero, por la tendencias imperante de que en dicho ordenamiento estuviera contenida toda la materia.

Armando Prado Miravete (4), integrante de la Comisión Redactora mencionada, en relación con el nuevo ordenamiento manifestó que, si bien en la Dirección

de Aduanas se había llevado a cabo el estudio y formulación de la Ley Aduanera, dicha obra había pasado por el tamiz, análisis y crítica de distintos mecanismos, tanto públicos como privados involucrados en la materia de comercio exterior, es decir, que el ordenamiento fue el producto de la acción conjunta de los sectores de referencia y, textualmente señaló: "La necesidad de actualizar nuestra legislación y reorienta sus postulados y sistemas, causas determinantes de nuestra reforma, obligaron a buscar modelos de aplicación universal y moderna concepción. Se consultaron distintas legislaciones de países avanzados aduaneramente, como el Código Aduanero Francés y las leyes de la materia española y argentina, pero fue principalmente el convenio de Kyoto, Japón, para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros, el paradigma usado por México en su reforma legislativa".

B).- INNOVACIONES.

En la exposición de motivos de la Iniciativa de Ley presentada por el Ejecutivo ante la Cámara de Diputados (5), entre las innovaciones más relevantes, fueron señaladas las siguientes:

Que se sistematizaban normas que el Código contenía largos párrafos, así, por ejemplo, el numeral 6º de la Iniciativa condensaba el principio general de tráfico de mercancías que se establecía en los artículos 48, 146, 152, 165 y otros del Código Aduanal; el 7º enunciaba los medios de conducción de las mercancías, sin tener que recurrirse al tratamiento disperso de los tráficos terrestre, marítimo, aéreo y postal;

Que el proyecto recogía un nuevo principio del que se habían obtenido excelentes resultados en otra áreas tributarias: la determinación del impuesto por el mismo contribuyente, o sea la posibilidad de que el propio interesado formulara

su declaración y determinara, por sí mismo, los créditos fiscales que le correspondiese cubrir, sin menoscabarse la facultad de la autoridad aduanera en la comprobación de la exactitud de los datos proporcionados, disposición que agilizaría las operaciones;

Que la inscripción en el registro nacional de importadores y exportadores se imponía como obligación para quienes habitualmente realizaran actividades de comercio exterior, lo que venía hacer efectivo el beneficio anterior. Medidas importantes si se tomaba en cuenta que el 80% del volumen de dichas actividades lo efectuaban exportadores e importadores habituales;

Que la Iniciativa recogía instituciones aduaneras de creación reciente en esa época, como el caso de la valoración de mercancías, sistema que era regulado por una Ley especial;

Que se establecían mecanismos dinámicos de acuerdo con la estructura y características del comercio exterior para impulsar y promover sectores y ramas relevantes de la economía, como en el caso de los instrumentos que se incorporaban, a fin de consolidar las actividades de la industria maquiladora;

En cuanto al régimen de depósito fiscal instituido para mercancías extranjeras, con la Iniciativa se hizo extensiva a las de procedencia nacional que, desde su ingreso al almacén general y su control por parte de las autoridades aduaneras, se considerarían como virtualmente exportadas, con lo que los beneficios de los estímulos fiscales se participarían desde entonces y, además se evitaría la salida de divisas por el pago del almacenaje en otros países;

Que como novedad, que merecía mención especial, se tenía el Capítulo de Desarrollos Portuarios, en los que se les declaraba de utilidad pública, con la finalidad de promover el desarrollo de la industria, estimular la producción del país, fomentar las exportaciones de productos terminados, lograr el incremento de la cap-

tación de divisas y medios de pago y, desde luego, mejorar las condiciones de trabajo.

C).- ESTRUCTURA

De conformidad con Ricardo Rosaldo Flores (6), también integrante de la Comisión Redactora citada, el Código Aduanero que se abrogaba contenía 727 artículos que se encontraban en 19 Títulos con 78 Capítulos y 30 Secciones, constituyendo en sí mismo, Reglamento e Instructivo; en cambio, la nueva Ley se había publicado con únicamente 149 preceptos divididos en 9 Títulos con 21 Capítulos, 6 Secciones y 7 Apartados; lo que demostraba que el contenido del nuevo ordenamiento era de disposiciones eminentemente sustantivas, dejándose para el Reglamento e Instructivos las que regularían las materias, procedimientos y operativas. Por nuestra parte, consideramos que las disposiciones eminentemente sustantivas están contenidas en la Ley del Impuesto General de Exportación y no en la Ley Aduanera como lo asevera el mencionado profesionista.

El Título Primero referente a las disposiciones generales, originalmente se componía de 5 preceptos, y actualmente de 7, que tratan del concepto de mercancía referido al comercio exterior, es decir, a la regulación y obligaciones que surgen con motivo de su entrada o salida respecto del territorio nacional y de la autoridad competente para efectuar las funciones administrativas inherentes, definiéndose el trascendental despacho aduanero.

El Título Segundo tiene como denominación "Control de Aduana en el Despacho", se formaba de 30 numerales, hoy de 31, divididos en tres Capítulos: "Entrada, Salida, Conducción y Control de Mercancías", el primero, "Depósito ante la Aduana", el segundo y "Despacho de Mercancías", el tercero.

Son novedades: las importaciones y exportaciones ocasionales, así como el no reconocimiento aduanero en las efectuadas por personas inscritas en el Registro Nacional de Importadores y Exportadores.

El Título Tercero recibe la denominación de "Impuestos al Comercio Exterior", con 28 preceptos al expedirse la Ley y hoy con 27 comprendidos en cuatro Capítulos: "Impuestos, Hechos Gravados, Contribuyentes y Responsables" el primero; "Afectación de Mercancías y Exenciones", el segundo; "Base Gravable" el tercero y "Determinación y Pago de los Impuestos al Comercio Exterior", el cuarto. Muchos preceptos de este Título serán objeto de una análisis exhaustivo por estar relacionados con el tema en investigación.

El Título Cuarto es el más extenso, denominado "Regímenes Aduaneros" al publicarse la ley contaba con 41 artículos, 6 Capítulos, 4 Secciones y 7 Apartados. Su estructura era la siguiente:

Capítulo Primero

Disposiciones Comunes.

Capítulo Segundo

Definitivos de Importación y de Exportación.

Sección Primera: De Importación

Sección Segunda: De Exportación.

Capítulo Tercero

Temporales de Importación y de Exportación.

Sección Primera: Importaciones Temporales.

- I. Disposiciones Generales
- II. Para retornar al extranjero en el mismo estado.
- III. Para transformación, elaboración o reparación.

IV: Para depósito industrial.

Sección Segunda: Exportaciones Temporales.

I. Disposiciones Generales.

II. Para retornar al país en el mismo estado.

III. Para transformación, elaboración o reparación.

Capítulo Cuarto

Importación para Reposición de Existencias.

Capítulo Quinto

Depósito Fiscal.

Capítulo Sexto

Tránsito de Mercancías.

Hasta la fecha han sido derogados 8 artículos de este Título: el 82 y el 83 que contenían las disposiciones para retornar al extranjero en el mismo estado las mercancías de procedencia extranjera que fueran importadas temporalmente (parte II de la Sección Primera del Capítulo Tercero); el 88 y 89 con disposiciones relativas al Depósito Industrial, que consistía en la importación temporal de mercancías de procedencia extranjera, para que en recintos acondicionados se efectuaran procesos de transformación, elaboración o reparación, sin el pago de los respectivos impuestos al comercio exterior, siempre que los productos resultantes fueran exportados (parte cuarta de la Sección Primera del Capítulo tercero). Por otra parte, el Capítulo Cuarto que comprende el artículo 95, ya no se refiere a la Importación para Reposición de Existencias sino que ahora trata sobre las Marinas Turísticas; en conclusión, el Título Cuarto cuenta actualmente con 32 artículos, y varios serán objeto de nuestro análisis, por referirse directamente al tema de nuestro estudio.

El Título Quinto es llamado "Desarrollos Portuarios, Zonas Libres y Franjas Fronterizas", formándolo 3 Capítulos con 14 artículos; el primero denominado "Desarrollos Portuarios" establece que la finalidad perseguida con su creación, y que la forma de operar desde el punto de vista aduanero será con la aplicación de las disposiciones de la Ley de la materia, facultándose a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que indique en cada uno, los lugares de entrada y salida de mercancías, así como los medios de control y vigilancia requeridos.

Por motivos diversos, pero sobre todo el legal, la Ley no podría dejar de referirse a las zonas libres, considerándolas en ocho artículos el Capítulo Segundo. Estando vigentes los Decretos que dieron existencia a estas zonas, habría que regularlas en la Ley, otorgándoles un tratamiento similar al que les daba el Código.

El Capítulo Tercero, en un solo precepto, hace referencia a la franja fronteriza de veinte kilómetros paralela a la línea divisoria internacional, en la que los habitantes disfrutarán de la exención de impuestos a que alude la fracción VIII del artículo 46 de la Ley.

Las atribuciones del Ejecutivo Federal y de las autoridades fiscales están comprendidas en el Sexto Título, con un sólo Capítulo de 12 artículos al publicarse la Ley y hoy en día con 15. Debe tenerse en cuenta que, en lo que fuese omisa la Ley Aduanal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Código Fiscal de la Federación y el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, amplían o llevan, en su caso, las facultades y el quehacer de las mencionadas autoridades. El referido Capítulo trata también, entre otras cuestiones: sobre el procedimiento a que debe ajustarse la autoridad aduanera, en el caso de secuestro de mercancías y medios de transporte dentro de los lugares y zonas de inspección y vigilancia permanente, a este procedimiento legal lo denomina "Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia"; del desahogo de pruebas para el caso de secuestro o embargo de mercancías y medios de transporte; de los plazos para que la mencionada autoridad dicte resolución y

de las consecuencias de no hacerlo, y otras cuestiones que afectan directamente a los particulares en sus propiedades y posesiones.

Las disposiciones relativas a las infracciones y sanciones son dictadas en el Título Séptimo, en un sólo Capítulo de 15 artículos al expedirse la Ley y actualmente con 21. Las infracciones son indicadas con sus denominaciones: contrabando; tenencia o estancia ilegal; relacionadas con el destino de las mercancías; relacionadas con la obligación de presentar documentación; y relacionadas con el control, seguridad y manejo de las mercancías de comercio exterior; a continuación de cada figura son señaladas las respectivas sanciones. El final del Capítulo alude a la distribución de las multas y del valor comercial al mayoreo de las mercancías secuestradas, indica a los interesados y deja al Reglamento el establecimiento de los términos de la distribución, así como de las proporciones.

Corresponde al Título Octavo, en un capítulo único y en un sólo artículo, contener las disposiciones referentes a los Recursos Administrativos, disponiendo que en contra de las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades aduaneras procederán los recursos establecidos en el Código Fiscal de la Federación, los que deben agotarse previamente a la interposición de cualquier otro medio de defensa. Tiene explicación la disposición anterior, pues al no haber recurso alguno en la Ley, los que pueden invocarse o ejercerse son, forzosamente, los establecidos en el ordenamiento al que se remite.

El último Título, o sea el Noveno, con un solo Capítulo y 9 artículos originalmente y también en el presente, se refiere a los Agentes Aduanales, Ricardo Rosaldo Flores (7) en relación con estas disposiciones manifestó: "Se ha pensado que esta actividad debería ser regulada por una ley específica y no incrustada en una ley tributaria como lo es la Ley Aduanera; sin embargo, la costumbre y la tradición mexicanas influyeron en el ánimo del legislador y es la razón de encontrarla nuevamente en esta legislación".

2 .- EL REGLAMENTO.

El Reglamento de la Ley Aduanera fue expedido el día 17 del mes de junio de 1982 y publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación. En este ordenamiento se nota una gran preocupación de parte del Ejecutivo Federal por ampliar, explicar y aclarar los artículos de la Ley, referentes a los actos y formalidades del despacho y de los diferentes regímenes con un enfoque tendiente a crear un terreno propicio al fomento de las industrias de exportación e instituciones aduaneras afines, motivo por el cual transcribimos el primero y cuarto párrafos del Considerando de dicho Reglamento (8), en que se observa claramente dicha tendencia:

"Que es propósito primordial de la nueva Ley Aduanera, la modernización de la estructura legal que rige el comercio exterior mexicano, orientada por los criterios de establecimientos de nuevos mecanismos aduaneros para apoyar la estrategia económica nacional, expresada en el Plan Global de Desarrollo; una operación ágil de las importaciones y exportaciones de mercancías; la mayor eficiencia de las industrias de exportación; y dar bases para la adecuación del servicio aduanero a los requerimientos del país". (Primer párrafo).

"Que para promover la operación ágil de las importaciones y exportaciones con base en las nuevas instituciones aduaneras establecidas en la Ley en cuestión, su Reglamento habrá de señalar los requisitos de las autorizaciones para el despacho mediante verificación física o en el domicilio del interesado y para el tránsito y tramitación en aduana distinta de la de entrada; la regulación de los diversos regímenes temporales y de los mecanismos para el fomento de las industrias de exportación, ya sea en establecimientos destinados al efecto, tales como el depósito industrial, o mediante el depósito fiscal de mercancías nacionales; y finalmente, para regular lo que concierne a los desarrollos portuarios que se están instalando en el país;..." (Párrafo cuarto)

La estructura de este ordenamiento al expedirse y, actualmente, es la siguiente: consta de 9 Títulos que tienen las mismas denominaciones que los Títulos de la Ley y lo integran un total de 202 Artículos. Llama la atención que el Título Segundo "Control de la Aduana en el Despacho", comprende 91 artículos que va del 8º al 101, varios de los preceptos de este Título, así como del Tercero

"Impuestos al Comercio Exterior" y del Cuarto "Regímenes Aduaneros", serán objeto de investigación por aludir al tema de nuestro trabajo.

El Artículo Primero transitorio señaló que el Reglamento entraría en vigor el día 1° de julio de 1982, o sea el mismo día que la Ley.

El Artículo Séptimo Transitorio estableció que Petróleos Mexicanos, La Comisión Federal de Electricidad y las personas físicas o morales que estuvieran exportando mercancías por tuberías, ductos, cables y otros medios de conducción, presentarían a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a más tardar el 30 de octubre de 1982, solicitud para que se les confirmara la autorización correspondiente, en el que se indicarían:

I. Clase de mercancías que exportaran.

II. Medios de conducción, expresando los lugares en que se encontrarían, para lo cual acompañarían planos de ubicación.

III. Lugar o lugares donde existieran tomas de salida de los medios de conducción susceptibles de conectarse a otros medios de transporte o conducción, y

IV. Sistema de medición de mercancías que emplearan y, en su caso, la ubicación de los medidores.

3 .- GENERALIDADES Y EL DESPACHO DE MERCANCIAS EN LA EXPORTACION.

A) GENERALIDADES

Antes de tratar sobre el importante tema del despacho aduanero de mercancías, hemos de referirnos a determinadas disposiciones referentes a nuestro estudio enclavadas en los Títulos Primero y Segundo de la Ley; mas, hemos de reconocer lo estrecho del título de este subinciso, pues incluimos normas del control de la aduana en el despacho.

Dada la importancia del contenido del artículo primero de dicho ordenamiento, así como a que constantemente se remite al mismo, lo transcribimos a continuación:

ARTICULO 1º.- "Esta Ley, las de los Impuestos Generales de Importación y Exportación y las demás leyes y ordenamientos aplicables, regulan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, así como el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías.

Están obligados al cumplimiento de las citadas disposiciones quienes introduzcan mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo, ya sean sus propietarios o poseedores destinatarios, remitentes, apoderados, agentes aduanales o cualquiera persona que tenga intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje y manejo, o en los hechos o actos mencionados en el párrafo anterior".

De conformidad con la Ley, las mercancías pueden extraerse del territorio nacional a través del tráfico marítimo, terrestre, aéreo y fluvial, mediante otros medios de conducción y por vía postal. Como novedad, el ordenamiento prevé la posibilidad de que las mercancías, objeto de comercio exterior, puedan salir del país a través de otros medios de conducción diversos de los tradicionales, o sea, por medio de sistemas sofisticados de transmisión de señales, satélites, radares, microondas, etc.

Las maniobras de carga, descarga, transbordo, almacenamiento y conducción de mercancías, así como el embarque de pasajeros y la revisión de sus equipajes a la salida del país, debe efectuarse por lugar autorizado en día y hora hábil.

El manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior compete a las aduanas. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar a los particulares la prestación de dichos servicios, dentro del recinto fiscal, cuando sean cumplidos los requisitos que, mediante reglas de carácter general, fije la mencionada Secretaría.

Los capitanes, pilotos y conductores de los medios de transporte de mercancías materia de exportación están obligados a:

- Recibir la visita de inspección que las autoridades aduaneras efectúen a los medios de transporte con motivo de su salida del país.
- Aplicar los medios que la autoridad establezca para prevenir y asegurar en los vehículos el cumplimiento de las disposiciones de la Ley;
- Exhibir, cuando las autoridades aduaneras lo requieran, los libros de navegación y demás documentos que amparen las mercancías y vehículos que conduzcan;
- Presentar ante las autoridades mencionadas las mercancías, así como los manifiestos y demás documentación que las amparen, utilizando las formas aprobadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Manifestar a las autoridades aludidas los bultos.
- Mantener intactos los instrumentos de seguridad puestos por las multicitadas autoridades en los medios de transporte y en los bultos.

- Colocar las marcas o símbolos, que son obligatorios internacionalmente, en los bultos que contengan mercancías explosivas, contaminantes, inflamables, radioactivas o corrosivas.

- Tratándose de tráfico marítimo, los capitanes deben, además, cubrir los créditos fiscales que hubiere causado la embarcación y obtener de la autoridad constancia de que la misma está solvente antes de zarpar.

Los propietarios de los medios de transporte y las empresas propietarias de las mercancías tienen las obligaciones antes señaladas.

Las empresas de transportación marítima y aérea que transporten mercancías de comercio exterior, deberán proporcionar la información relativa a dichas mercancías en medios magnéticos, en los términos que mediante reglas de carácter general fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las mercancías que del territorio nacional se pretendan extraer por vía postal, quedarán confiadas al Servicio Postal Mexicano, bajo la vigilancia y control de la autoridad aduanera. El remitente de las piezas de correspondencia señalará las mercancías en las envolturas.

Los interesados en realizar exportaciones a través de la vía postal deben entregar las mercancías a la oficina postal de cambio correspondiente, a fin de que sean presentadas a la autoridad aduanera para que ésta proceda a su despacho.

La oficina postal de cambio podrá llevar a efecto la expedición de los bultos recibidos, después de hacer efectivas las contribuciones causadas y, en su caso, comprobar el cumplimiento de las obligaciones en materia de restricciones o de regulaciones no arancelarias que deban cumplirse. En los lugares donde no exista la oficina señalada, se entregarán a la oficina de correos de la localidad para su remisión a la de cambio que corresponda.

Las mercancías que vayan a ser exportadas quedarán en depósito en la aduana, en los recintos fiscales que se destinen a este objeto, o en aquellos otros autorizados para dicho fin, siempre que se trate de aduanas aéreas o marítimas. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de disposiciones de carácter general y en base a las necesidades del servicio podrán autorizar el depósito en aduanas terrestres.

Las mercancías que se encuentren depositadas en la aduana pueden ser motivo de actos de conservación, examen y toma de muestras, siempre que no sea alterada o modificada su naturaleza o las bases gravables para fines aduaneros. La toma de muestras podrá autorizarse por parte de la autoridad aduanera, caso en que deben pagarse los respectivos impuestos. Lo anterior es considerado como una de las ventajas que otorga la ley, al permitir la referida toma, para fines que sean de conveniencia del interesado, como tratándose de exposiciones, promociones mercantiles, estudios, etc.

Causan abandono en favor del fisco federal las mercancías que se encuentren en depósito ante la aduana, tácitamente, cuando no sean retiradas en tres meses, tratándose de la exportación. El plazo antes referido se computará a partir de la fecha en que las mercancías ingresen al recinto fiscal, salvo cuando la exportación se hubiera efectuado a través de la vía postal, caso en el que el término se computará a partir de la fecha en que sea notificado al remitente que las mercancías exportadas fueron retornadas al país.

No causarán abandono las mercancías que se encuentren en recintos fiscalizados.

B).- DESPACHO DE MERCANCIAS EN LA EXPORTACION

El despacho aduanero es una de las etapas más importantes del quehacer aduanero y el Glosario del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas (9) lo define como: "el cumplimiento de las formalidades aduaneras necesarias para poner las mercancías importadas a la libre disposición o para colocarlas bajo otro régimen aduanero, o también para exportar mercancías".

El Jurista argentino Pedro Fernández Lalanne en su obra "Derecho Aduanero" se refiere al despacho de importación por vía marítima y del despacho de exportación por la misma vía, respecto de este último dice (10) que: "Es el conjunto de tramitaciones de orden aduanero que se realizan en oportunidad de la salida de mercaderías desde nuestro país con destino a los centros de consumo en el extranjero. Regido por normas que varían según la naturaleza y características de los productos, debe efectuarse por los puertos habilitados donde los funcionarios fiscalizadores pueden controlar el cumplimiento de las reglamentaciones vigentes".

Para nuestra Ley el despacho consiste en el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de conformidad con los diversos tráficó y regímenes aduaneros señalados en la mencionada Ley, deben efectuar en aduana las autoridades fiscales y los consignatarios o destinatarios en las importaciones y los remitentes en las exportaciones (Art. 5º). Máximo Carvajal Contreras sostiene (11) que esta definición se limita a los actos y formalidades que deben llevar a efecto los consignatarios o destinatarios en la importación y los remitentes en la exportación, dejando fuera de los actos y consecuencias que tiene el despacho en otros sujetos, los que tienen forzosa intervención, como acontece con los agentes aduanales, agentes navieros, porteadores, consolidadoras de carga, capitanes, pilotos, etc. observación que compartimos, por considerarla acertada.

Para que las mercancías afectas a alguno de los regímenes aduaneros previstos en la Ley queden a la disposición de los interesados, es indispensable que con anticipación se cumpla con una serie de requisitos, trámites y formalidades ante

la autoridad aduanal por todos los sujetos que, en la relación jurídica, han intervenido. Claro está que la regulación en el despacho no es igual en todos los casos, difiere en atención a las características propias del régimen aduanero a que sean destinadas las mercancías; el medio utilizado para transportarlas, el sitio de extracción o introducción, el tráfico, el tratamiento arancelario, etc.

Carvajal Contreras manifiesta (12) que: "En el despacho de mercancías se comprende una secuencia lógica de pasos, que deben darse uno antes que el otro, durante el procedimiento de nacionalización o extracción de mercancías. Así la "declaración" precede a la comprobación y "registro" y éstos a su vez al "reconocimiento, verificación o aforo"; sin los cuales no podría haber la "liquidación de impuestos" y el "retiro o levante" de las mercancías".

En cuanto a los pasos mencionados, el autor dice que la declaración con finalidades de destino o señalamiento del régimen a que debe someterse la mercancía, consiste en una manifestación por escrito, en los formatos oficiales indicados por la autoridad, que formula el interesado o su representante legal en donde se precisa el régimen aduanero que como destino se le dará a las mercancías, así como los datos o documentación necesaria que la ley exige;

La comprobación estriba en la verificación que la autoridad aduanal efectúa para constatar que los datos proporcionados son exactos, la personalidad del que hace la petición y la veracidad de la documentación anexada;

El registro de conformidad con el Glosario Latinoamericano consiste en el acto de fechar y numerar el documento en que es señalada la operación o régimen aduanero a que será sometida la mercancía. La importancia de este paso se debe a que es la base para la aplicación de ciertas normas que rigen a las tasas impositivas, tipos de cambio, restricciones, precios oficiales y prohibiciones;

El aforo y reconocimiento es la fase más relevante en el despacho y consiste en determinar la naturaleza arancelaria de las mercancías, fijando su peso, medida, comprobación, valor, estado de uso, origen y lugar de procedencia;

La liquidación de impuestos es el paso en que se determina, en cantidad líquida, el monto de los impuestos que causa la mercancía ya individualizada por medio del "despacho" de conformidad a la base gravable y a la cuota indicada en el respectivo arancel;

Por último, el retiro o levante consiste en la autorización que da la autoridad aduanera cuando se han satisfecho los requisitos y pagado los impuestos y derechos, a fin de que las mercancías sean retiradas de los recintos fiscales o fiscalizados por quien tenga facultad para ello.

Lo expuesto por el maestro Carvajal Contreras, en relación con la secuencia lógica de pasos tuvo vigencia durante muchas décadas, fue la forma de verificar el despacho; sin embargo, con la implantación del mecanismo de selección aleatoria, como más adelante veremos, el procedimiento cambió: primero se paga y, al activarse dicho mecanismo, se determinará si se practica o no el reconocimiento y si se entregan las mercancías, de inmediato, para que puedan ser retiradas del dominio fiscal.

Actualmente, la Ley, en el respectivo capítulo, establece que quienes exporten mercancías tienen la obligación de presentar ante la aduana, pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que contendrá los datos referentes al mencionado régimen, necesarios para la determinación y pago de los impuestos correspondientes, debiéndose acompañar dicho pedimento con:

- La factura que señale el valor comercial de las mercancías; y

- La documentación que compruebe el cumplimiento de los requisitos en materia de restricciones o regulaciones no arancelarias a la exportación, que se hubieren sometido previamente a la opinión de la Comisión de Aranceles y Controles de Comercio Exterior y establecido por Acuerdo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, o en su caso, conjuntamente con las dependencias del Ejecutivo Federal competentes, siempre que las mismas sean publicadas en el Diario Oficial de la Federación y se identifiquen en términos de la fracción arancelaria y de la nomenclatura que les corresponda de acuerdo a la Tarifa de Exportación.

El agente aduanal será responsable de la veracidad y exactitud de los datos e información que suministre, de la determinación del régimen aduanero de las mercancías y de las contribuciones que se causen, así como del cumplimiento de las demás obligaciones que en materia de restricciones o regulaciones no arancelarias rijan para dichas mercancías, de acuerdo con lo previsto por la Ley y por las demás leyes y disposiciones aplicables.

El pedimento debe presentarse en la aduana en la que hayan quedado en depósito las mercancías, documento en el que se determinarán los impuestos al comercio exterior y se señalará el régimen aduanero de exportación al que se destinarán.

En la exportación, en un pedimento únicamente pueden manifestarse mercancías que pertenezcan a un remitente, sean de igual régimen y las conduzca un solo medio de transporte.

De conformidad con el artículo 88 del Reglamento, la factura comercial debe reunir los siguientes requisitos y datos:

- Estar redactada en español, o en su defecto, acompañarse de la traducción respectiva, la que podrá firmarse por el remitente o agente aduanal.

- Ser presentada en tres ejemplares, mismo número que corresponderá a su traducción.
- Lugar y fecha de expedición.
- Nombre y domicilio del destinatario de la mercancía. En los casos de cambio de destinatario, la persona que asuma dicho carácter lo anotará bajo protesta de decir verdad en todos los tantos de la factura.
- Las marcas, números, clases y cantidades parciales de bultos y la totalidad de ellos.
- La descripción comercial detallada de las mercancías y la especificación de ellas en cuanto a clase y cantidad de unidades, números de identificación cuando éstos existan, así como los valores unitarios y global en el lugar de venta. No será aceptada la descripción en clave de las mercancías.

Se considera como falta de factura: cuando este documento tenga enmendaduras, borraduras o anotaciones que alteren los datos originales; su redacción sea en idioma distinto al español y no se acompañe la traducción firmada; carezca de nombre o domicilio del vendedor; omíta indicar en la especificación comercial de las mercancías, la clase, cantidad de unidades, números de series o el valor unitario global de los mismos en el lugar de venta. Es considerada también como falta de factura el hecho de que la autoridad aduanera encuentre durante el despacho, mercancías que no estén comprendidas en la factura presentada o en mayor cantidad que la amparada por ésta, salvo que en este segundo caso el número de bultos no varíe y el exceso no sea mayor del 10%.

La presentación de las facturas comerciales no es exigible en las exportaciones que realicen embajadas y consulados extranjeros o por sus empleados o funcionarios; tampoco serán exigibles tratándose de energía eléctrica y en las de

petróleo crudo y gas natural y sus derivados cuando se efectúen por tubería, así como cuando se trate de menajes de casa.

De conformidad con el artículo 25-A el despacho de mercancías debe efectuarse a través del empleo de un sistema electrónico, cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo determine a través de reglas de carácter general.

El empleo de la clave electrónica confidencial que corresponda a cada uno de los agentes y apoderados aduanales, equivale a la firma autógrafa de éstos para todos los efectos legales.

Solamente los agentes aduanales que actúen como mandatarios de un determinado exportador, así como los apoderados del mismo, podrán llevar a efecto los trámites relativos con el despacho de las mercancías de dicho exportador. La intervención de los agentes y operadores mencionados no será indispensable en los casos expresamente señalados por la Ley.

De conformidad con el artículo 29 de la Ley, reformado una vez que se ha presentado el pedimento y realizado el pago de las contribuciones determinadas por el interesado, se presentarán las mercancías y se activará el mecanismo de selección aleatoria que determinará si debe practicarse el reconocimiento aduanero de las mismas, en caso afirmativo, la autoridad aduanal lo practicará ante quien presente las mercancías en el recinto fiscal. Si no debe efectuarse le serán entregadas, de inmediato, dichas mercancías.

Si se lleva a efecto el reconocimiento antes citado, quien haya presentado las mercancías deberá activar de nuevo el mecanismo de selección aleatoria que determinará si dichas mercancías estarán sujetas a un segundo reconocimiento, de no practicarse éste deben entregarse, de inmediato, las mercancías.

El reconocimiento aduanero y el segundo reconocimiento, en el caso de la exportación, estriban en el examen que realicen las autoridades competentes respecto de las mercancías por exportar, así como de sus muestras, para allegarse elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado, en relación a los siguientes conceptos:

- Las unidades de medida señaladas en la Tarifa del Impuesto General de Exportación, el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar las mercancías.
- La descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías.
- En su caso, los datos que permitan identificar a las mercancías.

Cuando con motivo del reconocimiento de las mercancías sean descubiertas irregularidades diferentes de las indicadas en los conceptos anteriores, las mismas se harán constar en el acta correspondiente. En igual forma, si en el segundo reconocimiento son detectadas irregularidades, éstas se harán constar en el acta que para tal efecto levante la autoridad. Dicha acta deberá contener los hechos u omisiones detectados, además de asentar las irregularidades que se observen del dictamen aduanero que será obligatorio en todos los casos en que se verifique el segundo reconocimiento, y que será elaborado por las personas que para ello autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 8° B de la Ley.

El dictamen aduanero tendrá el valor probatorio y alcance que señala el numeral 52 del Código Fiscal de la Federación y los dictaminadores aduaneros serán autorizados por la mencionada Secretaría, debiendo reunir los requisitos de capacidad, experiencia y probidad que señale la misma dependencia.

El reconocimiento aduanero y el segundo reconocimiento no limitan las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras respecto de las mercancías exportadas.

Si con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, inclusive en los casos de reconocimiento aduanero o de los hechos que conozca con motivo de un segundo reconocimiento, surgen inexactitudes o falsedades en lo declarado, las autoridades aduaneras determinarán las contribuciones omitidas e impondrán las respectivas sanciones.

La autoridad aduanal no entregará la mercancía cuya exportación esté prohibida y respecto de las sujetas a restricciones o regulaciones no arancelarias, podrán entregarse al interesado cuando se cumpla con las condiciones a que alude el artículo 123 de la Ley.

De gran trascendencia son las recientes reformas y adiciones hechas al artículo 29 de la Ley, al establecerse de nuevo, como antes hemos visto, el segundo reconocimiento que se practicaba durante la vigencia del Código, medida que nos parece inequitativa, ya que si a las mercancías se les ha practicado un reconocimiento por parte de la autoridad aduanera y no se detectaron irregularidades, resulta molesto para el exportador que a las mercancías, en su caso, se les someta a un nuevo peritaje, pues si las autoridades han tenido y tienen, en todo momento, el ejercicio de las facultades de comprobación (Arts. 29, último párrafo y 32 de la Ley), no hay razón para que se active 2 veces el mecanismo de selección aleatoria.

Como novedad en el precepto antes mencionado, encontramos también la intervención de dictaminadores aduaneros, personas que autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emitirán los dictámenes obligatorios en todos los casos en que sean practicados los segundo reconocimientos o sea, que la adopción de este reconocimiento trae consigo serias y notables consecuencias; pero como dijimos antes, lo consideramos nada práctico e inequitativo, además, viene a complicar la secuela y celeridad del despacho aduanero; por lo que debe suprimirse y buscarse formulas que entorpezcan lo menos posible la exportación.

En el caso de exportaciones que realicen los pasajeros, cuyo valor no exceda del que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por medio de reglas de carácter general, no es indispensable que se requieran los servicios de agentes o apoderado aduanal, Los pasajeros tienen la obligación de declarar si traen o no consigo mercancías diferente a su equipaje, empleando las formas oficiales aprobadas por la citada Secretaría. Después de presentar el documento respectivo y realizado el pago de las contribuciones el pasajero activará el mecanismo de se-

lección aleatoria, y, en su caso, las mercancías serán objeto de reconocimiento aduanal. Las líneas aéreas de transporte de pasajeros, en vuelos internacionales, tienen la obligación de proporcionar las mencionadas formas oficiales.

De conformidad con el artículo 91 del Reglamento se reconoce legitimación para actuar en el despacho tratándose de la exportación: al remitente; a los agentes aduanales que actúen como mandatarios; a los capitanes de buque, cuando no tengan agente en el puerto, con motivo de las mercancías que conduzcan sin documentación.

El despacho aduanero podrá ser personalmente tramitado y, atendido por el remitente o a través de apoderado o utilizando los servicios de agente aduanal. Los apoderados únicamente podrán tener la representación de una persona ante una aduana y durante un año de calendario, debiendo reunir los requisitos que para los agentes aduanales señala la Ley.

Considera Máximo Carvajal Contreras (13) que la utilización de la figura de la legitimación, para poder actuar en los trámites ante las autoridades aduaneras, no es la adecuada, ya que si se entiende por legitimación la acción y efecto de legitimar, y si legitimar es aprobar o justificar la verdad de una cosa o la calidad de una persona o cosa de conformidad a las leyes, hubiera sido más adecuado el empleo de la institución de la personalidad, pues ésta es una actitud legal que se tiene para intervenir en un negocio o para comparecer en un juicio; que el Código abrogado, en forma más técnica señalaba quienes tenían personalidad para poder hacer trámites ante las autoridades aduaneras. Estamos de acuerdo con la consideración del maestro Carvajal Contreras, pues la figura de la legitimación no es oportuna en la situación indicada, y sería más apropiado el empleo de la institución de la personalidad.

SOFI.- El sistema electrónico y el mecanismo de selección aleatoria (semaforo fiscal), de que habla la Ley, tienen como antecedente el Sistema de Ordenadores para el tratamiento del Flete Internacional SOFI, utilizado por la aduana

francesa a partir del año de 1978, por lo que, en forma sucinta, nos hemos de referir al mismo, dada su influencia en el despacho actual de nuestro país.

Desde fines de 1967, la aduana francesa inició los primeros estudios perspectivas con la finalidad de recurrir a la informática para tratar a los intensos flujos comerciales. A mediados de 1976, el despacho aduanero en los aeropuertos de Orly y de Roissy empezó a efectuarse simultáneamente con procedimientos manuales y con procedimiento informáticos lo que fue denominado SOFIA, Sistema de Ordenadores para el tratamiento del Flete Internacional Aéreo. En poco tiempo SOFIA demostró su calidad y fiabilidad, extendiéndose a otros medios de transporte, adoptándose la nueva sigla SOFI. (14)

Después de los mencionados puertos aéreos parisinos, fueron equipados con el SOFI las más importantes estaciones de carretera y ferroviarias, y ya para el primero de septiembre de 1984, dicho sistema, equipaba 48 aduanas, comprendiendo la tercera parte del tráfico aduanero francés.

En este sistema de despacho aduanero, el usuario dialoga directamente con la máquina por intermedio de terminales conversacionales; introduce los datos que necesita el tratamiento automatizado a través del terminal con pantalla de acuerdo al orden requerido.

La computadora, con los datos que le son entregados, efectúa una primera comprobación respecto del fondo de la declaración, por consulta de los ficheros "Arancel" y "Reglamentos especiales". Dichas comprobaciones permiten revelar los errores y eventualmente corregirlos.

Son ofrecidas entonces tres posibilidades al declarante : la cancelación , el almacenamiento y la validación, punto de partida del despacho que es materializado por:

- La edición de la declaración .

- El registro, así como la indicación de hora y fecha.
- La selección de los lotes de mercancías que deben visitarse, de conformidad con criterios aduaneros locales introducidos en la memoria del ordenador. Dichos criterios corresponden a las declaraciones respecto de las que existen muchas probabilidades de fraude ; se añade a estos criterios una selección estrictamente aleatoria.

A continuación, la máquina coloca la declaración dentro de uno de los tres siguientes circuitos:

- El circuito rojo (I) que indica que las mercancías deben examinarse.
- El circuito naranja (II) que significa que las mercancías están exentas de examen físico.
- El circuito verde (III) que otorga la facultad de retirar las mercancías inmediatamente.

El sistema que nos ocupa está constituido por una red tele-informática que funciona en tiempo real entre el centro de cálculo y las oficinas aduanales automatizadas; manejado por la administración de la Aduana, constituye un sistema cooperativo que asocia dicha administración a la Federación Francesa de los Comisionistas Auxiliares de transporte, a la que se unieron otros operadores del comercio internacional.

Los declarantes que emplean el procedimiento automatizado de despacho en cualquier oficina aduanera deben de suscribir con la Administración un contrato SOFI para esta oficina, existiendo, desde luego, varios tipos de contratos.

La tarifa por la utilización del sistema, calculada a partir de una contabilidad analítica extremadamente detallada, se fija anualmente por el Ministerio del Ramo, tomándose como fundamento la posición del Consejo Nacional de Gestión.

Se puede afirmar que SOFI disminuye las manipulaciones y las escrituras de documentos, evita el transporte y el almacenamiento de los expedientes, autoriza un mejor reparto de los volúmenes del tráfico durante el día y mejora la calidad de los soportes de información ; también automatiza todas las operaciones de cálculo y de búsqueda de documentación, operaciones que suponen la redacción y la comprobación de las declaraciones aduaneras; mas, ha de reconocerse que, los tratamientos realizados por el sistema que nos ocupa, han sido posibles gracias a la utilización de un arancel integrado automático. (15)

Las ventajas que obtienen los declarantes con SOFI son las siguientes: la calidad de las informaciones que contiene el sistema y la rapidez de su actualización permiten alcanzar una mayor seguridad en la aplicación de la reglamentación, en caso de que el declarante se equivoque, el sistema lo indica; el mantenimiento automatizado de la contabilidad es un elemento tranquilizador del funcionamiento del sistema; y, desde el punto de vista económico, se tiene un ahorro indiscutible de tiempo.

En relación con la Aduana, tenemos las siguientes ventajas:

- El SOFI se encarga de todas las tareas repetitivas, en ocasiones sin interés para los empleados, como es el caso de la comprobación de las declaraciones.

- Racionaliza el trabajo de los servicios aduaneros como asegurar la aplicación cabal y uniforme de la reglamentación y efectuar la gestión automática de la contabilidad de los recaudadores, evitándose así grandes tareas de escrituras en los registros, etc.

En síntesis, se puede manifestar que SOFI permitió una aceleración de los procedimientos sin alterar la calidad de los controles.

Como el aludido sistema fue programado para cumplir con nuevas funciones y extenderse a todas las aduanas francesas, tenemos la seguridad que dichos objetivos se han de haber logrado a la fecha, dado el espíritu de superación del aduanero francés.

SISTEMA ALEMAN.- Otro de los sistemas aduaneros que se tomó como ejemplo para la modernización del despacho en nuestro país, lo fue el de la entonces República Federal de Alemania.

En el Seminario celebrado en Berlín a mediados de 1981, en el que participaron aduaneros latinoamericanos, el Dr Eberhard Dorsh presentó el interesante trabajo "Procedimientos modernos de Despacho Aduanero", en el que explicó como su país afrontó la necesidad de la Administración Aduanera de despachar, con el personal existente, enormes volúmenes de mercancías.

En dicha exposición, el distinguido aduanero alemán explicó en que consistía el nuevo despacho en el interior del país, la "dispensa de la clasificación arancelaria", el "sistema de acuerdos específicos para tramitación especial con los interesados", el "no reconocimiento de la mercancía" y el novedoso procedimiento, que él autor denominó "El despacho sin despacho". También fue notable la información que se dió sobre las medidas complementarias que produjo la adopción de dichos modernos procedimientos.

Cabe mencionar que el Dr. Dorsh durante 10 años fue Director del Comité Técnico Permanente del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas y en el año en que se verificó el mencionado Seminario, fungía como Director de Relaciones Internacionales del Sistema Aduanero de su país. El trabajo de anteceden-

tes fue entregado en México a la Escuela Nacional de Capacitación Aduanera E.N.C.A., la que lo publicó en la colección azul de "Cuadernos Aduaneros". (16)

Sistema Electrónico en México.- En nuestro país actualmente funciona el sistema electrónico de Captura Desconcentrada del Pedimento Aduanal CADEPA. Los agentes aduanales presentan su documentación en la aduana, en donde la Unidad de la Dirección de Informática, Contabilidad y Glosa la recibe y revisa.

Los martes de cada semana son entregados por los agentes aduanales a la aduana los diskettes, así como el listado de su contenido, los que son transmitidos a la Central ubicada en el edificio que ocupa la Dirección General del Ramo en la Ciudad de México.

Por lo que hace a las aduanas de Nuevo Laredo, Tam., y del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (y próximamente la Aduana de Tijuana, B. Cfa.), diariamente, por computadora, transmiten los datos, vía satélite, al Centro de Procesamiento Nacional C.P.N., que depende de la Dirección General de Recaudación de la Subsecretaría de Ingresos. Dichas aduanas forman parte del nuevo Sistema de Automatización Aduanero Integral SAAI, que será implantado en todo el sistema aduanero mexicano.

Semáforo fiscal.- La implantación del mecanismo de selección aleatoria en todas las aduanas, el que consiste en un semáforo que si al activarse marca luz verde, significa que no debe practicarse el reconocimiento, en cambio, si marca luz roja sí debe practicarse el reconocimiento de las mercancías del interesado, ha causado críticas y polémicas: críticas por parte del personal aduanero, sobre todo de los Vistas, que desde su adopción muchos han sido dados de baja, pues sus servicios ya no son necesarios, y eso es fácil de entender, antes del semáforo casi todas las mercancías, al cruzar la línea fronteriza, eran objeto de reconocimiento aduanero, ahora ya no, solo muy pocas lo son, por ende, con un número reducido de peritos arancelarios se cubren las necesidades existentes; las polémicas se entablan entre gente versada en derecho, ya que se pone en tela

de duda si es jurídico dejar que el cumplimiento de la fase más importante del despacho se deje al azar.

En últimas fechas corre el rumor de que, el funcionamiento de algunos mecanismos instalados en aduanas de la frontera Norte del país es manipulado, pues es increíble que, con frecuencia dudosos cargamentos, atraviesen siempre con luz verde la garita aduanal.

Indiscutiblemente que el reconocimiento aduanero o aforo es una de las etapas más importantes y solemnes del despacho. De conformidad con la Enciclopedia Universal Ilustrada Espasa-Calpe, el significado de aforar y aforador es el siguiente:

"Aforar. Reconocer, valorar, pesar, medir géneros o mercaderías para el pago de derechos". (17)

"Aforador. Empleado de la administración encargado de practicar el aforo de las mercaderías para el pago de algún impuesto.

En las Aduanas, el cargo de aforador está encomendado a los funcionarios llamados vistas, ayudados por un auxiliar". (18)

En tiempos pasados se empleaba el término aforo, actualmente el término utilizado en nuestro país es reconocimiento aduanero, y consiste en el exámen de las mercancías para fijar su correcta clasificación arancelaria; la Ley dispone en el artículo 29 que lo debe efectuar "la autoridad aduanera" y el artículo 96 del Reglamento ya dispone que es el vista quien debe practicarlo.

La labor del vista consiste, principalmente:

En tomar y asentar el peso bruto y el legal neto, número de piezas, pares o el de las unidades que deban servir de fundamento para la aplicación de la cuota; respecto de las mercancías gravadas sobre metro cuadrado se determinará la longitud y el ancho, pudiendo éste ser tomado y asentado en junto, por la semisuma de los anchos, máximo y mínimo de cada pieza; debe anotar los datos de identificación de cada unidad, cuando las mercancías presentadas contengan marcas, números de series y en su caso, número de motor, gravados de fábrica y otros datos similares.

A continuación debe anotar la clase arancelaria de la mercancía, la fracción y cuotas aplicables de la Tarifa del Impuesto General de Exportación y el valor comercial u oficial, en su caso.

El vista, además debe señalar cuales son los requisitos específicos a que la mercancía se encuentre sujeta, si es que los tiene.

En síntesis el reconocimiento, tratándose de la exportación, consiste en el acto en que la autoridad aduanera teniendo a la vista las mercancías las examina con el objeto de precisar sus características; las clasifica arancelariamente, para luego determinar el pago de impuestos y los requisitos que deben cumplirse, en su caso. Sin esta formalidad, es imposible que las mercancías se consideren legalmente exportadas.

De acuerdo con lo anterior, el reconocimiento aduanero es, ante todo, un acto de accertamiento tributario, o sea, es el acto por medio del que son determinados los impuestos que causan las mercancías objeto del despacho; es un acto, formal y solemne y, en consecuencia, la falta de dichas características origina la inexistencia o ineficacia del acto efectuado.

Alvaro Gutiérrez Arias (19) aduanero con 50 años de servicio en el ramo, la mayor parte de ellos dedicado al trabajo de vista aduanal y al estudio del arancel, en relación con el reconocimiento aduanero manifestó:

"La Lógica jurídica en sus dos vertientes: que es lo que se importa y que lo que se exporta. De ahí el reconocimiento de las mercancías, para conocer su naturaleza, origen, medida, etc., cotejo metódico que permite encontrar la exacta clasificación arancelaria, siendo indispensable que el saber técnico-jurídico, desenvuelva la acción del nacimiento del impuesto o no, que va a proveer de recursos fiscales, económicos, etc., al Estado. El acto y la formalidad del reconocimiento de las mercancías es un hecho como conducta en el vértice de su posibilidad, como acción lícita o ilícita.

"De todo esto se puede deducir que el acto del reconocimiento de mercancías sobre su resultado, lejos de llevar el sello de la verdad, no excluye, sino que la cuestión pueda renovarse en juicios posteriores, cada vez que esto pueda hacerse, atendiendo a la integridad de las opiniones fijadas tanto por la autoridad fiscal como la del interesado, con relación al bien discutido".

En relación con lo antes manifestado por el experimentado aduanero, el artículo 31 de la Ley establece las reglas de como pueden proceder las autoridades aduaneras cuando existan discrepancias entre lo declarado en el pedimento y el resultado del reconocimiento. Más adelante el perito arancelario puntualizó.

"En el reconocimiento arancelario de las mercancías hay una relación estrecha entre la filosofía y ciencia, con la plenitud del conocimiento profesional que ambos términos reclaman; actividad por la que una persona traslada la naturaleza exacta de las mercancías al impuesto que exige el Estado. Proceso vital que se exterioriza en forma simbólica del lenguaje arancelario, ya sea del conceptual o del intuitivo.

Como una apología del instante en una manifestación fenoménica de la naturaleza de la cosa, en la captación directa de la realidad y la intuitiva comunicación de una y otra, en el conocimiento exacto para aplicar la fracción arancelaria",

Despacho en el domicilio del interesado.- Sobre éste trata el artículo 101 del Reglamento, cuando se cumplan los requisitos consignados en el mismo. En relación con los exportadores que tienen sus mercancías en las Ciudades fronterizas, puertos marítimos o en el Valle de México no resulta práctico ni costeable, pues les conviene mejor presentar sus mercancías en las respectivas aduanas fronterizas, marítimas, o bien en la Aduana Interior de México o en la Aduana del Aeropuerto Internacional de México. Respecto de los que las tienen en el interior del país, dicho despacho no ha funcionado debido a que las disposiciones legales no han perfeccionado los instrumentos para que se efectúe el mismo.

Procedimiento de despacho de mercancías a la exportación.- Los pasos que se siguen en éste, son señalados por el Manual General de Operación Aduanera, de la página 75 a la 85, inclusive, del que nos ocuparemos en inciso posterior, procedimiento que se inicia -(después de que el interesado efectúa el pago de las contribuciones mediante la presentación del pedimento respectivo, en institución bancaria o en la caja de la aduana) al presentarse en el módulo de selección aleatoria o ante la garita de acceso a la aduana, según se trate, en donde presenta una "relación de entrada" respecto de cada vehículo, hasta que es permitida la salida de la mercancía del territorio nacional, tratándose de una aduana fronteriza, aeroportuaria o marítima. En el caso de una aduana interior, se inicia el procedimiento señalado para los tránsitos internos a la exportación, cuando el traslado a la aduana de salida se haga por vía terrestre, de acuerdo a la normatividad respectiva.

4.- EXPORTACIONES OCASIONALES.

Señala el artículo 94 del Reglamento, que para los efectos del dispositivo 28 de la Ley, se entiende por exportaciones ocasionales cuando el valor de las mercancías no exceda de dos mil veces del equivalente en moneda nacional del tipo de cambio establecido de acuerdo con el cuarto párrafo del artículo 20 del Código Fiscal de la Federación, siendo aplicable el que rija en la fecha en que las mercancías respectivas se extraigan del país; que en el caso de empresas exportadoras de mercancías cuya integración sea 100% nacional o para las que alcancen dicho porcentaje con mercancías ya nacionalizadas serán consideradas como exportaciones ocasionales aquellas cuyo monto no exceda al equivalente, en moneda nacional, a cinco mil veces el tipo de cambio promedio ponderado.

Tratándose de las exportaciones a través de la vía postal serán consideradas como ocasionales, únicamente para el efecto de la no presentación del pedimento, correspondiendo a la autoridad aduanera la determinación de los impuestos.

Los pasajeros que viajen al extranjero, cualquiera que sea el valor de las mercancías que lleven consigo no tienen la obligación de presentar pedimento.

En las exportaciones ocasionales el interesado, al presentar las mercancías para su despacho, acompañará la factura comercial o documento de compra y las constancias de haber dado cumplimiento, en su caso, con las obligaciones en materia de restricciones y requisitos especiales. Una vez efectuado el reconocimiento aduanero se determinarán y harán efectivas las contribuciones correspondientes.

Cabe señalar que las exportaciones ocasionales tienen como antecedente las pequeñas exportaciones reguladas por el Código.

5 .- IMPUESTOS A LA EXPORTACION

De conformidad con los principios establecidos en nuestra legislación tributaria son impuestos aduaneros al comercio exterior, los pagos en dinero que deben cubrirse al Estado, por todo aquel que introduzca o extraiga mercancías respecto de su territorio.

Con base en lo anterior, los impuestos a la exportación los constituyen los pagos en dinero que deben cubrirse al Estado, por todo aquel que extraiga mercancías de su territorio.

Dice Pedro Fernández Lalanne que los impuestos aduaneros son nacionales, y es privativo de un Estado su establecimiento. La percepción o fiscalización de estas contribuciones se lleva a efecto a través de organismos fiscales nacionales, de conformidad a normas que tienen vigencia en todo el territorio de un país en acatamiento de las disposiciones constitucionales que tienen como finalidad asegurar la igualdad y uniformidad de la imposición. Constituyen ingresos ordinarios que son recaudados con regularidad en cada periodo o ejercicio financiero y de conformidad a un presupuesto que se autoriza en forma legal. Dentro del conjunto de los ingresos ordinarios los impuestos aduaneros pertenecen a la categoría de ingresos derivados o de derecho público, como lo son todos los impuestos, teniendo una finalidad esencialmente fiscal, preocupándose también, de la protección de las industrias y de los productos, nacionales, o sea, que tienen objetivo también de carácter económico. (20)

Estamos de acuerdo con lo que manifiesta el autor argentino; si embargo, debe tenerse en cuenta que actualmente los Estados tienden a suprimir los impuestos de exportación y según G. Kraft (21), en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica "por prescripción constitucional (art. I, Secc. 9, cl .5), no se impondrá contribución o derecho aduanero sobre los artículos exportados de un Estado". En nuestro país, son pocas las mercancías gravadas en la exportación, teniendo únicamente relevancia, por los impuestos que paga el petróleo y sus derivados.

Señala el autor sudamericano que los impuestos aduaneros (para este autor derechos o impuestos de aduana son términos sinónimos) están comprendidos dentro de los impuestos a los consumos, los que a su vez son una división de los impuestos indirectos; que los impuestos directos gravan las manifestaciones inmediatas de la capacidad contributiva, como son la renta o la propiedad del contribuyente; que los indirectos afectan un acto, un hecho, un cambio, exigiéndose generalmente a través de tarifas. En tanto que en los impuestos directos existe un contribuyente, en los indirectos - como en el caso de los aduaneros- existen dos: el legal o de derecho, que es quien paga al fisco la prestación, por estar obligado a ella como sujeto pasivo de la relación, y el final o de hecho, que es quien soporta en definitiva el impuesto, el cual le es transferido por el contribuyente de derecho (22).

De acuerdo con lo antes expuesto y con la legislación aduanera mexicana, los elementos estructurales de la obligación aduanera en la exportación son:

1. El hecho generador del crédito fiscal o hecho imponible, que consiste en el momento en que nace la obligación tributaria, o sea, la salida de mercancías nacionales o nacionalizadas del territorio aduanero.

Los elementos subjetivos que son el sujeto activo y el sujeto pasivo:

2. El sujeto activo es el Estado, en nuestro país la Federación, que es la que impone la obligación tributaria aduanera y exige su cumplimiento, percibiendo las contribuciones respectivas.

3. El sujeto pasivo lo constituye la persona física o moral que legalmente deba pagar los impuestos a la exportación por situarse dentro del supuesto de la norma aduanera.

4. El objeto del impuesto. Este lo constituye la salida del territorio aduanero de las mercancías, habiéndose cumplido con las respectivas disposiciones legales.

El Código, erróneamente establecía, que eran objeto de los impuestos aduaneros las mercancías que se importaran o exportaran en los términos de dicho ordenamiento, ya que las mercancías que se importan o exportan no son gravadas, lo que es gravado es el acto de importarlas o exportarlas.

5. La base gravable en la exportación es el valor comercial u oficial de las mercancías.

Acorde a lo señalado, la obligación tributaria es el pago en dinero que el sujeto pasivo debe enterar al Estado en concepto de impuestos por la extracción de mercancías del territorio aduanero.

La cuota del impuesto general de exportación es la cantidad en dinero que el Estado percibe por cada unidad tributaria. Se denomina tipo de gravamen cuando se expresa en un porcentaje.

Máximo Carvajal Contreras (23) después de tratar sobre las diversas clasificaciones de los impuestos aduaneros señala que los de nuestro país son: por su finalidad, fiscales y protectores (extrafiscales); por su régimen aduanero, de importación y exportación; por su gravamen, ad-valorem con una base de conformidad al valor normal y comercial de las mercancías (valor normal en importación y comercial en exportación), graduales únicamente en dos casos, cuando hay avería o cuando la mercancía, es usada; por su naturaleza, generales o autónomos, existiendo también los convencionales para los países de la Asociación Latinoamericana de Integración; y por su pago, definitivos, garantizados y suspensivos.

De conformidad con la Ley de Ingresos de la Federación y con la Ley Aduanera, en su artículo 35, los impuestos al comercio exterior son: De importación y de exportación. Señala la fracción II del precepto mencionado que éstos últimos son:

A. General, conforme a la Tarifa del Impuesto General de Exportación.

De acuerdo con la fracción VIII del Artículo Noveno, que señala disposiciones transitorias, de la "Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales y que reforma otras leyes federales", publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de diciembre de 1990, se establece como impuesto al comercio exterior, por los años de 1991 a 1993, inclusive, un impuesto a la exportación de energía eléctrica que se genere con vapor geotérmico. Este impuesto será del 13% del valor de exportación de la energía (Respecto de este impuesto no se pagará el adicional del 2% a la exportación).

B. Adicionales:

a) 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados, y 2% en las demás exportaciones, y

b) 10% sobre el impuesto general en exportaciones por vía postal.

Tienen la obligación de pagar estos impuestos las personas físicas y las morales que extraigan mercancías del territorio nacional. La Federación, Distrito Federal, Estados, Municipios, entidades de la Administración Pública Paraestatal, Instituciones de Beneficencia privadas y Sociedades Cooperativas, tienen que cubrir los referidos impuestos aún cuando conforme a otras leyes o decretos no causen impuestos federales o estén exentas de los mismos.

Se presume, salvo prueba en contrario, que la salida de mercancías del territorio nacional se efectúa por:

- El propietario o el tenedor de las mercancías.
- El remitente.

- El mandante, por los actos que haya autorizado,

En los casos de subrogación que sean autorizados por la Ley aduanera, el adquirente de las obligaciones asume las obligaciones derivadas de la exportación, fijadas en las leyes, por su parte, el enajenante tendrá el carácter de responsable solidario.

De conformidad con la fracción II del artículo 38 de la Ley, las cuotas, base gravables, tipos de cambio de moneda, restricciones, regulaciones no arancelarias y prohibiciones aplicables serán, en la exportación, los que rijan en la fecha de la presentación de las mercancías ante la autoridad aduanera; la fecha en que las mercancías salgan del país a través de tuberías o cables, o en la que se practique la lectura de los medidores si éstos no tienen indicador de fecha; y en los casos de infracción, la fecha en que se cometa la misma, o en la que sea descubierta, en el caso de que las mercancías no sean aprehendidas ni se pueda determinar la decomisión.

Como novedad, la Ley en el numeral 40, crea una presunción de exportación, relativa a especies extraídas o capturadas sin permiso o autorizaciones en el mar territorial o en la zona económica adyacente al mismo, que al implicar una presunta conducta ilegal tipifica alguna de las infracciones establecidas en el dispositivo 127 de la Ley, lo que ayuda a proteger la gran riqueza que en esos lugares cuenta el país.

Tienen responsabilidad solidaria del pago de los impuestos a la exportación y de las demás contribuciones que se causen, con motivo de la extracción de mercancías del territorio nacional:

- Los mandatarios por los actos personalmente efectuados conforme al mandato.

- Los agentes aduanales, por los que se originen con motivo de las exportaciones en cuyo despacho aduanal intervengan personalmente o a través de los empleados autorizados, con excepción del caso previsto en el artículo 42 de la Ley.

- Los propietarios y empresarios de medios de transporte, los pilotos, capitanes y, en general, los conductores de los mismos, por los que causen las mercancías que transportan cuando las mencionadas personas no den cumplimiento a las obligaciones que les imponen las leyes mencionadas en el artículo primero de la ley o a sus reglamentos.

- Los que enajenen las mercancías materia de exportación, en los casos de subrogación señalados por la ley, por los causados por las referidas mercancías.

La responsabilidad, comprende los accesorios, exceptuándose las multas.

El artículo 43 de la Ley dispone que los contribuyentes que habitualmente importen o exporten mercancías, tendrán las obligaciones siguientes:

I. Llevar un registro de las importaciones y exportaciones que realicen, identificándolas en lo particular o por clases de mercancías. Este registro deberá ser autorizado por las autoridades aduanales y reunir los requisitos que fije el Reglamento.

II. Aplicar los procedimientos de control de inventarios que permitan distinguir las mercancías nacionales de las de procedencia extranjera.

III. Llevar a cabo los asientos en el registro a que se refiere la fracción I, dentro del término que establece el Código Fiscal de la Federación; y,

IV. Conservar el registro y los documentos comprobatorios de los asientos en su domicilio, de acuerdo a lo establecido en el referido Código.

El Reglamento en relación a lo señalado en el precepto anterior, dispone que está obligado a inscribirse en el Registro Nacional de Importadores y Exportadores, el importador o exportador que en año de calendario inmediato anterior haya efectuado como mínimo seis importaciones o seis exportaciones. La inscripción deberá solicitarla a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro del mes de enero, siguiente al año de que se trata; y

Que los importadores y exportadores habituales llevarán el aludido registro, mediante la integración de Apéndices formados con la copia de los documentos aduanales y Anexos, relativos a cada importación o exportación que realice.

Las mercancías están afectas directa y preferentemente al cumplimiento de las obligaciones y créditos fiscales generados por su salida del territorio nacional.

Tratándose de los casos previstos por la Ley, las autoridades fiscales las retendrán o procederán a perseguirlas o secuestrarlas, a menos que se compruebe que se han satisfecho esas obligaciones o créditos.

Los medios de transporte quedan afectos al pago de los impuestos causados por la salida del territorio nacional de las mercancías que transporten si los propietarios, empresarios o conductores no cumplen con las disposiciones señaladas en el artículo primero de la Ley.

Carlos Anabalón Ramírez (24) sostiene que el Estado legalmente se encuentra dotado del poder de hacer cumplir, en forma compulsiva, al contribuyente respecto de sus obligaciones aduaneras. Una de dichas formas la constituye la afectación aduanera, a la que denomina, "prenda aduanera", a la que define como "la facultad del fisco-aduanas para disponer de las mercaderías que no han sa-

tisfecho oportunamente el pago total de los derechos, impuestos y demás gravámenes adeudados con ocasión de su paso a través de las fronteras del territorio aduanero”.

Estando formada dicha facultad de los siguientes derechos: de retención, de persecución, de secuestro, de embargo, de disposición, de remate y preferencial de crédito.

En nuestra tesis de licenciatura (25) al abordar el tema de la exención fiscal manifestamos:

Que etimológicamente la palabra exención procede del latín *exemptio*, onix, de *eximere*, emi-emptum. Efecto de eximir. Eximir significa relevar el cumplimiento de una obligación, dispensar el acatamiento de una regla.

Que la exención, en su significado jurídico, evoca la misma idea: la dispensa, la gracia, el perdón, referidos en materia tributaria, a la obligación tributaria; que, sin embargo, había de precisarse el concepto del fenómeno jurídico señalando que constituye la excepción a la regla general impositiva, por medio de la cual se exonera de la carga fiscal a los contribuyentes.

Lo normal es que los exportadores cumplan con la obligación tributaria una vez que han efectuado el hecho imponible; sin embargo, la Ley Aduanera en determinados casos los exime de su cumplimiento, así el artículo 46 dispone que no se pagarán los impuestos de exportación por la salida del territorio nacional, de las mercancías que a continuación se citan:

- Las que estén exentas de acuerdo a la Ley del Impuesto General de Exportación y a los Tratados Internacionales.

- Los vehículos destinados a servicios internacionales para el transporte de carga de personas, así como sus equipos propios e indispensables.

- Las nacionales que sean necesarias, a juicio de las autoridades aduaneras, para el abastecimiento de los medios de transporte que realicen servicios internacionales, así como las de rancho para tripulantes y pasajeros, con excepción de los combustibles que tomen las naves matriculadas en el extranjero.

- Las que se destinen al mantenimiento de las aeronaves propiedad de las empresas nacionales de aviación que presten servicios internacionales y hayan sido constituidas de acuerdo a las correspondientes leyes.

- Los equipajes de pasajeros en viajes internacionales.

- Los artículos de uso personal de extranjeros que hayan fallecido en el país.

En relación con las exenciones antes señaladas, el Reglamento dispone que las misiones diplomáticas, consulares o especiales y los integrantes de éstas deben solicitar a las autoridades aduaneras, a través de la autoridad competente la exportación de las mercancías que estén exentas conforme a los tratados y convenios internacionales.

No estarán sujetos a revisión aduanera, en caso de reciprocidad, los menajes de casa, equipajes, objetos de viaje y de uso personal que extraigan del territorio nacional los embajadores, ministros plenipotenciarios, encargados de negocios, consejeros, secretarios y agregados de las misiones diplomáticas o especiales extranjeras, cónsules o vicecónsules.

Los miembros del Servicio Exterior Mexicano tendrán derecho a extraer libres de impuestos los menajes de casa cuando salgan del país, requiriéndose la solicitud de la autoridad competente.

La Secretaría de Hacienda por medio de reglas de carácter general, indicará los artículos que integran el equipaje de los pasajeros residentes en el territorio nacional.

Los conductores y tripulantes de los medios de transporte que realicen el tráfico internacional de mercancías, únicamente podrán llevar del país libre de impuestos de exportación, sus ropas y efectos usados de uso personal.

Señala también el Reglamento que las personas residentes en el país que viajen al extranjero llevando consigo aparatos electrónicos, cámaras fotográficas, prendas de piel o de lujo y otros bienes que formen su equipaje, pueden solicitar de la autoridad aduanera que los registre a fin de que, exhibiendo el original de ese registro, se admitan a su regreso libres de gravámenes y de requisitos especiales.

Que la exención para los equipajes y menajes de casa usados se otorgará cuando el pasajero los lleve consigo o cuando salgan dentro de los tres meses anteriores a la salida del pasajero, y seis meses después de la fecha en que éste haya salido.

Que cuando se exporten anticipadamente, será necesario que se otorgue garantía por las contribuciones y accesorios que pudieran causarse. Si al vencimiento del plazo de tres meses no se comprueba la salida del pasajero y su derecho a este beneficio, se hará efectiva la garantía.

Afirma Alejandro Boeta Vega (26) en su reciente obra "Derecho Fiscal" que la base del impuesto "Es la cantidad sobre la que se determina el impuesto a pagar del sujeto, es decir, la cantidad a la que se le aplica la cuota o tarifa para conocer el impuesto a pagar".

La Ley, influida por la institución aduanera de la valoración de mercancías, no habla de cantidad sino que establece que la base gravable del impuesto general de exportación lo constituye el valor comercial de las mercancías en el lugar de venta, el que debe consignarse en la factura comercial, excluyéndose los fletes y seguros. Si las mencionadas mercancías tienen señalado precio oficial, se aplicará éste se resulta más elevado que el comercial.

En el caso de que las autoridades aduaneras cuenten con elementos para suponer que los valores consignados en las facturas no constituyen los valores comerciales de las mercancías, harán la comprobación conducente para la imposición de las sanciones aplicables.

Por valor comercial de las mercancías debe entenderse el precio de factura en el lugar de venta, y las facultades otorgadas por la Ley a las autoridades aduaneras son con el fin de comprobar la veracidad de los valores declarados por los exportadores.

Los impuestos a la exportación se determinan aplicando a la base gravable (valor comercial o precio de factura en el lugar de venta) la respectiva cuota, de acuerdo a la clasificación arancelaria de las mercancías.

Por lo que hace a los impuestos adicionales, éstos se calcularán sobre el monto de los impuestos generales de exportación.

Los impuestos a la exportación, así como los respectivos derechos, se pagarán al presentar el pedimento para efectos de su trámite, antes de que se active el mecanismo de selección aleatoria.

El pago podrá llevarse a efecto en una fecha anterior a la señalada en el artículo 38 de la Ley. En este caso las cuotas, bases gravables, tipos de cambio de moneda, restricciones o regulaciones no arancelarias y prohibiciones aplicables

serán las que rijan en la fecha de pago, únicamente cuando las mercancías sean presentadas ante la aduana y se active el mecanismo de selección aleatoria dentro de los 3 días siguientes a aquél en que el pago se lleve a efecto. Tratándose de exportaciones que se verifiquen a través del Ferrocarril, el término será de 20 días.

El pago debe efectuarse en las oficinas autorizadas y en ningún caso exime del cumplimiento de las obligaciones en materia de restricciones o regulaciones no arancelarias.

Los importadores que a la vez son exportadores, pueden optar por pagar los respectivos impuestos a través de depósitos que hagan en la cuenta aduanera que al efecto tenga establecida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de reglas de carácter general, siempre que los importadores cumplan con los requisitos señalados en la Ley.

Los exportadores deben determinar en cantidad líquida los respectivos impuestos, por lo que en el pedimento, bajo protesta de decir verdad, manifestarán lo siguiente:

- La descripción de las mercancías y el origen.
- El valor comercial.
- La respectiva clasificación arancelaria.
- El monto de los impuestos causados con motivo de la exportación.

Esta trascendental disposición fue novedad, ya que anteriormente quien efectuaba la determinación de la carga fiscal en materia aduanal, era la autoridad

y no el contribuyente; ésto además de originar la buena fe hacia el exportador agilizó el despacho aduanero.

A la autoridad aduanera corresponde determinar las contribuciones relacionadas a las exportaciones cuando sean efectuadas por vía postal. El pago, en este caso, debe realizarse dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de dicha determinación.

Quienes exporten mercancías a través de tuberías o cables, deben presentar el pedimento a más tardar el día 6 del mes de calendario siguiente a aquél de que se trate.

Antes de que se active el mecanismo de selección aleatoria, los exportadores podrán rectificar los datos contenidos en el pedimento, presentando declaraciones complementarias de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación. Si el mecanismo ya fue activado, la rectificación puede efectuarse siempre que no sean modificados los conceptos siguientes:

- Las unidades de medida señaladas en la Tarifa del Impuesto General de Exportación.
- La descripción, naturaleza, origen, estado y demás características de las mercancías.
- Los datos que permitan identificar a las mercancías, en su caso.

En el caso de que sean exportadas mercancías para enajenarse en otro país, puede presentarse declaración complementaria con la finalidad de disminuir el número, volumen o peso de las mercancías por mermas o desperdicios, o bien para modificarse el valor de las mismas, cuando ésto se conozca posteriormente con motivo de su enajenación.

Es creado, pues, un procedimiento justo en relación con el contribuyente al permitirle la rectificación o la presentación de declaraciones complementarias por errores que haya cometido, sin que se le apliquen sanciones, claro está, exceptuándose los casos en que se violen prohibiciones u obligaciones en materia de restricciones o requisitos especiales.

6.- REGIMENES ADUANEROS DE EXPORTACION.

El Glosario de Términos Aduaneros Latinoamericanos (27) define al régimen aduanero como el: "tratamiento aplicable a las mercaderías sometidas al control de la aduana , de acuerdo con las leyes y reglamentos aduaneros, según la naturaleza y objetivos de la operación".

Por su parte, el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas (28) lo define como: "la destinación que puede recibir según las leyes y reglamentos aduaneros las mercancías sujetas al control de la aduana".

Luego, las disposiciones de aduana señalan las formas a que pueden destinarse las mercancías y los interesados pueden, de acuerdo a sus intereses, escoger alguna de esas formas, debiendo acatar lo que dispongan las normas aduaneras que rigen el régimen seleccionado.

Con base en la Ley vigente, Máximo Carvajal Contreras (29) dice que únicamente existen tres regímenes aduaneros que son: la Importación, la exportación y el tránsito. La exportación puede ser definitiva y temporal;

Que "La definitiva a su vez se divide en permanente y ocasional.

La permanente, es la que habitualmente se realiza y su valor es superior a dos mil veces el tipo de cambio.(sic)

Será ocasional, cuando su valor no exceda de dos mil veces el tipo de cambio fijado de conformidad con el artículo 20, cuarto párrafo, del Código fiscal de la Federación y se realice esporádicamente. Igualmente la que realicen empresas que tengan el 100% de integración nacional.

La permanente se subclasifica en:

Gravada, cuando las mercancías que se exporten estén sujetas al pago de impuestos.

Liberatoria de impuestos, cuando por las mercancías que se exportan no se paga el impuesto, como en el caso de las mercancías de zona libre.

Suspensiva de pago, cuando está en suspenso el pago de los impuestos correspondientes, como en el caso de mercancías de exportación en depósito fiscal.

Exenta, cuando por tarifa o por convenios internacionales no causen el impuesto las mercancías".

Que la temporal se desglosa en : para retornar en el mismo estado y para transformación, elaboración o reparación.

La clasificación que de la exportación hace el multicitado autor, es la que se desprende, efectivamente, de la Ley, como más adelante veremos en este inciso y, el tipo de cambio a que alude, es respecto del dólar norteamericano.

Recién publicada la Ley, Armando Prado Miravete (30) sostuvo que la denominación de "Régimen Aduanero" no era caprichosa, que fue resultado de acucio-

Los estudios realizados en la elaboración del Anteproyecto de la misma; que independientemente de que su denotación, o sea la "Forma, modo o manera de gobernarse o regirse, mediante la aplicación de determinado orden, método o sistema", era mucho más clara y lógica, dentro del marco institucional aduanero, que la del término sustituido: "Operación", utilizado en el Código Aduanero y cuyo significado era más bien el de ejecutar algo o el de un contrato o negocio comercial, el vocablo "Régimen Aduanero" fue adoptado con el ánimo de hacer congruente, armónica y uniforme la legislación aduanera nacional con las de los demás países, al hacer referencia a la importación y exportación de mercancías, y a los otros regímenes especiales.

Como fue señalado en el inciso anterior, el Convenio de Kyoto fue la fuente de inspiración en lo referente a la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros.

Las operaciones aduaneras (regímenes) de exportación previstas en el Código eran las definitivas, las temporales y las especiales, encontrando sus equivalentes en la Ley, la que en el artículo 63 establece que las mercancías que se extraigan del territorio nacional podrán destinarse a alguno de los regímenes aduaneros siguientes:

- I. Definitivos.
de exportación.
- II. Temporales.
de exportación.
 - a) Para retornar al país en el mismo estado; y
 - b) Para elaboración, transformación o reparación.

Hemos de referirnos también el régimen de Depósito Fiscal, por relacionarse con nuestro tema.

El interesado debe señalar en el pedimento el régimen de exportación que solicita para las mercancías y manifestará, bajo protesta de decir verdad, el cumplimiento de las obligaciones y formalidades inherente al mismo.

El desistimiento de un régimen aduanero de exportación procede hasta antes de que se active el mecanismo de selección aleatoria, par el efecto de que sean retiradas de la aduana las mercancías de origen nacional. Procede también el desistimiento cuando estén las mercancías nacionales en depósito fiscal, o sea, que se opte por retirar las mercancías del lugar de almacenamiento para reincorporarlas al mercado nacional.

En el caso de exportaciones que se efectúen en aduanas aéreas o marítimas, el desistimiento, procederá después de que se haya activado el mecanismo de selección aleatoria.

Solamente procede el cambio de un régimen aduanero de exportación en los casos permitidos por la Ley, siempre que se cumplan las obligaciones en materia de restricciones o de restricciones no arancelarias para el nuevo régimen que se solicita en la fecha de cambio de régimen.

Si por causa de accidente son destruidas mercancías sometidas a alguno de los regímenes temporales de exportación, no es exigible el pago de los impuestos correspondientes, pero los restos serán destinados al régimen inicial, salvo que la autoridad aduanera autorice el cambio de régimen u ordene su destrucción.

El régimen definitivo de exportación se sujetará al pago de los respectivos impuestos, así como al cumplimiento de las obligaciones en materia de restricciones o de regulaciones no arancelarias y al de las formalidades para su despacho.

Como ya se manifestó en el capítulo anterior, para la Ley el régimen de exportación definitiva consiste en la salida de mercancías del territorio nacional para permanecer en el extranjero por tiempo ilimitado.

Una vez realizada la exportación definitiva de las mercancías, se puede autorizar su retorno al territorio nacional sin el pago de los impuestos a la importación, siempre que no hayan sido objeto de modificaciones en el extranjero ni haber transcurrido más de un año desde su salida del país.

En el caso de que el retorno se deba a que las mercancías fueron rechazadas por alguna autoridad del país de destino o por el comprador extranjero, tomándose en cuenta a que resultaron deterioradas o de especificaciones diferentes a las que se hayan convenido, serán devueltos al interesado los impuestos a la exportación que hubiere cubierto.

En ambos casos, antes de la autorización de entrega de las mercancías que retornan, debe acreditarse el reintegro de los beneficios fiscales que se hubieran recibido a causa de la exportación.

Al llevarse a efecto la exportación definitiva, las mercancías pierden el carácter de nacionales o nacionalizadas y obtienen el de extranjeras, en consecuencia, si se trata de introducirlas al territorio nacional se tendrán que pagar los respectivos impuestos.

Para favorecer a las exportaciones y apoyarlas en la búsqueda de nuevos mercados fue establecida la dispensa del impuesto de importación en las situaciones anteriores, siempre que el retorno se realice dentro del término que ha sido considerado como suficiente, tanto para la colocación de la mercancía en el extranjero, como para aquellas situaciones en que la misma pudiera ser rechazada por el comprador o las autoridades del país al que son enviadas, estableciéndose en este último caso una ventaja adicional para el exportador, la que estriba en la

devolución de los impuestos que al efectuar la exportación definitiva hubiere sufragado.

Régimen de Exportación Temporal.- Por éste se entiende, de conformidad con el artículo 75 fracción II de la Ley: la salida del territorio nacional de mercancías para permanecer en el extranjero por tiempo limitado y con una finalidad específica por los siguientes Términos:

a) Hasta por 3 meses, las de remolques.

b) Hasta por 6 meses, en los casos siguientes:

1. Las de envases de mercancías.

2. Las que efectúen los residentes en México sin establecimiento permanente en el extranjero, siempre que se trate de mercancías para retornar al territorio nacional en el mismo estado.

c) Hasta por un año, las que sean destinadas a exposiciones, convenciones o eventos culturales o deportivos.

d) Hasta por 2 años, la salida de mercancías para su transformación, elaboración o reparación en el extranjero.

En los regímenes temporales señalados en los incisos b), c) y d) de la fracción anterior, en el pedimento debe indicarse la finalidad a la que serán destinadas las mercancías y, en su caso, el lugar en donde cumplirán la mencionada finalidad y mantendrán las propias mercancías. En el caso del inciso a) no es exigible el pedimento, ni es indispensable utilizar los servicios de agentes o apoderados aduanales; sin embargo, debe presentarse la forma oficial que a través de reglas de carácter general indique la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Exportaciones Temporales. Respecto a la exportación temporal de mercancías nacionales o nacionalizadas rige lo siguiente:

- No se pagarán los impuestos a la exportación.
- Deben cumplirse las obligaciones en materia de restricciones o regulaciones no arancelarias y formalidades para el despacho de las mercancías destinadas a dicho régimen.

Los interesados pueden cambiar el régimen de exportación temporal a definitiva, siempre que se cumpla con los requisitos señalados en la Ley y su Reglamento.

Si las mercancías exportadas en forma temporal no retornan al país dentro del término otorgado, se entiende que la exportación se convierte en definitiva a partir de la fecha en que termine el plazo, debiéndose pagar las respectivas contribuciones a partir de la mencionada fecha.

Exportación temporal para retornar al país en el mismo estado.- Esta consiste en la salida de mercancías nacionales o nacionalizadas, las cuales una vez efectuadas la finalidad por la que fue autorizada, regresan del extranjero sin haber sufrido alguna modificación.

Exportación temporal para transformación, elaboración o reparación.- En ésta las mercancías nacionales o nacionalizadas salen del país para retornar al mismo después de haberse destinado a un proceso de transformación, elaboración o reparación en el extranjero. Este régimen se permitirá por el término que a juicio de la autoridad aduanera sea indispensable para la realización del proceso respectivo, sin que pueda exceder del máximo fijado por la Ley. Dicha exportación no será autorizada cuando los mencionados procesos puedan llevarse a efecto en el país a juicio de la autoridad competente para ello.

En cuanto a las materias primas o mercancías extranjeras que sean incorporadas al producto terminado deben pagarse los impuestos a la importación que correspondan, de acuerdo a la clasificación arancelaria del mencionado producto terminado, debiéndose cumplir con las formalidades de su despacho.

En el cálculo de dichos impuestos debe determinarse el porcentaje que del valor del producto terminado corresponda al valor de la elaboración, transformación o reparación.

Las disposiciones establecidas para este tipo de régimen son similares a las dictadas para las operaciones de la industria maquiladora establecida en territorio nacional; están sujetas a un término, se cobran impuestos de importación proporcionales a las materias primas o mercancías extranjeras que sean incorporadas; sin embargo, en el caso, se adiciona una disposición congruente con la política de desarrollo industrial del país: no es permitida la realización de estas operaciones si los procesos de transformación de que se trata pueden llevarse a cabo en México.

En cuanto a las mermas resultantes de los procesos mencionados anteriormente, no causarán impuestos a la exportación. En relación a los desperdicios se exigirá el pago de dichos impuestos de acuerdo a la clasificación arancelaria que corresponda a las mercancías exportadas, salvo que sea demostrado que han sido destruidas o que retornaron a territorio nacional.

Aclara la Ley que respecto de las mermas y de los desperdicios no se disfrutará de estímulos fiscales.

Depósito Fiscal.- Este régimen consiste, al tenor del artículo 96 de la Ley, en el almacenaje de mercancías de procedencia extranjera o nacional en Almacenes Generales de Depósito autorizados para ello y bajo el control de las autoridades aduaneras; el almacenaje debe efectuarse después de que los impuestos a la importación o exportación han sido determinados. Incluimos este régimen por tener, como antes señalamos, relaciones con el tema de nuestra investigación.

Las mercancías nacionales podrán retirarse total o parcialmente para efectos de su exportación cubriéndose previamente las contribuciones actualizadas, de acuerdo a la variación cambiaria que hubiere tenido el peso frente al dólar de los Estados Unidos de América, durante el periodo comprendido entre la entrada de la mercancía al almacén y su retiro del mismo.

El atractivo de este régimen estriba en que a los referidos almacenes se intri-ducen mercancías cuyos impuestos son determinados, pero no pagados, podrán irse retirando gradualmente, mediante el pago de los respectivos impuestos.

Originalmente el párrafo tercero del mencionado artículo disponía: "Desde la fecha en que las mercancías de procedencia nacional queden en depósito fiscal, se entenderán exportadas virtualmente y se podrán aplicar los beneficios fiscales correspondientes".

Si con la disposición anterior se otorgaba un gran incentivo para la exporta-ción, la verdad es que se presentaron muchos problemas, en la devolución de los estímulos fiscales, al desistirse los interesados de llevar a efecto la exportación. Por otro lado, desde el punto de vista lógico jurídico, no era claro ni correcto es-tablecer que "desde la fecha en que las citadas mercancías quedaran en depósito fiscal, se entenderían exportadas virtualmente", pues la exportación se lleva a efecto en el momento de atravesar las mercancías la línea fronteriza, por lo que dicho párrafo creó confusiones en la fijación del objeto de la exportación con las consiguientes repercusiones en los demás conceptos tributarios

En vista de lo anterior, dicho párrafo fue modificado para quedar redactado en la siguiente forma:

"Sólo a partir de la fecha en que las mercancías salgan del territorio nacional, se considerará que hay exportación definitiva y hasta entonces se podrán aplicar los beneficios fiscales correspondientes".

En el régimen que nos ocupa y como excepción a la regla de que el depósito fiscal debe hacerse en Almacenes Generales de Depósito, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede autorizar a otras personas o empresas para que insta-len establecimientos comerciales en los aeropuertos internacionales del país y los dediquen a la exposición y venta de mercancías nacionales y extranjeras. Las

ventas deben efectuarse a las personas que viajen por avión hacia el extranjero, sin el pago de los impuestos a la exportación.

El "Depósito Fiscal" no era considerado en el Código como régimen (o sea, como operación), sino que las correspondientes disposiciones estaban comprendidas en todo un Título (XI). Como dicha institución es un verdadero régimen aduanero especial, la Ley para estar en armonía con las legislaciones de otros países lo incluyó en la relación de regímenes.

7.- LA EXPORTACION EN LOS DESARROLLOS PORTUARIOS, ZONAS LIBRES Y FRANJAS FRONTERIZAS.

Desarrollos Portuarios.- En la Ley está previsto, como señalamos en el inciso anterior, el establecimiento de dichos desarrollos con la finalidad, entre otras, de fomentar la exportación de productos terminados. Ojalá que se tengan en cuenta las experiencias de los Puertos Libres que funcionaron en el pasado: Salina Cruz, Oax., y Coatzacoalcos, Ver., organismos similares, que no obstante las fuertes inversiones empleadas en los mismos, nunca dieron resultado. Hasta ahora no ha empezado a funcionar desarrollo portuario alguno, pero consideramos que los lugares idóneos para su establecimiento son los puertos de Ensenada, B.C., Topolobampo, Sin., Manzanillo, Col., Altamira, Tamps. y Salina Cruz, Oax.

Zonas Libres y Franjas Fronterizas.- Originalmente el Título Quinto de la Ley dedicaba el Capítulo Segundo a las Zonas Libres y el Capítulo Tercero a las Franjas Fronterizas, hoy ambas figuras aduaneras están comprendidas en el Capítulo Segundo.

Con base en lo expuesto en nuestra Tesis de Licenciatura (31) y en las nuevas disposiciones de la Ley, podemos definir la Zona Libre en la forma siguiente:

Zona Libre es la extensión territorial legalmente delimitada que puede comprender un municipio, una o más entidades federativas, o bien parte de alguna de ellas, en donde por razones de índole geográfica, socio-económica y política, impera un régimen fiscal especial, que consiste en la exención de impuestos de importación para las mercancías extranjeras siempre y cuando no sean similares a las producidas en dicha zona o en el país, y en la exención de impuestos de exportación de aquellas mercancías que se produzcan, elaboren o transformen dentro de la misma. Corresponde al Estado, a través de las dependencias respectivas determinar qué mercancías estarán total o parcialmente gravadas con los impuestos al comercio exterior; las mercancías cuya importación quedará restringida o prohibida, así como determinar qué mercancías de dichas zonas estarán restringidas o prohibidas en su exportación.

Franja Fronteriza.- Esta, de conformidad con la Ley, actualmente es una zona de 20 Kilómetros paralela a la línea divisoria internacional, en donde impera el mismo régimen fiscal de la Zona Libre.

Zonas Libres y Franjas Fronterizas.- Dispone el primer párrafo del artículo 106 de la Ley que: "La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, determinará, por medio de disposiciones de carácter general, las mercancías que estarán total o parcialmente desgravadas con los impuestos al comercio exterior en las zonas libres o en las franjas fronterizas. La propia Secretaría de Comercio y fomento Industrial con base en la Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, determinará las mercancías cuya importación o exportación a dichas zonas o franjas quedará restringida o prohibida".

No estamos de acuerdo con la redacción de la última parte de dicho párrafo, pues crea confusión y tal vez se piense que la llevada de mercancías del resto del

país a dichas zonas o franjas puede quedar restringida o prohibida según determinación de la dependencia señalada, lo que no es exacto, pues las mercancías de todas las regiones del país pueden ser llevadas a dichos lugares sin restricción o prohibición alguna. Ante dicha circunstancia es procedente la modificación de dicha parte, proponiéndose el siguiente texto:

... "La propia Secretaría de Comercio y Fomento Industrial con base en la Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, determinará las mercancías cuya importación o exportación a o de dichas zonas o franjas quedará restringida o prohibida".

Consideramos que con la redacción anterior se expresa claramente lo que se trata de establecer en esa segunda parte del primer párrafo.

8.- INFRACCIONES EN MATERIA DE EXPORTACION.

De acuerdo con el régimen jurídico vigente en el país los ilícitos aduaneros pueden clasificarse en: infracciones y delitos. (32)

La infracción fiscal puede estar constituida por la omisión de actos ordenados y por la ejecución de los prohibidos; la conducta ilícita consiste, fundamentalmente, en no cumplir con lo establecido en la norma jurídica, ya sea dejando de hacer lo que se ordena o haciendo lo que se prohíbe. Miguel Angel García Domínguez (33) la define en la siguiente forma:

"Infracción fiscal es una conducta típica, antijurídica y culpable, con la que se incumple una obligación fiscal, patrimonial o formal, de la que es responsable

una persona individual o colectiva, que debe ser sancionada con pena económica, por un órgano de la administración".

En materia aduanal las infracciones graves son las que cometen las personas al violar disposiciones aduaneras y causan con ello un perjuicio pecuniario al fisco o eluden restricciones o prohibiciones impuestas por el Estado, respecto de las mercancías relacionadas con el comercio exterior. La sanción que, por parte de la autoridad hacendaria, se impone a los responsables consiste en multa y en pérdida de la mercancía, en su caso. Procede luego la formulación de denuncia, declaratoria de perjuicio o querrela en donde se solicite de la autoridad judicial el ejercicio de la acción penal, autoridad que impondrá como castigo, en su caso, la privación de la libertad (por el ilícito considerado como delito). Entre estas infracciones encontramos: las relacionadas con la importación o exportación (infracción de contrabando), la tenencia ilegal de mercancías y el comercio ilícito.

Las infracciones leves consisten en actos u omisiones del contribuyente que pueden o no ocasionar la evasión de los impuestos o requisitos al comercio exterior, sancionandose siempre con multa y exclusivamente por la autoridad aduanera, son catalogadas dentro de este tipo de infracciones: algunas de las relacionadas con el destino de las mercancías; con la obligación de presentar documentación; con el control, seguridad, manejo de las mercancías de comercio exterior y las relacionadas con lo vehículos.

El delito fiscal es definido por Ramón Reyes Vera (34) como: "toda acción u omisión que por malicia o negligencia culpable, da lugar a un resultado dañoso para el fisco, tipificando la Ley esa conducta, con el señalamiento de la pena aplicable".

Como delitos, en materia aduanal, son señalados por el Código Fiscal de la Federación: el contrabando y el equiparable al contrabando, el primero puede ser calificado en los terminos del artículo 107 de dicho ordenamiento.

Atendiendo a su naturaleza, los delitos violan los derechos creados por la sociedad. Las infracciones son contravenciones a disposiciones de carácter administrativo.

Por la gravedad los delitos se sancionan con penas privativas de la libertad; las infracciones son objeto de sanciones de carácter económico y/o arresto.

En México, tomándose en cuenta la gravedad de determinados ilícitos aduaneros, como el contrabando, la legislación considera que los responsables deben de ser sancionados tanto con pena privativa de la libertad como con multa, o sea, que un mismo ilícito puede dar origen a una infracción administrativa y a un delito; creándose, por consiguiente, un tipo mixto o ambivalente. En relación con esto, Miguel Angel Garcia Dominguez (35) dice:

"Algunos incumplimientos de obligaciones fiscales están previstos solo como infracciones, mientras que otros, por su mayor gravedad, están además tipificados como delitos; en otras palabras, el legislador puede considerar una misma conducta como infracción fiscal y como delito y ha configurado tipos legales mixtos, o bien ambivalentes, que traen aparejada simultáneamente la competencia del Juez y la del órgano administrativo; el proceso penal y el procedimiento administrativo; la sanción penal privativa de la libertad y la sanción administrativa de naturaleza económica; en estos casos, la sanción por el delito y la sanción por la infracción se aplican de manera autónoma".

Respecto de las infracciones graves señaladas anteriormente, interesa a nuestro estudio la relacionada con la exportación, por lo que únicamente nos referiremos a ella.

A) INFRACCION RELACIONADA A LA EXPORTACION (INFRACCION DE CONTRABANDO A LA EXPORTACION)

Es notorio que la Ley ya no trata sobre la infracción de contrabando, es decir, textualmente, como lo hacía originalmente, si no que ahora se refiere a la infracción relacionada con la importación o exportación (contrabando a la importación o a la exportación, según el caso).

La modificación introducida al artículo 127, referente a la denominación de una infracción, que de siempre ha sido llamada "de contrabando", nos parece tan seria e interesante que amerita estudios profundos, empresa que está lejos de nuestro propósito, por lo que únicamente enfocaremos nuestra atención a la hipótesis legal vigente.

De conformidad con el artículo antes mencionado, comete la infracción relacionada con la exportación (contrabando a la exportación) quienes extraigan del país mercancías, en cualquiera de los casos siguientes:

I.- Omitan el pago total o parcial de los impuestos que deban pagarse.

II.- Sin el permiso de autoridad competente o sin cumplir otros requisitos o regulaciones no arancelarias por razones de seguridad, salud pública, preservación de la flora o fauna, del medio ambiente, de sanidad fitopecuaria, o los relativos a normas, etiquetas, compromisos internacionales, requerimientos de orden público o cualquier otra regulación.

III.- Cuando su exportación este prohibida.

IV.-.....

V.- Cuando se ejecuten actos idóneos inequívocamente dirigidos a realizar las operaciones a que se refieren las fracciones anteriores, si estos no se consuman por causas ajenas a la voluntad del agente.

Se presume cometida la infracción que nos ocupa: cuando al realizarse la descarga falten mercancías nacionales embarcadas en naves que efectúen exclusivamente tráfico de cabotaje, salvo que sea demostrado que fueron perdidas en accidentes o desembarcadas en otro lugar del país; se extraigan del territorio nacional mercancías ocultas o con artificio tal que su naturaleza puede pasar inadvertida, si su exportación está prohibida o restringida o por la misma deban pagarse los impuestos a la exportación; cuando se extraigan del país por lugar no autorizado.

Las sanciones aplicables a quien cometa la infracción relacionada a la exportación son:

a) Multa equivalente a un tanto y medio de los impuestos omitidos, cuando no se hayan cubierto los que correspondía pagar.

b) Multa equivalente a un tanto y medio del valor comercial de las mercancías, en el caso de que no se haya obtenido el permiso de la autoridad competente (siempre que no se trate de vehículos).

Se impondrá la sanción a que alude el párrafo anterior, en el caso de que no se cuente con las autorizaciones o certificaciones relacionadas al cumplimiento de Normas Oficiales Mexicanas de carácter obligatorio.

c) Multa equivalente a medio tanto del valor comercial de las mercancías, cuando no se cuente con la documentación que compruebe el cumplimiento de las restricciones o regulaciones no arancelarias diferentes a las señaladas en el apartado b) antes indicado.

d) **Multa equivalente a un tanto del valor comercial o bien del valor fiscal que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tratándose de mercancías prohibidas a la exportación.**

En este último caso las mercancías, además, pasarán a ser propiedad del fisco federal.

Se considera cometida una sola infracción, cuando en diversos actos se extraigan del país mercancías presentándolas desmontadas o en partes, en los casos siguientes:

- **Si la exportación de las mercancías consideradas como un todo requiere permiso de la autoridad competente y la de las partes individualmente no lo requiera.**

- **Cuando los impuestos que deban cubrirse por la exportación de la mercancía completa sean superiores a la suma de los que deban pagarse por la exportación separada de las partes, o cuando por éstas no se pague impuesto.**

Se considera que es cometida una sola infracción, aún cuando la exportación separada de las partes o de algunas de ellas constituyan por si misma infracción.

En el caso de que dos o más personas extraigan del país mercancías en forma ilegal deben observarse las siguientes reglas:

- **Si se pueden determinar las mercancías que cada uno extrajo, deben aplicarse individualmente las sanciones que a cada quien corresponda.**

- **De no ser así, se aplicará la sanción que corresponda a la infracción cometida por la totalidad de las mercancías y todos responderán solidariamente.**

El que extraiga del país por lugar no autorizado, mercancías que no requieran permiso de autoridad competente y que se encuentren exentas del pago de impuestos a la exportación, se hará acreedor a la imposición de una multa equivalente al 10% del valor comercial de las mercancías aludidas.

En el caso de que la omisión de impuestos se deba a una inexacta clasificación arancelaria, se trate de la misma partida de la Tarifa del Impuesto General de Exportación y la descripción, naturaleza y demás características necesarias para la clasificación de las mercancías hayan sido correctamente manifestadas a la autoridad, la respectiva sanción podrá disminuirse en un 66%.

Delito de Contrabando.- De conformidad con el artículo 6o. del Código penal para el Distrito Federal, de aplicación federal, se permite que determinadas leyes regulen conductas antijurídicas, tal es el caso del Código Fiscal de la Federación, que en el Capítulo II, del Título IV, se ocupa de los delitos denominados fiscales. El ilícito que nos ocupa está contemplado en dicho ordenamiento como delito y es castigado con pena corporal.

Para proceder penalmente por el delito de contrabando a la exportación, será necesario que previamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público declare que el Fisco Federal ha sufrido o pudo sufrir perjuicio; formule la declaratoria correspondiente, en los casos de que dicho contrabando sea de mercancías por las que no deban cubrirse impuestos y requieran permiso de autoridad competente, o de mercancías de tráfico prohibido.

El proceso por el delito fiscal mencionado se sobreseerá a petición de la aludida Secretaría cuando los procesados paguen las contribuciones originadas por los hechos imputados, las sanciones y los recargos respectivos, o bien estos créditos fiscales queden garantizados a satisfacción de la propia Secretaría. Dicha petición se hará discrecionalmente, antes de que el Ministerio Público Federal formule conclusiones y surtirá efectos respecto de las personas a que la misma se refiera.

Si el daño o el perjuicio es cuantificable, la citada Secretaría hará la cuantificación respectiva en la propia declaratoria. Dicha cuantificación sólo surtirá efectos en el procedimiento penal.

De conformidad con el artículo 102 del Código fiscal de la Federación comete el delito de contrabando a la exportación, quien extraiga del país mercancías:

I.- Omitiendo el pago total o parcial de los impuestos que deban pagarse.

II.- Sin permiso de autoridad competente, cuando sea necesario dicho requisito.

III.- De exportación prohibida.

Se presume cometido el delito de contrabando a la exportación cuando no se justifique el faltante de mercancías nacionales embarcadas para el tráfico de cabotaje.

El delito en comento, de acuerdo con el numeral 104 del citado ordenamiento, se sancionará con pena de prisión:

I. De tres meses a seis años, si el monto de los impuestos omitidos no excede de \$ 30'000,000.00 (TREINTA MILLONES DE PESOS).

II.- De tres a nueve años, si el monto de los impuestos omitidos excede de \$ 30'000,000.00 (TREINTA MILLONES DE PESOS).

III.- De tres meses a nueve años, cuando se trate de mercancías cuyo tráfico haya sido prohibido por el Ejecutivo Federal en uso de las facultades señaladas en el segundo párrafo del artículo 131 de la Carta Magna.

IV.- De tres meses a seis años, cuando no sea posible determinar el monto de los impuestos omitidos con motivo del contrabando o se trate de mercancías por las que no deban cubrirse impuestos y requieran permiso de autoridad competente.

En la determinación del valor de las mercancías y el monto de los impuestos omitidos, deben tomarse en cuenta las averías de aquéllas si son producidas antes del ilícito.

El delito de contrabando a la exportación será calificado cuando sea cometido: con violencia física o moral en las personas; de noche o por lugar no autorizado para la salida de mercancías; ostentándose el autor como funcionario o empleado público; usando documentación falsa. En estos casos a la sanción correspondiente se aumentará de tres meses a tres años de prisión y si la calificativa constituye otro delito deben aplicarse las reglas de la acumulación.

A fin de evitar repetición de normas sobre un hecho que, consideramos constituye un sólo ilícito, debe derogarse el inciso a) de fracción I del artículo 253 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal vigente (dicho precepto ya fue analizado en el Capítulo II inciso 3 de esta tesis) pues la hipótesis en el contenido también esta prevista en una forma más amplia en el artículo 102 fracción II del Código Fiscal de la Federación antes transcrita. La extracción de mercancías del país, sin el permiso de autoridad competente siempre ha configurado el delito de contrabando, por lo que el juzgado debe observar, en su caso, si dicha extracción afecta generalmente al consumo nacional y aumentar la pena.

Con la existencia de las dos disposiciones, la extracción del país, sin el permiso mencionado, de artículos de consumo necesario, de las materias primas para elaborarlos, así como de las materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional, de conformidad con el mencionado Código Penal, tipifica el delito que afecta gravemente al consumo nacional y, de acuerdo con el Código Fis-

cal de la Federación, se tipifica el delito de contrabando a la exportación, o sea, que con un mismo ilícito se cometen formalmente dos delitos, lo que es inequitativo e inconstitucional.

Antonio Villaseñor Pérez (36) señala que entre la infracción administrativa y el delito fiscal se pueden establecer las siguientes diferencias:

a) Atendiendo al ordenamiento jurídico infringido. La infracción administrativa se integra por una conducta que lesiona el ordenamiento jurídico administrativo; el delito fiscal infringe las normas del derecho penal especial, entendiéndose por tal, aquellas leyes en sentido material o formal que contienen disposiciones de carácter penal, en este caso, el Código Fiscal de la Federación;

b) En atención al interés lesionado. En la infracción administrativa se transgreden los intereses de la administración pública. En los delitos fiscales se violan los derechos objetivos de la colectividad o del Estado.

c) En orden al sujeto. La comisión de la infracción administrativa se puede atribuir tanto a personas físicas como a personas morales. El delito fiscal solamente puede atribuirse a personas físicas; y

d) Relacionada con la culpabilidad. La infracción administrativa puede existir aún cuando no concurra el dolo o, en su caso, la culpa, pues es tan solo suficiente la realización del supuesto previsto por la Ley. En cambio, el delito fiscal, si requiere de culpabilidad.

Respecto al problema que se plantea, o sea en cuanto al considerar al mismo tiempo al contrabando como delito y como infracción administrativa, encontramos en nuestro país, por una parte, una corriente de juristas representada por Servando J. Garza y Margarita Lomelí Cerezo que considera que con la mencio-

nada actitud se viola el principio general de derecho "non bis in idem" o garantía constitucional consagrada en el artículo 23 que dice:

"Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia".

Otra corriente representada, principalmente, por Luis Fernández Doblado y Miguel Angel García Domínguez, sostiene que es acertada la regulación y aplicación de las normas existentes.

a esta última postura se inclina la legislación vigente, incluyéndose las jurisprudencias del Tribunal Fiscal de la Federación y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Mercancías que se extraen ilegalmente de México.- Como en todos los países, el contrabando a la exportación de monedas antiguas y algunos metales preciosos continúa, pero lo que más preocupa es el saqueo de nuestras joyas arqueológicas; de especies vegetales (cactus principalmente) exclusivas de la Península de Baja California y de Sonora, así como de especies de animales raros (serpientes y aves) propias del Sureste.

En la década pasada fueron muy comentados los casos siguientes:

- La extracción ilegal de grandes cantidades de camarón a través de lugares fronterizos del Estado de Sonora.

- La simulación de exportaciones temporales para transformación de aluminio, metal del que México es deficitario. El aluminio nacional que salía no regresaba, sino que en su lugar retornaban un metal francés, de menor precio y calidad.

- Miles de toneladas de "lodo negro" del Estado de Oaxaca, supuestamente utilizado para fabricar utensilios para la cocina y artesanías, fueron embarcadas con destino a Japón, pero grande fue la sorpresa al saberse que ese lodo era radiactivo, o sea, que contenía uranio, lo que motivó la prohibición inmediata de la extracción de ese material. El país vecino del Norte, interesado en todo lo que acontece en el Continente Americano, estuvo pendiente sobre el desarrollo de este suceso.

B). INFRACCIONES LEVES

Infracciones relacionadas con el destino de las mercancías.- En materia de exportación cometen estas infracciones, quienes se excedan en el plazo concedido para el retorno al país de las mercancías exportadas bajo alguno de los regímenes aduaneros temporales; no se lleve a efecto el retorno al país en las exportaciones temporales; transformen las mercancías que debieron conservar en el mismo estado, o de cualquier otra forma violen las disposiciones que regulen el régimen aduanero autorizado en cuanto al destino de las respectivas mercancías y la finalidad específica del régimen. Las sanciones en estos casos serán:

- Si la infracción consistió en exceder los plazos concedidos para retorno de las mercancías de exportación, multa por \$ 500,000.00, si el retorno se realiza de manera espontánea, por cada periodo de quince días o fracción que transcurra desde la fecha de vencimiento del plazo hasta que se efectúe el retorno. El monto de la multa no debe exceder del valor de las mercancías.

- Multa equivalente a la señalada por el artículo 129 fracciones I, II o III, según se trate, si la omisión en el retorno de las mercancías exportadas temporalmente, es descubierta por la autoridad.

Si la exportación definitiva de las mercancías requiere de permiso o si exige el pago de impuestos y el citado permiso de autoridad competente, dichas mercancías pasarán, además, a propiedad del fisco federal, y cuando existiere imposibilidad material para ello, el infractor deberá cubrir adicionalmente la multa, el importe de su valor fiscal; y

- Multa equivalente a un tanto de los impuestos al comercio exterior que habrían tenido que cubrirse, si la exportación se hubiere efectuado bajo alguno de los regímenes definitivos o del 10% del valor comercial si están exentas las mercancías correspondientes en los demás casos.

Infracciones relacionadas con la obligación de presentar documentación.- En exportación cometen este tipo de infracciones, quienes:

- Omitan presentar a las autoridades aduaneras, o lo hagan en forma extemporánea, los documentos que amparen las mercancías que exporten; pedimentos, declaraciones, etc.

- Omitan presentar los documentos o informes requeridos por la autoridad aduanera dentro del término señalado en el requerimiento o por la Ley.

La sanción para los dos casos anteriores será de una multa de \$ 500,000.00 (Quinientos mil pesos).

- Presente los documentos citados en los dos casos anteriores con datos inexactos o falsos, siempre que ellos no impliquen la comisión de alguna otra infracción prevista en el Ley.

La sanción que se impondrá en el caso anterior será multa por \$ 1'000.000.00 (Un Millón de pesos).

- Omitan presentar o lo hagan extemporáneamente, los documentos que comprueben el cumplimiento de las obligaciones en materia de restricciones o de regulaciones no arancelarias, cuando hayan obtenido dichos documentos antes de la presentación del pedimento.

La sanción en el caso anterior será de una multa equivalente al 50% del valor de la mercancía, o de dos tantos de los impuestos al comercio exterior causados, cuando resulte más alto este último. Esta sanción no deber imponerse cuando se compruebe que el exportador se encuentra inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes, siempre y cuando los datos declarados en el mismo sean ciertos.

- Presentar a la autoridad aduanera la información estadística de los pedimentos que formulen, grabada en un medio magnético, con información inexacta, incompleta o falsa.

La sanción en este caso será multa por la cantidad de \$ 1'000.000.00 (Un Millón de pesos).

Infracciones relacionadas con el control, seguridad y manejo de las mercancías de comercio exterior.- Este tipo de infracciones las cometen en materia de exportación.

Los remitentes que no anoten en las envolturas de las piezas portales el aviso que contienen mercancías de exportación:

La sanción por incurrir en la infracción anterior será de \$ 1'000.000.00 (Un Millón de pesos).

Desde antes de entrar en vigor [a Ley ya se mencionaba (37) que la misma y su Reglamento se complementarían con "instructivos" que contendrían disposiciones de menor rango, dirigidas a los empleados encargados de operar el sistema aduanero y cuyo contenido no afectaría a los contribuyentes; efectivamente, una vez que entraron en vigor los ordenamientos se empezaron a expedir los mencionados instructivos, los que después de 8 años sumaban un gran número.

De acuerdo a la versión oficial (38) las disposiciones contenidas en los "instructivos" fueron revisadas, actualizadas y compendiadas en un "Manual de Procedimientos de Operación Aduanera", que comenzó a distribuirse a mediados de 1991, cuyo objetivo ha sido proveer a los empleados adscritos a las aduanas del país de un instrumento administrativo que sea fuente de consulta permanente para que se preste, con mayor eficacia, la operatividad interna de dichas unidades administrativas.

También se pretende: "que el documento sea permanente en el marco normativo por excelencia al incorporar en él en forma oportuna y sistemática las medidas administrativas y los preceptos legales derivados de las leyes correspondientes, que modifiquen los procedimientos que contiene el documento".

Se responsabiliza a las instancias administrativas que intervienen en el documento sobre su mejoramiento y actualización, contemplándose, al final del mismo, la forma como debe retroalimentarse.

Otra versión sostiene que el Manual se hizo porque el personal de las aduanas es de nuevo ingreso al servicio oficial, sin ningún conocimiento sobre la materia; que los antiguos empleados fueron retirados de sus funciones y ellos, por la experiencia de muchos años de servicio, sí conocían tanto las disposiciones legales como el procedimiento, pero los nuevos por su desconocimiento necesitaban de un Manual, por eso fue formulado éste, no tanto por unificar criterios, sino para que el sistema pudiera operar en las funciones del comercio exterior.

Cualquiera que sea la razón del origen del Manual las instrucciones contenidas en él cumplen la misión que, en la época del Código, correspondía a las Circulares y Oficios-Circulares y, efectivamente, tienen la jerarquía legal de ésta al consistir en indicaciones de parte de la autoridad aduanera a los empleados para que materialmente sean bien efectuadas las diversas acciones del quehacer aduanero. Ante tal circunstancia, debe tenerse mucho cuidado que las instrucciones que se den a través del mismo no violen ni rebasen las normas de la Ley y su Reglamento o cualquier otra disposición legal.

No obstante lo manifestado anteriormente, hemos de señalar que: en la octava, segundo párrafo; décima, segundo párrafo; y decimoséptima de las "NORMAS Y/O POLITICAS" del despacho de mercancías a la exportación contenidas en dicho Manual (39), encontramos no indicaciones sino disposiciones que deben estar en la Ley o en el Reglamento. A continuación transcribimos, en lo conducente, dichas norma, a fin de que se contemple nuestra observación (las letras A.A. significan Agente Aduanal y, a fin de comprender la Decimoséptima norma es indispensable saber el contenido de la Decimosexta, por lo que también copiamos ésta).

NORMAS Y/O POLITICAS

Octava.

"Cuando la exportación de la mercancía de que trate esté sujeta a permiso de exportación de SECOFI, será indispensable que se cumpla con todas y cada una de las modalidades y condiciones que esa Dependencia establezca en el permiso respectivo, como por ejemplo el agente aduanal autorizado para ejercer el permiso; aduana autorizada par realizar la exportación, características de la mercancía distintivos, marcas o señalamientos especiales que en su caso deban im-

primirse, adherirse o fijarse a la mercancía antes de exportarla. También deberán cumplirse las indicaciones señaladas en el anexo al permiso.

Quando SECOFI establezca las modalidades o condiciones mencionadas en el párrafos anterior y el A.A. que promueve el despacho no las cumpla se entenderá que hay omisión de permisos y se aplicarán las sanciones correspondientes".

En el segundo párrafo de esta norma, estamos ante disposiciones con las características de Ley, las que ya se encuentran contempladas en el artículo 127 fracción II y 129 fracción III de la Ley, ya analizados en el inciso denominado "infracciones en materia de exportación", por lo que consideramos que dicho párrafo debe suprimirse.

Décima.

"En el caso previsto en la norma anterior, si el resultado de la sección aleatoria es "desaduanamiento libre", una vez liberada la mercancía, el encargado del módulo de selección aleatoria conservará tanto el original como la copia del permiso de exportación que se descarga parcialmente, par que junto con el original del pedimento se entreguen al jefe del Departamento de Informática, Contabilidad y Glosa de la Aduana (I.C.G.) dentro del plazo previsto en el primer párrafo de la Norma Decimoquinta.

En el supuesto a que se refiere el párrafo anterior el personal de la I.C.G. revisará que el descargo parcial efectuado por el A.A. en el reverso del permiso corresponde a la mercancía declarada en el pedimento, tanto en el número de unidades como en la descripción y naturaleza de la misma, así como en sus datos individuales de identificación, en su caso; hecho lo cual de no detectarse irregularidades devolverá el original del permiso al interesado y conservará la copia del mismo como anexo al original del pedimento. La revisión documental menciona-

da no tomará más de dos días hábiles a partir del en que se active el mecanismo de selección aleatoria, hasta la devolución del original del permiso. Si en el caso se agota la aplicación del permiso con el descargo parcial de que se trate, el personal oficial conservará el original del permiso para anexarlo al original del pedimento.

Respecto de la disposición contenida en el segundo párrafo de la anterior norma, consistente en el establecimiento de un término "para la revisión documental", consideramos que debe estar en el Reglamento y no en el Manual, ya que dada la naturaleza de este documento no tiene porque otorgar plazos.

Décimasexta.

"Cuando las mercancías de exportación sean de difícil clasificación arancelaria y el agente o apoderado aduanal opte por aplicar el procedimiento previsto en el artículo 30 de la Ley Aduanera, presentará en el módulo de selección aleatoria la consulta a que se refiere la fracción I de dicho artículo acompañada por las muestras, catálogos y demás elementos que permitan identificar la mercancía".

Decimaséptima.

"El encargado del módulo mencionado entregará al Administrador de la Aduana enviará quincenalmente a la Dirección General Técnica de Ingresos, todas las consultas que se le hubieren presentado, con sus anexos para que dicha unidad administrativa resuelva lo que en derecho proceda. La Aduana no esta facultada para resolver estas consultas".

Las instrucciones formuladas en la decimaséptima norma deben de estar en el Reglamento, aunque si consideramos aisladamente la última parte. "La aduana

no esta facultada para resolver estas consultas", tiene todas las características de ley, pero tomamos en cuenta todas las instrucciones en conjunto.

Antes de concluir este capítulo hemos de hacer referencia a que la Ley, desde la iniciación de su vigencia hasta mediados del mes de diciembre de 1991, venía cumpliendo con la misión para la que fue creada, sin notorias modificaciones; empero, a partir del 20 del mes y año citados, día en que fue publicada la "Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales" hasta fines del mes de julio de 1992, la Ley Aduanera ha sufrido muchas reformas y adiciones, así como varias derogaciones, sobre todo por lo que se refiere a la importación y a las disposiciones que regulan a los Agentes Aduanales.

Los cambios han sido frecuentes en todas las áreas fiscales, por lo que la inconformidad impera no tan solo entre los importadores y exportadores, sino en todos los contribuyentes, lo que origina desconfianza e inseguridad entre ellos, así como una animadversión hacia el fisco al que consideran como un obstáculo que impide el desarrollo de las diversas ramas de la economía.

En el terreno aduanero han originado alarma las nuevas disposiciones dictadas en la Ley publicada en el D.O.F. de 20 de julio de 1992 (a la que nos hemos referido con anterioridad), la que además de establecer de nuevo el segundo reconocimiento, en el artículo 72 que se adiciona, dispone en el segundo párrafo que:

"Cuando con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación de la autoridad aduanera se detecte alguna irregularidad que dé lugar a alguna de las infracciones a que se refiere el artículo 127 de esta Ley, el importador o el agente aduanal, según sea el caso, cubrirán como sanción una cantidad equivalente a 20 tantos del valor comercial de las mercancías importadas, en este caso no se aplicará ninguna de las sanciones y penalidades previstas en esta Ley y en el Código Fiscal de la Federación a las que puedan estar sujetos los importadores o los agentes aduanales con motivo de la importación de que se trate".

En relación con los antes transcrito, hemos de señalar que la sanción por "una cantidad equivalente a 20 tantos del valor comercial de las mercancías importadas", es excesiva; por lo tanto, prohibida por el primer párrafo del artículo 22 de la Carta Magna. En consecuencia, al ser inconstitucional, debe derogarse ese segundo párrafo.

Independientemente de lo anterior, procede tomar en consideración que, el lugar apropiado para establecer disposiciones respecto de las infracciones y sanciones relacionadas con la importación o exportación, es el Capítulo Único del Título Séptimo de la Ley, en donde se encuentra comprendido el artículo 127 que trata sobre las infracciones y 129 sobre las respectivas sanciones.

Aún cuando la importación no es materia de nuestra tesis, nos hemos referido al artículo 72 adicionado en la Ley, que se relaciona con dicho régimen, ya que las disposiciones en él contenidas repercuten seriamente en todo el Derecho Aduanero Mexicano.

CONCLUSIONES

CAPITULO TERCERO

PRIMERA.- La ley aduanera vigente terminó con una etapa en la que el marco jurídico de la aduana se caracterizaba por lo extenso; el Código Aduanero con su abultado articulado era ya obsoleto, pues casi todos los capítulos del mismo regulaban a la vieja aduana de la mitad del siglo XX; los reglamentos aplicables se habían multiplicado tanto que llegaban al centenar; los acuerdos del Ejecutivo dictados a través de las respectivas Secretarías se expedían continuamente y las Circulares se contaban por miles.

El ordenamiento citado, originalmente con 149 artículos, fue resultado de serios estudios e investigaciones realizadas, principalmente, por la Comisión redactora del Anteproyecto por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta Comisión para modernizar la Legislación y reorientar sus postulados y sistema, además de tener en cuenta la situación del comercio exterior del país, tuvo como fuente de inspiración, principalmente, el Convenio de Kyoto, Japón.

SEGUNDA.- En el Reglamento se observa preocupación de parte del Ejecutivo Federal por ampliar, explicar y aclarar los artículos de la Ley referentes a los actos y formalidades del despacho de los diversos regímenes, con la tendencia de crear un campo propicio al fomento de las industrias de exportación e instituciones aduaneras afines.

TERCERA.- De gran trascendencia ha sido la disposición establecida en el artículo 25 de la Ley Aduanera, en el sentido de que la determinación del crédito fiscal lo haga el propio contribuyente, es decir, que formule su declaración y determine, por sí mismo, los impuestos al comercio exterior que le corresponde pagar, disposición que ha agilizado realmente el despacho aduanero, sobre todo en

la importación, ya que en la exportación son pocas las mercancías sujetas al pago de dicho gravámenes.

CUARTA.- Durante mucho tiempo, inclusive algunos años después de entrar en vigor la Ley Aduanera, para que las mercancías pudieran extraerse del territorio nacional era necesario que en el despacho se siguiera forzosamente una secuencia de pasos, uno antes que el otro: declaración, comprobación, registro, aforo o reconocimiento, liquidación de impuestos y retiro o levante, con la implantación reciente en el sistema aduanero nacional del mecanismo de selección aleatoria, el procedimiento comienza a la inversa; primero se paga, cuando proceda y, al activarse dicho mecanismo, se determina si es practicado o nó el reconocimiento aduanero.

QUINTA.- Para la modernización del despacho en nuestro país, fueron tomados como modelos procedimientos y medidas de los sistemas aduaneros alemán y francés, de éste, su Sistema de Ordenadores del Flete Internacional SOFI, figura como antecedente del sistema electrónico y del mecanismo de selección aleatoria, instrumentos a que alude la Ley Aduanera en los artículos 25-A, 28 Fracc. II y 29 primer párrafo.

En nuestro país actualmente funciona un sistema electrónico de Captura Desconcentrada del Pedimento Aduanal CADEPA; sin embargo, por lo que hace a las aduanas de Nuevo Laredo, Tam., y del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México forman parte del nuevo Sistema de Automatización Aduanero Integral SAAI, que paulatinamente será adoptado en todo el sistema aduanero mexicano.

El mecanismo de selección aleatoria implantado en todas las aduanas del país, consiste: en un semáforo que si al accionarse aparece la luz roja, significa que debe practicarse el reconocimiento aduanero; si el resultado es luz verde, significa que hay "desaduanamiento libre", o sea, que no debe practicarse el reconocimiento, debiéndose entregar al interesado, de inmediato, las mercancías

para que sean retiradas del dominio fiscal. Este procedimiento ha sido criticado por el antiguo personal aduanero, pues originó el desempleo, como peritos arancelarios, de muchos vistas aduanales. También surge la duda, si es jurídico dejar que el cumplimiento de la fase, más importante del despacho dependa del azar. Por otra parte, se ha insistido, que el funcionamiento de algunos semáforos instalados en aduanas de la frontera Norte, es manipulado, ya que con frecuencia, dudosos cargamentos atraviesan la garita aduanal siempre con luz verde.

Consideramos, que si el procedimiento seguido a través del semáforo fiscal se hace con limpieza, sin manipuleo alguno y es igual para todo importador o exportador, responde al principio de equidad y es jurídico por estar previsto en leyes material y formalmente válidas (preceptos citados en el primer párrafo de esta conclusión). La solemnidad y obligatoriedad del reconocimiento aduanero perdieron terreno ante el gran movimiento del comercio exterior de los tiempos modernos; sin embargo, ha de reconocerse que el mencionado procedimiento ha agilizado el despacho y respondido a la política de dar celeridad a los trámites en materia tributaria.

SEXTA.- De acuerdo con los principios establecidos en la legislación tributaria vigente son impuestos aduaneros al comercio exterior, los pagos en dinero que deben cubrirse al Estado, por todo aquel que introduzca o extraiga mercancías respecto de su territorio.

Con base en lo anterior, los impuestos a la exportación lo constituyen los pagos en dinero que deben cubrirse al Estado, por todo aquel que extraiga mercancías de su territorio.

De conformidad con la fracción II del artículo 35 de la Ley Aduanera y de la fracción VIII del Artículo Noveno, que señala disposiciones transitorias, de la "Miscelánea Fiscal", publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de diciembre de 1990, los impuestos a la exportación son los siguientes:

A. General, conforme a la Tarifa del Impuesto General de Exportación.

13% del valor de exportación de la energía eléctrica que se genere con vapor geotérmico (este impuesto se establece por los años de 1991 a 1993, inclusive, y respecto del mismo no se pagará el adicional del 2% a la exportación).

B. Adicionales.

- a) 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados, y 2% en las demás exportaciones, y
- b) 10% sobre el impuesto general en exportación por vía postal.

SEPTIMA.- En la Ley está previsto el establecimiento de Desarrollos Portuarios con el objetivo, entre otros, de fomentar la exportación de productos terminados. Confiamos en que se tendrá en cuenta las experiencias de los Puertos Libres que funcionaron en el pasado: Salina Cruz, Oax. y Coatzacoalcos, Ver., organismos similares, que no obstante las fuertes inversiones empleadas en los mismos, nunca dieron resultado. Hasta la fecha no ha empezado a funcionar desarrollo portuario alguno; más, consideramos que los lugares idóneos para su establecimiento son los puertos de Ensenada, B.C.: Topolobampo, Sin., Manzanillo, Col., Altamira, Tam. y Salina Cruz, Oax.

OCTAVA.- En relación con la segunda parte del primer párrafo del artículo 106 de la Ley Aduanera, es procedente su modificación, proponiéndose el siguiente texto:

... "La propia Secretaría de Comercio y Fomento Industrial con base en la Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, determinará las mercancías cuya importación o exportación a o de dichas zonas o franjas quedará restringida a prohibida".

Consideramos que con la redacción anterior se expresa claramente lo que se trata de establecer en esa parte del primer párrafo (ver pág.236)

NOVENA.- La infracción "relacionada con la exportación", denominada anteriormente en nuestra legislación aduanera "de contrabando", es la más revelante en el tema de nuestro estudio, es clasificada como grave y la Ley impone severas sanciones a quien o quienes la cometan. En el presente, lo que más preocupa en nuestro país es: el saqueo de joyas arqueológicas; de especies vegetales, cactus principalmente; de animales raros (serpientes y aves propias del sureste); pero sobre todo, de especies marinas que las han casi extinguido, como en los casos del abulón, la totoaba y la langosta en las costas de Baja California.

DECIMA.- El "Manual de Procedimientos de Operación Aduanera", cuya distribución empezó a mediados de 1991, según la versión oficial, su finalidad ha sido proveer a los empleados adscritos a las aduanas del país de un instrumento administrativo que sea fuente de consulta permanente para que se preste con mayor eficacia, la operatividad interna de dichas unidades administrativas.

En realidad las instrucciones contenidas en dicho instrumento no corresponden a la naturaleza jurídica de un manual, pues estamos en presencia de disposiciones propias de una circular, de conformidad con el artículo 35 del Código Fiscal de la Federación, al consistir en indicaciones de parte de la Dirección General de Aduanas a los empleados para que materialmente sean bien efectuadas las diversas actividades y acciones del quehacer aduanero. Ante tal circunstancia, debe tenerse mucho cuidado que, las instrucciones que se den a través del mismo, no violen ni rebasen las normas de la Ley y su Reglamento o cualquier otra disposición legal.

DECIMA PRIMERA.- Las frecuentes reformas, adiciones y derogaciones a los ordenamientos fiscales vigentes han motivado inconformidad en los contribuyentes del país. A partir del 20 de diciembre de 1991 hasta fines del mes de julio de 1992, la Ley Aduanera ha sufrido muchas modificaciones, sobre todo, por lo que se refiere a la importación y a las normas que regulan a los Agentes Adua-

nales. Los importadores y exportadores están preocupados por prevenciones dictadas en la "Ley que armoniza diversas disposiciones con el acuerdo General de Aranceles y Comercio, los Tratados para evitar la doble tributación y para simplificación fiscal", ellas, entre otras, son las siguientes:

a).- La adopción de un segundo reconocimiento en el despacho, previsto en el 2º párrafo que se adiciona al artículo 29.- Medida que consideramos inequitativa, pues si a las mercancías se les ha practicado un reconocimiento por la autoridad aduanera y no se detectaron irregularidades, no hay razón para que se obligue al interesado a que accione por segunda vez un mecanismo de selección aleatoria y, en su caso, las mercancías sean sometidas a una nueva revisión, ya que la autoridad tiene el ejercicio de las facultades de comprobación y puede actuar en todo momento. Ante tal situación proponemos que se derogue el aludido párrafo.

b).- El establecimiento de una sanción equivalente a 20 tantos del valor comercial de las mercancías importadas, que deberá cubrir el importador o el agente aduanal, según sea el caso, cuando con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación de la autoridad aduanera se detecte alguna irregularidad que de lugar a alguna de las infracciones previstas en el artículo 127 de la Ley (2º párrafo del Art. 72 que se adiciona).- La referida sanción es a todas luces excesiva; por lo tanto, prohibida por el primer párrafo del artículo 22 de la Carta Magna. En consecuencia, al ser inconstitucional, debe derogarse la disposición que la instituye.

NOTAS DEL TERCER CAPITULO

- (1) Se incluye el análisis de las reformas y adiciones establecidas en la "Ley que armoniza diversas disposiciones con el Acuerdo General de Aranceles y Comercio, los Tratados para evitar la doble tributación y para simplificación fiscal" publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 1992, así como las disposiciones que tienen relación con las mismas.

Efrén Cervantes Altamirano, Ex-Director General de Aduanas y profesor de Legislación aduanera escribió interesante ensayo precisamente sobre el tema de este Capítulo, Cfr. "La Ley Aduanera de 1982 y su Reglamento", Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México, Mayo-Agosto 1983, año VII, Número 18, Pág. 53 y siguientes.

- (2) Jorge ENRIGUE LOERA. El Marco Jurídico de la Aduana Mexicana, las razones de su cambio y el Plan General de éste. Conferencia dictada en la Escuela Nacional de Capacitación Aduanera. Primera Quincena de Marzo de 1982, México, D.F. En este punto se plantea el problema en que el derecho puede ser un obstáculo al cambio social o a las necesidades de un país. Cfr. Eduardo NOVOA MOREAL, El Derecho como obstáculo al Cambio Social, Sexta Edición, siglo veintiuno editores, México, 1983, Pág. 178 y siguientes, en sentido contrario debe confrontarse:

KARL LARENZ, DERECHO JUSTO, fundamentos de Etica jurídica Civitas, Madrid, 1990.- Salvador Bartolomé CLAVERO, Los Derechos y los jueces, Civitas Madrid, 1990.- V: ITURRALDE SESMA, Lenguaje Legal y Sistema jurídico, Ed. Tecnos, Madrid, 1991.

- (3) Jorge ENRIGUE LOERA.- Conf. Cit. El cambio de referencia era, además, una necesidad para nuestro país, si se pretendía modernizarlo y acabar con procedimientos que permitían actividades fuera del control oficial o propiciaban el contrabando respecto de algunos funcionarios.
- (4) Armando PRADO MIRAVETE Regímenes aduaneros en la Nueva Ley Aduanera. Conferencia dictada en la Escuela Nacional de Capacitación aduanera, Primera Quincena de Marzo de 1982, México, D. F. En efecto, los modelos que señala, sirvieron de pauta para una reforma del subsistema aduanero mexicano, sin olvidar por ello, las experiencias obtenidas a través de varios siglos de su aplicación. Cfr. Carlos J. SIERRA y Rogelio MARTINEZ VERA. Historia y Legislación Aduanera de México, Ob. Cit.
- (5) Ley Aduanera. Editorial Pac. S.A. de C.V., México, 1987.

La exposición de motivos no es muy amplia, como era costumbre en esa época, pero es ilustrativa

para los puntos esenciales de este trabajo.

- (6) Ricardo ROSALDO FLORES. Estructura o esquema de la Ley Aduanera, Conferencia dictada en la Escuela Nacional de Capacitación Aduanera, Primera Quincena de Marzo de 1982, México, D.F.

Son importantes, como elementos del proceso legislativo, las opiniones de los integrantes de la Comisión Redactora, Cfe. Eduardo GARCIA MAYNES, Introducción al Estudio del Derecho. Cuadragésimo primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1990, Pág. 76.- Trinidad GARCIA, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980 Págs. 29 y 30.- Luis RECASENS SICHES, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, S.A. México, 1979, Pág. 172.- Miguel VILLORO TORANZO, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, S.A. México, 1990. Pág. 186.- J. BONNECASE, Introducción al Estudio del Derecho, Volumen I, traducido de la tercera edición francesa por el Lic. José M. Cajica Jr. Editorial José M. Cajica Jr, Puebla, México, 1944 Págs. 183 184 y 185.- Manuel CARRION TISCAREÑO, Nociones del Derecho, Ediciones Botas, México, 1974. Pág. 42 .

- (7) Ricardo ROSALDO FLORES. Conf. Cit.

Debe tenerse presente lo que ordena el segundo párrafo in fine del artículo 32 Constitucional, en el sentido de que será necesaria la calidad de mexicano por nacimiento para el desempeño de las funciones de agente aduanal en la República, situación que se analiza en el Capítulo Segundo. No debemos dejar de reconocer que la existencia de dichos gestores en nuestro país, es un verdadero cuello de botella que impide el funcionamiento normal del comercio exterior, habida cuenta que es un verdadero monopolio de hecho y de derecho.

Los agentes aduanales son responsables solidarios de las obligaciones y créditos fiscales que se originan con motivo de las operaciones aduaneras en que intervengan, quedando obligados también como responsables solidarios en los términos del Código Fiscal de la Federación. Cfr. Margarita LOMELI CEREZO. Derecho Fiscal Represivo, Editorial Porrúa, S.A. México, 1979 Pág. 218.

- (8) Ley Aduanera. Ob. Cit.

Siñ dejar de observar que en la materia de comercio exterior la actividad Reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, encuentra apoyo, tanto en el artículo 89 fracción I, como en el artículo 131 de la Constitución Federal, en el primer caso como función reglamentaria propiamente dicha y, en el segundo, como acto administrativo que contiene disposiciones legislativas.

- (9) GLOSARIO DE TERMINOS ADUANEROS INTERNACIONALES DEL CONSEJO DE COOPERACION

ADUANERA DE BRUSELAS. Editado por la Escuela Interamericana de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas, Pág. 25.

En este punto hemos de proponer que, en nuestro país, se hagan publicaciones oficiales de términos aduaneros referidos a la realidad nacional y que sirvan como información en la materia.

- (10) Pedro FERNANDEZ LALANNE. Derecho Aduanero, Volumen, I, Ediciones Depalma, Buenos Aires 1966, Pág. 723.

Es de hacer resaltar que la terminología característica de este autor sudamericano produce confusiones en relación con la legislación positiva mexicana.

- (11) Máximo CARVAJAL CONTRERAS, Ob. Cit. Pág. 313.

- (12) *Ibid.*, Págs. 312 y 313.

En esta explicación del doctor Máximo Carvajal Contreras, queda de manifiesto que es importante la redacción de un vocabulario técnico jurídico referido a las contribuciones del comercio exterior mexicano, como ya hemos señalado anteriormente.

- (13) *Ibid.* Pág. 316.

Esto nos obliga a recurrir a la regla general prevista por el artículo 19 del Código Fiscal de la Federación, que se refiere a la personalidad de los promoventes, cuando establece que:

"En ningún trámite administrativo se admitirá la gestión de negocios. La representación de las personas físicas o morales ante las autoridades fiscales, se hará mediante escritura pública o en carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las autoridades fiscales o notario.

Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a personas que a su nombre reciban notificaciones. La persona así autorizada podrá ofrecer y rendir pruebas y presentar promociones relacionadas con estos propósitos.

Quien promueva a nombre de otro deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha en que se presenta la promoción".

(14) **Direction Generale des Aduanes et D'roits Indirects.** SOEL, France, 1985, Págs 5 y 6.

(15) **Direction Generale des Aduanes et D'roits Indirects.** Ob. Cit. Pág 27 y siguientes.

Conforme se vaya integrando el mercado Común Europeo, estas disposiciones deberán ser sustituidas por otras que proporcionen una mayor libertad en la circulación de mercancías. Cfr. Jean-Raymond NASSIET. La Reglementation Douanière Européenne. Jupiter-Éditions Juridiques Assosieés, Paris, 1988, Págs 39 y 300.- Jean-Victor LOUIS, L'ORDRE Juridique Communautaire, 4e edition, Collection.- Perspectives Européennes-Bruselles, 1988, Pág. 123.

Debemos de hacer la aclaración que ha partir del 1° de enero de 1993, habrá libre circulación de mercancías entre los estados miembros de la Comunidad Económica Europea, al abolirse las barreras de acuerdo como se tiene previsto.

(16) **Dirección General de Aduanas.** Escuela Nacional de Capacitación Aduanera. Procedimientos Modernos de Despacho Aduanero, Cuadernos azules: Capacitación 4. México. Fue publicado en el año de 1982 y consta de 14 páginas.

(17) ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA EUROPEA-AMERICANA.

Tomo III, Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1968, voz "aforar" Pág. 155. Para H. Capitant, aforo (jaugé) de etimología obscura, es la capacidad interna de un buque, expresada en toneladas de aforo, que es una unidad de 2.83 metros cúbicos y corresponde en el sistema métrico a la tonelada inglesa, se dice también tonelaje (Vocabulario jurídico, Ed. Depalma, B.S.A.S. 1961, Pág 37)

(18) *Idem*, voz "Aforador"

(19) Entrevista personal, Ciudad de México, D.F., junio de 1992.

La técnica de la investigación de campo está reconocida como válida para este trabajo por los tratadistas de la materia. Cfr. Huasca TABORGA, Como hacer una tesis, Décima Edición, Editorial Grijalbo, México, 1980, Págs 76 y 77.- Ario GARZA MERCADO, Manual de Técnicas de Investigación, Quinta Reimpresión, El Colegio de México, México, 1976, Pág. 109 y siguientes.- Pedro OLEA FRANCO Y Francisco L. SANCHEZ DEL CARPIO, Técnicas de Investigación documental, Cuarta Edición,

editorial Esfinge, S. A. México, 1975, Pág. 46 y siguientes.- Stephen KEMMIS y Robin Mc TAGGAR, Como planificar la investigación-acción, 3ª Edición, traducida por Ruffo G. Salcedo Editorial Laertes Barcelona 1988, Págs. 135 y 136.- Jorge WITKER, Como elaborar una Tesis de Grado en Derecho. Editorial Pac S.A. de C.V. México, Pág. 117 y siguientes.

(20) Pedro FERNANDEZ LALANE, Ob. Cit. Pág. 289.

No debemos olvidar que los impuestos aduaneros son parte del subsistema tributario de un país y como tal se sujetan a las disposiciones constitucionales y a la política tributaria. Cfr. Rafael BIELSA, Compendio de Derecho Público, Tomo III Derecho Fiscal, Tipografía Llordén S. de R.L., Buenos Aires, 1952, Pág. 323 y siguientes.- Manuel ANDREOZZI, Derecho Tributario Argentino, Tipografía Editora Argentina, Buenos Aires, 1951, Pág. 58 y siguientes.- Guillermo AHUMADA, Tratado de Finanzas Públicas, Tomo I, 4ª Edición, Editorial PLUS ULTRA, Buenos Aires, 1969, Pág. 325 y siguientes. Antonio BERLIRI, Principios de Derecho Tributario, Volumen I, traducido por Fernando Vicente-Arche Domingo, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1964, Pág. 183 y siguientes. Carlos M. GIULIANI FONROUGE, Derecho Financiero, Volumen I, 4ª Edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1987, Pág. 360 y siguientes.

(21) G. KRAFT. Citado por Pedro Fernández Lalanne, Ob. Cit. Pág. 290.

Esta tendencia de aparente supresión, se encuentra complementada con la ampliación del objeto de los impuestos a los ingresos.

(22) Pedro FERNANDEZ LALANNE, Ob. Cit. Pág. 289.

La terminología empleada por este autor no es muy exacta y no concuerda con la imperante en nuestro país, así el Código Fiscal de la Federación en la fracción I del artículo 2º dispone: que los impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de dicho precepto. En la fracción IV dispone: que derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados. Que también son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Para una mayor precisión de la mencionada terminología Cfr. Emilio, MARGAIN MANATOU, Ob. Cit.

Pág. 75 y siguientes.

- (23) Máximo CARVAJAL CONTRERAS. Ob. Cit. Pág. 325.

Es interesante esta exposición del citado autor, porque resalta las características de los impuestos al comercio exterior de nuestro país.

- (24) Carlos ANABALON RAMIREZ. Citado por Máximo Carvajal Contreras. Ob. Cit. Pág. 328.

El término empleado por dicho autor nos parece inexacto, atendiendo a que prenda aduanera no corresponde a una terminología legal tributaria, además de que existen mercaderías de paso que no reportan gravámenes.

- (25) Ramón OCEGUEDA GALLARDO. Ob. Cit. Pág. 101.

- (26) Alejandro BOETA VEGA. Derecho Fiscal Primer Curso, Segunda Edición, Ediciones contables y administrativas, S.A. México, 1992. Pág. 40.

Para Flores Zavala la base del impuesto consiste en la cuantía sobre la que se determina el impuesto a cargo de un sujeto, vgr: monto de la renta percibida, valor de la porción hereditaria, cantidad de litros producidos, etc. (Ob. Cit. Pág. 109).- Armando Porras y López dice que la base del impuesto es la cantidad de dinero o en especie que se toma para calcular el pago del impuesto (Cfr. Derecho Fiscal, Sexta Edición, Manuel Porrúa, S.A., Librería. México, 1977, Pág. 64).

Dispone el artículo 5° del Código Fiscal de la Federación que las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones son de aplicación estricta. Que se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren a la base. Por ello si una ley no señala la base del gravamen, no existirá la contribución.

- (27) GLOSARIO DE TERMINOS ADUANEROS LATINOAMERICANOS. Editado por la Escuela Interamericana de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas.

Es de resaltar que la definición alude tanto a leyes como reglamentos, en tanto que en nuestro país son normas diversas.

- (28) GLOSARIO DE TERMINOS INTERNACIONALES DEL CONSEJO DE COOPERACION ADUANERA DE BRUSELAS. Ob. Cit.

Este concepto finalista igualmente se refiere a las leyes y reglamentos como una misma normatividad.

(29) **Máximo CARVAJAL CONTRERAS** Ob. Cit. Pág. 359.

(30) **Armando PRADO MIRAVETE**. Conf. Cit.

Hemos de agregar que el vocablo régimen tiene también a su favor la experiencia alcanzada después de varios años de ser utilizada.

(31) **Ramón OCEGUEDA GALLARDO**. Ob. Cit. Pág. 58.

(32) **Máximo CARVAJAL CONTRERAS** Ob. Cit. Pág. 379.

De igual manera Cfr. Rogelio MARTINEZ VERA, La Evasión Tributaria, UNAM. Tesis Doctoral, 1982 Pág. 172 y siguientes.

(33) **Miguel Angel GARCIA DOMINGUEZ**. Teoría de la Infracción Fiscal.

Derecho Fiscal-Penal. Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1982, Pág. 73.

Sobre la definición de infracción existen numerosas controversias; sin embargo, debe tenerse presente que las reglas fijadas por el Poder Judicial Federal en materia aduanal son, entre otras:

La penetración o salida de mercaderías, sin cumplimentarse las exigencias aduanales, deviene en infracción administrativa, si es leve, o es delito de contrabando, si es grave ... (Amparo directo 5154/55. Antonio Ruanova Haller y Coags. 9 de octubre de 1958. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Agustín Mercado Alarcón).

En el caso de las infracciones corresponde a las autoridades aduanales imponer la sanción correspondiente (Amparo Directivo 6607/56. Enrique Garza Flores. 10 de septiembre de 1959. 5 votos. Ponente: Juan José González Bustamante).

En relación con la infracción fiscal, el Tribunal Fiscal de la Federación ha sostenido los criterios siguientes:

INFRACCION A LAS LEYES FISCALES.- No exonera de responsabilidad al que las realiza, la circuns-

tancia de que alguna autoridad fiscal hubiera autorizado las violaciones legales (R.T.F., año II, t III, núms. 20 a 24, agosto a diciembre de 1938. Pág. 3040).

INFRACCION LEVE.- A falta de elementos para considerar que una infracción es grave, debe estarse a favor del penado y considerarla por lo mismo con el carácter de leve. Exp. 5296/939, junio 25/940.

INFRACCION.- GRAVEDAD DE LA MISMA.- No corresponde al Tribunal Fiscal juzgar acerca de la gravedad de una infracción, ni sobre si pudo o no traer como consecuencia la evasión del impuesto, sino que esta circunstancia corresponde apreciarla a la autoridad fiscal que dicta la resolución. Exp. 523/944. 30 de junio de 1944 (R.T.F., año VIII, núms. 91 y 92, julio y agosto de 1944, Pág. 124).

- (34) Ramón REYES VERA. Curso de Derecho Fiscal Labor Editorial Laguna, S.A. de C.V., Torreón Coah., México, 1980, Pág.

De igual manera el delito fiscal presenta numerosos problemas teóricos que no podemos abordar en este trabajo, Cfr. Carlos MARTINEZ PEREZ. El Delito Fiscal, Editorial Montecorvo, S.A. Madrid, 1982, Pág. 413 y siguientes.

- (35) Miguel Angel GARCIA DOMINGUEZ. Ob. Cit. Pág. 35.

Debe tenerse presente lo ordenado por el artículo 94 del Código Fiscal de la Federación en el sentido de que: "En los delitos fiscales la autoridad judicial no impondrá sanción pecuniaria; las autoridades administrativas, con arreglo a las leyes fiscales, harán efectivas las contribuciones omitidas, los recargos y las sanciones administrativas correspondientes, sin que ello afecte al procedimiento penal".

- (36) Antonio VILLASEÑOR PEREZ. El Delito de Contrabando, Escuela Libre de Derecho, Tesis Profesional, México, 1973, Págs. 84 y 85.
Para ampliar este punto Cfr. Manuel RIVERA SILVA, Los Delitos Fiscales comentados. Ediciones Bots, México, 1949, Pág. 35 y siguientes.

- (37) Jorge ENRIGUE LOERA. Conf. Cit.

Como es de suponer, el contenido de los mismos alude a instrucciones desde que el interesado se presentaba al módulo de selección aleatoria o ante la garita de acceso a la aduana, en donde presentaba una "relación de entrada" respecto de cada vehículo, hasta que le era permitida la salida de la mercancía del territorio nacional, tratándose de aduanas fronterizas, aeroportuarias o marítimas.

(38) MANUAL DE PROCEDIMIENTOS PARA LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADUNAS.

Dirección de Regulación del Despacho Aduanero, Instituto Nacional de Capacitación Fiscal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1991, Pág. 2

Es evidente que dicho documento no corresponde a la naturaleza jurídica de un manual, pues estamos en presencia de una circular, de conformidad con el artículo 35 del Código Fiscal de la Federación al establecer que los funcionarios fiscales facultados debidamente pueden dar a conocer a las diversas dependencias el criterio que deberán seguir en cuanto a la aplicación de las disposiciones fiscales, sin que por ello surjan obligaciones para los particulares y únicamente derivarán derechos de los mismos cuando sean publicados en el Diario Oficial de la Federación.

(39) Ob. Cit. Págs. 102, 103 y 106.

De acuerdo con lo manifestado en la nota anterior, en el sentido de que el citado Manual constituye, en realidad una Circular, debe tenerse en consideración lo que sostiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente Jurisprudencia:

"La Tarifa del Impuesto General de Importación forma parte del Código Aduanero en vigor, y, por tanto, tiene las características de una norma general, abstracta e impersonal; es decir, de una Ley. En consecuencia, una circular de carácter interno dirigida por una autoridad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a sus subordinadas, no puede modificar el régimen establecido por la Tarifa del Impuesto General de Importación, porque la circular tiene tan solo como objeto el de dar instrucciones a las dependencias inferiores de una autoridad sobre la forma en que deban proceder en el ejercicio de sus funciones, sin que estas instrucciones puedan significar la modificación del régimen de clasificación establecida en la Tarifa del Impuesto General de Importación, circunstancia que acontece en el supuesto de que en una circular se establezca que cuando se modifiquen los textos de las fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importación, se deba tomar como base el precio oficial que se encuentre vigente en el momento en que se hagan esas publicaciones; atento, además, a lo dispuesto por el artículo 11 del Código Fiscal de la Federación, que estatuye que las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares, serán de aplicación restrictiva (Nota: la norma a que alude esta Jurisprudencia al citar el artículo 11 del Código Fiscal de la Federación derogado, la establece el artículo 5 del actual ordenamiento de la materia).

Sexta Epoca, tercera parte:

Vol. CXX, Pág. 126 R.F. 631/65 SIEMENS MEXICANA, S.A. 5 votos.

Vol. CXX, Pág. 126 R.F. 561/65 INDUSTRIA ELECTRICA DE MEXICO, S.A. 5 votos.

VOL. CXX, Pág. 126 R.F. 621/65 ALBERTO L. CABEZUT 5 VOTOS.

Vol. CXXIII. Pág. 26. R.F. 301/66 KODAK MEXICANA LIMITED. 5 votos.

CAPITULO CUARTO

LEY DEL IMPUESTO GENERAL DE EXPORTACION

La ley que analizaremos en este Capítulo, no obstante que únicamente comprende dos artículos, es de gran relevancia, ya que el primero contiene la Tarifa del Impuesto General de Exportación y, el segundo, las reglas fundamentales para su aplicación.

La Ley del Impuesto General de Exportación que nos rige fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de 8 de febrero de 1988, e inició su vigencia a partir del primero de julio del mismo año. Este ordenamiento se fundamenta en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías que substituyó a la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, previamente a su estudio expondremos los rasgos fundamentales tanto del Sistema como del Consejo de referencia.

Como el estudio de la materia arancelaria aduanera es una labor muy delicada, a fin de que sea entendido con claridad lo que adelante expondremos, conviene precisar qué es la tarifa o arancel, así como otros términos de aplicación constante en este terreno, con un enfoque hacia el tema de nuestra tesis.

La Ley en comento ha sido formulada de conformidad a una estructura y lineamientos técnicos jurídicos fijados por el Consejo de Cooperación Aduanera, los que se aplican a la tarifa de exportación. El Poder Legislativo Mexicano, lo único que adiciona a esa estructura y lineamientos es la base gravable o exenta, para hacer de la tarifa un instrumento acorde con la instrumentación utilizada en el comercio internacional.

1.- TARIFA O ARANCEL

De conformidad con el Diccionario de la Real Academia el significado del vocablo arancel (1) es: "Tarifa oficial que determina los derechos que se han de pa-

gar en varios ramos, como el de costas judiciales, aduanas, ferrocarriles, etc."

Aplicada esta definición a nuestro estudio, tenemos que arancel es la Tarifa oficial que determina la base gravable para la fijación de los impuestos que se han de pagar en el ramo de aduanas.

En relación con el término "arancelario" (2), dicho Diccionario dice: "Pertene-ciente o relativo al arancel. Dícese más comúnmente del de aduanas. Derechos ARANCELARIOS; reforma ARANCELARIA".

Nos damos cuenta que, en la anterior definición, se identifica el concepto de arancel con el de impuestos arancelarios o al comercio exterior.

Alvaro Gutiérrez Arias (3) señala que el ARANCEL es el documento fiscal más bien conocido como TARIFA, que en determinados lugares lo designan como tabla que establece los derechos a pagar conforme al estado de las materias imponibles (El autor identifica el arancel con la tarifa).

Que la palabra ARANCEL es de origen árabe, "por alancel" de "a" y "lanza", a causa de que disposiciones de carácter fiscal y otras análogas se fijaban para conocimiento del público en un tarjetón que se colocaba en el asta o mango de una lanza. Con ésto la gente se enteraba de la consigna o la tasa, que había de cobrarse por la importación o exportación de ciertas mercancías.

Estima Vicente Querol (4) que: "el arancel de aduanas, cualesquiera que sean los propósitos de su aplicación, es un ordenamiento tabular con arreglo a un sistema internacional, la nomenclatura, en que se aplica por producto o en grupos de ellos, un impuesto, en base al valor, específicamente, o en términos mixtos, pudiendo, asimismo, otorgarse por ese medio rebajas, franquicias tributarias".

Entendemos por ordenamiento tabular la tarifa, por lo que, estimamos que

también Vicente Querol identifica el arancel de aduanas con la misma.

Por su parte, Fermín Lapuente Moreno en su obra "Introducción al Arancel Español" (5) señala que en la actualidad el vocablo "arancel" tiene una doble significación:

"De una parte es la tarifa, y así en la terminología del comercio exterior es corriente hablar del "arancel" U.S.A., del "arancel" español en cuanto al montante del importe, de forma que se dice corrientemente "pagar el arancel" o que tal mercancía tiene un "arancel" del 25%, es decir, que se identifica la palabra con el tipo de gravamen. Y en un sentido más amplio al referirse al intercambio con otro sistema aduanero, p.ej. con el Mercado Común, se habla del "arancel comunitario" para indicar que éste, como un todo, tiene una sola tarifa frente a terceros ajenos a la C.E.E.

De otra, el "arancel" se refiere a la clasificación de mercancías, esto es, a la propia estructura de la distribución y su forma de clasificarlas; de ahí que se hable, p.ej. del "arancel" de Bruselas para referirse a la Nomenclatura que fue objeto del Convenio firmado en dicha capital belga, que no es otra cosa que una forma de distribuir las diversas mercancías para su adecuada clasificación".

Este autor español, además de las acepciones indicadas del vocablo arancel, nos da otras variantes, lo que nos preocupa y obliga a precisar dicho término de acuerdo con la legislación mexicana.

La Ley del Impuesto General de Exportación vigente en nuestro país dispone, en el artículo primero, que dicho impuesto se causará de conformidad con la tarifa establecida en la misma, luego, distingue claramente el impuesto de la tarifa y no emplea el vocablo arancel; sin embargo, nosotros para estar acorde con la terminología que impera internacionalmente emplearemos el término arancel como sinónimo de tarifa.

De los pocos tratadistas que en América Latina se han dedicado al estudio de la materia arancelaria, tenemos a Vicente Querol, ya mencionado, que en su obra denominada "El Arancel Aduanero Mecanismo de Política Comercial" (6), manifiesta que:

"El arancel aplicado a sus modalidades de fijación, aplicación, base tributaria y estructura, el nombre que corresponde a las características correspondientes y aún en los efectos del arancel encontramos diversos tipos y denominaciones relativas a las circunstancias a que se aplica".

Más adelante cita, entre los principales tipos de arancel, los siguientes:

- 1.- En cuanto a su fijación: arancel autónomo y arancel convencional.
- 2.- En cuanto al territorio de aplicación: de tránsito, de exportación y de importación.
- 3.- En cuanto a la base tributaria: ad-valorem, específicos y mixtos.
- 4.- En cuanto a su estructura: de una, de dos, y de tres columnas.
- 5.- En cuanto a su grado: de nivel máximo y de nivel mínimo.
- 6.- En cuanto a la fijación del arancel convencional: Arancel consolidado y arancel de desgravación.
- 7.- En cuanto a su finalidad: arancel rentístico o fiscal y proteccionista o económico.
- 8.- En cuanto a la procedencia, u origen de la mercancía: arancel preferencial y arancel diferencial.

9.- En cuanto a su relación con la cuota de importación: cuota arancelaria y cuota simple.

10.- Otros tipos de arancel: el arancel adicional y el arancel científico.

De acuerdo con lo antes expuesto y con la terminología imperante tenemos que, en el sistema aduanero mexicano:

Tarifa o Arancel del Impuesto General de Exportación es el catálogo oficial de impuestos, de restricciones o regulaciones no arancelarias a que están sujetas las mercancías en su exportación del país.

Nomenclatura.- Toda tarifa o arancel aduanero consta de su respectiva nomenclatura, la que según Alvaro Gutiérrez Arias (7) constituye un enlistado de artículos o productos ordenados de acuerdo a un criterio determinado que va de conformidad con el objetivo o destino que se le va a dar.

Dice el mencionado vista aduanal que existen dos clases de nomenclaturas: la estadística y la aduanera.

La primera, como el nombre lo indica, está arreglada para recopilar datos estadísticos permitiendo el desarrollo de estudios económicos; se forma, primordialmente, con grandes grupos de artículos o productos, y la diferencia con la aduanera estriba en que ésta, para su fácil manejo, dispone de reglas generales interpretativas, complementarias, notas legales y notas explicativas,

La nomenclatura se hace de tal manera que sirva a finalidades aduaneras, que las facilite y, en determinados casos las estimule, incluyendo todos los criterios indispensables para la aplicación de un régimen aduanero.

La nomenclatura consiste en el agrupamiento de todo un universo de mercancías que pueden ser objeto de comercio internacional.

El método más utilizado en la confección de la nomenclatura es el de considerar la naturaleza y esencia de las mercancías, que permite ordenar los artículos de conformidad a una secuencia, que va de lo más simple a los más complejo y de lo menos a lo más elaborado; su clasificación aduanera va de lo más específico a lo más genérico.

Con base en lo anterior, la Nomenclatura de la Tarifa del Impuesto General de Exportación constituye el agrupamiento de todo el universo de mercancías que pueden ser objeto del comercio a la exportación.

Respecto de la Merceología, que es tan importante en esta materia, por comprender el estudio de las mercancías, la noción que consideramos más acertada es la que dan los alemanes Karl Hassak, Ernst Seutel y Artur Kutzelnigg. (8)

"La merceología es el estudio de los artículos de comercio, de las mercancías. Tiene que describir los artículos y señalar su origen, modo de obtención y las maneras de su comercio. También ha de presentar un cuadro de la importación de las mercancías en el comercio mundial. A la merceología corresponde también el conocimiento de las impurezas y falsificaciones y de los métodos más sencillos para reconocerlas. Por último, ha de mencionar las disposiciones y reglas a que se halla sujeto el movimiento comercial de cada artículo y los usos y costumbres del mercado".

La disciplina antes definida es objeto de riguroso estudio por parte de los que siguen la carrera de aforador o vista aduanal. Desgraciadamente la Escuela Nacional de Capacitación Aduanera que era la institución oficial del país en donde se impartía dicha carrera fue cerrada.

La fracción arancelaria compuesta de 8 dígitos define la mercancía, el impuesto aplicable y las regulaciones no arancelarias a que está sujeta la misma.

La unidad arancelaria la constituye la medida que sirve de fundamento para la aplicación de las cuotas específica y ad-valorem, respecto a un bien o valor determinado, sea este último resultado de factura u otro documento comercial o de un precio oficial. (9)

La cuota específica es impuesta en relación al peso, medida, calidad o cantidad del bien gravado, p. ej. \$1.00 por kilo; \$5.00 por litro, etc. La cuota ad-valorem es impuesta en relación al valor de la mercancía, p. ej. 20% sobre \$100.000.00 (valor del producto según factura). En nuestra Tarifa de Exportación las pocas fracciones con gravamen están sujetas únicamente a la cuota ad-valorem.

En el libro "El ABC del Comercio Exterior Agrario", Julian Briz Escribano (10) emplea el término tarifa en lugar de cuota y nos dice que:

"Hoy día es más frecuente la aplicación de la tarifa "advalorem", que tiene la ventaja de seguir las fluctuaciones de los precios de la mercancía, manteniendo su eficacia proteccionista, aunque por resultar difícil determinar el valor exacto de las mercancías, se presta a cierto tipo de fraudes".

El autor no señala concretamente los fraudes que surgen por lo complicado de la determinación del valor de las mercancías.

El significado de otros importantes términos arancelarios está comprendido en las Reglas Generales y Complementarias para la aplicación e interpretación, de la Tarifa del Impuesto General de Exportación, que más adelante expondremos.

En este Capítulo para evitar la repetición de vocablos, cuando digamos Tarifa

de Exportación nos estaremos refiriendo a la Tarifa del Impuesto General de Exportación; con el término Consejo aludiremos al Consejo de Cooperación Aduaneras de Bruselas, y para referirnos al Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, simplemente diremos Sistema Armonizado.

2.- CONSEJO DE COOPERACION ADUANERA DE BRUSELAS.

Gran relevancia tiene el Consejo de Cooperación Aduanera (C.C.A.), cuyas actividades repercuten intensamente en las relaciones económicas de los Estados, pero, principalmente, en la expansión del comercio internacional.

Si es considerada la gran cantidad de practicantes del comercio mencionado, cada uno de los que mantiene sus propias medidas y costumbres derivadas de diferentes finalidades, el universo del mismo resulta más complejo y poco accesible. Por esto los países que cuentan con empresas o consorcios de comercialización internacional no pueden ser ajenos al conocimiento especializado de los aspectos técnicos de dicho comercio, conocimiento imprescindible en el fomento de las exportaciones. El Consejo se ocupa de esa materia, por lo que el trabajo que desempeña es de gran y progresiva relevancia e indispensable para los países que necesitan auxilio, en la práctica de políticas coherentes con la actividad comercial.

Respecto del intercambio de mercancías, el Consejo ha tenido como finalidad primordial el hacer accesibles los problemas técnicos con el propósito de posibilitar el comercio internacional, evitar las prácticas ilícitas, así como lograr el control del tráfico de productos prohibidos. Esto lo ha pretendido obtener al facilitar, uniformar y armonizar el lenguaje del intercambio de mercancías en el mundo, las prácticas y procedimientos, así como los contactos e informaciones entre las autoridades de los diversos países. En relación con dichas cuestiones Victor Alfaro

(11) sostiene:

"El C.C.A. se ocupa, en esencia, no del contenido de las decisiones nacionales en materia de comercio exterior (política del sector externo), sino de la forma que adquieren las prácticas que cada Estado o unión de Estados haya decidido adoptar".

Respectable opinión de quien fuera Consejero Económico de México ante las Comunidades Europeas y observador ante el Consejo que nos ocupa.

Antecedentes del Consejo.- No obstante que éste fue creado en Bruselas en el año de 1950, los problemas que atiende ya los encontramos presentes en el Siglo XIX. Las cuestiones aduaneras que primeramente fueron objeto de mayor atención fueron las relacionadas con la nomenclatura de las mercancías. Al principio del mencionado siglo, se empezaron a agrupar en documentaciones oficiales, en una forma sistemática, las mercancías intercambiables entre los Estados y tal parece que fue Bélgica el primer país en intentarlo; sin embargo, el Imperio Austro-Húngaro estableció, antes que cualquier otro, una coherente clasificación, la que fue más tarde adoptada por la denominada Nomenclatura de Bruselas de 1913 y, con posterioridad, en el año de 1931, fue incluida en el proyecto de nomenclatura de la Sociedad de Naciones (12).

Ya desde la celebración del Primer Congreso Internacional de Estadísticas en 1853, fue intentado el establecimiento de una nomenclatura estadística internacional. El tema fue abordado en diversos congresos, principalmente en los celebrados en las siguientes ciudades europeas: La Haya, en 1869; San Petersburgo, en 1872; y Budapest, en 1876 y 1885. La idea fue planteada en el Congreso Internacional de Comercio e Industria efectuado en París en 1889 y, en América, el primer antecedente lo constituye la Primera Conferencia Internacional de Estados Americanos realizada en Washington en el año últimamente señalado.

Con motivo de la Segunda Conferencia Internacional de Estadística Comercial celebrada en diciembre de 1913, en la Ciudad de Bruselas, 29 países aprobaron la Nomenclatura Común de Mercancías. Esta clasificaba a los productos en 186 ítems o posiciones, agrupados en 5 grandes categorías o secciones y, posteriormente, sirvió de fundamento a la primera compilación de estadísticas comerciales formulada en 1922 por la Oficina Internacional de Estadística Comercial. Esta misma nomenclatura fue empleada por, aproximadamente, 30 países en las tarifas de importación.

En la Conferencia Económica Internacional efectuada en Ginebra en el año de 1927, bajo el auspicio de la Sociedad de Naciones, fue recomendado a los Estados signatarios ratificar la convención de Bruselas de 1913.

La Nomenclatura de Ginebra de 1937, fue estructurada en 21 secciones, 86 capítulos y 991 posiciones principales, las que se desdoblaban en 4,360 subposiciones.

La anterior Nomenclatura Aduanera fue conocida también como Nomenclatura de la Sociedad de las Naciones hasta 1948, año en que empezó a denominarse Nomenclatura de Ginebra.

Por lo que atañe al trato formal e institucional de los asuntos aduaneros generales fue abordado en años más cercanos. El 3 de noviembre de 1923 se efectuó la primera Reunión Internacional para discutir, en exclusividad, sobre la simplificación de las formalidades aduaneras.

Una vez terminada La Segunda Guerra Mundial, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el comercio y el Empleo (UNCTAD) emprendió, a nivel internacional, el estudio de los problemas aduaneros, los que fueron incluidos en el proyecto tendiente a formar una Organización Internacional del Comercio (Carta de la Habana), tomándose también en consideración en el Acuerdo General sobre

Aranceles Aduaneros y Comercio GATT; empero, hasta esa época, no había sido formada organización internacional alguna especializada en el estudio comparado de la técnica aduanera, que únicamente era considerada como uno de los aspectos de la política económica, y analizada a nivel nacional en muy pocos países.

En la ciudad de París, representantes de 13 gobiernos, miembros del Comité de Cooperación Económica Europea, examinaron, en el mes de septiembre de 1947, los asuntos aduaneros y decidieron constituir un grupo encargado de realizar estudios sobre la materia. Este grupo, en el año de 1948, formó dos comités, uno económico y otro aduanero; el primero fue integrado a la Organización Europea de Cooperación Económica OEEC, que posteriormente se convertiría en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE; en cuanto al segundo fue dotado de una oficina permanentemente y su actividad estuvo enfocada al establecimiento de una nomenclatura arancelaria unificada, a la adopción de una definición común del valor en aduana, así como al estudio de los variados problemas de la técnica aduanera.

Lo anterior fue el origen de las Convenciones suscritas en Bruselas el 15 de diciembre de 1950. Una convención se refirió a la Nomenclatura, otra al Valor en Aduana y mediante la tercera se creó El Consejo de Cooperación Aduanera, con el que los Estados participantes pretendieron, no tan solo reunir en un mismo organismo internacional los mecanismos de ejecución de dichos acuerdos particulares, sino también confiar al mismo la tarea más general de asegurar a los regímenes aduaneros nacionales el más alto grado de uniformidad y armonía, así como el análisis de los problemas inherentes al desarrollo y a los progresos de la técnica aduanera y de la respectiva legislación.

Convención que estableció el Consejo de Cooperación Aduanera.- Esta, como antes se dijo, fue signada en 1950, consta de 20 artículos, entró en vigor el 4 de noviembre de 1952, y el Consejo se reunió por primera vez el 23 de enero de 1953, teniendo su sede en Bruselas. Los idiomas oficiales son el inglés y el francés.

El Consejo originalmente para ejercer sus funciones contaba con dos comités especializados: el Comité de la Nomenclatura y el Comité del Valor, posteriormente (como adelante explicaremos), el primero fue substituido por el Comité del Sistema Armonizado. Es asistido por un Comité Técnico Permanente, cuenta con un Secretario General y dispone de un Comité Financiero. Recientemente funciona el Comité Técnico de Valoración Aduanera.

El Secretario General cuenta con 3 direcciones específicas: del Valor y Relaciones Exteriores; de la Nomenclatura y de Técnicas Aduaneras. Los servicios administrativos están a cargo de una Secretaría.

Son miembros del Consejo:

- Las Partes contratantes del convenio que originó el Consejo.

- El Gobierno de cualesquier territorio aduanero autónomo en lo que respecta a sus relaciones comerciales exteriores, que sea propuesto por la parte contratante que tenga la responsabilidad oficial de las relaciones diplomáticas de ese territorio. (13)

Son parte contratantes del Convenio: Los gobiernos signatarios y los adheridos.

La adhesión de un Estado a la convención relativa al Consejo, no ha implicado para dicho Estado la obligación de que previamente se haya adherido a las convenciones de Nomenclatura, de Valor o del Sistema Armonizado, en cambio, ningún Estado pudo ó puede adherirse a estas convenciones si no es parte de la Convención del Consejo.

El Consejo puede admitir dentro de su seno, como observadores a representantes de países no miembros o de organismos internacionales.

De conformidad con Eziquio Calzadilla Jiménez (14) el Consejo, que tiene personalidad jurídica, constituye un organismo técnico internacional; el único organismo de carácter internacional que estudia y se esfuerza por resolver los problemas aduaneros exclusivamente desde el punto de vista técnico.

El Consejo, además de tener por responsabilidad asegurar la interpretación y aplicación uniforme de los Convenios sobre el Sistema Armonizado y Valor en Aduana, tiene una misión muy extensa y comprende el análisis de la técnica aduanera en todos los aspectos, a fin de obtener el más alto grado de uniformidad y armonización.

El Consejo se reúne generalmente en Bruselas una vez cada año eligiéndose, de entre los Delegados, un Presidente y cuatro Vicepresidentes.

Ventajas de la adhesión al Consejo y a los convenios particulares; ellas se pueden analizar desde diversos puntos de vista:

- Ventajas desde el punto de vista general. El Consejo no constituye una organización supranacional; sin embargo, es el organismo que en la actualidad puede dar soluciones concretas y prácticas respecto de los problemas de técnica aduanera, con que se enfrentan las diversas administraciones nacionales, así como los sectores comerciales e industriales.

- Ventajas de orden técnico. El Consejo dirige, controla y orienta las actividades de los Comités Técnicos con la tendencia de asegurar la interpretación y aplicación precisa de los convenios particulares sobre el Sistema Armonizado y de Valor, así como para descubrir los medios prácticos para obtener el más alto grado de armonía y uniformidad en todos los terrenos de técnica aduanera.

Los trabajos del Consejo, por lo que respecta al Sistema Armonizado y al de Valor en aduana, se rigen por convenios específicos lo que los distingue de las activi-

dades referentes a otras cuestiones técnicas.

Una de las ventajas consiste en poder presentar ante el Consejo, para decisión, los casos de litigio con otro país miembro en relación con la interpretación de los convenios, lo que permite la protección de los exportadores.

Asistencia técnica de la Secretaría General del Consejo. Esta dispone de su propia experiencia o de otras fuentes de información y puede proveer a los países miembros de una asistencia técnica eficiente.

Relaciones del Consejo con organismos internacionales (15). El Consejo tiene como misión fundamental cooperar con las demás organizaciones intergubernamentales, así como mantener con ellas toda clase de relaciones propias para facilitar la realización de sus objetivos.

El Consejo y la O.N.U. se consultan mutuamente en relación a determinado número de temas pero, principalmente, sobre los de estadística de la asistencia técnica. El Consejo colabora con todas las comisiones económicas regionales de la O.N.U.

Las relaciones con el GATT y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) son constantes, así como con la Comunidad Económica Europea, la ALADI y con la Cámara Internacional de Comercio.

Comité sobre la Nomenclatura Arancelaria.

Por medio del Convenio Internacional sobre Nomenclatura los países signatarios se obligaron a adoptar de manera uniforme la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas NAB para la clasificación de las mercancías, la que fue completada en su forma original durante el año de 1950. Este Convenio abrió, en forma definitiva, el camino para la unificación de nomenclaturas aduaneras de muchos países. (16)

El 11 de septiembre de 1959 fue constituido el Comité de la Nomenclatura, sucediendo al Comité provisional formado por el Consejo en el mes de febrero de 1953 para continuar los trabajos relacionados a la aplicación de la nomenclatura, iniciados por el Comité Aduanero del Grupo de Estudios para la Unión Aduanera Europea. (17)

El Colegio de Químicos auxiliaba habitualmente al Comité en los estudios relativos a la clasificación de los productos químicos o de la paraquímica, también varias organizaciones regionales contribuían con el Comité, entre otras: la Comunidad Económica Europea, la Asociación Latinoamericana de Integración, la Organización Afro-Mauritana, la Comunidad Económica Afro-Occidental, etc.

El Comité de la Nomenclatura tenía dos órdenes de funciones: delegadas y específicas. Entre las primeras le correspondía decidir problemas de clasificación presentadas por las administraciones aduaneras de los países miembros o no; por las asociaciones profesionales de carácter mundial, o por los organismos internacionales. Entre las más importantes de las segundas se encontraban: la de redactar las notas explicativas para la interpretación de la nomenclatura y la de proponer al Consejo los proyectos de enmiendas al Convenio de la Nomenclatura que consideraba indispensables.

El Comité de la Nomenclatura funcionó regularmente hasta 1987, ya que en 1988 entró en vigor el Convenio del Sistema armonizado que creó el Comité del Sistema Armonizado. Ambos Comités trabajaron en forma paralela hasta el grado de fusionarse como estaba programado. Actualmente únicamente funciona el Comité del Sistema Armonizado, del que nos ocuparemos en el inciso siguiente:

Comité de Valor.

Primeramente hemos de señalar que, el Convenio sobre el Valor Aduanero de las Mercancías, originalmente estuvo integrado por 18 artículos y 5 anexos, refiriéndose el primero de éstos a la definición de valor en aduana.

El Comité sobre el Valor Aduanero de las Mercancías fue constituido por el Consejo el día 28 de julio de 1953, fecha de inicio de la vigencia de la Convención sobre Valor y desempeña la misión especial de control y coordinación que se ejercitan, primordialmente, en las áreas de interpretación y aplicación uniforme de la definición de valor.

De acuerdo a la Convención dicho Comité ejerce la autoridad del Consejo y tiene, entre otras (18) las siguientes funciones:

- Reune y difunde, entre las partes contratantes, las informaciones relacionadas a los métodos de evaluación de las mercancías aplicados por ellas.
- Analiza las leyes nacionales, reglamentaciones y prácticas de las partes contratantes relacionadas a la definición y a las notas. Efectúa, por tanto, recomendaciones al Consejo o a las partes, con la finalidad de asegurar la interpretación y aplicación uniforme de la definición y de las notas, así como la adopción de prácticas tipo y reglamentos.
- Redacta notas explicativas para la aplicación de la definición.
- Facilita a las partes contratantes, de oficio o a solicitud de éstos datos o consejos respecto de todos los asuntos que aluden al valor aduanero de las mercancías.

Dicho comité estuvo funcionando normalmente hasta el año de 1979, ya que después de éste, países miembros del Consejo abandonaron la aplicación del Valor de Bruselas para aplicar la Definición de Valor del GATT.

Comité Técnico de Valoración en Aduana (Technical Committee on Customs Valuation). (19)

A partir de 1980, un gran número de países miembros del Consejo de Cooperación Aduanera se adhirieron al Código de Valoración del GATT, por lo que el primer organismo internacional estableció un nuevo comité, el que analizaría todos los problemas referentes a la aplicación de ese sistema de valoración; así empezó a sesionar ese año el Comité Técnico de Valoración en Aduana.

Dicho comité sesiona dos veces por año, lo hace simultáneamente con el Comité de Valoración que es el encargado de estudiar los casos que se presentan respecto de la definición de Valor de Bruselas, que es un sistema de valoración aduanera prácticamente en desuso; por lo que, probablemente en fecha próxima, el Comité de Valoración ya no funcione en definitiva, de manera similar al Comité de la Nomenclatura que dejó de sesionar cuando dejó de ser interino el Comité del Sistema Armonizado.

El Comité Técnico de Valoración en Aduana, que en el ejercicio 1992-1993 del Consejo llevará a efecto las vigésimocuarta y veésimoquinta sesiones, se encarga de analizar, discutir y resolver los asuntos que le son planteados en materia del valor del GATT, sin invadir funciones de este organismo internacional.

El Valor del GATT fue adoptado por nuestro país a través de la " Ley que armoniza diversas disposiciones con el Acuerdo General de Aranceles y comercio, los Tratados para evitar la doble tributación y para simplificación fiscal " (Arts. 48, 49, 50, 51, 52, 53, 53B, 54, 55, 55-A, 55-B, 55-C, 55-D y 55-E) que, como se dijo en el Capítulo anterior, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de julio de 1992.

Comité Técnico Permanente.

El Consejo por medio de éste comité, principalmente, se dedica al estudio de todos los aspectos que se relacionan con las técnicas aduaneras con la finalidad de encontrar fórmulas y condiciones prácticas que permitan alcanzar armonía y uniformidad en los diversos sistemas aduaneros. Dicho comité fue establecido en el año de 1953 y lo integran representantes de todos los países miembros del Consejo; de conformidad con el artículo X del Convenio que creó el Consejo, debe reunirse por lo menos cuatro veces al año y, en las sesiones, participan tanto representantes de los miembros, como observadores de países no miembros y de organismos internacionales.

La finalidad de lograr el máximo grado de armonía y uniformidad en los procedimientos aduaneros es considerada como un plan a largo plazo, dependiendo su alcance del resultado del convenio sobre la " simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros ", y de otros convenios y recomendaciones hechos en relación con ese tema. (20)

El Comité Técnico Permanente promueve la asistencia mutua entre las administraciones nacionales de aduanas, con el objetivo de prevenir, investigar y sancionar las violaciones a las leyes de aduana. Y, en atención a los convenios y recomendaciones de carácter técnico, estudia los procedimientos que emplean los países miembros del Consejo, bajo el principio de que las leyes aduaneras internacionales deben orientar la revisión de la legislación o reglamentación aduanal de estos países; el Glosario de Términos Aduaneros, que tiene por finalidad uniformar internacionalmente la terminología aduanera, ha sido obra del mismo.

El comité revisa en las sesiones, entre otros asuntos: la simplificación de los documentos aduaneros y problemas de tráfico postal. Asimismo, atiende consultas de los países miembros o de organismos internacionales. A fines de la década pasada, bajo su dirección, fue formado un grupo de trabajo comisionado en el análisis de la aplicación práctica de las computadoras en la materia.

Por último, cabe mencionar que el comité que nos ocupa elaboró once convenios para que fueran suscritos por los países miembros del Consejo, convenios que fueron abiertos (la mayor parte) a los países miembros de la O.N.U., o de sus agencias especializadas. Destaca el Convenio

celebrado en Kyoto, Japón, que inició su vigencia el 25 de septiembre de 1974, y que sirvió de fuente de inspiración de la Ley Aduanera vigente en nuestro país.

Adhesión de México al Consejo.

La adhesión de nuestro país al Consejo se ratificó en la Cámara de Senadores el día 13 de noviembre de 1987, y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre del mismo año. Por lo que respecta al texto del convenio, referente a esa adhesión, fue publicado en dicho Diario el 2 de mayo de 1988.

Las labores más importantes del Representante de nuestro país ante el Consejo son las siguientes:

- Concurrir a las sesiones que anualmente programa ese organismo en los diferentes comités, subcomités o grupos de trabajo, debiendo recopilar la información que sea distribuida entre los asistentes.
- Analizar la información antes señalada y los asuntos de mayor relevancia tratados en cada reunión para constatar si tienen alguna relación con nuestro país y, si procede, hacer las sugerencias o propuestas correspondientes.
- Remitir a la Dirección General de Aduanas de México, los documentos citados en los puntos anteriores. Y, por lo que respecta a la información que emita el Comité del Sistema Armonizado, deberá enviar también copia de ella a la oficina de la SECOFI encargada de hacer las publicaciones en el Diario Oficial de la Federación, de las modificaciones a las Leyes de los Impuestos Generales de Importación y Exportación.
- Recibir de la mencionada Dirección los documentos, ponencias e instrucciones respectivas para representarlas ante el Consejo, de conformidad a los lineamientos que se le indiquen. (21)

Consideramos que la nominación de la referida representación debe recaer en un profesionista de reconocida capacidad aduanera tanto técnica como práctica,

de preferencia un vista aduanal o un licenciado en derecho el que, en el cumplimiento de su misión, debe de tener siempre presente los objetivos nacionales de la política aduanera.

El 25 de junio de 1992, nuestro país fue electo en Bruselas, por unanimidad, representante del continente americano ante el Consejo. Es la primera vez que la elección recae en un país diferente de Estados Unidos o Canadá. El cargo tendrá una duración de dos años (1992-1994); por lo que nuestro representante, además de asistir a todas las reuniones, tendrá que difundir en todos los países de América los acuerdos, las recomendaciones y la información del Consejo, así como convocar a la junta anual de la región. (22)

De conformidad con el boletín No. 36 del consejo (23), los países miembros del mismo hasta el 30 de junio de 1991 suman 109 y, ellos son los siguientes:

Alemania, Argelia, Angola, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Austria, Bahamas, Bangladesh, Bélgica, Bermudas, Botswana, Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Canadá, República de Africa Central, Chile, China (República Popular), Congo, Costa de Marfil, Cuba, Chipre, Checoslovaquia, Dinamarca, Egipto, Etiopía, Emiratos Arabes Unidos, Estados Unidos, España, Finlandia, Francia, Gabón, Gambia, Ghana, Grecia, Guatemala, Guyana, Haití, Holanda, Hong Kong, Hungría, Islandia, India, Indonesia, Irán, Iraq, Irlanda, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Jordania, Kenya, Korea (República de), Líbano, Lesotho, Liberia, Libia, Luxemburgo, Madagascar, Malawi, Malasia, Mali, Malta, Mauritania, Mauricio, México, Marruecos, Mozambique, Myanmar, Nepal, Nueva Zelanda, Níger, Nigeria, Noruega, Pakistan, Paraguay, Perú, Filipinas, Polonia, Portugal, Reino Unido, República de Africa del Sur, Rumania, Rwanda, Arabia Saudita, Senegal, Sierra Leona, Singapur, Sri Lanka, Sudán, Swazilandia, Suecia, Suiza, Siria, Tanzania, Tailandia, Togo, Trinidad y Tobago, Túnez, Turquía, Uganda, Uruguay, Yugoslavia, Zaire, Zambia, Zimbabwe.

3.- SISTEMA ARMONIZADO DE DESIGNACION Y CODIFICACION DE MERCANCIAS

La creación de este sistema ha sido de gran trascendencia, pues consiste en una verdadera unificación a nivel mundial, de los sistemas de clasificación y codificación de las mercancías que son objeto del comercio internacional, es decir, que todos los países que adoptan este nuevo sistema, emplean la misma numeración para identificar a una misma mercancía (24).

Dice el Vista Aduanal José Manuel Carmona López (25) que el Sistema Armonizado es parte fundamental del programa auspiciado por la Organización de las Naciones Unidas con la finalidad de llegar, a través de la armonización de los diversos procedimientos aduaneros y comerciales, a reemplazar con el intercambio electrónico de datos, la gran cantidad de disímiles documentos que son requeridos por las autoridades administrativas, aduanales y fiscales que participan en el comercio internacional; que dicha finalidad no podrá alcanzarse si las mercaderías se codifican en forma diversa de un país a otro. Que, desde luego, será necesaria una armonización internacional de la nómina de datos que aparecen en las variadas documentaciones aduanera y administrativas de los países de la comunidad internacional, pero debe reconocerse, que el nuevo sistema es un gran paso para lograr en el comercio internacional una verdadera simplificación.

Estamos de acuerdo con lo manifestado por el perito arancelario, ya que dicho sistema ha simplificado la formulación de la documentación aduanal y comercial evitándose las operaciones económicas y cargas adyacentes que surgen de la necesidad de retranscribir, reclasificar y recodificar las mercancías de acuerdo a su destino. También ha proporcionado una más clara comprensión de los elementos de información contenidos en los diversos documentos relacionados con la materia arancelaria.

Debe aclararse que, antes del Sistema Armonizado, la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera no era aplicada por importantes países como la

Unión de Repúblicas Socialistas, la República Democrática Alemana, la República Popular China, los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, entre otros, lo que hacía problemática la comparación de las estadísticas del comercio exterior de los países y las negociaciones comerciales de carácter internacional, pero ahora, los más desarrollados del globo han adoptado el mencionado sistema (incluyéndose los mencionados, con excepción de los que formaban la URSS).

A.- EL COMITE DEL SISTEMA ARMONIZADO

El Consejo de Cooperación Aduanera, en el mes de septiembre de 1970, formó un grupo para que se encargara del estudio de la posibilidad de desarrollar un sistema de descripción y codificación de mercancías, que al mismo tiempo fuera útil tanto para fines aduaneros como de estadística, de transportistas y de productores de mercancías de comercio internacional. (26)

Como la actividad del grupo tuvo resultados positivos, el Consejo resolvió en 1973 que se impulsara dicho sistema, creandose el Comité Provisional del Sistema Armonizado que empezó a funcionar analizando varios métodos de clasificación, así como los servicios de informática en el comercio internacional. Fue creado, además, un equipo técnico en la Secretaría del Consejo para apoyar al citado Comité.

En la XIX Reunión de la O.N.U. realizada en 1976 fue reconocida la importancia del Sistema en estudio, sugiriéndose que se ampliara y tomara en cuenta la noción de origen industrial de las mercancías, para así lograr una más amplia compatibilidad.

Tanto el citado equipo como el Comité Provisional estuvieron apoyados, además del Consejo, por los siguientes organismos internacionales: Organización de

las Naciones Unidas (a través de la Oficina de Estadística), acuerdo General de Aranceles y Comercio, Comunidad Económica Europea, la Organización Internacional de la Normalización, la Cámara de Comercio Internacional, la Cámara Internacional de la Marina Mercante, la Unión Internacional de Ferrocarriles, la Unión Internacional de Transporte Aéreo, la Organización para la Agricultura y la Alimentación, la Federación Internacional de Asociaciones de Agentes de Transportes y Similares y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, etc. También se recibió la colaboración de los siguientes países: Australia, Canadá, Checoslovaquia, Estados Unidos de Norteamérica, Francia, India, Japón y Gran Bretaña. Todos estos organismos y países unieron esfuerzos para desempeñar la difícil tarea de concordar la Nomenclatura del Consejo, la Clasificación Estandar para el Comercio Internacional (elaborada para la Oficina de Estadística de la O.N.U.) y otras nomenclaturas, como la de Estados Unidos y Canadá, con el objetivo de encontrar, para su establecimiento, un sistema ideal de clasificación arancelaria de mercancías (27).

El Comité Provisional trabajó con denuedo hasta lograr la elaboración del "Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Cooperación de Mercancías", el que fue celebrado en la Ciudad de Bruselas el 14 de junio de 1983. El principal objetivo de este convenio fue la formulación de una nueva Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera, el Sistema Armonizado, así como la creación del comité definitivo de dicho sistema, que de manera paralela funcionaría junto al Comité de la Nomenclatura hasta obtener la unificación de ambos. A partir del 1 de enero de 1988 entró en vigor el convenio, el que ha sido signado por la mayoría de los países importantes de la comunidad internacional, los que se han comprometido a emplear el nuevo sistema, al que también simplemente se le designa con las siglas HS o SH que corresponden a las iniciales de los términos en inglés y francés: "Harmonised System" y "Sistem Harmonisé", respectivamente.(28)

Para los Vistas Aduanales del país (29) el Sistema Armonizado es en esencia:

"...una Nomenclatura Arancelaria polivalente, creada fundamentalmente para atender los requerimientos de los diversos aranceles de aduanas, de las estadísticas internacionales y de los sistemas de codificación en materia de transporte.

Esta basado en los siguientes puntos estructurales:

a).- **Elaborado a partir de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera (NCCA), antes Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB) y de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), con lo que se cubren los aspectos arancelario y estadístico.**

b).- **La NCCA constituye la base del Sistema, es decir, su código de cuatro dígitos sigue vigente.**

c).- **Para su estructuración fueron también tomadas en cuenta las Nomenclaturas que responden actualmente a los requerimientos estadísticos, de transporte y arancelarios.**

d).- **El Sistema ha sido desarrollado bajo los auspicios del Consejo de Cooperación Aduanera, sin perjuicio de la constitución de un Organismo Internacional para atender las necesidades de todos los interesados en adoptarlo".**

Lo manifestado por los vistas aduanales, coincide con lo que, en relación con el sistema, antes se ha señalado.

Estructura y funciones del Comité del Sistema Armonizado.

Está compuesto de representantes de cada una de las partes contratantes; Bruselas es la sede y tiene reuniones por lo menos dos veces al año. Los miembros eligen a su Presidente y a uno o varios Vicepresidentes y, por decisión de una mayoría de dos tercios podrán darse su reglamento, el que debe someterse a

la consideración del Consejo. Es permitida la presencia de observadores, previa invitación que se les extienda, limitándose su participación, según el convenio, a organizaciones internacionales o intergubernamentales.

Pueden ser partes contratantes: los Estados miembros del Consejo que suscriban el convenio; las uniones aduaneras o económicas que tengan la facultad de celebrar tratados sobre todas o algunas de las materias reguladas por el convenio, y el Estado que sea invitado para pertenecer al Comité por el Secretario General del Consejo, cumpliendo instrucciones de éste.

Los miembros del Comité son originales o adheridos; tienen la primera calidad los países que suscribieron el convenio hasta el día 31 de diciembre de 1986; tienen la segunda, aquéllos que lo suscribieron después del primero de enero de 1987 o que, en el futuro, lo suscriban.

Las principales funciones del comité son las siguientes:

- Proponer cualquier proyecto de emienda al convenio teniéndose en cuenta, en primer lugar, las necesidades de los usuarios y la evolución de la técnica o de la estructura del comercio internacional.
- Redacción de las notas explicativas y de los criterios de clasificación, así como de otros criterios para la interpretación del Sistema Armonizado.
- Compilar y difundir la información relacionada con la aplicación del referido sistema.
- Formulación de recomendaciones con el objetivo de asegurar la interpretación y aplicación uniforme del mencionado sistema.
- Suministrar información o consejo respecto de la forma de clasificar las

mercancías en el sistema, sea de oficio o a petición de los Estados miembros del Consejo, de organizaciones intergubernamentales y de organismos internacionales. (30)

Obligaciones y derechos de las partes contratantes.

Entre las primeras tenemos las siguientes:

- Las partes contratantes tienen que ajustar sus nomenclaturas y estadísticas al Sistema Armonizado, obligándose a utilizar las partidas y subpartidas de dicho sistema, sin adición ni modificación, así como los respectivos códigos numéricos. Aplicar las reglas generales en la interpretación del sistema y todas las notas legales de las secciones, capítulos y subpartidas, sin modificar el alcance de las secciones, capítulos, partidas y subpartidas. Además deben seguir el orden de numeración de dicho sistema.

- Proporcionar al público las estadísticas sobre las importaciones y exportaciones, siguiendo el código de seis dígitos del sistema o, por su propia iniciativa, con un nivel más detallado, siempre que la respectiva publicación no quede excluida por motivos de carácter confidencial, comercial o de seguridad nacional.

- Someterse al sistema de arbitraje para la resolución de sus controversias con otra parte contratante, si previamente se sometieron a la aceptación de dicho sistema.

Entre los principales derechos de las partes contratantes tenemos los siguientes:

- Realizar las adaptaciones necesarias para dar validez al sistema armonizado, respecto de sus legislaciones nacionales.

- Establecer en su propias nomenclaturas arancelarias o estadísticas, subdi-

visiones para poder clasificar las mercancías a un nivel más detallado que el Sistema Armonizado, dichas subdivisiones deben agregarse y formarán parte de la codificación del guarismo compuesto de seis cifras obligatorias del Sistema Armonizado.

- Por razón del convenio no se comprometen en lo referente al tipo de impuestos o derechos aduaneros.

- A resolver sus diferencias en relación a la interpretación o aplicación del convenio preferentemente a través de negociación directa entre las propias partes, o en caso de que continúe el desacuerdo, presentar la diferencia ante el Comité del sistema para que haga las recomendaciones adecuadas que permitan la solución del problema. Si el Comité no lo puede solucionar, los países lo pueden presentar ante el Consejo, el que hará la recomendación que en el caso proceda.

- A objetar las enmiendas recomendadas, notificando dicha postura al Secretario General.

- De voz y voto dentro del Comité, así como el de elegir al Presidente y a los Vicepresidentes. (31)

B.- NOMENCLATURA DEL SISTEMA ARMONIZADO

Como se ha manifestado el Sistema Armonizado surge, principalmente, de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera (N.C.C.A.). Después de varios años de aplicarse era necesario revisarla a fondo, tomándose en consideración los cambios modernistas y tecnológicos del comercio internacional y pugnando porque la estructura fuera más equilibrada en relación a los requerimientos de los diversos países del globo. Con base a ello, en el sistema Armoni-

zados se efectuaron verdaderas actualizaciones y en determinados campos una reestructuración de dicha nomenclatura. Gran número de partidas, y lo que es más capítulos enteros fueron suprimidos, en virtud de que las mercancías ya no eran utilizables en determinado intercambio comercial, o bien porque su mención no era justificable por separado. En cambio, diversas partidas que estaban sobrecargadas tuvieron que dividirse en dos o más. Fue necesario trasladar partidas completas de un capítulo a otro y también el contenido parcial de determinadas partidas fue cambiado a otras para simplificar o racionalizar la clasificación arancelaria. (32)

José Manuel Carmona López (33) decía en 1988 que, concretamente, las partidas de los capítulos 39 y 40 sufrieron muchos cambios; el capítulo 73 fue dividido en dos nuevos capítulos, 72 y 73; la partida 84.01 contenía ya disposiciones referentes a reactores nucleares y las nuevas partidas 84.56 y 84.57 aludían a productos de alta tecnología moderna.

Estructura.- El Sistema en estudio proporciona a la clasificación arancelaria una estructura legal y lógica de 1241 partidas en 96 capítulos divididos en 21 secciones. Cada partida es identificada por una clave de 4 cifras; los dos primeros dígitos indican el capítulo, en tanto que las dos últimas cifras señalan la posición de la partida en el mismo. Todas las partidas, con excepción de 311, están subdivididas en dos o más subpartidas de un guión, las que donde es necesario, se subdividen a su vez en dos o más subpartidas de dos guiones que son identificadas con una clave de 6 cifras. Suman en total 5,019 las subpartidas del sistema: de un guión o de primer nivel 3,558 y de dos guiones o de segundo nivel 1461.

La utilización de 6 dígitos es obligatoria para constituir la subpartida y, en el caso de las 311 partidas que no tienen desglose, será indispensable agregar al código numérico de 4 cifras, dos ceros, completando así la clave numérica que es imprescindible. En igual forma en las subpartidas de un guión que cuentan con 5 dígitos, únicamente se requiere la adición de un cero para establecer el código obligatorio de 6 cifras.

En cuanto a las subpartidas residuales conocidas como "las demás", son identificadas con la cifra 9, o bien con la 8, en los casos en donde la última subpartida esté reservada para "partes", para que sean insertadas subpartidas adicionales en el futuro. (34)

Debe aclararse que el número de capítulos que efectivamente se utilizan son 96 y no 99. No obstante que los capítulos están numerados del 1 al 97, el 77 quedó vacío por estar reservado a una futura utilización en el sistema, el contenido de dicho capítulo fue transferido al 81. Los capítulos 98 y 99 están reservados para exigencias eventuales particulares que se presenten a las partes contratantes. (35)

De acuerdo con lo antes señalado, el Sistema Armonizado constituye un conjunto coherente de partidas y subpartidas, las que en unión de las Reglas Generales y las Notas de Sección y de Capítulos permiten clasificar las mercancías en forma sistemática y uniforme. El Índice Alfabético y las Notas explicativas también forman parte del sistema.

La implantación del Sistema Armonizado ha tenido notorias repercusiones en la aplicación de los impuestos o derechos aduaneros y de las variadas disposiciones especiales, arancelarias o no, comprendidas en una nomenclatura, como en los casos de los contingentes arancelarios, las reglas de origen, las preferencias generalizadas, las cuotas compensatorias, etc.

Como no siempre hubo coincidencia entre el contenido de las partidas y subpartidas del Sistema Armonizado con las partidas de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera, tuvieron que efectuarse renegociaciones entre los diversos socios comerciales, restableciéndose el equilibrio lesionado a través de compensaciones. Este no ha sido el único problema derivado por la adopción de dicho sistema; sin embargo, en el poco tiempo que tiene de existencia, ya es catalogado como el instrumento técnico y jurídico más útil con que cuenta el comercio internacional. Entre las principales características y ventajas del sistema

consideramos que son las siguientes:

- Reduce los gastos operativos que origina la necesidad de atribuir a las mercancías una nueva designación y clasificación y un nuevo código, en el curso de las transacciones internacionales al pasar de una clasificación a otra (en el intercambio comercial se efectúan hasta 17 codificaciones).

- Es ante todo, polivalente al haberse constituido para dar atención a necesidades de clasificación arancelaria, de estadística internacional, de estadística de producción, de comercialización y de sistemas de codificación de transportes.

- Introducción de subdivisiones útiles respecto de los países en vías de desarrollo en la clasificación estadística internacional de las mercancías.

- Empleo de métodos uniformes de tratamiento y transmisión automática de datos.

- Sostiene la simplicidad, la que se pretende obtener al codificar una vez por todas, cada mercancía con una sola clave reconocida y aceptada por todos los países.

- La precisión es obtenida por medio de la aplicación e interpretación de sus propias indicaciones, lográndose ésto, primordialmente, con la aplicación de las Notas Legales a nivel de sección, capítulo, y subpartida. Con base en lo anterior podrán identificarse, con toda precisión, las mercancías que se clasifican, compran, venden, transportan, aseguran, etc..

- Tiene una base estrictamente legal, pues fundamenta su desarrollo en la aplicación de las Reglas Generales de Interpretación, Notas Legales, Textos de partidas y subpartidas.

- Su aplicación es uniforme a nivel internacional, lo que se garantiza con las facultades ejercitadas por el comité que es el único que puede modificar la nomenclatura.
- Es absoluto, pues cita expresamente el universo de mercancías que pueden transportarse en el comercio internacional.
- Consiste en la inclusión a futuro de sus partidas sin que se altere la estructura de la nomenclatura.

Reglas generales de interpretación.- Para que un sistema de clasificación arancelaria sea plenamente coherente debe asociar cada mercancía, en lo particular, con una sola subpartida o, según el caso, con una sola partida excluyéndose todas las demás que parezcan pueden ser incluidas. En consecuencia, el sistema debe de contener lineamientos en los que sean establecidos los principios y las normas que permitan, en la totalidad de los casos, acelerar una correcta y uniforme interpretación legal. Dichas disposiciones que son las Reglas Generales también llamadas Reglas Interpretativas contienen la filosofía del Sistema, aplicándose al conjunto de la nomenclatura de la que forman parte.

Las Reglas Generales fijan los principios de clasificación que, salvo lo establecido en el texto de subpartidas, partidas, Notas Legales de Sección o de Capítulo, se aplican a la Nomenclatura del Sistema. Estas disposiciones dan un fundamento para la clasificación, de tal manera que, respecto de una mercancía, debe primero de buscarse su clasificación en la partida de 4 cifras, luego en la subpartida de primer nivel de esa misma partida y después en la subpartida de segundo nivel dentro de la subdivisión predeterminada por la del primer nivel o de un guión.

Como las Reglas Generales del Sistema Armonizado fueron adoptadas por la nomenclatura mexicana, a fin de evitar repetición, cuando nos ocupemos de ella,

daremos el contenido de dichas disposiciones.

Notas Legales.- Estas definen el alcance preciso y los límites de cada subpartida, partida, Capítulo o Sección.

Las mercancías no siempre son simples ni sencillas, tampoco su comercialización siempre es la misma, por lo contrario, se encuentran sujetas a múltiples condiciones y circunstancias que impiden, en ocasiones, clasificarlas correctamente; lo que originó el establecimiento de las Notas Legales que facilitan la interpretación y el desempeño de una acertada clasificación. Dichas notas constituyen una prolongación de los epígrafes y tiene el mismo valor legal que ellos; son una particularidad que caracteriza a la nomenclatura y forman un cuerpo variado pero completo.

Debe tenerse en cuenta que las Notas Legales de Sección y de Capítulo también se aplican a la clasificación de mercancías en las subpartidas, salvo que se disponga lo contrario.

Las Partidas y Subpartidas .- Cada uno de los títulos que designa una mercancía o un grupo de mercancías, constituye una partida con las respectivas subpartidas. El conjunto de partidas y subpartidas abarca la totalidad de mercancías que son aptas para el intercambio comercial internacional, realizándose ésto por medio de designación específica o agrupaciones de mercancías en atención a características comunes, al grado de elaboración o a la finalidad para la que fueron creadas.

Las mercancías están dispuestas, generalmente, siguiendo un orden en razón del grado de manufactura. En primer lugar están las materias primas, luego los productos no trabajados, siguen los productos semiterminados y, por último, los productos terminados. Parte de la nomenclatura está reservada para productos clasificados de acuerdo a su función, sin que se tome en cuenta la materia o materia que intervienen en su produc-

ción, constituyendo la función lo que caracteriza a la mercancía .

La gran ventaja del Sistema consiste en que permite a los Estados que la adoptan, la creación de subdivisiones más allá del nivel de subpartida para dar atención a particularidades de su propia estructura arancelaria. (36)

Notas Explicativas.- No forman parte integrante del Convenio sobre el Sistema en estudio y su formulación se hizo posteriormente, concluyéndose en junio de 1986. Estas notas son importantes en virtud de que constituyen la interpretación oficial del Sistema Armonizado en el plano internacional y constituyen un complemento indispensable de la nomenclatura; contienen información de carácter tecnológico e indicaciones detalladas respecto del sentido y alcance de las Notas Legales y sobre el contenido y los límites de cada posición; especifican los productos en sus aspectos, propiedades y métodos de obtención, así como los diversos usos y principales aplicaciones de las mercancías.

Las Notas Explicativas no son invariables ni exhaustivas, recomendándose que sean correlacionadas con las Notas Legales y las Reglas Interpretativas con las que deben estar asociadas.

Índice Alfabético.- Este elemento de gran utilidad lo encontramos en la Nomenclatura permitiendo localizar, dentro de la misma y dentro de las Notas Explicativas, las mercancías enlistadas en orden alfabético con las referencias de cada artículo y producto en columnas separadas.

C.- ADHESION DE MEXICO AL SISTEMA ARMONIZADO

En agosto de 1991 nuestro país solicitó su adhesión al Sistema Armonizado;

el 6 de septiembre de ese año quedó adherido al mismo y, 6 meses más tarde, el 6 de marzo de 1992, el Convenio entró en vigor respecto de las partes contratantes.

Hasta el 31 de diciembre de 1991, cerca de 90 países tenían como base de sus Tarifas Arancelarias el Sistema Armonizado y, a la misma fecha, 63 países estaban formalmente adheridos al Convenio del mismo, ellos son los siguientes:

Africa del Sur, Alemania, Arabia Saudita, Argelia, Australia, Austria, Bangladesh, Bélgica, Bostwana, Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, Camerún, Canadá, Chad, Costa de Marfil, Checoslovaquia, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Islandia, India, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Jordania, Kenia, Korea, (República de), Lesotho, Luxemburgo, Madagascar, Malawi, Malasia, Malta, Mauricio, México, Mongolia, Nueva Zelanda, Niger, Nigeria, Noruega, Pakistán, Portugal, Reino Unido, Senegal, Sri Lanka, Suecia, Suiza, Swazilandia, Togo, Túnez, Turquía, Uganda, Yugoslavia, Zaire, Zambia y Zimbabwe. (37).

4.-LEY DEL IMPUESTO GENERAL DE EXPORTACION VIGENTE.

A.-GENERALIDADES.

Desde el año de 1988, las Tarifas de Exportación y de Importación de nuestro país adoptaron la Nomenclatura de clasificación arancelaria del Sistema Armonizado que substituyó a la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas (NAB), en consecuencia, nuestros dos ordenamientos arancelarios están basados en el mismo sistema clasificatorio, siguiéndose la misma estructura y aplicándose iguales Reglas Generales, Notas Legales y Notas Explicativas, lo que facilita la completa identificación de las mercancías desde el punto de vista aduanero.

Al seguirse el mencionado sistema se obtienen otras ventajas, ya que la clave numérica es utilizada en el registro estadístico del comercio exterior; en la transportación de mercancías, así como en su producción y comercialización.

Al expedirse la Ley del Impuesto General de Exportación contaba con 3 artículos. El artículo 1º, comprendía la Tarifa de Exportación, la que seguía los lineamientos clásicos del Sistema Armonizado, es decir, con XXI secciones que comprendía 97 capítulos. El 2º comprendía las Reglas Generales y las complementarias para la aplicación de la Tarifa de Exportación. El artículo 3º establecía que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial fijaría o modificaría los precios oficiales de las mercancías de exportación, para los efectos de la aplicación de la cuota ad-valorem del Impuesto General de Exportación; que para dicho efecto, los publicaría en el Diario Oficial de la Federación y señalaría la fecha en que deberían de entrar en vigor; por último, este precepto señalaba que para fijar o modificar los precios oficiales de las mercancías de exportación se tomaría como base el precio que privara en el mercado internacional.

Mediante el "Decreto que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto General de Exportación", publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de junio de 1992, la Ley en análisis sufrió importante transformación: en el Artículo Primero se reforma y adiciona la nomenclatura base de Tarifa del Impuesto General de Exportación, ahora cuenta con una Sección más, la XXII, que comprende el Capítulo 98; el Artículo Segundo establece que se reforma al artículo 2º de la Ley, o sea, las Reglas Generales y las Complementarias; y, el Artículo Tercero, deroga el artículo 3º de dicha Ley.

En el Artículo Primero Transitorio se establece que dicho Decreto entrará en vigor a los noventa días siguientes al de su publicación, en el Diario Oficial de la Federación, y el Artículo Segundo Transitorio dispone que, seguirán vigentes las unidades de cantidad y cuotas ad-valorem correspondientes a las subpartidas y fracciones arancelarias que se reforman por ese Decreto.

Interesados por conocer los motivos que originaron las reformas y derogacio-

nes contenidas en el Decreto antes señalado, acudimos a dos de los vistos aduanales con mayor experiencia en el país sobre el manejo e interpretación de las tarifas de importación y de exportación: Eustorgio Torrejón González y Sergio Figueroa Valenzuela.

El primer aduanero, en forma sucinta manifestó (38) que las causas que motivaron la expedición del Decreto mencionado fueron las de adecuar nuestra nomenclatura, de acuerdo a las recomendaciones del Consejo del que México forma parte; que se trata de impulsar el comercio exterior del país.

Por su parte el segundo perito arancelario nos dió (39) una explicación detallada de las cuestiones planteadas:

Que la Nomenclatura de la Tarifa del Impuesto General de Exportación en vigor desde el 1º de julio de 1988, está basada íntegramente en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, ya que México es oficialmente parte contratante del Convenio Internacional que lo constituyó desde el pasado 6 de marzo de 1992. Que, en tal virtud, se tiene la obligación de adoptar totalmente la Nomenclatura de dicho sistema, así como todas las correcciones o modificaciones aprobadas por el Comité del Sistema Armonizado, como lo prescribe el artículo 3º del Convenio señalado.

Que a la fecha, el Comité del Sistema Armonizado ha emitido una enmienda respecto de la nomenclatura del Sistema Armonizado, la que debe ser incorporada a la Nomenclatura base de nuestras Tarifas de Importación y Exportación, a fin de lograr:

- "UNA MAYOR UNIFORMIDAD EN LA CLASIFICACION DE LAS MERCANCIAS.
- UNA MAYOR AGILIDAD EN LOS TRAMITES ADUANEROS.

- MEJORAR LOS REGISTROS ESTADISTICOS".

Que, por otra parte, cabe señalar, que la actualización no implica una modificación a la estructura arancelaria ni a la política de comercio exterior vigente; simplemente se trata de correcciones debidas, principalmente, al objetivo de lograr una mejor descripción de las mercancías o grupo de ellas.

Manifiesta el mencionado vista aduanal que, para ilustrar el tipo de modificaciones propuestas, a continuación se presentan algunas de las más relevantes introducidas a la Tarifa del Impuesto General de Exportación a través del Decreto mencionado.

En primer lugar tenemos un grupo de modificaciones cuyo objetivo es mejorar la estructura progresiva del sistema:

La Subpartida 3806.10 ahora también comprende a los ácidos resínicos, por lo que se tiene que reubicar el producto de la fracción 3806.90.01.

La Subpartida 3809.99 pasa a ser 3809.93.

La Subpartida 4107.30 pasa a ser 4107.90.

La Subpartida 6203.13 pasa a ser 6203.19.

Que, por otro lado, tenemos que:

El texto de la Subpartida 0305.20 decía "FILETES SECOS, SALADOS O EN SALMIERA, Y SIN AHUMAR" sustituyéndose por "FILETES DE PESCADO, SALADOS O EN SALMUERA SIN AHUMAR".

El texto de Subpartida 2005.40 decía "GUISANTES O ARVEJAS (PISUM

SATIVUM)", y ahora se presenta como: "GUISANTES (ARVEJAS) (PISUM SATIVUM)".

El texto de la subpartida 6802.10 que decía "LOSETAS, CUBOS, DADOS Y ARTICULOS SIMILARES. DE CUALQUIER FORMA EN LOS QUE LA SUPERFICIE MAYOR PUEDA INSCRIBIRSE EN UN CUADRADO DE LADO INFERIOR A 7cm.; GRANULOS, TASQUILES (FRAGMENTOS) Y POLVO, COLOREADOS ARTIFICIALMENTE". Se modificó de la siguiente forma: "LOSETAS, CUBOS, DADOS, Y ARTICULOS SIMILARES, INCLUSO DE FORMA DISTINTA A LA CUADRADA O RECTANGULAR EN LOS QUE LA SUPERFICIE MAYOR PUEDA INSCRIBIRSE EN UN CUADRADO DE LADO INFERIOR A 7 CM.; GRANULOS, TASQUILES (FRAGMENTOS) Y POLVO, COLOREADOS ARTIFICIALMENTE".

Se eliminan los dos guiones que por error de impresión habían aparecido en las Subpartidas (seis números) que terminan con los dos ceros, por ejemplo, en las Subpartidas 3101.00, 3203.00, 7111.00 y 8548.00.

Por último, Sergio Figueroa Valenzuela manifestó que, en resumen, las modificaciones introducidas a la Tarifa del Impuesto General de Exportación vigentes, son las siguientes:

TEXTO DE SECCION	7
NOTAS DE SECCION	11
TEXTOS DE CAPITULO	32
NOTAS DE CAPITULO	223
NOTAS DE SUBPARTIDA	31
PARTIDAS	579
SUBPARTIDAS SIN GUIONES	340
SUBPARTIDAS DE UN GUION	917
SUBPARTIDAS DE DOS GUIONES	401
	<hr/>
TOTAL	2,541

Aun cuando son muchas las modificaciones hechas a la tarifa de exportación, no hay motivo para alarmarse, después de escuchar los razonamientos del perito arancelario.

En la tarifa de exportación las fracciones arancelarias constan de 8 dígitos, o sea, que a los 6 dígitos obligatorios del Sistema Armonizado se agregan 2 para su adaptación en el sistema aduanero mexicano.

Las diferencias que existen entre la tarifa de exportación y la de importación son las siguientes: la primera contiene ocho reglas complementarias y la segunda 10; en la primera es empleado un guión para separar la fracción arancelaria de la subpartida, en cambio, en la de importación se emplea un punto para hacer dicha separación; la primera comprende menos fracciones arancelarias que la segunda. También se observa que algunas Reglas Complementarias son diferentes entre ambas tarifas; la Regla Quinta es diferente en el contenido; la Regla Séptima de la tarifa de exportación es igual a la Regla Novena de importación y la Regla Octava de la tarifa de exportación es igual a la Regla Décima de la tarifa de importación. (40)

Corresponde a la Dirección General de Política de Comercio Exterior (a través de la Dirección de Política Arancelaria) de la SECOFI, proponer modificaciones a la nomenclatura arancelaria, así como la reforma, creación o derogación de las fracciones arancelarias, de las cuotas y unidades de aplicación de las mismas, de la Tarifa del Impuesto General de Exportación, así como el análisis y evaluación de la aplicación y efectos de los impuestos al comercio exterior.

B.- SECCIONES Y CAPITULOS DE LA TARIFA DEL IMPUESTO GENERAL DE EXPORTACION.

A continuación señalaremos las Secciones y Capítulos que comprende actualmente la mencionada tarifa, es decir tomándose en consideración las reformas y adiciones introducidas por el Decreto antes citado, aclarándose que el capítulo 77 queda reservado para usos futuros de clasificación de determinadas mercancías, el Capítulo 98 ya es utilizado y el Capítulo 99 aún no se utiliza. Dada la importancia y por ser de nueva creación transcribiremos todo el contenido de la Sección XXII, que comprende las operaciones especiales.

SECCION I. Animales vivos y productos del reino animal.

Capítulo 1. Animales vivos.

Capítulo 2. Carne y despojos comestibles.

Capítulo 3. Pescados, crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos.

Capítulo 4. Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural; productos comestibles de origen animal no expresados ni comprendidos en otra parte.

Capítulo 5. Los demás productos de origen animal no expresados ni comprendidos en otra parte.

SECCION II. Productos del reino vegetal.

Capítulo 6. Plantas vivas y productos de la floricultura.

Capítulo 7. Legumbres y hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios.

Capítulo 8. Frutos comestibles; cortezas de agrós (citrus) o de melones.

Capítulo 9. Café, té, yerba mate y especias.

Capítulo 10. Cereales

Capítulo 11. Productos de la molinería; malta; almidón y fécula; inulina; gluten de trigo.

Capítulo 12. Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos; plantas industriales o medicinales; paja y forrajes.

Capítulo 13. Gomas, resinas y demás jugos y extractos vegetales.

Capítulo 14. Materias trenzables y demás productos de origen vegetal no expresados ni comprendidos en otra parte.

SECCION III. Grasa y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias elaboradas; ceras de origen animal o vegetal.

Capítulo 15. Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias elaboradas; cera de origen animal o vegetal.

SECCION IV. Productos de las industrias alimentarias; bebidas; líquidos alcohólicos y vinagre; tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados.

Capítulo 16. Preparaciones de carnes, de pescado o de crustáceos, de moluscos o de los demás invertebrados acuáticos.

Capítulo 17. Azúcares y artículos de confitería.

Capítulo 18 . Cacao y sus preparaciones.

Capítulo 19 . Preparaciones a base de cereales, de harina, de almidón, de

fécula o de leche; productos de pastelería.

Capítulo 20. Preparaciones de legumbres u hortalizas de frutos o las demás partes de plantas.

Capítulo 21. Preparaciones alimenticias diversas.

Capítulo 22. Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre.

Capítulo 23. Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales.

Capítulo 24. Tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados.

SECCION V.- Productos minerales.

Capítulo 25. Sal; azufre; tierras y piedras; yesos, cales y cementos.

Capítulo 26. Menas, escorias y cenizas.

Capítulo 27 . Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas; ceras minerales.

SECCION VI .- Productos de las industrias químicas o de las industrias conexas.

Capítulo 28 .- Productos químicos inorgánicos; compuestos inorgánicos u orgánicos de metales preciosos, de elementos radiactivos, de metales de las tierras raras o de isótopos.

Capítulo 29 .- Productos químicos orgánicos.

Capítulo 30 . Productos farmacéuticos.

Capítulo 31 . Abonos.

Capítulo 32 . Extractos curtientes o tintóreos; taninos y sus derivados; pigmentos y demás materias colorantes; pinturas y barnices; mastique; tintas.

Capítulo 33 . Aceites esenciales y resinoides; preparaciones de perfumería, de tocador o de cosmética.

Capítulo 34 . Jabones, agentes de superficies orgánicas, preparaciones para lavar, preparaciones lubricantes, ceras artificiales, ceras preparadas, productos de limpieza, velas y artículos similares, pasta para modelar, "ceras para odontología" y preparaciones para uso en odontología a base de yeso.

Capítulo 35 . Materias albuminóideas; productos a base de almidón o de fécula modificados; colas; encimas.

Capítulo 36. Polvoras y explosivos; artículos de pirotecnia; fósforos (cerillas); aleaciones pirofóricas; materias inflamables.

Capítulo 37 . Productos fotográficos o cinematográficos.

Capítulo 38 . Productos diversos de la industria química.

SECCION VII.- Materias plásticas y manufacturas de estas materias, caucho y manufacturas de caucho.

Capítulo 39 . Materias plásticas y manufacturas de estas materias.

Capítulo 40 - Caucho y manufacturas de caucho.

SECCION VIII.- Pielés, cueros, peletería y manufacturas de estas materias; artículos de guarnicionería o de talabartería; artículos de viaje, bolsos de mano y continentes similares; manufacturas de tripa.

Capítulo 41.- Pielés (excepto la peletería) y cueros.

Capítulo 42.- Manufacturas de cuero; artículos de guarnicionería o de talabartería; artículos de viajes, bolsos de mano y continentes similares; manufacturas de tripa.

Capítulo 43.- Peletería y confecciones de peletería; peletería artificial (facticia).

SECCION IX.- Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera; corcho y manufacturas de corcho; manufacturas de espartería o de cestería.

Capítulo 44.- Madera, carbón, vegetal y manufacturas de madera.

Capítulo 45.- Corcho y sus manufacturas.

Capítulo 46.- Manufacturas de espartería o cestería.

SECCION X.- Pastas de madera o de otras materias fibrosas celulósicas; desperdicios y desecho de papel o de cartón; papel cartón, y sus aplicaciones.

Capítulo 47.- Pastas de madera o de otras materias fibrosas celulósicas; desperdicios y desechos de papel o de cartón.

Capítulo 48.- Papel y cartón; manufacturas de pasta de celulosa, de papel o de cartón.

Capítulo 49.- Productos editoriales, de la prensa o de otras industrias gráficas; textos manuscritos o mecanografiados y planos.

SECCION XI.- Materia textiles y sus manufacturas.

Capítulo 50.- Seda.

Capítulo 51.- Lana, pelo fino u ordinario; hilados y tejidos de crín.

Capítulo 52.- Algodón.

Capítulo 53.- Las demás fibras textiles vegetales; hilados de papel y tejidos de hilados de papel.

Capítulo 54.- Filamentos sintéticos o artificiales.

Capítulo 55.- Fibras sintéticas o artificiales discontinuas.

Capítulo 56.- Guata, fieltro y telas sin tejer; hilados especiales; cordeles, cuerdas y cordajes; artículos de cordelería.

Capítulo 57.- Alfombras y demás revestimientos para el suelo, de materias textiles.

Capítulo 58.- Tejidos especiales; superficies textiles con pelo insertados; encajes; tapicería; pasamanería; bordados.

Capítulo 59.- Tejidos impregnados, recubiertos, revestidos o estratificados; artículos técnicos de materias textiles.

Capítulo 60.- Géneros de punto.

Capítulo 61.- Prendas y complementos (accesorios) de vestir, de punto.

Capítulo 62.- Prendas y complementos (accesorios) de vestir, excepto los de punto.

Capítulo 63.- Los demás artículos textiles confeccionados; juegos o susstidos; prendería y trapos.

SECCION XII.- Calzado; artículos de sombrerería, paraguas, quitasoles, bastones, látigos, fustas, y sus partes; plumas preparadas y artículos de plumas; flores artificiales; manufacturas de cabello.

Capítulo 64.- Calzado, polainas, y artículos análogos; partes de estos artículos.

Capítulo 65.- Artículos de sombrerería y sus partes.

Capítulo 66.- Paraguas, sombrillas, quitasoles, bastones, bastones asiento, látigos, fustas y sus partes.

Capítulo 67.- Plumas y plumón preparados y artículos de plumas o de plumón; flores artificiales; manufacturas de cabellos.

SECCION XIII.- Manufacturas de piedra, yeso, cemento, amianto, (asbesto), mica o materias análogas; productos cerámicos: vidrio y manufacturas de vidrio.

Capítulo 68.- Manufacturas de piedra, yeso, cemento, amianto, (asbesto), mica o materias análogas.

Capítulo 69.- Productos cerámicos.

Capítulo 70.- Vidrio y manufactura de vidrio.

SECCION XIV.- Perlas naturales o cultivadas, piedras preciosas, semipreciosas o similares, metales preciosos, chapados de metales preciosos y manufacturas de estas materias; bisutería; monedas.

Capítulo 71.- Perlas naturales o cultivadas, piedras preciosas, semipreciosas o similares, metales preciosos, chapados de metales preciosos y manufacturas de estas materias; bisutería; monedas.

SECCION XV.- Metales comunes y manufacturas de estos metales.

Capítulo 72.- Fundición, hierro y acero.

Capítulo 73.- Manufacturas de fundición, de hierro o de acero.

Capítulo 74.- Cobre y manufacturas de cobre.

Capítulo 75.- Níquel y manufacturas de níquel.

Capítulo 76.- Aluminio y manufacturas de aluminio.

Capítulo 78.- Plomo y manufacturas de plomo.

Capítulo 79.- Cinc y manufactura de cinc.

Capítulo 80.- Estaño y manufacturas de estaño.

Capítulo 81.- Los demás metales comunes; "cermets"; manufacturas de estas materias.

Capítulo 82.- Herramientas y útiles, artículos de cuchillería y cubiertos de mesa, de metales comunes; partes de estos artículos, de metales comunes.

Capítulo 83.- Manufacturas diversas de metales comunes.

SECCION XVI.- Máquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes; aparatos de grabación o de reproducción de sonido, aparatos de grabación o de reproducción de imágenes y de sonido en televisión, y las partes y accesorios de estos aparatos.

Capítulo 84.- Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos; partes de estas máquinas o aparatos.

Capítulo 85.- Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes; aparatos de grabación o de reproducción de sonido, aparatos de grabación o de reproducción de imágenes y de sonido en televisión, y las partes y accesorios de estos aparatos.

SECCION XVII.- Material de transporte.

Capítulo 86.- Vehículos y material para vías férreas o similares y sus partes; aparatos mecánicos (incluso electromecánicos) de señalización para vías de comunicación.

Capítulo 87.- Vehículos automóviles, tractores, ciclos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios.

Capítulo 88.- Aeronaves, vehículos espaciales y sus partes.

Capítulo 89.- Barcos y demás artefactos flotantes.

SECCION XVIII.- Instrumentos y aparatos de óptica, de fotografía o de cinematografía, de medida, de control o de precisión; Instrumentos y aparatos médico-quirúrgicos; aparatos de relojería; instrumentos de música; partes y accesorios de estos instrumentos o aparatos.

Capítulo 90.- Instrumentos y aparatos de óptica, de fotografía o de cinematografía, de medida, de control o de precisión; instrumentos y aparatos médico-quirúrgicos; partes y accesorios de estos instrumentos o aparatos.

Capítulo 91.- Aparatos de relojería y sus partes.

Capítulo 92.- Instrumentos de música; partes y accesorios de estos instrumentos.

SECCION XIX.- Mercancías y productos diversos.

Capítulo 93.- Armas y municiones; sus partes y accesorios.

SECCION XX.- Mercancías y productos diversos.

Capítulo 94.- Muebles; mobiliario médico-quirúrgico; artículos de cama y similares; aparatos de alumbrado no expresados ni comprendidos en otra parte; anuncios luminosos, letreros luminosos, placas, indicadores luminosas y artículos similares, construcciones prefabricadas.

Capítulo 95.- Juguetes, juegos y artículos para recreo o para deportes; sus partes y accesorios.

Capítulo 96.- Manufacturas diversas.

SECCION XXI.- Objetos de arte o de colección y antigüedades.

Capítulo 97.- Objetos de arte o de colección y antigüedades.**SECCION XXII.- Operaciones especiales.****Nota:**

En esta Sección no se estará a lo dispuesto por las Reglas Generales para la aplicación e interpretación de la Tarifa del Impuesto General de Exportación.

Capítulo 98.- Exportación de mercancías mediante operaciones especiales.**Notas.**

1. Cuando por su naturaleza, composición, presentación o denominación, las mercancías deban clasificarse en otros Capítulos de la nomenclatura, estas se clasifican en el presente Capítulo cuando cumplan con los requisitos establecidos en las siguientes operaciones especiales.

A) En la partida 98-01. las exportaciones de muestras y muestrarios que cumplan con lo previsto en el artículo 2º, fracción II, Regla complementaria 7º, Inciso d), de la Ley del Impuesto General de Exportación.

B) En la partida 98.04, las exportaciones de menaje de casa, conforme a lo previsto en el artículo 46, fracción VII de la Ley Aduanera y en la Sección Segunda de su Reglamento, así como a las disposiciones de carácter general que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al respecto.

98.01 MUESTRAS Y MUESTRARIOS.

9801.00 Muestras y muestrarios.

9801.00-01 Muestras y muestrarios.

98.02 MENAJE DE CASA.

9802.00 Menaje de casa.

9802.00-01 Menaje de casa.

C.- REGLAS GENERALES Y REGLAS COMPLEMENTARIAS PARA LA APLICACION DE LA TARIFA DE LA LEY DEL IMPUESTO GENERAL DE EXPORTACION.

A continuación señalaremos las mencionadas reglas, subrayando las palabras que fueron cambiadas y agregadas mediante el decreto que reformó y derogó disposiciones de la ley en estudio.

I:- Reglas Generales.

La clasificación de mercancías en la Tarifa del Impuesto General de Exportación será regida por los principios siguiente:

1.- Los títulos de las secciones, de los capítulos o de los subcapítulos sólo tienen un valor indicativo, ya que la clasificación está determinada legalmente por los textos de las partidas y de las notas de sección o de capítulo y, si no son contrarias a los textos de dichas partidas y notas, de acuerdo con las reglas siguientes:

2.- a) Cualquier referencia a un artículo en una partida determinada alcanza también este artículo incompleto o sin terminar, siempre que ya presente, en tal estado, las características esenciales del artículo completo o terminado. Alcanza también al artículo completo o terminado, o considerado como tal en virtud de las disposiciones precedentes, cuando se presente desmontado o sin montar todavía;
y

b) Cualquier referencia a una manería en una partida alcanza a esta materia

tanto en estado pura como mezclada o asociada con otras materias. Asimismo, cualquier referencia a las manufacturas de una materia determinada alcanza también a las constituidas total o parcialmente por dicha materia, la clasificación de estos productos mezclados o de los artículos compuestos de efectúa de acuerdo con los principios enunciados en la regla 3.

3.- Cuando las mercancías pudieran clasificarse en dos o más partidas por la aplicación de la regla 2 b) o en cualquier otro caso, la clasificación se realiza como sigue:

a) La partida más específica tiene prioridad sobre las más genéricas. Sin embargo, cuando dos o más partidas se refieran, cada una, solamente a una parte de las materias que constituyen un producto mezclado o un artículo compuesto o solamente a una parte de los artículos, en el caso de mercancías presentadas en juegos o en surtidos acondicionados para la venta al por menor, tales partidas deben considerarse igualmente específicas para dicho producto o artículo, incluso si una de ellas lo describe de manera más precisa o completa;

b) Los productos mezclados, las manufacturas compuestas de materias diferentes o constituidas por la unión de artículos diferentes y las mercancías presentadas en juegos o surtidos acondicionados para la venta al por menor, cuya clasificación no pueda efectuarse aplicando la regla 3a), se clasifican de acuerdo con la materia o el artículo que les confiera su carácter esencial, si fuera posible determinarlo; y

c) Cuando las reglas 3a) y 3b) no permitan efectuar la clasificación, la mercancía se clasifica en la última partida por orden de numeración entre las susceptibles de tenerse razonablemente en cuenta.

4.- Las mercancías que no pueden clasificarse aplicando las reglas anteriores se clasifican en la partida que comprenda aquellas con las que tengan mayor

anología.

5.- además de las disposiciones precedentes, a las mercancías consideradas a continuación se les aplican las reglas siguientes:

a) Los estuches para aparatos fotográficos para instrumentos de música, para armas, para instrumentos de dibujo, los estuches para joyas y los continentes similares, especialmente apropiados para contener un artículo determinado o un juego o surtido, susceptible de uso prolongado y presentados con los artículos a los que estén destinados, se clasifican con dichos artículos cuando sean del tipo de los normalmente vendidos con ellos. Sin embargo, esta regla no se aplica a la clasificación de los continentes que confieran al conjunto su carácter esencial; y

b) Salvo lo dispuesto en la regla 5 a) anterior, los envases que contengan mercancías se clasifican con ellas cuando sean del tipo de los normalmente utilizados para esa clase de mercancías. Sin embargo, esta disposición no es obligatoria cuando los envases sean susceptibles de ser utilizados razonablemente de manera repetida.

6.- La clasificación de mercancías en las subpartidas de una misma partida está determinada legalmente por los textos de las subpartidas y de las notas de subpartida así como, mutatis mutandis, por las reglas anteriores, bien entendido que sólo pueden compararse subpartidas del mismo nivel. A efecto de esta regla, son también aplicables las notas de sección y de capítulo, salvo disposiciones en contrario.

II.- Las Reglas Complementarias son las que a continuación se indican:

1a.- Las reglas generales para la interpretación de la nomenclatura son igualmente válidas para establecer dentro de cada subpartida la fracción aplicable, excepto para la Sección XXII, en la que se clasifican las operaciones especiales que

cumplan con los requisitos señalados en las notas del Capítulo 98 y demás disposiciones establecidas en ellas.

2a.- La tarifa del artículo 1° de esta ley esta dividida en **22** secciones que se distinguen con números romanos, ordenados en forma progresiva, sin que dicha numeración afecte las claves numéricas de las fracciones arancelarias. La codificación de las fracciones que son las que definen las mercancías y el impuesto aplicable a la misma, estará compuesta de la siguiente forma:

a) El capítulo se identifica por los dos primeros números ordenados en forma progresiva del 01 al **98**, a **excepción** del 77 que ha sido reservado para usos ulteriores de clasificación de ciertas mercancías.

b) Las partidas quedan constituidas por los dos números correspondientes al capítulo, seguido del el tercer y cuarto dígitos de la codificación.

c) Las Subpartidas se dignifican por adicionar a los de la Partida, un quinto y sexto dígito. Estas pueden ser de primer o segundo nivel, que se distinguen con uno o dos guiones respectivamente, excepto en 311 cuyo código numérico de Supartida se representa con dos ceros (00).

Son de primer nivel, aquellas en las que el sexto dígito es cero (0).

Son de segundo nivel, aquellas en las que el sexto dígito es distinto de cero (0).

d) Las fracciones se identificarán adicionando al código de las Subpartidas, después de un guión, un séptimo y octavo dígito; las fracciones estarán ordenadas del 01 al 98, reservando al 99 para ubicar a las mercancías que no se cubren en las fracciones anteriores y que corresponden al campo de la Subpartida

correspondiente.

En concordancia con la Regla General 6 y a mayor abundamiento, en el inciso c precedente, las Subpartidas de primer nivel se presentarán en la Tarifa de la siguiente manera:

i) Con 6 dígitos, siendo el último "cero" adicionados de su texto precedido de un guión.

ii) Sin codificación, citándose únicamente su texto, precedido de un guión.

Las Subpartidas de segundo nivel son el resultado de desglosar el texto de las de primer nivel mencionadas en el inciso anterior. En este caso el sexto dígito será distinto de cero, y el texto de la Subpartida aparecerá precedido de dos guiones.

3a. Para los efectos de interpretación y aplicación de la Nomenclatura de la Tarifa, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, conjuntamente con la de Hacienda y Crédito Público, dará a conocer mediante Acuerdos que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación las Notas Explicativas de la Nomenclatura, así como sus modificaciones posteriores, cuya aplicación es obligatoria para determinar la Subpartida correspondiente.

4a. Con el objeto de mantener la unidad de criterio en la clasificación de las mercancías dentro de la Tarifa, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expedirá mediante Circulares que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación los Criterios de Clasificación Arancelaria, cuya aplicación será de carácter obligatorio.

De igual forma, las diferencias de criterios que se susciten en materia de clasificación arancelaria, serán resueltos en primer término mediante procedimiento

establecido por la misma Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

5a. Las abreviaturas de cantidad, para efectos de unidad de medida, más usuales empleada en la Tarifa, son las siguientes:

Cbza.	Cabeza
g.	gramo
C.P.	Caballo de potencia
KW	Kilovatio
cm.	centímetro
KWH	Kilovatio hora
Kg.	Kilogramo
mm.	milímetro
KVA	Kilovot amper
l.	litro
m.	metro
m ²	metro cuadrado
m ³	metro cúbico
vol.	volumétrico
jgo.	juego
dtex.	decitex
GHz.	gigahertz
CN/tex	CentiNewton por tex
pza.	pieza
r.p.m.	revoluciones por minuto
MPa	Mega Pascal
MHz	Mega hertz
c.c.	centímetro cúbico

6a. Cuando se mencionen límites de peso en la presente Tarifa, se referirán

exclusivamente al peso de las mercancías, expresado en kilogramos, sus múltiplos o submúltiplos, excepto cuando se exprese algo diferente.

7a. No se considerarán como mercancías y, en consecuencia, no se gravarán:

- a) Los ataúdes y las urnas que contengan cadáveres o sus restos.
- b) Las piezas postales obliteradas que los convenios postales internacionales comprenden bajo la denominación de correspondencia.
- c) Los efectos exportados por vía postal cuyo impuesto no exceda de la cantidad que el efecto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante Regla de carácter general en materia aduanera.
- d) Las muestras y muestrarios que por sus condiciones carecen de valor comercial.

Se entiende que no tiene valor comercial:

Los que han sido privados de dicho valor, mediante operaciones físicas de inutilización que eviten toda posibilidad de ser comercializados; o

Los que por su cantidad, peso, volúmen u otras condiciones de presentación, indiquen, sin lugar a dudas, que sólo pueden servir de muestras o muestrarios.

En ambos casos se exigirá que la documentación comercial, bancaria, consular o aduanera, pueda comprobar inequívocamente que se trata de muestras sin valor.

8a. La Dirección General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá exigir en caso de duda o controversia, los elementos que permitan la identificación arancelaria de las mercancías; que los interesados deberán proporcionar en un plazo de 15 días naturales, pudiendo solicitar prórroga por un término igual. Vencido el plazo concedido la autoridad adanera clasificará la mercancías como corresponda.

Desde luego cabe hacer notar, que las palabras modificadas o agregadas a las Reglas Generales no cambian el contenido de fondo de las mismas, pues dichas Reglas deben de estar completamente acordes con las establecidas por el Sistema armonizado; más bien, se ha tratado de que las disposiciones sean mejor entendidas.

Los Cambios más notorios son los siguientes:

- En la regla segunda se han agregado las frases: en tal estado y en estado, consideramos que ello tiende a que haya mayor claridad.
- En las reglas tercera y quinta se emplea la palabra juegos, que es más técnica, en lugar de conjuntos.
- En la regla quinta; inciso a) se dice: estuches para joyas y los continentes similares y, anteriormente, se decía estuches y continentes similares, o sea, que ahora dicho inciso es más preciso.
- En las reglas, en general, se utilizan ciertos verbos en presente y no en futuro, como en el caso del verbo clasificar; así se dice se clasifican en vez de clasificarán. Según nuestro criterio, es más apropiado el empleo de este último término, ya que las disposiciones, fueron dictadas para hechos futuros, en relación con el Decreto que las contiene.

Respecto de las Reglas Complementarias, al crearse la Sección XXII, resulta lógica la parte última agregada a la 1a. regla y lógico también que en la 2a. regla, al principio, se mencionen 22 secciones y no 21, como antes se hacía.

CONCLUSIONES

CAPITULO CUARTO

PRIMERA.- La Ley del Impuesto General de Exportación, vigente desde el 1º de julio de 1988, no obstante que únicamente comprende dos preceptos es de gran importancia, ya que en el primero se contiene la Tarifa del Impuesto General de Exportación y, en el segundo, las reglas fundamentales para su aplicación.

El mencionado artículo primero dispone que, el impuesto de exportación se causará de conformidad a la tarifa establecida en la misma, por lo que distingue claramente el impuesto de la tarifa y no emplea el vocablo arancel; sin embargo, la verdad es que internacionalmente el término arancel se emplea como sinónimo de tarifa.

SEGUNDA.- Tarifa o Arancel del Impuesto General de Exportación es el catálogo oficial de impuestos, de restricciones o regulaciones no arancelarias a que están sujetas las mercancías en su exportación del país.

La Nomenclatura de dicha tarifa constituye el agrupamiento de todo el universo de mercancías que pueden ser objeto del comercio a la exportación.

TERCERA.- El Consejo de Cooperación Aduanera, con sede en Bruselas, constituye un organismo internacional que estudia y trata de resolver los problemas aduaneros desde un punto de vista técnico. Tiene la responsabilidad de interpretar y aplicar los convenios sobre el Sistema Armonizado y de Valor en aduana (este último sistema en desuso) y analiza los diversos procedimientos aduaneros empleados por los países, a fin de lograr el más alto grado de uniformidad y armonización. Ultimamente dentro del Consejo se formó el Comité Técnico de Valoración, que analiza los problemas referentes al Código de Valoración del GATT.

CUARTA.- El Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, o simplemente Sistema Armonizado, constituye una nomenclatura arancelaria polivalente, en donde se han unificado los más importantes sistemas de clasificación y codificación de las mercancías destinadas al comercio internacional, los países que lo adoptan emplean la misma numeración para identificar a una misma mercancía. La creación de dicho sistema es de gran trascendencia, al constituir un lenguaje universal que atiende tanto los requerimientos de los diversos aranceles de aduanas, como de las estadísticas internacionales y de los sistemas de codificación en materia de transporte.

QUINTA.- Nuestro país adoptó íntegramente el Sistema Armonizado en la Ley del Impuesto General de Exportación, vigente desde el primero de julio de 1988. No obstante, la adhesión al Convenio fue en fecha posterior, entrando en vigor, entre las partes contratantes, el 6 de marzo de 1992, por lo que México ha tenido la obligación de ajustar su nomenclatura a dicho sistema, a la vez que tiene el derecho de realizar las adaptaciones necesarias para dar validez al mismo, y puede establecer en su nomenclatura, subdivisiones para que puedan clasificarse las mercancías a un nivel más detallado que en el mencionado sistema, dichas subdivisiones deben agregarse y formar parte de la codificación del guarismo compuesto de las seis cifras obligatorias.

SEXTA.- Consideramos que la nominación para que represente a México ante el Consejo de Cooperación Aduanera, debe recaer en un profesionalista de reconocida capacidad aduanera, tanto técnica como práctica, es decir, en un especialista en Derecho Aduanero que, en el cumplimiento de su comisión, debe tener siempre presentes los objetivos nacionales en materia de política aduanera, que deben de armonizarse con los de los otros países miembros de dicho organismo internacional.

SEPTIMA.- Mediante "Decreto que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto General de Exportación", publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de junio de 1992, la mencionada Ley sufrió modificaciones:

en el Artículo Primero se reforma y adiciona la nomenclatura base de la Tarifa del Impuesto General de Exportación, ahora cuenta con una Sección más, la XXII, que comprende el capítulo 98 denominado "EXPORTACION DE MERCANCIAS MEDIANTE OPERACIONES ESPECIALES", y el Artículo Segundo, reforma el artículo 2º de la Ley, o sea, las Reglas Generales y las Complementarias.

Las modificaciones obedecen a que nuestro país debe de acatar todas las correcciones o modificaciones aprobadas por el Comité del Sistema Armonizado, de conformidad con el Convenio. En fecha reciente dicho Comité emitió una enmienda respecto de la nomenclatura del Sistema Armonizado, la que debe ser incorporada a la nomenclatura de la Tarifa de Exportación, a fin de lograr: una mayor uniformidad en la clasificación de las mercancías; una verdadera agilización en los trámites aduaneros, así como un mejoramiento en los registros estadísticos.

Debe señalarse que la actualización no implica una verdadera modificación a la estructura arancelaria o a la política del comercio exterior; en realidad se trata de correcciones introducidas, principalmente, con la finalidad de lograr una mejor descripción de las mercancías o grupo de ellas.

En cuanto a las palabras modificadas o agregadas a las Reglas Generales no cambian su contenido, pues ellas deben ser iguales a las establecidas por el Sistema Armonizado, más bien, se ha tratado de dar a dichas Reglas una mayor claridad.

NOTAS DEL CAPITULO CUARTO

- (1) DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA DE LA REAL ACADEMIA.
Ob. Cit. voz "arancel", Pág. 117.
- (2) Idem, voz "arancelario".
- (3) Alvaro GUTIERRES ARIAS. Ob. Cit. Pág. 2.
- (4) Vicente QUEROL C. El Arancel aduanero mecanismo de Política comercial. Editorial Pac, S.A. de C.V., México, 1985, Pág. 16
- (5) Fermín LAPUENTE MORENO. Introducción al arancel español, Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona, Centro de Estudios de Economía Internacional, Págs. 11 y 12.
- (6) Vicente QUEROL C. Ob. Cit. Pág. 35 y siguientes.
- (7) Alvaro GUTIERREZ ARIAS, Ob. Cit. Pág. 65.
- (8) Karl HASSAK, Ernst BEUTEL y Artur KUTZELNIGG, Merceología, tomo I, Traducida al español por María Teresa Toral, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, México, 1964, Pág. 1.
- (9) Máximo CARVAJAL CONTRERAS, Ob. Cit. Pág. 115.
- (10) Julian BRITZ ESCRIBANO, el ABC del Comercio Exterior Agrario, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 1988, Pág 20.
- (11) Victor ALFARO. "El consejo de Cooperación Aduanera en las Relaciones Económicas Internacionales" en El Arancel aduanero Mecanismo de Política Comercial. Ob. Cit. Pág. 306.
- (12) Ob. Cit. Pág. 308.
- (13) Eziquio CALZADILLA JIMENEZ. Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, Facultad de De-

recho U.N.A.M. Tesis Profesional, México, 1978, Pág. 32.

- (14) Ob. Cit. Pág. 31
- (15) Ibid. Pág. 38.
- (16) Ibid. Pág. 64.
- (17) Máximo CARVAJAL CONTRERAS, Ob. Cit. Pág. 206.
- (18) Ibid. Pág. 211.
- (19) Los datos sobre el comité Técnico de Valoración en Aduana fueron proporcionados por el Lic. Alfonso Torres Cabello, secretario auxiliar del C. Director de Planeación y Evaluación Aduanera, de la Dirección General de Aduanas, México. Entrevistas efectuadas en los primeros días del mes de septiembre de 1992.
- (20) Máximo CARVAJAL CONTRERAS, Ob. Cit. Pág. 213.
- (21) Datos obtenidos con el Lic. Alfonso Torres Cabello, antes citado. Entrevistas efectuadas en los últimos días del mes de septiembre de 1992.
- (22) Comercio Exterior, vol. 42, Núm. 7, México, Julio de 1992, Pág. 624.
- (23) CUSTOMS CO-OPERATION COUNCIL, CONSEIL DE COOPERATION DOUANIERE. Annual Report, The Activities of the Council (July 1990 To June 1991), Bulletin N°. 36.
- (24) DIRECCION GENERAL DE ADUANAS, Introducción al Sistema Armonizado, 1987, Pág. 4.
- (25) José Manuel CARMONA LOPEZ. Análisis Comparativo del Sistema Armonizado y la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera, Escuela Nacional de Capacitación Aduanera, Tesis Profesional, México, 1988, Pág. III.
- (26) Máximo CARVAJAL CONTRERAS, Ob. Cit. Pág. 218.

- (27) Ibid. Pág 229.
- (28) DIRECCION GENERAL DE ADUANAS, Ob. Cit. Pág. 3.
- (29) Agrupación Mexicana de Vistas Aduanales, A.C. Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, México, 19, Pág. 2.
- (30) Cfr. Máximo CARVAJAL CONTRERAS. Ob. Cit. Pág. 221.
- (31) Cfr. Máximo CARVAJAL CONTRERAS. Ibid. Págs. 222. y 223.
- (32) DIRECCION GENERAL DE ADUANAS, Ob. Cit. Pág. 10.
- (33) José Manuel CARMONA LOPEZ. Ob. Cit. Pág. VI.
- (34) Ibid. Pág. XVI.
- (35) Ibid. Pág. V.
- (36) Máximo CARVAJAL CONTRERAS, Ob. Cit. Pág. 235.
- (37) Datos obtenidos en la Dirección de Planeación y Evaluación Aduanera de la Dirección General de Aduanas, México, septiembre de 1992.
- (38) Entrevista efectuada con el Vista Aduanal Eustorgio Torrejón Gonzáles, el 7 de octubre de 1992, México, D.F.
- (39) Entrevista que se llevó a efecto con el Vista Aduanal Sergio Figueroa Valenzuela, el 26 de octubre de 1992, México, D.F.
- (40) Cfr. Máximo CARVAJAL CONTRERAS, Ob. Cit. Pág. 260.

ANEXO

LA COMMUNAUTE ET SON TARIF DOAUNAIER (+)

A la différence d'une zone de libre échange, l'union douanière est un espace économique dont les membres s'engagent contractuellement à appliquer un tarif douanier extérieur commun à l'égard des pays tiers.

Le tarif douanier commun (TDC) tient une place éminente à l'intérieur des premiers chapitres du traité CEE. Il constitue la base essentielle de la réglementation douanière communautaire.

Les Etats membres ont perdu toute autonomie en matière tarifaire. Ce principe a été réaffirmé à plusieurs reprises par la CICE (cf à ce propos l'arrêt du 13 décembre 1973; affaires 37 et 38/73 Social Fonds Voor Diamantarbeiders, Recueil 1973 p 1609).

On ne peut pas soutenir pour autant que le traitement tarifaire de toutes les marchandises importées dans la Communauté s'opère sous un régime juridique commun. Le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier prévoit en effet, dans son article 72, qu'il est régulièrement procédé à une harmonisation des tarifs nationaux concernant les produits relevant dudit traité. La nomenclature et les droits afférents aux produits CECA ne font pas partie du TDC. Ils n'y sont repris qu'à titre indicatif.

Le texte de base en matière tarifaire est le règlement (CEE) n° 2658/87 (9) du Conseil du 23 juillet 1987 relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun.

TRADUCCION

LA COMUNIDAD Y SU TARIFA ADUANERA

A diferencia de una Zona Libre, la unión aduanera es un espacio económico en el cual, sus miembros por haberlo convenido, se obligan a aplicar una tarifa aduanera común con respecto a terceros países.

La tarifa aduanera común tiene una importancia trascendente con relación a los primeros capítulos del tratado de la Comunidad Económica Europea. Constituye la base esencial de la reglamentación aduanera de la comunidad.

Los Estados miembros han perdido toda autonomía en materia tarifaria. Este principio ha sido reafirmado en muchas ocasiones por la Corte de Justicia de la Comunidad Europea (antecedentes, fallo del 13 de diciembre de 1973. Asunto 37 y 38/73 SOCIAL FONDS VOOR DIAMANTARBEIDERS, libro 1973 página 1609).

No se puede sostener, por lo tanto, que el tratamiento tarifario de todas las mercancías importadas en la comunidad sea operado bajo un régimen jurídico común. El tratado que instituye la Comunidad Europea del carbón y del acero prevee, en efecto, en su artículo 72, que hay regularmente un procedimiento de armonización de las tarifas nacionales concernientes a los productos acordados en el tratado. La nomenclatura y los derechos correspondientes a los productos de la Comunidad Europea del carbón y del acero, no son parte de la tarifa aduanera común. Ellos sólo son consignados a título indicativo.

El texto de base, en materia tarifaria, es el Reglamento (de la Comunidad Económica Europea) N°. 2658/87 (9) del Consejo del 23 de julio de 1987, relativo a la nomenclatura tarifaria y estadística y en la Tarifa Aduanera Común.

(+) Jean-Raymond NASSIET. La Réglementation Douanière Européenne. Editions Juridiques Associées, Paris, 1988.

CAPITULO QUINTO

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LA

EXPORTACION EN MEXICO

1.- GENERALIDADES

De conformidad con Francisco Granell Trias (1) los gobiernos de los estados emplean políticas con las que tratan de incrementar las exportaciones. Dichas políticas son las siguientes:

- Monetaria Exterior.
- Comercial de exportación (en sentido estricto).
- De fomento de las exportaciones.

La política monetaria exterior interviene en la exportación por medio de la fijación del tipo de cambio y de las facilidades de transferencia y de disposición de divisas con que se alientan las ventas al extranjero. La mayoría de los países (incluyéndose el nuestro, según lo expuesto en el Capítulo Segundo inciso 3) han establecido controles de cambios que motivan que los exportadores repatrien las divisas obtenidas con motivo de las ventas en otros países.

A través de la política comercial exterior se trata de impulsar las exportaciones, definiéndose en primer lugar, cuáles son las mercancías que la autoridad económica no desea que se vendan en el extranjero, prohibiéndose al efecto determinados productos que son considerados necesarios para el abastecimiento del mercado interno y estableciéndose impuestos a la exportación que desaniman a los exportadores de materias primas. A continuación se suscriben acuerdos comerciales con otros países para así abrir los senderos a la exportación nacional que vaya hacia ellos. Una de las formas para lograrla es con el establecimiento de regímenes de compensación o trueque, que llegue a nivelar las importaciones y exportaciones procedentes y con destino a otro país. Otra manera es la celebración de acuerdos comerciales con el fin de que otros países se comprometan a no poner obstáculos a la importación de mercancías de las que sea su

principal suministrador. Finalmente, otra forma consiste en el establecimiento de regímenes aduaneros preferenciales, mediante participación en uniones aduaneras o zonas de libre comercio.

Control y participación del sector público en materia de exportación.- Los Estados han controlado y participado en la exportación principalmente, a través de determinadas Secretarías o Ministerios; Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Comercio y fomento Industrial, en México; Ministerio de Industria y Comercio Internacional y Ministerio de Finanzas en Japón; Ministerio de Economía y Hacienda y Ministerio de Industria, Comercio y Turismo en España. En Estados Unidos intervienen los Departamentos del Tesoro y de Comercio; sin embargo, después de múltiples experiencias se han dado cuenta de que no es suficiente la política comercial en sentido estricto para lograr que los exportadores nacionales aumenten las ventas en otros países, lo que ha motivado a que adopten políticas específicas de fomento de las exportaciones, principalmente en dos formas:

- a) La creación de organismos especializados y
- b) Establecimiento de estímulos.

Los organismos especializados llegan, en algunos casos, hasta la concertación directa de ventas en el extranjero, empero, generalmente, trabajan como centros de información, estudio y promoción a disposición de los exportadores privados. En México, como antes se expuso (Capítulo Primero Inciso 3) funcionó el Instituto Mexicano de Comercio Exterior que vino a desempeñar labores que cumplían un buen número de dependencias. En España fue creado el Instituto Español de Comercio Exterior (IECE); en Francia el Centro Nacional de Comercio Exterior (CNCE) en Italia el Instituto de Comercio Exterior, etc.

Otros países con tradición exportadora cuentan con organismos promociona-

les que tienen un carácter mixto público-privado, como el caso de la Oficina Sulza de Expansión Comercial (OSEC) y la Organización Japonesa de Comercio Exterior (JETRO)

JETRO fue establecida en 1958 y desde ese año se ha dedicado a promover el comercio entre Japón y los países de todo el mundo. Al principio el fundamental objetivo de dicha organización fue tomar la delantera en la promoción de las exportaciones, actualmente en que Japón se ha convertido en una importante fuerza económica mundial, su principal tarea consiste en promover las importaciones hacia dicho país. (2).

Los gobiernos de muchos países, además de los organismos señalados, han implantado estímulos a la exportación, entre los que destacan: medidas de carácter fiscal; créditos disponibles en condiciones menos difíciles que las normales en el mercado bancario; establecimiento de sistemas o tarifas de transporte que puedan brindar beneficios a los exportadores, etc.

Independientemente de que los estados cuenten con los organismos especializados de promoción del comercio exterior, disponen de dependencias y organizaciones que en forma directa o indirecta intervienen en el mismo.

En nuestro país los organismos estatales que controlan y apoyan a la exportación son Secretarías de Estado y Organismos del Sector Paraestatal. También la promueven Organizaciones del Sector Privado.

En el artículo 90 de la Carta Magna se establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, correspondiendo al Congreso de la Unión definir las bases generales de la creación de las entidades paraestatales.

La Ley orgánica de la Administración Pública Federal (D.O.F. 29 de diciembre de 1976) señala dos partes de dicha administración, una la central o centralizada y a la otra la denomina paraestatal.

Dicho ordenamiento considera en la parte centralizada a las Secretarías de Estado, a los Departamentos Administrativos, así como a la Procuraduría General de la República, llamando a estas unidades dependencias.

La Ley en comento en el artículo 3º dispone que el Poder Ejecutivo se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales respectivas, de las entidades siguientes que constituyen la Administración Pública Paraestatal: 1.- Organismos descentralizados; 2º Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, de seguros y fianzas y 3º Fideicomisos.

La circunstancia de que la Administración Pública esté formada por dos partes, la central y la paraestatal, implica jurídicamente que la relación jerárquica y los poderes que implica esa relación rigen para las dos partes de esa Administración.

De lo antes expuesto, tenemos que en nuestro país las formas de organización administrativa federal son consideradas en dos ramas: la centralizada y paraestatal.

Para Gabino Fraga (3) se presenta la centralización administrativa: "cuando los órganos están colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que encontramos al Jefe superior de la Administración Pública".

El maestro Andres Serra Rojas (4) manifiesta que: "El régimen Paraestatal comprende una diversidad de entidades, que son mencionadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, además de las leyes especiales que las regulan, las cuales se caracterizan por la diversificación de la coordinación administrativa. Descentralizar no es independizar, sino solamente alejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.

La descentralización administrativa relaja los vínculos de relación con el poder central y se sitúa fuera del campo de acción de este poder, manteniendo con este las estrictas relaciones de control".

Desde luego que estamos de acuerdo con lo manifestado por el maestro Serra Rojas; sin embargo, la LOAPF comprende en su contexto, (al referirse a la Administración Paraestatal) no tan sólo a la descentralización, sino a la desconcentración, sociedades mercantiles de Estado y los Fideicomisos públicos, variantes a las que Miguel Acosta Romero Califica de Administración indirecta (5).

En cuanto a las formas de organización administrativa, la realidad impone variantes y no se tiene una precisión absoluta, tampoco una definición clara entre ellas y la doctrina aún discute las características fundamentales. Los continuos cambios en las necesidades del Estado le obligan a buscar diversas formas de administración, correspondiendo al Derecho proporcionar el respectivo marco jurídico. De acuerdo con esto, tanto la centralización como la descentralización no son figuras que se distinguen por una pureza legal.

La descentralización administrativa se caracteriza porque en ella se crean personas morales, a las que se les transfieren ciertas competencias, mantienen su autonomía orgánica y técnica, pero a la vez sus relaciones con el poder central son reducidas.

La desconcentración administrativa consiste en la transferencia a un órgano inferior por parte de órganos superiores de una competencia exclusiva, que le permiten una mayor acción en el trámite y decisión de los correspondientes asuntos administrativos, sin que se rompan los vínculos de jerarquía.

Las leyes que se refieren a los diversos organismos administrativos son: la referida Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, contando ésta con su Reglamento. La primera abrogó a

la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958 y se caracteriza por precisar la existencia de los reglamentos interiores de las diversas Secretarías, así como el contenido de los mismos. La segunda, considerada como complementaria de la primera, establece en el artículo 1º que, en lo conducente, es Reglamentaria del artículo 90 Constitucional y fue publicada en el D.O.F. de 14 de mayo de 1986. El Reglamento de esta última Ley dispone en el artículo 1º que tiene por objeto la reglamentación de la misma en lo que toca a la constitución, organización, funcionamiento, control y extensión de las entidades paraestatales y fue publicado en el D.O.F. de 29 de enero de 1990.

La legislación mexicana ha utilizado las palabras paraestatal y entidades de manera diversa de la que señalan los diccionarios, pues la palabra paraestatal se emplea como un verdadero concepto, por lo que tiene un significado diferente a partir de esa utilización y el término entidades es empleado de manera arbitraria y caprichosa (6).

Hemos tratado aspectos sobresalientes de la Administración Pública, elemento fundamental del Estado que debe organizarse lo mejor posible a fin de cumplir con su cometido y, para lograrlo, se crean formas de organización, como las antes citadas, para dar satisfacción a las necesidades siempre cambiantes del país, entre las que encontramos la de atender constante y acertadamente el comercio exterior. En los incisos siguientes, hemos de referirnos a dependencias y entidades paraestatales que controlan y apoyan la exportación en México y, finalmente, aludiremos a los organismos de la iniciativa privada que participan en la misma. A los Organismos estatales los hemos dividido en dos grupos: Secretarías de Estado y Organismos del Sector Paraestatal.

2.- SECRETARIAS DE ESTADO

Miguel Acosta Romero (7) en relación con la Secretaría de Estado sostiene que: "Es un órgano superior político administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del esta-

do", y respecto del Secretario de Estado dice que: "Es la persona física, titular de la Secretaría; es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, es un funcionario político y administrativo; en este orden de ideas la Secretaría viene a ser la estructura y el Secretario, el funcionario que la encabeza". Conceptos que nos parecen claros y acertados.

La existencia de Secretarías en la Administración Pública Federal data desde fines de 1810, pues don Miguel Hidalgo al intentar la organización de un gobierno, ya incluye a 2 secretarios y, es de afirmarse que en todas las Constituciones del México Independiente se ha dispuesto que, para el despacho de los asuntos de carácter administrativo de la Federación, se dispondrá del número de Secretarios que establezca el Congreso a través de la correspondiente Ley.

La constante creación y supresión de Secretarías de Estado, no pueden ser atribuidas siempre a decisiones caprichosas de los presidentes en turno, sino que ellas obedecen a las transformaciones que con el tiempo experimenta el Estado.

De conformidad con el artículo 26 de la LOAPF a principios de 1993, el Poder Ejecutivo de la Unión cuenta con 17 Secretarías (dependencias) que son las siguientes: de Gobernación; de Relaciones Exteriores; de la Defensa Nacional; de Marina; de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de la Contraloría General de la Federación; de Energía, Minas e Industria Paraestatal; de Comercio y Fomento Industrial; de Agricultura y Recursos Hidráulicos; de Comunicaciones y Transportes; de Educación Pública; de Salud; de Trabajo y Previsión Social; de la Reforma Agraria; de Turismo y la Secretaría de Pesca.

Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que les competen, las Secretarías cuentan con Subsecretarías, Direcciones Generales y Unidades. A cada Subsecretaría se le adscribe un determinado número de Direcciones y de Unidades, en su caso.

Jorge Witker y Gerardo Jaramillo (8) señalan a ocho secretarías que partici-

pan, principalmente, en el Comercio Exterior de México, criterio con el que estamos de acuerdo. Dos son las que tienen el mayor número de atribuciones: la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre todo la primera: Hemos de referirnos al principio a estas dos dependencias y después a las otras seis, en el orden que tienen en el precepto antes señalado; empero, no es nuestra intención transcribir artículos completos de los respectivos Reglamentos Interiores, pues ello haría tedioso y alargaría nuestro trabajo; por lo que, inmediatamente después de la denominación de cada dirección, indicaremos el número del artículo que en el correspondiente reglamento alude a ella y, luego citaremos las atribuciones o facultades de la misma, que más vinculaciones tienen con el tema de nuestro estudio.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Efectivamente, como lo manifiestan los autores antes señalados (9) de acuerdo con lo establecido en determinadas fracciones del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a lo que dispone la Ley de Comercio Exterior, esta Secretaría tiene a su cargo el control fundamental del comercio exterior del país. Con base en dichos ordenamientos y en su Reglamento Interior publicado en el D.O.F. de abril 1º de 1993, se ha dotado a la dependencia de una organización sui generis para el mejor cumplimiento de su cometido.

El Reglamento vigente abrogó al publicado en el D.O.F. de 16 de marzo de 1989. En éste se encomendaba la atención del comercio exterior a la subsecretaría de Comercio Exterior, ahora son dos las Subsecretarías que se encargan de la materia: La Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales y la Subsecretaría de Comercio Exterior e Inversión Extranjera, creándose varias Direcciones Generales y Unidades que dependerán de ellas sin que hasta el momento se haya expedido el respectivo acuerdo de adscripción.

Dirección General de Política de Negociaciones Comerciales Internacionales (Art. 11). Tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Fijar los lineamientos referentes a la política de negociaciones comerciales internacionales para la participación de nuestro país en acuerdos bilaterales y tri-laterales, así como en los foros de negociación multilateral.
- Diseñar la política de comercio exterior, coordinándose con las demás di-recciones generales competentes.
- Proponer modificaciones a la nomenclatura arancelaria, así como la reforma, creación o derogación de las fracciones arancelarias, de las cuotas y unida-des de aplicación de las mismas de la Tarifa del Impuesto General de Exportación.

Dirección General de Soporte Jurídico de Negociaciones (Art. 12). A la que corresponde:

- La coordinación del trabajo legal de las negociaciones comerciales interna-cionales en el ámbito en que sea competente.
- La coordinación del trabajo legal de los grupos de negociación de aranceles y acceso a mercado; reglas de origen; aduanas; salvaguardas; normas; servicios; inversión; propiedad intelectual; solución de controversias; prácticas desleales de comercio y las demás que sean establecidas.

Respecto de las dos anteriores Direcciones Generales, consideramos que por el tipo de atribuciones conferidas, dependerán de la Subsecretaría de Negociacio-nes Comerciales Internacionales.

Dirección General de Servicios al Comercio Exterior (Art. 13). Cuyas facultades

des son:

- Diseño, operación y evaluación de los servicios al comercio exterior.

- Diseño, operación y evaluación de los programas de fomento a las exportaciones; concertar, en su caso, dichos programas por sectores y ramas productivas, así como tramitar y resolver las solicitudes para aplicar los instrumentos de fomento a las exportaciones.

- Precisar las políticas relacionadas con las empresas de comercio exterior, promover su desarrollo y evaluar sus actividades; analizar y proponer las reglas de operación de las mismas, así como tramitar y, en su caso, aprobar la incorporación de empresas a dicho régimen.

- Expedir certificados de origen de las mercancías de exportación que hayan sido elaboradas en el territorio nacional.

- Recibir solicitudes y expedir permisos de exportación, sobre la base del dictamen que emitan las Unidades competentes de la Subsecretaría de Industria, en el caso de los productos industriales y de la Subsecretaría de Comercio Interior, tratándose de productos agropecuarios.

Dirección General de COMPEX, Proyectos Agroindustriales y de Servicios (Art. 15). La que tiene como encargo:

- Promover, coordinándose con las autoridades competentes, aquellas inversiones extranjeras y los proyectos de comercio exterior de los sectores agroindustrial y de servicios que complementen el ahorro nacional y contribuyan a la obtención de las finalidades del Plan Nacional de Desarrollo.

- Participar en el diseño, instrumentación y evaluación de los mecanismos

que promueven el comercio exterior.

- Coordinar las actividades de la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones; atender y seguir las medidas y resoluciones tomadas por esta Comisión respecto a la problemática y proyectos de exportación, y participar en la evaluación de los avances obtenidos en la exportación de productos no petroleros.

Dirección General de Promoción Externa y Proyectos de Manufactura (Art. 16). La que esta facultada para:

- Instrumentar las políticas de inversión extranjera y de promoción de proyectos de comercio exterior en el sector de manufacturas, de conformidad a los criterios y resoluciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

- Coordinarse con las instituciones financieras, respecto a la concertación de programas, estrategias y acciones de promoción de la inversión extranjera y de proyectos de comercio exterior.

- Coordinar la preparación de programas de ferias y eventos en el extranjero.

- Participar en el diseño, instrumentación y evaluación de los mecanismos para promover el comercio exterior, en el ámbito de su competencia.

Consideramos que las 3 anteriores Direcciones Generales, en vista de las facultades otorgadas, formarán parte de la Subsecretaría de Comercio Exterior e Inversión Extranjera.

Dirección General de Fomento Industrial (Art. 18). A esta dirección se le ha encomendado:

Proponer modificaciones en el ámbito industrial, a la nomenclatura arancelaria, así como la reforma, creación o derogación de las fracciones arancelarias de

la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Exportación.

- **Intervenir en la interpretación y aplicación de las reglas complementarias de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Exportación.**

- **Estudiar y resolver respecto de las solicitudes de permisos de exportación de productos e insumos industriales, de acuerdo con las Reglas de Operación en vigor.**

Dirección General de Planeación e Informática (Art. 29). Entre otras, tiene como atribuciones:

- **Coordinar la realización de estudios especiales que requiera la SECOFI en materia de comercio exterior:**

- **Planear y evaluar, de conformidad con la Ley de Información Estadística y Geográfica, la generación, análisis, integración, sistematización y difusión de estadísticas de comercio exterior.**

Dirección General de Delegaciones Federales (Art. 30). La que está facultada para:

- **Coordinar, supervisar y evaluar a las delegaciones, subdelegaciones federales y oficinas de servicios en el cumplimiento de las normas, programas, procedimientos y disposiciones en materia de comercio exterior.**

- **Coordinar con las áreas normativas la elaboración de material de promoción relativo al comercio exterior.**

En el Reglamento en análisis son creadas 3 unidades que, por las características de las atribuciones que les han sido asignadas, consideramos que, en el or-

den en que aparecen en el mismo, las 2 primeras dependerán de la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales, y la tercera dependerá de la Subsecretaría de Comercio Exterior e Inversión Extranjera, ellas son las siguientes:

Unidad de Seguimiento a las Negociaciones Multilaterales, Bilaterales y Trilaterales (Art. 31). Cuyas facultades en la materia son:

- Analizar y proponer las estrategias y medidas que sean indispensables, a fin de obtener para México las mejores condiciones en el intercambio comercial.

- Preparar y coordinar los trabajos indispensables para la concertación de los **Tratados Comerciales Internacionales** en los que participe México; dar seguimiento hasta su conclusión; participar en los foros de organismos internacionales en materia de comercio; formar parte de las comisiones y comités que sean creados con motivo de los **Tratados**.

- Defender y promover los intereses comerciales del país ante gobiernos extranjeros y foros internacionales, contra la imposición de cuotas compensatorias y otras restricciones a las exportaciones del país.

Unidad de Negociaciones.- El artículo 32 del Reglamento textualmente dispone que tiene como atribuciones dicha unidad:

I.- Coordinar las consultas con los sectores involucrados en el proceso de negociación;

II.- Servir de enlace con las demás dependencias competentes en materia de negociaciones comerciales internacionales;

III.- Coordinar los grupos de negociación de aranceles; reglas de origen; agricultura e industria; servicios; inversión y propiedad intelectual; salvaguardas, y

solución de controversias".

Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (Art. 33). De la gran cantidad de atribuciones que corresponden a esta unidad, por su relevancia, citamos las siguientes:

Conocer, Tramitar y resolver los procedimientos administrativos de investigación respecto a prácticas desleales de comercio internacional y a medidas de regulación que proceda adoptar por motivos de emergencia, de conformidad con la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, y demás tratados, convenios y acuerdos internacionales suscritos por nuestro gobierno.

- Aprobar los compromisos de precios y cualquier otra propuesta que pretenda la eliminación de prácticas desleales de comercio internacional o restringir exportaciones al país y, en su caso, revisar periódicamente su cumplimiento.

- Dar asistencia técnica a los exportadores mexicanos involucrados en investigaciones instruidas en y por otros países sobre prácticas desleales y salvaguardas, para la mejor defensa de sus intereses.

- Informar a las unidades administrativas competentes el resultado de los procedimientos instruidos y los criterios normativos de acuerdo a los que deben aplicarse las cuotas compensatorias.

- Tener conocimiento y, en su caso, sancionar las infracciones cometidas a la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, en los ámbitos en que sea competente.

Esta última unidad reviste singular importancia al tener atribuciones de juzga-

dora en materia de prácticas desleales y como sancionadora de determinadas infracciones que se cometan a la Ley de Comercio Exterior. Posiblemente, en caso de que este ordenamiento se modifique, como lo ha anunciado la prensa (10), pudiera crearse el Tribunal de Comercio Exterior del que tanto se habló hace poco tiempo y entonces a él correspondiera conocer sobre los recursos de revocación en contra de las resoluciones que se dicten en dicha unidad.

Dependiente de la SECOFI fue creada la Unidad de Negociaciones del Tratado de Libre Comercio, que fue la encargada de realizar las investigaciones y, en general, todas las medidas necesarias en la gestión y suscripción de dicho mecanismo internacional. La unidad estuvo integrada por un Negociador en jefe; un Coordinador de negociaciones; un Encargado de Estudios Económicos; un Encargado de Estudios Legales y un Secretario Técnico. Una vez que el tratado fue suscrito por los Presidentes de México, Estados Unidos y Canadá, la unidad fue desintegrada por Término de la comisión conferida.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

El Reglamento Interior vigente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de febrero de 1992; sin embargo, sufrió importantes modificaciones a través del Decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones del mismo, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de enero de 1993, el que entró en vigor el 1º de febrero del mismo año.

De conformidad con dicho ordenamiento las unidades que más intervienen en el comercio exterior son: la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, la Administración General Jurídica de Ingresos y, desde luego, la Administración General de Aduanas, adscritas las tres a la Subsecretaría de Ingresos. Con anterioridad a estas unidades siempre se les denominó Direcciones Generales.

Compete a la Administración General de Auditoría fiscal Federal (Artículo

59), por lo que respecta al tema de nuestro estudio, lo siguiente:

- Formular el plan de reconocimiento aduanero derivado del mecanismo de selección aleatoria y del cumplimiento de las obligaciones aduanales; de los procedimientos aduaneros que se deriven del ejercicio de las facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales; de determinación de la base del impuesto general de exportación de acuerdo con la Ley Aduanera.

- Participación en el diseño de las formas oficiales de avisos, pedimentos, declaraciones, manifestaciones y demás documentación requerida por las disposiciones fiscales, cuya aprobación corresponda a otra unidad administrativa de la Subsecretaría de Ingresos.

- Ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, vigilancia reconocimiento aduanero derivado del mecanismo de selección aleatoria; ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, así como la verificación de aeronaves y embarcaciones; tramitar y resolver los procedimientos aduaneros que se deriven del ejercicio de sus facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales.

- Ordenar y practicar la retención, persecución, embargo o el secuestro de mercancías de comercio exterior o sus medios de transporte; tramitar y resolver los procedimientos aduaneros derivados del ejercicio de sus facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales.

- Determinar de conformidad con la Ley Aduanera, el valor comercial de las mercancías de exportación.

La Administración General de Auditoría Fiscal Federal cuenta con una Administración Especial de Auditoría Fiscal, con Administraciones a nivel regional, así como Administraciones Locales.

De conformidad con el artículo 63 del Reglamento que nos ocupa, es competencia de la Administración General Jurídica de Ingresos (antes Dirección General Técnica de Ingresos) lo siguiente:

- Otorgamiento de regímenes temporales de exportación y de criterios arancelarios.

- Emitir el criterio que las unidades administrativas adscritas a la Subsecretaría de Ingresos deberán seguir en cuanto a la asistencia aduanera.

- Resolver las consultas que hagan los interesados en situaciones reales y concretas sobre la aplicación de disposiciones aduaneras, así como ordenar el pago del valor de las mercancías que, depositadas en los recintos fiscales y bajo la custodia de las autoridades aduaneras, se pierdan.

- Autorizar, previamente, la utilización de tuberías, ductos, cables y otros medios susceptibles de conducir mercancías de exportación; los regímenes temporales de exportación de mercancías para su transformación, elaboración o reparación, así como autorizar a los particulares el almacenamiento de mercancías en recintos fiscales o fiscalizados.

- Aceptar, previa calificación, las garantías que se requieran en los regímenes aduaneros temporales que autorice.

- Dar a los contribuyentes los servicios de asistencia en el cumplimiento de las obligaciones aduaneras del calendario de aplicación de las mismas y de los procedimientos y formas para su debida observancia.

Cabe señalar que la Administración General Jurídica de Ingresos tiene una Administración Especial Jurídica de Ingresos - y cuenta con Administraciones regionales y Administraciones Locales.

La antigua Dirección General de Aduanas ejercía casi todas las funciones del ramo, mas en los últimos años fue minada su importancia hasta dejarle unas cuantas y convertirla en una pequeña dependencia de carácter meramente operativo.

Entre las más importantes funciones que competen a la Administración General de Aduanas, el Artículo 72 del Reglamento mencionado en relación con nuestro estudio establece las siguientes:

- Proponer, para la aprobación superior, los programas de actividades para la aplicación de la legislación que regula el despacho aduanero, la prevención de delitos fiscales y el apoyo a las autoridades fiscales en la ejecución de las facultades de inspección, supervisión y vigilancia, dictámenes periciales, así como la política y programas respecto de agentes y apoderados aduanales.

- Participar con la Dirección General de Políticas de Ingresos en los estudios y formación de políticas y programas relacionados con los desarrollos portuarios, zonas libres, franjas fronterizas, fomento a las industrias de exportación y regímenes temporales de exportación.

- La proposición del establecimiento o supresión de Aduanas, Secciones Aduaneras y Oficinas Aduaneras de Recaudación.

- Integrar la información estadística respecto del comercio exterior.

- Ordenar y llevar a cabo la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte; la vigilancia y custodia de los recintos fiscales y de los demás bienes y valores depositados en ellos, así como llevar a efecto otros actos de vigilancia para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales que regulan y gravan la salida del territorio nacional de mercancías y medios de transporte, el despacho aduanero y los hechos y actos que deriven de éste o de dicha salida, todo ello de acuerdo a las políticas y lineamientos que fije la Administración General de Auditoría Fiscal Federal.

- Ordenar y practicar la retención, persecución, embargo o secuestro de las mercancías de comercio exterior, incluyéndose los vehículos, o de los medios de transporte, cuando ello proceda legalmente.

- Determinar los impuestos a la exportación, derechos por servicios aduaneros, aprovechamientos en materia de exportación, a cargo de contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, así como determinar las otras contribuciones que se causen por la salida del territorio nacional de mercancías y medios de transporte, cuando ello sea necesario.

- Dictaminar a través del análisis de carácter científico y técnico, las características, naturaleza y funciones de las mercancías de comercio exterior, practicar ensayos con relación a minerales, metales y compuestos metálicos sujetos al pago de contribuciones, efectuar el examen pericial de otros productos y materias primas o proceder a la valoración de todo tipo de bienes cuando le sea solicitado por las autoridades competentes para la determinación de contribuciones; practicar las funciones de Oficina de Ensaye, así como proporcionar servicios de asistencia técnica en materia de muestreo, de análisis y de ingeniería a las dependencias oficiales, de acuerdo a los convenios autorizados y a los particulares, a través del pago de los respectivos derechos.

- Normar y planear, en las materias de su competencia y coordinándose con la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, la operación de las Salas de Servicios Aduanales de pasajeros del país tratándose de vuelos internacionales, en relación a la salida del territorio nacional de mercancías y medios de transporte; el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha salida, así como la vigilancia del cumplimiento de las correspondientes obligaciones.

- Revisar los pedimentos y demás documentos presentados por los contribuyentes para exportar mercancías y determinar las contribuciones y multas de que tengan conocimiento con motivo de la revisión efectuada.

El último párrafo del artículo que nos ocupa establece que la Administración General de Aduanas estará a cargo de un Administrador General, auxiliado por los administradores Centrales de Planeación Aduanera; de Regulación del Despacho Aduanero; y el de la Policía Fiscal; los Administradores de Regulación del Despacho Aduanero y el de la Policía Fiscal. Que también será auxiliado por los Administradores Centrales, Administradores, Subadministradores y los Auditores, Inspectores, Verificadores, Comandantes, Agentes de la Policía Fiscal y Notificadores que las necesidades del servicio requieran.

La Administración General de Aduanas cuenta con Administraciones a nivel regional las que se designan como: Del Noroeste, Del Norte-Centro, Del noroeste, De Occidente, Golfo-Pacífico, Centro, Sur y Metropolitana.

Del Administrador Regional de Aduanas, dependen las Aduanas y la Jefatura Regional de la Policía Fiscal de su circunscripción territorial.

De conformidad con el artículo 114 del Reglamento las aduanas, dentro de la circunscripción territorial que a cada una corresponde tienen, entre otras, las facultades siguientes:

- Aplicación de los programas de actividades referentes a la legislación que regula la salida del territorio nacional de mercancías y medios de transporte, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de dicha salida, así como vigilancia del cumplimiento de las obligaciones respectivas, incluyendo las establecidas por las disposiciones sobre recaudación, cobro coactivo, imposición de sanciones, así como la contabilidad de ingresos y movimientos de fondos.

- Recibir de los particulares y, en su caso, requerir los avisos, pedimentos, declaraciones, manifestaciones y demás documentos que, de acuerdo a las disposiciones legales aplicables, deben presentarse ante la misma , así como certificar la declaración para el movimiento de cuentas aduaneras.

- Exigir y vigilar el cumplimiento de las disposiciones que rigen el comercio exterior; resolver las solicitudes de autorización que de acuerdo a la Ley deban hacerse durante el despacho; efectuar el almacenamiento y controlar las mercancías de comercio exterior.

- Habilitación de bienes de entrada, salida, maniobras y almacenamiento de mercancías de comercio exterior y medios de transporte.

- Aplicar las autorizaciones previas, franquicias, exenciones, estímulos fiscales y subsidios que sean otorgados por las autoridades competentes en materia aduanera, así como constatar los requisitos y límites de las exenciones de impuestos al comercio exterior a favor de menajes y de pasajeros.

- Ordenar y practicar la verificación de mercancías en transporte.

- Ordenar y practicar la retención, persecución, embargo o secuestro de las mercancías de comercio exterior, incluidos los vehículos, o de sus medios de transporte.

- Sancionar las infracciones con las disposiciones legales materia de su competencia.

- Aceptar, previa calificación, las garantías que se otorguen en relación con impuestos al comercio exterior, derechos por servicios aduaneros, accesorios y aprovechamientos en materia de exportación, debiendo remitir la garantía a la Administración Local de Recaudación en cuya circunscripción territorial se encuentre la Aduana.

- Notificar a la unidad administrativa de la Secretaría de Hacienda que corresponda, de los hechos de que tenga conocimiento que puedan constituir delitos fiscales o delitos de los servidores públicos de la Secretaría mencionada en el

desempeño de sus funciones.

- Revisar los pedimentos y demás documentos presentados por los contribuyentes para exportar mercancías y determinar las contribuciones y multas de que tengan conocimiento con motivo de la revisión practicada.

- Dirigir y operar la Sala de Servicios Aduanales de pasajeros del país en vuelos internacionales, establecida dentro de su circunscripción territorial respecto a la salida del territorio nacional de mercancías y medios de transporte; el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha salida.

- Aplicar en las materias de su competencia, las reglas generales y los criterios establecidos por la Administración General Jurídica de Ingresos, respecto de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos y sus accesorios de carácter federal.

De conformidad con el precepto últimamente señalado, el número, nombre y ubicación de las aduanas del país, son los que a continuación se mencionan:

- 1.- De Agua Prieta, ubicada en Agua Prieta, Sonora.
- 2.- De Ensenada, ubicada en Ensenada, Baja California.
- 3.- De Guaymas, ubicada en Guaymas, Sonora.
- 4.- De la Paz, ubicada en la Paz, Baja California Sur.
- 5.- De Mazatlán, ubicada en Mazatlán, Sinaloa.
- 6.- De Mexicali, ubicada en Mexicali, Baja California.
- 7.- De Naco, ubicada en Naco, Sonora.
- 8.- De Nogales, ubicada en Nogales, Sonora.
- 9.- De San Luis Río Colorado, ubicada en San Luis Río Colorado, Sonora.
- 10.- De Sonoyta, ubicada en Sonoyta, Sonora.
- 11.- De Tecate, ubicada en Tecate, Baja California.
- 12.- De Tijuana, ubicada en Tijuana, Baja California.
- 13.- De Cd. Acuña, ubicada en Cd. Acuña, Coahuila.

- 14.- De Chihuahua, ubicada en Chihuahua, Chihuahua.
- 15.- De Gral. Rodrigo M. Quevedo, ubicada en Gral. Rodrigo M. Quevedo, Chihuahua.
- 16.- De Cd. Juárez, ubicada en Cd. Juárez, Chihuahua.
- 17.- De Ojinaga, ubicada en Ojinaga, Chihuahua.
- 18.- De Piedras Negras, ubicada en Piedras Negras, Coahuila.
- 19.- De Torreón, ubicada en Torreón, Coahuila.
- 20.- De Colombia, ubicada en Colombia, Nuevo León.
- 21.- De Monterrey, ubicada en Mariano Escobedo, Nuevo León.
- 22.- De Matamoros, ubicada en Matamoros, tamaulipas.
- 23.- De Cd. Miguel Alemán, ubicada en Cd. Miguel Alemán, Tamaulipas.
- 24.- De Nuevo Laredo, ubicada en Nuevo Laredo, Tamaulipas.
- 25.- De Cd. Reynosa, ubicada en Cd. Reynosa, Tamaulipas.
- 26.- De Tampico, ubicada en Tampico, tamaulipas.
- 27.- De tuxpan, ubicada en Tuxpan, Veracruz.
- 28.- De Aguascalientes, ubicada en Aguascalientes, Aguascalientes.
- 29.- De Guadalajara, ubicada en Guadalajara, Jalisco.
- 30.- De Manzanillo, ubicada en Manzanillo, Colima.
- 31.- De Lázaro Cárdenas, ubicada en Lázaro Cárdenas, Michoacán.
- 32.- De Querétaro, ubicada en Querétaro, Querétaro.
- 33.- De Toluca, ubicada en Toluca, México.
- 34.- De Acapulco, ubicada en Acapulco, Guerrero.
- 35.- De Coatzacoalcos, ubicada en Coatzacoalcos, Veracruz.
- 36.- De Puebla, ubicada en Puebla, Puebla.
- 37.- De Veracruz, ubicada en Veracruz, Veracruz.
- 38.- De Cancún, ubicada en Cancún, Quintana Roo.
- 39.- De Cd. del Carmen, ubicada en Cd. del Carmen, Campeche.
- 40.- De Cd. Hidalgo, ubicada en Cd. Hidalgo, Chiapas.
- 41.- De Progreso, ubicada en Progreso, Yucatán.
- 42.- De Subteniente López, ubicada en Subteniente López, Quintana Roo.
- 43.- De Salina Cruz, ubicada en Salina Cruz, Oaxaca.
- 44.- Del Aeropuerto Internacional de la Cd. de México, ubicada en el

Aeropuerto Internacional de la Cd. de México.

45.- De México, ubicada en México, Distrito Federal.

Cada una de las Aduanas estará a cargo de un Administrador del que dependerán los Subadministradores de la Aduana "1" y "2"; el Jefe de la Policía Fiscal Federal de la Aduana, los Inspectores, Verificadores, Notificadores, Agentes de la Policía Fiscal, así como el personal que las necesidades del servicio lo requiera.

Con las últimas modificaciones a las disposiciones del Reglamento en estudio, como novedades en el sector aduanero tenemos que lo que fue la dirección de Laboratorio Central ya no se menciona como parte de la Administración General de Aduanas. Tampoco se incluye a Contabilidad y glosa, ignorándose las causas de su exclusión, pues son áreas que desde hace muchos años formaron parte de lo que fue la Dirección General de Aduanas y, por lo que respecta a la función de informática fue privatizada, desempeñándola actualmente una empresa particular. Por otra parte, las salas internacionales de los aeropuertos están de nuevo bajo el control de Aduanas.

No hemos de omitir señalar que además de las Administraciones Generales antes señaladas, el Reglamento en análisis faculta a otras dependencias para que intervengan en la materia que nos ocupa, así en el Artículo 24-Bis-2 establece que compete a la Dirección de Financiamiento al Comercio Exterior de la Dirección General de Crédito Público:

"I.- Formular, para aprobación superior, en coordinación con las demás unidades administrativas competentes de la Secretaría, sin perjuicio de las atribuciones que le correspondan a otras dependencias, las políticas y los programas de captación de recursos para el funcionamiento del Comercio Exterior Mexicano, en los que se fijen las directrices para el acceso de los organismos y empresas del sector público a las fuentes oficiales de financiamiento".

V.- "Opinar sobre las condiciones financieras de las ofertas de crédito al co-

mercio exterior que sean presentadas por las entidades de la Administración Pública Federal".

También la Dirección General de Interventoría puede ordenar y practicar verificación de mercancías de comercio exterior en transporte (Art. 44) y la Dirección General Fiscal Internacional tiene dentro de su competencia, entre otras, las facultades siguientes:

- La formulación, para aprobación superior, de la política para la negociación con otros países de convenciones o tratados en materia aduanera.
- Estudiar y formular los anteproyectos de convenciones y tratados de carácter internacional en materia aduanera, interviniendo en las negociaciones correspondientes, y
- Fungir como autoridad competente en los convenios o tratados en materia aduanera, así como resolver los problemas que se susciten de conformidad con los procedimientos que en los mismos se establezcan.

Del análisis del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nos damos cuenta que muchas atribuciones que antes eran de la competencia exclusiva de la Dirección General de Aduanas, ahora las ejercen la Administración General de auditoría Fiscal Federal y la Administración General Jurídica de Ingresos. Por otra parte, en fechas recientes, casi todos los elementos de lo que fue el Resguardo Aduanal y gran cantidad de Vistas y empleados de las diversas plantas de las aduanas fueron dados de baja, integrándose ahora la Policía Fiscal y, en general, el personal aduanero con elementos de nuevo ingreso, escuchándose versiones en el amplio campo hacendario de que se ha procedido así, a fin de terminar con la situación irregular que imperaba en la mencionada Dirección General; que reduciendo su campo de acción y con nuevos empleados ya no se cometerían hechos de corrupción. Desde luego, que con dichas medidas y la implantación del semáforo fiscal se ha remediado la situación; sin embargo, el problema, por complejo, aún no termina.

Un factor importante en la conducta de los servidores públicos lo constituye la percepción económica que reciben y, realmente los sueldos de los empleados aduaneros han sido muy bajos, si se toma en cuenta que desempeñan sus labores en lugares de vida cara, como son los puertos y las ciudades fronterizas, si a ello agregamos la escasa preparación de los mismos en materias propias del ramo como Legislación Aduanal, manejo de aranceles, etc., el resultado es que cometen errores al llevar a afecto su cometido.

Consideramos que con el objeto de evitar anomalías, a los servidores públicos de las tres Administraciones Generales encargadas del desempeño de atribuciones aduaneras, se les debe retribuir decorosamente y preparar en forma adecuada, pues de no proceder así, continuarán las fallas que se han tratado de erradicar; mas aún: somos de la opinión que la distribución de facultades propias de la aduana entre varias unidades administrativas de la Secretaría mencionada, si bien puede influir en el comportamiento de servidores públicos, hace más tardada y difícil la atención de la problemática aduanera.

Por otra parte, nos llamó la atención que el nombramiento de los puestos más importantes de lo que fue la Dirección General de Aduanas, inclusive el de Director General y el de los administradores de las aduanas, con algunas honrosas excepciones, siempre obedeció a razones de carácter político o amistosas; por lo que procede terminar con tan anómala tendencia, pues esas posiciones deben ser ocupadas por profesionistas honestos, estudiosos del Derecho Aduanero y con experiencia en el ramo.

La verdad es que el nepotismo, amiguismo, el cohecho y otras formas de corrupción, son epidemias que azotan a muchas áreas de la administración pública mexicana, sobre todo a los cuerpos policíacos y, erradicarlas, llevará todavía algún tiempo.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

El Reglamento Interior de esta dependencia (D.O.F., 3 de marzo de 1993)

entró en vigor recientemente y tres son las direcciones que tienen intervención directa en el comercio exterior del país.

Dirección General de Relaciones Económicas Multilaterales y para América del Norte (Art. 19). La que tiene encomendado:

- Formular en coordinación con las respectivas unidades administrativas, los lineamientos y directrices para normar la participación de nuestro país en los foros económicos multilaterales.
- Supervisar y participar coordinándose con otras áreas competentes de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en la negociación de convenios y acuerdos de carácter económico multilateral en órganos de su competencia.

Dirección General de Relaciones Económicas Bilaterales para América Latina (Art. 20). Fomenta el desarrollo creciente de las relaciones económicas del país con los demás países del Continente Americano, dada la importancia estratégica y el peso económico que tiene esta región en las relaciones económicas bilaterales de México.

Dirección General de Relaciones Económicas Bilaterales para Europa, Asia, Africa y Pacífico (Art. 21). Una de cuyas funciones sobre la materia es la de coadyuvar a la inserción adecuada y participación activa de México en la dinámica económica internacional, de acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, mediante el apoyo a la consecución de las acciones económicas bilaterales en todos los sectores.

La participación de esta Secretaría en la exportación es relevante, al corresponderle planear, coordinar y dirigir la política y relaciones con otros países, dándole al comercio exterior toda la atención y apoyo posibles.

Secretaría de Desarrollo Social.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social (D.O.F., junio 4

de 1992) establece que para el ejercicio que le determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, contará con órganos desconcentrados, señalando a continuación al Instituto Nacional de Ecología y a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Aún cuando las disposiciones contenidas en los artículos correspondientes (36, 37, 38 y 39) no aluden al comercio exterior, desde luego que son de suma importancia para el mismo, dado que en los últimos años se ha generado en todos los países, incluyéndose a México, una gran preocupación por los problemas ecológicos y del medio ambiente que repercuten directamente en los bienes o servicios que se importan o exportan.

En el país vecino del Norte recientemente surgió un importante movimiento ecológico que ha logrado mucho apoyo popular, obteniendo, en consecuencia, una considerable influencia política. Dicho movimiento ha enfocado sus baterías hacia México y oponiéndose al Tratado de Libre Comercio, ha desplegado una constante campaña de cabildeo ante el Congreso Norteamericano, sobre el particular Walter Astié Burgos (11) dice que:

"Aunque ha habido críticas dirigidas a todo tipo de problemas ecológicos existentes en México, las baterías se han enfocado principalmente hacia la zona fronteriza; se ha argumentado que, a través del TLC, se corre el riesgo de que los problemas existentes en la misma se trasladen al territorio estadounidense. Igualmente se cita esta zona como un ejemplo del impacto nocivo que conlleva el establecimiento de empresas americanas en países donde no existen reglamentaciones estrictas para la protección del medio ambiente o en donde la supervisión gubernamental no es adecuada".

Consideramos que con los dos organismos desconcentrados de la SEDESOL, la problemática mencionada será combatida y la desconfianza hacia nuestro país puede ser anulada.

Entre las diversas atribuciones del Instituto Nacional de Ecología encontramos las de otorgar los permisos, concesiones, autorizaciones, licencias, dictámenes, resoluciones, constancias y registros de su competencia, de conformidad

con lo señalado en los ordenamientos jurídicos aplicables: Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; Reglamentos de esta Ley en materia de Impacto Ambiental, de Residuos Peligrosos y de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera; Reglamento para la Prevención y control a la Contaminación de aguas y Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación originada por la emisión de ruido. En materia de comercio exterior el Instituto a través de la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, autoriza la exportación o importación de materiales o residuos peligrosos, teniéndose que cumplir con los requisitos señalados por dicha dirección y de presentar el manifiesto o guía correspondiente.

El Instituto interviene también en la Comisión Intersecretarial para el Control y uso de Plaguicidas Fertilizantes y Sustancias Tóxicas CICOPLAFEST.

El Instituto en cuestión está a cargo de un Presidente y la Procuraduría de un Procurador, funcionarios que son designados por el Presidente de la República.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

El Reglamento Interior de esta dependencia fue publicado en el D. O. F. de 14 de mayo de 1990, y mediante Decreto publicado en el de 4 de junio de 1992 fue reformado, adicionando y derogado. Cuatro son las direcciones que tienen atribuciones en relación con la materia.

Dirección General de Sanidad Vegetal (Art. 13). A la que compete:

- Normar, organizar y supervisar los cuerpos de vigilancia encargados de la inspección y control de la salida de vegetales, sus productos y subproductos, en

los puertos fronterizos, aéreos y marítimos ubicados en el territorio nacional.

- Emitir las normas y procedimientos para la expedición de la documentación legal fitosanitaria para la exportación de productos y subproductos agrícolas.
- Establecer la normatividad y formular los dictámenes técnicos para la expedición de los permisos de exportación de plaguicidas y de la maquinaria y equipos indispensables para su aplicación.

Dirección General de Desarrollo Pecuario (Art. 14).- A la que corresponde:

- Emitir dictámenes técnicos-económicos y opiniones a la SECOFI, respecto de solicitudes de exportación de semovientes y productos, subproductos, insumos, maquinaria y equipo para uso pecuario.
- Analizar y proponer, en coordinación con la Dirección General de Asuntos Internacionales, la necesidad y posibilidad de exportar semovientes, productos y subproductos pecuarios.

Dirección General de Salud Animal (Art. 15).- La que está facultada para:

- Regular y controlar la organización y operación de los cuerpos de vigilancia encargados de la inspección y control de la salida de animales, sus productos y subproductos, en los puertos marítimos, aéreos y terrestres ubicados en el territorio nacional.
- Expedir las autorizaciones zoonitarias para la exportación de animales, sus productos y subproductos; otorgar los certificados que procedan y, en general, emitir las normas y respectivos procedimientos.

Dirección general de Asuntos Internacionales (Art. 21). Que, entre otras

atribuciones, tiene las que mencionamos enseguida:

- Participar en la definición de políticas de comercio exterior e integrar y dar seguimiento a la programación de exportaciones del sector.

- Analizar las expectativas sobre la demanda de los mercados internacionales, a fin de obtener elementos para orientar la programación de exportación a cargo de las unidades administrativas de dicha Secretaría.

Dictaminar y, en su caso participar en la tramitación de las solicitudes de exportación de productos e insumos agrícolas, pecuarios y forestales que sean presentadas ante las respectivas autoridades.

- Integrar, con fundamento en el programa sectorial de importación-exportación, las cuotas globales de importación y exportación, a partir de la concertación con la comunidad productora.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

No obstante que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ni el Reglamento Interior de esta dependencia le señalan atribuciones relacionadas directamente con el comercio exterior, es inconcuso que el florecimiento de éste dependerá, en gran parte, de los avances que se obtengan en el transporte y en las comunicaciones. La exportación de productos y servicios nacionales requiere de: buenas carreteras y vías de ferrocarril, puertos y aeropuertos con adecuado mantenimiento; eficiente servicio de compañías transportistas; empleo de últimos adelantos en telecomunicaciones e informática, etc.

Corresponde a la Secretaría mencionada formular y conducir precisamente

las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones, de conformidad a las necesidades del país, teniendo uno de los presupuestos más elevados de la Federación para invertirlo en las construcciones que tiene que realizar, así como en los múltiples servicios que le corresponde atender.

El Reglamento Interior vigente de dicha dependencia fue publicado en el D.O.F. de 17 de noviembre de 1989; mas, consideramos que ya proceden algunas modificaciones en el mismo, sobre todo en la parte que corresponde a la Subsecretaría de Comunicaciones y Desarrollo Tecnológico, en donde, de acuerdo a los avances de la Tecnología y nuevos campos de acción, deben crearse direcciones cuya denominación responda verdaderamente a las atribuciones que desempeñan.

A continuación mencionaremos las direcciones cuyas atribuciones repercuten en el tema de nuestro estudio.

Dirección General de Aeronáutica Civil (Art. 17). A la que corresponde:

- Regular coordinar y controlar los servicios de transporte aéreo nacional e internacional, los servicios auxiliares y conexos, así como sus instalaciones.
- Participar en los organismos internacionales de transportación aérea e intervenir en las negociaciones de convenios en la materia, que México celebre con otros países.

Dirección General de transporte Terrestre (Art. 18). La que está facultada para:

- Participar en la definición de la política y programas de transporte terrestre, ya sea carretero o ferroviario.

- **Aprobar los convenios que los concesionarios y permisionarios celebren entre sí o con las empresas de transporte nacionales o extranjeras y fijar los fundamentos y condiciones para la combinación y enlace con otras formas de transporte.**

Dirección General de Puertos y Marina Mercante (Art. 20). Que, entre sus atribuciones, tiene las siguientes:

- **Regular, promover, organizar y controlar la marina mercante mexicana, las comunicaciones y transportes por agua, así como la reserva de carga, de acuerdo a la legislación aplicable.**

- **Fijar la normatividad respecto de la operación y construcción en los puertos e instalaciones marítimas, de acuerdo con las necesidades que deben satisfacerse en materia de transporte marítimo, así como aprobar la reglamentación y lineamientos correspondientes a la administración portuaria.**

Dada la importancia que la televisión nacional ha adquirido en el presente y los adelantos en las telecomunicaciones e informática que repercuten notoriamente en las exportaciones, son también importantes las atribuciones de la Dirección General de Normas de Sistemas de Difusión y de la Dirección General de Fomento de las Telecomunicaciones e Informática.

El atraso en el transporte ferroviario del país es impresionante y la marina mercante mexicana es casi inexistente; por lo que deben atacarse, de inmediato, estos problemas.

Secretaría de Salud.

Esta Dependencia tiene una participación importante en la exportación de ati-

mentos, bebidas, medicamentos, etc. De conformidad con su Reglamento Interior vigente (D.O.F. 31 de diciembre de 1992), son dos las direcciones que tienen competencia en la materia.

Dirección General de Control de Insumos para la Salud (Art. 12). A esta dirección se le ha encomendado:

- Elaborar y expedir las normas oficiales del país para la exportación de medicamentos, estupefacientes y sustancias psicotrópicas, productos biológicos, con excepción de los de uso veterinario, productos homeopáticos y plantas medicinales, de acuerdo a las disposiciones aplicables, así como vigilar su observancia.

- Elaborar y expedir de conformidad a las disposiciones aplicables, las normas oficiales nacionales para la exportación de los equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, reactivos, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos de curación, productos higiénicos e instrumentos para el diagnóstico clínico.

- Colaborar con la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes en el proceso sanitario de exportación de estupefacientes y psicotrópicos.

Dirección General de Control Sanitario de Bienes y Servicios (Art. 13). Cuyas atribuciones en la materia en estudio son:

- Elaborar y expedir, de acuerdo a las disposiciones aplicables las normas oficiales mexicanas y determinar las especificaciones sanitarias del proceso y exportación de alimentos, bebidas no alcohólicas, bebidas alcohólicas y similares, productos de perfumería, belleza y aseo, tabaco, materias primas y aditivos que intervengan en la elaboración de los mismos, sustancias y elementos que puedan afectar su proceso, así como de establecimientos, instalaciones, servicios y equi-

pos vinculados a las actividades señaladas.

- Ejercitar las facultades de control y vigilancia sanitarios a que deben sujetarse las actividades, productos, establecimientos, equipos y servicios vinculados con el proceso y exportación de los alimentos, bebidas no alcohólicas, productos de perfumería, belleza y aseo, tabaco, así como las materias primas y aditivos que intervengan en su elaboración y sustancias y elementos que puedan afectar su proceso.

Secretaría de Pesca.

No obstante que México es uno de los países que tienen más kilometraje de costas y en sus mares se encuentran variadas y ricas especies marinas, la actividad pesquera marcha muy despacio, ojalá que pronto verdaderamente tenga apoyo para que sea una efectiva fuente de divisas. El Reglamento de la Secretaría del Ramo fue publicado en el D. O. F. de 14 de febrero de 1989, pero sufrió modificaciones a través del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del mismo, publicado en el D. O. F. de 4 de junio de 1992. Son tres las direcciones que intervienen en la materia, objeto de nuestra investigación.

Dirección General de Administración de Pesquerías (Art. 13). La que tiene, entre otras facultades:

- Opinar ante la autoridad administrativa competente respecto de la Exportación de especies bajo régimen proteccionista y fijar las formas y condiciones de manejo y cuidado que deban cumplirse durante su traslado y mantenimiento.

Dirección General de Promoción Pesquera (Art. 14). A la que compete:

- Manifestar ante la SECOFI la opinión de la Secretaría de Pesca sobre la

procedencia de las solicitudes de exportación de productos y subproductos pesqueros, así como de bienes de capital e insumos destinados a la actividad pesquera, coordinándose con la Dirección General de Asuntos Pesqueros Internacionales, y establecer y mantener actualizados los padrones de exportadores, industriales y comerciantes mayoristas de productos pesqueros.

- Promover ante la SECOFI, en coordinación con la Dirección General de Asuntos Pesqueros Internacionales y con las entidades del sector paraestatal respectivo, el comercio exterior de los bienes y servicios pesqueros.

Dirección General de Asuntos Pesqueros Internacionales (Art. 20). A la que se le ha encomendado, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Promover y proponer programas de cooperación internacional que impulsen y faciliten la expansión del comercio exterior de productos pesqueros nacionales.

- Participar, por acuerdo del C. Secretario y en coordinación con las Dependencias competentes, en las negociaciones tendientes a la suscripción de tratados o acuerdos comerciales con otros países o grupos de países, en aspectos que interesen al Sector Pesquero.

3.- ORGANISMOS DEL SECTOR PARAESTATAL

Los organismos de este sector que participan en la exportación son el Banco Nacional de Comercio Exterior, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo y el Banco de México.

Las bases constitucionales de la existencia de las entidades del sector pa-

raestatal las encontramos en los artículos 90 y 93 de la Carta Magna.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece en el artículo 2º que son entidades paraestatales las que con ese carácter determine la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; en el artículo 4º dispone que el Banco de México, las sociedades nacionales de Crédito, etc., quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación, a su legislación específica; que les será aplicable dicha Ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen.

Nos damos cuenta que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales excluye de su aplicación al Banco Nacional de Comercio Exterior y al Banco de México.

A.- BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR

Antes de entrar al estudio concreto de esta institución, daremos algunos rasgos característicos de las sociedades nacionales de crédito, banca de desarrollo en general.

La reprivatización de la banca originó reformas a la legislación y la expedición de una nueva Ley de Instituciones de Crédito (D.O.F. de 18 de julio de 1990). Como resultado de ello, el régimen que regulaba a los bancos cambió, los múltiples fueron desincorporados de la Administración Pública y fueron transformados de Sociedades Nacionales de Crédito a Sociedades Anónimas, de conformidad con el artículo séptimo transitorio de la mencionada Ley.

Los bancos de desarrollo continúan siendo Sociedades Nacionales de Crédito y, de acuerdo con el artículo decimoprimer transitorio del ordenamiento antes señalado, las leyes orgánicas de los mismos deben ser modificadas, otorgando

además un plazo de 180 días, contados a partir de la fecha en que entró en vigor dicho ordenamiento, para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público procediera a realizar los trámites conducentes a modificar los reglamentos orgánicos de dichas instituciones, a fin de adecuarlos a las nuevas disposiciones.

El artículo 2º de la Ley en comento dispone que el servicio de banca y crédito únicamente puede prestarse por instituciones de crédito que pueden ser:

- I.- Instituciones de banca múltiple, e
- II.- Instituciones de banca de desarrollo.

De acuerdo con esta última fracción, la Ley expresamente faculta a los bancos de desarrollo para prestar el servicio de banca y crédito.

Algunas de las principales características de las sociedades Nacionales de Crédito de Banca de Desarrollo son las siguientes:

- Las que tenían el carácter de instituciones nacionales de crédito antes de la privatización conservan en la denominación el término nacional.
- De acuerdo a su ley orgánica los bancos de desarrollo tienen un objeto más específico que los bancos múltiples.
- Los principales funcionarios son nombrados por la administración central.
- Tienen en el capital social una aportación patrimonial mayoritaria de parte del Estado.
- Legalmente son una especie de sociedades mercantiles del Estado que han sido transformadas para prestar el servicio público de banca y crédito (12).

Después del preámbulo anterior hemos de manifestar que dos acontecimientos fueron de gran relevancia para el BANCOMEXT: hacerse cargo del Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados FOMEX en 1983 y la desaparición del Instituto Mexicano de Comercio Exterior en 1985, que originó que la mayoría de las funciones de éste fueran traspasadas al banco, convirtiéndose así en el promotor del comercio exterior de México, previa expedición de su Ley Orgánica.

Mediante Decreto Publicado en el D.O.F. de 12 de julio de 1985, fue transformado el Banco Nacional de Comercio Exterior, Sociedad Anónima, en Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, dicho Decreto entró en vigor el 31 del mes y año señalados.

El Presidente de la República presentó (14 de noviembre de 1985) ante el Congreso de la Unión, la Iniciativa de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., la que fue aprobada el 17 de diciembre de 1985. La Ley fue publicada en el D.O.F. de 20 de enero de 1986, entrando en vigor al día siguiente.

A la fecha, no obstante lo indicado en la Ley de Instituciones de Crédito, la mencionada Ley Orgánica no ha sufrido modificaciones. En la Iniciativa de ésta se insiste mucho sobre la importancia que se le debe dar al comercio exterior pero, sobre todo, al fomento de las exportaciones, así encontramos varios párrafos en que se alude a ello:

"Su creación (de la Ley) fue motivada por la necesidad del país de contar con una institución de crédito que se especializara en conceder apoyos que incidieran en el fomento de las exportaciones, para obtener la necesaria nivelación en la balanza de pagos".

Más adelante, señala:

" ... El Banco, por el carácter que se le dió de institución mexicana, requiere ahora de una Ley Orgánica que norme sus objetivos para cumplir cabalmente con sus funciones y ajustarse a la dinámica deseada, a las nuevas necesidades imperantes en el comercio internacional y a los cambios estructurales internos que las directrices oficiales han considerado como convenientes para optimizar el apoyo de las exportaciones nacionales ... "

De sumo interés considera la Iniciativa la participación del Comité al que alude en el párrafo siguiente:

"En los artículos 21, 22 y 23 se prevé la existencia del Comité de Promoción y Apoyo al Comercio Exterior, cuyas facultades consisten en evaluar y proponer las políticas sobre el otorgamiento de créditos y garantías para apoyar el comercio exterior del país; recomendar los riesgos máximos de responsabilidad crediticia del país, en operaciones de exportación; recomendar los riesgos máximos de responsabilidad por seguros y garantía de crédito del país; sugerir cuándo una operación de exportación debe considerarse de interés nacional, y considerar aquellas operaciones que por sus propias características no correspondan a la práctica internacional común de otros países exportadores; sugerir la participación en las actividades inherentes a la promoción del comercio exterior, tales como difusión, estudio de productos y servicios exportables, sistema de venta, apoyo a la comercialización y organización de productos, comerciantes, distribuidores y exportadores".

La Ley Orgánica que nos ocupa consta de 33 artículos comprendidos en 5 Capítulos y 4 transitorios.

En el Capítulo Primero (del Art. 1º al 5º) se refiere a la denominación de la Sociedad, su objeto y duración y, en términos generales, determina el nuevo carácter del Banco.

El artículo 3º dispone que la Institución tiene por objeto financiar el comercio

exterior del país, así como participar en la promoción de dicha actividad.

El Capítulo Segundo (del Art. 6º al 10) con la denominación de "Objetivos y Operaciones" precisa la nueva estructura y concepción de la Sociedad como Banca de Desarrollo.

El artículo 6º otorga una serie de facultades al Banco, a fin de que procure la eficiencia y competitividad del comercio exterior, comprendiéndose la preexportación y la exportación.

En el Capítulo Tercero (del Art. 11 al Art. 14) son regulados los capitales social y neto.

El artículo 11 establece que el capital social de la Institución estará representado por certificados de aportación patrimonial en un 66% de la serie "A" y en un 34% de la serie "B". Que la primera serie únicamente será suscrita por el gobierno federal y la segunda podrá ser suscrita por éste, por los gobiernos de las entidades federativas y municipios, o por personas físicas o morales mexicanas de los sectores social y privado, dándose preferencia a las relacionadas con el comercio exterior.

El Capítulo Cuarto (del Art. 15 al Art. 28) trata sobre la administración y vigilancia.

De conformidad con el artículo 15 la administración de la institución se encomienda a un Consejo Directivo a un Comité de Promoción y Apoyo al Comercio Exterior y a un Director General, en sus correspondientes esferas de competencia.

El Capítulo Quinto (del Art. 29 al Art. 33) denominado "Disposiciones Generales" establece que, a fin de permitir la ágil aplicación de esa Ley, queda faculta-

da la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para interpretarla y expedir las disposiciones complementarias que se requieran en la aplicación de la misma.

En acatamiento al Artículo Decimoprimerio transitorio de la Ley de Instituciones de Crédito, la secretaría de Hacienda y Crédito Público expidió el Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Comercio Exterior, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, el que fue publicado en el D.O.F. de 2 de abril de 1991, entrando en vigor al día siguiente.

El ordenamiento en cuestión consta de 39 artículos comprendidos en 6 Capítulos: De la Sociedad; Del Capital Social; De la Administración, y vigilancia; De la Comisión Consultiva de la Sociedad; de la Conciliación y el Arbitraje; y Del Ejercicio Social y la Distribución del Remanente.

Del análisis de dicho Reglamento se observa que tiene similitud con los estatutos de una Sociedad Anónima, ya que los Capítulos comprenden disposiciones que tratan aspectos meramente operativos de organización y funcionamiento. A diferencia de otros, este ordenamiento comprende el Capítulo "De la Conciliación y el Arbitraje" en donde en 6 artículos regula la fracción XVI del artículo 6º de la Ley Orgánica, la que dispone que: El Banco cuando se le solicite, podrá actuar como conciliador y árbitro en las controversias en que intervengan importadores y exportadores domiciliados en el territorio nacional.

Este Reglamento Orgánico abrogó el publicado en el D.O.F. de 24 de julio de 1986.

BANCOMEXT funge como coordinador del financiamiento al comercio exterior, actividad que lleva a cabo por medio de las funciones básicas de asesoría y de ejecución. De acuerdo a la primera, participa diligentemente en la planeación de la política de financiamiento al comercio exterior que debe seguir el Gobierno Federal. Mediante la segunda otorga crédito, seguros y garantías al comercio exterior con el apoyo y a través de la Banca Nacional. Ejecutar dichas funciones exige la consolidación de una infraes-

estructura financiera fuerte, la que se oriente, principalmente, al fomento de las exportaciones no petroleras (13).

Con el financiamiento se apoyan las actividades vinculadas con la venta de productos mexicanos en otros países, desde la inversión hasta la comercialización, destacándose las acciones emprendidas para lograr el incremento y diversificación de la oferta exportable.

La Carta de Crédito Doméstica ha sido adoptada en nuestro país y ella consiste en un instrumento de pago que emite un banco nacional a favor del proveedor con fundamento en un pedido en firme desde el extranjero u otro instrumento que ampare la exportación final. La instrumentación de dicha Carta es la más importante contribución para lograr el objetivo de acceso ágil y prácticamente automático a los estímulos financieros y de otro carácter para todas las actividades relacionadas con la exportación.

En 1987 quedó integrada, bajo una póliza conjunta, la garantía para cubrir riesgos políticos que otorga el Banco Nacional de Comercio Exterior y el Seguro de Crédito para Cubrir Riesgos Comerciales que otorga la Compañía Mexicana de Seguros.

Las acciones de promoción que realiza BANCOMEXT están orientadas al desarrollo de funciones de difusión, tanto en el país para identificar y promover la oferta exportable, como a nivel internacional, buscándose una conveniente comercialización y venta; a la práctica de estudios de factibilidad para que se incorporen los nuevos productos a la oferta exportable, así como para una mejor comunicación con las Cámaras de Comercio y de Industria.

Las promociones que realiza el Banco deben continuar enfocadas a la identificación de la demanda internacional de bienes y servicios que se produzcan en el país, en condiciones competitivas con el objeto de traducir esa demanda en acciones que orienten la producción, la comercialización y el financiamiento en apo-

yo de la actividad exportadora (14).

Dependiente de la Dirección Ejecutiva de Servicios, el 27 de octubre de 1992, empezó a funcionar en la Ciudad de México el Centro de Servicios al Comercio Exterior (SECOFI-BANCOMEXT), organismo creado para proporcionar asistencia técnica en forma fácil y oportuna a la Comunidad de Comercio Exterior.

Los servicios que ofrece dicho Centro son los siguientes:

- Información Estadística Sobre: Productos, mercados, importadores, exportadores, así como información de temas generales y específicos vinculados a negocios en comercio exterior.
- Asesoría comercial, financiera, técnica y legal respecto a negocios internacionales.
- Formación técnica en comercio exterior, dirigida a organizaciones interesadas por medio de instructores capacitados (15).

La Institución, en apoyo a la promoción y difusión de los productos exportables del país, ha elaborado y distribuido en muchos países el "Directorio de Exportadores de BANCOMEXT". También tiene entre sus finalidades: apoyar y promover la modernización de la planta productiva, el incremento de la oferta exportable y el desarrollo de empresas en comercio exterior. Para lograr ésto recientemente se han diseñado mecanismos que simplifican y agilizan los trámites de acceso a los apoyos financieros del Banco, uno de ellos es la tarjeta EXPORTA para apoyo al equipamiento, la que puede obtenerse por conducto de la Banca Comercial, las Arrendadoras Financieras y las Uniones de Crédito que participan en dicho programa.

La mencionada tarjeta ha sido diseñada para el apoyo de exportadores direc-

tos, indirectos y potenciales, de cualquier sector, en la adquisición de unidades de equipo nuevo, de origen nacional e importado, comercializadas por empresas distribuidoras autorizadas por **BANCOMEXT** y cuyo valor unitario sea entre 5,000 y 250,000 dólares USA (16).

En síntesis, las actividades que lleva a efecto **BANCOMEXT** son: de promoción; de financiamiento; encomendadas a motivar a empresarios extranjeros para que inviertan en México; tendientes a proporcionar un Seguro al exportador y de prestación de servicios al mismo. La efectividad de las acciones emprendidas por este organismo en los últimos años merece nuestro reconocimiento.

B.- BANCO DE MEXICO.

Esta Institución constituye un Organismo Público Descentralizado, teniendo dicho carácter no únicamente de conformidad con la legislación vigente, sino de conformidad con la doctrina imperante en el Derecho Administrativo la que, según Miguel Acosta Romero (17), indica como características propias de los organismos descentralizados: "que tengan personalidad jurídica propia y un patrimonio también propio que tengan por objeto realizar una actividad de interés público que compete el Estado, y que se trate de organismos que dependan indirectamente del Ejecutivo Federal y que posean además facultades y atribuciones autónomas".

La Ley Orgánica del Banco de México fue publicada en el D.O.F. de 31 de Diciembre de 1984, entrando en vigor el día 1º de enero de 1985, está dividida en 6 Capítulos y consta de 41 Artículos Nominativos y 5 Transitorios. En el artículo 1º establece que dicha Ley es reglamentaria de los Artículos 28 y 73 fracción X, de la Carta Magna, teniendo por objeto la regulación del Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal, con personalidad y patrimonio, propios;

Que dicho organismo constituye el Banco Central del País y que sus finalidades son las siguientes:

- Emisión de moneda.
- Poner en circulación los signos monetarios.
- Procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad del poder adquisitivo del dinero, al desarrollo del sistema financiero y, en general, al sano crecimiento de la economía de la Nación;

Que la Institución tendrá su domicilio en al Ciudad de México y puede establecer sucursales o agencias en el interior del país, o bien nombrar corresponsales.

De conformidad con el artículo 2º de la Ley de referencia, al Banco de México corresponde desempeñar las funciones siguientes:

- Regular tanto la emisión y circulación de la moneda, como el crédito y los cambios.
- Operar en relación con las Instituciones de Crédito como Banco de Reserva.
- Prestación de servicios de tesorería al Gobierno Federal y fungir como agente financiero del mismo en operaciones de Crédito externo e interno.
- Asesorar al Gobierno Federal en materia económica y financiera.
- Tener intervención en el Fondo Monetario Internacional y en otros Organismos de Cooperación Financiera Internacional o que agrupen a Bancos Centrales.

A continuación señalaremos las funciones o facultades de la Institución, que

de acuerdo con dicha Ley, están relacionadas con el comercio exterior:

- Recibir depósitos bancarios de moneda extranjera.
- Obtención de Créditos de personas morales con domicilio en el exterior.
- Efectuar pagos o cobros que el Gobierno Federal necesite hacer en el extranjero.
- Llevar a efecto, por cuenta del Gobierno Federal, de la emisión, colocación, compra y venta de valores representativos de la Deuda Externa de dicho gobierno.

Hemos de manifestar que, en relación con determinados metales industriales como el aluminio y el níquel, en la exportación se necesita el permiso correspondiente de la SECOFI, previa opinión del Banco de México. También, respecto de monedas de metales industriales o piezas elaboradas con monedas de metales industriales o comunes, si son más de 100 piezas se necesita el referido permiso, previa opinión de la Institución.

La Ley Orgánica en estudio en el artículo 13 dispone que, para efectos de la misma, el término divisas comprende: "Billetes y monedas metálicas extranjeros, depósitos bancarios, títulos de crédito y toda clase de documentos de crédito, sobre el exterior y denominados en moneda extranjera, así como los demás medios internacionales de pago".

El numeral 22 de dicho Ordenamiento señala que el ejercicio de las funciones de la Institución y la administración de la misma, estarán encomendadas, en el ámbito de sus respectivas competencias, a una Junta de Gobierno, a una Comisión de Crédito y Cambios y a un Director General.

Por último, cabe hacer mención en este inciso que, de 1971 a fines de

1985, funcionó el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, el que tuvo como finalidad la de promover el comercio exterior del país, coordinando los esfuerzos tendientes a estimularlo y fungiendo como órgano asesor en dicha materia.

El Instituto se coordinaba con la Secretaría de Relaciones Exteriores en las funciones que a ésta competía efectuar en el plano internacional, estudiaba y proyectaba políticas y programas en materia de comercio exterior, los que sometía a la consideración del Presidente de la República, por conducto del Secretario de Industria y Comercio.

La Ley que lo creó (D.O.F. 31 de diciembre de 1970) en el artículo 2º, en 42 fracciones, le otorgaba una gran cantidad de atribuciones sobre la materia, entre las que se encontraban las siguientes:

- Fungía como órgano de consulta en materia de comercio exterior;
 - Sugería el establecimiento de industrias y otras actividades que tuvieran como fin específico la producción de artículos destinados a la exportación;
 - Proporcionaba a los exportadores la asesoría técnica que requerían, incluyendo orientaciones en materia de diseño industrial, empaque y embalaje así como el registro de patentes y marcas internacionales, etc;
 - Impulsaba la importación de artículos artesanales, productos semimanufacturados y manufacturados;
 - Organizaba la participación del país en ferias y exposiciones comerciales que se realizaban en otras naciones;
- Organizaba y participaba en misiones comerciales en otros países;

- Promovía ante las autoridades competentes la formulación de iniciativas de Leyes y de expedición de Reglamentos, o bien la reforma de ellos, cuando era conveniente para el comercio exterior.

De conformidad con el artículo 3º el Instituto tenía los órganos siguientes: El Consejo de Administración; la Comisión Ejecutiva y la Dirección General.

Este organismo especializado en el que se tenían muchas esperanzas, durante 15 años desempeñó sus funciones con eficiencia; sin embargo, por razones desconocidas, el Congreso decretó la Abrogación de la Ley que le había dado existencia (D.O.F. 27 de diciembre de 1985).

4.- ORGANISMOS DE LA INICIATIVA PRIVADA

Existen en nuestro país dos organismos del sector privado íntimamente vinculados con el comercio exterior y, por ende, con la exportación, ellos son la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana ANIERM y la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana CAAAREM. También se han creado organismos que actúan bajo el amparo de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria (D.O.F. de 26 de agosto de 1941) que desempeñan determinadas actividades, en materia de comercio exterior, con la finalidad de beneficiar a las cámaras o empresas afiliadas, entre ellos tenemos a la CONCAMIN, CONACINTRA, CONCANACO, CANACO, CCE Y COECE.

A continuación haremos una breve exposición sobre los organismos señalados.

Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana A.N.I.E.R.M.

En el mes de mayo de 1944, un grupo de empresarios mexicanos se unieron con el objetivo de impulsar tanto las ventas al exterior como las importaciones de los elementos que demandaba el proceso de industrialización del país (18). La ANIERM se forma como un organismo no lucrativo del sector privado, de afiliación voluntaria y especializado en comercio exterior; sus fundadores propusieron que dicha Asociación tuviera como objetivo fundamental la defensa y el apoyo de los empresarios dedicados a importar y/o exportar y que a la vez sirviera de enlace con las autoridades gubernamentales para la implementación de criterios y políticas de avanzada que permitieran el desarrollo del país. Entre las más importantes finalidades se propuso:

- El fomento del comercio exterior del país, procurándose la más alta calidad en los productos, así como el fiel cumplimiento de las obligaciones contractuales;
- Promover la expedición o reforma de leyes y reglamentos, en beneficio y para protección del comercio exterior.
- Formación de elementos auxiliares del comercio exterior, como ejecutivos en comercio internacional, bibliotecas especializadas y salas de exposición permanentes, etc.

Durante la postguerra bajo un clima de restricción a las importaciones y subsidios a las exportaciones la ANIERM logra la participación de la banca privada, lo que impulsó la tarea importadora y exportadora.

En la década de los cincuenta la asociación apoyó la exportación de productos agropecuarios fortaleciendo el intercambio de bienes intermedios y de capital con países industrializados como Japón.

En la década de los sesentas las acciones de la Asociación fueron orientadas a la capacitación de todo lo relacionado con el comercio exterior: en materia pro-

mocional, administrativa, financiera, análisis de mercado, etc.

En la década de los setentas la ANIERM organizó convenciones nacionales sobre la materia y pugnó por la creación de una Secretaría de Comercio Exterior, llevándose a efecto estudios y análisis que serían tomados en cuenta al crearse el Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

En la década pasada la asociación creó delegaciones regionales en áreas específicas para poder asistir a las empresas del interior del país y participó en forma directa en la Comisión de Evaluación para el ingreso de nuestro país al GATT.

La asociación está constituida por una Asamblea General de asociados, un Consejo Directivo, un Comité Ejecutivo y una Dirección Ejecutiva. Cuenta con la Gerencia de promoción y Asuntos Institucionales y con dos Subdirecciones: la Técnica y la Ejecutiva.

Las Delegaciones Regionales se encuentran en las siguientes entidades federativas: Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Veracruz, Yucatán y Zacatecas (19).

Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana, Asociación Civil, CAAAREM.

A este organismo lo integran las diversas asociaciones de Agentes Aduanales de las aduanas de la República Mexicana las que, para formarse como tales, deben tener un mínimo de 3 miembros para poder adscribirse a la Confederación y, en aquellas aduanas en las que no hay ese número, se podrán afiliar como socios incorporados.

La función principal de la Confederación consiste en la representación de las asociaciones, así como de los socios incorporados ante las diversas autoridades:

S.H.C.P., S.E.C.O.F.I., S.A.R.H, S.S., etc.. Asimismo, proporciona soporte de carácter técnico a las asociaciones y a sus agremiados en asuntos de carácter general que afecten sus intereses, o, en su caso, sugerencias o propuestas para que éstas sean remitidas a las autoridades (20).

La Confederación también se preocupa por la impartición a sus miembros, de cursos de actualización de Legislación Aduanal y de otras materias de comercio exterior, en donde se contempla la exportación.

La participación del Agente Aduanal en los mecanismos orientados hacia la exportación no petrolera es importante, por lo siguiente:

- Tiene conocimiento en forma directa o indirecta del exportador.
- Tiene conocimiento sobre empresas, diversos tipos de transporte, de tiempos y calidades.
- En el proceso de apertura comercial es parte básica de la mecánica comercial.
- Constituye un elemento activo y básico en todo el procedimiento de la exportación.

El agente aduanal, con la eficiencia y responsabilidad, puede ser un valioso promotor de las exportaciones de productos nacionales. Actualmente está facultado para actuar en aduanas diversas y puede constituir sociedades para hacer fácil la prestación de servicios al exportador.

Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos
CONCAMIN.

Este organismo agrupa a la totalidad de las Cámaras y Asociaciones de industria del país, actualmente están registrados 380,000 establecimientos industriales; fue constituido en 1918 y ha fungido como una institución pública, autónoma y con personalidad jurídica propia. Como finalidades esenciales tiene el fomento y la defensa de la industria en todo el país, para lo cual, entre otros objetivos, debe: ejercer el derecho de petición a través de las gestiones necesarias ante las autoridades respectivas para solicitar, según proceda, la expedición, modificación o derogación de leyes o disposiciones administrativas; efectuar los estudios y promociones indispensables en materia de fomento a las exportaciones (La Dirección de Comercio Exterior y Asuntos Internacionales es la encargada de ello).

Están afiliadas a la Confederación 66 Cámaras y 31 Asociaciones. Los órganos directivos son: la Asamblea General; el Consejo Directivo; la Comisión Ejecutiva y la Mesa Directiva. Entre las comisiones de trabajo encontramos la de Comercio Exterior, Inversión Extranjera y Asuntos Fronterizos. Tiene representación ante el Banco Nacional de Comercio Exterior y ante la Comisión para la Promoción de Exportaciones.

Los servicios que presta la Confederación son de: capacitación, promoción, asesoría, información y divulgación, de consultoría, comunicación, ecología, finanzas, materia legal, etc.

En materia de comercio exterior presta servicios sobre información, asesoría y consulta de: trámites; estadística; ofertas, demandas y licitaciones; ferias, exposiciones y misiones comerciales y Compex (21).

Cámara Nacional de la Industria de Transformación CANACINTRA.

Esta Cámara forma parte de la CONCAMIN; sin embargo, tal es su fuerza e importancia que su presencia es más notoria que la primera. Fue constituida el 5 de diciembre de 1941, empezando a funcionar con 13 secciones; actualmente las industrias afiliadas están integradas en 10 Consejos coordinadores y 3 Adminis-

trativos, mismos que se dividen en 113 secciones o ramas industriales específicas.

CANACINTRA tiene más de 85,000 industrias registradas, cuenta con 78 Delegaciones y 16 subdelegaciones en el país. El personal que se encuentra ocupado en las empresas afiliadas asciende a 2'919,260, lo que equivale al 61.8% del empleo manufacturero de México (22).

Entre los objetivos de esta cámara encontramos los de:

- Participar en la defensa de los intereses de sus asociados, relacionados con las actividades industriales y prestar a los mismos los servicios indicados en los Estatutos.

- Ser órgano de consulta del Estado, para la satisfacción de las necesidades de la industria.

- Estudiar y promover las defensas y protecciones que requiere la industria asociada en su concurrencia al mercado interno y externo.

- Promover y tener participación en ferias y exposiciones tanto nacionales como internacionales.

Dentro de su estructura administrativa encontramos una Dirección General que se encarga de estudiar los problemas de la industria y gestionar los asuntos de los miembros, la misma tiene como apoyo una Dirección operativa y otra Administrativa.

La Dirección Operativa, cuenta con una Subdirección de Asuntos Internacionales de la que forma parte la Gerencia de Comercio Exterior, de esta depende el Departamento de Fomento a las exportaciones, el que: "cuenta con la informa-

ción actualizada que permite asesorar al industrial sobre tópicos de Comercio Exterior, siendo ésta desde el conocimiento básico general hasta el específico en aspectos tales como: Trámites Aduaneros, Incentivos Fiscales, Financieros y Promocionales para la Exportación, asimismo sobre programas Pitex, Draw Back, Altex, Cotizaciones Internacionales, Formas de Pago y Promoción de los productos en el exterior, a través de la búsqueda de nuevos mercados" (23).

Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo CONCANACO SERVITUR.

Esta Confederación en los términos de la Ley que la rige constituye una Institución pública, autónoma con personalidad jurídica, creada para los objetivos que la misma señala, fue creada el 3 de noviembre de 1917 con la denominación de Confederación de Cámaras de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos (24). Actualmente se encuentran registradas 232 Cámaras Nacionales de Comercio y 50 Cámaras de Comercio en Pequeño, haciendo un total de 282.

El organismo tiene como finalidad (artículo 3º de los Estatutos) la representación de los intereses de carácter global del comercio, el turismo y los prestadores de servicios y, para lograrlo, debe impulsar su desarrollo y defender los intereses de dicho sector empresarial, así como los de sus confederadas.

La Confederación se rige por la Ley de Cámaras y los Estatutos respectivos, orientando también las acciones en su declaración de principios.

De conformidad con el Artículo 25 fracción II de la referida Ley el Consejo Directivo de la Confederación tendrá facultad para organizar ferias nacionales o internacionales de conformidad con la SECOFI u organismo promotor de dichas actividades.

El artículo 48 de los Estatutos, en la fracción II, establece la Sección Especializada de Comercio Exterior de la Confederación.

Los órganos superiores son: Las Asambleas Generales (que constituyen el órgano supremo); el Consejo Directivo; el Comité Ejecutivo; el Presidente.

El organigrama actual indica una Dirección de División de Comercio Exterior la que ofrece a las confederadas, entre otros servicios, los siguientes:

- Orientación sobre clasificación y análisis.
- Interpretación y Asesoría respecto de la Ley Aduanera.
- Tramitación de permisos de exportación ante las dependencias respectivas.
- Asesoría y Gestión sobre financiamiento a la exportación.
- Asesoría sobre documentos necesarios en la exportación.
- Expedición de certificados de origen.

Las Cámaras nacionales de comercio CANACOS forman parte de la Confederación y las más importantes del país son las de la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Tijuana, Puebla, León, Naucalpan y Tlalnepantla.

La Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, cuenta con una Dirección de Comercio Exterior y ésta con las Gerencias de Promoción y de Servicios.

Es notoria también la participación en la exportación de la Coordinadora de Organismos Empresariales en Comercio Exterior COECE y del Consejo Coordinador Empresarial C.C.E..

Es de lamentarse que ni las Secretarías de estado, entidades paraestatales y organismos de la iniciativa privada cuenten con bibliotecas en donde los estudiosos de Comercio Exterior y, concretamente, sobre el Derecho Aduanero, puedan realizar sus investigaciones, pues las que funcionan carecen de estudios sistemáticos, sistematizados y serios sobre esa importante disciplina. Tampoco cuentan con escuela o instituto, en donde se estudien las licenciaturas en Comercio Exterior o en Vista Aduanal.

5.- LAS EMPRESAS AUXILIARES DE EXPORTACION.

Por considerar el más apropiado y bajo la orientación de Francisco Granell Trias (25) incluímos en este capítulo algunos comentarios sobre empresas que, gracias a su auxilio, hacen más rápida, segura y económica la exportación.

Los productores de mercancías exportables pueden llevar a cabo su cometido en países extranjeros, ya sea en forma directa o mediante la colaboración de expertos en la materia.

Las dificultades para poder efectuar ventas en el exterior se eliminan al utilizarse los servicios de una negociación exportadora, la que las puede llevar a cabo mediante el pago de una comisión o por su propia cuenta. Dicho elemento es considerado como la empresa auxiliar de comercio exterior, que mayor número de servicios puede proporcionar al fabricante de productos de exportación, al liberarlo de los variados trámites relacionados con la misma.

Actualmente existen muchas empresas especializadas en exportaciones; sin embargo, encontramos también a un buen número de empresas productoras que por sí mismas comercializan en el exterior sus exportaciones.

Ha sido constituido un gran número de empresas auxiliares de la exportación (expedidoras internacionales, de embalaje, etc.) que cubren, en parte, los servicios que en tiempo pasado, generalmente, lo proporcionaban negociaciones de carácter comercial y, al lado de ellas, otra serie de empresas coadyuvan también en forma relevante, en la realización de la exportación: las compañías de seguros, los bancos, los despachos internacionales de información comercial, las empresas de transporte internacional, las agencias publicitarias, los institutos que realizan estudios sobre los mercados, etc.

La utilización de los servicios de las empresas antes mencionadas evitan a los exportadores molestias y gastos, y su contratación es indispensable, como en el caso de una eficiente compañía de embalaje (las compañías aseguradoras no cubren los deterioros causados por un inadecuado embalaje).

El empleo de ciertos tipos de empresas auxiliares es obligatorio, como en el caso de los bancos y compañías de seguros.

Una buena agencia transportista selecciona la clase de transporte más adecuado, la mejor ruta y puede orientar para que la clasificación de las mercancías, en su caso, permita ahorro en los gastos del transporte.

Es de hacer notar que los agentes expedidores internacionales tienen sumo cuidado en todos los trámites que requiere la exportación, descargando al productor de la mayor parte de trabajos que requiere la misma. En la inteligencia, que el expedidor nunca tiene el carácter de propietario de las mercancías, y su actuación es siempre por cuenta y a nombre del fabricante.

A menudo, las instituciones bancarias y las agencias internacionales de información comercial proporcionan referencias respecto de la solvencia de clientes potenciales. También, con frecuencia, los factores permiten a los exportadores disponer de liquidez desde el momento en que inician las exportaciones (26).

Se concluye que la disposición de las mencionadas empresas facilita el camino de la exportación, permitiendo que la empresa productora dedique más recursos a su real misión: producir mercancías exportables. Y, en el caso de exportadores poco experimentados, es recomendable el empleo de empresas auxiliares de confianza.

CONCLUSIONES

CAPITULO QUINTO

PRIMERA.- En nuestro país la organización administrativa de la exportación está a cargo de Secretarías de Estado y Organismos del Sector Paraestatal, también la promueven Organizaciones de la Iniciativa Privada.

Son varias las Secretarías que participan, en la exportación; sin embargo, dos son las que tienen el mayor número de atribuciones: la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre todo la primera que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Ley de Comercio Exterior, dicha dependencia tiene a su cargo el control fundamental de la exportación.

SEGUNDA.- El Reglamento Interior vigente de la SECOFI encomienda la atención de la exportación, principalmente, a la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales y a la Subsecretaría de Comercio e Inversión Extranjera. Las Direcciones Generales que tienen las atribuciones sobre la materia son: de Política de Negociaciones Comerciales Internacionales ; de Soporte Jurídico de Negociaciones; de Servicios al Comercio Exterior; de COMPEX, proyectos Agroindustriales y de Servicios; y de Promoción Externa y Proyectos de Manufactura. Aun cuando al momento de concluir esta tesis no se ha expedido el respectivo acuerdo de adscripción consideramos que, por el tipo de atribuciones conferidas, las dos primeras Direcciones dependerán de la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales y las otras tres a la Subsecretaría de Comercio Exterior e Inversión Extranjera.

En el referido Reglamento fueron creadas tres unidades a las que también se les otorgó atribuciones de comercio exterior: Unidad de Seguimiento a las Negociaciones Multilaterales, Bilaterales y Trilaterales; Unidad de Negociaciones y Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales. Esta última tiene la importante

atribución de conocer, tramitar y resolver los procedimientos administrativos de investigación respecto a prácticas desleales del comercio internacional, así como sancionar, en su caso; las infracciones cometidas a la Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, en la esfera de su competencia.

TERCERA.- En la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las unidades administrativas que intervienen en el aspecto tributario aduanero del comercio exterior son: la Administración General de Auditoría Fiscal Federal; la Administración General Jurídica de Ingresos y la Administración General de Aduanas, muchas atribuciones que antes eran de la competencia exclusiva de esta última (cuando se le denominaba Dirección General) actualmente la desempeñan las otras dos.

Consideramos que a los servidores públicos de las tres Administraciones Generales encargadas del desempeño de atribuciones propias de la aduana, se les debe retribuir decorosamente y preparar eficientemente, pues de no proceder así, continuarán los hechos de corrupción que se han tratado de erradicar.

El nombramiento de los puestos más importantes de lo que fue la Dirección General de Aduanas, inclusive el de Director General, y el de los administradores de las aduanas, con honrosas excepciones, siempre obedeció a razones de carácter político o amistoso; por lo que procede terminar con tan anómala tendencia, pues esas posiciones deben ser ocupadas por profesionistas honestos, estudiosos de la Legislación Aduanera y con experiencia en el ramo.

CUARTA.- Los organismos del sector paraestatal que participan en la exportación son: el Banco Nacional de Comercio Exterior BANCOMEXT y el Banco de México.

QUINTA.- El Banco Nacional de Comercio Exterior es una Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo. Esta institución al hacerse cargo del Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados

FOMEX en 1983 y, posteriormente, el encomendarle la mayoría de las funciones del Instituto Mexicano del Comercio Exterior, al desaparecer éste a fines de 1985, adquirió una gran relevancia, convirtiéndose en el principal promotor del comercio exterior de México.

La Ley Orgánica del Banco fue publicada en el D.O.F. de 20 de enero de 1986, y no obstante lo dispuesto en el Artículo Décimoprimer Transitorio de la Ley de Instituciones de Crédito, no ha sido modificada para ponerla acorde con esa nueva Ley, por lo que procede hacerlo.

En la Iniciativa de la referida Ley Orgánica se insiste sobre la importancia que se le debe dar al comercio exterior, pero sobre todo, al fomento de las exportaciones.

BANCOMEXT funge como coordinador del financiamiento al comercio exterior, actividad que lleva a efecto por medio de las funciones básicas de asesoría y de ejecución, apoyándose las actividades vinculadas con la venta de productos mexicanos en otros países, desde la inversión hasta la comercialización.

En síntesis, las actividades que desempeña dicho banco son: de promoción; de financiamiento; encaminadas a motivar a empresarios extranjeros para que inviertan a México; tendientes a proporcionar un Seguro al exportador y de prestación de servicios al mismo.

SEXTA.- El Banco de México es un Organismo Público Descentralizado, con personalidad y patrimonio propios y constituye el Banco Central del país. En la exportación de algunos metales que requieren el permiso de la SECOFI, se necesita la previa opinión de dicho organismo.

SEPTIMA.- El Instituto Mexicano de Comercio Exterior fue un organismo descentralizado que tuvo como finalidad la promoción del comercio exterior del país, dándole primordial importancia a la exportación de productos nacionales.

Dicho instituto prometía ser un buen organismo auxiliar del mencionado comercio; sin embargo, por razones desconocidas fue abrogada la Ley que le había dado existencia, decisión que terminó con 15 años de inversiones, trabajos y esfuerzos.

OCTAVA.- Entre los organismos de la iniciativa privada que tienen relaciones con la exportación encontramos los siguientes:

Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana ANIERM, que constituye un organismo no lucrativo, de afiliación voluntaria y especializado en comercio.

Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos CONCAMIN.

Cámara Nacional de la Industria de Transformación CANACINTRA.

Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo CONCANACO SERVYTUR.

Estos tres organismos se han creado y funcionan de conformidad con la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria. En materia de comercio exterior presta a sus asociadas, a través de direcciones o gerencias, servicios de información y asesoría sobre: estadísticas, trámites aduaneros; tramitación de permisos de exportación ante las dependencias correspondientes; financiamiento a la exportación, etc.

Es notoria también la participación en la exportación de la Coordinadora de Organismos Empresariales en Comercio Exterior COECE.

NOVENA.- Es de lamentarse que ni las Secretarías de Estado, Entidades Pa-

raestatales y Organismos de la Iniciativa Privada cuentan con una escuela o instituto, en donde se estudien las carreras de Licenciado en Comercio Exterior y Licenciado en Vista Aduanal, tampoco disponen de bibliotecas en donde los estudiosos del Derecho Aduanero puedan realizar sus investigaciones, pues las que funcionan tienen revistas y folletos sobre diversos temas del referido comercio, pero carecen de estudios sistematicos, sistematizados y amplios sobre esa importante disciplina.

NOTAS DEL CAPITULO QUINTO

- (1) Francisco GRANELL TRIAS. La exportación y los mercados internacionales, 4ª edición Editorial Hispano Europea, S.A., Barcelona, España, 1984. Pág. 343.
- (2) JETRO (Organización de Comercio Exterior de Japón). El Mercado Japonés, Un Compendio de Información Para el Exportador en Potencia, Tokio, 1991.

En nuestro país según hemos señalado en el subinciso E (denominado "Leyes y Decretos que fomentan y promueven las exportaciones") del inciso 3 del Capítulo Segundo, se estimula al sector exportador mediante mecanismos o programas como: la devolución de impuestos de importación a los exportadores Draw Back; Programas de Importación Temporal para producir artículos de Exportación PITEX; Empresas de Comercio Exterior ECEX y empresas Altamente Exportadores ALTEX.

- (3) Gabino FRAGA. Derecho Administrativo, vigésimoséptima edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988, Pág. 165.
- (4) Andrés SERRA ROJAS. Derecho Administrativo, Décimasegunda Edición, tomo primero, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988, Pág.499.
- (5) Miguel ACOSTA ROMERO. Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, Décima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991, Pág. 116. Sobre la Administración, la descentralización, la lucha política y la soberanía nacional, CFR MAURICE MAURIU, Principios de Derecho Público y Constitucional, 2ª Ed. Instituto Editorial Reus, Madrid, 1927, Págs. 269 y siguientes.
- (6) Miguel ACOSTA ROMERO. Ob. Cit. Pág. 120.
- (7) Ibid. Pág. 137.
- (8) Jorge WITKER y Gerardo JARAMILLO. Ob. Cit. Pág. 109 y siguientes.
- (9) Ibid. Pág. 109.
- (10) Periodico EL Economista . Febrero 19 de 1993, Pág. 26.

- (11) Walter ASTIE BURGOS. " El TLC y el medio ambiente", Examen, año 4, número 46, marzo de 1993, México, Pág. 38.

Es de hacer notar que Estados Unidos no es tan cuidadoso en lo que respecta a la protección del medio ambiente, baste citar la salinidad de las aguas del Río Colorado provenientes de ese país que con tanta frecuencia han dañado el Valle agrícola de Mexicali B.C,

- (12) Miguel ACOSTA ROMERO. Derecho Bancario, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1991, Pág. 302 y siguientes.
- (13) Alfredo PHILLIPS OLMEDO. "El Banco Nacional de Comercio Exterior: Desarrollo Presente y Futuro", en Medio Siglo de Financiamiento y Promoción del Comercio Exterior de México. Volumen I, Banco Nacional de Comercio Exterior-El Colegio de México, 1987, Pág. 16.
- (14) Alfredo PHILLIPS OLMEDO. Ob. Cit. Pág. 24.
- (15) Centro de Servicios al Comercio Exterior SECOFI-BANCOMEXT. Catálogo de Productos y Servicios, 15 febrero 1993.
- (16) BANCOMEXT. Enlace con la comunidad de Comercio Exterior, N°. 36, Vol. IV, año 3, diciembre de 1992, Pág. 12
- (17) Miguel ACOSTA ROMERO. Derecho Bancario, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1991, Pág. 232.
- (18) El Sol de México, Suplemento Especial México Exporta, "Que es la ANIERM", 20 de marzo de 1989, México, Pags. 8, 9 y 12.
- (19) Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana. Estructura orgánica, delegaciones regionales, servicios, logros. ¿Que es Anierm?
- (20) Datos obtenidos con el Lic. Hector Miguel Castro Faz, Jefe del Departamento Jurídico de CAAAREM. Entrevista efectuada el día 2 de abril de 1993.
- (21) Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos. ¿Que es CONCAMIN? No-

viembre de 1992, México.

- (22) Cámara Nacional de la Industria de Transformación. Qué es y quienes forman CANACINTBA, junio de 1992, México, Pág. 28.
- (23) Cámara Nacional de la Industria de Transformación. Ob. cit. Págs 19 y 29
- (24) Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo. ¿Qué es CONCANACO SER-VITUR? 1992, México, Pág. 9.
- (25) Francisco GRANELL TRIAS. Ob. Cit. Págs. 343, 344 y 345.
- (26) Expone Francisco Granell Trias que: "El cobro a través de factores, formula muy desarrollada en los Estados Unidos, está ahora comenzando a utilizarse en una serie de países. En el "factoring", el vendedor cede al factor sus cuentas cobrables con clientes extranjeros. El sistema es aplicable a exportaciones de bienes de consumo y algunos productos agrícolas. El factor, a cambio de una comisión, queda convertido en el agente de crédito y cobro del exportador, tomando a su cargo el riesgo de insolvencia del comprador; pero no otros riesgos de cobro (ni pago parcial por diferencias de calidad, retraso en los envíos, etc.)". Ob. Cit. Pág. 278.

APENDICE

LA EXPORTACION MEXICANA EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

En los momentos de escribir esta última parte de nuestra tesis, las Comisiones de Canadá, Estados Unidos y México, aún siguen discutiendo los acuerdos paralelos o complementarios del Tratado de Libre Comercio (en idioma inglés: North American Free Trade Agreement NAFTA) relacionados con las cuestiones laborales, del medio ambiente y salvaguardas, calculándose que estarán finiquitados en el mes junio del año en curso (1993).

Fue tanta la publicidad vertida sobre las ventajas que para México traerá la concertación de dicho acuerdo que ahora, ante las manifestaciones en contra del mismo dentro de los Estados Unidos, han surgido la confusión y la desconfianza en muchos sectores de la sociedad mexicana, sosteniendo algunos de ellos que se ha empleado la manipulación colectiva, ocultándose algo importante que con el transcurso del tiempo tendrá que saberse.

Las asimetrías económicas y los diferentes sistemas jurídicos de los tres países, de origen anglosajón por un lado y romano, por el otro, motivaron que la elaboración del documento no fuera empresa fácil, concluyéndose dada la buena voluntad de los gobiernos que no escatimaron tiempo, dinero ni recursos humanos, participando en la misma expertos en las diferentes áreas de concertación; sin embargo, no se ha hecho justicia a los mexicanos especialistas en Derecho Aduanero, que intervinieron en tan delicada tarea.

De ratificarse por los organismos legislativos de los tres países, el Tratado entrará en vigor, como se tiene previsto, el día 1º de enero de 1994, y tendrá no tan solo repercusiones en la vida económica de los mexicanos, sino en otras esferas de los mismos, pues además de los comerciales fueron negociados otros temas a los que más adelante aludiremos.

En este Apéndice no es nuestra intención referirnos a las variadas e inconci-

liables versiones que sobre el acuerdo se escuchan diariamente en todos los rincones del país, tampoco podemos hacer un análisis exhaustivo del mismo, sino que nos concretaremos a mencionar las disposiciones relacionadas con las exportaciones mexicanas que tienen repercusiones relevantes. Previamente expondremos los rasgos fundamentales del Tratado, así como la estructura del mismo.

GENERALIDADES

Un acuerdo o tratado comercial puede ser bilateral o multilateral entre los Estados y tiene como objeto primordial la armonización de los intereses de los nacionales de las partes contratantes, así como el aumento de los intercambios comerciales.

El tratado de Libre Comercio consiste en el acuerdo entre dos o más Estados para eliminar barreras a trabas comerciales entre ellos, principalmente, las arancelarias y las no arancelarias.

La fuerza de un tratado internacional y, por ende, de un tratado de libre comercio, se fundamenta en que pertenece al Derecho Internacional y está incluido en las legislaciones internas de los Estados signatarios, en nuestro país en lo ordenado por el artículo 133 de la Constitución.

El acuerdo celebrado entre México, Estados Unidos y Canadá se le denomina: Tratado de Libre Comercio de América del Norte; Tratado Trilateral de Comercial o simplemente Tratado de Libre Comercio TLC y fue suscrito por los Presidentes de los dos primeros países y por el Primer Ministro del Tercero, el día 17 de diciembre de 1992.

En el tratado que nos ocupa, además de los temas estrictamente comerciales se negociaron otros nuevos, entre los que encontramos los siguientes: reglas de origen, inversión, servicios financieros, entrada temporal de personas de negocios, compras del sector público, propiedad intelectual, etc., temas que tienen mucha relevancia en la concepción moderna del comercio, además de la disminución de las barreras arancelarias y no arancelarias.

Los beneficios que con la celebración del Tratado pretende obtener nuestro país son, principalmente, los de aumentar: las exportaciones, las inversiones, los empleos, los salarios y recibir de los socios comerciales una importante transferencia de tecnología.

De conformidad con la versión oficial la razón y conveniencia para la celebración del tratado es que el comercio con Estados Unidos siempre ha ocupado un lugar preponderante, así tenemos que en el año de 1890, el 69% de nuestras exportaciones tenían como destino el mercado de dicho país y de éste provenían más de la mitad de nuestras importaciones. Cien años después, en 1990, el 73% de las exportaciones, incluyendo la maquila, fueron enviadas al vecino del Norte; empero, aún muchos productos nacionales tienen dificultades para su ingreso al mismo.

Canadá actualmente también es un importante socio comercial de México.

Los principales productos que México exportó a Estados Unidos en 1990, por su valor, fueron los siguientes: combustibles y aceites minerales, vehículos, turbinas y artefactos mecánicos, material eléctrico, legumbres y hortalizas.

Los productos que actualmente tienen barreras arancelarias para ingresar a Estados Unidos, pero que al entrar en vigor el TLC serán eliminadas gradualmente son: tabaco, calzado, brandy, repuestos para pluma, puros, vasos de vidrio, textiles, melones y jugo congelado de naranja.

Las barreras denominadas "no arancelarias" consisten en cuotas y restricciones sanitarias. Los productos sujetos a cuotas en su exportación a Estados Unidos son: siderúrgicos, textiles, lácteos (cajeta, mantequilla, quesos), azúcar y derivados, chocolate, cacahuete, algodón y escobas de mijo. Como ejemplo de las restricciones sanitarias, aplicadas en forma injustificada, tenemos el caso del aguacate: nuestro país lo exporta a Europa, pero no al vecino del Norte, en virtud de que hace varios años sufrió la plaga del gusano barrenador, y aunque fue erradicada, todavía perdura la restricción.

Las exportaciones mexicanas al Canadá fueron en el año de 1990 de 1730 millones de dolares canadienses. México es el primer proveedor de dicho país en varias mercancías, entre los que encontramos los receptores de T.V., algunos productos químicos, productos hortifrutícolas y tequila.

Como la competencia internacional a través del tiempo se agudiza los países han optado por agruparse para así sumar esfuerzos, pues los que no lo hagan quedarán rezagados, es por ello que los tres que conforman la América del Norte han decidido crear la Zona de libre Comercio más grande del mundo con cerca de 360 millones de habitantes y un producto interno bruto de seis millones de millones de dólares.

Para la negociación del Tratado en nuestro país fue creada la Comisión Intersecretarial del Tratado de Libre Comercio, la que estuvo compuesta por representantes de las Secretarías de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, del Trabajo y Previsión Social, del Banco de México y la Oficina de la Presidencia de la República. Otras Secretarías participaron conforme fueron negociándose temas de su competencia.

Fue instalado un Consejo Asesor por parte del Gobierno de México integrado por representantes de los sectores laboral, agropecuario, empresarial y de las más importantes Universidades e Instituciones de Educación Superior.

También se trabajó permanentemente con los representantes de los sectores productivos del país, agrupados en la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior CoECE, los que presentaron 180 trabajos sectoriales.

ESTRUCTURA DEL TRATADO.- El texto íntegro del documento ha sido publicado por la SECOFI en dos tomos. El primero consta de 22 capítulos comprendidos en ocho partes que son las siguientes: Aspectos Generales; El comercio de bienes; Las barreras técnicas al comercio; Las compras del sector público; Inversión, servicios y asuntos relacionados ; Propiedad intelectual; Disposiciones administrativas e institucionales y, la última que incluye disposiciones varias. El tomo dos comprende las notas; un extenso anexo que contiene disposiciones para la interpretación de las reglas de origen, y una última parte de siete anexos con las reservas y excepciones que fueron formuladas por los tres países respecto de los capítulos de inversión, servicios financieros y de comercio transfronterizo de servicios.

De conformidad con el gobierno mexicano, en las negociaciones, siete eran los principios rectores sobre los que debería sustentarse el Tratado, siendo ellos los siguientes:

Primero.- La liberación del comercio en bienes, servicios y flujos de inversión debería efectuarse con estricto respeto a lo señalado por nuestra Carta Magna.

Segundo.- El tratado debería ser compatible con el contenido del artículo XXIV del GATT y, para ello, tendría que cubrir una parte sustancial de los intercambios que efectuarían los países contratantes y no elevar barreras respecto del comercio extrarregional.

Tercero.- La necesidad de la fijación de plazos adecuados para la eliminación gradual de los impuestos, evitándose desquiciamiento en la actividad productora

del país.

Cuarto.- El tratado debería impedir que las normas y estándares técnicos, necesarios para la preservación de la salud y de los derechos del consumidor, así como el medio ambiente, se convirtieran en barreras no arancelarias para las exportaciones mexicanas.

Quinto.- La urgencia del establecimiento de reglas de origen diáfanos que, a la vez que promovieran la competitividad de la región e impedirían la triangulación, tuvieran congruencia con las realidades de la globalización y los requerimientos del comercio extrarregional.

Sexta.- La inclusión de disposiciones precisas, a fin de evitar el uso de subsidios que distorsionaran al comercio o afectaran las condiciones de competencia.

Séptimo.- La creación de un mecanismo efectivo y expedito con la finalidad de solucionar las controversias.

Al concluir las negociaciones realizadas por los tres países el titular de la SECOFI, ante la Cámara de Senadores manifestó que los anteriores principios rectores planteados por México, se habían cumplido cabalmente, obteniéndose un Tratado que reconocía las asimetrías entre las partes contratantes, comprensivo, de aplicación gradual y, desde luego, apegado a nuestra Carta Magna.

NORMATIVIDAD DE LAS EXPORTACIONES.

Disposiciones relativas a las exportaciones las encontramos en todo el tratado, pero es en la segunda parte, que trata sobre el comercio de bienes, en donde se encuentran el mayor número, dicha parte comprende del Capítulo III al Capítulo VIII.

A continuación, tomando en cuenta la exposición que el Titular de la SECOFI realizó ante la Comisión de Comercio de la Cámara de Senadores el día 14 del mes de agosto de 1992, hemos de referirnos, concretamente, a las disposiciones importantes que, respecto a las exportaciones mexicanas, encontramos en la referida parte del Tratado.

La liberación del comercio de mercancías estará sujeta a los tres temas básicos siguientes: eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, reglas de origen y procedimientos aduanales (capítulos III, IV y V).

Eliminación de barreras arancelarias.- Fueron acordados cuatro plazos para la desgravación arancelaria, teniéndose como base los niveles que regían el día 1° de julio de 1991

Un primer grupo de mercancías quedará libre de impuestos el día en que inicie el Tratado. 7,300 fracciones arancelarias de los Estados Unidos están comprendidas en dicho grupo, de las que 4,200 corresponden a la consolidación del Sistema Generalizado de Preferencias; luego, muchas exportaciones mexicanas no tendrán el obstáculo arancelario. En el año 1991, las exportaciones a Estados Unidos y Canadá de las mercancías que, de inmediato, quedan exentas de impuestos, representaron 84 y 79%, respectivamente, del total de los productos no petroleros enviados a esos países.

Un segundo grupo de mercancías estará sometido a un programa de desgravación gradual que termina el quinto año de vigencia del Tratado. En cuanto al tercer grupo, los impuestos serán eliminados al décimo año y las mercancías comprendidas en el cuarto grupo tendrán una desgravación más lenta, que terminará en el decimoquinto año, permitiendo un periodo de ajuste prolongado, a fin de evitar desequilibrios sectoriales.

El Tratado, en el artículo 314, prohíbe establecer impuestos a la exportación, exceptuándose cuando los mismos también se apliquen a los bienes destinados al

consumo interno. Son previstas algunas excepciones que permitirán a nuestro país la aplicación de impuestos a la exportación para hacer frente a situaciones de escasez grave de alimentos y de bienes de consumo básico.

Reglas de Origen.- Estas definen los requisitos que, respecto de las mercancías, tienen que cumplirse para poder disfrutar del régimen arancelario preferencial del Tratado. Fueron definidos y acordados tres criterios para la determinación del origen.

En el primer criterio se dispone que un bien será considerado de la región cuando sea producido totalmente en el territorio de alguna, o algunas de las partes.

El segundo criterio, al que se le conoce como cambio de clasificación arancelaria, establece el proceso mínimo de transformación que deberán sufrir los insumos, para que el bien final se le considere como originario de la región. Este criterio está fundamentado en el Sistema Armonizado, del que son signatarias las partes contratantes.

El tercer criterio está basado en el requisito de contenido regional, el que podrá calcularse por el método de valor de transacción o por el método denominado de costo neto.

De gran relevancia es el aspecto técnico que consiste en el mecanismo de devolución de aranceles sobre insumos incorporados a los productos de exportación. Tiene que evitarse, por un lado, que países no miembros sean beneficiarios indirectos de la desgravación arancelaria, por medio de un mecanismo de devolución de aranceles de insumos extraregionales y, para lograrlo, fue acordada la eliminación de los mecanismos de devolución de aranceles en el año 2001, respecto de los productos exportados que sí cumplan con las reglas de origen. Por otro lado, en relación con los productos que no cumplan con la regla de origen y, por consiguiente, no disfruten del trato preferencial, al finalizar un período de gracia de 7 años, deberá modificarse el mecanismo de devolución de aranceles.

les, con la finalidad de impedir que su utilización derive en incentivos que distorsionen a la exportación.

Operación Aduanera.- A fin de asegurar que únicamente sea otorgado trato arancelario preferencial respecto de los bienes que cumplan con las reglas de origen; que los exportadores y productores de las partes obtengan certidumbre y simplificación administrativa; que los trámites aduaneros sean agilizados y de que el costo de los mismos sea mínimo, el Tratado contiene disposiciones en materia aduanera, algunas de las cuales son las siguientes:

- Establecimiento de reglamentos uniformes que asegurarán la aplicación, administración e interpretación precisa de las reglas de origen.

- Será establecido un certificado de origen uniforme para los tres países. Con fundamento en dicho documento, que deberá expedirse por el exportador, los importadores deberán declarar que las mercancías son susceptibles de preferencia arancelaria.

- Establecimiento de reglas, tanto para importadores y exportadores, como para las autoridades aduaneras, relativas a la verificación del origen de los bienes.

- Tratando de dar certidumbre y seguridad jurídica al proceso de exportación, las autoridades aduaneras del país importador podrán expedir dictámenes previos sobre el origen de los bienes.

- Establecimiento de un mecanismo de cooperación aduanera que tenga por objeto asegurar que sean interpretadas y aplicadas con uniformidad las reglas de origen; el intercambio de información estadística, así como la creación de un esquema de consultas y resolución de diferencias.

OTROS SECTORES,- El Tratado, además de los temas generales de libera-

ción comercial, reglas de origen y procedimientos aduanales, contiene disposiciones específicas relativas a los sectores textil, automotriz, agropecuario y energético que, dadas sus características e importancia, se les tuvo que dedicar secciones especiales.

Sector Textil.- Las disposiciones relacionadas a textiles y prendas de vestir tendrán prevalencia sobre las del Acuerdo Multifibras y otros convenios internacionales sobre comercio de productos textiles, respecto de los que las partes contratantes sean miembros.

El Convenio Bilateral Textil entre nuestro país y los Estados Unidos signado en Mazatlán, el 13 de febrero de 1988, se dará por terminado en la fecha de entrada en vigor del Tratado. Con ésto, quedarán de inmediato, eliminadas todas las cuotas de los artículos textiles y de la confección que México exporta y cumple con las reglas de origen, beneficiándose más del 90% de nuestras ventas al país vecino del Norte.

Con el Tratado, en materia textil, nuestro país garantizará un acceso permanente a un mercado más de 1000% mayor que el nuestro.

Sector Automotriz.- Al entrar en vigor el Tratado, Estados Unidos tendrá que eliminar totalmente los aranceles de los autos. Respecto a los camiones ligeros reducirá, inmediatamente, los impuestos a la importación de 25 a 10 por ciento, eliminándolo después en el término de 5 años. En cuanto a los camiones pesados, tractocamiones y autobuses, la desgravación se efectuará en diez años en los tres países.

Al iniciarse la vigencia del Tratado cerca del 81% de las autopartes mexicanas exportadas a Estados Unidos serán desgravadas totalmente; alrededor de 18% serán desgravadas en un plazo de cinco años, y únicamente 1% en un término de diez años.

Tratándose de la industria maquiladora de exportación, podrá integrarse a la industria automotriz del país en vista de que será clasificada como industria proveedora nacional, o sea, que las ventas de los proveedores establecidos bajo el régimen de la industria maquiladora, serán contabilizados dentro de la industria terminal como compras domésticas.

Sector Agropecuario.- El Tratado establece compromisos bilaterales entre México y Estados Unidos y Canadá. En los dos casos son reconocidas las diferencias estructurales de las secciones agropecuarias, incluyéndose un mecanismo transitorio especial de salvaguarda.

Estados Unidos eliminará, desde el primer día de vigencia del Tratado, los impuestos relativos a productos que constituyen el 61% del valor de las exportaciones mexicanas, entre los que encontramos todas las flores y plantas de ornato, con excepción de las rosas, ganado bovino en pie, miel de abeja y nueces. Asimismo, en cinco años desgravará productos que representan el 6% de exportaciones en que México tiene gran potencialidad productiva; naranja, mango, aceitunas, jugo de piña, etc. Por último, dicho país eliminará impuestos a productos que constituyan el 28% del valor de nuestras exportaciones en un plazo de 10 años y otro 5% en quince años.

Con Canadá se negoció que el 88% de nuestras exportaciones sean desgravadas inmediatamente; el 5% en cinco años y el 7% en diez años.

En cuanto a los subsidios a la exportación fue acordado suprimirlos, con excepción de los necesarios para compensar los otorgados a las importaciones de países que no son partes.

Sector Energético.- En el TLC los tres países confirman un Pleno respeto a sus respectivas Constituciones y se establecen los derechos y obligaciones de los mismos referentes al petróleo crudo, gas, productos refinados, petroquímicos, básicos, carbón, electricidad y energía nuclear.

En materia de energía son incorporadas y desarrolladas las disciplinas del GATT relativas a las restricciones cuantitativas a la importación y exportación, en tanto sean aplicadas al comercio de bienes energéticos y petroquímicos básicos.

En el artículo 604 se establece que: "Ninguna de las Partes podrá adoptar ni mantener gravamen, impuesto o cargo alguno sobre la exportación de ningún bien energético o petroquímico básico a territorio de otra Parte, a menos que dicho gravamen, impuesto o cargo se adopte o mantenga sobre: a) la exportación de dicho bien a territorio de todas las otras Partes; y b) dicho bien, cuando esté destinado al consumo interno"

Respecto de nuestro país fue convenido que para los bienes energéticos y petroquímicos serán mantenidos los permisos de importación y exportación, pudiéndose realizar su comercio únicamente a través de la Comisión Federal de Electricidad o de PEMEX y sus empresas.

Repercusiones del Tratado de Libre Comercio en el Sistema Aduanero Mexicano.- Una vez que el Senado apruebe el Tratado, el Poder Ejecutivo debe promulgar el Decreto respectivo mediante el que se declare obligatorio su acatamiento en toda la República Mexicana, adquiriendo así la jerarquía de ley nacional. Lo anterior trae como consecuencia que varios ordenamientos legales tienen que adecuarse a dicho acuerdo, entre los que incluimos a las Leyes en materia aduanera:

- A la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior consideramos que deben incluirse normas específicas sobre Reglas de Origen, que eviten confusiones y erróneas aplicaciones de las mismas.

- Por lo que respecta a las Leyes del Impuesto General de Importación y del Impuesto General de Exportación que contienen las Tarifas de Importación y de Exportación, procede que a éstas se les agregue una columna en la que se espe-

cifique el tratamiento a que estarán sujetas las mercancías comprendidas en las fracciones con motivo del TLC. Si las tarifas de los tres países están basadas en el Sistema Armonizado, lo ideal sería que a nivel fracción hubiera coincidencia en cuanto al número de dígitos y a las mercancías comprendidas en las mismas, lo que evitaría problemas de carácter técnico arancelario (La Tarifa de Estados Unidos contiene 10 dígitos, 2 de ellos utilizados para fines estadísticos).

- En el D.O.F. de 20 de julio de 1992, con miras al funcionamiento del TLC fue publicada la reforma a los artículos 48 a 55-E de la Ley Aduanera. Con dicha medida se adoptó el sistema de valor del GATT, o sea, el valor de transacción, para calcular los impuestos ad-valorem que deben cubrirse en la importación, homologándose así la técnica aduanera mexicana con la que rige en los Estados Unidos y Canadá.

La Ley antes mencionada debe ser analizada detenidamente en su articulado, a fin de evitar contradicciones con las disposiciones del Tratado.

- La liberación de impuestos traerá como consecuencia que la industria maquiladora de exportación pueda vender en el territorio nacional sus productos sin restricción alguna y sin el pago de impuestos, lo que será benéfico para todas aquellas maquiladoras que califiquen en los términos del TLC.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- De entrar en vigor el Tratado de Libre Comercio nuestro país tendrá indiscutibles beneficios como los de aumentar: las inversiones, los empleos, los salarios y, desde luego, la exportación de mercancías nacionales. También se recibirá de los socios comerciales una importante transferencia de tecnología.

SEGUNDA.- El Tratado obligará en México a los productores, comerciantes, trabajadores y a quienes ofrecen servicios a buscar la superación tanto en calidad como en buenos precios, ya que tendrán que competir con los mejores exportadores de América del Norte.

TERCERA.- El temor de ciertos grupos norteamericanos en el sentido de que, aprovechando la mano de obra barata, gran cantidad de factorías vendrán a instalarse en México es relativo, ya que no contamos con obreros calificados y técnicos especializados que de un día para otro se hagan cargo de sofisticadas maquinarias electrónicas, delicadas herramientas de precisión y modernas actividades científicas.

En cuanto al problema de la no exigencia del cumplimiento de las normas de protección del medio ambiente en nuestro país, el acuerdo paralelo correspondiente encontrará la solución al mismo.

CUARTA.- Como además de los temas estrictamente comerciales fueron negociados otros de diversa índole, México abre las puertas a los norteamericanos y canadienses con serias repercusiones para el mismo, sobre todo en el marco legal, en que deben efectuarse las modificaciones pertinentes, a fin de que las leyes secundarias tengan congruencia con el Tratado.

QUINTA.- Con el tratado aumentará no tan solo la dependencia comercial de México respecto de Estados Unidos, sino también la economía y la política; por lo que no debe descuidarse el mercado diversificado.

SEXTA.- Hemos sido partidarios del libre comercio por los buenos resultados que su implantación ha tenido en otras regiones del mundo; mas, en el caso concreto de México, por su diversas potencialidades, no es la única vía para llegar a su pleno desarrollo económico, pues también existen otros caminos en que, desde luego, el esfuerzo de todos los mexicanos será la clave par lograrlo.

LEGISLACION CONSULTADA

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 131 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR (LEY DE COMERCIO EXTERIOR).

LEY ADUANERA.

LEY DEL IMPUESTO GENERAL DE EXPORTACION.

LEY DEL IMPUESTO GENERAL DE IMPORTACION.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1992.

LEY FEDERAL DE DERECHOS.

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.

LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.

LEY DE COORDINACION FISCAL.

LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCION Y SERVICIOS.

LEY DEL IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHICULOS.

LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION.

LEY DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO.

LEY SOBRE DISPOSICIONES ESPECIALES PARA EL SERVICIO DE CABOTAJE INTERIOR

DEL PUERTO Y FLUVIAL DE LA REPUBLICA.

LEY FEDERAL DE METROLOGIA Y NORMALIZACION.

LEY DE SANIDAD FITOPECUARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION DEL AMBIENTE.

LEY GENERAL DE SALUD.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL.

LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA.

LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO.

LEY ORGANICA DEL BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, S.N.C.

LEY ORGANICA DEL BANCO DE MEXICO.

DECRETO QUE ESTABLECE LA DEVOLUCION DE IMPUESTOS DE IMPORTACION A LOS EXPORTADORES.

DECRETO QUE ESTABLECE PROGRAMAS DE IMPORTACION TEMPORAL PARA PRODUCIR ARTICULOS DE EXPORTACION.

DECRETO PARA REGULAR EL ESTABLECIMIENTO DE EMPRESAS DE COMERCIO EXTERIOR.

DECRETO PARA EL FOMENTO Y OPERACION DE LAS EMPRESAS ALTAMENTE EX-

PORTADORAS.

REGLAMENTO DE LA LEY ADUANERA.

REGLAMENTO DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCION Y SERVICIOS.

REGLAMENTO PARA LA NAVEGACION DE CABOTAJE.

REGLAMENTO DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA.

REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE SALUD.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE PESCA.

REGLAMENTO INTERIOR DE SECRETARIA DE SALUD.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE PESCA.

REGLAMENTO ORGANICO DEL BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR.

CODIGO ADUANERO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ABROGADO).

LEY ADUANAL DE 30 DE DICIEMBRE DE 1929 (ABROGADA).

LEY ADUANAL DE 19 DE AGOSTO DE 1935 (ABROGADA)

TARIFA DEL IMPUESTO DE EXPORTACION DE 12 DE JUNIO DE 1917.(ABROGADA).

TARIFA DEL IMPUESTO DE EXPORTACION DE 14 DE JUNIO DE 1939 (ABROGADA).

TARIFA DE EXPORTACION DE 18 DE NOVIEMBRE DE 1947 (ABROGADA).

TARIFA DE EXPORTACION.- D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1957 (ABROGADA).

TARIFA DE EXPORTACION.- D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1974 (ABROGADA).

DECRETO DE CONTROL DE CAMBIOS (ABROGADA).

BIBLIOGRAFIA GENERAL

A.- LIBROS

1.- ACEVEDO GARAT, Miguel et al.

"El Comercio Exterior de México". Tomo III, Siglo veintiuno, Coeditores Instituto Mexicano de Comercio Exterior y la Academia de Arbitraje y Comercio Internacional, Mexico, 1982

2.- ACOSTA ROMERO, Miguel.

"Derecho Bancario". Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1991

3.- ACOSTA ROMERO, Miguel.

"Teoría General del Derecho Administrativo". Primer Curso, Décima Edición, Editorial Porrúa, S.A de México, 1991.

4.- AHUMADA, Guillermo.

"Tratado de Finanzas Públicas", 4ª Edición, Editorial PLUS ULTRA, Buenos Aires, 1969. Obra en dos tomos.

5.- ANDREOZZI, Manuel.

"Derecho Tributario Argentino". Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1951. Obra en dos tomos.

6.- ARELLANO GARCIA, Carlos.

"Derecho Internacional Público". Editorial Porrúa, S.A. México, 1983. Obra en dos tomos.

7.- ARELLANO GARCIA, Carlos.

"La Diplomacia y el Comercio Internacional". Editorial Porrúa, S.A. México, 1980.

8.- BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR. EL COLEGIO DE MEXICO.

"Medio Siglo de Financiamiento y Promoción del Comercio Exterior de México". Talleres de Programas Educativos, S.A. de C.V. México, 1987. Obra en dos tomos.

9.- BERLIRI, Antonio.

"Principios de Derecho Tributario" (Traducido por Fernando Vicente-Arche Domingo). Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1964. Obra en tres tomos.

10.- BIELSA, Rafael.

"Compendio de Derecho Público". Tomo III Derecho Fiscal, Tipográfica Llordén S. de R.L. Buenos Aires, 1952.

11.- BOETA VEGA, Alejandro.

"Derecho Fiscal". Primer Curso, Segunda Edición, Ediciones Contables y Administrativas, S.A. México, 1992.

12.- BONNECASSE, J.

"Introducción al Estudio del Derecho". Traducido de la Tercera edición francesa por el Lic. José M. Cajica Jr. Editorial José M. Cajica Jr. Puebla, México, 1944.

13.- BRIZ ESCRIBANO.

"El ABC del Comercio Exterior Agrario" Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 1988..

14.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio.

"Derecho Constitucional Mexicano". Octava edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1991.

15.- CALAF SOLE, Juan Ramón et al.

"Trámites administrativos en la exportación y en la importación". Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona. 1986

16.- CALZADILLA JIMENEZ, Eziqiuo.

"Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas". Facultad de Derecho, U.N.A.M. Tesis Profesional, México, 1978.

17.- CARDOS DE MENDEZ, Amalia.

"Estudios Indigenistas". Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, México, 1972.

18.- CARMONA LOPEZ, José Manuel.

Análisis Comparativo del Sistema Armonizado y la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera". Escuela Nacional de Capacitación Aduanera., Tesis Profesional, México, 1988.

19.- CARRION TISCAREÑO, Manuel.

"Nociones del Derecho". Ediciones Botas, México, 1974.

20.- CARPIZO, Jorge.

"Estudios Constitucionales". Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.

21.- CARVAJAL CONTRERAS, Máximo.

"Derecho Aduanero". Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1988.

22.- CARVAJAL CONTRERAS, Máximo.

"El Sistema Aduanero Mexicano". Facultad de Derecho, U.N.A.M. Tesis Doctoral, México, 1983.

23.- CASAJUS, Angel et al.

"Medios de Pago en el Comercio Internacional (I)". Banco Exterior de España, Servicio de Estudios Económicos, Madrid, España, 1985.

24.- CASTAÑEDA, Jorge et al.

"Derecho Económico Internacional". Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

25.- SEPULVEDA, César.

"Derecho Internacional". Duodécima edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1981.

26.- CERVANTES ALTAMIRANO, Efrén.

"Apuntes tomados en la Cátedra de Derecho Aduanero". Especialidad en Finanzas Públicas, Facultad de Derecho de la U.N.A.M. 1974.

27.- CHAYET VOLCHANSKI, Isaac.

"El Régimen Aduanal México-Norteamericano". Facultad de Derecho U.N.A.M. Tesis Profesional, México, 1961.

28.- DAMM ARNAL, Arturo.

"En la Antecala del T.L.C.". EDAMEX, México, 1991.

29.- DE FONSECA Fabian y URRITIA Carlos.

"Historia General de la Real Hacienda". Imprenta de Vicente García Torres, México, 1852.

30.- DE LA GARZA, Sergio F.

"Derecho Financiero Mexicano". Sexta edición, Editorial Porrúa, S.A.. México, 1975.

31.- DE LA ROSA ALEMANY, Luis.

"Marketing Internacional". 2ª Edición, Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona, 1985.

32.- DEPARTAMENTO DE ESTADÍSTICA, ARCHIVO Y BIBLIOTECA.

"Tarifa de los Derechos de Exportación que comenzará a regir desde el 1º de julio de 1917". Tipografía de la Oficina Impresora de la Secretaría de Hacienda, Palacio Nacional, México, 1917.

33.- DIAZ DEL CASTILLO, Bernal.

"Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España". Editorial Porrúa, S.A. México, 1974.

34.- DIRECCION DE REGULACION DEL DESPACHO ADUANERO.

"Manual de Procedimientos para la Dirección General de Aduanas". Instituto Nacional de Capacitación Fiscal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1991.

35.- DUBLAN Manuel y LOZANO José María.

"Legislación Mexicana". Colección Completa de las Disposiciones Legislativas, Edición oficial. Varios tomos.

36.- EDITORIAL OLIMPO.

"Diccionario de Pensamientos, Máximas y Sentencias". Segunda Edición, México, 1963.

37.- ENRIGUE LOERA, Jorge.

"Manuel de Introducción a la Legislación Aduanal". Instituto Mexicano de Estudios Fiscales, México, 1974.

38.- FERNANDEZ LALANNE, Pedro.

"Derecho Aduanero". Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1966. Obra en dos tomos

39.- FLORES ZAVALA, Ernesto.

"Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas". Decimoctava edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1977.

40.- FRAGA, Gabino.

"Derecho Administrativo". Vigésimoséptima edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1988.

41.- GARCIA DOMINGUEZ, Miguel Angel.

"Teoría de la Infracción Fiscal". Derecho Fiscal-Penal. Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1982.

42.- GARCIA MAYNEZ, Eduardo.

"Introducción al Estudio del Derecho". Cuadragésimoprimer Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1990.

43.- GARCIA, Trinidad.

"Introducción al Estudio del Derecho". Editorial Porrúa, S.A. México, 1980.

44.- GARZA MERCADO, Ario.

"Manuel de Técnicas de Investigación". Quinta Reimpresión, El Colegio de México, México, 1976.

45.- GIULIANI FONROUGE, Carlos M.

"Derecho Financiero". 4ª Edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1987. Obra en dos tomos.

46.- GONZALEZ, Ariosta D.

"Tratado de Derecho Aduanero Uruguayo". Montevideo, 1962, Biblioteca de Publicaciones oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

47.- GUTIERREZ ARIAS, Alvaro.

"La Nomenclatura Arancelaria de Bruselas en nuestra Ley del Impuesto General de Importación". Facultad de Derecho, U.N.A.M., Tesis Profesional, México, 1975.

48.- GRANELL TRIAS, Francisco.

"La exportación y los mercados internacionales". 4ª edición, Editorial Hispano Europea, S.A. Barcelona, España.

49.- GRIZIOTTI, Benvenuto.

"Principios de Ciencias de las Finanzas". 6ª ed. italiana, traducida por Dino Jarach, Roque Depalma Editor, Buenos Aires, 1959.

50.- GUITRON FUENTEVILLA, Julian.

"Tesis". Promociones Jurídicas y Culturales, S.C. México, 1991

51.- HANEINE, Ernesto.

"Sustitución de Exportaciones". Editorial Diana, México, 1987.

52.- HAURIUO, Maurice.

"Principios de Derecho Público y Constitucional". 2ª Ed. Instituto Editorial Reus, Madrid, 1927.

53.- HASSAK, Kari et al.

"Merceología" (traducida al español por María Teresa Toral). Unión Tipográfica Editorial Hispano Americano, México, 1964. Obra en dos tomos.

54.- HERRERA CANALES, Inés.

"El Comercio Exterior de México". 1821-1875, El Colegio de México, 1977, México.

55.- ITURRALDE SESMA, V.

"Lenguaje Legal y Sistema jurídico". Ed. Tecnos, Madrid, 1991.

56.- JETRO.

"El Mercado Japonés, Un Compendio de Información Para el Exportador en Potencia". Tokio, 1991.

57.- KELSEN, Hans.

"La Teoría Pura del Derecho". Segunda edición, Editorial Nacional, México, 1974.

58.- KEMMIS, Stephen y Mc. TAGGAR, Robin.

"Como planificar la investigación-acción" (Traducida por Ruffo G. Salcedo). 3ª Edición, Editorial Laertes, Barcelona, 1988.

59.- LANZ DURET, Miguel.

"Derecho Constitucional Mexicano". Quinta Edición, Compañía Editorial Continental, S.A. de C.V. México, 1959.

60.- LAPUENTE MORENO, Fermín.

"Introducción al arancel español". Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona, Centro de Estudios de Economía Internacional.

61.- LEGISLATURA XLVI DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.

"Los Presidentes de México ante la Nación". Informes, Manifiestos y Documentos de 1821 a 1966. México, 1966. varios tomos.

62.- LARENZ, Karl.

"Derecho Justo". Fundamentos de Etica jurídica, Civitas, Madrid, 1990.

63.- LERDO DE TEJADA, Miguel

"Comercio Exterior de México desde la Conquista hasta hoy". México, 1853, Reedicción del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., 1967.

64.- LOMELI CERESO , Margarita.

"Derecho Fiscal Represivo". Editorial Porrúa, S.A. México, 1979.

65.- LOUIS, Jean-Victor.

"L' Ordre Juridique Communautaire". 4e edición, Collection.- Perspectives Européennes-Bruselles, 1988.

66.- LE. PAN DE LIGNY, Gerard.

"Manual de Comercio Exterior". (Traducido por José San Miguel Montorio). Ediciones Deusto, Bilbao, España, 1968.

67.- MALPICA DE LA MADRID, José Luis.

¿Que es el GATT? Editorial Grijalvo, S.A. segunda edición, México, 1985.

68.- MARGAIN MANATOU, Emilio.

"Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano". Tercera edición, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1973.

69.- MARTINEZ PEREZ, Carlos.

"El Delito Fiscal". Editorial Montecorvo, S.A. Madrid, 1982.

70.- MARTINEZ VERA, Rogelio.

"La evasión Tributaria". UNAM, Facultad de Derecho, Tesis Doctoral, 1982.

71.- MORENO, José María.

"Manual del Exportador". Segunda edición actualizada, Ediciones Macchi, Buenos Aires-Argentina, 1989.

72.- NASSAR CONTRERAS, Emilio.

"Organismos Económicos Latinoamericanos". Facultad de Derecho, U.N.A.M., Tesis Profesional, México, 1971

73.- NASSIET, Jean-Raymond.

"La Reglamentación Douanière Européenne". Jupiter-Éditions Juridiques Assosieés, Paris, 1988.

74.- NOVOA MONREAL, Eduardo.

"El Derecho como obstáculo al Cambio Social". Sexta Edición, Siglo veintiuno editores, México, 1983.

75.- OCEGUEDA GALLARDO, Ramón.

"Régimen Fiscal de los Puertos Zonas y Perímetros Libres". Facultad de Derecho, U.N.A.M., Tesis Profesional, México, 1963.

76.- OLEA FRANCO, Pedro y SANCHEZ DEL CARPIO, Francisco L.

"Técnicas de Investigación documental". Cuarta Edición, Editorial Esfinge, S.A., México, 1975.

77.- OVILLA MANDUJANO, Manuel.

"Aduanas". Editado por la Escuela Nacional de Capacitación Aduanera, México, 1976.

78.- PAZOS, Luis.

Libre Comercio; México- E.U.A. Mitos y hechos.- Free Trade: México-U.S.A. MYTHS AND FACTS, Edición Bilingüe, Bilingual Edición. Editorial Diana, México, 1990.

79.- POLO BERNAL, Efraín.

"El valor en Aduana". Tomo I, Publicaciones Administrativas y Contables, S.A. México, 1979.

80.- PORRAS Y LOPEZ, Armando.

"Derecho Fiscal". Sexta Edición, Manuel Porrúa, S.A. Librería, México, 1977.

81.- QUEROL, Vicente,

"El Arancel Aduanero Mecanismo de Política Comercial". Editorial Pac, S.A. de C.V., México, 1985.

82.- QUEROL, Vicente.

"Sistema Generalizado de Preferencias". Editorial Guma, México, 1981.

83.- QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia.

"El Comercio Exterior de México". Editorial Porrúa, S.A. U.N.A.M., México, 1989.

84.- REYES VERA, Ramón.

"Curso de Derecho Fiscal". Labor Editorial Laguna, S.A. de C.V., Torreón Coah., México, 1980.

85.- SANCHEZ Ildefonso et al.

"Concepto y Naturaleza Jurídica de las Instituciones Aduaneras". Estudios de Hacienda Pública-Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda Fabrica Nacional de Moneda y Timbre, España, 1974.

86.- SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

"Las relaciones comerciales de México con el mundo: desafíos y oportunidades". México, 1990.

87.- SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

"Tratado de Libre Comercio de América del Norte". Impreso en Corporación Editorial MAC. S.A. de C.V. Obra en dos tomos.

88.- SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

"MEMORIA". S.H.C.P. México, Obra en varios tomos.

89.- SERRA ROJAS, Andrés.

"Derecho Administrativo". Décimasegunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1991. Obra en dos tomos.

90.- SIERRA Carlos J. y MARTINEZ VERA, Rogelio.

"Historia y Legislación Aduanera de México". Dirección General de Prensa, Memorias, Bibliotecas y Publicaciones, Ediciones del "Boletín Bibliográfico" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1958.

91.- SILVA FUENTES, Manuel.

Apuntes dictados en el Curso de Derecho Aduanero. Especialidad de Derecho Financiero, Escuela de Derecho, Universidad Autónoma del Estado de México, 1988.

92.- SILVA FUENTES, Manuel

"La Naturaleza Jurídica de las Funciones del Agente Aduanal". Facultad de Derecho, U.N.A.M., Tesis Profesional, México, 1967.

93.- SAINZ DE BUJANDA, Fernando.

"Hacienda y Derecho". Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1973, Obra en seis tomos.

94.- SAINZ DE ROBLES, F. C.

"Diccionario Español de Sinónimos y Antónimos". Ediciones Aguilar, octava edición-duodécima reimpresión, Madrid, España, 1985.

95.- TABORGA, Huascar.

"Como hacer una tesis". Décima Edición, Editorial Grijalbo, México, 1980.

96.-TARDIFF, Guillermo.

"Historia General de Comercio Exterior Mexicano". Editorial Porrúa, S.A. México, 1968.

97.- TENA RAMIREZ, Felipe.

"Derecho Constitucional Mexicano". Vigésimatercera edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1977.

98.- TORRES GAYTAN, Ricardo.

"Nacionalismo y Desarrollo (Economía política del comercio exterior en México)". Facultad de Economía, U.N.A.M. México, 1988.

99.- TORRES GAYTAN, Ricardo.

"Teoría de Comercio Internacional". Siglo veintiuno editores. Décimotercera edición, 1985.

100.- VALLEJO, Virgilio A.

"Guía para la aplicación de la Nueva definición del valor en aduanas". Edición del autor, México 1992.

101.- VARIOS.

"Aspectos Jurídicos del Tratado de Libre Comercio": Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. México, 1992.

102.- VARIOS.

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada". Colección Popular Ciudad de México Serie Textos Jurídicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México, 1990.

103.- VARIOS.

"La Nueva Ley sobre Comercio Exterior". Barra Mexicana, Colegio de Abogados, Editorial Porrúa, S.A. México, 1987.

104.- VAZQUEZ ARMINIO, Fernando.

"Derecho Mercantil". Editorial Porrúa, S.A. México, 1977

105.- VILLASEÑOR PEREZ, Antonio.

"El Delito de Contrabando". Escuela Libre de Derecho, Tesis Profesional, México, 1973.

106.- VILLORO TORANZO, Miguel.

"Introducción al Estudio del Derecho". Editorial Porrúa, S.A. México, 1990.

107.- VRIES, Barend A. de

"La Experiencia de los países en desarrollo en materia de exportaciones". Editorial Tecnos, Madrid, 1969.

108.- WITKER, Jorge.

"Los Códigos de Conducta Internacional del GATT suscritos por México". Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. México, 1988.

109.- WITKER, Jorge.

"Como elaborar una Tesis de Grado de Derecho". Editorial Pac, S.A. de C.V. México.

110.- WITKER, Jorge..

"Curso de Derecho Económico". Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. México, 1989.

111.- WITKER Jorge y JARAMILLO Gerardo.

"El Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México". Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. México, 1991.

112.- WITKER Jorge y PATIÑO MANFFER, Ruperto.

"La Defensa Jurídica contra prácticas desleales de Comercio Internacional". Editorial Porrúa, S.A. México, 1987.

113.- WITKER Jorge y PEREZ NIETO, LEONEL.

"Aspectos Jurídicos del Comercio Exterior de México". Banco Nacional de Comercio Exterior, México 1976.

114.- YAÑEZ RUIZ, Manuel.

"El Problema Fiscal en las Distintas Etapas de Nuestra Organización Política". Edición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1958. Obras en seis Tomos.

B.- DICCIONARIOS

DICCIONARIO DE LA LENGUA DE LA REAL ACADEMIA.

Vigésima Edición, Editorial Espasa-Calpe, S.A.- Madrid, 1984. Obra en dos tomos.

DICCIONARIO RAZONADO DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA, (de SCRICHE Joaquín). Manuel Porrúa, S.A. Librería, México, 1979, Obra en cuatro tomos.

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA.

Editorial Bibliografía Argentina, S. R. L. Buenos Aires, Argentina, 1961. Obra en varios tomos.

ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA, EUROPEA-AMERICANA.

Hijos de J. Espasa, Editores, Barcelona, 1924.

ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA, EUROPEA-AMERICANA.

Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1968.

GLOSARIO DE TERMINOS ADUANEROS LATINOAMERICANOS.

Editado por la Escuela Interamericana de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas.

GLOSARIO DE TERMINOS INTERNACIONALES DEL CONSEJO DE COOPERACION ADUANERA DE BRUSELAS.

Editado por la Escuela Interamericana de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas.

VOCABULARIO JURIDICO.

Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1961.

C.- REVISTAS Y FOLLETOS.

AGRUPACION DE VISTAS ADUANALES, A.C.- "Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías". México, 1987.

ASOCIACION MEXICANA DE BANCOS.- 1992 Gufa Básica del Exportador Mexicano.

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR:

- **BANCOMEXT Enlace con la comunidad de Comercio Exterior, N° 36, vol. IV, año 3, diciembre de 1992.**

- **CATALOGO de productos y servicios, 15 febrero 1993.**

- **Comercio Exterior. vol. 38, Núm. 1, México, enero de 1988.**

- **Comercio Exterior. vol. 42, Núm. 7, México, julio de 1992.**

- **Comercio Exterior. vol. 43, Núm. 1, México, enero de 1993.**

- **Medidas Comerciales y Aduaneras Internacionales. Año 2, vol. I, Centro de Servicios al Comercio Exterior SECOFI-BANCOMEXT.**

CAMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE TRANSFORMACION- Que es y quienes forman CANACINTRA? junio de 1992.

COMITE EJECUTIVO NACIONAL DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. Exámen, Año 4, número 46, marzo de 1993.

CANACINTRA.- "Semblanza Histórica 1941-1990".

CONFEDERACION DE CAMARAS INDUSTRIALES DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- Que es CONCAMIN? Noviembre 1992, México.

CONFEDERACION DE CAMARAS NACIONALES DE COMERCIO, SERVICIOS Y TURISMO.- Que es CONCANACO SERVITUR? 1992, México.

DIRECCION GENERAL DE ADUANAS.- Conferencias sustentadas por varios exponentes en la Escuela Nacional de Capacitación Aduanera con motivo de la expedición de la Ley Aduanera. Primera Quincena de marzo de 1982, México, D.F.

DIRECCION GENERAL DE ADUANAS.- "Introducción al Sistema Armonizado", México, 1987.

FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION, UNAM.- Consultorio Fiscal, año 6,

número 73, septiembre de 1992, México.

PERSPECTIVAS ECONOMICAS. 1986/número 53.

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DEL ESTADO DE MEXICO. Mayo-Agosto 1980, Año IV, Número 10.

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DEL ESTADO DE MEXICO. Mayo-Agosto 1983. Año VII, Número 18.

SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL:

- "Marco Jurídico y Administrativo de la Inversión Extranjera Directa en México". Cuadernos SECOFI, Editado por el Comité Editorial de la Secretaría.

- "El ABC del TLC".

- ¿Que es el TLC?.

- "Avances en la Negociación del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos". IV, Intervención del Secretario Dr. Jaime Sierra Puche, ante la Comisión de Comercio de la Cámara de Senadores el 11 de abril de 1992.

- "Conclusión de la Negociación del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos". V, Exposición del Dr. Jaime Sierra Puche, ante la Comisión de Comercio de la Cámara de Senadores el 14 de agosto de 1992.

D.- DIARIOS.

Diarios Oficiales.

El Sol de México, marzo 20 de 1989, México, D.F.

Excelsior, marzo 6 de 1991, México, D.F.

El Economista, septiembre 26 de 1991, México, D.F.

Excelsior, diciembre 31 de 1991, México. D. F.

El Financiero, marzo 9 de 1993, México, D.F.

Excelsior, mayo 4 de 1993, México D.F.

INDICE

LA EXPORTACION EN EL DERECHO ADUANERO MEXICANO

	PAG.
INTRODUCCION	III
ABREVIATURAS MAS USUALES	VI

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA EXPORTACION

1.- Pueblos de la Antigüedad	2
2.- España	5
3.- México	7
A.- Epoca Prehispánica.	
B.- Epoca Colonial.	
C.- Epoca Independiente	
D.- Epoca Revolucionaria.	
E.- Epoca Contemporánea.	

Conclusiones	66
Notas.	

CAPITULO SEGUNDO

EL SISTEMA ADUANERO Y LA EXPORTACION EN MEXICO

1.- Fundamentación Constitucional	75
---	----

2.- Tratados Internacionales	92
3.- Legislación Federal	103
A.- Leyes en materia aduanera.	
B.- Leyes u ordenamientos fiscales que contienen disposiciones que rigen en materia aduanera.	
C.- Leyes especiales que contienen disposiciones relacionadas con la materia de Comercio Exterior.	
D.- Abrogación del Decreto de Control de Cambios.	
E.- Leyes y decretos que fomentan y promueven las Exportaciones.	
4.- El concepto de Aduana y de Exportación	143
A.- Concepto de Aduana.	
B.- Concepto de Exportación.	
5.- Elementos y características Esenciales de la Exportación	155
A.- Elementos de la Exportación.	
B.- Características Esenciales de la Exportación.	
6.- Relaciones Jurídico Tributarias y Aduaneras en la Exportación	163
A.- Relaciones Jurídico-tributarias que derivan de la Exportación.	
B.- La Relación Jurídico-Aduanera a la Exportación.	
Conclusiones	167
Notas.	

CAPITULO TERCERO
LA EXPORTACION EN LA LEY ADUANERA Y SU REGLAMENTO.

1.- Razones que motivaron la expedición de la Ley Aduanera, innovaciones en la misma y su estructura	176
A.- Razones que motivaron su expedición.	
B.- Innovaciones.	
C.- Estructura.	
2.- El Reglamento	187
3.- Generalidades y el Despacho de Mercancías en la Exportación	188
A.- Generalidades.	
B.- Despacho de Mercancías en la Exportación.	
4.- Exportaciones Ocasionales	210
5.- Impuestos a la Exportación	211
6.- Regímenes Aduaneros de Exportación	225
7.- La Exportación en los Desarrollos Portuarios, Zonas Libres y Franjas Fronterizas	234
8.- Infracciones en Materia de Exportación	236
9.- Manual General de Operación Aduanera	249
Conclusiones	256
Notas.	

CAPITULO CUARTO

LEY DEL IMPUESTO GENERAL DE EXPORTACION

1.- Tarifa o Arancel	273
2.- Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas	280
3.- Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías	292
A.- El Comité del Sistema Armonizado.	
B.- Nomenclatura del Sistema Armonizado.	
C.- Adhesión de México al Sistema Armonizado.	
4.- Ley del Impuesto General de Exportación vigente	306
A.- Generalidades.	
B.- Secciones y Capítulos de la Tarifa del Impuesto General de Exportación.	
C.- Reglas Generales y Reglas Complementarias para la aplicación de la Tarifa del Impuesto General de Exportación.	
Conclusiones	331
Notas.	
Anexo.	

CAPITULO QUINTO

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE

LA EXPORTACION EN MEXICO

1.- Generalidades	341
-------------------------	-----

2.- Secretarías de Estado	346
3.- Organismos del Sector Paraestatal	376
A.- Banco Nacional de Comercio Exterior.	
B.- Banco de México.	
4.- Organismos de la Iniciativa Privada	389
5.- Empresas Auxiliares de la Exportación	397
Conclusiones	400
Notas.	
APENDICE	408
LEGISLACION CONSULTADA	423
BIBLIOGRAFIA GENERAL	427