



489
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"CAMPUS ARAGÓN"

"EL PROCESO DE DESREGULACION
EN MÉXICO COMO CONSECUENCIA
DE LOS TRATADOS
INTERNACIONALES DE COMERCIO."

2869
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARIA PIEDAD VERAZA RICO

ASESOR DE TESIS:
LIC. ANTONIO REYES CORTES

SAN JUAN DE ARAGÓN, EDO. DE MÉX., 2000.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*CON TODO MI AMOR EN
MEMORIA DE MIS PADRES,
CUANDO YA NO
SE ENCUENTREN CONMIGO*

*A EL AMOR DE MI VIDA ALVARO, GRACIAS POR TU
APOYO, PORQUE ERES DE ESA CLASE DE PERSONAS
QUE TODO LO COMPRENDEN Y DAN LO MEJOR DE
SI MISMAS SIN ESPERAR NADA A CAMBIO, PORQUE
SABES ESCUCHAR Y BRINDAR AYUDA CUANDO ES
NECESARIO*

*A MI ASESOR LIC. ANTONIO REYES CORTES
GRACIAS POR SER UN EXCELENTE PROFESOR*

*A MIS HERMANAS MARIA Y EVODIA
POR APOYARME SIEMPRE QUE LAS NECESITO*

A GUILLERMO, DULCE, VICTOR Y CLAUDIA

*COMO UNA MUESTRA DE AGRADECIMIENTO
A LA ENEP ARAGÓN Y A LOS PROFESORES
POR MI PREPARACIÓN PROFESIONAL*

*AL TERMINO DE ESTA ETAPA DE MI VIDA
QUIERO EXPRESAR UN PROFUNDO
AGRADECIMIENTO A QUIENES CON SU
AYUDA, APOYO Y COMPRESION ME
ALENTARON A LOGRAR ESTA HERMONIA
REALIDAD DE MI FORMACION PROFESIONAL*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

1. EL MARCO JURÍDICO COMO SUSTENTO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA	Pág.
1.1 Conceptos de Regulación y Desregulación	6
1.2 Las Formas de Asociación en México para la Constitución de Negocios	18
1.3 Consideraciones para los Nacionales y para los Extranjero	25
2. LA LEGISLACIÓN EN EL SECTOR FINANCIERO.	
2.1 Situación y Desarrollo del Marco Regulatorio del Sistema Financiero Mexicano	33
2.2 Actual Legislación Financiera	37
2.3 La Desregulación Aduanera	40
2.4 La Conformación de las Contribuciones	46
2.5 Modificaciones al Marco Reglamentario Federal	49
3. CONSIDERACIONES SOBRE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO	
3.1 Antecedentes Generales	54
3.2 Comparativo con las Legislaciones de Estados Unidos, Canadá y Chile en Materia de Inversión Extranjera	60
3.3 La Incidencia en el Acuerdo Jurídico Laboral	66

4. EL PROCESO DE DESREGULACIÓN EN MÉXICO COMO CONSECUENCIA DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE COMERCIO 1989-1994	Pág.
4.1 Análisis de los Marcos Jurídicos Nuevos y Modificados.	71
4.2 Resultados Presentes, Positivos, Negativos y Resultados Posibles de los Marcos Jurídicos Modificados	92
CONCLUSIONES	111
PROPUESTAS	113
BIBLIOGRAFÍA	115

INTRODUCCIÓN

La política económica del pasado sexenio se propuso dar prioridad a la apertura de nuestras fronteras al comercio, e incluir a México en la tendencia internacional a formar bloques comerciales tan de moda en la actualidad.

Nuestro país, aprovechando el compartir fronteras con los Estados Unidos, y éste, a su vez, con Canadá, así como la intensa relación comercial que entre los tres países ya existía suscribe inicialmente el TLCAN, y posteriormente Tratados Internacionales de Comercio con (Colombia, Venezuela), Chile y Costa Rica.

Ante este panorama, se plantea para México la necesidad de crear formas de organización que los igualen frente a sus propios socios comerciales: hablamos de que para la aplicación de reglas de origen, procedimientos aduanales, en lo relativo a prácticas desleales de comercio, o en su defecto para promover la inversión de extranjeros en nuestro país, es necesario homogeneizar procedimientos, pero más importante aún actualizar el Marco Jurídico Nacional, modernizándolo y apegándolo a la realidad actual.

Es claro que nuestra organización como país se base en un *Marco Regulatorio Formal* que sigue los procedimientos legislativos marcado por la propia *Ley*, sin embargo no podemos negar, a que en México la llamada *Legislación informal* ha superado en mucho a la propia *Ley*, es decir, a pesar de existir una *Ley* aplicable a una materia determinada, sus disposiciones se desvirtúan por la posterior creación de manuales de procedimientos, instructivos de operación, etc. que van a marcar

las pautas del funcionamiento de esta materia, creando así la llamada *Tramitología*, de la que, en la mayoría de los casos, resulta una sistemática confusión para los usuarios e incluso para quien la aplica por ser estos instrumentos antagónicos a la esencia de la propia *Ley*, podríamos pensar incluso, que son modificaciones substanciales a la *Ley*, cuya única diferencia es que no pasan por la Cámara ni las aprueba el Congreso, el ejemplo más característico de esto es la Miscelánea Fiscal, ya que con la presentación por parte del Ejecutivo de su Presupuesto Fiscal, es común que el contenido de las disposiciones que se plantean en el propio presupuesto no coincidan posteriormente con la Miscelánea Fiscal.

La presente tesis intenta hacer un análisis que define y describe la problemática del *Marco Regulatorio* de nuestro país, sus efectos en los costos de los productos y servicios, las orientaciones generales para el inversionista extranjero frente al *Marco Jurídico Local*. Así como, algunas precisiones resumidas del Derecho comparado con los países con los que se han establecido Tratados Comerciales; también se incluye una relación de leyes nuevas y reformas de los últimos años, que inciden directamente en la actividad económica interna y con el exterior.

Las hipótesis planteadas nos ilustran sobre la problemática que implica, el *Marco Jurídico* en nuestro país, especialmente referido a la materia de Comercio, no constituya una fuente de motivación a la inversión para el producto nacional, y mucho menos para el extranjero.

Contemplamos los procesos y requerimientos para constituirnos como empresarios, las enormes diferencias en los costos de los servicios que el propio Gobierno presta, los tiempos que se requieren para lograr iniciar el funcionamiento de una empresa en México, y, fundamentalmente, las restricciones para invertir en Sectores hasta hoy restringidos a los inversionistas nacionales y extranjeros; en este caso en particular consideramos cuestionable el beneficio de liberar a la competencia todos estos Sectores restringidos, pero creemos sin lugar a dudas; que ante la

imposibilidad del Gobierno de hacerlos productivos, se requiere de nuevas formas de inversión que pudieran efficientizarlos.

Es urgente eliminar regulaciones al margen de la realidad económica que impidan promover la competencia, estimular a fondo la productividad y crear un compromiso de eficiencia y calidad por parte del productor nacional, y promover a toda costa una inversión extranjera real; pero no podemos negar también que es necesaria una reestructuración del *Marco Regulatorio* de nuestro país que permitan este compromiso, y consideramos que esto sólo se lograra adecuadamente a las necesidades económicas y sociales del México moderno que pretendemos lograr.

1. EL MARCO JURÍDICO COMO SUSTENTO DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

1.1 CONCEPTOS DE REGULACIÓN Y DESREGULACIÓN

El procedimiento de modernización que se ha manifestado como respuesta a la estrategia económica de liberación de los mercados internos, a la participación en los procesos de globalización y a una promoción constante para favorecer la exportación, han provocado una profunda preocupación por mejorar todos aquellos factores que inciden en el costo de los productos y servicios nacional, como objeto de ubicación en las mejores condiciones para competir frente a sus similares en el mercado.

Uno de los factores es la *regulación*, que además de afectar la competencia comercial como ya se citó, puede ser importante diferencia de la atracción o desaliento de capitales extranjeros de inversión o ahorro.

En este contexto, se ha probado el uso del término *desregulación*, cuya intención es optimar la reglamentación actual, para que sin la pérdida del control, se reduzca el costo por trámites u operaciones administrativas, obligadas por la legislación.

En tal virtud y como parte de este estudio económico, se dedica el presente aparato para el análisis del marco regulatorio vigente en nuestro país, comparándolo con las estructuras jurídicas de los países con los que se pretenden altos niveles de intercambio comercial, en particular con los involucrados en los Tratados Internacionales de Comercio signados por México en el inicio de los años noventas.

Conviene señalar que el estudio no puede ser pretencioso en cuando a su alcance considerando que esta materia es reciente y de tal manera importante, que los Institutos dedicados a la investigación de los fenómenos jurídicos en nuestro país iniciaron hace unos 9 años los primeros análisis sobre este particular. En los Estados Unidos recientemente fue creado el Centro Nacional para Estudios Legales Internacionales de Libre Comercio (CNEILIC), vinculado con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en México, y con un consorcio de Universidades en Canadá, siendo su objetivo el de "evitar trabas que se imponen, tanto por los sistemas jurídicos diferentes como por prácticas comerciales distintas"¹, según los declaró el Presidente y Director del CNEILIC, Dr. Boris Kosolchic.

Con esta base, el primer reto es lograr una definición precisa del concepto *desregulación*, a partir de la cual se elaboren las hipótesis, que darán origen a las demás líneas que se han considerado fundamentales en este estudio para lograr las conclusiones y recomendaciones alternativas citadas.

DEFINICIONES

Los conceptos de vinculados con la palabra regulación, conforme sus descripciones en diversos diccionarios, nos permite obtener una primera definición estrictamente gramatical.

Regulación: Acción de regular u ordenar.

Regular: Conforme a reglas / poner en orden una cosa.

Regla: Principio, base- Sinónimo de canon, estatuto, ley, norma, prescripción.

Reglamento: Colección de ordenes y reglas que rigen una cosa².

¹ Mundo Ejecutivo, Revista Especializada, Numero extraordinario, México 1994.

² Diccionario Anaya de la Lengua, Edit. Grupo Anaya, S.A., Segunda reimpresión, Madrid, 1991

Como resultado de estas definiciones, se puede considerar que *regulación* significa de manera amplia, **elaborar y aplicar una regla o conjunto de estas, para que ordenen en hecho o conducta**. Como tal, las reglas no son un sujeto exclusivo del Derecho, por lo tanto el concepto es aplicable a lo Administrativo, lo Económico, lo Social etcétera.

Por otro lado, la definición de la preposición *-des-*, denota negación, oposición o privación, de donde el término *desregulación*, se describe como oposición, negación, privación o reducción de la regulación.

Esta óptica exclusivamente gramatical del término, como acto contrario o negativo al orden o a la acción de regular, resulta confusa e inadecuada para el objetivo que se persigue, por lo que es necesario profundizar en el mismo acudiendo a otras fuentes.

En general el punto de vista de los especialistas escritores e investigadores dedicados a este tema, coinciden en que, la cantidad de instituciones jurídicas por si, no provoca mayor o menor eficiencia reguladora, siempre que su existencia cumpla adecuadamente con su objeto o razón de ser y que ese define como la descripción conductual o procedimiento jurídico que le otorga validez a un hecho o conducta y seguridad a los interesados o sujetos vinculados.

Debe reconocerse sin embargo, que su ágil manejo, su oportuna adecuación a la dinámica social en la que siempre esta inmerso, es directamente proporcional a la cantidad de reglas o reglamentos que contengan esas instituciones jurídicas. Históricamente conocemos de algunas de esas instituciones que debieron substituirse en consideración a crecimientos desordenados e inútiles.

Hasta este punto, podríamos obtener una primera conclusión respecto del concepto *desregulación* en el sentido de que su aplicación pretende reducir o eliminar reglas o reglamentos.

cuando no se encuentren cumpliendo adecuadamente su objetivo o cuando se mantienen de forma excesiva para un mismo asunto, lo que representa costos inadecuados para un trámite o acción tutelada jurídicamente.

Continuando con el análisis y con base en los antecedentes históricos de nuestra organización jurídica como lo son el Derecho Romano, el Código Napoleónico, las Leyes, Ordenamientos y Códigos Hispánicos, a los que se suman nuestras propias creaciones y adecuaciones, mezcladas de conceptos ideológicos y políticos que conforman un marco legislativo centralista y formal, estructurado por cuerpos o instituciones jurídicas vinculadas entre sí, orientadas por una ley suprema, a las que al adicionar el esquema federalista se le incluye una estructura de tres niveles, Federal, Estatal y Municipal, de adecuación rígida, es decir legislación sujeta a un procedimiento estricto para su aprobación y publicación.

Esto significa que cualquier modificación a una ley puede afectar a los otros cuerpos jurídicos por su vinculación, provocando inconsistencias denominadas “lagunas”, que para su corrección deben seguir esos procedimientos rígidos, lo que a su vez, puede ocasionar una falta de oportunidad en la aplicación de la norma.

Sobre esta base encontraríamos una segunda definición para el término *desregulación*, considerando que se **pretende una adecuación integral de la estructura jurídica que incorpore primero, las modificaciones en todos los ámbitos para evitar inconsistencias y segundo que las inconsistencias que existan sean eliminadas, promoviendo mecanismos legislativos que permitan su vigencia oportuna y jurídicamente razonable.**

Como citamos la aplicación de una regla no es privativa del derecho y al ser material de otros campos de la actividad humana, el concepto *desregulación*, pretende entonces alcanzar los

ambientes regulatorios de la Administración, que sin ser necesariamente derivados del marco jurídico, inciden en el costo de los productos o servicios y que a modo de ejemplo citaríamos; políticas de crédito o procedimientos de operación y comercialización; pero de forma trascendental los manuales o instructivos de trámites públicos que si derivan de los marcos jurídicos.

Es importante detenerse para una mayor reflexión en este punto y descubrir dos ambientes de la *regulación*, el primero, institucional o forma conformado por la Constitución Política, las Leyes, los Reglamentos de esas leyes, los Tratados, la Jurisprudencia, los Decretos e incluso los Acuerdos del Ejecutivo; y el segundo, no institucional o informal, integrado por los manuales de procedimientos o instructivos de operación, mediante los que se regula la actividad de las ventanillas de atención al público usuario o las áreas de supervisión o la inspección del cumplimiento de los ordenamientos oficiales.

Es comprensible que la *regulación formal* no señale las especificaciones detalladas que permiten capturar, ordenar, controlar y dar seguimiento a la información de cada trámite, lo que promueve incluso de manera expresa el establecimiento de la *regulación informal*, por lo que también es comprensible que esta última opere a través de manuales y/o instructivos que además de soportar el flujo operativo, definir responsables y responsabilidades, describen el llenado de los formatos que permiten satisfacer los requisitos señalados para el trámite respectivo.

Estos manuales o instructivos son de alguna manera interpretativos de la norma jurídica para aplicarla en su instancia real, siendo así, para obtener una licencia o permiso de operación, registrara una obligación o un activo patrimonial o ejecutar un acto de comercio exterior, la ventanilla o ventanillas que atienden estos actos de control se ajustan a las *políticas, procedimientos y formatos* que se describen en su manual o instructivo de operación

En este punto surgen factores que resultan contrarios al sentido que pudo habersele dado a la *regulación formal*, la que bien puede ser desde el punto de vista de la técnica jurídica, adecuada y correcta, pero que al traducirse al mando de la *regulación informal*, pierde ese sentido, porque quien elaboró el manual o instructivo observó más el contexto práctico de la operación administrativa o de los recursos para aplicarla que su concepción jurídica o simplemente, porque dicha concepción no fue adecuadamente entendida.

Otros factores que pueden afectar a la regulación informal son:

La **obsolescencia**, considerando que en tanto la legislación ha sido modificada o ha surgido una nueva, los manuales o instructivos de las ventanillas no se han elaborado o adecuados a la nueva estructura jurídica; circunstancia que puede producir no sólo inconsistencia y enfado entre los usuarios, sino incluso responsabilidades legales para cualesquiera de las partes por el seguro incumplimiento de la ley.

Cabe agregar que el hecho de modificar o elaborar los manuales o instructivos correspondientes a una operación administrativa exigen además, la capacitación al personal de ventanilla para asegurarse de su correcto desempeño.

Otro factor importante en el **alcance integral**, considerando que algunos de estos instrumentos sólo atienden parcialmente los diferentes procesos que se presentan, fundamentalmente las actividades más recurrentes o tradicionales mientras que los casos de excepción son derivados a "Instancias Superiores".

Un problema que plantea esta solución parcial, para los casos previstos en la legislación pero no comunes o recurrentes en la operación real, es que no exista ni la experiencia o el

conocimiento teórico para su resolución, ni los elementos administrativos como formatos o registros; lo cual se traduce en dilaciones, instancias y en ocasiones soluciones o resoluciones contrarias a Derecho.

Resulta conveniente mencionar para estos efectos el factor de la **homogeneidad**, considerando que nuestro sistema de leyes repite en los niveles estatal y municipal diversos procedimientos de origen Federal. Esto implica la necesidad de que en todos los niveles, trámites similares se resuelvan de forma homogénea y con mayor razón cuando el trámite se refiera a una legislación Federal, aplicable de manera desconcentrada en diversos puntos del país.

Las discrepancias en métodos, formatos e incluso en resoluciones a planteamientos por trámites iguales ante la autoridad en diferentes ubicaciones geográficas, arrastran conflictos de interpretación que deben ser luego atendidos por la autoridad judicial.

Como parte de este factor es conveniente mencionar el **tiempo de adecuación al cambio**, tanto por lo que implica para la parte estrictamente legislativa, como a la implantación en todo el ámbito territorial que le corresponda, es decir que nuestro esquema centralista pareciera difundir en círculos concéntricos tanto la norma jurídica como los manuales e instructivos que debe aplicarse, de tal suerte que si bien los documentos ya fueron elaborados, su arribo a todos los interesados tiene tiempo muy diversos, lo que impide un trato homogéneo.

Finalmente y dentro de este tema de la **regulación informal** es conveniente referirse a dos factores que inciden en la estructura formal o institucional de la *regulación*: el primero es que en tanto en la legislación anglosajona, el procedimiento administrativo de aplicación práctica, puede provocar no sólo modificación de la norma jurídica toda vez que no resulte adecuada y funcional, sino que además, por razones de orden administrativo, pueden originarse y o modificarse los

componentes jurídicos institucionales de manera directa, es decir que la forma o interpretación de la norma, genera una especie de jurisprudencia. En nuestro sistema se respira un "Desprecio" de los Legisladores hacia la aplicación práctica del componente Legal, más aún cuando por razones administrativas sustentadas, se pretende modificar o crear un cuerpo o institución jurídica. Estas labores son consideradas por algunos juristas como inferiores o propias de otras disciplinas, divorciando esa sutil frontera entre ambos ambientes *regulatorios* cuando debieran considerarse como un todo.

El otro factor es el de la **tecnología**, la cual ofrece una fórmula tanto para resolver el problema de la enorme cantidad de trámites que se presentan, como para facilitar su operación.

En este sentido, la legislación en ocasiones no prevé la aplicación de dicho factor y en atención a los requisitos de ley, su aplicación es parcial o nula. Otra reflexión en el mismo sentido es la aceptación de nuevas estructuras tecnológicas o de elementos derivados de estas para constituir prueba o satisfacer requisitos derivados de la norma.

Al respecto puede ocurrir que en la *regulación informal* se inhiba el uso de los recursos técnicos, porque la ley no les permita expresamente o que en sentido opuesto, se apliquen cuando no estén autorizados por la norma jurídica.

Con base a estas consideraciones ampliamos nuestros conceptos del término *desregularización*, agregando que con él se **pretende adecuar las componentes de la regulación formal e informal para que operen consistentemente, optimando la aplicación de las normas y eficientizando el flujo de las operaciones en ventanilla.**

Finalmente, tal y como se citó al principio de este tema, la preocupación por optimar el marco regulatorio proviene del interés por reducir todos los factores que inciden en el costo de los servicios y productos, para incrementar su competitividad en los mercados internacionales.

Resulta evidente que esta preocupación adquiere mayor relevancia cuando se trata de las vinculaciones comerciales como los países de Norte América con los que se firmó el Tratado de Libre Comercio y con los que se tiene además, el mayor intercambio comercial. Esta relación presenta una complicación extraordinaria en cuanto al marco regulatorio, considerando que los sistemas jurídicos tienen una raíz histórica y conceptual distinta.

Los Doctores Francisco Gil Díaz y Arturo M. Fernández en la introducción de su libro "El efecto de la regulación en algunos sectores de la economía mexicana", señala en comparación con nuestro marco jurídico lo siguiente: "Mientras tanto en los países anglosajones este proceso es descentralizado u la costumbre y la decisión de los jueces con fuentes primordiales. Esta diferencia en la conformación del orden jurídico probablemente ayude a explicar la ventaja relativa que tienen los países anglosajones para crear, de manera ágil y descentralizada, instituciones jurídicas que permiten realizar transacciones económicas cada vez más complejas. La centralización del proceso provoca retrasos y en su formulación está sujeta a errores que exigen tiempo para ser corregidos. Pero hay que reconocer que una vez perfeccionada la norma, su incorporación y su expresión formal otorgan una mayor certidumbre jurídica que la que proporciona el sistema anglosajón." y continúan diciendo: "En la tradición anglosajona (Common Law) las costumbres y la presión cotidiana de la población sobre las cortes para resolver conflictos derivados de transacciones diversas, y muchas veces novedosas, conduce a una respuesta más inmediata y dinámica del marco jurídico."³

³ GIL, Díaz Francisco y Fernández Arturo, El efecto de la Regulación en algunos Sectores de la Economía Mexicana, publicado por el ITAM, FCE Y Centro Internacional para el Desarrollo Económico, México, 1991, pp 43-66

Por lo tanto el término *desregular* comprendería también, la elaboración de cuerpos jurídicos y administrativos, que permitan traducir y arbitrar sobre las discrepancias que se provoquen por la diferencia conceptual de la regulación de cada país vinculado al proceso.

Las definiciones citadas en este apartado, para el concepto *desregularización*, determinan de hecho, las hipótesis que se plantean a lo largo de esta tesis, considerando que si bien como forma que procura esclarecer el uso del término *desregular*; la aseveración de los considerados para estas definiciones, son los que crean las hipótesis en cuanto a la existencia de los problemas reales que mediante la *desregulación* se pretenden resolver.

Esto significa que cuando nosotros afirmamos, que *desregulación* es, reducir o eliminar reglas o reglamentos, y cuando no se encuentran cumpliendo adecuadamente su objetivo que se manifiesta en forma excesiva para un mismo asunto, lo anterior representa costos inadecuados para un trámite o acción tutelada jurídicamente, con esto estamos planteando la primera hipótesis de este trabajo, de las que se derivan las subsiguientes. Las cuales se presentan a continuación.

HIPÓTESIS:

- 1.- En nuestra legislación existen reglas y reglamentos que no cumplen adecuadamente su objetivo o lo hacen en exceso, que en algunos casos se manifiestan con fines de control extremo o de justificación para el uso extraordinario de recursos o de posiciones organizacionales, situación que provoca elevación de los gastos tanto en la dependencia administrativa encargada de supervisar su aplicación, como en el usuario del servicio u obligado del trámite, en

consideración a los gastos administrativos que tiene que aplicar para obtener una respuesta de la autoridad.

En tal virtud las hipótesis subsecuentes son:

- 2.- Que existe una regulación denominada no institucional o informal compuesta por manuales o instructivos que de hecho dan vida al derecho positivo, fundamentalmente en la esfera del derecho administrativo y del denominado derecho económico, independiente al derecho procesal. Que contiene sus propias normas llamadas *políticas y sus procedimientos* que representan los flujos de información, controlados por *formatos* y procesos tecnológicos para la operación de la "ventanilla", donde en virtud a la obsolescencia, la falta de un alcance integral a todos los usuarios, la falta de homogeneidad en su aplicación, la pérdida de oportunidad respecto de los tiempos de adecuación necesarios para la implantación de la norma en todo su ámbito, el divorcio promovido por los juristas respecto de esta actividad y la denominada regulación institucional, y la aplicación de la tecnología a las necesidades de control de la información, induce a que la norma real sea suplantada por un esquema informal que la hace ver ineficiente o esta es realmente ineficiente y no se revisa, ni se modifica en la medida que esta suplantación la aparenta como adecuada o lo que resulta más grave, que en la aplicación de un trámite considerado en la regulación formal, su ejecución no tenga nada que ver con lo que en la regulación informal se esta realizando o interpretando.

- 3 - Los países con los que se pretende intensificar la actividad comercial a través de Tratados, tienen legislaciones cuyos orígenes históricos y características de forma y fondo son radicalmente distintos de las nuestras, por lo que en virtud de la soberanía jurídica pretendida, es necesario desarrollar cuerpos jurídicos supranacionales exclusivos para esta actividad, que permitan resolver las controversias y litigios que una relación comercial intensa seguramente provocará.

Para efectos de la presente tesis, a partir de este punto, se ha desarrollado una selección de temas en los que se somete a prueba cada una de estas 3 hipótesis, tratando de que independientemente de sus propias conclusiones y recomendaciones en virtud a lo que corresponde a cada tema, podamos al final, obtener conclusiones y recomendaciones generales que como tesis provenientes de estas 3 hipótesis presenten un proyecto de alternativas para avanzar en este novedoso campo denominado *desregulación*.

1.2 FORMAS DE ASOCIACIÓN EN MÉXICO PARA LA CONSTITUCIÓN DE NEGOCIOS.

Es fundamental, para lograr el objetivo de abrir de manera coherente el mercado interno a los inversionistas de otros países, principalmente de los relacionados con México a través de Tratados Internacionales de Comercio, como lo son: Estados Unidos, Canadá, Chile, Venezuela y Colombia, así como para facilitarles su incorporación al marco jurídico que regula la constitución de negocios en nuestro país, dar a conocer ampliamente las diversas formas de asociación que de acuerdo con nuestras leyes, rigen a quienes realizan negocios, tanto nacionales como extranjeros, de acuerdo a cada caso concreto y a la respectiva ley que sea aplicable.

En México existen múltiples y diversas formas en las que personas físicas o bien personas morales llevan a cabo vínculos jurídicos con un fin común, aunando a lo anterior la asignación de parte de su patrimonio a un capital de riesgo.

Las formas de asociación pueden ser *momentáneas o permanentes* y en tal forma se encuentran reguladas en nuestro Derecho.

Serán momentáneos aquellos vínculos que tiene como propósito el desarrollo de una negociación mercantil o de una o varias operaciones de comercio en las que solamente uno de los asociados asume las responsabilidades frente a terceros.

Esta asociación se regula bajo un contrato denominado como Asociación en Participación y en él, las partes sin crear un ente jurídico diferente determinan el negocio que se va a llevar a cabo o el acto o actos de comercio que se pretenden desarrollar y la distribución de las utilidades o las pérdidas.

Por otro lado, existen diversas sociedades en las que dos o más personas destinan todo o parte de su patrimonio o bienes a un fin común, y no de manera momentánea sino permanente, pudiendo ser éstas, de carácter civil o mercantil.

En materia civil, nuestra legislación contempla a las sociedades y asociaciones como entes jurídicos por medio de los cuales se pueden desarrollar actos o fines comunes, mismos que sus socios han deseado, pudiendo ser estos preponderadamente económicos o no.

Estas sociedades y asociaciones presentan las siguientes características:

ASOCIACIONES

En las asociaciones dos o más individuos convienen en reunirse no de manera enteramente transitoria, sino para realizar un fin común no prohibido por la ley y que no tendrá el carácter preponderantemente económico, por lo que en la práctica, al ser una sociedad de personas en oposición a las de capitales, tienen como objetivos supuestos de interés social.

Estas asociaciones se constituyen por escrito fijando en sus estatutos la forma de admisión y exclusión de socios, así como los derechos de voto que a cada uno de los asociados corresponde.

SOCIEDADES

Al igual que la anterior, este tipo de asociaciones se forma cuando dos o más socios se obligan recíprocamente a combinar sus recursos o esfuerzos para la realización de un fin común pero en este caso si de carácter preponderantemente económico y no de especulación comercial.

En la sociedad el contrato debe de constar por escrito, sin embargo debe elevarse a escritura pública cuando la aportación de los socios sea de aquellos bienes cuya traslación de dominio debe efectuarse con tal formalidad.

Las obligaciones sociales que se contraigan con terceros serán garantizadas solidaria e ilimitadamente por los socios que administren, siendo los demás responsables hasta por el monto de sus aportaciones.

Las sociedades mencionadas son administradas por uno o más socios y en términos generales la sociedad se registrará por estatutos que contendrá el propio contrato social y en los que se establecerá la forma en que operará la misma y los términos y condiciones de su disolución y liquidación.

Ahora bien, nuestra legislación mercantil contiene otras diversas sociedades en las que se pueden llevar a cabo actos de comercio, según se encuentra regulada por la propia Ley General de Sociedades Mercantiles, siendo estas las siguientes:

- 1.- Sociedad de nombre colectivo
- 2.- Sociedad de comandita simple
- 3.- Sociedad de responsabilidad limitada
- 4.- Sociedad anónima
- 5.- Sociedad en comandita por acciones
- 6.- Sociedad cooperativa⁴

Estas sociedades contienen características comunes son las de operar bajo una denominación o razón social, y constituirse mediante contratos entre las partes que aportan bienes o servicios para un fin común y que constituyen su objetivo social.

⁴ Ley General de Sociedades Mercantiles, Editorial Porrúa, México 1994

Asimismo, están sujetas a un domicilio y contienen la forma y términos para llevar a cabo su administración, toma de decisiones por parte de los socios, contratación de obligaciones con terceros, distribución de los remanentes que correspondan a sus socios y en su caso, llevar a cabo la disolución y liquidación.

Por lo que en términos generales, se puede establecer que las sociedades existen bajo un contrato celebrado entre sus socios y se rigen por los estatutos que a los mismos convienen para la buena marcha y operación de las sociedades de que se trate.

Las sociedades mercantiles inscritas en el Registro Público de Comercio, tienen personalidad jurídica distinta de las de sus socios lo que resalta requisito ordinario para su debida operación.

Asimismo, las sociedades mercantiles deben constituirse ante Notario Público y las modificaciones a los estatutos o al propio contrato de sociedad en cuanto a su afectación a terceros, deben ser inscritas en el Registro Público del domicilio que les corresponda.

La escritura constitutiva de dichas sociedades debe contener:

- I. Los nombres, nacionalidad y domicilio de las personas físicas o morales que constituyan la sociedad.
- II. El objeto de la sociedad.
- III. Su razón social o denominación.
- IV. Su duración.
- V. El importe del capital social.

- VI. La expresión de lo que cada socio aporte en dinero o en otros bienes; el valor atribuido a estos y el criterio seguido para su valorización.
- VII. Cuando el capital sea variable, así se expresará indicándose el mínimo que se fije.
- VIII. El domicilio de la sociedad.
- IX. La manera conforme a la cual haya de administrarse la sociedad y las facultades de los administradores.
- X. El nombramiento de los administradores y la designación de los que han de llevar la firma social.
- XI. La manera de hacer la distribución de las utilidades y pérdidas entre los miembros de la sociedad.
- XII. El importe del fondo de reserva.
- XIII. Los casos en que la sociedad haya de disolverse anticipadamente, y
- XIV. Las bases para practicar la liquidación de la sociedad y el modo de proceder a la elección de los liquidadores, cuando no hayan sido designados anticipadamente.

Los elementos anteriores, así como las reglas que se establezcan en la escritura respecto a la organización y funcionamiento de la sociedad, constituyen sus estatutos.

De igual forma la desvinculación del patrimonio de los socios y su aportación a la sociedad mercantil da origen a las teorías positivistas del patrimonio de los socios y de la sociedad, que en otras legislaciones como la norteamericana no están desvinculados.

En efecto, mientras que en Estados Unidos de Norteamérica o en las legislaciones anglosajonas como la de Canadá en caso de conflictos con terceros la responsabilidad de los socios no existe hasta el monto de sus aportaciones sino que, en algunos casos, la responsabilidad se extiende al patrimonio del propio socio sin limitación alguna. En nuestra legislación, existen

dispositivos que condicionan a los terceros hasta un límite respecto de los socios que intervienen en las sociedades mercantiles.

En el supuesto de asociación, el socio que aporta bienes en especie o en efectivo a una sociedad, deja de ser titular de dichos bienes desde el momento de su aportación, por lo que la integración de la suma de las aportaciones de los socios, constituye el patrimonio de la sociedad junto con los resultados que la misma obtenga en sus operaciones comerciales con terceros.

De lo anterior también se infiere que el socio por la aportación que realiza al nuevo ente jurídico recibe a cambio un instrumento que representa su aportación dentro de la sociedad, por virtud de la cual gozará de facultades corporativas y patrimoniales, constituyendo dicho instrumento el patrimonio de los socios sin que esto tenga una vinculación directa de control sobre los bienes o derechos aportados.

Los derechos corporativos de que gozará cada socio, serán aquellos inherentes al control del ente jurídico creado en cuanto a su operación y relaciones frente a terceros, y los derechos patrimoniales serán aquellos que resulten de la propia operación de la sociedad en los términos que se hayan pactado en el contrato respectivo.

Las sociedades mercantiles pueden adoptar el régimen de Sociedades de Capital Variable, en cuyo caso la razón o denominación social de la sociedad de que se trate será seguida de las abreviaturas "de C. V."

En este caso se regirán por las disposiciones legales aplicables a la especie de sociedad de que se trate, y en relación a balances y responsabilidad de los administradores, por las que le correspondan a las sociedades anónimas.

Las sociedades de capital variable se caracterizan porque el capital social es susceptible de aumento mediante aportaciones de los socios o por la admisión de nuevos socios, así como de disminución de dicho capital por retiro parcial o total de las aportaciones, por ello en el contrato constitutivo de las sociedades que adopten este régimen se deben establecer adicionalmente a los requisitos correspondientes, las condiciones para efectuar dichos aumentos y disminuciones del capital social.

Tratándose de sociedades por acciones, el contrato social o la asamblea general extraordinaria puede fijar los aumentos de capital y los términos en que se realicen las emisiones de acciones, así también a este tipo de sociedades les está prohibido anunciar el capital cuyo aumento se haya autorizado, sin anunciar al mismo tiempo el capital mínimo, pues quien infrinja esta Disposición será responsable por los daños y perjuicios que se causen.⁵

⁵ Proyecto "Gran Visión Nacional", investigación realizada por el Instituto Mexicano de Investigación Tecnológica A.C. con financiamiento de NAFIN y BANCOMER, México, 1994

1.3 CONSIDERACIONES PARA LOS NACIONALES Y PARA LOS EXTRANJEROS

NACIONALES

Ha quedado expuesto que en México, tanto las personas físicas como las personas morales pueden establecer vínculos jurídicos con un fin común, de acuerdo a los diversos tipos de sociedades y asociaciones que contempla la ley de la materia.

Por ello es relevante que en ambos casos se comparezca con la capacidad jurídica necesaria para estrechar tales vínculos. En el caso de las personas físicas la capacidad jurídica se adquiere por nacimiento y se pierde por la muerte, e incluso desde el momento en que el individuo es concebido la ley lo protege.

En cuanto a las personas morales, el Código Civil vigente⁶ reconoce como tales a la Nación, los Estados y Municipios, las corporaciones de carácter público, las sociedades civiles ó mercantiles que hemos citado, los sindicatos, las asociaciones profesionales, las sociedades corporativas y mutualistas y las personas morales extranjeras de naturaleza privada.

EXTRANJEROS

Al respecto, hemos indicado lo que el Código Civil reconoce como personas morales, sin embargo cabe aclarar que en ningún caso, el reconocimiento de la capacidad de una persona moral extranjera excede a la que le otorga el derecho conforme al cual se constituyó.

⁶ Código Civil para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal. México, 1993, Ediciones el Tribunal Superior de Justicia del D.F.

Por tal motivo, la existencia, la capacidad para ser titular de derechos y obligaciones, el funcionamiento, la transformación, la disolución, la liquidación y la fusión de las personas morales extranjeras de naturaleza privada se rigen por el derecho de su constitución, entendiéndose por tal, aquel estado en que se cumplan con los requisitos de forma y fondo requeridos para la creación de tales personas.

Asimismo, cuando esta clase de personas morales actúan por medio de algún representante, se considerará que el mismo o quien lo sustituya, está autorizado para responder a las reclamaciones y demandas en contra de su persona con motivo de los actos en cuestión.

La especie de sociedades a que nos referimos es decir, las personas morales extranjeras de naturaleza privada que no están regidas por otras leyes, sólo podrán establecerse en la República Mexicana una vez que cumplan con las disposiciones legales aplicables y previa autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Dicha autorización les será otorgada a menos que prueben que están constituidas con arreglo a las leyes de su país, así como demostrar que tienen representante domiciliado en el lugar donde van a operar, y que está debidamente autorizado para responder a las obligaciones que contraiga la persona moral.

Una vez concedida la autorización por la Secretaría de Relaciones Exteriores, los estatutos de esta especie de sociedades se deberán inscribir en el Registro Público de Comercio para que surta efectos jurídicos.

En cuanto a este tema, también la Ley General de Sociedades Mercantiles reconoce la personalidad jurídica de las sociedades extranjeras legalmente constituidas, las cuales sólo pueden

ejercer el comercio a partir de su inscripción en el Registro Público de Comercio y posteriormente en el Registro Público de Inversión Extranjera.

Dicha inscripción se realiza previa autorización de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, quien la otorga una vez cumplidos diversos requisitos, tales como la comprobación de que se han constituido dichas sociedades apegadas a la ley y de acuerdo al Estado de que sean nacionales, exhibiendo para tal efecto copia auténtica del contrato social y demás documentos constitutivos certificados por el representante diplomático o consular respectivo; que tanto el contrato social como la documentación relativa a su constitución no sean contrarios al orden público, y que tengan o establezcan en la República alguna agencia o sucursal.

Asimismo, las sociedades extranjeras están obligadas a publicar anualmente un balance general, el cual deberá estar visado por un contador público titulado.

Sobre este tema nos referimos a la ley de Inversión Extranjera⁷ que equipara a la inversión mexicana con la que efectúen los extranjeros en el país con calidad de inmigrados, salvo aquéllas realizadas en las actividades contempladas en los Títulos Primero y Segunda de esta Ley. (Artículo 3o.).

Asimismo, vemos que la inversión extranjera podrá participar en cualquier proporción en el capital social de sociedades mexicanas, según lo dispone el artículo 4o. de la ley que nos ocupa.

Por otra parte dicha ley nos menciona en su artículo 5o. que están reservadas de manera exclusiva al Estado las funciones que determinen las leyes en las siguientes áreas estratégicas: petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, electricidad, generación de energía nuclear,

⁷ Ley de Inversión Extranjera, México, 1994. Editorial Porrúa

materiales radioactivos, comunicación vía satélite, telégrafos, radiotelegrafía, correos, ferrocarriles, emisión de billetes, acuñación de moneda, control, supervisión y vigilancia de puertos, aeropuertos y helipuertos y las demás que expresamente señalen las disposiciones legales aplicables.

Hay actividades que requieren forzosamente de autorización de la Comisión Nacional de Valores, para que pueda constituirse una Sociedad con capital extranjero. Así como hay actividades en las cuales la ley señala los porcentajes en que únicamente podrá participar dicho capital dentro de sociedades mexicanas, y lo cual lo encontramos debidamente regulado en los artículos 6o., 7o., 8o. y 9o. de la ley que nos ocupa.

En virtud de lo anterior, es importante destacar las atribuciones que tendrá la Comisión y que son las siguientes:

- 1.- Fijar los lineamientos de política en materia de inversión extranjera y diseñar mecanismos para promover la inversión en México
- 2.- Resolver, a través de la Secretaría, sobre la procedencia y en su caso, sobre los términos y condiciones de la participación de la inversión extranjera en las actividades o adquisiciones con regulación específica.
- 3.- Ser órgano de consulta obligatoria en materia de inversión extranjera para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- 4.- Establecer los criterios para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre inversión extranjera, mediante la expedición de resoluciones generales; y

5.- Las demás que le correspondan conforme el ordenamiento.

Por otra parte, para evaluar las solicitudes que se sometan a su consideración, la Comisión atenderá los siguientes criterios:

- I.- El impacto sobre el empleo y la capacitación de los trabajadores;
- II.- La contribución tecnológica.
- III.- El cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental contenidas en los ordenamientos ecológicos que rigen la materia;
- IV.- La aportación para incrementar la competitividad de la planta productiva del país.

Por lo que corresponde la Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, es importante destacar que dicho Registro se dividirá en secciones y no tendrá carácter público.

Por lo que tienen la obligación de inscribirse en dicho Registro:

- I.- Las sociedades mexicanas en las que participe la inversión extranjera;
- II.- Las personas físicas o morales extranjeras que realicen habitualmente actos de comercio en la República Mexicana y sucursales de inversionistas extranjeros establecidas en el país; y

- III.- Los fideicomisos de acciones o partes sociales, de bienes inmuebles y de inversión neutra, por virtud de los cuales se deriven derechos en favor de la inversión extranjera.

La obligación de la inscripción corre a cargo de las personas físicas o morales en el caso de las fracciones I y II, y en el caso de la fracción III la obligación corresponderá a las instituciones fiduciarias. Dicha inscripción deberá realizarse dentro de los 40 días hábiles contados a partir de la fecha de constitución de la sociedad, o de participación de la inversión extranjera, o de la constitución del fideicomiso respectivo u otorgamiento de derechos de fideicomisos en favor de la inversión extranjera.

Por su parte, el Registro expedirá las constancias de inscripción respectivas con los datos señalados en el artículo 33, y una vez que se haya expedido la constancia de inscripción y sus renovaciones, el Registro se reserva la facultad de solicitar aclaraciones con respecto a la información presentada. Asimismo, cualquier modificación realizada con posterioridad a la presentada en el Registro deberá ser notificada al mismo.

Además, una vez que los sujetos obligados a inscribirse en dicho registro hubiesen cumplido con dicha formalidad, deberán renovar su información anualmente, mediante la presentación de un cuestionario económico-financiero otorgado por la misma Secretaría.

En virtud de lo anterior, y para poder dar cumplimiento a lo establecido en esta ley, fue importante establecer un capítulo correspondiente a "sanciones", por lo que todos los actos efectuados en contravención con lo estipulado por esta Ley, tendrán como consecuencia la aplicación de una sanción dependiendo de la infracción que en este caso se cometa, determinando

de la misma forma la multa aplicable, la cual podrá encontrarse dentro de los siguientes supuestos: (Artículo 38 de la Ley de Inversión Extranjera).

- I.- En caso de que la inversión extranjera lleve a cabo actividades, adquisiciones o cualquier otro acto que para su realización requiera resolución favorable de la Comisión, sin que esta se haya obtenido previamente, se impondrá multa de mil a cinco mil salarios.
- II.- En caso de que personas morales extranjeras realicen habitualmente actos de comercio en la República Mexicana, sin haber obtenido previamente la autorización de la Secretaría, se impondrá multa de quinientos a mil salarios.
- III.- En caso de realizar actos de contravención a lo establecido en esta Ley o en sus disposiciones reglamentarias en materia de inversión neutra impondrá multa de cien a trescientos salarios.
- IV.- En caso de simulación de actos con el propósito de permitir el goce o la disposición de bienes inmuebles en la zona restringida a personas físicas o morales extranjeras o a sociedades mexicanas que no tengan cláusula de exclusión de extranjeros, en contravención a lo dispuesto por los títulos Segundo y Tercero de esta Ley, se sancionará al infractor con multa hasta por el importe de la operación; y
- V.- En caso de las demás infracciones, se impondrá multa de cien a mil salarios.

Debiendo aclarar que por salario se entenderá el mínimo diario vigente en el D.F. Asimismo para la determinación de estas multas la ley señala que deberá oírse previamente al interesado.

tomar en cuenta la gravedad de la infracción cometida, su situación económica y el tiempo de demora en la presentación de dicha documentación.

2. LA LEGISLACIÓN EN EL SECTOR FINANCIERO

2.1 SITUACIÓN Y DESARROLLO DEL MARCO REGULATORIO DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO.

ANTECEDENTES

Las reformas y adecuaciones que ha sufrido los ordenamientos jurídicos que rigen la estructura y operación del sistema financiero han tenido como principal objetivo la modernización de dicho sistema, proveyéndole de creciente solidez financiera y acceso a mejores niveles de eficiencia y competitividad interna y externa.

En este proceso de modernización destacan las siguientes actividades:

1.- LA ACTUALIZACIÓN DEL DERECHO BURSÁTIL, efectuada a partir de 1975, año en que se expidió la Ley del Mercado de Valores. Antes de esta ley, la intermediación con valores era muy escasa, los mercados bursátiles muy limitados y las operaciones que se realizaban en ellos a través de la banca tenían participación mayoritaria. La ley impulsó la creación y desarrollo de casas de bolsa independientes de las instituciones de crédito sustituyendo a las personas físicas que actuaban como agentes de valores. Con esta nueva estructura, se ampliaron considerablemente las transacciones, y permitió a los intermediarios aprovechar la expansión del mercado de valores originada por el Gobierno Federal al colocar su deuda interna de manera creciente en monto y en diversificación mediante oferta pública de títulos de crédito.

En la actualidad esta ley ha sido factor determinante para que las casas de bolsa tengan un crecimiento significativo, accedan a mejores niveles en su situación financiera, diversifiquen la

gama de sus operaciones en apoyo del mercado de valores, cuenten con instrumentos jurídicos modernos para la prestación de sus servicios y se apoyen en mecanismos con el depósito centralizado de valores que proveen de seguridad y agilidad a las correspondientes transacciones.

2.- CAMBIO ESTRUCTURAL DEL SISTEMA BANCARIO, realizado en los años 70's, en este periodo diversas reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, permitieron la sustitución gradual y ordenada por un lado de un régimen de banca especializada en el que la Ley asignaba a cada tipo de institución de crédito la facultad de llevar a cabo diferentes grupos de operaciones y por otro, de banca múltiple o general, en el que se instituyó un sólo tipo de esos intermediarios, autorizados para efectuar la totalidad de los servicios de banca previstos por la ley.

Esta adecuación propició que las instituciones de crédito, al globalizar los servicios bancarios, alcanzaran mejores niveles de economía y eficiencia, además de proveer la seguridad del público usuario de tales servicios mediante normas que procuran una mayor capitalización de las instituciones prestatarias.

3.- CREACIÓN DE NUEVOS TIPOS DE INTERMEDIARIOS INSTITUCIONALES, tales como las arrendadoras financieras (1981), los especialistas bursátiles (1986), las empresas de factoraje financiero (1990) y las sociedades de ahorro y préstamo (1991)^h.

La incorporación de estos agentes al sistema financiero del país amplió y diversificó la estructura del mismo, impulsando el desarrollo de los servicios correspondientes, regulando en forma más completa y adecuada las operaciones correspondientes.

^h Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, Editorial Porrúa, México, 1993

Con anterioridad, los servicios financieros de arrendamiento y de facturaje venían prestándose por la banca sin una regulación específica; los concernientes a especialistas bursátiles, por las casas de bolsa y los servicios referidos a las sociedades del ahorro y préstamo, eran prestados bajo el nombre genérico de cajas de ahorro por muy diversos tipos de personas morales, sin que dichas operaciones estuvieran específicamente reguladas y bajo la vigilancia de autoridades financieras.

4.- REESTRUCTURACIÓN DEL BANCO CENTRAL INSTITUIDA EN LA LEY ORGÁNICA DEL BANCO DE MÉXICO, que entró en vigor el 1ro. de enero de 1985,⁹ este ordenamiento actualiza los fines, funciones y facultades del Banco Central, confiriéndole mayores atribuciones para regular el crédito y los cambios y establece un nuevo régimen para el otorgamiento de crédito primario.

5.- CAMBIOS EN LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS , A partir de los años 80s. las autoridades competentes y particularmente del Banco de México, han venido aplicando una política para mejorar la calidad de la regulación a los servicios financieros. Así por una parte se derogan regulaciones que trababan y obstaculizaban el desarrollo de ciertos servicios y por la otra, se dictan normatividades más estrictas en ámbitos de operación que requieren de ella para su saneamiento como las llamadas prudenciales, que obligan a los intermediarios a elevar sus niveles de solvencia financiera, diversificar riesgos en operaciones pasivas y activas así como sujetarse a una inspección y vigilancia más estricta por parte de las autoridades. Destacan también las recientes disposiciones que evitan captaciones riesgosas en moneda extranjera por parte de las instituciones de crédito.

⁹ Ley Orgánica del Banco de México, México, 1993. Ediciones del Banco de México.

6.- RESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA MIXTO DE BANCA. En 1990 se deroga el párrafo 5to. del artículo 28, suprimiendo la exclusividad del Estado en la prestación de servicio de banca, dejando de tener este carácter de servicio público, pasando a ser actividad de interés general referida a la esfera de los particulares (reprivatización de las instituciones de banca múltiple); con esta reforma se abrió cause al nuevo sistema financiero, ahora vigente.

2.2 ACTUAL LEGISLACIÓN FINANCIERA

Enunciamos a continuación las principales características de la actual legislación financiera:

1.- REGÍMENES QUE PROVEEN LA ADECUADA CAPITALIZACIÓN DE LOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS. Las diversas leyes aplicables a los intermediarios financieros establecen los capitales mínimos, netos o globales, según el caso, con los que cada uno debe contar.

Dicho régimen procura el crecimiento armónico del sistema bancario integrado por la banca comercial, evitando que alguna o algunas de esas instituciones se rezaguen en este crecimiento o se origine el detrimento de su solidez financiera; en el caso de las instituciones de banca múltiple, el régimen aplicable a las instituciones de banca de desarrollo corresponde a las características particulares de cada una de ellas, dependiendo de la situación específica en que se encuentran al recibir los recursos provenientes del erario destinados a dar apoyo financiero a sectores o actividades económicas consideradas prioritarias.

La Comisión Nacional de Valores, en ejercicio de las facultades que le otorga la Ley del Mercado de Valores¹⁰, obliga a las casas de bolsa a mantener un capital global que esta relacionado directamente con la necesidad de fortalecer la infraestructura física de las casas de bolsa y la capacidad de las mismas para llevar a cabo las inversiones por cuenta propia que la ley les autoriza a efectuar.

¹⁰ Ley del Mercado de Valores, México, 1994. Ediciones el Banco de México.

Asimismo, la Ley de Organizaciones de Actividades Auxiliares de Crédito¹¹ obliga a los almacenes generales de depósito, las arrendadoras financieras, uniones de crédito y empresas de factoraje financiero a mantener un determinado capital contable.

Las compañías de seguros y fianzas, deben mantener un cierto nivel en las reservas técnicas conforme a las leyes de instituciones y sociedades mutualistas de seguros y de instituciones de fianzas.

Las sociedades de inversión y las de ahorro y préstamo no requieren contar con capitales neto, global o contable, ya que para la captación de recursos que llevan a cabo estos intermediarios, las leyes de Sociedades de Inversión y la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, respectivamente, no los obliga a contar con dichos capitales.

2.- DIVERSIFICACIÓN SOCIETARIA. Las leyes aplicables al sistema financiero contienen disposiciones que limitan las tenencias individuales de títulos representativos del capital social correspondiente a diversos tipos de intermediarios, de acuerdo a lo siguiente:

Es de hacer notar que los límites que se mencionan continúan diversas excepciones previstas en las leyes aplicables, según el tipo de intermediarios de que se trate.

¹¹ Ley de Organizaciones y Actividades de Crédito, Edit. Porrúa, México, 1993

TIPO DE INSTITUCION	° DE TENENCIA	EXCEPCION
BANCA MULTIPLE	HASTA 5% DEL CAPITAL SOCIAL.	S.H.C.P. AUTORIZA % SUPERIOR HASTA UN 10%
BANCA DE DESARROLLO	HASTA 5% DEL CAPITAL SOCIAL	CAPITAL QUE SOLO PUEDE SER SUSCRITO POR EL GOBIERNO FEDERAL QUE DEBE SER EN TODO TIEMPO DEL 64%
CASA DE BOLSA	HASTA UN 15% LIMITÁNDOSE A UN 19% EN CASO DE INVERSIÓN EXTRANJERA	
SOCIEDADES OPERADORAS DE CASA DE BOLSA Y UNIONES DE CRÉDITO	UN 10%	
OTRAS ORGANIZACIONES DE CRÉDITO E INSTITUCIONES DE SEGUROS Y FINANZAS	10% O MAS CON AUTORIZACIÓN DE LA S.H.C.P. (HASTA UN 15%)	

2.3 LA DESREGULACIÓN ADUANERA

Cuando se trata de revisar las estructuras y de operación del mecanismo mexicano para acceder al comercio internacional y de uno de sus puntos más importantes como lo es el despacho aduanero no es posible visualizarlo de manera sencilla, sus actores y las partes implicadas al ver afectados sus intereses de manera cotidiana su capacidad de adaptabilidad y compromiso con un proyecto de colaboración conjunta que de no darse en los términos de un diálogo permanente todos saldrán afectados y en algunos casos enfrentarán posibilidades de extinción

De tal forma presentamos en este capítulo una revisión y diagnóstico de los objetivos, necesidades, y acciones realizadas por tres grandes áreas implicadas, pretendiendo destacar su compleja interacción: la autoridad aduanal, representada por la Subsecretaría de Ingresos de la SHCP, el agente aduanal y la iniciativa privada (importadores, exportadores, transportista, SAT, etc.).

Al finalizar trataremos de puntualizar las medidas comunes a las partes implicadas que podrían armonizar sus actividades y por encima de ellas, visualizar una clara voluntad por hacer frente al compromiso que como país adquirimos todos, tanto de apertura real de nuestras fronteras, evaluando y asumiendo que el costo de dicha apertura será siempre disminuir la vigilancia operativa en pro de agilizarla, como de contemplar con ello la pérdida de control para actividades y usanzas que siempre han encontrado la manera de operar al margen de la ley (contrabando) y crear y fortalecer los sistemas de control, recaudación y vigilancia a partir de detectar su raíz (compañías, intermediaciones, dependencias e instituciones partícipes de las redes de mercado) y no de sus efectos inmediatos y consecuencias.

Antes de la Simplificación Aduanera (1989-90), el despacho era verdaderamente tortuoso: colas eternas sin posibilidad de calcular los tiempos de estadia. Los Vistas aduanales revisaban absolutamente todo, o cuando menos, tenían la facultad de hacerlo, por lo que la corrupción era prácticamente generalizada. Incluso los que internaban mercancía dentro de la ley sin ningún problema aparente, debían "pagar extra" para agilizar el paso y cumplir con sus tiempos de entrega evitando el capricho del Vista por detalles y características del embarque. La mayoría de las veces que "decidían" revisar el embarque, encontraban alguna "anomalía" que derivaba en dinero a su bolsillo o en algún "regalo" que salía de la carga.

Con la implementación del Semáforo Fiscal, las autoridades lograron generar un ambiente de confianza y credibilidad en el despacho aduanero, expectativa que duró muy poco. El trámite de cruce efectivamente se agilizó, simplificándose a una revisión de documentos¹² que demostrarán el contenido, origen y valor del embarque. Ahora sólo debe revisarse la carga si el semáforo da rojo, o en el caso de encontrarse información anómala en los documentos de aquellos que recibieron luz verde. De ser el caso, el asunto se trata directamente con el administrador de la aduana y personal de mayor jerarquía¹³, evitándose las dádivas y abusos, cuando menos aquellos abiertos y generalizados.

Sin embargo, es la Ley Aduanera¹⁴ y su Reglamento -con sus frecuentes modificaciones- así como las gestiones y trámites repetidos que es indispensable efectuar, donde se encuentra e incluso, se intensifica la problemática.

Los documentos requeridos tanto para la importación como para la exportación, son:

I.- Pedimento (formato de control de la SHCP principalmente estadístico).

¹² La documentación a presentar depende del tipo de producto, requiriendo mayor respaldo los embarques de productos de consumo y de contacto humano (fitosanitarios, agrícolas, químicos, etc.).

¹³ Organigramas de la SHCP, Subsecretaría de Ingresos, Administración Aduanera, localización geográfica y tipos de Aduanas.

¹⁴ Ley Aduanera, D.O.F. 28 dic. 1989, D.O.F. 20 dic. 1991

- 2.- Factura (contenido, materiales, y valor del producto).
- 3.- Lista de Embarque (relación detallada de productos que constituyen la carga).
- 4.- Certificados (por parte de Dependencias como SARIH, Salubridad, etc. según el tipo de producto).
- 5.- Permisos de Comercio (SECOFI- cuando existen convenios de "cuotas"- cantidad autorizada previamente para la importación de productos, generalmente granos básicos e insumos específicos-. Una vez cubierta la "cuota", se cancela la emisión de permisos).

Cabe mencionar que el trámite de dichos documentos y requisitos es realizado -en su mayoría- directamente por el importador y/o exportador interesado, con la agravante de un desconocimiento de la ley, su reglamento y los manuales y políticas de gestión y trámite del despacho aduanal.

Para ello, las empresas que realizan importaciones y exportaciones de manera constante, mantienen departamentos completos y personal dedicado a estas gestiones cíclicas, ya que de ellas depende tanto su producción como la comercialización del producto terminado, sin importar su dimensión, lo que implica costos de administración inequitativos.

Empresas que encuentran un comprador en Estados Unidos, y que aseguran previamente el cobro de su mercancía a través de Cartas de Crédito, corren el riesgo de caer en el incumplimiento de tiempos de entrega, debido a retrasos en la obtención de permisos y certificados correspondientes.

Respecto a los puntos anteriores, queremos destacar que dichos requisitos son importantes y necesarios, tanto para el control y recaudación, como para proteger el comercio y los sectores productivos del país, sin embargo sería importante encontrar la manera de disminuir y agilizar su

tramitación, incluyendo el establecimiento de mecanismos que permitan obviar la presentación de ciertos documentos en las aduanas.

La operación aduanera estadounidense es clara a este respecto: los procesos de Investigación y autorización de ingreso continúan incluso ya habiendo sido comercializado el producto dentro de su territorio. Ello evita a nuestros socios comerciales el caer en retrasos innecesarios, que ocasionarían a sus importadores, pérdidas cuantiosas difíciles de evaluar. También en los Estados Unidos, el exportador puede realizar directamente el pedimento (como "Shipping Exporter"), ya que la intervención y pago de un agente aduanal aumentaría el costo de sus productos.

En cuanto al proceso de certificación de origen de las mercancías, vale mencionar que los ministerios de comercio de cada país, incluida la SECOFI, han tratado de limitar los márgenes de excepción en el intercambio comercial de productos, y en el mejor de los casos, restringir la ocurrencia del flujo de insumos y mercancías que no se encuentran claramente contemplados, catalogados e indicados en los tratados y convenios de comercio exterior.

La determinación de categorías -o tipos- de Certificados de Origen, misma que entró en vigor el 1º de septiembre de 1994, y la imposición de cuotas compensatorias, son de vital importancia para la operación inmediata y cotidiana del intercambio comercial internacional, y su determinación de manera unilateral por parte de la SECOFI, sin que medie el diálogo con todos los sectores productivos, antes, durante y después de los acuerdos, no sólo provoca malestar y recelo ante las gestiones de la Secretaría, sino que daña directamente al comercio establecido al aumentar los costos de sus productos, mismos que los orllan a salirse del mercado (del negocio) y privilegia las operaciones al margen de la ley, que sin tanta o nula efectividad en su vigilancia, importan, distribuyen y venden sus productos a mejores precios.

Es por esto entendible el debate que ahora presenciamos de manera cotidiana en los medios impresos y electrónicos, entre las autoridades, la iniciativa privada, el comercio establecido, y sus diferentes asociaciones y cámaras representantes.

Para comprender los motivos de estas declaraciones que tienden a generalizarse peligrosamente dentro del gremio, basta con revisar las acciones necesarias para obtener dichos Certificados y demás requisitos: llenar los formatos en inglés y en español en donde el exportador certifique el origen del producto (incluyendo el porcentaje de integración de la mercancía, información técnica que el productor estadounidense se resiste a proporcionar), corroborarlo con la cámara de comercio estadounidense, y por el consulado mexicano del lugar. Por si ello fuera poco, el importador mexicano debe cumplir con el NOM y el etiquetado, en donde se deben mencionar todos los datos del productor, lo que implica exhibir a su proveedor a la vista de todos, entre los que están sus competidores y clientes que podrían preferir comprar directamente a Estados Unidos.

Huelga decir que los "profesionales" del contrabando no sólo no solicitan ninguno de esos documentos, sino que además sus camiones siguen entrando al país sin retraso alguno, y entregan la mercancía en el lugar y hora que especifique el comprador.

La situación de los exportadores mexicanos no alegra el panorama. Los empresarios a título individual o a través de voceros de las cámaras y asociaciones, se unen a una protesta generalizada en la que destacan financiamientos caros, falta de infraestructura fronteriza, compra de tecnología, alto burocratismo y falta de apoyo y estímulos por parte del Gobierno Federal, incluyendo en sus denuncias una inexplicable tolerancia al contrabando en beneficio del comercio informal ("en Ciudad Juárez crecieron en número, de aproximadamente nueve mil a 25 (los) mil vendedores que expenden principalmente productos chinos de contrabando que no pagan impuestos"¹⁵), ocasionando el cierre de cientos de negocios en lo que va del año, lo cual no sólo les impide alcanzar una

¹⁵ El financiero, viernes 28 de Octubre 1994 p. 23, "Termino el sueño Descantada la IP del T1 C Coparmex"

verdadera competitividad con E.U. sino que al verse azotados por gastos y requerimientos, los dejan fuera de la competencia incluso del mercado nacional. Todo esto ocurre, dicen, mientras los socios comerciales de México se enfilan a conquistar los mercados mexicanos con todo el apoyo de sus gobiernos.

2.4 LA CONFORMACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES

El marco regulatorio fiscal en México esta conformado en este momento, en el nivel federal, por el Código Fiscal Federal¹⁶, que es el instrumento que orienta la interpretación y procedimientos en materia fiscal con su Reglamento, en este ordenamiento encontramos una clasificación de los tipos de contribuciones a las que las personas físicas y morales estamos obligados a aportar para los gastos públicos, esta definición servirá posteriormente de base para la explicación de las contribuciones que se aplican en los niveles Estatal y Municipal, estos tipos son:

- 1.- **Impuestos:** contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales.
- 2.- **Aportaciones de Seguridad Social:** contribuciones establecidas en Ley a cargo de personas sustituidas por el Estado en materia de seguridad social o las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.
- 3.- **Contribuciones de Mejoras:** contribuciones establecidas en Ley a cargo de personas físicas y morales que se benefician por obras públicas.
- 4.- **Derechos:** contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación así como por recibir los servicios que presta el Estado en sus funciones de Derecho Público, este concepto incluye las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

¹⁶ Código Fiscal de la Federación, México, 1994 Editorial Porrúa

INGRESOS DEL ESTADO	
<u>ORDINARIOS:</u>	<u>EXTRAORDINARIOS:</u>
IMPUESTOS	IMPUESTOS EXTRAORDINARIOS
DERECHOS	DERECHOS EXTRAORDINARIOS
PRODUCTOS	CONTRIBUCIONES
APROVECHAMIENTOS	EMPRÉSTITOS
	EMISIÓN DE MONEDA
	EXPROPIACIÓN
	SERVICIOS PERSONALES

El Estado percibe ingresos por otros conceptos como son los Aprovechamientos y Productos, sin embargo estos no influyen en nuestro análisis.

Tomando como base las definiciones que se describen en el Código Fiscal podríamos decir que la columna vertebral impositiva, se sitúa en dos grandes impuestos que se derivan de sus correspondientes Leyes y sus Reglamentos, la Ley del Impuesto al Valor Agregado y la Ley del Impuesto sobre la Renta, unido a este ordenamiento, se implantó otro surgido a partir de 1988, denominado Ley del Impuesto Activo.

A continuación debemos mencionar, tal vez más que por su importancia económica, por la generalidad de su aplicación a la Ley Federal de Derechos, que contiene las contribuciones definidas en el apartado "Derechos". Finalmente en este nivel y de importancia vital para la operación del comercio exterior, la Ley Aduanera.

A partir de este punto la clasificación en el nivel federal considera la particularidad o especialidad tanto en actos como de productos; la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y

Servicios, Ley del Impuesto por la Prestación de Servicios Telefónicos, Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos y Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.

La clasificación continua con las contribuciones que son responsabilidad de los niveles Estatal, Municipal y del Distrito Federal, en ese sentido la recaudación para estos niveles ha considerado recientemente, un impuesto denominado Impuesto sobre Nóminas que se aplica con diferentes porcentajes en cada Estado y para el Distrito Federal, sigue en orden de importancia el Impuesto Predial, y a partir de este los Derechos, Contribuciones por Mejoras Públicas, como agua, alcantarillado y otras¹⁷.

Conviene señalar que en el nivel municipal se agregan contribuciones aprobadas por el Congreso local o los Cabildos cuando la Constitución Estatal u otros ordenamientos lo permite, las que en muchas ocasiones no son claras y a las que se incorporan sanciones menos razonables e imprecisas, por ejemplo en el Municipio de Acapulco, el Impuesto sobre Nóminas se agregan como parte integrante de éste impuesto denominado de promoción turística, que representa el 15% del 2% que se calcula para la nómina, y otros dos impuestos de igual monto, aquí lo importante es que en adición a que se mezclan contribuciones que no tienen una relación congruente con algo que pudiera considerarse más bien una contribución de mejoras, es que en el caso de que el contribuyente se retrasa en el pago deberá calcular actualizaciones y recargos y en su caso multas por todos los impuestos agregados al de Nómina.

En otros casos la regulación Municipal incluye conceptos como donaciones para el pago de Derechos por actividades municipales, por ejemplo en Guadalajara se incorporó una donación para fraccionadores inmobiliarios, la que se sujeta a la autorización para uso de suelo, a esta donación el Municipio le aplica actualizaciones y recargos por pago extemporáneo.

¹⁷ Compendio de Leyes Fiscales, Fdit. Themis. México, 1994

2.5 MODIFICACIONES AL MARCO REGLAMENTARIO FEDERAL

Debe señalarse que el marco reglamentario federal, es tal vez el que mayor número de cambios sufrió entre 1989 y 1992. El proyecto de Ingresos y de Egresos de la Federación, que se somete al Congreso de la Unión al final de cada año, se acompañaba de una reforma a las Leyes señaladas, después de su aprobación, el Ejecutivo en uso de sus facultades incorporaba una Miscelánea Fiscal que reformaba el Reglamento e incorporaba nuevos ordenamientos complementarios, en algunos años se publicaron varias Misceláneas, y algunas al final del ejercicio fiscal con aplicaciones retroactivas. Todo esto provocó, fenómenos de desconcierto entre los contribuyentes e incluso entre los propios servidores públicos responsables de la aplicación y supervisión de las contribuciones, esta situación se corrigió a partir de 1993, donde los ajustes se redujeron al mínimo posible, se puede asegurar que en los pasados años se ha podido solidificar la reforma de los primeros años, tanto en el contribuyente que ha venido interesándose y conociendo los procedimientos de cálculo y de trámite, como en la propia autoridad que en el nivel informal ha logrado incorporar toda una serie de facilidades e infraestructura para darle atención a los efectos de la reforma, como la utilización de las ventanillas bancarias para la presentación y pago de las contribuciones, el desahogo automatizado de los requerimientos de la autoridad ante posibles rezagos en el pago y la mejora constante en formatos y procedimientos de atención a los contribuyentes.

En este sentido la incorporación de los negocios al sistema fiscal se ha facilitado, en el nivel federal, sin que pueda decirse que se ha simplificado, puesto que hoy además de tramitar el número de registro federal de contribuyente, se requiere tramitar la cédula respectiva, con la que se deberán cumplir una serie de requisitos para el inicio de las operaciones de un negocio, por ejemplo, la elaboración de las facturas, que deben incluir esta identificación, o bien en las compras que deben

ser efectuadas presentando al proveedor esta cédula para que la factura sea sujeto de la deducción correspondiente.

Conviene señalar que a pesar del esfuerzo de la autoridad por adecuar las reformas de los años 89 a 92, la Ley del Impuesto sobre la Renta y su complementaria al Activo, siguen siendo extremadamente complicadas y de un altísimo costo administrativo, tanto para la determinación de los impuestos como por las reglas extraordinarias que contiene.

En este sentido presentamos algunas observaciones:

- 1.- Hoy en día en las empresas que tienen la capacidad económica para hacerlo, se debe integrar una contabilidad de registro y otra fiscal, en virtud de la dificultad para cumplir con todos los requisitos que la Ley exige para probar y calcular los elementos fiscales.
- 2.- No todos los profesionales o técnicos de la contabilidad están preparados en materia fiscal, lo que significa, que si bien sus conocimientos son precisos en las reglas para el registro de las cuentas, la aplicación para efectos fiscales requiere de una mayor especialización.
- 3.- La Ley del Impuesto sobre la Renta y la del Impuesto al Activo, contienen requerimientos de cálculo como los componentes inflacionarios o la determinación actualizada de los activos y sus depreciaciones que obligan a los negocios (sociedades o personas con actividades empresariales), sin importar su tamaño y condiciones a contratar profesionales o sistemas que representan un alto costo.

- 4.- Algunas deducciones exigen tal nivel de factores de control que resulta necesario revisar si es más costoso considerarlas o registrarlas como no deducibles a pesar de su repercusión en la participación de las utilidades a los trabajadores.

Estas observaciones se sustentan en casos concretos:

El registro fiscal exige operar cálculos que incluyen por ejemplo, los índices de precios al consumidor, conocer con precisión el monto original de la inversión en los activos, definiciones precisas de cuales son estos, cálculos de saldos promedio en cuentas de cheques o de inversión, registro de los movimientos de los vehículos denominados utilitarios, lo que supera las funciones simples de registro que para efectos contables podrían considerarse como las generalmente aceptadas. A esto debe agregarse que se requiere de conocimientos interpretativos de la ley, por ejemplo para deducir inversiones en bienes nuevos artículo 51-a, fracción primera dice, "El monto original de la inversión se podrá ajustar multiplicándolo por el factor de actualización correspondiente al periodo comprendido desde el mes en que se adquirió el bien y hasta el último mes de la primera mitad del periodo que transcurra desde que se efectuó la inversión hasta el cierre del ejercicio", interpretación de forma, las más importantes son de fondo, como cuando un accionista o miembro del consejo de administración es empleado, asociado, contratado por honorarios, honorario por su carácter de consejero, para calcular y determinar sus retenciones.

En el caso particular de la deducción de los vehículos, resulta que a los montos de por sí reducidos de la deducción por depreciación, habrá que considerar una serie de reglas para poder aplicar esta reducción, como son, imprimir un letrero en los costados del vehículo que lo identifique como utilitario, llevar una cuenta específica del kilometraje y gastos por su operación (gasolina, aceite, mantenimiento y reparaciones), para estos últimos no resulta claro entre las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta y la del Impuesto al Valor Agregado si son total o parcialmente

deducibles, no operar los fines de semana a menos que se cuente con un permiso específico, estacionar el vehículo en un lugar propio de la empresa o comprobable de no ser utilizado fuera de los horarios establecidos por la empresa. El costo de administrar estos controles contra la deducción posible puede concluir en no deducirlos, en este sentido tal vez fuera más económico para todos, eliminar con sus excepciones (empresas dedicadas al transporte, la mensajería etc.) la posibilidad de la deducción.

Como lo hemos venido citando, la materia fiscal parece haber pasado al mundo de los profesionales en Contabilidad, en tanto que los especialistas del Derecho la han abandonado, se podría decir incluso, despreciado, tal vez como ninguna otra materia, esto se observa en el plan de estudios de la carrera de Derecho en la UNAM, en el que para otras materias existen 2 o hasta 4 cursos (Derecho Civil), mientras que para la materia fiscal solamente se imparte uno; la maestría correspondiente es mayoritariamente demandada por otros profesionales sobre todo Contadores y Administradores.

En esa virtud son pocos los abogados especializados en esta materia, y su estudio desde punto de vista del Derecho, de no ser el que la propia autoridad impulsa, es extremadamente modesto.

En los últimos años, esta materia tal vez como ninguna otra, en la operación cotidiana, ha procurado alejar a la autoridad del contribuyente, ubicando la actividad a través de "operaciones automatizadas o de llenado de formatos que se entregan en ventanillas que incluso no guardan relación con la autoridad fiscal y esta, a su vez se ha concretado a su operación revisora y promotora del pago de las contribuciones.

En cuanto a la solución de cuestionamientos de carácter técnico, la autoridad ha implementado un servicio más especializado para asistir al contribuyente en sus dudas, lo cual ha permitido reducir la corrupción y la dádiva que resultaba del burocratismo en los trámites y desde luego mayor eficacia y oportunidad en las operaciones que podrían denominarse básicas.

Pero por otro lado, la falta de claridad y de sencillez para la aplicación de las normas en la materia han provocado un estado de indefensión en el contribuyente, que es requerido ó visitado por los representantes de la autoridad fiscal, quienes como resultado de esta complicada regulación, pueden aplicar criterios diversos y discrecionales a las fórmulas y procedimientos que el contribuyente haya utilizado para elaborar su contabilidad fiscal.

No se podría decir por ser injusto, que la autoridad fiscal en México haya endurecido su conducta, más si debe reconocerse que ha sido más exigente con sus propias áreas supervisoras y como resultado de la modernización ha lograrlo detectar en mayor cantidad y oportunidad a contribuyentes morosos, lo que provoca una base más justa de aplicación impositiva.

3. CONSIDERACIONES SOBRE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

3.1 ANTECEDENTES DE LOS TRATADOS

El comercio exterior es una variable de todo sistema económico que trata de la inserción de un país, en este caso México, como vendedor y comprador de bienes y servicios en los mercados externos.

En la actualidad, el comercio exterior de México se ejercita fundamentalmente a través de Tratados Internacionales, es decir, acuerdos de voluntades entre dos o más países, con la intención de suprimir impuestos o reservas a los productos o servicios de intercambio entre los países firmantes.

Sin embargo, en el intercambio de mercancías entre países, se protegen ciertos sectores o mercancías que por su condición de “básicos” se consideran estratégicos para un país; por lo general se refiere a recursos naturales o materias primas; se trata pues, de minerales, sólidos o líquidos, granos vegetales y alimentos que generalmente se producen en países en vías de desarrollo y que se comercializan sin mayores procesos de transformación.

Los esquemas de comercio de estos productos primarios no se desarrollan bajo leyes de oferta y demanda, principalmente por razones de carácter social y político. De tal suerte que se estructuran en convenios reguladores de oferta y precios conocidos como “Acuerdos Internacionales de Productos Básicos”, y por tanto fuera de cualquier negociación en tratados comerciales.

Salvo en los casos antes mencionados, los acuerdos comerciales entre países se establecen a través de Uniones o Acuerdos entre bloques comerciales ó Tratados Internacionales, que tienen

como principal objetivo la liberalización de las fronteras a las mercancías entre los países firmantes, en el caso de México, esta tendencia a liberalizar el comercio a través de la apertura de sus fronteras se refleja particularmente, en la celebración en los últimos años de Tratados Internacionales de comercio con Estados Unidos, Canadá, Chile, Costa Rica, Colombia y Venezuela. Con sus características individuales y sus propias condiciones, cada Tratado conlleva, finalmente, la intención de crear un bloque comercial que integre al Continente Americano, formando un sólo gran mercado, sin embargo no se intenta una integración tal, que a la manera de la Comunidad Económica Europea, unifique moneda, abra fronteras al libre tránsito de nacionales y extranjeros etc., sino únicamente, en lo relativo al comercio, lo fundamental es eliminar obstáculos técnicos al comercio, facilitar la circulación de bienes y servicios entre los países, promover condiciones de competencia leal en la zona, aumentar las oportunidades de inversión zonal, proteger y hacer valer los derechos de propiedad intelectual en la zona y la desgravación arancelaria a mercancías de importación-exportación, siendo este punto el más importante de los anteriormente señalados, ya que se puede considerar que el objetivo fundamental de una zona de libre comercio es, sin duda, la eliminación total de las medidas arancelarias y no arancelarias que obstaculicen la libre circulación de mercancías por el territorio de la misma

El problema que se presenta ante este tipo particular de integración, es el de la homogeneización de normas regulatorias de las materias que contempla un Tratado Internacional es decir, se requiere de un sistema jurídico de complementación de los procedimientos de comercialización de bienes, o bien la elaboración de un estatuto jurídico en el que se establezcan las reglas o normas aplicables a las relaciones, básicamente económicas, que se generen entre los integrantes, como la forma de evitar políticas contradictorias que pudieran prestarse a hacer más complejos los procedimientos comunes.

Un ejemplo de lo anterior, es el texto del TLCAN, este documento, viene a ser el "estatuto jurídico" en base a la cual se regirán las relaciones comerciales entre los tres países y en el cual se incluyen los Principios y compromisos jurídicos que las regirán, esto implica que los actos jurídicos que emanen del comercio entre los países miembros deberán someterse a lo establecido por el propio texto.

En ese orden de ideas, se insertan en el propio texto del TLCAN los principios que, de manera generalizada, van a regir las relaciones entre los tres países, no mediante normas específicas, ya que las controversias serán resueltas en la medida en que se presentaran para cada caso, sino a través de estos principios generales que norman las relaciones comerciales, insistimos, de manera general; los principios fundamentales son:

El Trato Nacional, por el que se garantiza la no discriminación entre los nacionales de un Estado y los de otro, en todas las materias que fueron objeto de regulación jurídica en el propio estatuto.

El Derecho de Establecimiento, que garantiza a cualquiera de los nacionales de los países signatarios el derecho de establecer su negocio en cualquier parte del territorio ubicado en la zona.

La No Discriminación, que garantiza a todo agente comercial que recibirá un trato tan como el que reciban otros agentes comerciales oriundos de la zona.

La Consolidación Arancelaria, que garantiza la inamovilidad de los niveles arancelarios aplicables a las mercancías una vez que ha alcanzado la tasa cero.

La eliminación de obstáculos a las importaciones y exportaciones, por la que se garantiza la libre circulación de las mercancías producidas en la zona, dentro del territorio de la misma sin más limitaciones que aquellas que se apliquen a las mercancías domésticas.

La libre circulación de Servicios, capitales y tecnología.

La transparencia, por la que se garantiza que toda norma o disposición que pudiera afectar a los procesos productivos y comerciales de la zona, deberá incorporarse, previo a su aplicación, en disposiciones públicas de carácter general, expedidas por la autoridad competente.

Es en base a los principios antes señalados, que México ha celebrado Tratados Comerciales Internacionales con los países del Continente; como expusimos con anterioridad, las modalidades de estos Tratados, no se asemejan a la integración que se ha llevado a cabo en Europa o entre los países de la Cuenca del Pacífico; con particularidades cada uno de estos, los objetivos últimos son muy similares y fundamentalmente se refieren a la disminución o desaparición de aranceles a productos de importación-exportación, así como facilidades de operación de empresas de un país hacia otro de los signantes¹⁴.

En cuanto a la eliminación de medidas arancelarias, para alcanzar este objetivo, en particular México, Estados Unidos y Canadá, adoptaron el compromiso general contenido en el artículo 302 del propio texto del Tratado, que se desglosa en tres compromisos básicos, no incrementar ningún arancel existente, no adoptar ningún arancel nuevo y eliminar los aranceles existentes de acuerdo con las listas de cada país, en el entendido de que estas modificaciones en materia de aranceles sólo afectan a los productos considerados originarios de cada país (certificados de origen).

¹⁴ WIKER, Jorge, Coordinador, El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Ediciones del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Tomo I, México, 1993

La globalización que se da en el mundo actual, obliga a los países a formar zonas de comercio en las cuales se fomente un aprovechamiento de la apertura de mercados externos, en el caso de México, la política económica en los últimos años ha tendido a promover el incremento en las exportaciones (fundamentalmente manufacturas).

La planta industrial mexicana, ya reconoce una mayor competencia internacional y la existencia de un mercado ampliado, lo que la obliga a transformar radicalmente el perfil exportador, lógicamente basado en las políticas gubernamentales de fomento a las exportaciones, que como mencionamos, busca a través de los Tratados Internacionales de Comercio ampliar sus mercados y fortalecerla.

Es por esto, que la política exterior de México, tiende a favorecer la incorporación de un mayor número de empresas pequeñas y medianas como exportadores directos e indirectos, a través de la promoción industrial; estimular la diversificación de los productos a exportar proporcionando información, financiamiento e impulso a nuevos esquemas de alianza y cooperación entre las empresas.

En su sexto informe de gobierno¹⁹, el Presidente Salinas estableció que, las exportaciones pasaron de poco más de 30 mil millones de dólares en 1988, a casi 52 mil millones en 1993, y que suman ya casi 51 mil millones de dólares a agosto de 1994. Se busca conformar un sector industrial con capacidad y tecnología para competir con sus socios comerciales en igualdad de condiciones, las cifras antes mencionadas nos hablan de amplios logros en ese sentido sin embargo, es difícil pensar que a corto plazo pudiera darse esta igualdad de condiciones ya que es indudable que los procesos productivos de México están a la zaga de los de sus socios, al menos de Canadá y Estados

¹⁹ Sexto Informe de Gobierno del Presidente de la República, Carlos Salinas, 11 de Noviembre de 1994. Texto Interno, Excélsior, 2 de Noviembre de 1994

Unidos, consecuentemente, México tendrá que iniciar un proceso de cambio estructural que le permita enfrentar la competencia.

Son evidentes las desigualdades en los niveles de desarrollo y en la capacidad de producción entre las economías mexicana y norteamericana, lo que obliga al Estado, a dar a nuestra planta productiva razonables tiempos de ajuste para los sectores y ramas que puedan adecuarse eficientemente a las nuevas condiciones de un mercado amplio y abierto, tal vez no suceda esto con todos los socios comerciales de México actuales y con los socios potenciales, sin embargo no podemos perder de vista que los países en vías de desarrollo que pretendan comerciar con países industrializados, tal y como es el caso de los de América en relación con Estados Unidos, serán susceptibles de severas modificaciones en su economía, modelos de desarrollo y fundamentalmente, en sus marcos regulatorios en general, como una forma de adecuación a las nuevas perspectivas de interrelación comercial.

En cuanto a las relaciones comerciales con sus socios de América del centro y sur, las negociaciones comerciales deberán cuidar ser congruentes con los resultados del reciente acuerdo con Estados Unidos y Canadá, sin desatender los delicados matices sectoriales en materia de reglas de origen, desgravación arancelaria y aspectos de normalización, por mencionar algunos de los más sensibles.

3.2 COMPARATIVO CON LAS LEYES DE ESTADOS UNIDOS, CANADÁ Y CHILE EN MATERIA DE INVERSIÓN EXTRANJERA

OBJETIVO DE LAS LEYES DE INVERSIÓN

Determinar las reglas para promover y canalizar inversión de capitales foráneos que se perciben como indispensables para complementar el ahorro interno y el crecimiento económico de los países, ofreciendo mayores oportunidades de empleo y mejores niveles de vida para su población.

ÓRGANOS Y PROCEDIMIENTOS PARA AUTORIZACIÓN DE INVERSIONES EXTRANJERAS

Es importante destacar que para efecto de invertir en diversas áreas se requiere tomar en consideración las instancias gubernamentales que para el efecto existen. Así, podemos observar que de acuerdo a circunstancias históricas, sociales y culturales de cada país, se establecen mecanismos o procedimientos que excluyen o limitan la injerencia de capitales extranjeros en determinadas actividades; estos procedimientos son establecidos por órganos que analizan y aprueban o rechazan, en su caso, las inversiones extranjeras, dependiendo si estas son o no benéficas para el país en cuestión.

Así por ejemplo, en México podemos observar la existencia de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras; en Canadá, la Oficina de Inversiones; en Estados Unidos, el Comité de los Estados Unidos para la inversión extranjera, y en Chile, el Comité para la Inversión Extranjera²⁰.

²⁰ Ley de Inversión Extranjera, México, 1994, Edit. Porrúa, Leyes de Inversión Extranjera de Chile y Canadá, información proporcionada por sus Embajadas en México.

Estos órganos, una vez que analizan los diferentes aspectos que integran la solicitud para llevar a cabo una inversión extranjera, tales como:

- Actividad económica en la que se pretende invertir,
- Prohibiciones o limitaciones, en su caso a dicha actividad,
- Monto de la inversión,
- Efecto de la inversión en el empleo, productividad, desarrollo tecnológico y competitividad en mercados internacionales.

Estos aspectos entre otros, se usan como criterio para aprobar o rechazar la inversión. Es decir, los 4 países siguen un lineamiento similar para finalmente decidir si se acepta o rechaza la inversión.

En tal sentido, resulta que el régimen vigente de Inversión Extranjera en México, es más restrictivo que los de Canadá, Chile y Estados Unidos, ya que dicha legislación en principio, rechaza las solicitudes destinadas a rubros de inversión considerados como áreas estratégicas, y por lo tanto, prohibidos para la inversión extranjera; señala los límites de porcentajes de participación extranjera en diversas actividades económicas; se mantienen ciertos sectores reservados a mexicanos y a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, además de que se requiere autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para la adquisición mayoritaria de sociedades mexicanas por inversionistas extranjeros.

Caso contrario sucede con las legislaciones de Canadá, Chile y Estados Unidos, mismas que mantienen un régimen liberal al no prohibir inversiones extranjeras en determinadas actividades económicas aún cuando son consideradas como actividades estratégicas, sino que únicamente dichas inversiones son sujetas a un proceso de revisión más exhausto por los órganos

correspondientes, debido al monto de la inversión o por considerarse dicha actividad de interés público o referida a los medios de comunicación social (publicación, distribución, venta o exhibición de libros, revistas, periódicos, grabaciones de audio y video, radiocomunicación, televisión, televisión por cable, satélites, etc.) es decir, se mantiene la facultad discrecional de los órganos correspondientes para la autorización o rechazo de la inversión extranjera.

DISCRECIONALIDAD DE LOS ÓRGANOS

Al no observarse un señalamiento específico respecto de las áreas limitadas a la inversión extranjera en las legislaciones canadiense, norteamericana y chilena, se fortalece la discrecionalidad del Ministro encargado de tomar la decisión final en Canadá; del Comité de los Estados Unidos para la Inversión Extranjera, en Estados Unidos y del Comité de Inversiones Extranjeras en Chile; en México no se observa de forma contundente esta situación ya que la Ley de Inversión Extranjera es precisa respecto a las áreas que el Estado reserva estratégicamente, así como de aquellas en que se permite una participación minoritaria del capital extranjero. Sin embargo, es necesario comentar que la misma ley establece la discrecionalidad en cuanto a la posibilidad de que la Comisión Nacional de Inversión Extranjera autorice a los inversionistas extranjeros la elevación de su participación porcentual en los negocios respectivos.

TRATAMIENTO A NACIONALES Y EXTRANJEROS

En este tema se realiza la comparación de las facilidades o en su caso, de las dificultades que encuentra un inversionista mexicano para la constitución y operación de negocios bajo las diferentes formas de organización existentes en Canadá, Estados Unidos y Chile.

CANADÁ.- Los extranjeros pueden operar en Canadá bajo las mismas formas de organización de negocios que los nacionales. Además del requisito de notificación a los extranjeros para empezar un negocio o adquirir el control de un negocio ya existente, el procedimiento para organizarse o constituirse en Canadá es, en esencia, el mismo para los extranjeros que para los nacionales es decir, no se cuenta con un apartado especial en su ley que prevea un tratamiento diferente para los extranjeros.

Dado que en Canadá cada provincia tiene la facultad de legislar la regulación del negocio en cuanto a su naturaleza, formación, operación y disolución, el requisito que deben cubrir tanto nacionales como extranjeros para poder operar el negocio, es registrar el mismo en la provincia en la que se constituyó y, en caso de querer operar en más de una provincia, tendrá que registrar el negocio en todas aquellas provincias en las que desee operar, además de sujetarse a las leyes que cada una impone.

CHILE.- A pesar de que no existen restricciones severas o formas de asociación específicas para los inversionistas extranjeros, según el Código de Comercio chileno, es preciso que las sociedades anónimas extranjeras, para constituir agencias en Chile, deban observar el apartado correspondiente a sociedades anónimas extranjeras, mismo que, en un principio obliga a las asociaciones citadas a presentar ciertos documentos y realizar ciertos trámites además de los requisitos que normalmente deben cubrir las sociedades anónimas nacionales. Sin embargo, una vez cubiertos los requisitos que en un principio se solicitaron a la sociedad anónima extranjera, se le da el mismo tratamiento que a la sociedad anónima nacional; asimismo, la Ley de Inversión Extranjera chilena, es clara en cuanto a la no discriminación a entidades extranjeras y equipara éstas a las nacionales (la única limitante se origina en la aplicación de créditos internos).

La citada ley establece mecanismos de defensa para los inversionistas extranjeros ante posibles resoluciones adversas provenientes del Comité de Inversiones.

ESTADOS UNIDOS.- En este país, cada Estado tiene la facultad constitucional de legislar al respecto, por lo que sería necesario, el análisis de cada uno de los casos concretos.

RESUMEN DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA, CONCERTACIÓN POLÍTICA Y COOPERACIÓN ENTRE MÉXICO Y LA UNIÓN EUROPEA (DEL 2000).

Decreto del 6 de junio de 2000²¹, por el que se aprueban el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra; la Decisión del Consejo Conjunto de dicho Acuerdo; y la Decisión del Consejo del Acuerdo Interino sobre Comercio y cuestiones relacionadas con el Comercio entre México y la Comunidad Europea.

Artículo primero.- Se aprueba el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, suscrito en la ciudad de Bruselas el ocho de diciembre de 1997.

Artículo segundo.- Se aprueba la Decisión del Consejo del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros,

Artículo tercero.- Se aprueba la Decisión del Consejo Conjunto del Acuerdo Interno sobre Comercio y cuestiones relacionadas con el Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos.

²¹ D.O.F. del 6 de junio de 2000.

Los gobiernos de la Unión Europea y México se han empeñado en evitar las consultas públicas y la revisión libre de los órganos legislativos. La estrategia consistió en iniciar, simultáneamente a la aprobación del acuerdo Global por el Parlamento Europeo y de algunos parlamentos nacionales.

Las expectativas que pudieran haber existido en el sentido de que un acuerdo con la Unión Europea podría ser distinto al TLC de Norteamérica, se han visto frustradas no sólo por la forma excluyente en que ha negociado, sino porque la falta de consideración de las desigualdades entre las naciones y amenaza con ampliar las condiciones desventajosa: en las que México viene insertándose en la economía mundial.

3.3 LA INCIDENCIA EN EL ACUERDO JURÍDICO LABORAL.

En lo correspondiente a la jurisdicción en materia laboral en los Estados que son parte del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, es importante destacar que presentan una forma de Estado Federal; sin embargo, el tratamiento del ámbito laboral comprende una dimensión diferente en cada uno de ellos.

En Canadá, la legislación laboral es principalmente una responsabilidad provincial; sin embargo, el gobierno federal administra los asuntos laborales con respecto a determinadas industrias que responden a un perfil interprovincial o internacional.

En Estados Unidos, la autoridad primaria en cuanto a la ley del trabajo reside en el gobierno federal, y se basa en la facultad del congreso para regular el comercio interestatal. De lo citado se desprende que, la legislación federal es aplicable a patrones que operan directa o indirectamente el comercio interestatal; los negocios fuera de la jurisdicción federal están amparados por la legislación estatal en tanto se adopten leyes estatales para regular cuestiones específicas del trabajo.

En México la ley laboral es exclusivamente de jurisdicción federal, lo que implica como ya sabemos que su aplicación es general en el país, aunque su aplicación sea responsabilidad del Ejecutivo Federal.

Con respecto a las relaciones industriales y específicamente a la adquisición de derechos de contratación por los sindicatos, en Canadá cada jurisdicción cuenta con un Consejo de relaciones laborales con autoridad para autorizar a los sindicatos como representantes de negociación para grupos de trabajadores llamados unidades de contratación. La autorización obliga al patrón a negociar de buena fe con el sindicato. La autorización citada, se otorga cuando el Consejo está

convencido de que la mayoría de los empleados de la unidad son miembros del sindicato o en caso de que el voto haya demostrado que la mayoría lo apoya. En algunas provincias, es indispensable realizar las votaciones para otorgar la autorización.

En Estados Unidos, la ley Nacional de Relaciones Laborales, establece que será reconocido un sindicato cuando al menos el 30% de los empleados apoye la solicitud de autorización, mediante un voto de representación obligatorio y secreto. Existe la posibilidad, previas las votaciones, de que participe el patrón con sus propios argumentos a fin de convencer a los empleados para que no apoyen la constitución del sindicato.

En México, existe una gran facilidad para la conformación de los sindicatos, de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal del Trabajo; se indica que los sindicatos deben registrarse ante la autoridad gubernamental una vez que han cubierto una serie de requisitos, y la autoridad tiene la obligación de otorgar el registro referido. Es importante destacar que el requisito principal lo constituye la agrupación de 20 trabajadores activamente empleados, que no obstante, pueden no significar la mayoría de la fuerza de trabajo.

Respecto a las condiciones para ejercer el derecho a huelga, se establece que en Canadá están prohibidas las huelgas mientras subsiste un contrato colectivo, y los conflictos relacionados con la interpretación o aplicación de un contrato son referidos a un arbitraje obligatorio.

La Ley Nacional de Relaciones Laborales de los Estados Unidos, no prevé una prohibición de huelga durante el periodo del contrato colectivo; sin embargo, las partes pueden incluir una cláusula de no huelga en su contrato. Se establece además, que un contrato laboral por tiempo fijo o indefinido contenga o no una cláusula de reapertura, un sindicato que desea renegociar un contrato

modificado o nuevo debe cumplir con determinadas condiciones, como la notificación con 60 días de antelación al patrón, antes de declarar la huelga. Sin embargo, este periodo se aplica únicamente a huelgas que pretenden cambiar o dar por terminados los contratos y no a huelgas que protestan en contra de prácticas injustas del patrón, condiciones de trabajo peligrosas o subcontrataciones de trabajo. Las huelgas por práctica laboral injusta pueden ser convocadas sin notificación, así como las huelgas que se refieren a un asunto no amparado por el contrato laboral.

En el contexto laboral en México, la ley prevé que los sindicatos legalmente reconocidos pueden adoptar una acción de huelga legal después de notificar al patrón a través de la Junta de Conciliación y Arbitraje correspondiente, con seis días de antelación para un negocio ordinario y diez en el caso de un servicio público. La cuestión debe llevarse ante una Junta de Conciliación y Arbitraje para su posible arreglo y en caso de no obtenerse este, el sindicato puede convocar a huelga. Los sindicatos no tienen que demostrar que representan a la mayoría de los trabajadores antes de poder declarar una huelga, la ley presupone la existencia de la mayoría; en caso de que el patrón reclame la inexactitud de la representación mayoritaria de un sindicato deberá probarlo a través de un procedimiento que se suscita durante la huelga y cuya comprobación conforme procedimientos interlocutorios tiene una duración superior a los quince días.

Durante las 72 horas siguientes al paro de labores el patrón, los trabajadores afectados o los terceros interesados podrán solicitar a la Junta de Conciliación y Arbitraje correspondiente que declare la invalidez de la huelga por ausencia de propósito legal, por falta de una mayoría o por no cumplir con los requisitos de procedimiento. En caso de no establecerse una solicitud para declarar no válida la huelga, esta será considerada legalmente válida. Si la huelga es declarada no válida la Junta señalará un plazo de 24 horas para que los trabajadores regresen a sus labores a sabiendas de que si no lo hacen habrán quedado terminadas las relaciones patrón-empleado sin responsabilidad para el patrón.

En referencia a las sustituciones de huelga y reinstalaciones de empleados en huelga, en Canadá se considera una no prohibición del uso de sustitutos temporales durante una huelga legal, a excepción de Quebec en donde está prohibido utilizar cualquier tipo de empleados de sustitución a menos que éste sea personal de supervisión. La relación de empleo continúa durante el conflicto laboral; la mayoría de las jurisdicciones en Canadá cuentan con una legislación específica que proporciona protección a los empleados que desean volver a sus puestos después de una huelga o un paro legal. En la práctica en todas las jurisdicciones los empleados normalmente son reinstalados después de una huelga o paro legal salvo que sus empleos hayan sido discontinuados por razones económicas. En algunas provincias los empleados deben solicitar por escrito su reinstalación al patrón, dentro de un determinado periodo después del fin de la huelga.

En Estados Unidos la Ley Nacional de Relaciones Laborales establece que los trabajadores comprometidos en una huelga legal conservan su status de empleados; sin embargo se permite el uso de sustitutos temporales o permanentes dependiendo de las circunstancias. Los empleados que declaren una huelga debido a una práctica laboral injusta de su patrón, tiene derecho a la reinstalación al término de la huelga aunque ello requiera el despido de los sustitutos de huelguistas; lo antes citado no se aplica en caso de que los empleados hayan en alguna forma perdido el derecho a la reinstalación, por ejemplo, al incurrir en mala conducta grave.

Cuando una huelga obedece únicamente a razones económicas y se sustituye a los empleados en huelga, los huelguistas cuentan con derechos legales de reinstalación limitados.

El Derecho Laboral en México establece que en tanto una huelga es considerada legal, no puede recurrirse a la figura de sustitución, la única excepción a esto es cuando deben proporcionarse servicios de emergencia durante la huelga. Además cuando una huelga ha sido declarada legal es ilegal que un grupo minoritario de trabajadores trate de regresar al trabajo o continúe trabajando. La

Junta de Conciliación y Arbitraje tiene facultades para determinar el número de trabajadores esencial para la continuación de labores, cuya suspensión pondría seriamente en peligro la seguridad de personas y la conservación de instalaciones, maquinaria y materias primas.

4. EL PROCESO DE DESREGULACIÓN EN MÉXICO COMO CONSECUENCIA DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE COMERCIO 1989-1994

4.1 ANÁLISIS DE LOS MARCOS JURÍDICOS NUEVOS Y MODIFICADOS

Como mencionamos con anterioridad, el gobierno de México ha buscado estimular la actividad productiva y la competitividad en todos los sectores de la economía, sin perder de vista su papel de supervisor de las relaciones entre los agentes económicos. La principal estrategia de la que se ha valido ha sido reformar el marco jurídico interno convencido de que gran parte de la regulación en la actualidad es poco realista en su aplicación a las condiciones del país.

Este esfuerzo desregulador, llevó al gobierno a revisar las leyes que afectaban directamente el desarrollo de la economía, particularmente en el sector del comercio exterior, en la industria, agrícola y de las comunicaciones entre otros, encontrándose con marcos jurídicos cuya existencia se remontaba a los años cuarentas y cincuentas y cuya aplicación continuaba vigente, a pesar de los constantes cambios en el ámbito de los Reglamentos que pretendían adecuarse a la evolución natural de todas estas materias, y en particular a la evolución tecnológica y a la globalización de mercados tan en boga en la actualidad en todo el mundo.

Presentamos a continuación un análisis de los marcos jurídicos nuevos o modificados durante los años 1989 A 1994, mismo que nos ejemplifica la tendencia a actualizar los marcos regulatorios. En este análisis revisamos las modificaciones o creaciones de diversos ordenamientos como lo son Leyes, Reglamentos, Decretos e inclusive Acuerdos relacionados con diversos sectores productivos tomando en consideración que en todos estos niveles las decisiones gubernamentales se aplican y afectan directamente a la actividad económica.

**RESUMEN DE LAS PRICIPALES LEYES Y REGLAMENTOS MODIFICADOS
(ADICION, ABROGACION, DEROGACION) EN EL PERIODO 1989-1994.*****

COMERCIO EXTERIOR:

Ley de Comercio Exterior. DOF 27 Julio 1993;

Busca promover el sector Comercio Exterior.

Reglamento de la Ley de Comercio Exterior. DOF 30 Diciembre 1993;

Señala los nuevos procedimientos y formas para las solicitudes de los permisos de importación y exportación.

Los procedimientos en materia de prácticas desleales de comercio y las medidas de salvaguarda.

Se crea la Comisión Mixta para la promoción de las Exportaciones y el Premio Nacional de Exportación.

Ley de Inversiones Extranjeras. DOF 27 diciembre 1993;

Abroga la "Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera" y la "Ley orgánica de la fracción I del artículo 27 Constitucional".

Determina reglas específicas para canalizar la inversión extranjera al país, en este sentido es fundamental su importancia ya que al abrogar las dos leyes antes mencionadas será esta Ley la que marque todos los lineamientos para invertir en el país por parte de extranjeros.

Ley Aduanera Reforma, Adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales. DOF 28 Dic. 1989; DOF 26 Dic. 1990, DOF 20 Dic. 1991.

Autoriza el uso de apoderados aduanales para empresas exportadoras e importadores sin restricciones y previo depósito las empresas con programas de fomento a la exportación autorizadas por la SECOFI.

Los Agentes aduanales podrán nombrar apoderados aduanales. Se elimina la tarifa obligatoria.

Ley del Servicio Exterior Mexicano, DOF 4 enero 1994.

Normas para la determinación del país de Origen de mercancías importadas y su certificación en materia de cuotas compensatorias, DOF 30 Agosto 1994.

Certificados de Origen.

Reforma a la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, DOF 23 Agosto 1994.

Decreto que Reforma la Tarifa de la Ley del Impuesto General de importación y tasa 1994 para mercancías de América del Norte, Tratado de Libre Comercio, DOF 3 Agosto 1994.

Decreto que reforma el diverso que establece las reglas para la Determinación del País de Origen de mercancías importadas y las disposiciones para su certificación de cuotas compensatorias, DOF 13 Julio 1994.

Decreto que Aprueba el Tratado de Libre Comercio, entre México y Costa Rica, DOF 21 Junio 1994.

COMERCIO :

Ley de Competencia Económica. DOF 24 Dic. 1992.

Se abroga la "Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica" y la "Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en materia de monopolios".

En general de esta nueva ley se derivan menos atribuciones al gobierno para regular en materia económica.

Ley General de Sociedades Mercantiles.: DOF 11 Julio 1992.

Se introduce la posibilidad de crear sociedades mercantiles de dos o más personas.

Se permite la formación de sociedades de responsabilidad limitada hasta con 50 socios. Se elimina la necesidad de obtener autorización judicial para inscribir a las sociedades mercantiles en el Registro Público de Comercio.

Se autorizan las secciones informales de Consejo de Administración y asamblea de accionistas cuando hay unanimidad en las sociedades anónimas.

Ley del Banco de México. DOF 23 Diciembre 1993.

Tiene como finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional en la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de esta moneda, tiende también a promover el sano desarrollo del Sistema Financiero Mexicano.

Se confirma su actividad en cuanto a la emisión y circulación monetaria, de la reserva internacional y el régimen cambiario.

Ley Federal de Protección al Consumidor. DOF 24 Diciembre 1992.

Abroga la "Ley Federal de Protección al Consumidor" de 1975. Se fusionan el Instituto Nacional del Consumidor y la Procuraduría Federal del Consumidor.

Se reducen los controles directos sobre la actividad económica eliminando el registrar todos los contratos de adhesión. Se reduce la discrecionalidad de la Procuraduría de protección al Consumidor en la aplicación de sanciones.

Reglamento de la Ley de la Procuraduría Federal del Consumidor. DOF 23 Agosto de 1994.

Estatuto Orgánico de la Profeco. DOF 24 Agosto 1994.

Ley Federal de Turismo. DOF 31 Diciembre 1992.

Abroga la Ley de Turismo de 1984.

Reducción sustancial de los controles directos sobre la industria turística. Se sustituyen los controles por mecanismos de información. Se eliminan los registros y controles de precios.

En general se confirma el papel de la Secretaría de Turismo como promotora y organizadora.

Reglamento de la Ley Federal de Turismo. DOF 22 mayo 1994.

Reglamento interior de la Secretaría de Turismo. DOF 22 Febrero 1994.

Ley General de Salud en materia de Control Sanitario de la Publicidad. DOF 10 Junio 1993.

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento de esta Ley.

Se elimina la autorización previa para la publicidad de alimentos, bebidas no alcohólicas, perfumería y belleza.

Se eliminan restricciones a publicidad de fertilizantes.

Se refuerzan las acciones contra publicidad nociva de la saco, estableciendo leyendas precautorias que sean de igual duración que el anuncio.

Ley Federal de Correduría Pública. DOF 29 Diciembre 1992. Deroga el Título tercero del libro Y del Código de Comercio (artículos del 51 al 74).

Se delimita el ámbito material de la fe pública mercantil y civil, dividiendo perfectamente la función notarial de la del corredor público.

La única materia respecto de la cual ambos fedatarios tendrán igual intervención, se refiere a sociedades mercantiles, lo cual se traduce en una mayor competencia, menores costos y mejor servicio.

La reforma limita la función del corredor al ámbito mercantil, se incorporan funciones y se autoriza su intervención en inmuebles sólo cuando otros ordenamientos se lo permitan.

Reglamento de la Ley Federal de Correduría Pública. DOF 4 de Junio 1993.

Establece los criterios para ejercer las nuevas funciones otorgadas a los Corredores Públicos.

Establece requisitos estrictos que deben cumplir las actas y pólizas, así como los libros de registro y archivo, a efecto de garantizar la seguridad jurídica.

Establece un sistema objetivo de exámenes para la obtención de la habilitación de corredor, garantizando la calidad de los interesados.

Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial. DOF 27 Junio 1991.

Abroga la Ley sobre Control y Registro de la Transferencia de la Tecnología y la Ley de Invenciones y Marcas de 1976.

Se eliminan todos los registros, regulaciones y restricciones a la adquisición y licenciamiento de patentes, marcas, asistencia técnica y otros productos de propiedad intelectual.

Se mejora la protección a secretos industriales.

Se promueven los sistemas de Franquicias.

Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Disposiciones de la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Intelectual. DOF 2 Agosto 1994.

Nuevo Reglamento de Promociones y Ofertas. DOF 26 Septiembre 1990

Se elimina la autorización para casi todo tipo de promociones y se registran sólo las relacionadas con sorteos.

Instrumentación de un sistema de avisos en las autorizaciones de bienes homogéneos que se dan con frecuencia y por estacionalidad.

Eliminación de las tarifas por inspección y vigilancia.

Decreto por el que aboga el Control de Cambios. DOF 10 de noviembre 1991

Se aboga el Control de Cambios.

Se elimina el compromiso de los exportadores de vender las divisas obtenidas al tipo de cambio controlado, como requisito para poder exportar.

Se elimina el compromiso de los importadores de solicitar las divisas que necesiten de una institución nacional de crédito y de devolver los excedentes en un plazo fijo.

Reglamento de la Ley el Servicio de Tesorería de la Federación. DOF 25 marzo de 1994

Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. DOF 30 diciembre 1993.

Tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamiento de bienes muebles, la prestación de servicio de cualquier naturaleza así como de la obra pública y los servicios relacionados con la misma, que contraten las unidades administrativas de la Presidencia de la República, Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, Las

Procuradurías Generales de la República y del D.F., El D.D.F. Las empresas de Participación Estatal Mayoritaria y los Fideicomisos Públicos.

Decreto que modifica la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. DOF 5 agosto 1994

Ley General de Sociedades Cooperativas. DOF 3 agosto de 1994

Abroga la "Ley General de Sociedades Cooperativas" del 15 de febrero de 1938 y su reglamento del mismo año.

Tiene por objeto reglar la organización y funcionamiento de las sociedades cooperativas, la forma en que se constituyen, su registro, sus categorías y el funcionamiento y la administración de las mismas.

INDUSTRIA:

PETROQUIMICA:

Resolución que clasifica los productos petroquímicos dentro de la petroquímica básica o secundaria. DOF 15 agosto 1989.

Redefinición de la lista de petroquímicos básicos de 34 a 19 productos, y de la petroquímica secundaria de 800 a 66 productos.

Permisos petroquímicos a entregarse en no más de 45 días.

Liberación de más de 748 productos químicos. No se requerirá permiso o trámite alguno.

Norma de Información Comercial de Aceites y Lubricantes. DOF 22 de octubre 1990.

Establece la información que se debe incluir en estos productos. Esto sustituye al permiso de producción.

ESTA COPIA NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

Decreto que reforma el artículo 11 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo el petróleo o en materia de petroquímica. DOF 8 de enero 1990.

Se suprime el permiso previo para la elaboración de productos resultantes de derivados básicos de refinación.

La inversión extranjera puede ser mayoritaria.

Liberación de la producción de lubricantes, grasas, asfaltos y parafinas especializadas, eliminando el permiso de producción y de importación en la base de lubricantes.

INDUSTRIA SALINERA:

Decreto que regula la Actividad Salinera Nacional. DOF 9 de Marzo de 1990.

Se libera la Industria Salinera, permitiendo competencia, tanto en precios y cantidades como en mercados.

CERILLOS:

Decreto por el que abroga el reglamento para fábricas de cerillos y fósforos. DOF 9 de julio 1990.

Se elimina la prohibición al establecimiento de fábricas de cerillos que pudieran crear sobreoferta.

Se elimina el requisito de permiso de la SECOFI para la instalación y ampliación de plantas.

Se elimina la obligación de los fabricantes de entregar a la SECOFI información bimestral sobre costos, existencias empleo, salarios y otros asuntos.

ENERGÍA ELÉCTRICA:

Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. DOF 23 diciembre 1992.

Decreto que adiciona, reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley el Servicio Público de Energía Eléctrica.

Se respeta el principio Constitucional de que el Servicio Público de Energía Eléctrica es una actividad estratégica reservada al Estado

Establece que los particulares podrán generar electricidad (en las modalidades de producción independiente, autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción), para su uso por ellos mismos, para su venta a la CFE o para su exportación. Así mismo, podrán importar electricidad únicamente para su uso de ellos mismos.

Establece que la CFE deberá aprovechar la energía eléctrica que le resulte de menor costo, tanto en el corto como en el largo plazo. Para ello, deberán considerarse tanto la energía generada por la CFE como por los particulares.

Para contratar capacidad de generación con los particulares deberá seguirse un procedimiento de licitación pública. Para adquirir la energía eléctrica se utilizara un mecanismo de despacho económico.

Tanto por lo que se refiere a la capacidad de generación como a la energía entregada, la CFE celebrará convenios con los particulares.

La CFE publicará periódicamente las tendencias del país en materia de energía eléctrica como ayuda a la planeación, inversión y toma de decisiones por los particulares.

Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. DOF 31 mayo 1993

ENVASES Y EMPAQUES:

Acuerdo por el que se derogan diversos que se fijan el contenido neto, tolerancias y en caso de masa drenada e información comercial de productos envasados. DOF 01 julio 1989.

Abroga las 90 regulaciones en materia de envasados.

No se restringe el material usado para el envasado en tanto se satisfagan las normas sanitarias.

No se limita el número de presentaciones de los productos.

Se establece un método estadístico único para la verificación del contenido neto de todos los productos envasados.

INDUSTRIA TEXTIL:

Decreto por el que abrogan los ordenamientos que regulan la industria y el comercio de la seda y artisela y sus derivados. DOF 7 enero 1991

Elimina entre otras cosas:

La obligación de vender a empresas autorizadas por la SECOFI.

La necesidad de obtener permiso previo de la SECOFI.

La necesidad de obtener permisos para la importación de maquinaria y materias primas, para la instalación de una fábrica y para ampliar la capacidad instalada.

AGRICULTURA:

Decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF 6 enero 1992. DOF 28 enero 1992.

Se elimina la prohibición a las Sociedades Mercantiles por acciones de ser propietarias de terrenos rústicos.

Se eliminan restricciones a la propiedad o administración de bienes raíces para las instituciones diferentes señaladas por la Ley.

Se elevan a rango constitucional las reformas de propiedad ejidal y comunal de la tierra.

Se protege la integridad territorial de los pueblos indígenas.

Se regulan los derechos de los ejidatarios sobre su parcela y de los comuneros sobre la tierra y se garantiza la libertad de asociación y de organización de los mismos.

Se elimina la obligación de dotar de tierras y aguas a los núcleos de población a través de la expropiación, cuando fuera necesario para alcanzar las superficies establecidas.

Se eliminan algunos organismos y dependencias del gobierno y campesinas.

Se establecen tribunales autónomos para dirimir las cuestiones que se susciten en el agro.

SFMIILLAS:

Nueva Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas. DOF 15 julio 1991

Elimina las restricciones a la investigación en materia de semillas.

Suprimir el concepto de zonas agroclimáticas exclusivas para la siembra de semillas. Se abre la posibilidad de certificación de semillas a particulares habilitados y se admite la verificación a cargo de los propios productores.

Se elimina la evaluación oficial como requisito para el registro de variedades protegidas.

Se suprimen las restricciones y permisos previos sustituyéndolos por requisitos de información comercial.

REGULACIÓN DE LA INDUSTRIA DEL CAFÉ:

Liberación del Comercio Exterior Reestructuración de IMECAFE.

Eliminación de cuotas de abasto de la Industria.

Eliminación de restricciones al comercio exterior.

Retiro gradual en dos ciclos de las funciones de financiamiento, acopio, industrialización y comercialización de IMECAFE para dedicarse exclusivamente a actividades de investigación, asistencia técnica y organización de productores.

Desincorporación de DICAMEX y CAFEMEX.

Ley Federal de Sanidad Animal, DOF 18 de Abril de 1993.

Sujeta la determinación de medidas zoonos sanitarias a la expedición de una norma oficial mexicana, justificando plenamente las medidas, ya sea mediante principios, científicos de análisis de riesgo y recomendaciones internacionales pertinentes.

Se establece un Dispositivo Nacional de Emergencia de Sanidad Animal para actuar ante emergencias que sean plenamente justificadas.

Reforma y Adición de Disposiciones del Reglamento Interior de la SARH, DOF 2 Septiembre 1994.

COMUNICACIONES Y TRANSPORTES:

Reglamento para el Autotransportes Federal de Carga, DOF 7 julio 1989.

Libertad de Ruta.

Libertad de transportar cualquier carga que el vehículo permita.

Eliminación de restricciones geográficas de carga y descarga.

Eliminación de asignación de carga por el rol en central de carga.

Libertad de contratación entre el usuario y el transportista.

Autorización a permisionarios de carga particular para transportar carga de terceros.

Legalización de Transportistas piratas.

Eliminación de sobrecuota en mercancía de importación.

Sustitución de concesiones por permisos.

Rutas y Tarifas del Transporte Aéreo. DOF 13 febrero 1990.

Liberación de tarifas y rutas de transporte Aéreo nacional de pasajeros con ciertas restricciones en el acceso de líneas troncales a rutas regionales para garantizar el servicio a ciudades pequeñas.

Reglamento para el Autotransporte Federal Exclusivo de turismo. DOF 9 Marzo 1990.

Apertura en el otorgamiento de permisos.

Libertad de tránsito en todas las carreteras del país para subir y bajar turistas en puertos, aeropuertos y terminales ferroviarias.

Eliminación de circuitos turísticos.

Otorgamiento de permisos por tiempo indefinido.

La tarifa se fijara libremente.

Libertad de los turistas de abordar en cualquier punto mientras esto se permita en paquete turístico.

Reglamento para el Servicio Público de Autotransporte Federal de Pasajeros DOF 9 de marzo 1990.

Apertura y simplificación en el otorgamiento de permisos y concesiones.

Desconcentración a los centros de la SCT

Prestación libre de servicios en terminales aéreas y portuarias

Permisos por tiempo indefinido

Establecimiento de nuevos servicios de acuerdo con la comodidad y el lujo, con antigüedad máxima de los vehículos y servicios complementarios para los de lujo.

Libertad de elección de itinerario para el permisionario

Reglas claras de entrada y salida a las rutas

Mecanismos de información al usuario respecto de cambios en los horarios

Liberación de Tarifas

Ley de Caminos Puentes y Autotransporte Federal, DOF 26 Diciembre 1993.

Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos, DOF 7 Abril 1993.

Reglamento sobre Peso, Dimensiones y Capacidad de Vehículos de Autotransporte que transitan en los Caminos y Puentes de Jurisdicción Federal, DOF 26 Enero 1994.

SERVICIOS PORTUARIOS

Reformas al Artículo 45 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimo, DOF 18 Julio 1991.

Los muelles e instalaciones portuaria complementarias concesionadas en zona federal podrán ofrecer servicios a terceros.

TELECOMUNICACIONES:

Reglamento de Telecomunicaciones, DOF 29 Octubre 1991

No existía un reglamento en materia de telecomunicaciones y las regulaciones existentes no estaban actualizadas a los cambios tecnológicos y a un ambiente de competencia.

Título de Concesión de TELMEX, DOF 12 Diciembre 1990.

Establece los compromisos de expansión de TELMEX.

Lo regula como monopolio pero prohíbe la exclusividad en ciertos servicios.

Establece un sistema de regulación de tarifas por medio de precios tope y compromiso de expansión mínima del número de líneas

Regula las negociaciones sobre interconexión entre TELMEX y otros proveedores de servicios de telecomunicaciones

Se permite a TELMEX y a otras empresas la transmisión de cualquier tipo de señal excepto radio y televisión por las redes concesionadas.

Se introdujo competencia en telefonía celular, redes privadas y otros servicios como portadores común.

Se modernizó el proceso de homologación de equipo y cumplimiento de normas técnicas.

Apertura del servicio de larga distancia internacional a la competencia en 1996.

11 Y FEDERAL DE PUERTOS:

Nueva Ley de Puertos, DOF 1 julio 1993.

Establece las bases para que la administración integral de un puerto se realice por particulares constituidos en sociedades mercantiles

Se crea la figura de la Administración Portuaria Integral que por medio de una concesión otorgada por la Secretaría, realiza la construcción, planeación, promoción, operación, fomento y desarrollo del puerto.

Ley de Navegación, DOF 4 Enero 1994.

Establece un nuevo sistema de permisionamiento para servicios marítimos y portuarios.

Moderniza el Registro Público Marítimo y los instrumentos relacionados.

Adecua la Ley sobre Navegación a la Ley de Puertos expedida en 1993.

OTRAS MATERIAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO:

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, DOF 4 Agosto de 1994.

Se aplicará esta Ley a los actos, procedimientos y resoluciones de la APF centralizada sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

Entrará en vigor el primero de junio de 1995.

ASUNTOS MIGRATORIOS:

Decreto por el que se reforma y se adiciona la Ley General de Población. DOF 17 julio 1990, DOF 26 diciembre 1990.

Se elimina el permiso previo de la Secretaría de Gobernación para que los extranjeros puedan adquirir bienes inmuebles urbanos, derechos reales sobre los mismos, valores de renta fija o variable y realizar depósitos bancarios.

Se amplían las categorías de visitante no inmigrante para los inversionistas con autorización para efectuar entradas múltiples.

Se establece la posibilidad de optar por la calidad de inmigrante inversionista siempre y cuando se mantenga el monto de inversión durante la residencia.

Se elimina la discrecionalidad de la Secretaría de Gobernación en la determinación de los montos mínimos para la internación en el país de un inmigrante inversionista.

PESCA:

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Pesca.
DOF 30 Diciembre 1990.

Decreto que modifica al Reglamento de la Ley Federal de Pesca. DOF 7 Febrero 1991.

Elimina la exclusividad de las sociedades cooperativas para el cultivo de las especies reservadas (camarón, langosta, almeja).

Liberación del requisito de concesión para la acuicultura, excepto para cuando se lleve a cabo en aguas de jurisdicción federal.

Eliminación de las guías de pesca.

Eliminación de permisos para la adquisición de especies reservadas.

Eliminación de la obligación de que el ejido se organice en cooperativa para realizar acuicultura.

Nueva Ley Federal de Pesca. DOF 25 Junio 1992.

Reglamento de la Ley Federal de Pesca. DOF 21 Julio 1992.

Amplia las políticas de desregularización

Elimina la regulación de especies reservadas para la captura.

Establece un procedimiento de licitación de concesiones.

Fortalece la capacidad de control en cuestiones ecológicas.

REGULACIÓN SANITARIA:

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley

General de Salud. DOF 14 Junio 1991.

Se elimina el requisito de licencia sanitaria de establecimientos que se dediquen al proceso de alimentos, bebidas, productos de belleza y aseo, tabacos, y se sustituye por un esquema de avisos, normas sanitarias de buenas prácticas de manufactura y verificación alcatoria.

Se elimina el registro de los productos señalados.

Se suprime el permiso de responsable y auxiliar de responsable de los establecimientos señalados.

De los productos mencionados, sólo se sujetaran a permiso de importación los que se consideren de alto riesgo para tu salud.

No requieren permiso de responsable las farmacias que no expendan medicamentos que contengan estupefacientes o sustancias psicotrópicas.

Ley Federal de Metrología y Normalización. DOF 1 julio 1992.

Esta Ley se aplicara a funciones que lleven a cabo todas las dependencias federales. En el pasado estas funciones se concentraron en la SECOFI y no existía un proceso unificado para la expedición de normas. La nueva Ley contiene las siguientes innovaciones.

Establece un procedimiento uniforme para que las dependencias federales expidan regulaciones.

La Ley privatiza la función de elaboración de normas que en el pasado esa facultad exclusiva de la SECOFI. Las organizaciones privadas serán responsables de desarrollar las normas

y el gobierno sólo supervisara que estas no creen barreras a la entrada de competidores o monopolios.

La Ley permite la creación de entidades privadas de certificación e inspección, las cuales apoyaran el proceso de elaboración y discusión de las normas y asistirán al gobierno para verificar el cumplimiento de las regulaciones.

PODER LEGISLATIVO:

Modificación a la Ley Orgánica del Congreso General. DOF 20 Julio 1994.

AMNISTÍA:

Ley de Amnistía. DOF 22 enero 1994.

PROCEDIMIENTOS ELECTORALES:

Decreto por el que se reforman los párrafos 8, 9, 17 y 18 del artículo 41 de La Constitución Política. DOF 19 Abril 1994.

Reforma del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. DOF 18 Mayo 1994.

LEY FORESTAL:

Reglamento de la Ley Forestal. DOF 21 Febrero 1994.

Es competencia de la SARH lo relacionado, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias de la APE. De la concertación y coordinación en materia forestal

que celebre la Secretaría con los gobiernos de los estados o con personas físicas o morales del sector social o privado, de la administración y manejo de los recursos forestales, de la forestación y reforestación, del transporte y almacenamiento de materias primas forestales, de la creación de reservas, zonas forestales y parques nacionales.

CINEMATOGRAFÍA:

Ley de Cinematografía. DOF 29 diciembre 1992.

Abroga la Ley de la Industria Cinematográfica de 1950.

Tiene como objeto eliminar los controles directos del estado sobre esta industria como eran los permisos de importación y exportación, el registro público cinematográfico, las autorizaciones de exhibición y el control de precios, y en cambio reforzar la intervención estatal contra la llamada piratería de películas.

***²⁷

²⁷ Fuente: MARTÍNEZ, Gabriel Farber, Guillermo, "Desregulación Económica 1989-1993", México, 1994, Edt. Fondo de Cultura Económica. Ampliado y Actualizado por la Autora de esta tesis.

4.2 RESULTADOS PRESENTES POSITIVOS O NEGATIVOS Y RESULTADOS POSIBLES DE ALGUNOS MARCOS JURÍDICOS MODIFICADOS.

En los últimos años, el gobierno de México ha buscado estimular la actividad productiva y la competitividad en las áreas industrial, agrícola, de transporte, de comunicaciones, de comercio, entre otros, sin perder de vista su papel de supervisor de las relaciones entre los agentes económicos. La principal *estrategia* de la que se ha valido ha sido reformar el marco jurídico interno convencido de que gran parte de la regulación en la actualidad es poco realista en su aplicación a las condiciones del país.

Se ha buscado desregular, eliminando regulaciones al margen de la realidad económica actual, o en su caso, fortaleciendo el marco reglamentario a fin de canalizar adecuadamente la competencia, en este sentido, podemos concluir que la *Desregulación* no implica acabar o sustituir el marco regulatorio existente, sino crear los canales idóneos para un mayor aprovechamiento de nuestro potencial económico.

Es claro que existe la conciencia de la necesidad de adecuar las leyes a la realidad de nuestro país, en particular ante la apertura de México a un mercado internacional, sin embargo hay una incoherencia cuando se adoptan esquemas regulatorios que pretenden no imponer restricciones de acceso al mercado nacional, sin tomar en consideración las regulaciones que complementan estas acciones, creándose una confusión de preceptos aplicables o inclusive de procedimientos.

No podemos dejar de observar que la labor legislativa, originalmente encargada al propio Poder legislativo, ha sido superada en gran medida por una avalancha de regulaciones creadas por el Poder Ejecutivo como son los Reglamentos, que en la práctica superaron a la aplicación de las propias leyes, convirtiéndose en los instrumentos de aplicación directa a los casos concretos, sin

embargo, la falta de coordinación en las reformas ha causado una fuerte contradicción en las mismas; esto, aunado a que existen para un solo sector, una gran variedad de regulaciones aplicables de Secretarías de Estado y otras Dependencias, las cuales pueden expedir regulaciones sobre cuestiones específicas si la ley así lo autoriza.

En el periodo señalado con anterioridad, se presume que ha sido modificada (Derogación, Abrogación Modificación) la regulación aplicable a aproximadamente cincuenta áreas de primera importancia económica, en el documento que se presenta relativo a las reformas de los años 1989 a 1993 se encuentran incluidos importantes cambios a Leyes, Reglamentos, Decretos así como gran número de Normas, Estatutos, Resoluciones y Acuerdos.

Los cambios presentados no han sido los únicos, pero si los más representativos de esta voluntad de poner las bases de una modernización que combata la inamovilidad económica motivo de una reglamentación obsoleta, entorpecedora o amañada.

En los sectores económicos directamente afectados por la desregulación, se han podido observar diferentes impactos, puesto que algunos de ellos han resultado beneficiados, otros aún no logran adecuarse a la nueva situación en tanto que en otra parte no se puede evaluar aún el resultado por ser muy reciente la *Desregulación*. Sin embargo es sensible que los diversos sectores han tenido un desarrollo acelerado a partir de la fijación de las nuevas normas de operación.

Como un ejemplo representativo de la inaplicabilidad de las reformas en el marco jurídico relativo a un sector que incide sensiblemente en el desarrollo de nuestra economía, presentamos un análisis del sector del Autotransporte Federal de Carga, cuya regulación ha sido ampliamente reformada en los últimos años y en el que, en opinión de los dirigentes del sector, no ha podido sentar las bases de un desarrollo del transporte de carga que lo haga competitivo.

Tras más de cuarenta años regulado por una misma legislación, y aún con lo que pretendió ser una adecuación a las necesidades actuales del país traducida en reformas que se inician en 1989 y que posteriormente se fortalecen con la expedición de la Ley de Caminos Puentes y Autotransporte Federal de diciembre de 1993,²¹ el Autotransporte de Carga Federal no ha logrado cumplir con los requerimientos de un sector que tendrá frente a sí la competencia de empresas norteamericanas y canadienses con un alto grado de productividad

Por otra parte, hacemos un análisis de un proceso de *Desregulación* que definitivamente a influido para lograr una modernización en los sistemas de comercio y de apropiación de tecnologías modernas, la nueva Ley de Fomento y Protección a la Propiedad Industrial, no sólo es un impulso al desarrollo tecnológico, sino que es, en el desarrollo de procesos productivos en sí mismos, como las empresas aprenden a mejorar su productividad, y es necesario a veces aprenderlo de otras empresas cuya tecnología sea más avanzada; ataca esta nueva ley también, los problemas de información y protección a la propiedad intelectual, así como los relativos a secretos industriales y comerciales, modernizando y simplificando los procedimientos relativos a estas materias.

DESREGULACIÓN EN EL MARCO JURÍDICO DEL AUTOTRANSPORTE FEDERAL DE CARGA.

Para el sistema de Autotransporte Federal de Carga de nuestro país el peso que significaba una legislación existente desde los años cuarentas era enorme, esta legislación afectaba el desarrollo del sistema de transporte de mercancías, incidiendo en aspectos fundamentales como el costo de transportarlas, y aunque la Secretaría de Comunicaciones y Transportes fijaba estos precios a través de tarifas, los concesionarios o permisionarios, ante el desconocimiento del reglamento o la

²¹ Ley de Caminos Puentes y Autotransporte Federal, Edit. Porrúa, México, 1994

confusión que éste provocaba, aplicaban una estructura de precios diferenciada por cliente, por ruta, por producto y por tipo de servicio

Esta regulación obsoleta, provocaba otro tipo de irregularidades, como la llamada "subutilización de la capacidad del parque vehicular", lo que se reflejaba principalmente en los llamados "regresos en vacío" que no eran otra cosa sino, que las concesiones se daban de rutas específicas y para productos específicos, es decir, el concesionario podía enviar mercancías en un sentido de la ruta, correspondiente al producto y ruta específica, pero no podía utilizar su equipo en el viaje de regreso con otra clase de mercancías.

Todas estas irregularidades llevaron al servicio a la existencia de dos Sectores:

El Sector Formal, compuesto por concesionarios o permisionarios constituidos de acuerdo con las normas que fijaba la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y por lo tanto autorizados para llevar Carga Regular Especializada o Carga Particular.

La Carga Regular Especializada se efectuaba por nueve rutas fijas, establecidas conforme a la propia Ley.

Este tipo de transporte, contaba en 1986 con 49700 unidades motrices y 22900 unidades de arrastre

Estaba conformado por 1495 empresas de las cuales, 854 tenían como máximo 30 unidades cada una, 261 que contaban con de 31 a 50 unidades y 380 empresas que contaban con más 50 unidades.

En 1986, este servicio manejó 136 millones de toneladas de carga, de un total de 290 millones registradas.

En el caso del servicio especializado, contaba con 64,000 unidades en el mismo año.

El Sector Informal, que no cubría estos supuestos y se consideraba como "pirata". Este Sector Informal contaba en el mismo año entre 40,000 y 70,000 unidades.

Lo anterior nos refleja que el Sector Informal controlaba casi la mitad del porcentaje de carga que el Sector Formal, es decir, que gran parte de la transportación de bienes se hacía violando de manera abierta, una regulación que por falta de aplicabilidad fomentaba esta clase de distorsiones.

Otro aspecto en el que directamente influía la inoperante regulación, es que, al existir rutas específicas, determinadas por la propia ley, las poblaciones pequeñas que quedaban por lo general fuera de la ruta, debían sufrir de desabasto de productos que no alcanzaban a ser transportados a estas poblaciones por ser incostrable para el concesionario desviar sus unidades de la propia ruta establecida cuando el volumen de lo entregado eran cantidades menores. Por otra parte, tratándose de zonas rurales, los productos directos de productos agrícolas se veían imposibilitados de hacerlos llegar directamente a los mercados de abasto de las ciudades al no contar con un servicio de transporte idóneo para tal fin, con lo que estos, perdían la posibilidad de comercializar directamente sus productos para así lograr mejores beneficios.

Finalmente, y ante tan desolador panorama, el 7 de julio de 1989 fue expedido el nuevo "Reglamento para el Autotransporte Federal de Carga". Su objeto era: "Restablecer la libertad de tránsito por todas las carreteras federales a todos los transportistas registrados; permitir el transporte

de cualquier carga sin autorización específica, excepto sustancias químicas, tóxicas o explosivas que por razones de seguridad tienen una regulación especial, permitir la posibilidad de descargar y de cargar en cualquier parte de la República inclusive en zonas federales; la expedición de permisos y concesiones fue liberalizada, cabe destacar que tratándose de carga especializada, se requería permiso de SCT y no Concesión, ya que, a pesar de tener como ámbito de acción todas las carreteras federales, se ciñe a una variedad determinada de mercancías o vehículos como mudanzas, autotanques, artículos perecederos en vehículos refrigerados, automóviles en góndolas, objetos voluminosos en plataformas material eléctrico y telefónico, embotellados, materiales para construcción, productos de campo no elaborados y animales, entre los más importantes

En relación a las tarifas fijas que con el reglamento anterior existían, el nuevo Reglamento lo sustituye por un sistema de tarifa máxima, que permite la libre negociación a la baja entre usuarios y transportistas.

También, el nuevo Reglamento permite, que bajo contratos por tiempo predeterminado, los permisionarios de carga particular transporten carga de terceros, y los de carga especializada todo tipo de carga que su vehículo permita.

Con las medidas antes mencionadas, se eliminó la diferenciación entre Transporte de Carga Regular y Especializada que existía con el Reglamento anterior, así como los conceptos de rutas y productos.

También se descentralizó el otorgamiento de permisos de carga por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por lo que se autorizó a los Gobiernos de los Estados a expedir dichos permisos, evitando así que los permisionarios tuvieran que venir hasta la Ciudad de México para realizar los trámites necesarios.

Es claro ver, que uno de los principales factores que inciden para rezagar considerablemente el proceso de modernización de un sector de la economía, es una regulación que debilita la competitividad, llevando al sector de referencia a una baja productividad. Así las cosas, el transporte carretero, principal medio de movilización de carga, amenazaba con convertirse en grave problema, ya que la inoperabilidad de su normatividad, no sólo no impulsaba esta productividad, sino que produjo costos directos en toda la economía, a través del encarecimiento de productos.

Con la desregulación y modernización del Sector, iniciada en el año de 1989, se buscaba alcanzar mayores grados de competitividad y productividad de un servicio, sin embargo, en opinión de sus propios líderes, éste se hunde en graves crisis motivadas por la propia regulación, dada la falta de continuidad y de planeación de las reformas, al grado, tal de que actualmente existen 153 regulaciones federales de diversas Secretarías de Estado que norman el autotransporte de carga, mientras que en 1988 sólo existían 103 regulaciones federales aplicables a la materia, independientemente de la normatividad de carácter estatal y municipal.

En este sentido, La Cámara Nacional del Autotransporte de Carga (CANACAR) representada por su actual Presidente Bernardo Iijtszain Bimstein y su Consejo Directivo, en reunión privada con el Secretario de Comunicaciones y Transportes, Emilio Gamboa Patrón, solicitó se haga una revisión de la regulación de esta actividad en el territorio nacional, confirmando de esta manera la inoperancia de las reformas de los últimos años.

En la reunión, el Presidente de la Canacar, planteó la necesidad de adecuar las reglamentaciones del autotransporte a las nuevas características de la demanda y la competencia que, en 1996 será libre tanto en México, como en Estados Unidos y Canadá, consecuencia del T I C.

Así, durante la ceremonia de toma de posesión de la nueva directiva, el Presidente de la Canacar, anotó que el autotransporte de carga atraviesa por una situación crítica, debido a la desregulación de la actividad, aunada a la apertura hacia el exterior, ya que los costos de operación y de equipos son superiores a los de los operadores de Estados Unidos y Canadá. solicitó también el líder de dicha Cámara expedir el Reglamento a la Ley Federal de Caminos, Puentes y Autotransporte, hasta hoy inexistente.

En opinión de la Cámara vertida en entrevista con su Consejo Directivo, de la mano de la desregulación, los programas de descentralización y desconcentración se han llevado a cabo sin la difusión e implementación adecuados.

Opinan los líderes del sector, que el otorgamiento de permisos sin vigilar que se cumpliera con el mínimo de requisitos para la prestación de los servicios con calidad y seguridad, y la internación de vehículos usados de procedencia extranjera cuyo valor es de aproximadamente 15 % del costo de una unidad nueva adquirida en México, propiciaron el desarrollo del mercado informal, que distorsionó la competencia al reducir los precios por abajo de los costos reales de quienes cumplen con todas las obligaciones que regulan el servicio, como el pago de impuestos, tenencia, mantenimiento, placas y seguro social, entre otros.

La liberación tarifaria, la de rutas y cargas, y la incorporación al régimen fiscal simplificado ya han operado a plenitud, pero aún no se aplica totalmente el nuevo marco legal y reglamentario que haga realidad las condiciones de equidad en las que debe desarrollarse esta actividad además, la liberalización de rutas aún se ve obstaculizada por la acción de transportes estatales, locales, sindicatos de estibadores y maniobristas en algunos puertos y ciudades del país.

La competencia desleal de los autotransportistas irregulares hacia empresas debidamente establecidas, provoca para las segundas que sus ingresos sean inferiores, lo que reduce y elimina en algunos casos sus márgenes de utilidad y pone en riesgo la subsistencia del sector. Además, debido a que las tarifas del autotransporte de carga nacional son inferiores a las de empresas extranjeras, se ha propiciado que éstas subcontraten, en el tráfico internacional, a las compañías mexicanas a quienes pagan tarifas muy bajas, beneficiándose aquellas con el diferencial.

Dice el líder de los transportistas, que las compañías de seguros en México, carecen de capacidad técnica para responder a las necesidades del transporte en general, ya que no cubren específicamente las cargas de gran peso y volumen y los daños ecológicos, así como la subrogación por daños a terceros. Aunque la legislación respectiva incluye la corresponsabilidad del proveedor, cliente y transportista, en la práctica, los costos originados por un percance recaen en el autotransportista en forma exclusiva. Aunque la propia ley lo establece, no ha sido factible poner en práctica el seguro obligatorio por su elevado costo.

Finalmente, dice el Presidente de la Canacar, es conveniente señalar que ante la apertura del transporte transfronterizo internacional, en el marco del TLC y por insuficiencia de vigilancia, coordinación y reglamentación, no se están respetando los tiempos y formas pactados, principalmente en los servicios de paquetería y en cuanto a los volúmenes y peso de los productos.

Por otra parte, en conferencia de prensa realizada el 2 de agosto de 1994, la Alianza Norteamericana del Transporte, dijo que el comercio entre los tres países a raíz del Tratado de Libre Comercio, crecerá a un ritmo de dos dígitos en los próximos diez años y que antes de que concluya el presente siglo por las fronteras de Estados Unidos y México cruzarán más de seis millones de camiones cada año, lo que significará un crecimiento del 500 % más que en la actualidad.

Dijo también, que en el futuro se necesitarán implementar procedimientos comunes de autotransporte entre las tres naciones como licencias para seguridad y mantenimiento, así como aplicación de nuevas tecnologías en superficies asfálticas y mejores procedimientos en los creces fronterizos, esto, porque aproximadamente el 80 % del comercio de las naciones signantes del T.L.C. se movilizará a través del autotransporte.

En conclusión, así como el desarrollo de la economía exige de un autotransporte que funcione con elevados niveles de eficiencia y calidad, el autotransporte requiere de una economía eficiente, es decir, de insumos de calidad a precios justos, que los energéticos tengan altas especificaciones técnicas y que la regulación aplicable al sector sea un marco jurídico congruente con las necesidades actuales del país, principalmente ante la apertura comercial, que dicha regulación no esté dispersa ni sea una atribución de cada Secretaría de Estado que intervenga en el sector a legislar respecto del área en que incide, sino que el marco legal sea uno sólo aplicable a todos los aspectos relacionados con el funcionamiento del autotransporte de carga.²⁴

No podemos dejar de tomar en cuenta que la importancia de este sector se fundamenta en su alto encadenamiento con el funcionamiento económico del país, ya que el autotransporte atiende la demanda de setenta y un ramas de la economía y requiere bienes y servicios de cuarenta y una de ellas, entre las que destacan las ramas económicas de la industria automotriz, refacciones maquinaria y equipo, y sustancias químicas y derivados del petróleo entre otras, lo que lo hace un eslabón fundamental en el desarrollo de la economía general.

²⁴ Diagnóstico presentado por la Cámara Nacional del Autotransporte de Carga al Presidente de la República en agosto de 1994, proporcionado por la propia Cámara.

ANÁLISIS DE LA LEY DE FOMENTO Y PROTECCIÓN A LA PROPIEDAD INDUSTRIAL.

Hacia 1989 dos instrumentos jurídicos regulaban la actividad tecnológica de la industria y el comercio en México, una ley normaba el otorgamiento de patentes y marcas, y la otra controlaba la transferencia de tecnología y el uso de patentes y marcas, ésta era la "Ley sobre Transferencia de Tecnología".

A partir de 1991 es la "Ley de Fomento y Protección a la Propiedad Industrial"²⁵ a la que se aboca la regulación de los dos conceptos antes mencionados.

En el caso de la Ley sobre Transferencia de Tecnología, su principal objetivo era el control del uso de la tecnología por parte de los industriales mexicanos, este control se basaba en ideas poco realistas como la de que el Estado como regulador podría determinar si una tecnología era benéfica o perjudicial para la nación; también consideraba que podía dictaminar cuando un empresario mexicano estaba cometiendo un error al contratar una tecnología determinada y que dicho error debería ser corregido por la SECOFI.

Se contaba con un Registro Nacional en el que era requisito inscribir todos los contratos relacionados con la transferencia de tecnología, lo que le permitía al Estado afectar el monto de pagos por regalías e inclusive negar el registro en aquellos casos en los que los pagos eran considerados excesivos buscando proteger la tecnología mexicana convirtiéndola en un monopolio el cual únicamente le daba al industrial la opción de contratar tecnología ya existente en el país.

La nueva reglamentación redujo la discrecionalidad de la autoridad para decidir los casos y condicionamientos a que se sujeten los contratos solicitantes de registro de tecnología.

²⁵ Ley de Fomento y Protección a la Propiedad Industrial, D.O.F. 27 junio 1991

Fundamentalmente las reformas se guiaron por criterios definidos por parte de la autoridad, criterios que favorecieron en gran medida el desarrollo de la tecnología empleada por los empresarios mexicanos; se tomaron en consideración los siguientes aspectos

Se dio prioridad a otorgar registro automático a contratos celebrados entre empresas mexicanas, esto con la finalidad de promover el intercambio de tecnología del propio país.

Se buscó reducir considerablemente el tipo de contratos entre empresas mexicanas que deban registrarse, comenzando por una reducción significativa de la regulación a contratos de administración o de cómputo.

Se buscó también flexibilizar los criterios al pago de regalías; así como relajar las restricciones legales que dificultaban a empresas mexicanas encontrar proveedores extranjeros de tecnología. Esto implicaba garantizar la propiedad y el secreto industrial y establecer en forma más clara los casos en que se respetarán los derechos de propiedad y el secreto industrial de los proveedores de tecnología.

Otro aspecto fundamental al que se dio gran importancia fue el de sentar las bases para establecer una mayor vinculación entre centros de investigación y empresas.

En el largo plazo es necesario tener presente las dificultades en la aplicación de la ley, no desde el punto de vista si ésta es buena o no, sino al plantear cuál es la política tecnológica más adecuada al país, en este sentido la conclusión fue que la tecnología mexicana o usada en México tenía que actualizarse, y ante la casi nula investigación habría que allegarse formas modernas de otros países que la promovieran.

Un ejemplo especial lo aporta la legislación del Sistema de franquicias. Este Sistema de comercio durante los años de cerrazón y proteccionismo económico estaba vetado por es misma actitud de protección a la empresa mexicana, que a su vez se negaba a competir con empresas o tecnologías extranjeras dado su bajo nivel de calidad y sus altos costos.

Con la nueva regulación se abren las puertas a estos sistemas como una forma el impulsar la modernización del comercio en México.

Los sistemas de Franquicia permiten al empresario pequeño y mediano asociarse con una gran corporación para ser competitivo y tener acceso a la tecnología moderna Para 1992 estimaban en 750 millones las ventas por sistemas de franquicias en México.

Estos sistemas aseguran la entrada de nuevas tecnologías cuya experiencia ya ha sido probada, y cuya principal ventaja es que permiten al empresario mexicano expandir su negocio sin efectuar una inversión directa así mismo lo obligan a actualizarse ya que al operar la Franquicia lo harán con unidades prototipo que operen eficientemente, personal altamente preparado y capaz de proporcionar el soporte requerido por los Franquiciantes y contar con una marca con fuerza propia y debidamente registrada

La Franquicia no se compra o se vende; es un contrato de uso temporal de marca, tecnología y asistencia técnica, que por lo regular se celebra por un termino de diez años, con derecho de prórroga por un lapso similar; en la operación el franquiciante deberá proporcionar asistencia técnica en la ejecución del negocio por ende el Franquiciatario tendrá el uso de marca y tecnología lo que le asegura la constante renovación tecnológica en su negocio.

Las Franquicias en México han tenido un crecimiento explosivo ya que actualmente operan aproximadamente 300 empresas Franquiciantes, con un número estimado de 5,000 unidades Franquiciadas. Esto confirma que la alternativa de la Franquicia como negocio y como fuente de ingreso de tecnología moderna a nuestro país ha resultado una excelente opción que la Desregulación a la materia ha fomentado.

ANÁLISIS DE LAS REFORMAS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

La modificación del artículo 27 constitucional y su ley reglamentaria, la nueva "Ley Agraria" decretadas en los primeros meses de 1992,²⁴ constituyen, sin duda, la más profunda reforma legal del Estado en los últimos años. La esencia de estas reformas, fue la privatización del ejido como precondition para la recuperación del dinamismo agropecuario y la regularización de la tenencia de la tierra con el fin de dar garantías a la inversión en el medio rural y también para instrumentar los mecanismos que permitan la tecnificación y capitalización del campo.

El objetivo de la Ley Agraria consiste en revertir el creciente minifundio en el campo con el fin de estimular una mayor inversión y capitalización de los predios rurales, que eleven producción y productividad, tal y como lo expresa la exposición de motivos de la iniciativa de la reforma enviada por la Presidencia de la República al Congreso.

Esta reforma establece como modalidad para lograr la modernización del agro la asociación, ya sea entre núcleos ejidales o comunales con sociedades mercantiles, como ejidatarios o comuneros en lo individual con la sociedades que se mencionan, o bien que los núcleos ejidales y comunales se asocien entre si; sin embargo, la participación de las sociedades mercantiles está limitada al objeto social, el cual debe ser agrícola, ganadero forestal, y la nueva ley agraria regula la

²⁴ Decreto por el que se reforma el art. 27 Constitucional, D.O.F. del 6 de enero de 1992.

extensión de tierras, el número de socios y la tenencia de acciones preferentes que se ajusten a los límites de la pequeña propiedad.

Para el efecto antes planteado, la reforma al artículo 27 Constitucional y su ley, reglamentaria, el 6 de enero de 1992, abren amplias vías a la circulación mercantil de la tierra, a saber:

“la formación de sociedades mercantiles propietarias de terrenos rústicos en una extensión de hasta veinticinco veces la señalada como máxima para la pequeña propiedad (100 hectáreas de riego o sus equivalentes en otra clase de tierras, 150 hectáreas irrigadas de algodón, 300 hectáreas de frutales, 800 hectáreas de bosques, o la superficie necesaria par mantener 500 cabezas de ganado mayor)”

“la constitución de asociaciones en participación, que permitirán formar explotaciones de miles de hectáreas”

“los arriendos de parcela ejidales, que permitirían constituir grandes explotaciones agrícolas en tierras ejidales rentadas”

“la venta de parcelas al interior de los ejidos”

“el otorgar el dominio de las parcelas a los ejidatarios por acuerdos de asamblea”

“la transmisión del dominio de las tierras de los ejidos y comunidades agrarias”

El modelo de desarrollo agropecuario fundado en medianas y grandes explotaciones agrícolas, impulsado por el gobierno mexicano mediante la nueva Ley Agraria, arranca del supuesto de que la insuficiencia en la producción y la productividad agropecuarias derivan de la estructura minifundista de la propiedad rural, y que la modificación del régimen jurídico agrario, en favor de la concentración de la tierra, producirá una afluencia de capitales privados al campo, consiguiéndose por esta vía elevar la producción y la productividad.²⁷

Al respecto, la propia exposición de motivos de la Ley establece que la inversión de capital en las actividades agropecuarias tiene hoy pocos alicientes, debido en parte a la falta de certeza para todas las formas de tenencia y que también por las dificultades de los campesinos mayoritariamente minifundistas, para cumplir con las condiciones que generalmente requiere la inversión, es cierto que la inversión pública no puede tener la magnitud necesaria para financiar, por sí sola, la modernización del campo y otras fuentes de inversión deben sumarse. En este proceso, la disponibilidad de financiamiento y las posibilidades de asociación son fundamentales, los cambios deben, por ello, ofrecer los mecanismos y las formas de asociación que estimulen una inversión mayor y capitalización de los predios rurales, que eleven producción y productividad

Con esta invitación, franca y abierta a la iniciativa privada para participar en proyectos de inversión en el campo, el gobierno ha esperado tener el puntal en base a la cual se inicie un desarrollo acelerado de la agricultura mexicana, las expectativas eran enormes; se pensó que la inversión en el campo sería un tentadora oferta para quienes, teniendo los elementos para hacerlo, se volcarían en la búsqueda de un negocio fructífero que pudiera trascender los límites de nuestras fronteras, siendo de especial interés este mercado, de frente a la apertura comercial resultado del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, para los inversionistas de estos países.

²⁷ CALVA, José Luis, La Disputa por la tierra, Edit. Fontanara, México, 1993.

¿Cuál ha sido entonces la respuesta que se obtuvo a estas expectativas gubernamentales?. Ninguna comprobable hasta el día de hoy, en que los resultados previstos de afluencia de inversionistas privados al campo no se ha podido concretizar; sin embargo, ¿a que se atribuye que estas expectativas no se hayan cumplido? Los especialistas en la materia opinan que, en principio, es muy pronto para poder evaluar los cambios que las reformas han debido impulsar y sin lugar a dudas impulsaran; por otra parte, el momento político que vive nuestro país, determina algo así como un compás de espera no sólo para los inversionistas mexicanos sino especialmente para los extranjeros que se sienten inseguros ante la poca certeza de si las políticas económicas del nuevo gobierno serán de continuidad a las actuales, de tal manera, que les aseguren uno de los puntos mas sensibles de inseguridad que es el de la tenencia de la tierra.

En general la competitividad agropecuaria entre dos o más naciones está fundamentalmente determinada por su grado comparativo de desarrollo tecnológico, por su provisión de recursos naturales y por sus políticas gubernamentales de fomento rural, que apoyan o desestiman la capitalización de las granjas.

Se considera en nuestro país que la producción agropecuaria es uno de los sectores más vulnerables a la liberalización de nuestro comercio con Estados Unidos y Canadá. La desventaja comparativa de México es una realidad en la mayoría de nuestros más importantes productos agropecuarios para consumo interno. Esto obedece, en primer lugar, a la brecha tecnológica de México respecto a los países del norte, a nuestra inferior provisión de recursos naturales y a las diferencias en las políticas agropecuarias de fomento, caracterizadas por Estados Unidos y Canadá por la canalización de enormes apoyos y subsidios al sector primario.

La crisis económica que vive actualmente el agro es, entonces, una crisis de rentabilidad y de inversión productiva, cuya determinante general se ubica en las severas políticas de ajuste económico y estabilización que se han aplicado sobre el sector agropecuario, plasmándose

precisamente en el achicamiento de la inversión estatal, en la severa restricción de la oferta monetaria y en el deterioro de los términos de intercambio del sector que produce el paquete de bienes -salario que mayor incidencia tiene en el índice del costo de la vida obrera, sacrificando a la agricultura en aras de la estabilización económica.

La enorme diversidad de tecnologías y condiciones agroclimáticas observadas en México se traduce, desde luego, en enormes diferencias en los costos de producción por unidad de producto, y sugiere la interrogante de si existen estratos de productores que pudieran resistir la competencia granera de Estados Unidos y Canadá.

Ha debido tomarse en cuenta lo anteriormente señalado para una planeación más acorde con la realidad en cuanto a las reformas, los problemas agrarios en México no son algo que sorprenda por lo novedoso, todo lo contrario, se ha comprobado la ineficiencia del sector agropecuario a través de la historia que ha llevado de la mano la existencia del ejido, en estas condiciones los resultados de la reforma al artículo 27 Constitucional son una interrogante que deberá esperar al paso del tiempo en que su aplicación pueda ser evaluada, es muy pronto para esperar resultados, ya que la concentración de la tierra no se va a producir pronto, se está tratando de provocar que se produzca, entre otras cosas porque también se da otra contradicción, la de quererlo hacer privatistamente o hacerlo organizadamente, es decir, una alternativa tendiente a la regularización en materia agraria y su productividad, es la organización de las comunidades campesinas para la reconcentración de la tierra y el planteamiento de los nuevos negocios con intensidad de capital tal que puedan competir. Esto es, como resultado de la concentración de la tierra, un mayor impulso a la tecnología, una fuerte inversión en fertilizantes, enseres agrícolas y mecanización de los sistemas productivos, y en consecuencia, apoyos crediticios por parte del Estado, quien con mayores garantías puede crear programas de apoyo financiero al campo, más adecuados a la realidad de nuestro país.

No podemos dejar de tomar en consideración, que uno de los factores principales que fomenta la productividad en la mayoría de los países en relación a la actividad del agro, es precisamente el apoyo que el gobierno esté dispuesto a darle al sector, básicamente a través de subsidios, en este sentido, a partir de julio de 1994 se puso en operación un programa gubernamental llamado Procampo con el objeto de capitalizar el campo, a través del Decreto que lo crea, se asegura la permanencia del programa durante 15 años.

Este programa de acuerdo a datos proporcionados por el propio Presidente de la Republica en su sexto informe de gobierno ha proporcionado apoyos directos a 3.4 millones de campesinos por un monto de 4,700 millones de nuevos pesos. También se informó que el gasto público destinado al desarrollo rural creció durante éste sexenio en un 44% real.

Estos datos, nos llevan a Pensar que efectivamente la política gubernamental se enfoca a la continuidad en sus políticas de apoyo al campo, especialmente en relación a subsidio de Procampo que se prolongará durante varios años, esto será muy probablemente un elemento de análisis que a mediano plazo nos permita conocer los resultados (o una aproximación a ellos) de las reformas al artículo 27 Constitucional.

CONCLUSIONES

- PRIMERA.- El Marco Regulatorio es sin duda, un factor de costo en los productos y servicios de nuestro país, en la medida que se analice como es el objeto de la presente tesis, para recomendar sobre su adecuación eficiente y oportuna al servicio de la economía, su aplicación estará soportando una mejor estructura para la competencia de los productos y servicios.
- SEGUNDA.- La Desregulación demuestra que el problema de la informalidad en el sector obedece en ocasiones a una regulación inadecuada, la cual tiende a solucionarse si se adoptan esquemas regulatorios y que no contengan restricciones arbitrarias de acceso al mercado.
- TERCERA.- La presente tesis ofrece otros valores agregados, entre los que destaca, la importancia que tiene el Marco Regulatorio Informal como factor para lograr hacer del Derecho vigente, Derecho positivo, por lo tanto su revisión constante sobre todo a la luz de reformas en Marco Regulatorio Formal, se convierte en parte sustancial de una verdadera intención desregulatoria.
- CUARTA.- La adecuación del Marco Regulatorio fiscal a las necesidades del inversionista, particularmente del nacional, cuya pretensión sea producir para los mercados externos, determinará se logre sentar las condiciones necesarias para facilitarles esta intención.

- QUINTA.- El análisis al Derecho Comparado con otros países, pero sobre todo con los que se pretende una mayor relación comercial provoca dos resultados: el primero como marco orientador para los nacionales que tengan la intención de relacionarse comercialmente o invertir en esos países, o de inversionistas de los países analizados que pretendan hacerlo en México, y segundo, no menos importante, como marco de referencia para medir los resultados de la desregulación que se pretende.
- SEXTA.- Podríamos mencionar que lo pactado tiene grandes consecuencias económicas para el país, ya que las compras gubernamentales son un factor de arrastre y crecimiento de muchas industrias nacionales el gasto gubernamental no necesariamente creará empleos en el país. El TLCUE no refleja un trato recíproco y justo en beneficio del pueblo de México de sus trabajadores y empresarios.

PROPUESTAS.

1. Es necesario que quienes consideren la posibilidad de establecer un negocio, tomen en cuenta como parte de su planeación. el análisis del tipo de asociación que se desea desde el punto de vista de su responsabilidad ante terceros y del estilo y condiciones con las que se estima debe actuar la asociación o sociedad futura, con objeto de aprovechar más adecuadamente todas las facilidades que el Marco Regulatorio pueda ofrecer Esta recomendación cobra una doble importancia cuando participan extranjeros o cuando se desee establecer esta sociedad total o parcialmente en otro país.
2. Deberá tomarse en cuenta, que en la operación rutinaria de una negociación, el mantenimiento constante de la estructura corporativa legal (libros, acciones, escrituras, testamentos) es un factor para la seguridad patrimonial de los asociados.
3. Es deseable que a través de las organizaciones patronales, los organismos civiles y todas aquellas- estructuras que de manera seria y comprometida permiten que el ciudadano participe en la elaboración de su Marco Regulatorio, nuestro lector logre involucrarse y manifestar su criterio respecto de una más eficiente administración jurídica, y dejar de ser un objeto pasivo de los resultados legislativos.

4. Es impostergable la participación directa del poder judicial en la elaboración modificación o derogación de las leyes, considerando además que este Poder debe adquirir independencia plena de los otros dos, con objeto de asegurar la necesaria congruencia y eficiencia jurídica de los cuerpos legales que componen a nuestro sistema.

5. El rol del Estado es irremplazable en la conducción de la integración económica que tenga como objetivo la promoción de la justicia social, la búsqueda de equidad entre regiones y grupos sociales y la sustentabilidad. El Estado Democrático debe ser un instrumento de la sociedad para enfrentar los problemas económicos y sociales que el mercado no puede resolver. Por lo tanto, la discusión no debe plantearse como disyuntiva entre estados o mercado, sino sobre el nuevo papel de Estado Nacional en un mundo globalizado.

6. Proponer un nuevo Estado Democrático, responsable económico y socialmente ante sus ciudadanos y que enfrenten radicalmente la corrupción en todos sus niveles que debe ser un Estado con un nuevo papel cualitativo en la dinámica económica. Este papel del Estado implicaría regulaciones internacionales que sean pactadas democráticamente y en consulta con los ciudadanos, ya que la soberanía reside en el pueblo y éste puede decidir someterse a regulaciones Internacionales de beneficio colectivo, que son cada vez más necesarias.

BIBLIOGRAFÍA

TEXTOS

ARNAIZ., Amigo Aurora, "*Ciencia Política*". Edit. Miguel Ángel Porrúa, México, 1984.

ARELLANO, García Carlos, "*Derecho Internacional Privado*", Edit. Porrúa, México, 1993

CALVA, José Luis, "*Probables Efectos de un Tratado de Libre Comercio en el Campo Mexicano*", Edit. Fontamara, México, 1994.

CALVA, José Luis, "*La Disputa por la tierra*", Edit. Fontamara, México, 1993.

DAMM, Arnal Arturo, "*En la Antecala del T.L.C.*". Edit. EDAMEX, México, 1991.

DAMM, Arnal Arturo, "*México, 1989-1994; Perspectivas Económicas*", Edit. EDAMEX, México, 1991.

DEI GADO, Ruben, HERNANDEZ, Laura, "*Sector Agropecuario, Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de TLCAN en la Legislación Nacional. "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte"* WITKER, Jorge, Coordinador, Tomo I, Ediciones del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1993.

DE LA GARZA, Sergio Francisco, "*Derecho Financiero*", Edit. Porrúa, México, 1994.

GUERRERO, Fuquero, "*Manual de Derecho del Trabajo*", Edit. Porrúa, México, 1967.

GIL DIAZ, Francisco, FERNANDEZ, Arturo, "*El Efecto de la Regulación en Algunos Sectores de la Economía Mexicana*", Editado por el ITAM, Fondo de Cultura Económica y Centro Internacional para el Desarrollo Económico, México, 1991.

OJEDA, Mario, "*Alcances y Límites de la Política Exterior de México*", Ediciones del Colegio de México, México, 1984.

PEREZNIETO, Castro, Leonel, "*Derecho Internacional Privado*", Edit. Harla, México, 1991.

MARTÍNEZ, Gabriel, FÁRBFR, Guillermo, "*Desregulación Económica 1989-1993*", Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

SANCHEZ, Medal Ramón, "*De los Contratos Civiles*", Edit. Porrúa, México, 1994.

SERRA, Rojas Andres, "*Derecho Administrativo*", Edit. Porrúa, México, 1994.

WITKER, Jorge, Coordinador, "*El tratado de Libre Comercio de América del Norte*", Ediciones del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Tomo I, México, 1993.

WITKER, Jorge, JARAMILLO, Gerardo, "*El Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México*", Ediciones del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1991.

Sexto Informe de Gobierno del Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, 1o. de Noviembre de 1994, Texto Integro, Excélsior, 2 de Noviembre de 1994.

The Economist, "La Reforma Agraria es el Mayor Escallo de México" exclusivo para Excélsior 6 de Marzo de 1991.

LEGISLACIÓN

Código Civil para el Distrito federal en materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, ediciones del tribunal Superior de Justicia del D.F., México, 1993.

Ley General de Sociedades Mercantiles, Edit. Porrúa, México, 1994.

Ley General de Inversión Extranjera, Edit. Porrúa, México, 1994.

Ley Orgánica del Banco de México, Edición del Banco de México, México, 1994.

Ley de Mercado de Valores, Edición del Banco de México, México, 1994.

Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, Edit. Porrúa, México, 1993.

Ley Aduanera, Edit. Porrúa, México, 1994.

Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, Edit. Porrúa, México, 1994.

Ley de Fomento y Protección a la Propiedad Industrial, D.O.F. del 27 de junio de 1991.

Compendio Fiscal, Edit. Thermis, México, 1994.

Ley Federal del Trabajo, Edit. Porrúa, México, 1994.