

247



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLÁN"

LA DESIGUALDAD JURIDICA EN EL DECRETO PARA EL FOMENTO Y
OPERACION DE LAS EMPRESAS ALTAMENTE EXPORTADORAS

29.3.2001

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MAURICIO MORA DOMINGUEZ



ASESOR: LIC. HECTOR SUVERZA RAMIREZ

NAUCALPAN, ESTADO DE MEXICO

MAYO DE 2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Dios, por la oportunidad de vivir y ser lo que soy.

A mis Padres: Celia y Nazario, gracias por sus enseñanzas, consejos, apoyos y cariño brindado incondicionalmente.

A mi compañera y esposa: Rosa María, gracias por apoyarme incondicionalmente, sin tu paciencia y empuje no se hubiera logrado ésto.

Al regalo más preciado de mi vida: Mi pequeño Mauricio, con todo mi cariño y amor.

A mis hermanos: Paty, Víctor, Bety, Sergio, Araceli, Oscar y Mónica, mil gracias por todo.

A mis sobrinos: David, Jesús, Jessica e Ivonne, gracias por darme su alegría.

A mis maestros y compañeros y en especial al Lic. Héctor Suverza Ramírez, gracias por su guía e instrucción.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y particularmente al Campus Acatlán, simplemente gracias por hacer realidad mi sueño.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL COMERCIO EXTERIOR EN MEXICO Y SU REGIMEN JURIDICO

| | |
|---|----|
| 1. México Colonial. | 1 |
| 2. México Independiente. | 3 |
| 3. México Revolucionario. | 12 |
| 4. Régimen Jurídico. | 18 |
| 4.1. Bases Constitucionales. | 18 |
| 4.1.1. Constitución de 1824. | 19 |
| 4.1.2. Constitución de 1857. | 20 |
| 4.1.3. Constitución de 1917. | 22 |
| 4.2. Legislación del Comercio Exterior. | 25 |
| 4.2.1. Ley de Comercio Exterior. | 25 |
| 4.2.2. Ley de la Tarifa del Impuesto General de Importación. | 27 |
| 4.2.3. Ley de la Tarifa del Impuesto General de Exportación. | 29 |
| 4.2.4. Ley Aduanera. | 30 |
| 4.2.5. Ley de Inversión Extranjera. | 33 |
| 4.2.6. Otras Leyes. | 35 |
| 4.2.7. Tratados y Acuerdos Internacionales celebrados por México. | 40 |
| 4.2.8. Reglamentos, Decretos y Acuerdos. | 51 |
| 5. Organismos de Control y Apoyo. | 53 |
| 5.1. Centralizados. | 53 |
| 5.1.1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). | 54 |
| 5.1.2. Secretaría de Economía (SE). | 57 |

| | |
|--|----|
| 5.2. Descentralizados. | 62 |
| 5.2.1. Servicio de Administración Tributaria (SAT). | 63 |
| 5.2.2. Banco Nacional de Comercio Exterior. | 72 |
| Imagen No. 1 Organigrama de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). | 75 |
| Imagen No. 2 Organigrama de la Secretaría de Economía (SE). | 77 |
| Imagen No. 3 Organigrama del Servicio de Administración Tributaria (SAT). | 79 |

CAPITULO SEGUNDO

POLITICA ECONOMICA DEL COMERCIO EXTERIOR EN MEXICO

| | |
|---|-----|
| 1. Economía Política. | 81 |
| 2. Política Económica. | 83 |
| 3. Política del Comercio Exterior. | 90 |
| 4. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. | 95 |
| 5. Programa de Política Industrial y Comercio Exterior. | 102 |
| 6. El Comercio Exterior y su Importancia en la Economía Nacional. | 109 |

CAPITULO TERCERO

ANALISIS JURIDICO Y ECONOMICO DE LOS PROGRAMAS DE FOMENTO AL COMERCIO EXTERIOR

| | |
|---|-----|
| 1. Incentivos o Estímulos Fiscales. | 117 |
| 1.1. Exenciones o Subsidios Fiscales. | 130 |
| 1.2. Impuestos al Comercio Exterior. | 142 |
| 1.3. Certificados de Devolución de Impuestos. | 149 |
| 2. Programas de Fomento al Comercio Exterior. | 149 |

| | |
|---|-----|
| 2.1. Decreto que establece el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX). | 152 |
| 2.2. Decreto para regular el establecimiento de Empresas de Comercio Exterior (ECEX). | 184 |
| 2.3. Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación (MAQUILA). | 191 |
| 2.4. Decreto que promueve la creación de Empresas Comercializadoras de Insumos para la Industria Maquiladora de Exportación (RECIME). | 205 |
| 2.5. Decreto que establece diversos Programas de Promoción Sectorial (PROSEC). | 210 |
| 2.6. Decreto que establece la Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores (DRAW BACK). | 218 |

CAPITULO CUARTO

LA DESIGUALDAD JURIDICA EN LOS PROGRAMAS DE FOMENTO AL COMERCIO EXTERIOR

| | |
|---|-----|
| 1. Garantías Constitucionales. | 225 |
| 1.1. Concepto. | 226 |
| 1.2. Elementos. | 229 |
| 1.3. Clasificación. | 234 |
| 1.3.1. Garantía Constitucional de Igualdad. | 235 |
| 1.3.2. Garantías Sociales. | 244 |
| 2. La Ley. | 247 |
| 2.1. Concepto. | 248 |
| 2.2. Características. | 249 |
| 2.3. Procedimiento de Creación. | 251 |
| 2.4. Organismo de Creación. | 255 |

| | |
|---|-----|
| 2.5. Clasificación. | 258 |
| 3. El Reglamento. | 260 |
| 3.1. Concepto. | 261 |
| 3.2. Características. | 262 |
| 3.3. Procedimiento de Creación. | 265 |
| 3.4. Organo de Creación. | 266 |
| 3.5. Clasificación. | 267 |
| 4. El Decreto. | 268 |
| 4.1. Concepto. | 269 |
| 4.2. Características. | 271 |
| 4.3. Procedimiento de Creación. | 273 |
| 4.4. Organo de Creación. | 274 |
| 4.5. Clasificación. | 275 |
| 4.5.1. Generales. | 275 |
| 4.5.2. Particulares. | 275 |
| 4.5.3. Decretos Delegados. | 275 |
| 4.5.4. Decretos ley. | 276 |
| 5. Diferencias y Semejanzas entre la Ley, Reglamento y el Decreto. | 277 |
| 6. Inconstitucionalidad o Anticonstitucionalidad de las Normas Jurídicas. | 278 |
| 6.1. Inconstitucionalidad. Concepto. | 286 |
| 6.2. Anticonstitucionalidad. Concepto. | 288 |
| 6.3. Análisis Comparativo. | 292 |
| 7. Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX). | 295 |
| 7.1. Concepto. | 295 |
| 7.2. Objeto del Decreto. | 296 |
| 7.3. Características del Decreto ALTEX. | 301 |
| 7.4. Marco Jurídico. | 302 |

| | |
|---|-----|
| 7.5. Naturaleza Jurídica. | 306 |
| 7.6. Procedimiento de Autorización. | 311 |
| 7.7. La Desigualdad Jurídica en el Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX). | 312 |
| CONCLUSIONES | 325 |
| BIBLIOGRAFIA | 339 |

INTRODUCCION

El objetivo de este trabajo consiste en realizar un análisis jurídico económico de los diversos programas de fomento al comercio exterior, a la luz de lo establecido en la política económica de México, principalmente en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en el Programa de Política Industrial y de Comercio Exterior, para después dar paso al estudio del Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX) publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de mayo de 1990 y reformado el 17 y 11 de mayo de 1991 y 1995 respectivamente, a efecto de identificar su objeto, así como su naturaleza jurídica, junto con la de los demás programas de fomento y con la finalidad de poder demostrar al lector la desigualdad jurídica que establece dicho Decreto, violentando lo dispuesto por los artículos 13 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si el objetivo de la política económica, es fijar la estrategia a seguir por parte del gobierno, la cual se sustenta básicamente en la promoción de las exportaciones de productos mexicanos, a los mercados internacionales, a través de los programas que se estudiarán, es lógico pensar que, los sujetos que se coloquen en la situación jurídica establecida por los diversos programas de fomento al comercio exterior, debieran ser beneficiados o estimulados con la aplicación de los mismos, sin establecer ningún tipo de diferencia o privilegio entre ellos.

Por lo tanto, creemos que en el caso particular del Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras, se beneficia únicamente a la comunidad altamente exportadora, dejando al margen de los beneficios y facilidades administrativas, fiscales y aduaneras, a las micros o pequeñas empresas que no acreditan determinados volúmenes de

exportación, pero de alguna u otra forma contribuyen al crecimiento y desarrollo económico del País, mediante la generación de divisas y fuentes de empleo.

En consecuencia, si se apoya por igual a todos los exportadores, sin diferenciarlos por cuantía en su exportación, se estaría apoyando de manera importante a la micro y pequeña empresa, otorgándoles las facilidades contenidas en el Decreto en comento, como por ejemplo la devolución inmediata de las diferencias a favor del Impuesto al Valor Agregado, las cuales en la mayoría de las veces son cuantiosas, con lo que pueden incrementar su productividad y por ende la ampliación de su mercado externo.

Es por ello, que con este trabajo se busca, demostrar la inconstitucionalidad del Decreto, a efecto de proponer la corrección de esta situación para que su aplicación se ajuste y obedezca el principio constitucional de igualdad, en especial a los exportadores, independientemente de sus volúmenes de exportación.

Para tales efectos, en el primer capítulo damos una explicación en términos generales de las bases constitucionales del comercio exterior en México y sus antecedentes más inmediatos, explicamos la legislación aplicable en esta materia, considerando desde luego a los tratados y acuerdos comerciales internacionales suscritos por nuestro País, así como a los organismos de control y apoyo.

En capítulo segundo, se estudia la política económica establecida por el gobierno mexicano, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en particular el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, a efecto de

considerar al comercio exterior como un motor fundamental para el desarrollo económico del País.

En el capítulo tercero, analizamos los diversos programas de fomento al comercio exterior que actualmente aplica el gobierno para fomentar las exportaciones de productos mexicanos a los mercados extranjeros, con la finalidad de identificar su naturaleza jurídica dentro del contexto de nuestro derecho positivo mexicano, así como su justificación de su existencia.

En el capítulo cuarto, comenzamos por hacer un análisis de las garantías individuales, para posteriormente ratificar la naturaleza jurídica de los programas de fomento al comercio exterior, mediante un análisis comparativo de estos con los atributos de la ley y del reglamento, para posteriormente aterrizar con el análisis del Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras y comprobar la desigualdad jurídica en éste.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL COMERCIO EXTERIOR EN MEXICO Y SU REGIMEN JURIDICO

1. México Colonial

La etapa colonial del comercio exterior de México, refleja claramente la imposición de parte de España de un sistema comercial bilateral entre ésta y sus Colonias, al establecer un monopolio comercial, habilitándose para tales efectos únicamente los puertos de Sevilla y Cádiz en España y correlativamente los de Acapulco y Veracruz, por los cuales se exportaban de parte de la Nueva España metales preciosos y materias primas principalmente, e importaban productos elaborados, manufacturas, alimentos, vinos, utensilios y herramientas, ya que en esta época por el egoísmo de que nuestras industrias compitieran con las de España, se prohibió el desarrollo de una planta industrial que pudiera satisfacer las necesidades de la Colonia, razón por la cual este tipo de productos tenían que ser importados.

Derivado de éste monopolio comercial, se comenzaron a imponer diversos y complicados impuestos entre los que destacan:

Derecho de Avería o Havería. Máximo Carbajal dice que: "Es el derecho que fué creado para cubrir los haberes y demás gastos que causaban los buques de la armada que escoltaban a las flotas, esto por cuenta de los dueños de las mercancías cubriéndolos por partes iguales. Consistía en un principio, en un tanto por ciento del valor del oro, plata, candiles y géneros que salían o entraban a la Nueva España, consistiendo

en medio por ciento".¹ Con el transcurso del tiempo dicho derecho se hizo más oneroso llegando hasta un catorce por ciento.

Derecho de Almirantazgo. Es aquel que se estableció a favor del Almirante de Indias y sus descendientes, principalmente se daba a Cristóbal Colón, el cual consistía en el pago de un marco o cinco reales por cada 100 toneladas de carga y descarga que hacían los buques.

Derecho de Portazgo. Es el que percibía la Nueva España y España a la entrada y salida de mercancías y que consistía en un siete y medio por ciento de todas las mercancías que venían de España. Posteriormente se aumentó la cuota.

Derecho de Tonelaje. Consistía en un real y medio de plata por cada tonelada de mercancía que transportaban los buques.

Derecho de Alcabala. En términos generales entendemos a éste derecho como aquel impuesto que gravaba la circulación de las mercancías. En Nueva España se estableció en 1573 y consistía en el pago de un seis por ciento del valor de las mercancías en su venta de primera mano.

Se establecieron tres clases distintas de alcabalas, la fija, que consistía en aquella que pagaban los vecinos por transacciones locales, la del viento, aquella que pagan todos los mercaderes extranjeros por el comercio realizado en mercados locales y la de altamar, que se pagaba en los puertos por la venta de mercancías extranjeras.

Posteriormente en 1762, el Ministro de la Real Junta de Comercio y Moneda elaboró un proyecto económico que en síntesis consistía en un plan

¹ Carvajal Contreras Máximo, *Derecho Aduanero*, Editorial Porrúa, Séptima Edición, México, 1998, pág. 59.

para mejorar el sistema de comunicaciones, impulsar a la agricultura, industria y el comercio, eliminando todas las trabas que se oponían al crecimiento económico de la Nación, reformando el sistema comercial con América al establecer un libre comercio de mercancías entre España y sus Colonias, suprimiendo todos los derechos que gravaban esta actividad y que encarecían las mercancías, así mismo propone la apertura de más puertos para la exportación de productos.

Este proyecto fue tomado en cuenta por Carlos III, ya que en febrero de 1765 convocó a una reunión, en donde se acordó a través de la Ordenanza del Comercio Libre, la apertura de los puertos de Barcelona, Tortosa, Alicante, Cartagena, Málaga, Vigo, Santander, Bilbao, Laredo y San Sebastián para comerciar con las Colonias. La apertura de 35 puertos americanos al comercio con España y el establecimiento de un impuesto ad-valorem, que sustituyera al de tonelaje y los demás derechos disminuyeron.

El objeto de esta ordenanza, fue la eliminación del monopolio comercial, la supresión de algunos impuestos y la disminución de otros y una serie de facilidades al comercio. En el fondo lo único que se buscó fue intensificar la importación de parte de América de productos elaborados y la exportación de materias primas y metales preciosos de las colonias hacia España.

2. México Independiente.

En términos generales, el patrón del comercio exterior de México en la primera parte del siglo XIX, continua con el sistema que existía a finales de la Colonia, es decir, prevalece la exportación de productos elaborados y manufacturados por parte de las potencias Europeas y Norteamericanas

hacia México y la exportación de éste, de metales preciosos y materias primas.

Durante éste período, el comercio exterior de México comienza su liberación y los puertos se abren a los buques de todas las naciones. A pesar de la apertura comercial, se establece un sistema proteccionista, al prohibir la importación de las mercancías que producíamos o las que suponíamos producir, pero en realidad esta prohibición no podía ser aplicable a nuestro país, ya que se quería proteger algo que en México no se elaboraba, porque la industria era incompleta y atrasadísima, obligando a los consumidores nacionales a traer del extranjero, los artículos de primera necesidad que México no manufacturaba.

En éste sentido, Inés Herrera comenta: "Las importaciones realizadas por México entre los años 1821 y 1872 se caracterizan por ser, fundamentalmente, bienes de consumo elaborados y en mucho menor medida, de bienes de producción. Las mercancías que constituían más del 90 % del total de las importaciones son telas, ropa hecha, mercería textil, alimentos, vinos, loza, papel, mercería metálica, ferretería, maquinaria y herramientas".² El resto de las importaciones lo componían los bienes no elaborados.

Las telas que se importaban básicamente eran las de algodón, seda, lana y algunas más finas como las platillas, zarazas y los madapollanes. Dentro de la ropa hecha destacan principalmente los pañuelos de diferentes tipos, calcetines, chalecos, mantelería, gorras, servilletas, chales, mantillas, enaguas, toallas, rebozos entre otros y por lo que respecta a la mercería textil, sobresalen las importaciones de hilos, hilazas, cintas y todo tipo de listones en seda y algodón.

² Herrera Canales Inés, *El Comercio Exterior de México 1821-1875*. El Colegio de México, 1977, pág. 25.

Los alimentos que se importaban con gran frecuencia durante este período, son los siguientes: cacao, pescados, especias, carnes, frutas secas, aceites de olivo, azúcar, queso, café, té y mantequilla, etc. Los vinos y licores que se importaban entre 1821 y 1872 eran el blanco, tinto y el aguardiente de uva, así como el coñac de Ginebra y de caña.

Dentro de la loza se integraron las importaciones de utensilios de cristal y vidrio de uso doméstico. En las importaciones de papel destacan las de papel para imprenta y para envolver, así como, las de estraza, estracilla, marca, marquilla, pintado, áspero para frisos, carta, embetunado y de colores.

La mercería metálica y ferretería, se componía de las importaciones de latón, fierro, zinc, acero, azogue, agujas, botonería de metal, alfileres y tijeras, candados, desarmadores, formones, martillos, serruchos, alambres, bisagras, etc.

La maquinaria de importación se componía de aquellos instrumentos para la agricultura, la minería, máquinas y herramientas para los ferrocarriles, dentro de los cuales estaban los machetes para labranza, prensas para imprenta, palas de fierro y diversa maquinaria para regar, labrar Carey, moler caña y desgranar maíz.

De lo anterior, se establece que durante los años de 1821 y 1875, desatacaron las importaciones de los productos manufacturados, dentro de los cuales los textiles fueron los más importantes, porque en esos años la industria textil europea se encontraba en pleno desarrollo y sus manufacturas en gran parte eran exportadas principalmente a México.

La composición de las exportaciones entre los años de 1821 y 1875 se integran principalmente por metales dentro de los que destacan la plata acuñada y el oro, minerales, tinturas vegetales, productos agrícolas, pecuarios, medicinas vegetales, fibras vegetales y productos varios.

Inés Herrera dice que "Entre los metales y minerales, los que tienen mayor importancia son los metales preciosos, especialmente la plata y el oro acuñados, y estos mismos metales labrados, en barras, quintados o sin quintar. En cantidades reducidas y en forma ocasional se exporta plomo y cobre".³

También comenta que: "Las tinturas vegetales que se exportan en esa época son la grana cochinilla fina y en polvo, la granilla, el añil, el palo de tinte, el palo del moral, el palo amarillo y el jovillo".⁴

Los productos agrícolas de exportación lo componían la vainilla, la pimienta, azúcar, anís, almidón, harina, arroz, algodón, ajo, cebada, caoba, café, cilantro, frijol, lenteja, mostaza, maíz, nuez, papa, puros, cacao, semillas de algodón, tamarindo, etcétera. Dentro de los productos pecuarios se localizan los cueros y pieles de animales como el chivo, venado, becerillos, nutria, tigre, carnes, jamón y productos derivados tales como el queso, sebo y cuernos.

Dentro de las medicinas y fibras vegetales se constituyen la zarzaparrilla, la purga de jalapa, costales de henequén, hamacas y petates.

En los productos varios de exportación podemos encontrar algunas figuras de cera, barajas, dulces, rebozos de seda, algodón y mezcla.

³ Herrera Canales Inés, op. cit., pág. 61.

⁴ Idem, pág. 63.

En síntesis, la actividad exportadora de México durante esta época se concentró principalmente en los metales preciosos y el resto en materias primas.

Dentro de este marco comercial, México estableció básicamente entre los años de 1821 y 1875, relaciones comerciales con los países de Europa y América del Norte y en segundo lugar con los países del Caribe, Centroamérica, Sudamérica y Asia. Con quien mantuvo una estrecha relación comercial fue con Inglaterra, Francia, Alemania, España y Estados Unidos al llevar a cabo la importación de manufacturas textiles artículos de ferretería, mercería, loza, vidrio, alimentos y otros objetos y por otro lado, la exportación de plata acuñada y algunas materias primas. Cabe señalar que de España se importaban principalmente vinos, licores, alimentos y abarros, como ya se mencionó anteriormente.

Por lo que respecta al sistema arancelario mexicano, se trataba de un sistema proteccionista al prohibir la entrada de muchos textiles extranjeros, con la finalidad de que las necesidades de ese sector fueran cubiertas por los productores nacionales, generándose un monopolio de los productos textiles y por consecuencia la falta de satisfacción del consumo local provocando de esta forma la entrada ilegal de dichas mercancías.

A mayor abundamiento de este tema, a continuación exponemos cronológicamente las diversas disposiciones de carácter arancelario que regularon el comercio exterior de México Independiente:

Sentimientos de la Nación de José María Morelos y Pavón, documento publicado el 14 de septiembre de 1813, en lo que fué el Congreso de Chilpancingo, en donde se proclama, entre otras cosas, la

libertad de América, como religión oficial la católica, la soberanía popular depositada en tres poderes, la exclusiva concesión de empleos para los americanos, la limitación de los extranjeros artesanos para dedicarse sólo a instruir, la ausencia de privilegios, la abolición de la esclavitud, la abolición de la tortura y en materia tributaria se establece un cinco por ciento de aportación al gobierno por los ingresos obtenidos. Por lo que respecta al sistema arancelario, se incorpora un derecho a la importación de mercancías extranjeras, por el equivalente a un 10 por ciento del valor de las mismas.⁵

Lo anterior se estipula en el artículo 16 que dice lo siguiente: “Que nuestros puertos se franqueen a las naciones extranjeras amigas, pero que éstas no se internen al reino por más amigas que sean, y sólo haya puertos señalados para el efecto, prohibiendo el desembarco en todos los demás, señalando el 10 % u otra gabela a sus mercancías”⁶

Arancel General Interino para el Gobierno de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio; publicado el 15 de diciembre de 1821 por la Junta Provisional Gubernamental. En él se prohibía la entrada de algunos artículos tales como el tabaco, algodón, ceras, pastas y todos aquellos que suponíamos producir. Por otro lado permitía la entrada de instrumentos y maquinaria para la agricultura, ciencia, minería, etcétera.

Posteriormente, el 20 de mayo de 1824 el Soberano Congreso decretó la prohibición de importar nuevos artículos como los comestibles, licores, lino, ropa, algodón, y metales preciosos

Máximo Carbajal dice que: “En los dos primeros aranceles del México Independiente, las prohibiciones estaban fuertemente ligadas a la conciencia

⁵ Margadant Floris Guillermo, *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, Editorial Esfinge, Décimo Primera Edición, México 1994, pág. 140.

⁶ Tena Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1997*, Editorial Porrúa, Vigésima Edición, pág. 31.

nacional, como una nefasta herencia que la prolongada dominación española nos había dejado. El sistema de prohibición era utilizado como un instrumento de política comercial, considerándolo como un factor de estímulo insuperable para el desarrollo industrial".⁷

El 16 de noviembre de 1827, se publica un nuevo arancel el cual prohíbe importar artículos como ropa hecha, tabaco en rama, trigo, zapatos y toda clase de semillas y permitía la exportación de animales exóticos y disecados, carruajes de transporte, entre otros. Las mercancías en cuestión, pagarían un arancel atendiendo a su número, peso y medida y no pagarían por su valor; asimismo, se desgravan las mercancías que entren por los puertos de Yucatán, Chiapas, y California.

El 11 de marzo de 1837, se modifica el anterior arancel al adicionar la prohibición de algunas mercancías para la importación, se reducen en un diez por ciento los derechos de importación, se prohíbe el comercio de cabotaje.

El 30 de abril de 1842, se decreta un nuevo arancel que viene a modificar y sustituir al de 1837, en el que se conservan las disposiciones que resultaron positivas del anterior, se redujo el impuesto a un 36 % del cual 25 % correspondía a la importación, 1% adicional, 5 % de consumo en el puerto, 5 % de consumo en el interior. Los vinos y licores pagaban un 5 % más. Posteriormente, con el objeto de recaudar más de lo esperado, aumentaron el impuesto hasta un 43 %.

El 04 de octubre de 1845, se emitió un nuevo arancel, que básicamente consistió en el mismo de 1842, sólo que se le adicionó un

⁷ Carvajal Contreras Máximo, op. cit., pág. 66.

apartado de sanciones tales como: la pena de comiso, multa y pena corporal a quien importara mercancías prohibidas.

El primero de junio de 1853, se expide el Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, que viene a reformar al de 1845 en lo referente a las prohibiciones y a la importación de determinadas mercancías.

De los anteriores aranceles se muestra claramente el proteccionismo que vivía nuestro país en aquella época. En este sentido, Máximo Carvajal dice: "Sin lugar a duda el proteccionismo es un sistema político fiscal que bien aplicado es de resultados favorables a la economía nacional, de lo contrario las consecuencias que trae son nefastas; y más si se eleva a su grado máximo como es el prohibicionismo, ya que al tratar de proteger lo que en un país no existe ni se produce, prohibiendo la importación de los productos destinados precisamente a la creación de sus fuentes de riqueza, se desvirtúa su principio protector, ya que no deja que se constituya precisamente lo que se trata de proteger. Así nuestro país trató de proteger con prohibiciones, a las industrias, sin darse cuenta que éstas no existían, a la agricultura prohibiéndole exactamente lo que necesitaba como eran los útiles e instrumentos de labranza".⁸

El 31 de enero de 1856, se emite un nuevo arancel llamado **Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de la República**; en este arancel se libera la entrada de más artículos, tales como máquinas e instrumentos que benefician y fomentan el desarrollo de la industria y agricultura. En realidad se puede considerar a este arancel, como el primero que pretende liberar el comercio. Se gravan las mercancías a través del sistema de ad-valorem, que era el derecho que se percibía por la

⁸ Carvajal Contreras Máximo, op. cit., pág. 69.

importación y exportación de diversos artículos de conformidad con el valor de las mercancías manifestado en la factura o en aforo. Cabe señalar que el aforo consistía en aquel sistema que se tomaba como base para determinar el valor de las mercancías, que era establecido por los empleados de las aduanas, respecto de los efectos o bienes no comprendidos en la tarifa de importación.

En la Constitución de 1857, se declara la libertad del trabajo, y del comercio, además se faculta al Poder Legislativo como el único para emitir aranceles; así mismo, se prohíbe que los Estados establezcan aduanas interiores y graven el tránsito de personas o cosas, se faculta a que sea la Federación, la única en gravar mercancías.

El 1° de enero de 1872, nace un nuevo arancel, en donde se busca unificar en uno solo todos los diferentes derechos que se pagaban anteriormente por las mercancías extranjeras, así como su reducción, basado en la regla de cuota fija, sirviendo de base el valor de la factura o aforo, éste último concepto ya fue explicado anteriormente. También se liberó más el comercio, con la abolición de restricciones onerosas en el tránsito de mercancías por el territorio nacional, es decir abolición de alcabalas. En resumen, éste arancel busco unificar diversas disposiciones conexas y similares, liberar el comercio y tránsito de personas y la desaparición de las aduanas interiores.

El 8 de noviembre de 1880, entra en acción otro arancel, el cual codifica a la legislación aduanal, además de establecer dos sistemas para el cobro de los impuestos al comercio exterior: el específico y el ad-valorem. De igual manera libera la importación de maquinaria y equipo para la industria, agricultura y minería.

Deroga a la anterior, **la Ordenanza de Aduanas del 24 de enero de 1885**, en donde desaparece el sistema de aforo, que como ya se comento, consiste en aquel sistema que se tomaba como base para determinar el valor de las mercancías, que era establecido por los empleados de las aduanas, respecto de los efectos o bienes no comprendidos en la tarifa de importación, estableciéndose únicamente el sistema específico basado en el peso de las mercancías.

Posteriormente en el año de 1887, nace otro arancel, en donde se restablece el antiguo sistema de pagos de derechos por tonelaje, aforo y anclaje.

Por último, en 1891 se modifica el arancel de 1887, el cual se identificó por ser el primero en clasificar a las mercancías de acuerdo a su materia, tales como animales, vegetales, minerales, tejidos, manufacturas, máquinas, etcétera.

3. México Revolucionario

El comercio exterior de México durante éste periodo, jugó un papel muy importante para el país, sobre todo en materia fiscal, ya que la mayor parte de los ingresos del erario público, provenían de los aranceles que se aplicaban a las importaciones. Esta política fiscal, benefició a la industria nacional ya que al prohibir la entrada de artículos extranjeros, permitió que la misma industria local se beneficiara, incluso con la libre entrada de maquinaria y equipo para la fabricación de productos diversos.

Hasta la última parte del siglo XIX el comercio exterior de México se concentró en la importación de textiles provenientes de Europa

principalmente de Inglaterra y por lo que respecta a las exportaciones, resaltaban las de metales preciosos como el oro y la plata.

En términos generales, el comercio exterior durante la etapa revolucionaria se benefició con los movimientos por los que pasaba Europa, tales como la Primera Guerra Mundial que provocó que los países de ese continente destinaran sus recursos a fines bélicos disminuyendo su producción y por consecuencia sus exportaciones de bienes de consumo al continente americano, principalmente a México. Fue de ésta forma, que México alcanzó una balanza comercial favorable al exportar más de lo que importaba, en virtud de que aquellos países necesitaban de productos tales como el petróleo, gasolina y diversos combustibles, que precisamente fueron proveídos por los países americanos.

Asimismo, México comenzó a ser un fuerte proveedor de diversas mercancías de los países de América del Norte, toda vez que Estados Unidos de Norteamérica se convirtió en un proveedor más de diversos artículos a los países Europeos, el cual a su vez importaba de México materias como el henequén, metales preciosos, caucho, café, y productos agrícolas.

Por lo que respecta a la política arancelaria de esta época, constituían los impuestos al comercio exterior más de la mitad de los ingresos del Estado, al gravar las importaciones, toda vez que las exportaciones eran mínimamente gravadas. Entonces la política económica de este tiempo fue de proteccionismo, gravando las importaciones.

Matías Romero, dice en las Memorias de Hacienda de 1892 que: "Los derechos de importación, entre nosotros, tuvieron en su origen un objeto enteramente fiscal, esto es obtener los mayores rendimientos posibles para

el erario público, sin preocuparse del impulso que ellos pudieran dar al desarrollo de la industria nacional. A la sombra de estos derechos, ha comenzado a desarrollarse la industria manufacturera".⁹

Así las cosas, el comercio exterior de México se encontraba en pleno crecimiento en los primeros años del movimiento revolucionario, siendo muy importante para el desarrollo de las finanzas públicas, porque como lo comentamos anteriormente, más del 50 % de los ingresos del Estado provenían de los aranceles a la importación. La exportación era mínimamente gravada.

Mientras iba avanzando el movimiento revolucionario, más se afectaba al comercio exterior y a la industria, ya que con los movimientos bélicos que vivía el país, se interrumpían los medios de comunicación, impidiendo de esta manera, que las mercancías circularan de un lugar a otro. Lo anterior provocó que en materia de comercio exterior, las importaciones se liberaran, con el objeto de que con la entrada de mercancías extranjeras se satisficieran las necesidades de la población, que como consecuencia de la interrupción de los medios de comunicación por los movimientos revolucionarios se escaseaban. Correlativamente a la libre importación, se empiezan a fijar aranceles que desalienten la exportación, con la finalidad de evitar la escasez de diversas mercancías. Esto generó que el Estado dejará de percibir ingresos por la gravación de las importaciones siendo en un principio de ésta etapa su principal fuente de ingresos.

En este orden de ideas, Venustiano Carranza, al frente del gobierno Constitucionalista, comenzó a gravar las exportaciones de materias primas

⁹ Citado por Lerman Alperstein Alda, *Comercio Exterior e Industria de Transformación en México, 1910-1920*. Universidad Autónoma Metropolitana, 1989, México, págs. 30 y 31.

sin ser transformadas, como el henequén, el cual mucho tiempo fue libre de gravamen; lo anterior, con la finalidad de no permitir la salida de productos que por el movimiento revolucionario que se vivía, se escaseaban en el territorio nacional.

En este sentido, Aída Lerman dice: "La libre importación se dictaba toda vez que los conflictos impedían la producción nacional así el 12 de diciembre se decretaba que para remediar la escasez de trigo y harina que por incomunicación de los puntos productores del interior se vienen experimentando en los Estados del Golfo, se decreta que durante el término de dos meses desde el 1° de enero de 1915 se exente de derechos de importación el trigo que entre por las aduanas marítimas del Golfo. La harina pagará tres centavos por kilogramo de peso legal".¹⁰

En cumplimiento a lo anterior, se prohibió la exportación de aquellos productos de primera necesidad que se escaseaban, como el arroz, garbanzo, etcétera.

Lo que sucedió durante el movimiento revolucionario, con relación al comercio exterior, es que la industria nacional se vió afectada por los movimientos bélicos que existían en esa época y los mismos interrumpieron los medios de comunicación por donde circulaban y se transportaban las mercancías de una localidad a otra y en consecuencia se desató una escasez de productos básicos que cubriesen las necesidades de la población. Es por esto que el gobierno tomo la decisión de abrir las fronteras a todos los productos básicos que se escasearon por la interrupción de los medios de comunicación, permitiendo la libre importación de productos de primera necesidad, como el arroz, papas, maíz, trigo, frijol, cebada,

¹⁰ Lerman Alperstein Aida, *Comercio Exterior e Industria de Transformación en México, 1910-1920*, Universidad Autónoma Metropolitana, 1989, México, pág. 55.

garbanzo, habas, azúcar, etcétera, para que de esta forma se pudieran satisfacer las necesidades de la población. Por otro lado, para dar mayor fuerza a ésta política y en beneficio de la población afectada, se establecieron aranceles a la exportación de estos productos, con el objeto de que lo poco o mucho que se produjera no saliera del país y así evitar la escasez de los productos en comento.

En los primeros años de esta etapa, el país vivió gran expansión económica, basada en el aumento de las exportaciones, gracias a que en Europa se vivía la Primera Guerra Mundial, la cual provocó que los países de ese continente no produjeran ni exportarán más que para fines bélicos, obligándose a importar mercancías provenientes de América, principalmente de México, como son el petróleo y algunos combustibles. Por otro lado la mayor fuente de ingresos del Estado consistían en los aranceles a la importación de mercancías extranjeras, pero mientras más avanzaba el movimiento revolucionario, las exportaciones se fueron prohibiendo mediante la fijación de aranceles y las importaciones se liberan con el objeto de satisfacer la escasez de mercancías de primera necesidad para la población.

Enseguida, se enumeran de manera cronológica las disposiciones que reglamentaban la política arancelaria de esta etapa:

El 5 de julio de 1916, Venustiano Carranza Jefe del Ejército Constitucionalista, da a conocer una nueva tarifa de aranceles, de la cual resalta la prohibición de importar opio y gravar fuertemente la importación de artículos lujosos. Por otro lado, permitía la entrada con aranceles bajos, de maquinaria y artículos de primera necesidad.

Posteriormente, se promulga la Constitución de 1917, en la que se establecen una serie de disposiciones que vienen a reglamentar la Política

del Comercio Exterior, como son los artículos 73 fracciones IX, XXIX-A y XXIX-F, 89 fracciones I, X, XII y XX, 117 fracciones I, IV, V, VI y VII, 118 y artículo 131 principalmente, los cuales más adelante se explican brevemente.

El 18 de abril de 1928, se dictó una nueva Ley Aduanera que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril del mismo año. Dicha ley nunca entró en vigor, por lo que fue letra muerta. Es decir, esta ley nunca se aplicó.

A pesar de las diversas disposiciones reguladoras del comercio exterior, que se estipulan en la Constitución de 1917, estas no se aplicaron, sino que pasaron varios años para que fueran efectivas, es por ello que de 1917 a 1928 el comercio exterior fue regulado por la Ordenanza General de Aduanas de 1891, la cual se dejó de aplicar hasta el 1° de enero de 1930, fecha en la que se publica la ley aduanera.

El 1° de enero de 1930, se publica una nueva Ley Aduanera, derogando a la Ordenanza General de Aduanas de 1891 y a la Ley de 1928, la que tenía como objeto facilitar las operaciones de comercio exterior, es decir, buscaba las simplificaciones de trámites y requerimientos aduanales.

A pesar del Decreto emitido por Venustiano Carranza el 15 de febrero de 1918 y publicado el 20 del mismo mes y año en el Diario Oficial de la Federación, en el que se regula por primera vez la figura del agente aduanal, no es sino hasta la Ley Aduanera del 1° de enero de 1930 en donde se regula ampliamente la función del agente aduanal.

El 19 de agosto de 1935, se emite otra ley aduanal y su reglamento. En términos generales esta ley regula todo lo referente a las operaciones del

tráfico aduanal en todas sus modalidades, establece sanciones e infracciones.

El Código Aduanero de 1952, el cual derogó a la ley de 1935 y se le considera el antecedente inmediato de nuestra actual legislación aduanera, reguló ampliamente, como lo hace la ley actual, todo lo referente a las operaciones del tráfico aduanal.

4. Régimen Jurídico.

Al hablar del régimen jurídico del comercio exterior, nos referimos al conjunto de ordenamientos jurídicos de carácter nacional e internacional, que regulan la actividad comercial entre diversas naciones y sus órganos públicos, así como, la relación de éstos con los particulares que realizan actos de comercio exterior.

Por lo tanto, en los siguientes puntos se explican brevemente las disposiciones más sobresalientes de la disciplina del comercio exterior, comenzando por dar una referencia histórica de las tres Constituciones más importantes del País, siguiendo con su legislación, tratados internacionales celebrados por México y disposiciones reglamentarias, decretos y acuerdos varios.

4.1. Bases Constitucionales.

Se entienden por bases constitucionales, todas las disposiciones contenidas en la ley suprema de la Nación, que regulan de manera expresa lo relacionado con la actividad del comercio exterior y de donde nace toda la legislación al respecto.

Dentro de las Constituciones del país, se tienen que considerar las de 1824, 1857 y la actual de 1917, en donde se establecen los fundamentos supremos que regulan el comercio exterior.

4.1.1. Constitución de 1824

Dentro de esta Constitución se establecieron los siguientes fundamentos del comercio exterior:

En su artículo 50 se establecía:

... "Las Facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

XI.- Arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes Estados de la Federación y tribus de los indios.

XIV.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas y designar su ubicación".¹¹

De lo anterior se desprende, que la única autoridad que podía legislar sobre el comercio exterior era el Congreso General.

El artículo 110 establecía las atribuciones del Poder Ejecutivo de la Federación. Las que tenían relación con el comercio exterior eran las siguientes:

... "XIV.- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, federación, neutralidad armada, comercio y cualesquiera otros; más para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos, deberá proceder la aprobación del Congreso General".¹²

¹¹ Tena Ramirez Felipe, op. cit. págs. 173 a 175.

¹² Idem, págs 182 y 183.

Como se puede observar desde esos años, el Ejecutivo contaba con facultades para la celebración de los tratados comerciales entre diversas naciones, los cuales deberían ser aprobados por el Congreso General.

En el título sexto, sección tercera de dicha Constitución, se establecían las restricciones de los Poderes de los Estados, en materia de comercio exterior; para tal efecto el artículo 162 decía:

"Ninguno de los Estados podrá:

I.- Establecer, sin el consentimiento del Congreso General, derecho alguno de tonelaje, ni otro alguno de puerto.

II.- Imponer, sin consentimiento del Congreso General, contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, mientras la ley no regula como deban hacerlo".¹³

4.1.2. Constitución de 1857.

Las disposiciones en materia de comercio exterior que estableció esta constitución son las siguientes:

En el título tercero, sección primera del Poder Legislativo y párrafo tercero, se establecieron en el artículo 72 las facultades del Congreso:

... IX.- "Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones onerosas.

XIII.- Para aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo".¹⁴

¹³ Tena Ramírez Felipe, op. cit., pág. 192.

¹⁴ Idem, pág. 618.

Dentro del mismo título tercero, en la sección segunda se describen las facultades del Poder Ejecutivo, y su artículo 85 decía:

"Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

... X.- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal.

... XIV.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras y designar su ubicación".¹⁵

En el título quinto se establecían los impedimentos de los Estados de la Federación, en materia de comercio exterior y el artículo 112 decía:

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

I.- Establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puerto; ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones".¹⁶

En el artículo 124 del título sexto de prevenciones generales se indica que:

"Para el día 1° de junio de 1858, quedarán abolidas las alcabalas y aduanas interiores en toda la República."

Este precepto a través del devenir histórico fue reformado en varias ocasiones, reformas que básicamente consistieron en prorrogar el término para la abolición de las alcabalas y aduanas interiores. Y finalmente en 1896 se incorpora al artículo 111, el cual quedó de la siguiente manera:

¹⁵ Tena Ramírez Felipe, op. cit., págs. 621 y 622.

¹⁶ Idem, pág. 625.

“Los Estados no pueden:

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

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

VII.- Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos, por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto a la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia”.¹⁷

4.1.3. Constitución de 1917.¹⁸

En el título tercero, capítulo segundo del Poder Legislativo, sección tercera se establecen las facultades del Congreso, dentro de las cuales en la materia que estudiamos destacan las siguientes:

Artículo 73.- “El Congreso tiene facultad:

... IX.- Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

XXIX-A.- Para establecer contribuciones:

1° Sobre el comercio exterior

XXIX-F.- Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

¹⁷ Tena Ramírez Felipe, op. cit., pág. 711.

¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el capítulo tercero del mismo título tercero, referente al Poder Ejecutivo, en el artículo 89 se enumeran las facultades y obligaciones del Presidente, de las que sólo tienen estrecha relación con el comercio exterior las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado...

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

XX.- Las demás que le confiera expresamente esta Constitución."

En el título quinto, referente a los Estados de la Federación y del Distrito Federal, en el artículo 117 dice:

"Los Estados no pueden, en ningún caso:

I.- Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado o con las potencias extranjeras.

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

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

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

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

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

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

Por ultimo, el precepto constitucional más importante en materia de comercio exterior es el:

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

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. "

Este artículo se considera el principal sustento constitucional del comercio exterior, ya que de él nacen las leyes que vienen a regular de manera específica ésta actividad. Es un artículo total en materia de comercio exterior y es reglamentado por la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, que a continuación se analiza brevemente.

4.2. Legislación del Comercio Exterior.

Se entiende por legislación del Comercio Exterior, a todo el conjunto de leyes, tratados, reglamentos, decretos y acuerdos del orden jurídico que regulan la actividad comercial entre diversas naciones, sus órganos y la relación de estos con los particulares.

Rogelio Martínez Vera dice: "La legislación de comercio exterior se puede conceptuar como el conjunto de ordenamientos jurídicos, tanto de orden nacional como de carácter internacional, que regulan las relaciones necesarias que sobre esta materia existen entre los órganos públicos pertenecientes a diferentes Estados y de éstos con los particulares que realizan actos catalogados como de comercio exterior".¹⁹

4.2.1. Ley de Comercio Exterior.

Es publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993 y viene a reglamentar lo dispuesto en el artículo 131 constitucional.

Es aquí, en donde se encuentra la columna vertebral del comercio exterior y el mismo artículo primero de dicha ley establece:

Artículo 1.- " La presente ley tiene por objeto regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población."

¹⁹ Martínez Vera Rogelio, *Legislación de Comercio Exterior*, Editorial McGraw-Hill, 1a Edición 1997, México, pág. 8.

De manera sucinta se comenta el contenido general de esta ley:

En su título primero, capítulo único se describe el objeto de la misma, así como el ámbito de aplicación de la ley, que en éste caso es de aplicación federal, es decir, en toda la República Mexicana.

En el título segundo, se establecen las facultades del Ejecutivo Federal, de la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial) y sus Comisiones Auxiliares en materia de comercio exterior.

En su título tercero se establece lo referente a las reglas de origen de mercancías de importación y exportación y explica toda su mecánica.

El título cuarto se refiere a los aranceles, su clasificación y da un concepto de los mismos, así mismo regula lo referente a regulaciones y restricciones no arancelarias, como los permisos previos, cupos, mercado de país de origen (etiquetado) y cumplimiento de las normas oficiales mexicanas.

En el título quinto se reglamenta todo lo referente a practicas desleales de comercio internacional, en el artículo 28 se establece la discriminación de precios y las subvenciones que pueden dañar y amenazan de daño la producción nacional, el título sexto establece las medidas de salvaguarda y nos da un concepto de las mismas.

Por otro lado el título séptimo, norma el procedimiento administrativo en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda.

En los dos siguientes títulos, se encuentran las disposiciones referentes a la promoción de los artículos mexicanos en los mercados extranjeros y una serie de infracciones y sanciones, así como, los medios de defensa de los particulares en contra de las resoluciones de la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial).

4.2.2. Ley de la Tarifa del Impuesto General de Importación.

Esta ley que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 1995, tiene por objeto clasificar las mercancías y determinar la base del impuesto general de importación para su internación a territorio nacional. La ley se divide en dos partes fundamentales, una de nomenclatura y la otra, se refiere a la columna impositiva correspondiente.

De acuerdo con Jorge Witker, la nomenclatura es: "La clasificación de todas las mercancías transportables, que según su composición o función deben ubicarse en un código de identificación universal, a efecto de aplicarles el respectivo impuesto ad-valorem al pasar las aduanas y poder circular legalmente en territorio nacional. Se trata de un lenguaje lógico y sistemático aceptado internacionalmente que promete hacer fluir de manera expedita los objetos materia del comercio internacional".²⁰

Por otro lado Máximo Carbajal dice: "Por nomenclatura entendemos la enumeración descriptiva, ordenada y metódica de mercancías según reglas o criterios técnico-jurídicos, formando un sistema de clasificación y constituyendo el agrupamiento de todo un universo de mercancías que pueden ser objeto de comercio internacional".²¹

²⁰ Witker Jorge y Jaramillo Gerardo, *Comercio Exterior de México, Marco Jurídico y Operativo*, Editorial McGraw-Hill, 1a Edición 1996, México, pág. 2.

²¹ Carbajal Contreras Máximo, op. cit., pág. 270.

Se entiende por nomenclatura, la relación organizada y detallada de las diversas mercancías que pueden ser objeto de transacciones internacionales, las cuales son identificadas por un código numérico denominado fracción arancelaria, con el cual se les determina, según su clasificación, los impuestos de importación o de exportación que se deben de enterar al Estado, al entrar o salir dichas mercancías del país.

La nomenclatura encuentra su sustento en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de mercancías adoptado por el Consejo de Cooperación Aduanera, vigente en la mayor parte de los países integrantes de la Organización Mundial del Comercio.

El lenguaje de la nomenclatura se compone de 22 secciones y 98 capítulos, además de partidas y subpartidas, en donde se codifican en dígitos las diversas mercancías del comercio exterior.

En la columna impositiva se establece la base gravable del impuesto de importación, que corresponde desde un 3% hasta un 35 % sobre el valor o precio de las mercancías (ad-valorem).

El impuesto ad-valorem significa, que las mercancías pagan un gravamen de acuerdo con la ubicación de las mismas en la nomenclatura, en donde se fija un porcentaje aplicado sobre el valor o precio de los productos.

En síntesis, la Tarifa del Impuesto General de Importación (TIGI), contempla todo un código o fracciones arancelarias, la descripción de las mercancías a importarse, que van de lo general a lo particular, la unidad de medida y el porcentaje ad-valorem respectivo.

4.2.3. Ley de la Tarifa del Impuesto General de Exportación.

La Ley en comento fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1995 y entro en vigor el primero de enero de 1996.

La Tarifa del Impuesto General de Exportación, tiene por objeto clasificar las mercancías y determinar la base del impuesto general de exportación, es decir, grava la salida de mercancías del territorio nacional. La ley se divide en dos partes fundamentales una la nomenclatura y la otra la columna impositiva correspondiente. Ambas partes ya fueron debidamente explicadas en el punto anterior.

Para tal efecto, Máximo Carvajal explica: "La Ley del Impuesto General de Exportación es el instrumento que rige nuestro comercio de exportación y establece y regula la percepción del impuesto al comercio exterior de bienes que se extraen del país, mediante la aplicación del impuesto ad-valorem. Esta ley reglamenta todo el universo de bienes que nuestro país puede exportar".²²

La nomenclatura encuentra su sustento, al igual que la de importación en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de mercancías adoptado por el Consejo de Cooperación Aduanera, vigente en la mayor parte de los países integrantes de la Organización Mundial del Comercio.

El lenguaje de la nomenclatura como ya se comento, consta de 22 secciones y 98 capítulos, además de partidas y subpartidas, en donde se codifican en dígitos las diversas mercancías.

²² Carvajal Contreras Máximo, op. cit., pág. 287.

La Tarifa del Impuesto General de Exportación (TIGE), consta de aproximadamente 5000 fracciones, estando el 95% ellas liberadas de impuestos y restricciones cuantitativas. En realidad la exportación de mercancías en su gran mayoría no son gravadas, lo que se puede considerar como una gran diferencia entre esta Ley y la Tarifa del Impuesto General de Importación.

Dentro de las 5000 fracciones arancelarias que establece, prácticamente podemos decir que todas están exentas de impuestos a la exportación, ya que, hasta la misma Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2001, en su artículo 1, fracción I de los Impuestos, punto 9, inciso B, no tiene considerados ningún tipo de ingresos por la exportación durante este periodo.

Como podemos observar, la política económica del país, es permitir libre de impuestos, la salida de mercancías del territorio nacional y no así la entrada, ya que en éste caso existe una política proteccionista al gravar la importación de diversas mercancías que puedan perjudicar a la industria nacional. Lo anterior es lógico, toda vez que a mayor liberación de las exportaciones, mayor crecimiento industrial y por consecuencia mejor desarrollo económico.

4.2.4. Ley Aduanera.

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995 y entro en vigor el 1° de abril de 1996; su objetivo se estableció en el artículo 1° que dice: "Esta Ley, la de los Impuestos Generales de Importación y Exportación y las demás leyes y ordenamientos aplicables, regulan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho

aduanero y los hechos o actos que deriven de este o de dicha entrada o salida de mercancías”.²³

Eduardo Reyes, explica que: “La Ley Aduanera es procedimental, regula la entrada y salida de mercancías y de sus medios de transporte; somete a las demás leyes a sus instrucciones y permite que los Tratados Internacionales tengan prioridad sobre la importación y exportación. Al ser una ley especial, somete al Código Fiscal de la Federación a la supletoriedad, significando que este último sólo actuará cuando exista ausencia de disposición de la Ley Aduanera. Esencialmente obliga a los poseedores de mercancías al cumplimiento de los procedimientos aquí referidos. Cabe aclarar, que la Ley Aduanera no distingue si los poseedores son o no son los dueños de las mercancías, dejando a la Ley del Impuesto Sobre la Renta que dé el tratamiento correspondiente”.²⁴

La Ley Aduanera es un ordenamiento jurídico que, al igual que la Ley de Comercio Exterior, es total para el mundo del comercio exterior, ya que en la misma se establecen una serie de disposiciones que regulan todo lo referente al procedimiento y condiciones que se deben de observar en la entrada y salida de mercancías extranjeras y nacionales respectivamente, del país, es decir la importación y exportación de las mismas , por lo que ésta ley está compuesta de ocho títulos, los cuales regulan todo lo referente, como ya se comento, a la importación y exportación de diversas mercancías y sus medios de transporte, facultándose en la misma, a las Aduanas dependientes del Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como las entidades públicas encargadas de su

²³ Ley Aduanera.

²⁴ Reyes Díaz Leal Eduardo, *Sistema Aduanero Mexicano 1998*. Editado por la Universidad en Asuntos Internacionales, México, pág. 1.

aplicación y vigilancia en cuanto a su observancia. Es aquí en donde nace el mundo aduanero del Comercio Exterior.

Dentro de su contenido, podemos encontrar temas como los siguientes, los que revisten mucha importancia en la práctica aduanal y comercial internacional, así se habla, del control de la aduana en el despacho de las mercancías, en donde se estipulan las condiciones de entrada, salida y control de las mismas, autorizándose lugares específicos, días y horas hábiles para ello, así como, diversas obligaciones a cargo de los sujetos de comercio exterior como son, la de avisar los accidentes ocurridos a transportes de mercancías de comercio exterior, la de los empleados de las aduanas de portar gafetes dentro de las instalaciones de la aduana, del servicio postal mexicano, de los importadores y exportadores, entre otras, las condiciones de depósito en la aduana. Así mismo, se observan los requisitos para el despacho de mercancías, tales como el pedimento de importación y exportación y los documentos anexos al mismo, como son: la factura comercial, el conocimiento de embarque, en su caso la documentación que acredite el cumplimiento de las restricciones y regulaciones no arancelarias, de las cuales más adelante brevemente se hablará, también se regula la participación del agente aduanal en el despacho aduanero y el procedimiento para el mismo; de la determinación y pago de las contribuciones, impuestos al comercio exterior (de importación y exportación), así como, las cuotas compensatorias, regulaciones y restricciones no arancelarias del comercio exterior, se establecen cuales son los regímenes aduaneros, tales como: el temporal de importación y exportación, definitivo de importación y exportación, depósito fiscal, tránsito de mercancías (interno e internacional) y el de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado, explicando los términos y condiciones en que opera cada uno de ellos, así como, lo referente a las importaciones en franja y región fronteriza. Es obvio que en ésta ley, se establezcan las

atribuciones del Ejecutivo Federal en materia aduanal, las que constitucionalmente nacen en el artículo 131 que se comento anteriormente, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que en el apartado correspondiente se abordarán con amplitud. Un tema importante es el referente al régimen de los agentes aduanales, apoderados aduanales, dictaminadores aduanales, en donde se estipulan los diversos requisitos para ser agente aduanal, apoderado aduanal y dictaminador, así como, sus derechos y obligaciones que tienen y la condicionantes de suspensión de su patente aduanal y autorización respectiva. En el octavo título se establecen las diversas infracciones y sanciones, por violaciones a ésta ley, así como, los medios de defensa que tiene los particulares para combatir la imposición de dichas sanciones y de las resoluciones definitivas que dicte la autoridad aduanera en agravio de los sujetos del comercio exterior, como lo es el recurso administrativo de revocación en términos del Código Fiscal de la Federación de aplicación supletoria de la Ley Aduanera, o en su caso el Procedimiento Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación).²⁵

Es por ello que la Ley Aduanera amalgamada con las Leyes de Comercio Exterior, de la Tarifa de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, son consideradas como la columna vertebral del régimen jurídico del Comercio Exterior en México, porque a través de ellas se regula todo lo referente a ésta fundamental materia para el actual desarrollo económico del país.

4.2.5. Ley de Inversión Extranjera.

²⁵ Cambió de denominación el Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Ver el artículo Décimo Primero, en su fracción III de las Disposiciones Transitorias de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones fiscales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000.

Esta ley, publicada el 27 de diciembre de 1993 en el Diario Oficial de la Federación, tiene como objeto complementar la actividad del comercio exterior, por medio de lineamientos que controlan la participación de personas físicas o morales extranjeras, en el capital social de las empresas mexicanas o en su caso, la operación de empresas extranjeras que se ubican en nuestro país. Su finalidad es fomentar el desarrollo nacional.

Jorge Witker dice que: "Esta ley tiene por objeto determinar las reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país y propiciar que esta contribuya al desarrollo nacional, para lo cual establece las funciones específicas reservadas de manera exclusiva al Estado, entre las que destacan, el petróleo, la electricidad, telégrafos y correos".²⁶

En esta ley se establecen, las condiciones a las que debe sujetarse la inversión extranjera en México, señalando actividades económicas reservadas al Estado como el petróleo, electricidad, etcétera; actividades exclusivas para los mexicanos, como: el transporte terrestre y la radiodifusión y porcentajes máximos en otras áreas en que puede intervenir la inversión extranjera; así mismo, se establece la organización, estructura y funciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, que es el organismo encargado de aplicar esta ley, autorizando el establecimiento de sociedades extranjeras en nuestro país y la procedencia de la participación de la inversión extranjera en actividades específicas; también, regula al Registro Nacional de Inversión Extranjera, cuyas facultades son: llevar el control de las sociedades mexicanas que tienen participación de extranjeros en su capital social y el registro de sociedades extranjeras, entre otras.

²⁶ Witker Jorge y Jaramillo Gerardo, op. cit., pág. 9.

Esta Ley tiene mucha relación con el comercio exterior por el hecho de que, como se comento anteriormente es la que regula la entrada a nuestro país de recursos económicos del exterior, con la finalidad de que ellos sean aprovechados e invertidos en plantas productivas que generen más y mejores empleos, así como el fomento y establecimiento de tecnología de punta, que beneficie a los procesos productivos y a los mismos productos, haciéndolos más competitivos internacionalmente. Con el fomento y atracción de capitales extranjeros para ser invertidos en el aparato productivo nacional se fortalece más la producción y en consecuencia la exportación de diversas manufacturas nacionales, que en consecuencia provocarán un mayor desarrollo económico nacional.

4.2.6. Otras Leyes.

El comercio exterior, no solo es reglamentado por las leyes antes mencionadas, sino que en diversos ordenamientos jurídicos de diferente naturaleza, se encuentran disposiciones que tienen una estrecha relación con la actividad del comercio exterior y que vienen a complementar el marco jurídico de esta materia.

Es por ello que, se describen brevemente algunos de estos ordenamientos.

Desde el punto de vista fiscal, se relacionan con el comercio exterior las siguientes leyes:

Ley del Impuesto al Valor Agregado. Esta ley de naturaleza fiscal, se involucra con el comercio exterior, en lo referente a la obligación de los importadores de bienes o servicios de contribuir con dicho impuesto, el cual consiste en el 15% sobre el valor de las mercancías, agregándole el

impuesto general de importación. Para el caso de importaciones que se establezcan en franja o región fronteriza se pagará sólo un 10%.

Se establece la exención del IVA, a las importaciones temporales destinadas a transformación, elaboración o reparación, retorno de exportaciones, importación de equipajes, menajes de casa y mercancías en tránsito o transbordo.

En este ordenamiento, se establece un estímulo a los exportadores, ya que las empresas residentes en territorio nacional calcularán su IVA aplicando la tasa 0% al valor de la enajenación de bienes o prestación de servicios, cuando estos sean exportados. Lo anterior es con la finalidad de que el exportador pueda solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la devolución de sus saldos a favor de IVA que les hubiere sido trasladado por sus proveedores al momento de adquirir los insumos o bienes necesarios para producir el bien o prestar el servicio.

Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Esta ley establece la obligación de los importadores de mercancías tales como, el tabaco, la cerveza, bebidas alcohólicas, cigarros, gasolina y gas, de pagar un impuesto, cuya tasa impositiva difiere dependiendo de lo que se importe, por ejemplo la cerveza es gravada con un 25%, los cigarros con 100% y las bebidas alcohólicas son gravadas en función de su grado de contenido alcohólico, cuya base va de un 25% a un 60%. La base gravable de dicho impuesto es el valor de las mercancías declarado para efectos de los impuestos al comercio exterior, adicionándole el impuesto general de importación.

Ley del Impuesto Sobre la Renta. En materia de comercio exterior, esta ley se refiere a la deducción fiscal que pueden aplicar las personas

físicas o morales residentes en territorio nacional e importadoras de materias primas, partes, componentes, maquinaria y equipo, siempre y cuando en dicha importación hayan cumplido con todos los requisitos legales. En caso contrario, no podrán deducir fiscalmente el gasto o la inversión hecha en el extranjero al adquirir dichos bienes.

Código Fiscal de la Federación. Este ordenamiento se encuentra vinculado con las actividades del comercio internacional, ya que es supletorio de la Ley Aduanera, ordenamiento toral del régimen jurídico del comercio exterior, en donde se establecen disposiciones referentes a los elementos de las contribuciones aduaneras, obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios al pago de las contribuciones, visitas domiciliarias para verificar mercancías de procedencia extranjera, etcétera. También se establecen los diversos medios de impugnación que tienen los particulares frente a las autoridades aduaneras, tales como recursos administrativos y el procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación).

Ley Federal de Derechos. En materia de comercio exterior, existen servicios que son proporcionados por diversos organismos centralizados y descentralizados, por los que el Estado debe percibir los derechos correspondientes, en este sentido, se establecen cuotas por la expedición de permisos previos de importación y exportación, registro y autorizaciones en materia de inversión extranjera, tránsito de mercancías por el territorio nacional, almacén en aduanas, expedición de patente de agente aduanal y el derecho de trámite aduanero.

Desde el punto de vista administrativo, también se involucran con el comercio exterior los siguientes ordenamientos:

Ley Federal sobre Metrología y Normalización. El objetivo de esta ley en materia de comercio exterior, es regular los productos de importación con relación a sus requisitos de fabricación, establecer la obligatoriedad de la medición en transacciones comerciales, fomentando la obligatoriedad de las normas oficiales mexicanas aplicables a dichas mercancías.

Lo que se busca con este ordenamiento, es que los productores nacionales proporcionen seguridad y calidad a los consumidores, en las mercancías elaboradas y en los procesos, por lo que, en consecuencia las mercancías de procedencia extranjera similares a las nacionales, deberán cumplir también con las normas oficiales mexicanas aplicables.

En este sentido Jorge Witker dice que: "El objetivo básico de una norma oficial mexicana es establecer las características y especificaciones que deben reunir los productos, materias primas y procesos cuando puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal o vegetal, el ambiente o para la preservación de recursos naturales. De este modo, cuando un producto o servicio deba cumplir una determinada norma oficial mexicana, sus similares a importarse también deberán cumplir las especificaciones establecidas en dicha norma".²⁷

Es aquí, donde nacen la restricciones y regulaciones no arancelarias, toda vez que para importar un determinado producto que requiere del cumplimiento de una Norma Oficial Mexicana (NOM), se tiene que solicitar previamente a su entrada al país, a la autoridad competente, la certificación del cumplimiento de las mercancías con la norma correspondiente.

Ley General de Salud. Se relaciona con el comercio exterior en lo referente a la regulación sanitaria del proceso de importación y exportación

²⁷ Witker Jorge y Jaramillo Gerardo, op. cit., pág. 14.

de los productos alimenticios, bebidas alcohólicas, no alcohólicas, medicamentos y sustancias tóxicas de consumo humano.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Tiene estrecha vinculación en el mundo del comercio exterior, al controlar la importación y exportación de materiales y residuos peligrosos.

Ley Federal de Sanidad Vegetal. Tiene por objeto controlar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones fitosanitarias. Su implicación con el comercio exterior es precisamente, controlar la importación y exportación de vegetales, sus productos y subproductos, a través de la expedición de certificados fitosanitarios.

Ley Federal de Sanidad Animal. Al igual que la anterior, esta ley tiene como finalidad establecer la política de control y vigilancia de las disposiciones zoonosológicas en la importación y exportación de animales, sus productos y subproductos, por medio de la emisión de un certificado zoonosológico, con el objeto de preservar la fauna nacional y no exponerla a epidemias, enfermedades o plagas que afecten a las especies nacionales.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo. Es de suma importancia éste ordenamiento, en virtud de que, es la disposición de carácter general que regula los procedimientos, actos y resoluciones que llevan a cabo las diversas entidades administrativas del sector centralizado, como la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, entre otras, cuya vinculación con el comercio exterior consiste en establecer la normatividad de los procedimientos empleados por dichas autoridades para la formulación de sus actos y resoluciones, por ejemplo en la emisión de un permiso de exportación e importación, en la autorización de un programa de fomento a la

exportación, en la emisión de certificados fitosanitarios, zoonosanitarios, de cumplimiento con Norma Oficial Mexicana, así como la autorización de importación y exportación de residuos y materiales peligrosos, etcétera.

Estas son algunas de las leyes que regulan de manera directa e indirecta el comercio exterior de México.

4.2.7. Tratados y Acuerdos Internacionales celebrados por México.

La fuente jurídica internacional más importante del comercio exterior esta integrada sin duda por los tratados internacionales, los cuales Rogelio Martínez Vera los conceptúa: "Como el acuerdo de voluntades entre dos o más Estados soberanos, celebrado por escrito, mediante el cual se crean entre ellos derechos y obligaciones".²⁸

Se entiende por tratado de libre comercio, aquel acuerdo de voluntades entre dos o más países, celebrado por escrito, en el que se establece una reducción de los aranceles a la importación y exportación, entre los países suscriptores, creando un zona de libre intercambio de mercancías y servicios.

Eduardo Reyes, explica cual es el objeto de dichos tratados y dice: "Los Tratados de Libre Comercio buscan la reducción de los aranceles entre las naciones involucradas, en el propio Tratado, es decir, que si México cuenta con un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá, por un decir, se establece la búsqueda de la tasa cero de arancel entre todas las naciones a fin de que los productos mexicanos puedan entrar en los Estados Unidos y Canadá libres de impuestos, así como canadienses puedan entrar en los Estados Unidos y México y los estadounidenses en

²⁸ Martínez Vera Rogelio, *Legislación del Comercio Exterior*, Editorial McGraw-Hill, 1a Edición 1997, México, pág. 33

México y Canadá. En sí, los Tratados de Libre Comercio son tratados multinacionales que implican beneficios únicamente para los partidarios del mismo tratado, y regularmente establecen condiciones no solo comerciales sino también el intercambio de servicios, de tecnología y de inversión extranjera".²⁹

En este sentido, México a celebrado los siguientes Tratados y Acuerdos de Libre Comercio:

Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El texto completo de dicho Tratado fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1993 y entró en vigor el 1° de enero de 1994; es celebrado entre México, Estados Unidos y Canadá y en él se busca sostener los lazos de amistad y cooperación entre sus naciones, crear un mercado más extenso y seguro para los bienes y servicios producidos en sus territorios, reducir las distorsiones del comercio, establecer reglas claras y de beneficio mutuo para el intercambio comercial, fortalecer la competitividad de sus empresas en los mercados mundiales, alentar la innovación de la creatividad y fomentar el comercio de bienes y servicios que estén protegidos por derechos de propiedad intelectual, crear nuevas oportunidades de empleo, mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida de sus respectivos territorios.

Lo anterior se resume en la eliminación de obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios, entre los territorios de las partes.

Asimismo, el Tratado busca emprender todo lo anterior de manera congruente con la protección y conservación del ambiente y el fortalecimiento

²⁹ Reyes Díaz Leal Eduardo, *Facilidades para Exportar*, Editado por la Universidad en Asuntos Internacionales, México 1996, pág. 79.

y respeto de los derechos de los trabajadores, a través de los acuerdos paralelos sobre cooperación ambiental y laboral.

Los temas que incluye el Tratado son los referentes definiciones generales, trato nacional y acceso de bienes al mercado, comercio e inversión en el sector automotriz, bienes textiles y del vestido, reglas de origen, procedimientos aduaneros, energía y petroquímica básica, sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias, medidas de emergencia, medidas relativas a la normalización, compras del sector público, inversión, comercio transfronterizo de servicios, telecomunicaciones, servicios financieros, política en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado, entrada temporal de personas de negocios, propiedad intelectual, publicación, notificación y administración de leyes, revisión y solución de controversias en materia de cuotas antidumping y compensatorias, disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias, excepciones y disposiciones finales.

Tratado de Libre Comercio entre México, Venezuela y Colombia.

El texto completo del Tratado fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 09 de enero de 1995 y entró en vigor el 1° de enero de ese año. La publicación del texto completo del Tratado en el periódico oficial, fue ocho días después del inicio de su vigencia.

Con éste Tratado se forma una zona de libre comercio entre México, Venezuela y Colombia, en el que se establecen reglas claras y transparentes de beneficio mutuo en materia de intercambio comercial y de inversión.

Ofrece seguridad a los sectores económicos, promueve el comercio de bienes y servicios en condiciones de competencia leal y facilita los flujos de inversión entre los tres países.

Dentro de los beneficios que otorga, encontramos el acceso libre de barreras al comercio de bienes y servicios a los mercados de los tres países, promoción para un mejor uso de los recursos naturales e insumos de la región, marco previsible para la planeación de las actividades productivas y de inversión, protección de la propiedad intelectual y procedimientos ágiles y equitativos para la prevención y solución de controversias.

Los temas que incluye el Tratado son los referentes a trato nacional, acceso de bienes al mercado, sector automotriz, sector agropecuario y medidas fitosanitarias y zoonosanitarias, reglas de origen, procedimientos aduanales, salvaguardas, prácticas desleales de comercio internacional, principios generales sobre el comercio de servicios, telecomunicaciones, servicios financieros, entrada temporal de personas de negocios, compras del sector público, normas técnicas, inversión, propiedad intelectual y solución de controversias, administración del Tratado, transparencia, excepciones y disposiciones finales.

Tratado de Libre Comercio entre México y Bolivia. Entró en vigor el 1° de enero de 1995 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero del mismo año, diez días después de su inicio de vigencia.

Con él se forma una zona libre de comercio en el que se establecen reglas claras y transparentes de beneficio mutuo en materia de comercio de bienes y servicios y de inversión. Se ofrece certidumbre a los sectores económicos, permite promover el comercio de bienes y servicios en condiciones de competencia leal, así mismo facilita los flujos de inversión entre ambos países.

Los temas que abarca son, disposiciones iniciales, definiciones generales, trato nacional y acceso de bienes al mercado, agricultura y

medidas zoosanitarias y fitosanitarias, reglas de origen, procedimientos aduaneros, medidas de salvaguardia, prácticas desleales, principios sobre el comercio de servicios, telecomunicaciones, entrada temporal de personas de negocios, servicios financieros, medidas de normalización, compras del sector público, inversión, propiedad intelectual, transparencia y administración del Tratado, solución de controversias, excepciones y disposiciones finales.

Tratado de Libre Comercio entre México y Costa Rica. El Tratado concluyó su negociación el 5 de abril de 1994 y entró en vigor el 1° de enero de 1995, cuyo texto completo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1995.

Al igual que los Tratados antes mencionados, busca formar una zona de libre comercio entre ambos países. Los temas que incorpora son: disposiciones iniciales, definiciones generales, trato nacional y acceso de bienes al mercado, reglas de origen, procedimientos aduaneros, medidas de salvaguarda, disposiciones en materia de cuotas compensatorias, comercio de servicios, entrada temporal de personas de negocios, medidas de normalización, compras del sector público, inversión, propiedad intelectual, publicación, notificación y garantías de audiencia y legalidad, administración del Tratado, solución de controversias, excepciones y disposiciones finales.

Tratado de Libre Comercio entre México y Nicaragua. Fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de julio de 1998, y entró en vigor el mismo día. El objetivo es estimular la expansión y diversificación del comercio entre las partes, eliminando las barreras al comercio y facilitando la circulación de bienes y servicios, promoviendo condiciones de competencia leal en el comercio recíproco. También, busca aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las

partes, proteger los derechos de propiedad intelectual, crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias.

Para tal efecto, en él se regulan temas como, disposiciones iniciales y definiciones generales, trato nacional y acceso de bienes al mercado, sector agropecuario, medidas sanitarias y fitosanitarias, reglas de origen, procedimientos aduaneros, salvaguardas, prácticas desleales de comercio internacional, comercio de servicios, telecomunicaciones, entrada temporal de personas de negocios, servicios financieros, barreras técnicas al comercio, compras del sector público, inversión, propiedad intelectual, solución de controversias, transparencia, administración del Tratado, excepciones y disposiciones finales.

Tratado de Libre Comercio entre la República de Chile y los Estados Unidos Mexicanos. El 17 de abril de 1998, los presidentes de los Estados Unidos Mexicanos y de la República de Chile, suscribieron en la Ciudad de Santiago de Chile este tratado, cuyo texto completo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio de 1999 y entro en vigor el 1 de agosto del mismo año.

Dentro de los objetivos de dicho tratado, destacan los siguientes:

- Estimular la expansión y diversificación del comercio entre las dos partes.
- Eliminar las barreras al comercio y facilitar la circulación de bienes y servicios en la zona de libre comercio que se crea.
- Promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio.
- Aumentar las oportunidades de inversión en la zona de libre comercio.
- Proteger y hacer valer adecuada y efectivamente, los derechos de propiedad intelectual en la zona de libre comercio.

- Crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento del tratado, así como para su administración y solución de controversias.

Los temas que regula son, comercio de bienes, trato nacional y acceso de bienes al mercado, aranceles, medidas no arancelarias, sector automotor, reglas de origen, procedimientos aduaneros, medidas de salvaguardia, normas técnicas como medidas sanitarias y fitosanitarias, medidas de normalización, inversión, comercio transfronterizo de servicios, servicios de transporte aéreo, telecomunicaciones, entrada temporal de personas de negocios, política en materia de competencia, monopolios y empresas de Estado, propiedad intelectual, transparencia, administración del Tratado y solución de controversias, excepciones y disposiciones finales.

Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea. Su denominación oficial es "Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, la Decisión del Consejo Conjunto del Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea." y que por lo extenso de su denominación en la práctica se le conoce como Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUE), el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 2000 y entro en vigor el 1 de julio del mismo año.

En este Tratado no sólo se establece un acuerdo de libre comercio entre México y los Países Miembros de la Comunidad Europea como son Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda (Países Bajos), Portugal, Reino Unido y Suecia, si no que también se establece un acuerdo cuya finalidad es fortalecer las relaciones entre las partes sobre la base de reciprocidad y del

interés común, mediante la institucionalización del diálogo político, el fortalecimiento de las relaciones comerciales, económicas y culturales, a través de la liberalización del comercio, además del reforzamiento y ampliación de la cooperación.

Como todo acuerdo de libre comercio, busca la liberación progresiva y recíproca del comercio de bienes y servicios, de la inversión y pagos, el aseguramiento de la protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual y el establecimiento de un mecanismo de solución de controversias, así como la apertura de los mercados convenidos de contratación pública, el establecimiento de mecanismos de consulta y cooperación en materia de competencia y propiedad intelectual.

Los temas que regula este Acuerdo son: Definiciones generales, comercio de servicios como transporte marítimo y servicios financieros, inversión y pagos relacionados, propiedad intelectual, solución de controversias, obligaciones específicas del comité conjunto referentes al comercio, libre circulación de bienes y acceso a mercados, medidas no arancelarias, compras del sector público, política en materia de competencia de monopolios y empresas del Estado, mecanismos de consulta para asuntos de propiedad intelectual, reglas de origen procedimientos aduaneros, sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias, medidas de emergencia y relativas a normalización, entrada temporal de personas de negocios, revisión y solución de controversias en materia de cuotas antidumping, excepciones y disposiciones finales, además de diversos anexos.

Tratado de Libre Comercio entre México y el Estado de Israel.
Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2000 y entro en vigor el 1 de julio del mismo año.

Este Tratado, al igual que los demás acuerdos comerciales suscritos por México, busca el fortalecimiento de las relaciones económicas y la promoción del desarrollo económico de las partes, creando un mercado más extenso y seguro para los bienes que producen, mediante el establecimiento de reglas claras de intercambio comercial, así como la creación de un marco de promoción de la inversión y cooperación. Por lo tanto, las partes pretenden establecer una zona de libre comercio, a través de la eliminación de barreras u obstáculos al comercio para facilitar la circulación transfronteriza de bienes y de servicios, la promoción de condiciones de competencia leal, el aumento de oportunidades de inversión y la creación de procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado.

Los temas que regula son, disposiciones generales, comercio de bienes, reglas de origen, procedimientos aduaneros, medidas de emergencia, compras del sector público, derechos y obligaciones de la OMC (Organización Mundial de Comercio), políticas en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado, publicación, notificación y administración de leyes, disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias, excepciones y disposiciones finales.

Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras. Fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2001 y entro en vigor el día 15 del mismo mes y año, sólo para El Salvador y Guatemala, ya que para Honduras aún no entra en vigor.

Al igual que los demás acuerdos comerciales suscritos por México, busca estimular la expansión y diversificación del comercio de bienes y servicios entre las partes, la promoción de condiciones de libre competencia dentro de la zona de libre comercio, la eliminación de barreras de comercio

exterior y facilitar la circulación de bienes originarios y servicios, aumentar las oportunidades de inversión, la protección de los derechos de propiedad intelectual y el establecimiento de lineamientos de cooperación entre las partes. En consecuencia, las partes pretenden establecer una zona de libre comercio, a través de la eliminación de barreras u obstáculos al comercio, para facilitar la circulación de bienes y de servicios.

Los temas tratados son, disposiciones iniciales, definiciones generales, trato nacional y acceso de bienes al mercado, sector agropecuario, medidas sanitarias y fitosanitarias, reglas de origen, procedimientos aduaneros, medidas de salvaguardia, prácticas desleales de comercio internacional, comercio transfronterizo de servicios, servicios financieros, telecomunicaciones, entrada temporal de personas de negocios, inversión, medidas relativas a la normalización, propiedad intelectual, transparencia y administración del tratado, solución de controversias, excepciones y disposiciones finales.

Tratados de Libre Comercio en Proceso de Negociación. En virtud de que se ha demostrado que las negociaciones comerciales internacionales de México han sido fundamentales en la promoción de las exportaciones, que constituyen una importante estrategia de crecimiento y modernización del país, nuestro gobierno, con el objeto de ampliar y diversificar los mercados de exportación pretende celebrar nuevos acuerdo comerciales con otros países, como es el caso de los tratados que se encuentran en proceso de negociación, tales como el Tratado de Libre Comercio del Mercosur integrado por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, el Tratado de Libre Comercio con Centroamérica integrado por Belice y Panamá, el de América del Sur integrado por Ecuador y Perú, así como el Tratado entre México y APEC por sus siglas en ingles Asia Pacific Economic Cooperation, integrado por países como Corea, Taiwan, Singapur, etc.

Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). La Asociación Latinoamericana de Integración es un organismo intergubernamental, el cual es el sucesor de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) creada el 18 de febrero de 1960 por siete países, entre los cuales están Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, quienes a su vez signaron el Tratado de Montevideo de 1980.

En general, con éste tratado se creó una zona de libre comercio entre los países contratantes, a través de la liberación progresiva del comercio mediante la eliminación de aranceles.

El 12 de agosto de 1980 la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), es sustituida por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en donde Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, Venezuela y Uruguay ratifican su voluntad, con la intención de promover la expansión de la integración económica regional y el establecimiento de un mercado común latinoamericano.

Los objetivos del Tratado de Montevideo son:

- Proseguir con el proceso de integración latinoamericano encaminado a promover el desarrollo económico y social de la región en forma armónica y equilibrada.
- Establecer en forma gradual y progresiva un mercado común latinoamericano.
- Promover y regular el comercio recíproco, reducir o eliminar mutuamente las trabas que pudieran presentarse dentro de la actividad comercial.
- Alcanzar la complementación económica entre los países miembros.

- Desarrollar acciones de cooperación económica que contribuyan a la ampliación de los mercados nacionales.

Para cumplir con los objetivos antes mencionados, se establecen las áreas de preferencia económica tales como: Preferencia Arancelaria Regional (PAR) que consiste en una preferencia arancelaria porcentual de descuento sobre los gravámenes que se aplican a terceros países para productos negociados en la ALADI; Acuerdos de Alcance Parcial, son aquellos en donde participan todos los países miembros de la ALADI y los Acuerdos de Alcance Parcial, que son aquellos en donde participan algunos países miembros y los derechos y obligaciones que se establecen registrarán únicamente para los países signatarios.

4.2.8. Reglamentos, Decretos y Acuerdos.

Los reglamentos son aquellos ordenamientos de carácter general, abstracto e impersonal que emite el Ejecutivo Federal en ejercicio de su facultad reglamentaria, establecida en el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de proveer a las leyes en la esfera administrativa, su exacta observancia.

Es decir, el Ejecutivo Federal puede expedir disposiciones que formalmente son administrativas en razón del órgano de origen y que materialmente son legislativas en atención al objeto de regulación, a través de las cuales, se busca un claro y más concreto entendimiento de las leyes expedidas por el Poder Legislativo, para obtener un mejor cumplimiento de las mismas.

En materia de comercio exterior, existen una gran diversidad de reglamentos que regulan dicha actividad, como es el caso del Reglamento de

la Ley de Comercio Exterior, de la Ley Aduanera, Ley de Inversión Extranjera, las cuales brevemente ya fueron comentadas y que por obvio no repetimos.

Asimismo, el Ejecutivo Federal en uso de sus facultades legislativas, o mejor dicho reglamentarias, frecuentemente emite decretos y acuerdos que en complemento de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, regulan la actividad comercial internacional, estableciendo en ellos formas y procedimientos para el cumplimiento de las obligaciones y derechos a cargo o a favor de los sujetos del comercio exterior. Como ejemplo de este tipo de decretos, tenemos el Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras, Decreto que establece Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación, Decreto que promueve la creación de Empresas Comercializadoras de Insumos para la Industria Maquiladora de Exportación, el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, etcétera, los cuales serán analizados en el tercer capítulo.

Por lo que respecta a los acuerdos de carácter general relacionados con el comercio exterior, estos encuentran su fundamento constitucional en el artículo 131 segundo párrafo, en donde se establece que el Congreso puede facultar al Ejecutivo Federal para que mediante normas administrativas pueda restringir o prohibir la importación, exportación o tránsito de mercancías, artículos y efectos o bien modificar las tarifas de importación o exportación. Para tal efecto, el Ejecutivo emite normas jurídicas de carácter administrativo, que tienen como objeto regular dicho comercio.

En algunas ocasiones, sino es que en casi todas, los acuerdos son dictados por órganos administrativos competentes como las Secretarías de

Estado, los cuales vienen a ser complemento de las leyes y reglamentos vigentes en materia de comercio internacional y tienen por objeto regular la conducta de los sujetos del comercio exterior, como es el caso de los acuerdos en donde se sujetan diversas mercancías a la solicitud de permisos previos para importarse o exportarse, sobre reglas y marcado de origen, cumplimiento de normas oficiales mexicanas al momento de la importación o exportación y un serie de resoluciones administrativas mediante las cuales se establecen medidas de control en la actividad exportadora e importadora.

5. Organismos de Control y Apoyo.

Aquí, se explicará brevemente cuales son los principales organismos que directamente se encargan de controlar y apoyar el marco jurídico del comercio exterior. Para tal efecto, el tema es analizado de la siguiente forma.

5.1. Centralizados.

El maestro Miguel Acosta Romero explica: "La centralización es la forma de organización administrativa en la cual las unidades y órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución".³⁰

En este orden de ideas, se entiende por organismos centralizados, aquellos que guardan entre sí un orden y grado jerárquico subordinado a la administración pública por medio de la ley que los une, como es el caso de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

³⁰ Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, pág. 69.

En este sentido, los organismos centralizados más importantes, que se encargan de controlar y apoyar al comercio exterior son los siguientes.

5.1.1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establecen las siguientes facultades en materia de comercio exterior:

- Estudiar y Formular los proyectos de las leyes y disposiciones fiscales.
- Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que no compete a otra Secretaría.
- Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.
- Organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera.

Asimismo, en el reglamento interior de dicha Secretaría, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1996, reformado el 16 de octubre de 2000, el 22 de marzo y 30 de abril de 2001, se establecen las diferentes unidades administrativas encargadas de realizar las siguientes atribuciones en materia de comercio exterior:

Unidad de Política de Ingresos. Le corresponde proponer y evaluar, para su aprobación superior, la política de ingresos, incluyendo la fiscal y aduanera, la de estímulos fiscales que desarrollen la economía nacional, de

acuerdo con la política fiscal y económica del país, en coordinación con otras unidades administrativas competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Servicio de Administración Tributaria, participar con otras unidades administrativas competentes en el estudio y formulación de los proyectos de aranceles, cuotas compensatorias y medidas de regulación y restricción al comercio exterior, analizar y coordinar que la política aduanera y la relacionada con la industria maquiladora sea congruente con la política de comercio exterior y proponer las disposiciones de promoción y fomento al comercio exterior, escuchando para ello al Servicio de Administración Tributaria. Asimismo, le compete participar en la elaboración y diseño de formas oficiales, pedimentos, avisos, declaraciones y demás documentos requeridos por la legislación fiscal, proponer, para su aprobación superior, los precios estimados de las mercancías de comercio exterior, previa opinión del Servicio de Administración Tributaria. (Art. 38)

Dirección General Adjunta de Impuestos Especiales y Comercio Exterior. Se le atribuye el estudio y formulación, con la opinión de otras unidades administrativas, de la política tributaria doméstica e internacional aduanera, la participación en el estudio y formulación de proyectos de iniciativa de ley en materia fiscal y aduanera, así como, en el diseño de formas oficiales, avisos, declaraciones, pedimentos y demás documentos requeridos por la legislación fiscal. De igual forma, le corresponde participar en el estudio y formulación de proyectos de aranceles, cuotas compensatorias, programas y políticas de fomento al comercio exterior y en la elaboración de proyectos de precios estimados de mercancías de comercio exterior, que sean objeto de subvaluación y la participación en las negociaciones de convenios y tratados en materia aduanera. (Art. 42)

Unidad de Legislación Tributaria. Le compete a esta Unidad, elaborar y presentar para aprobación superior los anteproyectos de iniciativa

de ley y proyectos de reglamentos en materia fiscal y aduanera, así como los proyectos de reglas generales y disposiciones en dichas materias, otorgar asesoría jurídica en la emisión de autorizaciones o resoluciones de consultas a las demás unidades administrativas, participar con las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, en la adecuada interpretación y aplicación de la legislación fiscal y aduanera, así como en los tratados internacionales en dichas materias, asesorar a las entidades federativas en la elaboración de sus ordenamientos fiscales, participar en el diseño de las formas oficiales de avisos, pedimentos, declaraciones, manifestaciones y demás documentos y participar en el establecimiento de las políticas de fomento a las exportaciones. (Art. 50)

Dirección General Adjunta de Legislación Aduanera. Le compete estudiar y formular los anteproyectos de ley y proyectos de reglamentos, reglas generales y disposiciones en materia aduanera, así como participar con las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria en la adecuada interpretación y aplicación de la legislación aduanera. (Art. 52-A)

Dirección General Adjunta de Aplicación de Tratados de Libre Comercio. Le corresponde estudiar y formular los proyectos de reglas generales y otras disposiciones de carácter aduanero y participar con las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria en la adecuada interpretación y aplicación de la legislación aduanera en relación con los acuerdos, convenios y tratados de libre comercio. (Art. 52-B)

Dirección Técnica de Tratados Internacionales. Le compete participar en el estudio y formulación de los anteproyectos de convenios y tratados de carácter internacional en materia fiscal o aduanera, así como en las negociaciones respectivas, mantener comunicación con las autoridades de otros países para obtener y proporcionar información en relación con

asuntos de política fiscal y aduanera, así como representar a la Secretaría en foros y eventos nacionales e internacionales de la materia fiscal y aduanera, participar en la adecuada interpretación y aplicación de los tratados internacionales en dichas materias y servir de enlace entre la Secretaría y las unidades administrativas de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el ámbito de su competencia. (Art. 58)

En el punto referente a los organismos descentralizados se comenta más sobre las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de comercio exterior, en virtud de que el 15 de diciembre de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio de Administración Tributaria y que entró en vigor el pasado 1° de julio de 1997, en donde nace un nuevo organismo desconcentrado denominado, Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Imagen No. 1 al final de capítulo: Organigrama de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

5.1.2. Secretaría de Economía (antes denominada de Comercio y Fomento Industrial).³¹

En el mundo del comercio exterior, esta dependencia de la Administración Pública Centralizada, es la más importante al planear, organizar, dirigir y regular las actividades relacionadas con esta materia.

El artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las siguientes atribuciones en materia de Comercio Exterior:

³¹ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2000, en su edición vespertina.

- Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, abasto y precios del país.
- Fomentar, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores el comercio exterior del país.
- Estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación y participar con la mencionada Secretaría en la fijación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al comercio exterior.
- Estudiar y determinar mediante reglas generales, conforme a los montos globales establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los estímulos fiscales necesarios para el fomento industrial, el comercio interior y exterior y el abasto incluyendo los subsidios sobre impuestos de importación y administrar su aplicación así como evaluar su resultados.
- Normar y registrar la propiedad industrial y mercantil, así como regular y orientar la inversión extranjera y la transferencia de tecnología.
- Establecer y vigilar las normas de calidad, pesas y medidas necesarias para la actividad comercial.
- Asesorar a la iniciativa privada en el establecimiento de nuevas industrias, que se dediquen a la exportación de manufacturas nacionales.
- Promover, orientar, fomentar y estimular, la industria nacional.

Asimismo, en el reglamento interior de dicha Secretaría, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 2000 y reformado el 6 de marzo del 2001, se establecen las diferentes unidades administrativas encargadas de realizar las siguientes atribuciones.

Coordinación General de Negociaciones con Europa y Sector Servicios. Sus atribuciones son diseñar estrategias para la participación de México en las negociaciones comerciales internacionales con países y bloques económicos europeos y coordinar las negociaciones respectivas, así como conducir las negociaciones comerciales internacionales en materia de servicios de los tratados comerciales internacionales en los que México participe. (Art. 12)

Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales. Le compete conocer, tramitar y resolver los procedimientos administrativos de investigación, en lo referente a prácticas desleales de comercio internacional y a medidas de salvaguarda, propiciar la celebración de audiencias conciliatorias para avenir a las partes, ordenar y practicar visitas de verificación, inspección y reconocimiento en los domicilios de las empresas involucradas en los procedimientos de su competencia, requerir toda clase de informes y documentos a los importadores, exportadores, productores y distribuidores, tramitar y resolver los recursos administrativos interpuestos por los interesados, comunicar a las autoridades aduaneras la resolución de los procedimientos administrativos de su competencia, emitir criterios relativos a las reglas de origen relacionadas con la aplicación de cuotas compensatorias y denunciar a la Comisión Federal de Competencia, los actos constitutivos de prácticas monopólicas. (Art. 14)

Unidad de Negociaciones con América, Acceso al Mercado y Compras del Sector Público. Sus atribuciones consisten en diseñar estrategias para la participación de México en negociaciones comerciales con los países de América del Norte, América Latina y del Caribe, coordinar dichas negociaciones, dar seguimiento al cumplimiento de los tratados internacionales celebrados con estos países en materia de revisión de

concesiones arancelarias, reglas de origen, acceso al mercado y compras del sector público. (Art. 15)

Dirección General de Consultoría Jurídica de Negociaciones. Sus atribuciones son coordinar el trabajo legal de los grupos que participen en las negociaciones comerciales internacionales, proporcionar asesoría jurídica en materia de negociaciones y asuntos comerciales internacionales, conducir las negociaciones comerciales internacionales en materia de procedimientos para la solución de controversias, asegurar la compatibilidad de las negociaciones comerciales internacionales con la legislación mexicana, dar seguimiento a los compromisos adquiridos por México en los tratados internacionales en materia comercial, proporcionar consultoría jurídica en las negociaciones comerciales internacionales y coordinar la defensa en los procedimientos de solución de controversias instaurados conforme a los tratados comerciales internacionales. (Art. 17)

Dirección General de Asuntos Comerciales Multilaterales. Le compete diseñar estrategias y coordinar la participación de México en organismos comerciales internacionales multilaterales y en las negociaciones comerciales internacionales con países de Asia, África, Oceanía y Medio Oriente, conducir y atender las negociaciones comerciales de México con los países de Asia, África, Oceanía y Medio Oriente. (Art. 18)

Dirección General de Inversión Extranjera. Sus atribuciones son diseñar y conducir la política sobre relaciones comerciales en materia de inversión extranjera, operar el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, efectuando las inscripciones, modificaciones, actualizaciones, cancelaciones y anotaciones respectivas, autorizar la inscripción de sociedades extranjeras en el Registro Público de Comercio. (Art. 19)

Direcciones Generales de Promoción "A", "B", "C" y "D". Les corresponde participar en el diseño, instrumentación, coordinación, difusión, evaluación y ejecución de mecanismos, programas e instrumentos orientados a la promoción del desarrollo industrial, las exportaciones y la inversión extranjera, coordinar las actividades en materia de promoción industrial y del comercio exterior, proponer la agilización de trámites y la eliminación de obstáculos para apoyar a la actividad productiva nacional y a las exportaciones, operar centros de atención empresarial, diseñar, desarrollar y promover programas y esquemas de apoyo al desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, coordinar los trabajos de la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones, fomentar la exportación a través de seminarios, eventos, publicaciones, promover la participación de las empresas en los Premios Nacionales de Exportación, Calidad y Tecnología, operar el Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM), incrementar la participación de las pequeñas y medianas empresas mexicanas en los mercados externos, a través de apoyos en materia de consolidación de oferta exportable, promoción, comercialización y distribución, así como la incorporación de las micro, pequeñas y medianas empresas a los beneficios de los tratados comerciales internacionales suscritos por México. (Art. 21)

Dirección General de Servicios al Comercio Exterior. Le corresponde participar en el diseño, instrumentación y evaluación de los servicios al comercio exterior, de instrumentos de apoyo a la exportación, tales como los de importación temporal para producir artículos de exportación, devolución de impuestos de importación, empresas de comercio exterior, empresas altamente exportadoras, fomento y operación de la industria maquiladora de exportación; autorizar la inscripción para operar bajo los programas de promoción sectorial, participar en el establecimiento del régimen arancelario aplicable a las cuotas globales de importación de

artículos de consumo y de bienes de producción en franjas y regiones fronterizas, dar seguimiento a la utilización de cupos y permisos previos de importación, así como diseñar y establecer criterios para su asignación, expedir permisos previos de importación y exportación, definir criterios y procedimientos para certificar el origen de las mercancías y expedir y validar los certificados de origen de mercancías de exportación. (Art. 22)

Dirección General de Normas. En materia de comercio exterior a esta dirección le corresponde formular, expedir, revisar, aprobar y difundir las normas oficiales mexicanas y normas mexicanas, acreditar, verificar y vigilar a los organismos nacionales de normalización, laboratorios de pruebas y unidades de verificación; llevar el control de las normas oficiales, certificar la calidad de los productos, bienes y servicios de conformidad con normas oficiales mexicanas, coordinar y supervisar el Sistema Nacional de Acreditamiento de Laboratorios de Prueba y el Sistema Nacional de Calibración. (Art. 23)

Imagen No. 2 al final del capítulo: Organigrama de la Secretaría de Economía.

5.2. Descentralizados.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se entiende por organismos descentralizados aquellas entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

5.2.1. Servicio de Administración Tributaria (SAT).

El 15 de diciembre de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley del Servicio de Administración Tributaria que entró en vigor el pasado 1° de julio de 1997, en donde nace un nuevo organismo desconcentrado denominado, Servicio de Administración Tributaria (SAT) al cual se le adicionan atribuciones en materia de comercio exterior, que más adelante se comentan.

El artículo primero de la ley del Servicio de Administración Tributaria dice:

“Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal y con las atribuciones y facultades ejecutivas que señala esta Ley.”

Luis Humberto Delgadillo, entiende al órgano desconcentrado como: “Aquel que goza de cierta libertad técnica y administrativa, sin liberarse de la relación jerárquica de la organización”.³²

El artículo 17 de la misma Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que: “Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.”

³² Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, Editorial Noriega Limusa, México, pág. 114.

En el artículo 2 de la Ley del SAT, se establece que el objeto del Servicio de Administración Tributaria, es la realización de una actividad estratégica del Estado consistente en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y de accesorios para el financiamiento del gasto público.

En el artículo 7 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, se estipulan las atribuciones que tiene dicho organismo en materia de comercio exterior y son las siguientes:

- Determinar, liquidar y recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales. Aquí se incluyen los impuestos generales de importación y de exportación.
- Dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la unidad de apoyo para la inspección fiscal y aduanera.
- Vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras y en su caso, ejercer las facultades de comprobación .
- Participar en la negociación de los tratados internacionales que lleve a cabo el Ejecutivo Federal, en materia fiscal y aduanera.
- Ser órgano de consulta del Gobierno Federal en materia fiscal y aduanera.

Estas son algunas de las atribuciones que tiene el Servicio de Administración Tributaria, relacionadas con el mundo del comercio exterior, la cuales son ampliamente reguladas por el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, que fue publicado en el Diario Oficial de la

Federación el 22 de marzo de 2001 y reformado el 30 de abril del mismo año, en donde se establecen las unidades administrativas relevantes en materia de comercio exterior que a continuación se comentan:

Administración General de Asistencia al Contribuyente. Le compete establecer la política y los programas que deben seguir las unidades administrativas que le sean adscritas en las materias de su competencia y las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas, respecto a la orientación y atención de trámites en materia de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos y sus accesorios de carácter federal y en materia aduanera, participar en la elaboración de la normatividad que compete a otras unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, participar en la elaboración y validación de las formas oficiales de avisos, pedimentos, declaraciones, manifestaciones y demás documentos requeridos por las disposiciones fiscales y aduaneras, prestar a los contribuyentes los servicios de asistencia en el cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras, así como proponer y apoyar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en las campañas de difusión en materia aduanera; sugerir los medios de comunicación en que se realicen, así como auxiliar en las actividades de información y de orientación de las Aduanas. (Art. 14)

Administración General de Grandes Contribuyentes. Corresponde a esta administración establecer la política y los criterios de interpretación de las disposiciones fiscales y aduaneras, participar en la elaboración de estudios y propuestas de reformas a la legislación federal en materia fiscal y aduanera, participar en la elaboración de formas oficiales de los avisos, pedimentos, declaraciones y demás documentos fiscales; tramitar y resolver casos concretos de solicitudes de estímulos fiscales, ordenar y practicar visitas domiciliarias, verificaciones de origen, auditorías, inspecciones, actos

de vigilancia, verificaciones y demás actos que establecen las disposiciones fiscales y aduaneras. También le compete, solicitar de los contribuyentes, responsables solidarios o terceros, informes o documentos para planear y programar actos de fiscalización en materia de determinación de impuestos de importación y exportación, verificar la correcta clasificación arancelaria de mercancías extranjeras y su legal estancia en el país; tramitar y resolver procedimientos aduaneros derivados del ejercicio de las facultades de comprobación, determinar conforme a la Ley Aduanera el valor en aduana de las mercancías de importación o valor comercial de las mercancías de exportación.

Asimismo, le compete imponer sanciones por infracción a las disposiciones fiscales y aduaneras, autorizar importaciones temporales de vehículos especiales, aplicar los acuerdos y convenios o tratados internacionales de los que México sea parte en materia fiscal y aduanera, autorizar a los almacenes generales de depósito para que presten el servicio de depósito fiscal, resolver consultas que le formulen los interesados en situaciones reales y concretas en materia fiscal y aduanera, así como tramitar y resolver los recursos administrativos de su competencia.

Las atribuciones de la Administración General de Grandes Contribuyentes, sólo se aplicarán cuando se trate de entidades como la Federación, los Estados de la República y el Distrito Federal, los Municipios, organismos descentralizados, instituciones de crédito, organizaciones auxiliares del crédito, casas de cambio, de bolsa, fideicomisos, sociedades mutualistas, sociedades mercantiles controladoras y controladas, líneas aéreas, navieras, residentes en el extranjero con o sin establecimiento en México y Estados Extranjeros, así como Organismos Internacionales.(Art. 17)

Administración General de Recaudación. Le compete establecer las políticas y los programas que deben seguir las Administraciones Locales, en materia de recaudación de las contribuciones aprovechamientos, sus accesorios y productos; de otorgamiento de estímulos fiscales, pago diferido o en parcialidades de las contribuciones y aprovechamientos omitidos y de sus accesorios, determinación de la responsabilidad solidaria, devolución de contribuciones y la imposición de multas correspondientes, integrar y mantener actualizado el Registro Federal de Contribuyentes, de la vigilancia y cumplimiento de las obligaciones fiscales, de notificaciones, cobro coactivo y garantías de los créditos fiscales, de imposición de multas por infracciones al Registro Federal de Contribuyentes. De igual manera, diseñar y aprobar las formas oficiales de avisos, pedimentos, declaraciones, manifestaciones y demás documentos requeridos por las disposiciones fiscales, asimismo le corresponde establecer los lineamientos en materia de devolución de pagos indebidos realizados mediante depósitos en cuenta aduanera, efectuados por los contribuyentes ante instituciones de crédito, llevar el registro del despacho de mercancías de las empresas y el padrón de importadores, exportadores sectorial y de importadores de sectores específicos. (Art. 20)

Administración General de Auditoría Fiscal Federal. Sus atribuciones son: Formular y evaluar el plan general anual de fiscalización y establecer las políticas y los programas en materia de revisión de las declaraciones de los contribuyentes y de los dictámenes de contador público; ordenar y practicar visitas domiciliarias, de auditorías, de inspecciones, de vigilancia, de reconocimiento aduanero en el mecanismo de selección automatizado para la comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales, aduanales y aquellas a cargo de los beneficiarios de estímulos fiscales (PITEX, ALTEX, ECEX, etc.), así mismo le compete ordenar y practicar la retención, persecución o embargo de mercancías de comercio exterior o sus medios de transporte respecto de las cuales no se acredite su

legal importación, tenencia o estancia en el país, de los procedimientos aduaneros que se deriven de las facultades de comprobación. También, le corresponde determinar la base de los impuestos generales de importación y exportación, la liquidación e imposición de multas y sanciones por infracciones en materia de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos y accesorios fiscales federales y aduanales. De igual forma, le corresponde la supervisión de la destrucción o donación de mercancías incluyendo las importadas temporalmente y los bienes de activo fijo (Maquinaria y Equipo), la participación en el diseño de formas oficiales, avisos, pedimentos, declaraciones y demás documentos que requieran las disposiciones fiscales y aduaneras.

Por otro lado, dicha Administración está facultada para tramitar y resolver los procedimientos aduaneros que se deriven del ejercicio de sus facultades de comprobación. También le corresponde determinar conforme a la Ley Aduanera, el valor en aduana de las mercancías de importación y de exportación, aplicar cuotas compensatorias, determinar los impuestos y sus accesorios de carácter federal. (Art. 23)

Administración General Jurídica. Sus atribuciones son: Establecer las políticas y programas referentes a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos, otorgamiento de franquicias y exenciones, de regímenes de importación y exportación, de criterios arancelarios; proporcionar asistencia legal en los procedimientos administrativos que lleven a cabo las diversas unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, resolver consultas, de autorizaciones y prórrogas en materia contenciosa fiscal y las que formulen los interesados o los particulares en situaciones reales y concretas sobre la aplicación de las disposiciones fiscales, incluyendo la emisión de resoluciones de clasificación arancelaria y precios estimados, todas ellas relacionadas en materia

aduanera, de franquicias, exenciones y subsidios, así mismo participa en el diseño de las formas oficiales, de los avisos, pedimentos, declaraciones y demás documentos requeridos. También, está facultada para tramitar y resolver los recursos administrativos de su competencia y para iniciar y resolver los procedimientos de cancelación de patentes de agente aduanal, apoderado aduanal o dictaminador aduanal. (Art. 26)

Administración General de Aduanas. Tiene encomendado el manejo de los siguientes asuntos: Participar con las unidades administrativas competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los programas y políticas relativas al desarrollo de la franja y región fronteriza del país, fomento a las industrias de exportación, regimenes temporales de importación y exportación y de depósito fiscal, intervenir en el estudio y formulación de proyectos de aranceles, cuotas compensatorias y medidas de regulación y restricción al comercio exterior; para aplicar la legislación que regule el despacho aduanero, la prevención de delitos fiscales y el apoyo a las autoridades fiscales en la ejecución de sus facultades de inspección, supervisión y vigilancia, así como emitir acuerdos de expedición de patente de agente aduanal, autorización de apoderado aduanal, etc.; propone la supresión o el establecimiento de aduanas, garitas o secciones aduaneras y puntos de revisión, los sistemas y procedimientos que deben seguirse en las aduanas, debe igualmente, representar al Servicio de Administración Tributaria ante los organismos internacionales en materia aduanera y participar conjuntamente con las unidades administrativas competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los grupos de trabajo que se establezcan al amparo de los tratados internacionales suscritos por México en materia aduanera y de reglas de origen. Integra la información estadística sobre el comercio exterior, ordena y practica la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, vigila y cuida los recintos fiscales y lleva a cabo actos de verificación para cerciorarse del cumplimiento de las

disposiciones legales que regulan y gravan la entrada y salida del territorio nacional de mercancías, medios de transporte y despacho aduanero, ejerce las facultades de las autoridades aduaneras en materia de abandono de mercancías, ordena y practica la retención, persecución, embargo o secuestro de las mercancías, incluidos los vehículos o de sus medios de transporte de procedencia extranjera, respecto de los cuales no se acredite su legal internación al país, le compete determinar los impuestos al comercio exterior, derechos por servicios aduaneros, aprovechamientos, así como aplicar las cuotas compensatorias. También le corresponde, practicar análisis científicos y técnicos a las mercancías de comercio exterior, llevar a cabo visitas domiciliarias para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales, revisar los pedimentos y demás documentos que presente el contribuyente para importar y exportar mercancías, determinar contribuciones y cuotas compensatorias.

De igual manera, se le atribuye la determinación, de acuerdo con la Ley Aduanera, del valor de las mercancías en aduana y en su caso el valor comercial de las mismas, practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías de comercio exterior en los recintos fiscales y fiscalizados a petición de cualquier contribuyente, establecer la política y los programas para la inscripción, suspensión y cancelación de los padrones de importadores y del padrón de importadores de sectores específicos, así como, autorizar, suspender y cancelar dichos registros, determina la naturaleza, origen, estado y clasificación arancelaria de las mercancías, así mismo puede retener dichas mercancías cuando no se presente la garantía correspondiente, si el valor declarado en aduana es inferior al precio estimado de acuerdo con ley aduanera y elaborar, practicar, calificar y revisar los exámenes para la obtención de la patente de agente, dictaminador o apoderado aduanal. (Art. 29)

Asimismo, está facultada para ordenar y practicar visitas domiciliarias, revisar los pedimentos y demás documentación, que acredite el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los sujetos del comercio exterior.

En términos generales es la unidad administrativa que tiene encomendados el control, supervisión y vigilancia de las operaciones que nacen del despacho aduanero.

Administración General del Destino de Bienes de Comercio Exterior Propiedad del Fisco Federal. Le corresponde determinar las políticas, procedimientos y criterios para el control, administración y destino de las mercancías de comercio exterior que han pasado a propiedad del Fisco Federal o se encuentren en los casos previstos en el Artículo 157 de la Ley Aduanera, planear e instrumentar los mecanismos de control, de la mercancía de comercio exterior que ha pasado a propiedad del Fisco Federal o ha sido puesta a su disposición conforme al Artículo 157 de la Ley Aduanera, hasta su destino final, conservando la documentación correspondiente de cada operación realizada, ordenar y practicar la identificación, recepción, traslado, maniobras, entrega, custodia, almacenaje y administración de la mercancía de comercio exterior puesta a su disposición, así como determinar y realizar el destino de las mercancías de comercio exterior. (Art. 37)

Imagen No. 3 al final del capítulo: Organigrama del Servicio de Administración Tributaria.

5.2.2. Banco Nacional de Comercio Exterior

Este organismo encuentra su estructura en la Ley Orgánica del mismo nombre, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1986. En ella se establecen las facultades con que cuenta dicha institución, en relación con el comercio exterior de México, dentro de las cuales destacan las siguientes:

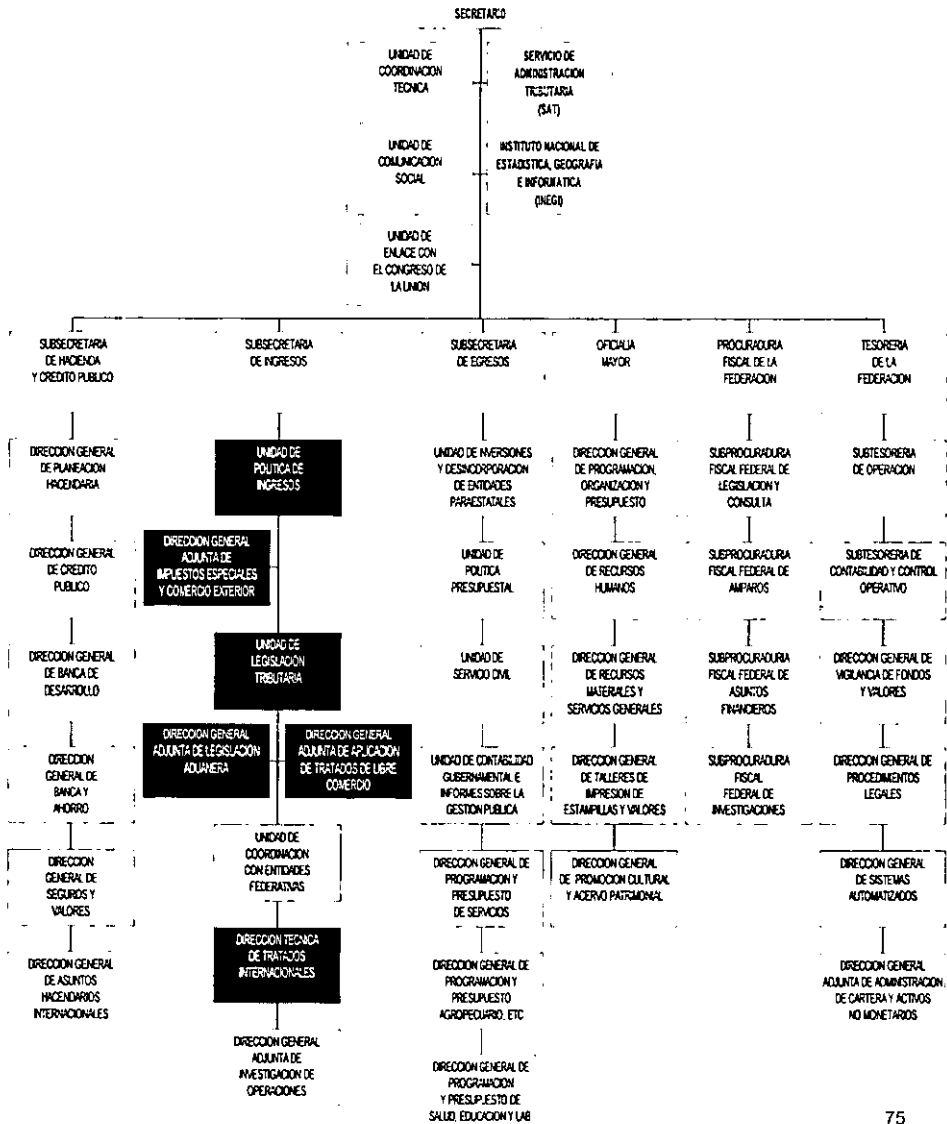
El artículo 6 de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior, dice que con el fin de procurar la eficiencia y competitividad del comercio exterior comprendiendo la pre-exportación, exportación, importación y sustitución de importación de bienes y servicios, en el ejercicio de su objeto será facultado para:

- Otorgar apoyos financieros a los exportadores e importadores.
- Otorgar garantías de crédito usuales en el comercio exterior.
- Proporcionar información y asistencia financiera a los productores, comerciantes, distribuidores y exportadores en la colocación de artículos y prestación de servicios en el mercado internacional.
- Promover las exportaciones mexicanas, a través de la difusión, estudio de productos, sistemas de venta y fomentar la oferta exportable.
- Promover y encausar la inversión de capitales en empresas de exportación.
- Estudiar políticas, planes y programas en materia de fomento al comercio exterior y su financiamiento.
- Fungir como órgano de consulta de las autoridades competentes en materia de comercio exterior.

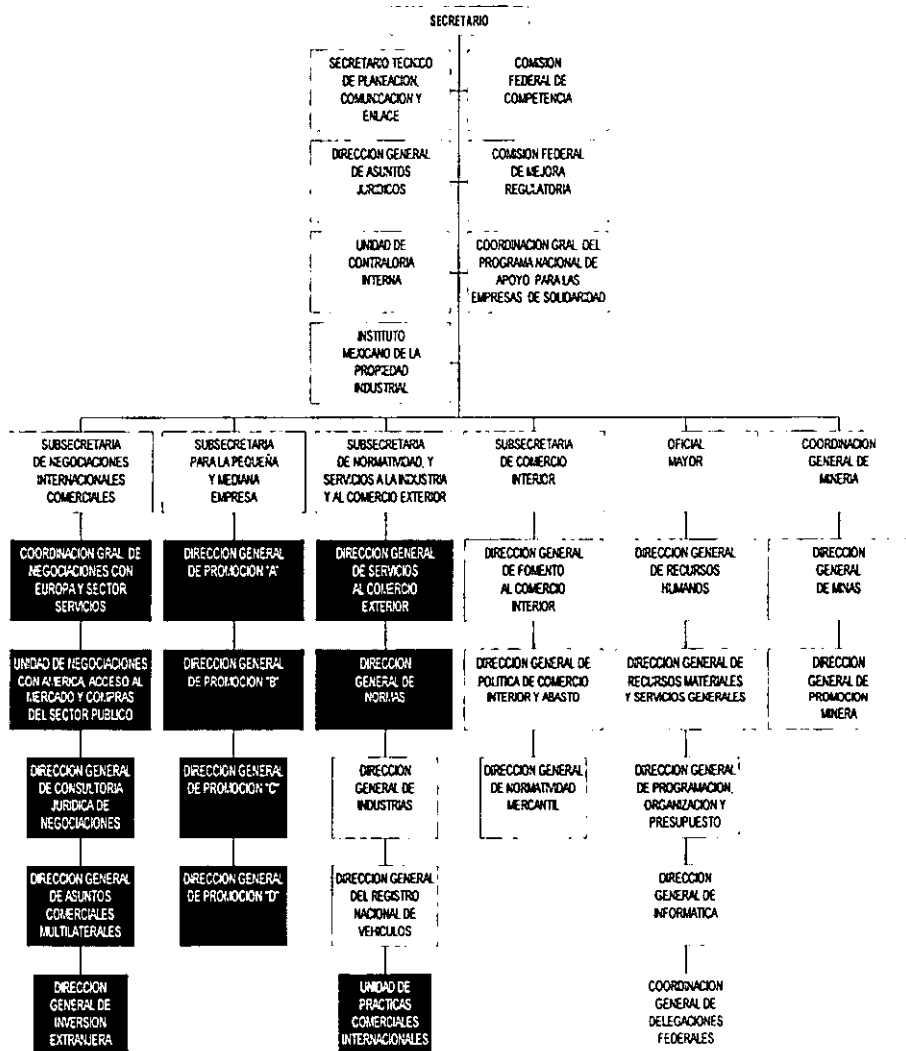
- Poder actuar como conciliador y arbitro, en las controversias entre importadores y exportadores, domiciliados en la República Mexicana.

Se puede afirmar que el Banco Nacional de Comercio Exterior es una institución bancaria gubernamental que tiene como objetivo prestar servicios financieros, comerciales, técnicos y administrativos a todos los sujetos que se encuentran involucrados con el mundo del comercio exterior, ya sean estos organismos gubernamentales, del sector social o privado, instituciones educativas y particulares.

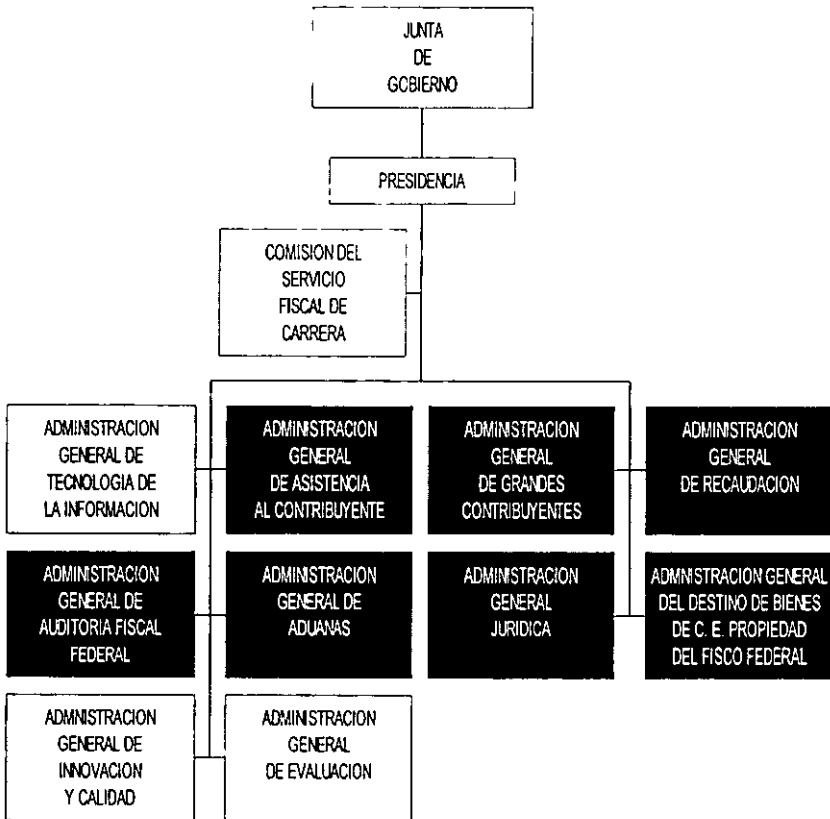
IMAGEN No. 1
ORGANIGRAMA
SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO



**IMAGEN No. 2
ORGANIGRAMA
SECRETARIA DE ECONOMIA**



**IMAGEN No. 3
ORGANIGRAMA
SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA**



**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA.**

CAPITULO SEGUNDO

POLITICA ECONOMICA DEL COMERCIO EXTERIOR EN MEXICO

1. Economía Política.

Etimológicamente economía política, nace de las palabras griegas "politeia" que significa organización social y "oikonomike" voz formada por dos raíces griegas: oikos (el manejo de la casa, todo lo que posee) y nomos (tratado, ley, administración), de donde resulta que los griegos emplearon este término para designar la ordenación de la casa o el acto de administrar prudente y sistemáticamente el patrimonio familiar, es decir, ciencia que organiza y administra socialmente al Estado.³³

Se dice que la economía política es la ciencia que regula y estudia el desarrollo de las relaciones sociales de producción, es decir estudia la leyes económicas que rigen la producción, la distribución, el cambio y el consumo de los bienes materiales en la sociedad humana, en los diferentes niveles de desarrollo. La economía política aglutina los intereses económicos y políticos fundamentales de los hombres, de las diversas clases de la sociedad y en todas aquellas formas antagónicas de clase. Así mismo, estudia y desentraña las leyes que presiden el desarrollo de las relaciones en estrecha conexión y acción recíproca con las fuerzas productivas, las que unidas con las relaciones de producción, constituyen el modo de producción de una determinada formación económico social.

El maestro Andrés Serra Rojas dice que: "La economía política es la ciencia de las leyes que rigen las relaciones económicas, es decir, las relaciones sociales que tienen lugar entre los miembros de la sociedad a

través de los bienes materiales y los servicios. Son las relaciones referentes a la producción y a la distribución de los bienes materiales y de los servicios necesarios para la vida (material y cultural) de los miembros de la sociedad".³⁴

La economía política estudia: "La actividad que desarrollan los hombres utilizando las reservas materiales y personales disponibles con el objeto de satisfacer sus necesidades, da nacimiento a una serie de fenómenos económicos tales como la producción, el cambio, la moneda, el precio de las mercancías, los tipos de cambio, la distribución del ingreso entre diferentes consumos, etc."³⁵

La economía política, comprende toda una serie de fenómenos sociales y económicos, que son base de la economía de la sociedad, es decir, son los movimientos sociales los que inician la transformación de la economía de la sociedad de un Estado.

Por otro lado, la economía política se encuentra ubicada dentro de las ciencias sociales y al mismo tiempo tiene una estrecha relación con otras ciencias de esta categoría, como son la política, el derecho, la sociología, entre otras y tiene por objeto buscar el desarrollo de las relaciones sociales, así como, la satisfacción de las necesidades de todos los miembros de una sociedad.

Adam Smith en su obra *Ensayo sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones* afirmó:

³³ Domínguez Vargas Sergio, *Teoría Económica*, Editorial Porrúa, México, 1996, pág. 16

³⁴ Serra Rojas Andrés, *Derecho Económico*, 1a Edición, Editorial Porrúa, México, 1981, pág. 29.

³⁵ Domínguez Vargas Sergio, *op. cit.* pág. 17

“La economía política, considerada como una rama de la ciencia del estadista o del legislador, se propone dos fines distintos: primero proveer a la población de una renta o subsistencia abundante o, más exactamente, ponerla en situación de proveer por sí misma a ello, y segundo, proporcionar al Estado o la República una renta suficiente para los servicios públicos. Se propone enriquecer tanto al pueblo como al soberano”.³⁶

En resumen, la economía política, es aquella rama de la ciencia económica que se encarga de normar y estudiar las instituciones y procesos que tienen estrecha relación con la actividad del hombre que persigue la satisfacción constante de las necesidades de una sociedad, a través de la producción y distribución de bienes y servicios.

2. Política Económica.

Por política económica se entiende: “Al sistema de medidas económicas que el Estado aplica en interés de las clases sociales. La política económica influye sobre muchos aspectos del desarrollo de la sociedad y ante todo sobre sus fuerzas productivas. El carácter, la orientación social y la extensión de la influencia que ejerce la política económica son totalmente determinados por el régimen político social y por las leyes objetivas de su desarrollo. Sobre la política económica del Estado influyen los sucesos históricos que afectan el desarrollo de la sociedad.”³⁷

Se define a la política económica, como: El conjunto de todas las aspiraciones, acciones y medidas que tienen por objeto ordenar, influenciar o determinar inmediatamente el curso del acontecer económico en una zona o ámbito territorial.

³⁶ Citado por Serra Rojas Andrés, *op. cit.*, pág. 38.

³⁷ Makarova Borinson Zhamin, *Diccionario de Economía Política*, Editorial Grijalbo, México, 1983, pág. 178.

“Se ha definido a la política económica como el conjunto de medidas que adopta un gobierno con relación a problemas derivados de la satisfacción de necesidades públicas o privadas, tales como la eficiencia de la producción, el nivel de vida, la balanza de pagos, medidas relacionadas con los medios de producción, etc.”³⁸

Desde luego cuando aludimos a la política económica del Estado nos referimos al análisis de las acciones gubernamentales, que nos obliga a preguntarnos si el sistema político es el adecuado para cubrir las metas de su acción; en segundo lugar determinar si lo propuesto puede servir de guía a la acción del Estado.”³⁹

Por lo tanto la política económica, tiene como objeto maximizar una función colectiva del bienestar, que ha de ser cuantificable, a fin de poder evaluar el logro de los objetivos planteados en la misma.

Lo que busca un Estado con el establecimiento de la política económica, es lograr el aumento del empleo, estabilidad en el nivel de precios, una constante mejora o equilibrio de la balanza de pagos, estos objetivos son algunos de los que se consideran a corto plazo, ya que los de largo plazo consisten en lograr un crecimiento económico, utilizar racionalmente los factores de producción, satisfacer las necesidades colectivas, como la educación, salud, entre otras, mejorar la distribución de la renta y la propiedad, proteger y dar prioridad a determinadas ramas y zonas de la economía, asegurar el abastecimiento de la población, transformar el nivel y estructura de la población, entre otros más.

³⁸ Gorlitz Axel, *Diccionario de Ciencia Política*, (Versión Española de Jaime Nicolás Muñoz y Germán López Orfanel), Alianza Editora, España 1980, pág. 497 y siguientes.

³⁹ Serra Rojas Andrés, op. cit., pág. 251.

En la práctica, la política económica es el resultado de un proceso político en el que diferentes grupos interesados, intervienen para alcanzar sus objetivos y participar en la elaboración de los principios a largo plazo, que son propuestos por los políticos y hombres de Estado al seguir o conducir la opinión pública. Es decir, el Estado propone los principios que han de regir en la vida económica de la población, dando a ésta la oportunidad de participar en la formulación o mejora de dichos principios.

Desde luego, que la política económica del Estado, consiste en todo el conjunto de acciones gubernamentales que se adoptan para la solución de problemas derivados de la satisfacción de necesidades públicas y privadas, tales como la eficiencia de la producción, el nivel de vida, la balanza de pagos, medidas relacionadas con los medios de producción. Dicha política será más sólida, siempre y cuando en ella se establezca el consenso general de la población.

La política económica en México, es manejada por los órganos del gobierno, respondiendo éstos en algunas ocasiones a la demanda de la sociedad en general, pero en muchos otros casos no es así, ya que sólo responde a las demandas de uno o unos cuantos. En la práctica se observa que constantemente se modifica la política gubernamental, en virtud de que se va adecuando a las necesidades propias de la población y que nacen en un periodo determinado. Es decir, la política económica es dinámica, ya que puede modificarse según las circunstancias de la sociedad en un tiempo determinado, siempre procurando la satisfacción y logro de los objetivos fijados a corto y largo plazo.

En nuestro país, la mayoría de las decisiones en materia económica, nacen del Poder Ejecutivo Federal, quien es el encargado de establecer las directrices a seguir en esta materia. A esa facultad, se le adiciona la que

tiene el Poder Legislativo Federal, para enjuiciar y evaluar la debida aplicación de las políticas establecidas por aquel. Las labores del Ejecutivo y del Legislativo Federal en materia económica serán acertadas, siempre que, antes de tomar una decisión, se escuchen a los diferentes sectores de la población.

El ejercicio de la política económica corresponde al Poder Ejecutivo en su tres niveles, ya sea Federal, Local y Municipal dentro de su circunscripción territorial y la misión interventora en la actividad económica del Poder Ejecutivo Federal está validada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 25, 26 y 131. En el caso de los gobiernos locales y municipales en sus propias constituciones locales u ordenamientos legales se establece dicha facultad.

De los preceptos invocados en el párrafo anterior, se desprende que el Estado es la entidad a quien le corresponde la rectoría del desarrollo nacional, fomentando el crecimiento económico, el empleo, mayor justicia en la distribución del ingreso y la riqueza, que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. Así mismo, será el encargado de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, por medio de un sistema de planeación democrática en el que se imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, convocando para ello al sector público y privado con la finalidad de que con ello, se obtengan las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas en los planes y programas de desarrollo correspondientes.

Para tal efecto, habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente las entidades de la Administración Pública Federal, el cual nace por mandato constitucional de los artículos 25 y 26, así

como de la Ley de Planeación que es reglamentaria de los preceptos constitucionales citados. En donde se establece que corresponde al Poder Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo y en consecuencia elaborar, aprobar y publicar el Plan Nacional de Desarrollo, dentro de los seis primeros meses de la gestión del Presidente de la República. Dicho plan precisará los objetivos nacionales, la estrategia y prioridades del desarrollo integral del País, convendrá previsiones sobre recursos asignados a tales fines, determinará los instrumentos y a los responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de la política global, sectorial y regional, entre otros supuestos.

De lo anterior, se aprecia claramente que en nuestro País, el ejercicio de la política económica corresponde al gobierno federal, para el caso de todo el territorio nacional y a los gobiernos locales y municipales dentro de su circunscripción territorial a través del sistema de planeación, tal y como lo establecen los preceptos constitucionales antes referidos, obligando a los gobiernos a elaborar un Plan Nacional de Desarrollo de la economía nacional, en donde se reúnan las inquietudes de los sectores público y privado.

En la actualidad, la política económica nacional se agrupa en diversos renglones tales como la política de empleo, agraria, industrial, monetaria, crediticia y comercial, las cuales y para los efectos de este trabajo, sólo se analizan los rubros referentes a la política industrial, fiscal y de comercio exterior, las que principalmente se basan en la apertura económica y comercial.

La política económica y principalmente la de comercio exterior, actualmente se sustenta en cinco puntos fundamentales:

Apertura Comercial: Se entiende por apertura comercial aquella actividad por la cual el Gobierno Federal permite que nuestras fronteras se abran al comercio internacional de mercancías, dejando entrar a los productos extranjeros y salir a los nacionales sin ningún tipo de restricciones o barreras protectoras no arancelarias. Con esta apertura, nuestro país cuenta con diversas negociaciones internacionales que nos permiten llevar nuestros productos a otros países, con ciertas preferencias arancelarias y por otro lado permite que los productores mexicanos puedan adquirir fácilmente mercancías importadas que intervienen en sus procesos productivos, haciéndolos más competitivos a nivel mundial.

Por otro lado, la apertura comercial obliga al gobierno mexicano, a establecer mecanismos fáciles y sencillos para la importación y exportación, permitiendo a las empresas mexicanas concentrar esfuerzos en la producción y generación de más empleos.

Apertura a la Inversión Extranjera: Lo que se busca con esta política, es la atracción de capitales extranjeros que vengan a invertir a nuestro país, en el establecimiento de capitales no volátiles, sino que sean aquellos dedicados a la inversión en plantas industriales productivas que por consecuencia generan empleo y desarrollo tecnológico, que se traduce en una mejor distribución de la riqueza y una mayor estabilidad económica de nuestra sociedad. Para tal efecto, el gobierno busca la simplificación y eliminación de una serie de restricciones y regulaciones, para atraer a los inversionistas extranjeros.

Sistema Fiscalizador: La política fiscal mexicana, busca el incremento en los ingresos tributarios del Estado, mediante un mayor control de los contribuyentes y el adecuado cumplimiento de sus obligaciones, que conduzcan a fortalecer la seguridad jurídica de dicho sistema.

El incremento de contribuyentes y en consecuencia de los ingresos tributarios del Estado, por un lado y la reducción del gasto federal, por el otro, no son las únicas medidas de política fiscal impuestas por el gobierno mexicano, ya que a ellas se une la homologación con el de Estados Unidos de Norteamérica, respecto a los sistemas de auditorías y controles fiscales.

Protección a la Propiedad Intelectual: En lo referente a esta medida, nuestro país proporciona protección a la propiedad intelectual, lo cual alienta la creatividad y en consecuencia la inversión en éste rubro.

Se debe reconocer, que queda mucho por hacer en este sector, ya que actualmente existe un robo indiscriminado de derechos de propiedad intelectual, pero lo más importante es que se está en el camino para lograr mayores resultados en dicha protección.

Simplificación Administrativa: Consiste en la simplificación de trámites que los empresarios tienen que realizar, sin los cuales llevan a pérdida de tiempo y de dinero, además de ser inútiles en algunos casos, ya que están hechos para generar empleos oficiales innecesarios y no para estimular a la industria y comercio. De esta forma, paralelamente se sanean las finanzas públicas en la reducción de los egresos y empleos oficiales innecesarios.

En materia de Comercio Exterior, los trámites se simplifican, en virtud de que, actualmente existe una apertura a las importaciones sin necesidad de solicitar a la autoridad algún permiso previo de importación, salvo algunos casos.

Todos los trámites en todos los sectores se reducen y simplifican con la intención de hacernos más competitivos frente a otros países y poder

generar de ésta forma inversiones productivas, que alienten la generación de empleos.

En síntesis, la política económica que esta viviendo nuestro país es una economía de mercado, lo que significa que, los precios están libres de intervención estatal y existe libertad de los particulares en la economía nacional, es decir, prácticamente la economía está en manos de los particulares, quienes son los que toman las riendas del país y los que ayudan al gobierno a establecer sistemas efectivos y eficaces para un mayor desarrollo económico.

3. Política del Comercio Exterior.

Se entiende por política del comercio exterior, todas aquellas medidas y regulaciones que establece el Estado para controlar la actividad comercial internacional de los particulares y que tienen por objeto obtener un desarrollo económico del país.

México está viviendo una política de apertura frente al comercio exterior, que implica la liberación de todos los requisitos y regulaciones arancelarias para permitir el paso de mercancías extranjeras, a cambio de que nos permitan pasar con las nuestras libremente a otros países, sin más limitación que la competitividad de nuestros productos y servicios.

En la práctica, dicha política se sustenta en el establecimiento de las siguientes tres estructuras y estrategias:

Aranceles: Se entiende por arancel de importación, los impuestos que pagan las mercancías extranjeras que van a permanecer en forma definitiva en el país.

Hoy en día, México ha disminuido sus aranceles sustancialmente, convirtiéndose en uno de los países que grava menos la importación, al grado que, como se comentó en el capítulo anterior, la tasa máxima del impuesto general de importación corresponde al 23% sobre el valor de las mercancías (ad-valorem). En realidad, los aranceles de importación no son fuente de ingreso de las finanzas del Estado a pesar de ser contribuciones, lo que propiamente se busca con los aranceles, es utilizarlos como estrategia para alentar o desalentar el comercio internacional y en su caso proteger a la industria nacional.

Permisos Previos: Se entiende por permisos previos la autorización que proporciona la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial) para importar y exportar mercancías, como son los psicotrópicos y algunos productos agrícolas.

En la actualidad, existen muy pocas mercancías que se encuentran sujetas al requisito de permiso previo de importación y las que requieren éste permiso, es por su especial naturaleza, las cuales son restringidas por cuestiones de salud y seguridad.

Restricciones y Regulaciones no Arancelarias: Se entiende por restricciones y regulaciones no arancelarias, aquellas autorizaciones previas para la importación y exportación de mercancías que expiden las entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de certificar la calidad de los productos.

En México, se ha establecido el Sistema Nacional de Normalización, que persigue a través de las Normas Oficiales Mexicanas estandarizar la calidad de los productos, para tal efecto éstos tendrán que acreditar que

cumplen con los requisitos mínimos exigidos por la Norma Oficial Mexicana aplicable al caso concreto.

Asimismo, hoy vivimos en un mundo de normalización y estandarización internacional, que obliga a los agentes del comercio internacional a entrar dentro de estas normas, como por ejemplo las ISO 9000, NOM, COVENIN, etc., que no son otra cosa más que calificaciones de los procesos productivos, de bienes y servicios, con la finalidad de proporcionar seguridad al consumidor.

México está llevando a cabo una apertura comercial basada en la eliminación de aranceles y permisos previos, a cambio de la certificación de la calidad de las mercancías que se importan y exportan, con el fin de estimular al comercio exterior, el cual es de vital importancia para la economía nacional, haciendo más competitivos a los productos nacionales en términos de calidad.

También, se establece la política comercial de fomento a las exportaciones, en la que el Gobierno Federal ha emitido una serie de programas encaminados a estimular la importación y exportación, la inversión extranjera y la propiedad intelectual, que son elementos valiosos en que se sustenta la política económica del Estado. Dichos programas buscan facilitar y alentar la participación de la iniciativa privada y algunos de ellos son: 1) El Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación "PITEX", 2) Registro de Empresas Altamente Exportadoras "ALTEX", 3) Registro de Industria Maquiladora de Exportación "RIME", 4) Registro de Empresas de Comercio Exterior "ECEX", 5) Programas de Promoción Sectorial "PROSEC", estos programas de incentivos y fomento facilitan la importación y exportación de mercancías y en algunos casos,

proporcionan facilidades fiscales, en el tercer capítulo de este trabajo, se analizarán dichos instrumentos y programas.

Por otro lado, se establece la simplificación administrativa en materia de inversión extranjera, atrayendo considerablemente la misma y en el ámbito de protección de la propiedad intelectual, se esta protegiendo más a las inversiones que desarrollen creatividad e innovación.

Tanto el fomento a las exportaciones e importaciones, así como, el estímulo a la inversión extranjera y el desarrollo de creatividad e innovaciones, han permitido a México mayor desarrollo económico, lo cual se considera que no debe ser descuidado por el gobierno y aún más importante, se debe mantener la política de apertura comercial que busca la suscripción de más tratados comerciales internacionales como son, por ejemplo, con Centro América, Brasil, Argentina y Países de Asia Pacifico.

Otro factor importante que controla la política de comercio exterior, es el relativo al tipo de cambio, es decir la paridad del peso frente a la divisa extranjera, ya que es un elemento que puede estimular o desalentar las importaciones o exportaciones, así como la atracción de inversión extranjera a nuestro país.

Cuando el peso mexicano está sobrevaluado, el efecto lógico es el aumento de las importaciones, porque con una moneda que tiene mayor valor frente a la divisa extranjera las importaciones son más atractivas, en estas condiciones es más barato comprar materias primas, partes o componentes e incluso maquinaria en el extranjero, que en el territorio nacional y por el contrario, las exportaciones resultan menos competitivas y ventajosas. De esta forma, se ve afectada la planta productiva nacional, a consecuencia de la entrada de mercancías extranjeras que pueden provocar

el cierre de varias micros, pequeñas, medianas y hasta grandes empresas y el consecuente aumento de las tasas de desempleo.

Por otro lado, cuando el peso mexicano esta subvaluado, es natural el crecimiento de las exportaciones y por el contrario la contracción de las importaciones, ya que éstas se hacen más caras y las exportaciones se tornan más competitivas y ventajosas, creando más fuentes de empleo y desarrollo tecnológico, fomentando en consecuencia nuestro comercio exterior. Sin embargo, es una política inadecuada, porque por una lado se fomenta la exportación y por otro lado, con un peso devaluado se incrementa el precio de las mercancías nacionales, en virtud del proceso inflacionario, ya que detrás de toda inflación, existe el incremento de los precios de las mercancías nacionales, lo que provoca que el poder adquisitivo de los consumidores se vea disminuido.

Se puede decir que la política cambiaria, como instrumento de fomento a las exportaciones no es muy adecuada. Pero los exportadores e importadores, más que preocuparse por el tipo de cambio, deben enfocarse a ser competitivos en calidad y precio.

En resumen, la política de comercio exterior de nuestro país, se basa en la apertura comercial, a través del acceso de los exportadores mexicanos a los países extranjeros con los que se tienen suscritos tratados y acuerdos comerciales internacionales, fomentando las ventas externas. En este sentido, el Estado se apoya en un manejo más flexible del tipo de cambio que no afecte a las exportaciones como consecuencia de una sobrevaluación del peso mexicano, concede mayor protección a las empresas nacionales frente al exterior, facilita trámites administrativos, fiscales y aduanales que fomenten a las exportaciones, promueve el acceso a financiamiento competitivo y fortalece los canales de inversión extranjera.

4. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

En cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por el artículo 5 de la Ley de Planeación, el Poder Ejecutivo Federal, elabora y presenta a la población en general el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 el que a su vez es enviado al Congreso de la Unión para su revisión y opinión. En los siguientes párrafos se hace una breve síntesis del contenido en económico de dicho plan, explicando primeramente el concepto del mismo.

En palabras de Rogelio Martínez Vera, "El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es un documento técnico-económico-jurídico, que contiene a grandes rasgos pero de manera estructurada, los lineamientos que mantendrá el Gobierno Federal en su política de acción, durante los seis años que permanecerá en funciones el correspondiente régimen gubernamental. Así por ejemplo, se encuentra vigente el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 1995-2000, expedido por el Gobierno de la República y publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 31 de mayo de 1995. Este plan, cubre todos los rubros de la economía, dentro de los cuales destaca , por su importancia y para los fines de este estudio, el desarrollo industrial y el comercio exterior."⁴⁰

Andrés Serra Rojas comenta que: "Un plan esta constituido por el conjunto de disposiciones adoptadas con vistas a la ejecución de un proyecto y es el conjunto de medidas adoptadas para hacer posible un objetivo dado."⁴¹

⁴⁰ Martínez Vera Rogelio, *Legislación del Comercio Exterior*, Editorial McGraw-Hill, 1a Edición, 1997, pág. 91

⁴¹ Serra Rojas Andrés, op. cit., pág. 276 y 281.

Por otro lado, Jorge Witker comenta que: "En la variable económica, el plan constituye una estructura o modelo de previsión de la política económica de un gobierno, dotada de una estrategia que asigna o concierta con los agentes productivos, tareas y objetivos cuantitativos a alcanzar en un plazo predeterminado. El tipo de obligatoriedad y la intensidad del plan en la sociedad civil estarán determinados lógicamente por el sistema político y su respectivo orden público económico".⁴²

"El Plan Nacional de Desarrollo, es un conjunto complejo de diversos ordenamiento, jurídicos y no jurídicos, legales y administrativos, generales y particulares en donde se entroncan entre si formando el sistema que ha de orientar la política económica del Estado en un periodo determinado de un país." ⁴³

En mi opinión, el Plan Nacional de Desarrollo, es el documento en donde se plasma el conjunto de disposiciones económicas estratégicas que adopta un Estado, para la consecución de los objetivos que establece en su política económica, que tienen como fin la satisfacción de las necesidades sociales, así como, el establecimiento de los mecanismos e instrumentos para lograr un mayor desarrollo económico, durante un periodo determinado.

En síntesis, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, establece lo siguiente:

"El objetivo estratégico fundamental del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 es promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable que fortalezca la soberanía nacional y redunde en favor del bienestar social

⁴² Witker Jorge, Derecho Económico, Editorial Harta, México, 1985, pág. 55.

⁴³ Idem, pág. 67.

de todos los mexicanos, como de una convivencia fincada en la democracia y la justicia.”⁴⁴

El crecimiento económico es muy importante para que la población cuente con empleo bien remunerado y tenga niveles de bienestar crecientes, para tal efecto, con el plan se busca alcanzar tasas sostenidas de crecimiento económico superiores al cinco por ciento anual.

“El crecimiento sostenido de la economía, del empleo y de los ingresos de los trabajadores del campo y de la ciudad, requiere de la inversión para aumentar la infraestructura, las instalaciones y la maquinaria para la producción de todos los sectores económicos. Sin inversión suficiente no es posible ampliar la capacidad productiva ni absorber el aumento de la mano de obra.”⁴⁵

Para el cumplimiento de los objetivos, el Plan propone una estrategia de crecimiento basada en la expansión de la capacidad productiva que se puede alcanzar mediante la inversión en los factores de la producción y elevando la productividad de esos factores. En éste último punto, es importante destacar que el régimen tributario y su marco regulatorio desempeñan un papel fundamental, ya que esto permitirá el uso adecuado de los mismos recursos con que cuenta la economía, que conlleve a incrementar el producto nacional.

En lo referente a la inversión, se propone, emprender acciones que aumenten su volumen y que provoquen la modernización tecnológica que nos haga más competitivos y nos permita utilizar mejor los flujos del comercio internacional e inversión.

⁴⁴ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, pág. 129.

⁴⁵ Idem, pág. 130.

Otras estrategias que se procuran, es el fomento del ahorro interno, a través del uso prudente de los recursos y que éstos se destinen principalmente a la ampliación de la planta productiva, en promover la adquisición, difusión y generación de tecnología y de oferta de productos comerciales, con el objeto de no depender del ahorro externo, por lo que se busca que el saldo en la cuenta corriente de la balanza de pagos sea sostenible en el largo plazo.

En materia de comercio exterior: "El Plan supone que el desarrollo económico de México exige una activa participación en el ámbito internacional. Dicha participación implica una intensa relación con el resto del mundo a través del comercio, la inversión y la transferencia de tecnología. En el intercambio de bienes y servicios habremos de contar con un mecanismo que permita la creación de más y mejor empleo, promover una distribución más equitativa del ingreso, y elevar la competitividad de nuestra economía. Por lo anterior, afianzaremos la apertura comercial de México y buscaremos suscribir nuevos acuerdos comerciales con otros países, de modo que aseguremos el acceso de nuestros productos a mercados más dinámicos. Este proceso dará a nuestros productores acceso a insumos en condiciones similares a las que tienen sus competidores externos y pondrá al alcance de nuestros consumidores una gama amplia de productos con precios accesibles. En todo momento aseguramos que la competencia, tanto entre productores nacionales como con productores extranjeros, se dé sobre una base justa."⁴⁶

En concreto, las líneas estratégicas que plantea el Plan Nacional de Desarrollo, son:

⁴⁶ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, pág. 137.

Hacer del ahorro interno la base fundamental del financiamiento del desarrollo nacional y asignar un papel complementario al ahorro externo. Esto significa, fortalecer la suma del ahorro público y del privado. Se trata de adoptar un sistema tributario sencillo que no afecte y sea obstáculo a la actividad productiva, que fomente el ahorro familiar y la reinversión de utilidades en las empresas.

En éste sentido, el sistema tributario debe de premiar al esfuerzo productivo, estimular la reinversión de utilidades, buscar la equidad tributaria, es decir, aplicar de manera general las disposiciones fiscales, simplificar los ordenamientos de la materia que reduzcan costos administrativos e impulsen la actividad productiva.

Por otro lado, se promoverá que el sistema financiero genere oportunidades atractivas para propiciar el ahorro de las familias y de las empresas, así mismo, el ahorro público se reflejará en el uso racional de los egresos del Gobierno y la consolidación de fuentes estables de ingresos.

El ahorro externo será complementario y deberá dirigirse a la inversión productiva, con el objeto de evitar la fuga repentina de capitales provenientes del exterior, que detenten con la estabilidad financiera y económica, por lo que se buscará que el tipo de cambio real sea estable, que la inversión nacional se trate en igualdad de condiciones a la extranjera y brindar más seguridad jurídica a la inversión productiva directa nacional y extranjera.

Establecer condiciones que propicien la estabilidad y la certidumbre para la actividad económica. Es fundamental mantener la estabilidad económica por conducto de la política fiscal, monetaria, cambiaria y financiera. Las finanzas publicas deberán guardar el nivel de gasto público con el total de ingresos que recibe este sector, para tal efecto, se aplicará

una medida permanente de austeridad y racionalización de los componentes no prioritarios del gasto público.

La política cambiaria es importante en la estabilidad económica, en virtud de que el tipo de cambio es una variante clave de la economía, por lo que se buscará evitar una sobrevaluación del tipo de cambio real que inhiba el ahorro interno y la producción nacional.

La política monetaria, influye preponderantemente en el control de los precios, que constituyen un punto de referencia para toda la actividad económica. Por lo tanto, será prioritario la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

Promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento. Es necesario asegurar el uso amplio de los recursos humanos y materiales, a través del mejoramiento productivo de la fuerza laboral para lograr más empleo y mejor retribuidos, así mismo, se procura estimular el desarrollo tecnológico con el objeto de que sean mejor aprovechados los recursos disponibles y permitan a las empresas ser más competitivas internacionalmente.

El gobierno establecerá una política de desregulación y fomento de competencia interna y externa, evitando entorpecer la actividad productiva del sector privado y en donde se otorgue mayor seguridad jurídica, trato justo y equitativo, así como respetuoso y que se vea beneficiado, con el establecimiento de trámites simples ante la autoridad, de ésta manera las empresas, principalmente las micros, pequeñas y medianas, puedan concentrar su atención y esfuerzo en la producción y en las ventas. La política industrial se centrará en crear las condiciones fiscales, crediticias,

regulatorias y de estímulos a la actualización tecnológica, para que todas las empresas participen en la actividad económica sobre bases justas.

El Plan Nacional de Desarrollo dice: "Para fortalecer la capacidad de la economía para generar empleos bien remunerados, es preciso elevar la competitividad del aparato productivo nacional en los mercados internacionales. La apertura y la competitividad comercial con el exterior son elementos fundamentales de una economía dinámica y progresista. Una economía abierta, promueve la eficiencia al sujetar a los productores nacionales, mediante la competencia con el exterior, a la necesidad de mejorar su productividad y la calidad y precio de sus productos. Asimismo, propicia una mejor distribución del ingreso. En primer lugar elimina privilegios para algunos cuantos, los beneficiarios de un sistema de protección excesiva, que son pagados por la mayoría. En segundo lugar, el aumento de la productividad y del empleo, como consecuencia de un aprovechamiento más intenso de los recursos nacionales a que da lugar la competencia con el exterior, tiende a elevar los salarios y los índices de ocupación. En tercer lugar, la población se beneficia de una mayor diversidad de productos a mejor precio y de mayor calidad."⁴⁷

En atención a lo anterior, las acciones en materia de comercio exterior se enfocan: Aprovechar el acceso de México a los países con los que se ha firmado tratados y acuerdos comerciales, para incrementar las exportaciones, continuar con las negociaciones de nuevos tratados comerciales con los países centroamericanos, del Mercosur y de la Cuenca del Pacífico, alcanzar la reciprocidad con otros países en relación a la apertura comercial, procurar un tipo de cambio real estable que promueva las exportaciones y la sustitución eficiente de importaciones, facilitar y simplificar los mecanismos de fomento a las exportaciones y adecuar los mismos para

⁴⁷ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, pág. 160.

que las empresas micros, pequeñas y medianas puedan obtener los beneficios estipulados, descentralizar la operación de los instrumentos de fomento a las exportaciones, promover el acceso directo de los exportadores nacionales al financiamiento del exterior, simplificar trámites aduanales y fortalecer la infraestructura aduanera, fortalecer mecanismos de información de mercados externos y dar oportunidades de coinversión extranjera en el país.

Aplicar políticas sectoriales pertinentes. Las políticas sectoriales, se crean para abordar problemas específicos y actúan reforzando la acción de los instrumentos generales, completándolos a través de acciones particulares. El programa sectorial correspondiente integrará los elementos contenidos en este Plan y otros de carácter más específico con el propósito de ofrecer el marco para el desarrollo industrial del país de los próximos años, con énfasis en la promoción de la micro, pequeña y mediana empresa.

5. Programa de Política Industrial y Comercio Exterior.

Este programa se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1996 y entro en vigor al día siguiente de su publicación. El programa nace al amparo del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, fusionándose en él los dos Programas independientes que inicialmente se establecieron en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 como son: el de Política Industrial y Desregulación Económica y el de Política de Comercio Exterior y Promoción de Exportaciones, ya que estos dos programas no pueden disociarse.

Es importante destacar que el antecedente inmediato del Programa de Política Industrial y Comercio Exterior que se estudia, fue el denominado "Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior",

que estuvo vigente durante cuatro años, por el periodo comprendido de 1990 a 1994, el cual tuvo mucho éxito durante su vigencia. Sin embargo, actualmente el programa vigente es el de Política Industrial y Comercio Exterior, que a continuación se describe.

Dicho Programa, tiene por objeto fomentar la competitividad industrial a través de la creación de condiciones de rentabilidad elevada y permanente en la exportación directa e indirecta, ampliar y fortalecer el acceso de los productos nacionales a los mercados de exportación, el fomento al desarrollo del mercado interno y la sustitución eficiente de importaciones, así como el desarrollo de agrupamientos industriales, regionales y sectoriales competitivos.

En resumen, el programa establece lo siguiente:

El objetivo central de la política industrial es elevar la competitividad de la planta industrial, para tal efecto se crearán condiciones de rentabilidad elevada y permanente en la exportación directa e indirecta, se fortalecerá el acceso de los productos mexicanos a los mercados de exportación, fomentará el desarrollo de agrupamientos industriales, regionales y sectoriales integrando a la micro, pequeña y mediana empresa, fomentará el desarrollo del mercado interno y la sustitución de las importaciones con la finalidad de incluir a la industria nacional en la economía internacional. Los elementos básicos para el desenvolvimiento de la política industrial, se concentran en la globalización creciente de la economía mundial, las oportunidades y retos que ofrecen los tratados de libre comercio suscritos por México y los efectos de la apertura comercial.

Lo anterior se sustenta en ocho políticas y son las siguientes:

Estabilidad macroeconómica y desarrollo financiero. Dentro de ésta política se buscará mayor financiamiento y más competitivo, fomentando el ahorro interno y la modernización de la industria. Se busca obtener unas finanzas públicas sanas, la promoción del ahorro privado interno, mayor disponibilidad de financiamiento competitivo, en especial para las empresas micro, pequeña y mediana, que permita a las empresas y al gobierno enfrentar los retos que persigue la política industrial en los próximos años.

Creación y mejoramiento de la infraestructura física y de la base humana e institucional. La actividad industrial requiere para su desarrollo, del soporte de una infraestructura física y de una base humana, así como de instituciones eficientes. Para tal efecto, se buscará que los transportes y comunicaciones faciliten los flujos de comercio internacional, mejor abastecimiento de recursos como el agua, la energía, etc. Por lo que respecta a la base humana, se buscará que ésta cuente con una educación básica y especializada, necesaria para adaptar los procesos productivos a los estándares de calidad y competitividad, es decir, se pretende elevar el potencial productivo de la fuerza laboral con el objeto de alcanzar un mayor crecimiento sostenido de la producción, la productividad y los salarios. Con éste fin, es importante impulsar las oportunidades de formación técnica y capacitación de los trabajadores del país. En el rubro referente a la infraestructura institucional, se pretende obtener o promover un sistema tributario que fomente el desarrollo económico, a través de obligaciones fiscales cuyo cumplimiento sea sencillo, así mismo se propondrá un sistema legal eficaz y expedito para dirimir controversias y que el mismo brinde mayor seguridad jurídica a los productores e inversionistas, con el objeto de constituir un aliciente para la industria y no un obstáculo.

Fomento a la integración de cadenas productivas. Se busca que la micro, pequeña y mediana empresa, se incorpore a las cadenas productivas

y exportadoras, a través del suministro de insumos y/o materias primas a las grandes empresas, así mismo una meta especial para fortalecer dichas cadenas productivas, es la integración de aquellas a nuevos agrupamientos industriales que cuenten con elevada competitividad internacional, ya que en nuestro país la micro, pequeña y mediana empresa ve reducida la oportunidad de aprovechar el entorno globalizador. Es decir, se desea obtener un mayor aprovechamiento de las posibilidades de sustitución de importaciones, abiertas por la mayor competitividad de la industria nacional, formándose encuentros nacionales para el desarrollo de proveedores que ayuden a alcanzar estándares internacionales de calidad y precio, que la empresa micro, pequeña y mediana actualmente carece.

Mejoramiento de la infraestructura tecnológica para el desarrollo de la industria. Con la apertura económica que vive nuestro país, se ha generado una conciencia creciente en que la modernización tecnológica es una condicionante para el éxito de la industria nacional y así enfrentar la intensa competencia de nuevos productos, tecnologías y diseños. Por lo que toca a la demanda tecnológica, la industria nacional sobre todo la micro, pequeña y mediana empresa carece de la misma, ya que no cuentan con los recursos para desarrollar o absorber tecnología de punta. En éste sentido, se afirma que se hace indispensable adaptar, mejorar y desarrollar la base tecnológica para competir en los mercados internacionales, por lo que se buscará ampliar entre la industria nacional la capacidad de actualización continua y ofrecer apoyos tecnológicos específicos.

También se plantea, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, la necesidad de fortalecer la inversión privada en investigación tecnológica, mediante el ofrecimiento de incentivos fiscales a dichas actividades.

Por otro lado, en complemento y coordinación con la modernización tecnológica, se promueve una política de calidad sustentada en la mejora gradual y constante de los procesos productivos ya existentes, es decir, producir cada día mejor lo que ya se produce. Para tal efecto, se establecen estándares y normas internacionales de calidad que sirvan de base objetiva en las operaciones del comercio internacional, que aseguren al comprador que los productos que adquiere cuentan con características indispensables de calidad, desempeño y seguridad. Por ello, las actividades de promoción de calidad incluyen la formulación y certificación de normas técnicas, como son las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) de carácter obligatorio y las Normas Mexicanas (NMX) de carácter voluntario.

Desregulación económica. Un marco regulatorio equitativo, transparente y eficiente es indispensable para estimular la capacidad competitiva de las empresas, alentar la inversión productiva y en consecuencia generar la creación de más y mejores empleados. Lo que se busca con las disposiciones normativas, es proporcionar protección a los consumidores y usuarios finales de los productos y servicios, así como prever la contaminación del medio ambiente, por lo que dicha protección no debe caer en excesivos y obsoletos requisitos para la apertura y el funcionamiento de las empresas, ya que estos aumentan innecesariamente los costos de producción y desalientan la misma. De igual forma, la lentitud y el alto costo de los procedimientos jurisdiccionales y la inseguridad que en ellos se deslumbra, hace que las operaciones mercantiles y civiles comunes se tomen difíciles y complejas o simplemente no se lleven a cabo.

Por lo tanto, los objetivos principales de la desregulación se concentran en reducir y simplificar las disposiciones normativas para que éstas no afecten a la planta productiva con los altos costos de los trámites y requisitos innecesarios para el establecimiento y operación de las empresas,

así mismo, se pretende reducir la incertidumbre en las transacciones económicas, derivada de la obsoleta legislación mercantil vigente y de los elevados costos al recurrir al sistema judicial para lograr el cumplimiento de las obligaciones mercantiles.

Promoción de exportaciones. En este sentido, se instrumentarán y se coordinarán medidas en materia de apoyos financieros, servicios de información, asesoría y capacitación en materia de comercio exterior, promoción al desarrollo de mercados, facilitación de la exportación y fomento de la cultura exportadora.

Para tal efecto, los esquemas de fomento a la exportación como es el caso del Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX) y el Programa Maquilador han sido fundamentales para el desarrollo exportador del país y por lo tanto deben mantenerse actualizados.

En México, tanto el sector público, a través de la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial) y el Banco Nacional de Comercio Exterior, como el privado, Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana, Cámaras Empresariales, etc., desarrollan y coordinan actividades de promoción a las exportaciones como son: servicio de información, asesoría y capacitación en materia de comercio exterior, servicios de investigación para el desarrollo y promoción de mercados y productos, organización de eventos y ferias internacionales, orientados a difundir y apoyar la participación de empresas nacionales, difunden, desarrollan y en su caso fortalecen programas de fomento a la exportación como son el de Devolución de Impuestos de Importación a Exportadores (DRAWBACK), el de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), Empresas de Comercio Exterior (ECEX), de Importación Temporal

para Producir Artículos de Exportación (PITEX), Programas de Promoción Sectorial (PROSEC), entre otros, a través de la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX), se coordinan los esfuerzos de ambos sectores con el objeto de promover y facilitar el desarrollo de productos de comercio exterior. El Banco Nacional de Comercio Exterior proporciona al sector exportador servicios financieros orientados a proyectos de comercio exterior, a través del otorgamiento de créditos y garantías, también brinda servicios de Banca de Inversión, en favor de los productores nacionales.

La promoción de las exportaciones, es un mecanismo elemental que proporciona rentabilidad elevada y permanente a las mismas y que busca ampliar y fortalecer el acceso de los productos nacionales a los mercados extranjeros, por lo que las exportaciones deberán ser unos de los motores esenciales del crecimiento en la economía en los próximos años.

Negociaciones comerciales internacionales. Constituyen el pilar en la estrategia para ampliar y mejorar el acceso de los productos nacionales a los mercados internacionales, así mismo participan en el desarrollo del sector industrial altamente competitivo. Es por ello que, México continuará con una política de negociaciones comerciales entre diversos países que permitan la reciprocidad de liberalización comercial y fomenten los canales de inversión extranjera directa a nuestro país, por lo que, actualmente, México busca la celebración de diversos tratados y acuerdos comerciales con países de Centro y Sudamérica, la región Mercosur integrada por países como Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y la Cuenca del Pacífico. Es decir, nuestro país requiere de abrir nuevos mercados y aprovechar las oportunidades que presentan otras regiones.

Promoción de la competencia. La política de competencia pretende combatir y prevenir las prácticas monopólicas, por lo que es necesario salvaguardar y promover la competencia y libre concurrencia en los mercados nacionales, tanto de las empresas privadas como de las públicas.

Con relación al trato de las autoridades, se evitarán los privilegios que son fuente de discriminación e ineficiencia, por lo tanto se fortalecerán las acciones que busquen el cumplimiento de la Ley Federal de Competencia Económica.

En congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, la política de competencia exterior, buscará proteger a los productores nacionales mediante el establecimiento de políticas arancelarias, luchando contra prácticas desleales de comercio internacional y fortaleciendo las regulaciones técnicas del comercio exterior para que se apliquen con mayor eficacia, sin que las mismas constituyan barreras injustificadas al comercio.

6. El Comercio Exterior y su Importancia en la Economía Nacional.

El comercio exterior es un instrumento de mucha importancia en la economía nacional, en virtud de que con el mismo se propone y se busca un mayor desarrollo económico nacional que redunde en el aumento de más y mejores empleos y salarios, así mismo, se logra la entrada de divisas a nuestro país, generando en consecuencia una balanza comercial favorable, es decir entre más exportamos más entrada de divisas tenemos, las cuales serán positivas para llevar a cabo el pago de las mercancías que nosotros adquirimos del extranjero. Esto es, sin perjuicio de que se prohíban o se impidan las importaciones, ya que también éstas revisten una fuente importante para el desarrollo económico del país, toda vez que al permitirse la entrada de materias primas de alta calidad y a precios bajos, así como de

maquinaria de alto nivel tecnológico, se hacen más competitivos los productos manufacturados en nuestro país con insumos importados y el uso de equipo y maquinaria de tecnología de punta frente a los mercados internacionales. Es por ello que, se considera al comercio exterior, como el mecanismo puntal del desarrollo económico nacional, formándose como una fuente importante de ingresos para el Estado que coadyuve a sufragar el gasto público, el cual está encomendado a satisfacer las necesidades sociales para lograr un desarrollo económico

En este orden de ideas, Rogelio Martínez Vera dice: "En el momento actual que está viviendo el mundo, la globalización de la economía, es decir, la interrelación e interdependencia de las naciones en las actividades económicas, se ha transformado para todas las naciones en un imperativo, en virtud de que de su participación en la economía regional o mundial, depende su desarrollo económico interno, tanto presente como futuro. Por tales razones, los países necesitan involucrarse de manera eficaz en los procesos de desarrollo del comercio internacional, puesto que de ellos depende su propio crecimiento económico. Un país que exporta bienes y servicios, genera a su favor divisas, que a su vez permitirán adquirir en el exterior los satisfactores que sus propias necesidades demanden. Si la exportación no es de materias primas, sino de productos procesados, estará en el camino correcto de su desarrollo o fortalecimiento económico. De su capacidad exportadora, depende en forma muy importante la estabilidad de su economía interna. Si por el contrario, un estado no tiene capacidad exportadora, los bienes y servicios que compre en el exterior, tendrá que hacerlo con divisas financiadas, que afectarán su economía en varias formas. El sabio manejo de este equilibrio comercial se conoce con el nombre de balanza de pagos, dentro de la cual se ubica a la llamada balanza comercial."

“En los actos comerciales de importación, los países pueden apoyar también un sano desarrollo económico interno, y esto se consigue, cuando además de cuidar los volúmenes de importación de bienes de consumo, se avocan a importar bienes de capital, tecnología y servicios que mejoren su capacidad productiva.”⁴⁸

A mayor abundamiento, Sergio Domínguez explica las ventajas que tiene un país con la actividad exportadora y dice que: “Las operaciones que integran la exportación sirven a un país más que las de importación, debido a que:

- 1) La exportación es la forma activa de la producción, mientras que la importación es la forma pasiva.
- 2) La exportación alienta, de mejor manera que la importación, el progreso industrial de un país.
- 3) La utilización de materias primas naturales se efectúa mejor con la exportación, mientras que a través de la importación es nula.
- 4) A las instituciones de crédito les conviene más la exportación que la importación, por el incremento en sus operaciones de crédito.
- 5) La exportación crea beneficios para los factores nacionales de producción, mientras que la importación los crea para los factores extranjeros. Es decir, cuando un país exporta, habrá un empresario, un trabajador, un capitalista y un rentista nacionales que ganen; por lo cual la ganancia quedará en el país. Por lo que toca a un artículo importado, aún cuando nos convenga por su naturaleza o su calidad, sabemos que el capitalista, el obrero o el

⁴⁸ Martínez Vera Rogelio, op. cit., pág. 9.

empresario que pusieron su esfuerzo en la creación de tal satisfactor son extranjeros y los beneficios quedarán fuera del país.”⁴⁹

Por otro lado, dice que la importación, en algunos casos tiene ciertas ventajas y comenta lo siguiente:

- 1) “Es necesario para un país importar artículos cuando su propia capacidad productiva se lo impide o sus recursos naturales lo imposibilitan para producir algo dentro de sus fronteras.
- 2) Aun cuando se pudiere producir en el país la misma mercancía que se requiere importar y se note que el costo de producción es semejante, conviene seguir importando, porque con ello se ahorra materia prima, esfuerzo de trabajadores, energía y otros elementos.
- 3) Aun cuando resultase a menor costo producir alguna mercancía de las que se importan, existe la conveniencia de seguir haciéndolo, para lograr alguna combinación que facilite la salida de otros productos.”⁵⁰

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 antes explicado, visualiza al comercio exterior como una actividad prioritaria, en virtud de la capacidad que puede tener para generar los empleos que requiere la economía mexicana, como es el caso, por ejemplo de las altas tasas de generación de empleos que genera la industria maquiladora, estableciendo el sostén del crecimiento económico. Dada la coyuntura por la que atraviesa la economía

⁴⁹ Domínguez Vargas Sergio, op. cit., pág. 138 y siguientes.

⁵⁰ Idem, pág. 139 y siguientes.

nacional, la demanda interna es insuficiente para alentar y estimular la producción y por lo tanto el empleo.

En el mismo Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se considera que con el fomento al comercio exterior se podrá elevar la productividad de la planta productiva nacional, lo que conlleva a un intenso proceso de reestructuración de la industria, que abarca el desarrollo tecnológico en los procesos productivos, hasta cambios estratégicos en los enfoques de mercadotecnia y venta en los mercados internacionales.

Así, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 dice: "En el corto plazo, la recuperación de la actividad económica estará apoyada, principalmente en el dinamismo del sector de bienes y servicios comerciables internacionalmente. Los avances en materia de eficiencia que han venido realizándose en el aparato productivo y que, en particular han fortalecido al sector de bienes y servicios comerciables, permitirán a las empresas orientadas al mercado externo aprovechar ampliamente las condiciones actuales para emprender un vigoroso esfuerzo de exportación. Así este sector habrá de constituirse en el principal motor del crecimiento para superar la crisis que atraviesa actualmente nuestra economía."⁵¹

"Una vez superada la crisis, el crecimiento de las exportaciones y de la inversión continuarán siendo los pilares que sustenten una expansión sana y eficiente de la demanda interna. El consumo, por su parte, abra de incrementarse conforme se afiance el crecimiento del ingreso y del empleo, de modo que el mayor consumo sea congruente con mayores niveles de ahorro interno."⁵²

⁵¹ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, página 138.

⁵² Idem pág. 138

Es oportuno el comentario de Hugo Rangel Couto, que dice: "Es claro que si México aumenta sus exportaciones, al hacerlo vigoriza o crea algunas fuentes de trabajo y de ingreso para sus nacionales, acrecentando el ingreso nacional. Por otra parte, si en forma importante sus importaciones se integran con bienes-capital, al entrar en operación, éstos contribuyen al desenvolvimiento económico del país.

En consecuencia, la política de comercio exterior está íntimamente ligada al crecimiento económico de México y muy probablemente, como Keynes dijo alguna vez, si se aumentan las exportaciones también se está exportando la desocupación."⁵³

Es de gran importancia el comercio exterior para la economía nacional, tan es así que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, establece el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior como el instrumento de ejecución de la estrategia plasmada en dicho plan para ese sector.

Este programa como ya se ha comentado, tiene como objeto elevar la competitividad de la planta industrial, para tal efecto se crearan condiciones de rentabilidad elevada y permanente en la exportación directa e indirecta, se fortalecerá el acceso de los productos mexicanos en los mercados de exportación; fomentará el desarrollo de agrupamientos industriales, regionales y sectoriales integrando a la micro, pequeña y mediana empresa, fomentará el desarrollo del mercado interno y la sustitución de las importaciones con la finalidad de incluir a la industria nacional en la economía internacional. Los elementos básicos para el desenvolvimiento de la política industrial, se concentran en la globalización creciente de la economía mundial, las oportunidades y retos que ofrecen los tratados de libre comercio suscritos por México y los efectos de la apertura comercial.

⁵³ Rangel Couto Hugo, *Derecho Económico*, Editorial Porrúa, Cuarta Edición, México, 1986, pág. 167.

En este sentido, el programa expresa que las exportaciones desempeñarán un papel importante como motor del crecimiento económico. Para ello el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y municipales, en coordinación con los sectores productivos, crearán las condiciones para que las empresas consideren a la exportación como un foco central de la estrategia de negocios.

Se refrenda la importancia del comercio exterior en la economía nacional, en el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, en virtud de que con el se busca que la industria nacional sea más competitiva, para tal efecto procurará integrar agrupaciones industriales, regionales y sectoriales de alta calidad, desarrollando a su vez cadenas productivas de exportación a las que se puedan incorporar la micro, pequeña y mediana empresa con el objeto de promover mayor participación de los productos nacionales en los mercados del exterior, aprovechando el entorno económico de globalización y apertura comercial que vive nuestro país, mediante la suscripción de acuerdos y tratados comerciales internacionales.

Para lograr su objetivo, el programa establece diversas líneas estratégicas que son: promover la estabilidad macroeconómica y el desarrollo financiero, crear una infraestructura física eficiente de comunicaciones y transportes, así como una base de recursos humanos capacitada y especializada, fomentar la integración de cadenas productivas, modernizar la tecnología y promover la calidad, establecer la desregulación y simplificación de trámites y procedimientos administrativos, promover las exportaciones mediante los programas de estímulos y fomento al comercio exterior, continuar con la política de apertura comercial suscribiendo para ello acuerdos o tratados comerciales internacionales y promover la competencia y libre concurrencia en los mercados internacionales.

Por lo tanto, al igual que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, se identifica al comercio exterior como el motor del crecimiento económico de nuestro país para los próximos años.

Del análisis de todo lo anterior, se puede concluir que la política del comercio exterior en México, está buscando la mayor promoción del comercio internacional, ya que dicha política observa a ésta actividad como el motor fundamental para el crecimiento y desarrollo económico nacional, toda vez que con el comercio exterior se generan mayores inversiones en las plantas industriales, que tienden a eficientar los procesos productivos y la mano de obra. Todo ello con el consecuente incremento de más y mejores empleos aunado a la generación de divisas que nos permitirán tener con mayor facilidad una balanza comercial favorable y en su caso sustentar la balanza de pagos. Lo cual quiere decir, que entre más competitiva sea la planta industrial nacional, a consecuencia del fomento e incentivos recibidos, será mayor el crecimiento del producto y por lo tanto del empleo, desenvocando a un crecimiento y desarrollo económico.

CAPITULO TERCERO

ANALISIS JURIDICO Y ECONOMICO DE LOS PROGRAMAS DE FOMENTO AL COMERCIO EXTERIOR

1. Incentivos o Estímulos Fiscales

Los incentivos o estímulos fiscales son un instrumento jurídico económico, otorgado por el gobierno y que tiene por objeto el fomento de determinadas actividades de los sujetos gobernados, con la finalidad de obtener de ellos mediante la realización de esa conducta, un beneficio económico social de interés para el Estado.

Es por ello que, en la actualidad el gobierno otorga diversos incentivos o estímulos fiscales al sector industrial, ya que éste se considera uno de los caminos principales para obtener un mayor crecimiento económico. Por eso en países menos desarrollados como el nuestro se han adoptado medidas de fomento a la industria, a través de incentivos o estímulos fiscales como un medio para canalizar el ahorro a las actividades manufactureras, todo ello de acuerdo con la política económica que ejerce el gobierno, la cual en el capítulo anterior ya se trato.

Es conveniente hacer las siguientes consideraciones en relación a los incentivos o estímulos fiscales, para posteriormente analizar los programas de fomento al comercio exterior que nacen al amparo del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y del Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, antes comentados.

Para comenzar es conveniente aclarar, que se entiende por incentivos o estímulos fiscales.

En el Diccionario Jurídico Mexicano, se dice que los incentivos o estímulos fiscales son: "Un beneficio de carácter económico concedido por la ley fiscal al sujeto pasivo de un impuesto con el objeto de obtener de él fines de carácter parafiscal."⁵⁴

También se establecen los elementos de los incentivos fiscales o estímulos, los cuales son los siguientes:

- a) La existencia de un tributo o contribución a cargo del beneficiario del estímulo. Este elemento resulta necesario, ya que el estímulo fiscal sólo se origina y concreta en torno a las cargas tributarias que pesan sobre el contribuyente. Por ejemplo el Impuesto General de Importación y Exportación. (Artículos 51 y 52 de la Ley Aduanera).
- b) Una situación especial del contribuyente, establecida en abstracto por la disposición legal que otorga el estímulo y que, al concretarse, da origen al derecho del contribuyente para exigir el otorgamiento de dicho estímulo a su favor. Por ejemplo Importaciones temporales. (Artículos 104 y 108 de la Ley Aduanera).
- c) Un objetivo de carácter parafiscal. Este es el elemento teleológico del estímulo fiscal y consta de un objetivo directo y un objetivo indirecto. El objetivo directo consiste en obtener una actuación específica del contribuyente y el objetivo indirecto radica en lograr, de la conducta del contribuyente, efectos que trasciendan al ámbito económico social. Por ejemplo, el objeto directo que se persigue es la elaboración, transformación o reparación de mercancías de exportación por parte del contribuyente beneficiado de la exención

⁵⁴ Rolando Arriola Leopoldo, artículo "Estímulos Fiscales" en el *Diccionario Jurídico Mexicano*, dirigido por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, México, Sexta Edición 1993, pág. 1359.

del impuesto de importación y el objeto indirecto es fomentar la inversión en el sector manufacturero y en consecuencia la creación de más fuentes de empleo y la generación de mayores exportaciones mexicanas.

Así, los incentivos o estímulos fiscales son una prestación de carácter económico que se traduce en un crédito o en una deducción que el beneficiario puede hacer valer a su favor, respecto de un impuesto a su cargo.

Generalmente el mecanismo que se establece en la ley para poder hacer efectivo el incentivo o estímulo fiscal, es que el contribuyente al realizar determinada actividad, se adecue a lo que establece la hipótesis de la ley o decreto que crea y otorga dicho incentivo o estímulo, para tal efecto, el contribuyente interesado deberá acreditar ante la autoridad fiscal la adecuación de su actividad a la hipótesis normativa y en tal caso la autoridad fiscal emitirá un certificado u oficio en donde conste el incentivo o estímulo fiscal.

Los incentivos o estímulos fiscales se pueden clasificar en generales o específicos, los primeros son aquellos que se otorgan para hacerse efectivos contra cualquier impuesto a cargo del contribuyente y los segundos son los que se hacen efectivos sólo contra un impuesto determinado. También se pueden clasificar en federales y locales según el ámbito de competencia de la autoridad que los otorgue.

José Rafael Robles Díaz explica que: "Los estímulos fiscales constituyen una categoría de un conjunto de medidas por las que el Estado facilita la actividad económica de los particulares en beneficio de la economía del país. Se caracterizan por tener naturaleza tributaria. Esta modalidad de la

actividad estatal nos pone en contacto con la idea del fomento incluida en la clasificación tripartita de las formas en que se manifiesta la acción del Estado, junto con el servicio público y la policía.”⁵⁵

Sigue diciendo el autor: “Los incentivos fiscales constituyen, como ya dijimos, uno de los instrumentos económicos de fomento, precisamente por la ventaja patrimonial que reportan al sujeto beneficiado, en este caso un causante a quien se le exime parcial o totalmente de sus consecuencias fiscales, en razón del interés público que anima la voluntaria adopción, por su parte, de ciertas conductas que el Estado le propone y que implica, en última instancia una actitud de solidaridad social.”⁵⁶

Hugo Rangel Couto, comenta acerca de los estímulos fiscales lo siguiente: “Conceder exenciones fiscales totales o parciales es un procedimiento al que el Estado mexicano ha acudido en varias ocasiones y en ellas a sido un sacrificio para el erario porque ha dejado de percibir ingresos. Es claro que se conceden a cambio de que el presunto causante haga algo, cumpla con una condición que sirva de base para recibir el beneficio que constituye entonces un estímulo para el particular que es así empujado a ejecutar actos que contribuyen al desenvolvimiento económico o social o ambos.”⁵⁷

Así las cosas, se entiende por incentivos o estímulos fiscales a todos aquellos instrumentos jurídicos y económicos que puede emitir el gobierno en las tres esferas de poder (federal, estatal y municipal), con el objeto de otorgar un beneficio generalmente de carácter económico, a los contribuyentes, para poder obtener de estos una conducta específica que normalmente trascienda en un beneficio económico social.

⁵⁵ Robles Díaz José Rafael, *Aspectos Jurídicos de la Planeación en México*, Secretaría de Programación y Presupuesto, Editorial Porrúa, México 1981, Primera Edición, pág. 368.

⁵⁶ Idem., pág. 368

En cuanto que los incentivos o estímulos fiscales, son desviaciones de la estructura impositiva, destinadas a favorecer a una industria o actividad determinada en todo el país o en una región en especial, que afectan a los ingresos públicos por la renuncia total o parcial, a recaudar un impuesto y representan, por otra parte, gastos gubernamentales efectuados por medio del sistema fiscal y no por subvenciones o préstamos directos u otras formas de asistencia del gobierno.

El carácter híbrido de los incentivos o estímulos fiscales, es lo que a dado lugar a que en la doctrina sea denominado como exención o subsidio con fines parafiscales y dicha exención o subsidio deja de ser un instrumento de promoción fiscal, para transformarse en un instrumento de política económica social.

Jack Heller y Kenneth M. Kauffman, explican: "En algunos países los incentivos fiscales representan el mayor esfuerzo legislativo emprendido hasta ahora para acelerar el desarrollo; en muchos otros, representan sólo una de las muchas medidas adoptadas con éste propósito. Estos subsidios fiscales pueden asumir varias formas. Las más comunes consisten en exenciones parciales o totales, generalmente por un periodo limitado, de uno o varios impuestos y deducciones especiales para depreciación acelerada o reinversión, en el impuesto sobre la renta de sociedades o individuos. Sin embargo, el aspecto más importante de los incentivos fiscales reside en su utilización como medio para lograr los objetivos asociados con las actividades manufactureras. Uno de estos objetivos puede ser el estimular la inversión en actividades manufactureras concretas de especial importancia económica o social, como por ejemplo empresas que producen máquinas, herramientas, sustitutos de importación, bienes de exportación; o empresas que empleen o adiestren un gran número de trabajadores. Como quiera que

⁵⁷ Rangel Couto Hugo, Derecho Económico, Editorial Porua, Cuarta Edición, México, 1986, pág. 102.

la mayoría de las legislaciones sobre incentivos fiscales tienen el propósito de promover inversiones mayores en las actividades manufactureras de especial importancia para el desarrollo.”⁵⁸

Se dice que mientras la política fiscal busca aumentar la recaudación, eliminar diferencias injustas en la distribución de la carga fiscal y modernizar y fortalecer la administración fiscal, la emisión de una ley o decreto que establezca incentivos o estímulos fiscales busca lo contrario. Es decir, ésta clase de ordenamientos jurídicos reducen los ingresos del Estado, introducen diversas diferencias en la carga tributaria entre los contribuyentes en igualdad de circunstancias y en consecuencia dificultan la administración fiscal. A pesar de ello, éste esquema de fomento se basa en la idea de que las ventajas económico sociales que provocan los incentivos o estímulos fiscales son mayores que sus desventajas. En esencia, con base en los incentivos fiscales se fomenta la inversión industrial tanto de nacionales como extranjeros, para llevar a cabo actividades que sin la existencia de dichos incentivos no se hubieran realizado.

Los incentivos o estímulos fiscales pueden quedar comprendidos sustantiva y administrativamente dentro de la legislación impositiva existente como por ejemplo en la Ley Aduanera, en la Ley del Impuesto al Valor Agregado y en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, es decir, estos incentivos o estímulos fiscales quedan establecidos directamente en un precepto de la ley, en donde se describe la hipótesis que el sujeto debe de cumplir para obtener los beneficios que otorga el incentivo o estímulo fiscal. También pueden promulgarse a través de leyes o decretos independientes, que regularmente son expedidos por el Poder Ejecutivo Federal en ejercicio de la facultad reglamentaria que se establece en el artículo 89 fracción I de

⁵⁸ Heller Jack y Kauffman Kenneth, *Incentivos Fiscales para el Desarrollo Industrial*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México 1965, Primera Edición, Pág. 2 y siguientes.

nuestra constitución y en el artículo 131 del mismo ordenamiento en materia de comercio exterior y en materia fiscal en el artículo 39 fracciones I y III del Código Fiscal de la Federación, los cuales son administrados por organismos independientes de la autoridad fiscal, como el caso de la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial) que controla diversos estímulos otorgados en leyes o decretos independientes, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los incentivos que directamente se otorgan en la legislación impositiva, es decir, aquellos que en forma directa el legislador los establece en el articulado de la propia Ley que establece la contribución correspondiente, tienen como característica que el otorgamiento de los beneficios fiscales especiales no queden bajo la facultad discrecional de los administradores, ya que claramente en la norma se establecen cuales son los supuestos en que los contribuyentes pueden obtener determinado beneficio y sin necesidad de iniciar procedimiento alguno para hacer efectivo dicho incentivo o estímulo fiscal, mientras que los incentivos otorgados a través de una ley o decreto independiente y expedidos por el Poder Ejecutivo Federal, se caracterizan por la discrecionalidad con que pueden actuar los gobernantes o administradores para el otorgamiento de los beneficios estipulados. Además el sujeto tiene que solicitar previamente a la autoridad su autorización. Estos incentivos o estímulos fiscales se sustentan en la política económico fiscal y generalmente se otorgan a los sectores que pronostican una mayor participación en el desarrollo industrial. De tal forma que, el contribuyente que presuntamente se considere acreedor a dichos beneficios establecidos, podrá presentar previamente su solicitud de autorización a través de un procedimiento sometido a la consideración de la autoridad, para poder hacer efectivos los incentivos o estímulos fiscales promulgados.

Es claro que, la ventaja que se tiene con un esquema de incentivos o estímulos fiscales selectivo, es la flexibilidad en la selección de los contribuyentes a quienes favorecerán los estímulos, de acuerdo con los objetivos plasmados en la política económica del Estado, así mismo, permite que el tipo y monto de los incentivos se adapten a las necesidades particulares del contribuyente beneficiado. Este sistema parece ser más equitativo y justo, porque permite que se seleccionen cuidadosamente a los contribuyentes que presuntamente pueden ser acreedores al beneficio establecido en el incentivo correspondiente, ya que por otro lado, en los incentivos establecidos automáticamente por la ley tributaria, se pueden otorgar beneficios de manera indiscriminada.

Sin embargo, en mi opinión, dentro de estas supuestas ventajas se establece una injusticia tributaria, en virtud de que en los sistemas de incentivos o estímulos fiscales selectivos, generalmente existe arbitrariedad de parte de la autoridad administrativa en el otorgamiento de los beneficios del incentivo, de tal forma que no existe un criterio claramente determinado para la obtención de los mismos, dejando en consecuencia en estado de desigualdad a diversos contribuyentes que en igualdad de circunstancias, califican dentro del supuesto jurídico establecido en la norma jurídica que pronuncia el incentivo o estímulo fiscal.

Las características generales de los incentivos fiscales son las siguientes:

- a) Los incentivos fiscales pueden revestir la categoría de exención o subsidio de un impuesto el cual puede ser parcial o total y selectivo. Precisamente la selectividad realizada por la autoridad, es la característica de la exención de impuestos y a su vez se requiere del uso de una disposición especial. Otra característica de

las exenciones fiscales o subsidios consiste en la temporalidad de la misma, es decir, regularmente son por tiempo limitado. En el caso de las exenciones de los impuestos al comercio exterior, normalmente se otorgan por tiempo indefinido y al 100 % a los contribuyentes acreedores al beneficio.

- b) También se establecen subsidios, generalmente bajo el impuesto sobre la renta o sobre las utilidades, que reducen los costos de inversión a través de beneficios de reinversión o depreciación, en éste caso normalmente se fomenta la reinversión de utilidades a través de la adquisición de activos que serán depreciados aceleradamente, con el objeto de deducir de su ingreso en el año de la adquisición o en cualquier otro año, dejando en algunos casos, al contribuyente la libertad de elegir el porcentaje del costo del activo que se vaya a deducir.

Regularmente los incentivos fiscales se pueden manifestar a través de disposiciones administrativas, sin embargo, independientemente de donde se manifiesten, se pueden encontrar tres características que los identifican.

La primera consiste en la determinación de las actividades que se busca fomentar y que sean consideradas importantes para el desarrollo económico social. Aquí es en donde se limita el alcance de las empresas que efectivamente requieren del estímulo y lo que pretenden es limitar el otorgamiento de beneficios a empresas que han tenido una actuación generalmente satisfactoria y se pretende evitar que se proporcionen beneficios innecesarios a aquellas empresas que han logrado atraer un nivel satisfactorio de inversión sin necesidad del estímulo fiscal, así mismo, se desea beneficiar sólo a aquellas empresas o actividades que sean consideradas como viables o que se pueda demostrar su futuro crecimiento.

La segunda es que las empresas o actividades que reciben el beneficio se ajusten a las normas de competitividad internacional, deseables de actuación, es decir actuar como la administración espera que se actúe gracias al incentivo.

La tercera y última consiste en toda la serie de requerimientos administrativos en el procedimiento y que deben observar las empresas para obtener o seguir obteniendo los beneficios respectivos. Es decir, aquí se tienen que cumplir con una serie de exigencias administrativas, de información y de procedimiento. Entre estas exigencias se encuentran las disposiciones que designan la forma, el momento y el lugar en que las empresas que buscan la obtención de los beneficios que la ley o decreto otorga deben presentar una solicitud con información complementaria anexa, como por ejemplo información referente a las ventas totales de la empresa del año inmediato anterior, copia de la última declaración anual de impuestos, escritura constitutiva, estados financieros de la empresa; con el objeto de acreditar a la autoridad que se cumplen con los requisitos para obtener el beneficio del incentivo o estímulo fiscal. Adicionalmente, las disposiciones que otorgan estímulos fiscales establecen diversas obligaciones para los sujetos beneficiados, como pueden ser el control y registro de las operaciones de la empresa que son beneficiadas por el estímulo, de las que no lo son, así como presentar informes y en algunos casos permitir revisiones periódicas de parte de las autoridades fiscales. Este es un punto decisivo para los contribuyentes, ya que muchas veces prefieren no obtener ningún tipo de beneficios para no someterse a revisiones y llevar controles que en algunos casos generan problemas. Se puede citar como ejemplo de esta situación, el caso de las importaciones temporales de diversas mercancías libres o exentas de impuestos, con la finalidad de que las mismas se elaboren, transformen o reparen y sean retornadas al extranjero, en donde la autoridad aduanera normalmente se encuentra al

acecho llevando a cabo visitas de verificación al importador beneficiado por éste estímulo, con el objeto de vigilar que las mercancías estén registradas en un control de inventarios que identifique las mercancías nacionales de las importadas, además de verificar que las mercancías de importación temporal, que en consecuencia entraron al país exentas de impuestos, se destinen efectivamente a la elaboración, transformación o reparación y que se retornen al extranjero después de estos procesos, ya que de no retornarse, se tendrán que pagar los impuestos correspondientes como en la importación definitiva.

Dentro de los inconvenientes en los ordenamientos jurídicos de incentivos o estímulos fiscales, se encuentran que, normalmente las exenciones fiscales como incentivo o estímulo, no son un instrumento de fácil administración, ni por parte del contribuyente beneficiado y tampoco por la autoridad que otorga el estímulo, porque en el primer caso, es muy común que para poder obtener el beneficio establecido en el incentivo, se requieren un serie de cargas administrativas y de ciertos controles que a la larga son más costosos que simplemente no obtener los beneficios y en consecuencia desalienta a la industria, en el segundo caso, la autoridad tiene que establecer las políticas para determinar que contribuyentes son los que pueden calificar en el otorgamiento de los incentivos o estímulos fiscales, además de la distracción de su función principal y de sus funcionarios para atender estas particularidades. Otro problema que surge es el buscar una aplicación estricta de la ley del incentivo, ya que ésta también impondría una obligación difícilmente de cumplir por parte de los contribuyentes beneficiados. Y por último en algunos países como el nuestro existe la ironía nacional sobre el hecho de que las exenciones o subsidios fiscales proporcionan una oportunidad para ampliar el alcance de la exención y por lo tanto puede presentar oportunidades inmejorables de evadir impuestos.

En este sentido Jack Heller y Kenneth M. Kauffman, explican esta situación: "Los incentivos fiscales sólo son una faceta del intrincado problema de estimular el desarrollo económico, éste supuesto también requiere que los servicios administrativos estén disponibles para coordinar las disposiciones de incentivos con otras medidas de desarrollo, además para moldear los incentivos a necesidades y objetivos de desarrollo que cambian continuamente."⁵⁹

Así las cosas, sigue diciendo el autor, "La promulgación de un dictamen o ley de incentivos impositivos se basa en el supuesto de que la reducción de impuestos producirán un aumento en las inversiones por parte de los contribuyentes beneficiados. Se supone que la reducción de impuestos a contribuyentes seleccionados de acuerdo con su participación en el desarrollo nacional, conducirá a un aumento de la inversión en las actividades de estos contribuyentes."⁶⁰

En este sentido, la adopción de los incentivos o estímulos fiscales requiere, necesariamente un sacrificio del ingreso del gobierno y de la justicia tributaria, además de requerir para su administración, de la desviación de personal técnico y administrativo de otras actividades esenciales del gobierno. Dentro de las consecuencias administrativas que generan los incentivos fiscales se encuentran la necesidad de contar con personal altamente competente y a menudo numeroso de administradores, contadores, abogados, ingenieros y otros especialistas que para poder ejecutar la ley de incentivos fiscales se requieren, generando desviación de recursos que bien podrían ocuparse en algunas otras actividades esenciales.

⁵⁹ Heller Jack y Kauffman Kenneth, op. cit. pág. 86.

⁶⁰ Idem, pág. 89.

En el aspecto de la equidad en la imposición, significa que los contribuyentes que se encuentran en situaciones limitadas por lo que respecta a su ingreso, deben sobrellevar las mismas cargas fiscales y que el contribuyente con mayor ingreso debe pagar el impuesto superior. Es decir, que la equidad fiscal, se refiere a la igualdad de las cargas fiscales para contribuyentes que se ubiquen dentro del mismo supuesto jurídico y en que la carga se distribuya de acuerdo con la capacidad de pago de cada uno de ellos. En caso contrario, la exención arbitraria del impuesto a un grupo de contribuyentes significa que otros que no disfrutan de esta exención deben soportar una carga mayor. La injusticia de esta situación aumenta con mayores niveles de impuestos y las disparidades entre las cargas fiscales de estos contribuyentes se elevan. Por lo que, cuando los incentivos fiscales tengan el suficiente mérito como una medida económica, la elección entre objetivos económicos y de equidad está clara, así mismo, si no hay la suficiente fundamentación económica para la creación de los incentivos, no hay razón para la existencia de diferencias en las cargas fiscales de los contribuyentes de nuestro país.

Desde luego que la consecuencia de los estímulos o incentivos fiscales en materia de ingresos del gobierno es que estos se ven disminuidos pero se prefiere este sacrificio fiscal, con el objeto de fomentar mayor inversión en el sector industrial, que en consecuencia genere y fomente un mayor desarrollo económico del país. Es decir el país sacrifica parte de sus ingresos a cambio de los resultados que le otorga el establecimiento de incentivos o estímulos fiscales en actividades que el gobierno considera esenciales para el desarrollo económico.

1.1. Exenciones o Subsidios Fiscales.

Como ya se comento en el apartado anterior, regularmente los incentivos o estímulos fiscales se manifiestan bajo el sistema de exenciones de impuestos o mejor llamados subsidios.

Las exenciones de impuestos son mejor llamadas como subsidios, ya que expresamente el primer párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe las exenciones de impuestos.

Dicho párrafo establece: "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes."

Por otro lado, dicha prohibición es permitida por el último párrafo del mismo artículo, lo que implica una contradicción al establecer que: "Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta."

Lo anterior ha generado controversia en determinar si la exención de impuestos es constitucional o inconstitucional.

Partiendo de la idea de que los impuestos deben ser generales, es decir, que todas las personas deben pagar impuestos o que nadie debe estar exento de la obligación de pago, la exención es inconstitucional. Sin embargo, esta prohibición no es absoluta, lo cual quiere decir que pueden existir determinadas exenciones consideradas constitucionales, ya que la exención de impuestos debe interpretarse a la luz de la capacidad contributiva de las personas, es decir, los que tengan capacidad para contribuir pagarán impuestos y los que carezcan de esta capacidad estarán

exentos. Tampoco se debe considerar en la generalidad del pago de los impuestos, el pagar todos y cada uno de los impuestos establecidos, porque hay algunos que son pagados sólo por determinadas personas y otros que son a cargo de otras. La regla general es que todo aquel que tenga capacidad contributiva y se coloque dentro del supuesto jurídico establecido en la ley pague impuestos.

Existen diversos casos especiales de exención de impuestos, como es cuando existe un mínimo de necesidad o de existencia indispensable para que una persona pueda subsistir, como es el caso del artículo 123 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exentando de todo gravamen el salario mínimo. Es decir, aquel trabajador que tenga ingresos equivalentes al salario mínimo, estará exento del pago de impuestos. En este caso, es constitucional esta exención, ya que propiamente no existe una exención de impuestos como tal, sino que en atención a la capacidad contributiva de este sujeto, simplemente no se genera ningún impuesto, es decir, no tiene obligación de pagar impuestos quien no tiene capacidad para ello. Por eso, el trabajador con ingresos equivalentes al salario mínimo, no puede estar obligado al pago de impuestos. La capacidad contributiva empieza por encima de la cantidad que se considera indispensable para que el hombre subsista. Por lo tanto, cuando la ley exceptúa de impuestos ciertos mínimos, propiamente no está concediendo una exención, sino reconociendo el límite a partir del cual empieza la obligación de pagar impuestos. No se puede exentar el pago de impuestos, cuando no hay obligación de contribuir.

En el caso de las exenciones que se otorgan a ciertas categorías de personas que tiene la capacidad contributiva u obligación de pago de impuestos, como aquellas que se conceden a las empresas nuevas, a las altamente exportadoras o a las que generen fuentes de empleo mediante la

inversión de nuevos capitales, se sustentan en la tesis de fomentar el desarrollo industrial, que tiene por objeto lograr beneficios económico sociales para el Estado. En este caso, si se consideran inconstitucionales este tipo de exenciones de impuestos, ya que rompen con el principio de generalidad ya comentado. Por esta razón, el término de exención es incorrecto, en su lugar debería ser usado el término de subsidio, porque los subsidios sí se encuentran permitidos por el último párrafo del artículo 28 constitucional siempre que sean generales, temporales y sean otorgados a empresas o industrias que realicen actividades consideradas como prioritarias.

En conclusión, en los casos donde se establecen exenciones de impuestos, de acuerdo con nuestro derecho positivo mexicano, se viola el principio de generalidad, ya que están prohibidas las exenciones de impuestos, por lo que, si la finalidad es fomentar alguna actividad considerada como prioritaria para el desarrollo económico del Estado y que tenga por objeto proporcionar un beneficio económico social al mismo, se deberán establecer subsidios generales y temporales y no como exenciones. Es por esto que, las exenciones de impuestos deberían mejor llamarse o tomar la forma de subsidios, para que no se presten a confusión y debate alguno.

A pesar de lo anterior, la mayoría de los autores identifican a los subsidios como exención de impuestos, por lo que en lo sucesivo al referirnos a las exenciones de impuestos se entenderá implícitamente el concepto de subsidios.

Es muy común que en nuestro país, tanto el Poder Ejecutivo Federal, así como el Poder Legislativo Federal, establecen una serie de disposiciones o normas jurídicas fiscales de carácter general, en donde liberan de la carga

tributaria a determinados contribuyentes por un tiempo determinado, generalmente con el objeto de esperar de ellos la realización de una conducta previamente establecida, cuyo objetivo sea provocar mayor crecimiento económico. Esta liberación de la carga tributaria recibe el nombre de exención de impuestos.

El maestro Emilio Margáin Manautou dice que: "La exención de pago de la obligación tributaria es un privilegio creado por razones de equidad, conveniencia o política económica. De equidad, por cuanto aquéllos que ya cubren un gravamen, es justo que no paguen otro, por lo que se les exime del nuevo a fin de dejarlos en situación de igualdad, aquí diríamos económica, frente a los contribuyentes que no causan los dos. De conveniencia, porque en los llamados gravámenes sobre los consumos el pagador, es salvo raras excepciones, el consumidor, el comprador de la mercancía o el usuario del servicio, por lo que es necesario eximir de impuestos el consumo de artículos o de servicios considerados de primera necesidad, a fin de no encarecer el costo de la vida. De política económica, cuando se desea incrementar el desarrollo de ciertas industrias, consideradas como nuevas o necesarias. Entonces, define a la exención como una figura jurídica tributaria en virtud de la cual se eliminan de la regla general de causación, ciertos hechos o situaciones imposables, por razones de equidad, de conveniencia o política económica"⁶¹

Así el autor antes referido, caracteriza a las exenciones de la siguiente forma:

- a) Por ser un privilegio que se otorga al sujeto pasivo de un tributo. Debe estar expresamente establecida en la ley y su interpretación deber ser categóricamente estricta, es decir, debe estarse

⁶¹ Citado por Rodríguez Lobato Raúl, Derecho Fiscal, Editorial Harla, Segunda Edición, México 1986, pág. 159 y siguientes.

exactamente a los términos en que fue creada la exención, sin ampliarla o restringirla, ni aplicarla por analogía o mayoría de razón.

- b) La aplicación de la exención es para el futuro. Sería indebido y causa de inseguridad jurídica que el particular pretendiera darle efectos retroactivos para favorecer situaciones anteriores al establecimiento de ella. En este punto vale la pena comentar, que a pesar de que la mayoría de los autores consideran que la exención fiscal es para el futuro, en lo personal creo que también se puede aplicar para el pasado, ya que del análisis del primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dice: "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna", se interpreta a contrario sensu que cuando la retroactividad de la ley es en beneficio de persona alguna, se puede otorgar la exención fiscal al pasado. Ésta situación es muy evidente cuando el gobierno emite leyes, decretos o acuerdos en los que se establecen exenciones de determinadas contribuciones, por actos que se realizaron con antelación a la promulgación de la ley o decreto, con el objeto de que los sujetos regularicen y se pongan al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.
- c) La exención es temporal y personal. Es temporal porque sólo subsiste mientras no se modifique o suprima la disposición que la decreta y personal porque únicamente favorece al sujeto pasivo previsto en esa hipótesis legal.

Las exenciones o subsidios fiscales suelen clasificarse en objetivas, subjetivas, permanentes, transitorias, absolutas, relativas, constitucionales, económicas, distributivas y con fines sociales.

Objetivas. Son aquellas exenciones o subsidios que se otorgan de acuerdo con las cualidades y características del objeto al que le aplica el gravamen, por ejemplo los artículos necesarios para la subsistencia humana, denominados de primera necesidad.

Sergio Francisco de la Garza, explica que las exenciones objetivas: "Son hechos que entran en la definición legal del supuesto de la imposición, o sea, del hecho imponible, y que el legislador excluye de la imposición."

"Las exenciones objetivas pueden ser de distintas categorías.

- a) Las que se establecen porque la magnitud o el valor del hecho imponible quedan de bajo de un cierto límite, lo que produce una insignificancia económica. Por ejemplo, la exención de pago de impuestos de los trabajadores con salario mínimo.
- b) Con las exenciones se intenta lograr una aplicación más equitativa del impuesto. Por ejemplo, la exención de impuestos a productos considerados de primera necesidad. Por ejemplo, el artículo 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado aplica la tasa 0% a los valores, cuando se realizan actos o actividades de enajenación de medicinas, alimentos, fertilizantes, plaguicidas destinados a la agricultura o ganadería, etc., y en general los consumos de las clases sociales más débiles económicamente.
- c) Existen otras exenciones objetivas, impropias, que resultan del sistema que a veces sigue el legislador al definir en forma negativa los hechos imponibles, o sea, el legislador excluye de la imposición determinadas circunstancias, no para exceptuarlas, sino para definir en forma negativa cuáles son los hechos sometidos al impuesto; persiguen como única finalidad el alcanzar una delimitación más precisa del presupuesto." Es decir, sirven para

identificar con mayor claridad a los sujetos del impuesto y el hecho imponible de la relación jurídico tributaria.

Termina diciendo el autor que: "Por consecuencia, los elementos de la exención son tres: a) La hipótesis legal que lo ampara; b) El impuesto para que nazca la obligación, y c) La liberación de la deuda como consecuencia del hecho impeditivo."⁶²

Subjetivas. Esta clase de exenciones o subsidios son las que atienden a la calidad de las personas, como es el caso de las representaciones diplomáticas en nuestro país. Dice Sergio Francisco de la Garza: "Para Jarach, exenciones subjetivas son aquellas en que determinados hechos imposables se atribuyen a sujetos que resultaría contribuyentes, pero, por su naturaleza especial, y atendiendo a fines de diferente índole, como de fomento, de favorecimiento, etc., quedan exentos de impuestos".⁶³

Es decir, las exenciones subjetivas son aquellas en que el sujeto obligado a enterar un determinado impuesto, no lo hace por encontrarse en una situación de privilegio que lo exenta de dicha carga tributaria.

Permanentes. Las exenciones permanentes son las que existen mientras no se modifique la ley o decreto que las crea, es decir tienen una vigencia indefinida y operan directamente sin necesidad de que la autoridad intervenga en la fijación de las políticas para otorgar a los contribuyentes el privilegio o exención estipulada. Estas exenciones las llama Sergio Francisco de la Garza, como exenciones automáticas, "en el sentido de que se

⁶² Garza Sergio Francisco de la, *Derecho Financiero Mexicano*, Editorial Porrúa, Decimotava Edición, México 1994, pág. 446 y siguientes.

⁶³ Idem, pág. 513.

producen desde el momento en que se configura fácticamente la hipótesis de exención y son las que duran mientras la ley no se deroga.”⁶⁴

Transitorias. Son las que se otorgan por un tiempo o lapso determinado, por ejemplo un año o dos años. Realmente éste es el tipo de exenciones de impuestos que se otorgan con mayor frecuencia, atendiendo al principio de fomento, ya que únicamente se exenta del pago de los impuestos por un tiempo determinado, a los contribuyentes que con su conducta cooperan en el desarrollo económico nacional. Estas exenciones se establecen en el ordenamiento legal como una posibilidad y requieren de la participación e intervención de la autoridad para que a su arbitrio verifique que el contribuyente cumple con lo estipulado en el ordenamiento y le determine el tiempo que gozará de la exención. También, dentro de estas exenciones se puede condicionar al contribuyente a realizar determinada conducta para el otorgamiento de las mismas.

Constitucionales. Son las exenciones que nacen y se establecen en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por ejemplo la que se establece en el artículo 123 fracción VIII, exentando de todo gravamen al salario mínimo.

Económicas y Sociales. Se entiende por exenciones de impuestos económicas, aquellas que buscan el fomento de determinadas actividades, con el objeto de propiciar el desarrollo económico del país. Y por exenciones de índole social, aquellas que se otorgan con la finalidad de estimular el desarrollo cultural de una población, a través de avances tecnológicos, artísticos, deportivos, etc.

⁶⁴ Idem, pág. 448.

Mucho se ha discutido respecto de la constitucionalidad de las exenciones fiscales, ya que el propio texto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que: "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes."

En tal sentido diversos autores se han manifestado al respecto:

El maestro Gabino Fraga explica que: "Esta prohibición contenida en el precepto transcrito indudablemente que no puede referirse a aquellos casos en los cuales se libera a una clase de determinada de individuos o de actividades del pago de los impuestos, pues la proporcionalidad y la equidad del impuesto exige que se reconozca la desigualdad de condiciones que hay entre los individuos, no significando la proporcionalidad en el impuesto la universalidad de su pago, sino como dice Vallarta, su relación con los capitales que afecta. Por tanto, es indudable que cuando por vía de disposición general se eximen capitales que están abajo de cierto mínimo en el cual empieza a cobrarse el impuesto, no se viola la prohibición constitucional, pues en dicho caso no se concede una protección individual que venga a romper la igualdad entre los particulares ni a obstruir el libre juego de las leyes económicas sobre la concurrencia. En dicho caso, la exención tiene un carácter de generalidad, que hace que gocen de ella todos aquellos que reúnan las condiciones legales."

"De aquí se desprende que lo que la Constitución prohíbe es la exención para un caso individual, es decir, que se sustraiga a un caso particular de una regla general creada de antemano. En tal ocurrencia, si existe una verdadera desigualdad entre los sujetos del impuesto, se crea una

protección en favor del individuo exento y se le coloca en una situación de superioridad en la lucha económica.”⁶⁵

Para Ernesto Flores Zavala, la interpretación del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la siguiente:

“La interpretación que podemos llamar tradicional, es en el sentido de que se prohíbe la exención de impuestos concedida a título individual, pero no las que se otorgan por medio de disposiciones de carácter general.”⁶⁶

La Suprema Corte dijo: “La prohibición que contiene el artículo 28 constitucional, no puede referirse más que a los casos en que se trata de favorecer intereses de determinada o determinadas personas, estableciendo un verdadero privilegio, no cuando, por razones de interés social o económico, se exceptúa de pagar impuestos a toda una categoría de personas por medio de leyes que contienen un carácter general” (tomo XVI, pág. 451, *Prontuario*, tomo VIII, pág. 88).

En la jurisprudencia número 55, visible en el apéndice 1917-1975. Primera parte. Pleno. La Suprema Corte dijo: “Interpretando en forma sistemática el artículo 28 constitucional y el artículo 13 de su Reglamento, se obtiene la conclusión de que la prohibición contenida en el primero de ellos, respecto de la exención de impuestos, debe entenderse en el sentido de que ésta se prohíbe cuando tiende a favorecer intereses de determinada o determinadas personas y no cuando la exención de impuestos se concede, considerando situaciones objetivas en que se reflejan intereses sociales o económicos en favor de categorías determinadas de sujetos.”

⁶⁵ Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México 1997, Trigésima sexta Edición, pág. 324.

⁶⁶ Flores Zavala Ernesto, *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*, Editorial Porrúa, México 1993, Trigésima Edición, pág. 195.

Termina diciendo el autor que: "Creemos que esta interpretación es incorrecta, porque la prohibición constitucional es terminante y no permite hacer distinciones. Así lo reconoció la Suprema Corte en sus primeros fallos. Por otra parte, los preceptos constitucionales deben relacionarse, para su interpretación, unos con otros y al admitirse la posibilidad de las exenciones de impuestos, aún cuando sean de carácter general, se rompe el principio de generalidad de los impuestos que forma parte del de justicia, que exige otro de los preceptos de la propia Constitución (art. 31, frac. IV). Así pues, debemos interpretar el texto constitucional en el sentido de que está prohibida en términos absolutos, la exención de impuestos. Cuando el Estado pretenda ayudar a determinadas categorías de individuos, debe emplear con base en lo estipulado en los artículos 28 último párrafo y 39 fracciones I y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Fiscal de la Federación respectivamente, la forma de subsidio que presenta la ventaja de que puede ser graduado o regulado, de acuerdo con las necesidades y criterio que normen la ayuda."⁶⁷

Al respecto Sergio Francisco de la Garza se ha manifestado diciendo que : "No existe discusión respecto de aquellas exenciones, subjetivas u objetivas, por virtud de las cuales se delimita el elemento subjetivo de la relación tributaria. Por ejemplo, cuando la LISR (Ley del Impuesto Sobre la Renta) establece que están exentas de dicho impuesto las cámaras de comercio o de industria; o cuando las LISIM (Antigua Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles) dispone que no están los ingresos procedentes de ventas de maíz, de frijol, o de otros artículos de consumo necesario. En todos estos casos el significado de esas exenciones es delimitar el campo de aplicación subjetivo u objetivo de cada tributo, o bien reconocer la falta de poder fiscal respecto a quienes carecen de capacidad contributiva o se encuentran fuera de su alcance (como sucede cuando se reconocen

⁶⁷ Idem, pág. 195 y 196.

exenciones a favor de las naciones extranjeras o sus representantes diplomáticos). En todos estos casos no existe exención de impuestos en el sentido que lo ha interpretado, como prohibida, la Suprema Corte de Justicia de la Nación; “la exención de impuestos supone la concesión gratuita.” (Jurisprudencia número 88)

“En lo que toca a las exenciones que un tiempo fueron concedidas a las sociedades cooperativas, indudablemente están afectadas de inconstitucionalidad, pues significa una prerrogativa desigual e indebida en favor de una determinada forma de organización comercial.”

Sobre las industrias nuevas o necesarias dice: “Nosotros estimamos también que son constitucionales estas exenciones, pues el espíritu del Constituyente fue indudablemente prohibir las prerrogativas o privilegios indebidos, que introducían desigualdades en los ciudadanos, pero no prohíbe proteger a aquellas industrias que realizan un esfuerzo para lograr el desarrollo económico del país, en el que todos tenemos interés y del que todos los ciudadanos derivamos beneficios indirectos.”⁶⁸

En mi opinión, las exenciones fiscales no son inconstitucionales siempre que se emitan por medio de disposiciones de carácter general y con la denominación de subsidios, ya que si se otorgan a título particular, si son inconstitucionales violando el artículo 28 de nuestra constitución, a ello hay que adicionar la condicionante de que las exenciones, mejor llamados subsidios tengan por finalidad beneficiar al desarrollo económico del país. Es decir, mientras el subsidio sea general y busque un beneficio económico social para el país, se justifica la existencia del mismo. En este sentido, la propia Constitución establece en el último párrafo del artículo 28 que: “Se

⁶⁸ Garza Sergio Francisco de la, op. cit. pág. 311 y 312.

podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la nación.”

1.2. Impuestos al Comercio Exterior.

El Diccionario Jurídico Mexicano, dice que los impuestos al comercio exterior son aquellos ingresos que: “Percibe el Estado por la importación o exportación de mercancías de territorio nacional. La causación de estos impuestos ha tratado de justificarse de muy diversas formas: El Estado realiza un acto de soberanía: asegura el tránsito de mercancías por territorio nacional; permite su comercialización; vela por el derecho de propiedad, protege a la industria nacional así como el desarrollo de ciertas actividades; es un ingreso que el Estado percibe para cubrir el gasto público, etc. Se puede señalar que el propósito esencial de los impuestos comentados, no es fiscal, su aspecto principal es económico, social, de salud pública, entre otros más.”⁶⁹

Internacionalmente se les conoce a los impuestos al comercio exterior como impuestos aduaneros.

Fernández Lalanne dice que: “Son tributos o gravámenes aduaneros los derechos o impuestos y las tasas que el fisco nacional exige coactivamente de los obligados a su pago, como consecuencia de la importación o exportación de mercaderías a través de las fronteras del país, o por la prestación de servicios.”⁷⁰

⁶⁹ Ramírez Gutiérrez José Othón, artículo “Impuesto al Comercio Exterior” en el *Diccionario Jurídico Mexicano*, dirigido por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, México, Sexta Edición 1993, pág. 1639.

⁷⁰ Fernández Lalanne Pedro, *Derecho Aduanero*, Ediciones Roque Depalma, Argentina 1966, pág. 288.

El tratadista italiano Archille Cutrera define al impuesto de aduanas “como un pago en dinero debido al Estado por todo aquel que transporta, hacia un lado u otro de la frontera, una mercancía sometida a derecho y destinada a ser consumida en el interior o en el exterior del territorio aduanero del Estado.”⁷¹

En nuestro País, los impuestos al comercio exterior nacen con fundamento en lo estipulado por los artículos 31 fracción IV, 73 fracción XXIX y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en las Leyes de la Tarifa del Impuesto General de Importación y Exportación, donde se regulan cada uno de los impuestos de importación y exportación respectivamente.

El artículo 51 de la Ley Aduanera establece que: “Se causarán los siguientes impuestos al comercio exterior:

- I. General de Importación, conforme a la tarifa de la ley respectiva.
- II. General de exportación, conforme a la tarifa de la ley respectiva.

Así pues, se entiende por impuestos al comercio exterior, una prestación en dinero que establece el Estado de conformidad con las leyes respectivas, de carácter obligatorio y a cargo de las personas físicas o morales que introduzcan o extraigan del territorio nacional mercancías que tengan como objeto ser consumidas dentro del territorio nacional para el caso de la importación y fuera de dicho territorio en el caso de exportación.

⁷¹ Ory y Aranaz Juan Carlos de, artículo “Impuesto de Aduanas” en la *Nueva Enciclopedia Jurídica*, dirigida por Carlos E. Mascareñas, Editorial Francisco Seix, Barcelona 1985, t. XI, pág.517.

A mayor abundamiento, Máximo Carvajal explica que: "Los elementos constitutivos de la obligación aduanera son los siguientes:

Se entiende por obligación aduanera, al vínculo jurídico que se da entre el ente público (Estado) como sujeto activo y el contribuyente como sujeto pasivo, que tiene como objeto el pago en dinero que debe de hacer el segundo al primero, por la introducción o extracción de mercancías al territorio nacional.

- I. El sujeto activo, es el Estado ya que es el que impone la obligación tributaria aduanera y exige el cumplimiento de ella, percibiendo la contribución. En nuestro sistema jurídico el Estado también puede tener la categoría de sujeto pasivo.
- II. El sujeto pasivo, es la persona física o moral que jurídicamente debe pagar la deuda tributaria por haberse colocado dentro de los supuestos de la norma aduanera, figurando en las facturas, pedimentos, declaraciones y en términos generales, en documentos aduaneros con esa categoría.
- III. Hecho generador, es el momento en que nace la obligación tributaria. Existen dos criterios para fijarlo:
 - a) Criterio político geográfico, consiste en el paso de las mercancías a través de las fronteras aduaneras; en la importación será cuando se introduzcan las mercancías extranjeras al territorio aduanero; en la exportación, es la salida de las mercancías nacionales o nacionalizadas del territorio aduanero.
 - b) Criterio económico, es cuando se da la intención integradora, es decir, en la importación, aquella que tiene como objetivo integrar la mercancía al consumo interno del

país; en la exportación la salida de mercancías del circuito interno del consumo del país.

- IV. El objeto del impuesto es la entrada o salida del territorio aduanero de mercancías, aclarando que además del movimiento material, se requiere que exista la declaración del sujeto pasivo señalando el régimen aduanero a que se sujetarán las mercancías con la intención integradora, así como la determinación de la cuota impositiva y de los requisitos a que estén sujetas las mercancías.
- V. Base gravable; es la cantidad sobre la que se determina el impuesto. En el impuesto de importación, será el valor de transacción o el que la Ley estime. En exportación el valor comercial de las mercancías.
- VI. Cuota, es la cantidad que debe de cubrirse de acuerdo al porcentaje del valor de la mercancía.
- VII. La obligación aduanera, consiste en el pago en dinero que el sujeto pasivo debe enterar al Estado en concepto de impuesto por la introducción o extracción de mercancías del territorio aduanero, una vez realizado el aforo y cumplido con las formalidades y requisitos necesarios." ⁷²

Los impuestos al comercio exterior se pueden clasificar de la siguiente forma:

Por su finalidad:

Fiscales. Son los impuestos al comercio exterior que tienen como objetivo obtener recursos para cubrir el gasto público.

⁷² Carvajal Contreras Máximo, Derecho Aduanero, Editorial Porrúa, México 1998, Séptima Edición, pág. 373 y siguientes.

Protectores. Con ellos se busca proteger la economía nacional, ya que con el establecimiento de ésta clase de impuestos al comercio exterior, se protege la industria, la planta productiva, su balanza comercial, etc. colocando a la industria nacional en una posición preferente, que la ayude a desarrollarse y en consecuencia poder competir internacionalmente. Es decir, se protege a la producción nacional que pueda verse afectada con la libre entrada de mercancías de procedencia extranjera que son análogas o similares a las producidas en el país.

Por su régimen aduanero:

Importación. Los que se causan por la entrada de mercancías extranjeras al territorio nacional.

Exportación. Los que se causan por la salida de mercancías nacionales o nacionalizadas del territorio nacional.

Por su tipo impositivo:

Específicos. En ellos se establece una cantidad fija a pagar por unidad, peso, medida o volumen de las mercancías.

Ad-valorem. En este tipo de impuestos al comercio exterior, se fija un porcentaje del valor de las mercancías. En tal sentido, se pueden determinar estos impuestos bajo cinco circunstancias: a) de acuerdo al valor real, que es el efectivo de compra, b) valor normal o teórico, es el valor hipotético, el que debería ser, c) valor de precios estimados, es el que el Estado determina como valor de las mercancías, d) valor comercial, es que se manifiesta en el documento comercial, es decir en la factura, e) valor de transacción, Es el que se paga por las mercancías, incluyendo los fletes y seguros.

Mixtos. Se determina en base a la combinación de los impuestos específicos y ad-valorem.

Por su origen:

Convencionales. Nacen de acuerdos o convenios bilaterales o multilaterales comerciales de carácter internacional.

Autónomos o Generales. Son determinados por la legislación interna y se aplican a la generalidad de las mercancías.

Transitorios o Estacionales. Los que se establecen por un periodo de tiempo determinado, como consecuencia de una coyuntura económica o el paso de un periodo estacional.

Por su pago:

Definitivos. Cuando las mercancías que se introduzcan o salgan del país sean consumidas o usadas.

Garantizando. Cuando las mercancías retornen al extranjero después de haber sufrido un proceso productivo complementario, de elaboración o transformación.

Suspensivos. Cuando las mercancías se depositan en almacenes generales de depósito.

En materia de exenciones de impuestos al comercio exterior la Ley Aduanera en su artículo 61, contempla que no se causen en relación con la

entrada o salida de determinadas mercancías al territorio nacional, por lo que se exentan del pago de impuestos aduaneros las siguientes mercancías:

- I. Las exentas de acuerdo con las leyes de la Tarifa del Impuesto General de Importación y Exportación y las que se importen para uso de la defensa nacional o seguridad pública.
- II. Los metales, aleaciones, materias primas que se requieran para la emisión de monedas y billetes por parte de la autoridad competente.
- III. Los vehículos destinados a servicios internacionales.
- IV. Las mercancías que sirvan de abastecimiento de los medios de transporte que efectúen servicios internacionales.
- V. Las destinadas al mantenimiento de aeronaves de empresas nacionales de aviación con servicios internacionales.
- VI. Equipajes de pasajeros en viajes internacionales.
- VII. Menajes de casa y herramientas de los inmigrantes y nacionales repatriados o deportados.
- VIII. Las que importen los habitantes de la franja fronteriza para su consumo.
- IX. Las mercancías donadas, destinadas para fines culturales de salud, sociales, que importen organismos públicos.
- X. Material didáctico que reciban los estudiantes en planteles extranjeros.
- XI. Las que remitan los gobiernos extranjeros a la Federación, estados o municipios.
- XII. Los artículos de uso personal de los extranjeros fallecidos en el país y de mexicanos cuyo deceso haya ocurrido en el extranjero.
- XIII. Las obras de arte que se destinen a colecciones de museos.
- XIV. Las destinadas a instituciones de salud pública.

- XV. Vehículos para uso personal de los discapacitados.
- XVI. Maquinaria y equipo obsoleto de antigüedad mínima de tres años, desperdicios donados por empresas Maquiladoras o con Programa de Importación Temporal.

1.3. Certificados de Devolución de Impuestos.

Del mes de marzo de 1971 al mes de abril de 1985, existió y operó el mecanismo de fomento a las exportaciones denominado "Certificados de Devolución de Impuestos" (CEDIS), los cuales consistían como su nombre lo indica en un certificado que expedía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los contribuyentes exportadores de manufacturas, previo un procedimiento en donde éstos tenían que acreditar a dicha autoridad, que se habían pagado los impuestos de importación por insumos, materias primas, partes y componentes que se utilizaban para producir mercancías destinadas a la exportación. Este certificado autorizaba la devolución de los impuestos de importación pagados, lo que podía consistir en el reembolso del importe de esos impuestos pagados o en la compensación para el pago futuro de otros impuestos a los que estuviera obligado el contribuyente.

En la actualidad este instrumento de fomento a la exportación, continua operando, bajo la denominación de Decreto que establece la Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores, denominado en ingles DRAWBACK, el cual más adelante se comentará.

2. Programas de Fomento al Comercio Exterior.

Como ya se comento en el apartado anterior, el Estado lleva acabo funciones de fomento en diversas actividades económicas que considera relevantes, a través de los incentivos o estímulos fiscales, buscando un

mayor crecimiento económico del país y por consecuencia, la generación de más y mejores industrias, que permitan crear empleos mejor remunerados.

En nuestro país, se ha considerado que el éxito para el crecimiento económico nacional, está en las actividades del comercio exterior y particularmente en las exportaciones de productos manufacturados no petroleros. A continuación realizaremos un breve análisis de los Programas de Fomento al Comercio Exterior vigentes que están operando en México..

Con motivo de la creciente participación de México en la economía y el comercio mundial, se han instrumentado una serie de normas jurídicas, dirigidas al control y fomento de las actividades de comercio internacional que buscan que el Estado mexicano, logre sus objetivos prioritarios plasmados en su política económica y comercial, mediante el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y el Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior, para tal efecto, aquí se analizarán los objetivos y la finalidad que persiguen los Programas de Fomento al Comercio Exterior, que ha implementado el gobierno para incentivar o estimular la exportación de productos manufacturados no petroleros, procurando elevar de ésta forma la competitividad internacional de la industria, así como la calidad de los procesos productivos de las diversas ramas industriales del país.

La Ley de Comercio Exterior, en su capítulo respectivo a la promoción de las exportaciones, señala que dicha promoción tendrá como objetivo incrementar la participación de los productores mexicanos en los mercados internacionales y se expresa que las actividades de promoción a las exportaciones buscarán, aprovechar los logros alcanzados en negociaciones comerciales internacionales, así como dar facilidades a todo proyecto de exportación, contribuir a resolver problemas que enfrentan las empresas para concurrir a los mercados internacionales y proporcionar de manera expedita

los servicios de apoyo del comercio exterior ya sea por el sector público o privado. (Art. 90)

El artículo 91 de la Ley antes mencionada establece que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial), en coordinación con otras autoridades, podrá establecer mediante decretos que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación, programas de promoción que se refieran a la infraestructura, capacitación, coordinación, organización, financiamiento, administración aduanera y fiscal, así como a la modernización de los mecanismos para el comercio exterior.

Así las cosas, los programas de fomento al comercio exterior, tienen como objeto general, promover las exportaciones de productos o manufacturas mexicanas no petroleras para propiciar mayor participación de los productores nacionales en el extranjero, haciéndolos más competitivos en el entorno internacional, aprovechando las ventajas otorgadas por los diversos tratados o acuerdos comerciales internacionales suscritos por México. En consecuencia, lo anterior generará mayor captación de divisas, que a su vez beneficiarán a la economía nacional, tal y como se propone en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Los programas de fomento al comercio exterior que están vigentes y han tenido éxito en nuestro País son los siguientes:

2.1. Decreto que Establece el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX).⁷³

El Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX), permite que los exportadores importen por un tiempo limitado (Importación Temporal), determinadas mercancías como insumos, partes, componentes, maquinaria y equipo para ser producidas, transformadas, elaboradas o utilizadas en los procesos productivos respectivamente. Una vez cumplido con este requisito, existe la obligación de retornarse o exportarse al extranjero como producto terminado.

De aquí que, al Decreto en comento se le conozca como Decreto PITEX (Programa de Importación Temporal para Exportar).

Concepto. El Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación, es un instrumento jurídico emitido y administrado por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial), que tiene como objeto promover las exportaciones, mediante el cual se permite a los productores de mercancías destinadas a la exportación, importar temporalmente diversos bienes para ser utilizados en la elaboración, transformación o reparación de productos de exportación, sin cubrir en algunos casos, el pago de los impuestos de importación, del impuesto al valor agregado y de las cuotas compensatorias.

Para efectos de este capítulo, se entiende por régimen de importación temporal, la entrada al país de mercancías que tienen como objeto permanecer en él un tiempo limitado y con una finalidad específica, siempre que se retornen al extranjero (Art. 106 Ley Aduanera).

⁷³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 1990 y reformado el 11 de mayo de 1995, 13 de noviembre de 1998, 30 de octubre y 31 de diciembre de 2000.

Eduardo Reyes Díaz Leal explica que: "EL PITEX es un programa, que como su nombre lo dice, permite realizar importaciones temporales para exportar. Este programa, que debe estar inscrito en la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial), permite a cualquier persona moral residente en el país importar temporalmente materias primas, partes y componentes que serán exportados, después de haber sufrido un proceso de transformación, elaboración o reparación, también permite, en algunos casos, la importación de maquinaria y aparatos que conformen los bienes de capital de la empresa exportadora, a las que con la finalidad de reducir sus costos operativos, se les permite traer sin el pago de los impuestos al Comercio Exterior."⁷⁴

Cabe aclarar que el proceso de elaboración, a que hace referencia el autor antes citado, se refiere a la manufactura de insumos, materia primas, partes o componentes que son incorporados a un producto final.

Objeto del Programa. El Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación, tiene como objeto la promoción de exportaciones de productos no petroleros, a través del otorgamiento de facilidades administrativas en procedimientos y trámites que se requieren en el mundo del comercio exterior, fundamentándose dichas facilidades en la política de comercio exterior propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en el programa específico antes comentado, por lo que, con ello se busca generar mayores exportaciones de productos mexicanos, que en consecuencia generarán mayor captación de divisas y más fuentes de empleo, apoyando de esta forma a la planta productiva y haciéndola más competitiva internacionalmente, mediante la autorización de importar temporalmente mercancías tales como: materias primas, partes,

⁷⁴ Reyes Díaz Leal Eduardo, *Semáforo Aduanal*, Editado por la Universidad en Asuntos Internacionales, México, 1997, pág. 112.

componentes, materiales auxiliares, envases, materiales de empaque, combustibles y lubricantes, que se destinen a procesos productivos de mercancías de exportación, a los exportadores que cumplan con los requisitos exigidos por el mismo Decreto PITEX y además se adhieran a dicho programa, así mismo podrán importar bajo el mismo régimen, contenedores y cajas de trailer.

Es decir, estas mercancías las podrán importar los exportadores, en algunos casos sin el pago de los impuestos de importación o aplicando la tasa del impuesto general de importación preferencial que se establezca para dichas mercancías en el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, que más adelante se comenta, así como del impuesto al valor agregado, siempre y cuando acrediten a la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial, quien es la autoridad encargada de administrar el programa en comento) que se han realizado ventas anuales al exterior por un valor superior a U.S. \$ 500,000.00 (Quinientos mil dólares de los Estado Unidos de América) o su equivalente en cualquier otra divisa, o bien facturen productos de exportación por un 10% de sus ventas totales.

Para que la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial) pueda autorizar la importación temporal de mercancías tales como, herramientas, equipos y accesorios de investigación, de seguridad industrial, de higiene, de prevención y control de la contaminación ambiental, manuales de trabajo y planos industriales, equipos de telecomunicación y computo, así como maquinaria, aparatos, instrumentos y refacciones para el proceso productivo, equipos de laboratorio de medición, de pruebas y de control de calidad de sus productos, se requiere que el exportador acredite ventas anuales de exportación de por lo menos el 30% de sus ventas totales.

Los porcentajes, a que se refieren los párrafos anteriores, es decir el realizar ventas al exterior de por lo menos 10% y 30% respectivamente, se pueden autorizar por planta, proyecto específico de exportación u operaciones totales de la empresa.

Un programa PITEK autorizado por planta consiste en, que sólo una nave industrial identificable por contar con instalaciones productivas físicamente independientes del resto de la empresa, podrá beneficiarse de los estímulos establecidos en este decreto.

Un programa PITEK autorizado por proyecto específico de exportación, se refiere a la fabricación de un producto diferenciado del resto de los elaborados o producidos por la empresa, por lo que este producto será el único que podrá obtener los beneficios del decreto PITEK.

El programa PITEK por operaciones totales de la empresa, consiste en que toda la empresa y todos los productos que elaboren o se produzcan en la misma, obtendrán los beneficios que se estipulan en el programa. Normalmente se le conoce como PITEK grande al que se tiene autorizado por operaciones totales de la empresa, es decir es más general, ya que incluye toda la sociedad mercantil o empresa.

Asimismo, el Programa PITEK autoriza que personas distintas del titular de dicho programa, puedan realizar procesos complementarios de transformación o elaboración, siempre que se cumpla con lo estipulado en el decreto que establece el programa y que las mercancías que deriven de dichos procesos se incorporen a productos de exportación.

Con el objeto de adecuar las disposiciones del Decreto que establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación

(PITEX), a los compromisos suscritos por los Estados Unidos Mexicanos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), respecto de la modificación de los mecanismos de importación temporal vigentes en los países miembros, con el fin de evitar la distorsión de las preferencias arancelarias acordadas en el marco del mencionado tratado y que a partir del 1 de enero de 2001 se deberá igualar el tratamiento arancelario que México otorga a insumos y maquinaria no originarios de Estados Unidos de América o Canadá, empleados en la producción de mercancías destinadas a los tres países del TLCAN, así como con el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial de Comercio, en vigor desde 1995, en el sentido de que los beneficios de exención arancelaria a la importación de maquinaria y equipo deben ser eliminados cuando estén condicionados a la exportación, se ha reformado el Decreto PITEX, en los siguientes términos.

La importación temporal de materias primas, partes, componentes, materiales auxiliares, envases, materiales de empaque, combustibles y lubricantes, así como contenedores y cajas de trailer, herramientas, equipos y accesorios de investigación, de seguridad industrial, de higiene, de prevención y control de la contaminación ambiental, manuales de trabajo y planos industriales, equipos de telecomunicación y computo, así como maquinaria, aparatos, instrumentos y refacciones para el proceso productivo, equipos de laboratorio de medición, de pruebas y de control de calidad causará el impuesto general de importación. Para tal efecto, se podrá aplicar el arancel establecido en los Programas de Promoción Sectorial, siempre que el importador cuente con registro en dichos programas.

Para el caso de la importación temporal de materias primas, partes, componentes, materiales auxiliares, envases, material de empaque, combustibles y lubricantes no originarios de la región del Tratado de Libre

Comercio de América del Norte (TLCAN), conforme al capítulo respectivo de reglas de origen, se exentarán del impuesto general de importación, siempre que dichas mercancías sean posteriormente exportadas a los Estados Unidos de América o a Canadá, utilizada como insumo en la producción de otra mercancía exportada a estos países o sustituida por otra idéntica o similar como insumo en la producción de otra mercancía exportada a la misma región. Dicha exportación podrá ser en forma directa, es decir mediante pedimento de exportación o en forma indirecta, mediante el mecanismo que para tal efecto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La exención del impuesto general de importación a que se refiere el párrafo anterior será la diferencia de las siguientes cantidades: El impuesto general de importación correspondiente a la importación temporal de las mercancías incorporadas en el bien exportado, actualizado de conformidad con el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el mes en que se realizó la importación temporal de cada una de las mercancías incorporadas en el bien exportado, hasta el mes en que se efectuó el pago del impuesto o se hagan las determinaciones correspondientes, es decir supongamos que un empresa importa temporalmente "SOLERA DE ACERO" para producir "MUELLES PARA SUSPENSION AUTOMOTRIZ", los cuales son exportados a Estados Unidos de América o Canadá y el impuesto general de importación que se pagaría actualizado, por concepto de dicha importación de solera de acero es de \$100.00 (Cien pesos 00/100 M.N.), menos el monto del impuesto de importación pagado por la importación definitiva en los Estados Unidos de América o Canadá por las mercancías que se exporten o retornen, aplicando el tipo de cambio vigente en la fecha en que se efectuó el pago del impuesto general de importación en México o en la fecha en que se efectúen las determinaciones correspondientes, en su caso, siguiendo con el mismo ejemplo, el cliente o comprador

norteamericano o canadiense paga por concepto de impuesto de importación de los "MUELLES PARA SUSPENSION AUTOMOTRIZ" U.S. \$5.00 (Cinco dólares americanos), suponiendo que dicha cantidad equivale a \$50.00 (Cincuenta pesos 00/100 M.N.), utilizando un tipo de cambio de \$10.00 (Diez pesos 00/100 M.N.) por dólar americano, resulta que si el impuesto determinado por la importación de la "SOLERA DE ACERO" es mayor que el determinado por la importación en los Estados Unidos o Canadá de los "MUELLES PARA SUSPENSION AUTOMOTRIZ", la diferencia será el monto a pagar, es decir, en nuestro ejemplo se pagarán \$50.00 (Cincuenta pesos 00/100 M.N.) por el impuesto general de importación de la "SOLERA DE ACERO". Si el impuesto determinado por la importación de este insumo es igual o menor que el determinado por la importación en los Estados Unidos de América o Canadá de los "MUELLES PARA SUSPENSION AUTOMOTRIZ", no habrá impuesto general de importación a pagar por la "SOLERA DE ACERO", es decir en ambos casos se determinaron \$100.00 (Cien pesos 00/100 M.N.), por lo tanto no se pagará el impuesto general de importación.

Cuando el impuesto determinado por la importación del insumo sea mayor al determinado por la importación del producto terminado y exportado en los términos arriba señalados, la exención procederá, siempre que se determine y pague el impuesto que corresponda mediante pedimento y se presente la prueba del impuesto de importación pagado en los Estados Unidos de América o Canadá, dentro de los 60 días naturales siguientes a la fecha de la exportación o retorno. Cuando el impuesto determinado por la importación del insumo sea igual o menor al determinado por la importación del producto exportado como se ha señalado, la exención procederá, siempre que se declaren mediante pedimento los montos de los impuestos que correspondan por la importación del insumo y por la importación del producto terminado exportado o retornado a la región TLCAN y se presente

la prueba del impuesto de importación pagado en los Estados Unidos de América o Canadá, dentro de los 60 días naturales siguientes a la fecha de la exportación o retorno.

Si no se cumple con lo anterior, se pagará el impuesto general de importación por las mercancías incorporadas en productos de exportación, con actualización y recargos desde el mes en que se importaron temporalmente, hasta el mes en que se efectúe el pago del impuesto.

De lo anterior se puede apreciar que en realidad bajo este mecanismo, lo que existe es un diferimiento del pago de los impuestos, ya que mientras se hacen las determinaciones correspondientes en los términos anteriores, el importador con programa PITEX autorizado, no pagará el impuesto general de importación, pagará sólo una parte o bien puede pagarlo utilizando la tasa del arancel preferencial establecida en los Programas de Promoción Sectorial, que en su gran mayoría es del 0%, o sea exenta.

Por otro lado, no se pagará el impuesto general de importación cuando:

- Se importen temporalmente materias primas, partes, componentes, material auxiliar, envases, material de empaque, combustibles y lubricantes que sean originarios de la región TLCAN o no siendo originarios se exporten a países distintos de la región.
- Se importen temporalmente contenedores y cajas de trailer.
- Se importe temporalmente tela formada y cortada, así como materias primas, partes, componentes envases y material auxiliar para ser ensamblado en bienes textiles y del vestido en México y que se exporten

a los Estados Unidos de América, siempre que cuenten con autorización de la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial).

- Se importen temporalmente las mercancías que se exporten o retornen a los países miembros del TLCAN en la misma condición. Para tal efecto deberán así manifestarlo las empresas en su solicitud de programa, anexando una carta en la que describan detalladamente el proceso correspondiente.
- Se importen temporalmente las mercancías procedentes de Estados Unidos de América o de Canadá, únicamente para ser sometidas a procesos de reparación o alteración y posteriormente se retornen a alguno de dichos países.

Marco Jurídico. El marco jurídico de éste Programa es el propio Decreto que establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 1990, reformado por publicaciones en el mismo órgano informativo el 11 de mayo de 1995, 13 de noviembre de 1998, 30 de octubre y 31 de diciembre de 2000.

Asimismo, se complementa su régimen jurídico con la Ley Aduanera y su Reglamento, así como del capítulo V de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y su Reglamento, del Código Fiscal de la Federación y por último de las Reglas de la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior.

Son estos los ordenamientos jurídicos, en donde se establecen los derechos y obligaciones a cargo de las empresas que tienen suscrito un Programa PITEX ante la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial).

Por otro lado el régimen jurídico para la autorización de un programa PITEX se comenta en el procedimiento de autorización más adelante.

Características. Las características del Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX) son las siguientes:

- Es un Decreto emitido por el Ejecutivo Federal en ejercicio de la facultad reglamentaria que se establece en el artículo 89 fracción I y en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fundándose también en diversas disposiciones de la Ley Aduanera y de la Ley de Comercio Exterior.
- Es un Decreto en donde se busca el fomento de las exportaciones no petroleras y el crecimiento de las empresas, a través de la simplificación de trámites que generen eficiencia en sus procesos productivos para hacerlas más competitivas y provocar que generen más oferta exportable.
- Es un programa que concede estímulos o incentivos fiscales aplicables a los impuestos de importación, ya sea exentándolos total o parcialmente, difiriendo el pago de los impuestos de importación u otorgando simultáneamente una tasa preferencial del impuesto general de importación mediante el Decreto complementario por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial.
- La característica principal de un Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación, es que las empresas que se acojan a dicho programa están exentas total o parcialmente de pagar el impuesto general de importación y del impuesto al valor agregado o en su caso diferir el pago del impuesto general de importación o aplicar la tasa preferencial de dicho impuesto que se establece en los Programas de Promoción

Sectorial, para aquellas compras de mercancías extranjeras que importen temporalmente para ser elaboradas, transformadas o reparadas y en consecuencia, una vez realizado dicho proceso sean retornadas las mismas al extranjero.

- Se establece que para importar temporalmente al amparo de éste programa, es necesario acreditar ventas de exportación de por lo menos quinientos mil dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en cualquier otra divisa o el 10% de sus ventas totales y en algunos como ya se comento se requiere que por lo menos la empresa exporte el 30% de sus ventas totales.
- Personas distintas al titular de un Programa PITEX pueden llevar a cabo procesos complementarios de elaboración, transformación o reparación de las mercancías importadas temporalmente, siempre que las mismas se incorporen a productos de exportación.
- Las mercancías de importación temporal no necesariamente tiene que ser propiedad del titular del programa, ya que pueden ser rentadas, dadas en comodato o a consignación.
- Se puede autorizar un Programa PITEX por planta, entendiéndose por planta a la nave industrial que sea identificable por contar con instalaciones productivas físicamente independientes del resto de la empresa, por proyecto específico de exportación, que se refiere a la fabricación de un producto distinto de los demás elaborados por la empresa o por operaciones totales de la empresa.
- La Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial), podrá determinar mediante Acuerdo que publique en el Diario Oficial de la Federación las mercancías que no podrán importarse al amparo de este decreto o que para hacerlo se requiere de requisitos específicos. Por ejemplo restringir la importación de mercancías que atenten contra la salud o seguridad.

- Se puede ampliar o modificar, durante la vigencia del Programa inicialmente autorizado, incluyendo mercancías de importación temporal no previstas y de exportación en la misma situación.
- El titular de un Programa PITEX deberá informar anualmente a la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial), durante el mes de abril, de sus operaciones de comercio exterior realizadas al amparo del Programa. La presentación de este informe no exime al titular del programa de la obligación de utilizar un sistema informático de control de inventarios registrado en contabilidad, así como de conservar a disposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la documentación correspondiente en los términos y plazos que establece el Código Fiscal de la Federación.
- Es un Programa de vigencia indefinida, pero puede ser suspendido cuando la empresa no presente el informe anual de operaciones de comercio exterior dentro del plazo establecido y en consecuencia no podrá gozar de los beneficios que en él se establecen, en tanto no subsane la omisión. Si para el último día hábil del mes de junio la empresa no ha presentado dicho informe, la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial) iniciará el procedimiento de cancelación del programa. Asimismo, esta Secretaría y la de Hacienda y Crédito Público en la esfera de sus respectivas competencias, podrán cancelar a una empresa su programa PITEX y aplicar las multas a que haya lugar cuando no cumpla con lo dispuesto en el presente Decreto o no cumpla con los términos establecidos en el programa que les hubiere sido aprobado, se encuentre sujeto a un procedimiento administrativo de ejecución por algún crédito fiscal, por proceso penal por un delito fiscal y cuando se omita presentar la declaración del ejercicio fiscal o la de tres pagos provisionales, o cuando no se presente el

dictamen de estados financieros para efectos fiscales correspondientes a un ejercicio. Lo anterior, es a través de un formal procedimiento fundado y motivado, en donde el titular del programa tiene un plazo de 10 días hábiles a partir de la notificación del inicio del mismo, para ofrecer pruebas y alegatos que a su derecho convengan.

Naturaleza Jurídica. El Decreto que establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX), es un decreto emitido por el Ejecutivo Federal en ejercicio de la facultad reglamentaria que se establece en el artículo 89 fracción I, así como por lo establecido en el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dicen:

“Art. 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.”

“Art. 131.

....

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

año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.”

Gabino Fraga realiza el siguiente análisis: “En cuanto a la ejecución de las leyes, ya hemos indicado que consiste en la realización de los actos materiales o jurídicos que implican esas mismas disposiciones legales.

Queda como una nueva facultad para el Ejecutivo la de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes. Esa facultad significa la competencia para la realización de los actos que facilitan la ejecución, pero que no son la ejecución misma, y no pueden serlo porque esta última queda ya comprendida en el segundo concepto de la fracción.

El sentido gramatical de la palabra “proveer” es el de poner los medios adecuados para un fin: en el caso, para facilitar la ejecución de las leyes.

Sigue diciendo el autor: Las disposiciones que detallan los elementos que la ley consigna deben tener el mismo carácter que ésta, pues la fracción se refiere no únicamente a un sólo caso de observancia, sino a todos los casos que puedan presentarse, a diferencia de la ejecución misma, que siempre significa la aplicación concreta de la ley a un caso especial.

En los términos anteriores, la interpretación gramatical de la disposición legal lleva a la conclusión de que en ella se otorga, juntamente con otras, la facultad de expedir disposiciones generales que sean el medio práctico adecuado para poder dar exacta observancia a la ley.

Al decir en la esfera administrativa, se indica que las disposiciones de carácter general que hayan de dictarse, sean expedidas, no por el Poder

Legislativo, sino por el Poder Ejecutivo, dentro de su esfera normal de acción, que no es otra que la esfera administrativa.”⁷⁵

En efecto, el Decreto PITEX, nace al amparo de los artículos 89 fracción I y segundo párrafo del 131 Constitucionales, el que a su vez es reglamentado por la Ley de Comercio Exterior, que en sus artículos 4, 5 fracción XI, 90 y 91 facultan al Ejecutivo Federal para que a través de la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial) expida los decretos, programas o acuerdos de promoción a las exportaciones. Es precisamente aquí en donde se funden los artículos 89 fracción I y 131 de la Constitución, que le dan vida al Decreto PITEX, debido a que el primero faculta al Ejecutivo Federal a proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, dando la formalidad requerida para la validez del acto y por otro lado, el segundo precepto establece la facultad de regular o reglamentar en materia de comercio exterior. Es decir, el artículo 89 fracción I establece la formalidad del acto y el artículo 131 regula la sustancia o el fondo del mismo.

Así pues, los Reglamentos o Decretos resultan ser un acto materialmente legislativo y formalmente administrativo, ya que nacen del Poder Ejecutivo y no del Poder Legislativo, por lo que siendo un acto materialmente legislativo, el mismo debe de tener los caracteres de una ley materialmente y formalmente hablando, es decir, el acto administrativo materialmente legislativo (Reglamento o Decreto) debe ser un ordenamiento jurídico que regule conductas de personas, de manera general, abstracta, obligatoria o imperativa.

Una ley es general cuando se dirige a todas las personas, sin que la misma sea aplicable a una persona en particular, es abstracta cuando en ella

⁷⁵ Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México 1997, trigésima sexta edición, pág. 110 y siguientes.

no se establecen situaciones jurídicas concretas, es decir se establecen hipótesis jurídicas que de cumplirse se hace exigible la aplicabilidad de la ley al caso concreto y es obligatoria o imperativa cuando se exige su cumplimiento aun en contra de la voluntad de los sujetos gobernados.

Por lo tanto, en la especie, el Decreto PITEX es un decreto que se puede considerar como un acto administrativo por ser expedido por el Poder Ejecutivo y como un acto materialmente legislativo, por contener disposiciones que, si bien es cierto, son concretas e individualizadas por un lado, por otro y dentro de dicha concreción e individualización reviste características de generalidad, abstracción y obligatoriedad o imperatividad, al ser un instrumento de fomento a los exportadores, limitando a los mismos, únicamente a cumplir con los límites mínimos permitidos de exportación, exigidos por el Decreto PITEX (ventas al exterior de por lo menos 500 mil dólares anuales o del 10 o 30 por ciento según sea el caso, de las ventas totales de la empresa al año), para poder suscribir un programa de ésta naturaleza. En mi opinión dicho Decreto podría considerarse violatorio de la garantía de igualdad jurídica, que como lo señala Luis Humberto Delgadillo: "Igualdad jurídica, en tanto que la Administración Pública en su actuación no debe de establecer excepciones que excluyan a unos de los que en igualdad de condiciones se conceda a otros. Es decir, no puede otorgar privilegios a unos y negárselos a otros." ⁷⁶

Este Decreto como ya se comento, también nace al amparo de la Ley de Comercio Exterior y viene a proveer en su exacta observancia, lo referente a los programas de exportación, establecidos de manera enunciativa en los artículos 5 fracción XI, 90 y 91 de dicho ordenamiento

⁷⁶ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México 1997, segunda edición, pág. 77.

legal, así como, a lo establecido de manera general en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en el programa del sector correspondiente.

A mayor abundamiento y con el objeto de poder demostrar que un Decreto como el PITEX se puede equiparar con la naturaleza jurídica del Reglamento, Luis Humberto Delgadillo explica: "La naturaleza jurídica del reglamento lo identifica con el acto administrativo, atendiendo al órgano que lo emite, y por su contenido se identifica con el acto legislativo; en consecuencia, tenemos que formalmente es administrativo y materialmente legislativo."⁷⁷

Asimismo al Decreto PITEX se le puede considerar como un reglamento delegado, en virtud de que "los reglamentos delegados, son aquellos que contienen normas dictadas por órganos administrativos con base en una autorización dada por el Poder Legislativo, a través de una habilitación legal."⁷⁸

El Decreto en comento, se puede considerar como un reglamento delegado, ya que en los artículos 5 fracción XI y 91 de la Ley de Comercio Exterior, el Poder Legislativo faculta expresamente a la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial), a establecer mecanismos de promoción de las exportaciones, lo que equivale a que el Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Economía, provea a la esfera administrativa a su exacta observancia. De aquí que, el Decreto PITEX tiene como naturaleza jurídica, el ser un acto formalmente administrativo por emanar del Poder Ejecutivo y en cuanto a su contenido es un acto legislativo.

⁷⁷ Idem, pág. 81.

⁷⁸ Idem, pág. 84.

En consecuencia, el Decreto PITEX en mi opinión es una especie de Reglamento Delegado, que cuenta con las características de la ley, como son la generalidad, abstracción y obligatoriedad.

Procedimiento de Autorización. El interesado en obtener los estímulos o incentivos fiscales que establece el Decreto PITEX, primeramente debe acreditar a la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial) de conformidad con el artículo 6 del Decreto, que realiza exportaciones anuales superiores a los 500 mil dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en cualquier otra divisa o bien facturar ventas al exterior de por lo menos el 10 o 30 por ciento de las ventas totales, según sea el caso.

Previamente a la autorización de un programa PITEX, la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial), solicita su opinión favorable a la de Hacienda y Crédito Público sobre la procedencia de otorgar la autorización de este programa a una empresa, a efecto de constatar que el solicitante se encuentra al corriente de sus obligaciones fiscales y que el mismo no se encuentra sujeto a un procedimiento administrativo de ejecución por algún crédito fiscal.

Para tales efectos, los interesados en obtener la autorización de un programa PITEX, deben presentar su solicitud por escrito firmada bajo protesta de decir verdad por el representante legal de la empresa, conforme al formato que para tal efecto tiene autorizado la Secretaría de Economía, el cual también se proporciona en medio magnético (Diskette). Dicha solicitud contiene los datos generales de la empresa, los principales productos que fabrica y que se van a exportar al amparo de este programa, así como, la relación detallada de las diversas mercancías que se importarán temporalmente y que se destinarán a la producción de mercancías de

exportación, también se indica bajo que condición se solicita el programa y que tipo de exportador será la empresa, directo o indirecto. Adicionalmente hay que proporcionar información referente a las ventas totales de la empresa, volúmenes de exportación y de importación del año inmediato anterior y proyecciones de los dos años siguientes, con el objeto de corroborar que se cumplen con los requisitos exigidos por el Decreto. La solicitud, deberá acompañarse de la siguiente documentación:

Para exportadores directos (Aquellas personas morales residentes en territorio nacional, productoras de bienes no petroleros que los destina o vende al exterior mediante pedimentos de exportación):

- Copia simple de la escritura constitutiva de la empresa.
- Copia de la escritura pública en donde consten las facultades del representante legal de la empresa.
- Copia de la Cédula de Identificación Fiscal (R.F.C.).
- Contratos, ordenes de compra, que respalden las proyecciones de exportación para el primer año de operación, o en su caso relación de pedimentos de exportación del último año, que contenga número de pedimento, fecha, descripción de los bienes de exportación, valor en dólares y moneda nacional y suma total.

Para exportadores indirectos (Se entiende por exportadores indirectos, a todos aquellos proveedores de mercancías del exportador directo, siempre que este último cuente con programa PITEX, MAQUILA o Registro como Empresa de Comercio Exterior (ECEX):

- Copia simple de la escritura constitutiva de la empresa y sus modificaciones.
- Copia de la Cédula de Identificación Fiscal (R.F.C.).

- Carta del exportador directo, en la que se comprometa a exportar los productos fabricados por el solicitante del programa, o en su caso relación de pedimentos de exportación o constancias de transferencia de mercancías del último año, que contenga número de la constancia, fecha, descripción de los bienes exportados indirectamente, valor en dólares y moneda nacional y suma total.

La Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial), deberá resolver la solicitud en un plazo de 20 días hábiles, contados a partir de la fecha en que reciba la misma.

La autorización que expida la Secretaría de Economía (antes denominada de Comercio y Fomento Industrial), surtirá sus efectos al día siguiente en que sea notificada al interesado y deberá incluir: Campo de aplicación y vigencia del programa, que será indefinida siempre que el titular cumpla con los requisitos del decreto, las mercancías de exportación y de importación temporal objeto del programa, los plazos de permanencia en el país de los bienes importados temporalmente, los compromisos y obligaciones.

A manera de ejemplo se presenta el modelo de solicitud de autorización de programa PITEX:



DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS AL COMERCIO EXTERIOR

CUESTIONARIO PARA SOLICITAR

PITEX

EL PROGRAMA: _____

| | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| R | A | S | 8 | 6 | 1 | 2 | 1 | 1 | T | 1 | 6 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|

REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES

USO EXCLUSIVO DE SECOFI

FOLIO: 1522

FECHA DE RECEPCION: 10-OCT-2000

FECHA DE RESOLUCION: 7-NOV-2000

| A DATOS GENERALES | | |
|--|----------------------------|--|
| 1) NOMBRE O RAZON SOCIAL: RASSINI, S.A. DE C.V. | | |
| 2) DOMICILIO: MONTE PELVOUX NO. 220 | | |
| 4° PISO | CALLE LOMAS DE CHAPULTEPEC | 11000 |
| NUMERO Y/O LETRA | COLONIA | C.P. |
| MEXICO, D.F. | | MEXICO, D.F. |
| CIUDAD, MUNICIPIO O DELEGACION | | ENTIDAD FEDERATIVA |
| 3) TELEFONO(S) LADA: 52-29-58-00 | | 4) FAX LADA: 52-02-64-67 |
| 5) ACTIVIDAD PRINCIPAL: FABRICACION DE MUELLES Y RESORTES PARA SUSPENSION AUTOMOTRIZ | | |
| 6) REPRESENTANTE LEGAL: EDUARDO IBARRA G. | | |
| PUESTO: DIRECTOR JURIDICO | | |
| TELEFONOS: 52-29-58-00 | | FAX: 52-02-64-67 |
| 7) PERSONAL OCUPADO EN 1999 (PROMEDIO EN EL AÑO) | | 8) VALOR DE LAS VENTAS EN 1999 (EN MILES DE PESOS) |
| Nº DE EMPLEADOS: 100 | EN EL PAIS: 100,000 | |
| Nº DE OBREROS: 550 | AL EXTERIOR: 300,000 | |
| TOTAL: 650 | TOTAL: 400,000 | |
| 9) PORCENTAJE DE INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN EL CAPITAL SOCIAL: 0 (%) | | |
| 10) PROGRAMAS SUSCRITOS ANTERIORMENTE POR LA EMPRESA ANTE SECOFI | | |
| PROGRAMA | NUMERO DE REGISTRO | FECHA DE AUTORIZACION |
| 1 ALTEX | 1999/2098 | 25 DE MAYO DE 2000 |
| 2 | | |
| 3 | | |
| 4 | | |
| 5 | | |

PROGRAMA DE IMPORTACION TEMPORAL PARA PRODUCIR ARTICULOS DE EXPORTACION

PITEX

PROGRAMA NUEVO:

PRORROGA:

NUMERO DE PITEX:

| | | | | | | |
|---|--------------------|-------------|--------------------|-----------------|---------------|----------------|
| B | | | | | | |
| OPERACIONES TOTALES DE LA EMPRESA | | | | | | |
| 11) PRINCIPALES PRODUCTOS FABRICADOS EN 1999 (ANOTARLOS EN ORDEN DE MPORTANCIA) | | | | | | |
| MUELLES PARABÓLICAS PARA SUSPENSIÓN AUTOMOTRIZ | | | | | | |
| MUELLES MULTIHOJAS PARA SUSPENSIÓN AUTOMOTRIZ | | | | | | |
| RESORTES HELICOIDALES PARA SUSPENSIÓN AUTOMOTRIZ | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| 12) VENTAS TOTALES E INTERCAMBIO COMERCIAL CON EL EXTERIOR | | | | | | |
| PARA 1999: CONSIGNE LAS VENTAS TOTALES CONFORME A SUS ESTADOS FINANCIEROS Y EL VALOR DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES CONFORME A LA SUMA DE LOS PEDIMENTOS. PARA LA EQUIVALENCIA EN DOLARES USE UN TIPO DE CAMBIO PROMEDIO ANUAL. | | | | | | |
| EN PROYECCIONES: CALCULE LA EQUIVALENCIA EN DOLARES USANDO EL TIPO DE CAMBIO CONSTANTE ANOTADO. | | | | | | |
| AÑO | VENTAS TOTALES (A) | | EXPORTACION (B) | IMPORTACION (C) | SALDO (B - C) | TIPO DE CAMBIO |
| | MILES DE PESOS | | MILES DE DOLARES | | | |
| EN 1999 | 400,000 | 42,105 | 31,579 | 15,100 | 16,479 | 9.50 |
| PROYECCIONES | | | | | | |
| EN 2000 | 480,000 | 48,000 | 37,895 | 18,120 | 19,775 | 10.00 |
| EN 2001 | 576,000 | 54,857 | 45,474 | 21,744 | 23,730 | 10.50 |
| C | | | | | | |
| OPERACIONES AL AMPARO DEL PROGRAMA PITEX SOLICITADO | | | | | | |
| 13) CAMPO DE APLICACION | | | | | | |
| INDIQUE SI EL PITEX QUE SOLICITA SE APLICARA A LA TOTALIDAD DE LAS OPERACIONES DE LA EMPRESA, A UNA PLANTA O A UN PROYECTO ESPECIFICO ENTENDIENDO POR PLANTA UNA UNIDAD DE PRODUCCION SEPARADA DEL RESTO DE LAS INSTALACIONES PRODUCTIVAS DE LA EMPRESA, Y POR PROYECTO LA FABRICACION DE UN PRODUCTO COMPLETAMENTE DIFERENCIADO DEL RESTO DE LOS ELABORADOS POR LA EMPRESA | | | | | | |
| <input checked="" type="checkbox"/> (A) OPERACIONES TOTALES DE LA EMPRESA <input type="checkbox"/> (B) UNA PLANTA <input type="checkbox"/> (C) PROYECTO ESPECIFICO | | | | | | |
| ANOTAR EL DOMICILIO DE LA PLANTA. | | | | | | |
| DOMICILIO: PUERTO ARTURO | | | | | | |
| 803 | | CALLE BRAVO | | | 26030 | |
| NUMERO Y/O LETRA | | COLONIA | | | C.P. | |
| PIEDRAS NEGRAS | | | COAHUILA | | | |
| CIUDAD, MUNICIPIO O DELEGACION | | | ENTIDAD FEDERATIVA | | | |
| 14) PRODUCTOS QUE EXPORTARA AL AMPARO DEL PRESENTE PROGRAMA PITEX | | | | | | |
| MUELLES PARABÓLICAS PARA SUSPENSIÓN AUTOMOTRIZ | | | | | | |
| MUELLES MULTIHOJAS PARA SUSPENSIÓN AUTOMOTRIZ | | | | | | |
| RESORTES HELICOIDALES PARA SUSPENSIÓN AUTOMOTRIZ | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |

| 15) VENTAS E INTERCAMBIO COMERCIAL CON EL EXTERIOR EN REFERENCIA AL CAMPO DE APLICACION DEL PITEX | | | | | | |
|--|--|--------|-------------------|-------------|---|------------------------------|
| SI EL PITEX SOLICITADO SE APLICARA A LA TOTALIDAD DE LAS OPERACIONES DE LA EMPRESA, VERIFIQUE QUE LOS DATOS DE LAS VENTAS TOTALES DE ESTE CUADRO CONCUERDEN CON LOS ASENTADOS EN EL CUADRO 12, EN LOS AÑOS CORRESPONDIENTES. | | | | | | |
| AÑO | VENTAS TOTALES | | EXPORTACION | IMPORTACION | PARTICIPACION DE LA EXPORTACION EN LAS VENTAS TOTALES (B / A.2) | TIPO DE CAMBIO PESOS X DOLAR |
| | (A.1) | (A.2) | (B) | (C) | | |
| | MILES DE PESOS | | MILES DE DOLARES | | | |
| EN 1999 | 400,000 | 42,105 | 31,579 | 15,100 | 0.75 | 9.50 |
| EN 2000 | 480,000 | 48,000 | 37,895 | 18,120 | 0.79 | 10.00 |
| D | TIPO DE EXPORTADOR | | | | | |
| 16) DIRECTO: <input checked="" type="checkbox"/> | | | | | | |
| 17) INDIRECTO: <input checked="" type="checkbox"/> | | | | | | |
| REALIZA EXPORTACION FINAL | | | | | | |
| PROVEEDOR DE INSUMOS QUE SE INCORPORAN A PRODUCTOS QUE SERAN EXPORTADOS POR EMPRESAS QUE CUENTEN CON PROGRAMA DE MAQUILA, PITEX, ECEX O CUENTA ADUANERA. | | | | | | |
| 18) EN CASO DE SER EXPORTADOR INDIRECTO, SEÑALE EL NOMBRE Y R.F.C. DE LOS EXPORTADORES DIRECTOS: | | | | | | |
| EXPORTADOR DIRECTO | | | R.F.C. | | | |
| a. | FORD MOTOR COMPANY, S.A. DE C.V. | | F | M | C | 8 1 0 4 1 1 L 1 2 |
| b. | GENERAL MOTORS DE MEXICO, S.A. DE C.V. | | G | M | M | 8 0 1 1 0 5 H 2 0 |
| c. | | | | | | |
| d. | | | | | | |
| 19) EN CASO DE ADQUIRIR MERCANCIAS DE PROVEEDORES NACIONALES PARA SER UTILIZADAS EN EL PROCESO DE PRODUCCION A TRAVES DE LA CONSTANCIA DE EXPORTACION, SEÑALE EL NOMBRE Y R.F.C. DE ESTOS PROVEEDORES: | | | | | | |
| PROVEEDOR NACIONAL | | | R.F.C. | | | |
| a. | BENTELEER DE MEXICO, S.A. DE C.V. | | B | E | M | 9 0 0 7 1 3 U L 5 |
| b. | BYPASA, S.A. DE C.V. | | B | Y | P | 8 6 1 0 0 5 H H 3 |
| c. | | | | | | |
| d. | | | | | | |
| 20) EN CASO DE QUE LOS PRODUCTOS A EXPORTAR AL AMPARO DEL PITEX, RECIBAN PROCESOS INDUSTRIALES COMPLEMENTARIOS POR PARTE DE TERCEROS, SEÑALE EL NOMBRE Y R.F.C. DE ESTOS: | | | | | | |
| EMPRESA TRANSFORMADORA COMPLEMENTARIA | | | R.F.C. | | | |
| a. | RET, S.A. DE C.V. | | R | E | T | 8 5 0 7 1 6 K 2 3 |
| b. | SUSPENSIONES TRIANGLE, S.A. DE C.V. | | S | U | T | 9 5 1 0 0 5 H H 8 |
| c. | | | | | | |
| d. | | | | | | |
| 21) DATOS DEL AGENTE O APODERADO ADUANAL AUTORIZADO PARA REALIZAR EL DESPACHO | | | | | | |
| NOMBRE | | | NUMERO DE PATENTE | | | |
| a. | EDUARDO CASTANEDA RODRIGUEZ | | | | | 3 0 6 2 |
| b. | SANTIAGO RAMOS ACOSTA | | | | | 3 0 7 8 |
| c. | | | | | | |
| d. | | | | | | |

EL SUSCRITO MANIFIESTA BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD, QUE LO ASENTADO EN EL PRESENTE CUESTIONARIO Y EN SUS ANEXOS ES VERIDICO

NOMBRE: EDUARDO IBARRA GUAJARDO

PUESTO: DIRECTOR JURIDICO

TELEFONO: 52-29-58-00 FAX: 52-02-64-67

FIRMA DEL REPRESENTANTE LEGAL

I.- MATERIAS PRIMAS, PARTES Y COMPONENTES A IMPORTAR AL AMPARO DEL PITEX

EMPRESA: RASSINI, S.A. DE C.V.

RAS861211-T16

PITEX NUMERO: _____

HOJA 1 DE 5
ANEXO 1

PRODUCTOS DE EXPORTACION
DESCRIPCION:

MUELLES PARA SUSPENSION AUTOMOTRIZ
RESORTES PARA SUSPENSION AUTOMOTRIZ

PRODUCTOS DE IMPORTACION
DESCRIPCION:

SOLERA DE ACERO.
TORNILLOS.
REMACHES.
ABRAZADERAS.
TUERCAS.
ALAMBRES DE ACERO.
BARRAS DE ACERO.
ARANDELAS.
SEGUROS.
CHABETAS.
BUJES.
INSERTOS.

SCFI-2-014-1

II.- ENVASES Y EMPAQUES A IMPORTAR AL AMPARO DEL PITEX

EMPRESA: RASSINI, S.A. DE C.V.

RAS861211-T16

PITEX NUMERO: _____

HOJA 2 DE 5
ANEXO 1

**PRODUCTOS DE EXPORTACION
DESCRIPCION:**

**MUELLES PARA SUSPENSION AUTOMOTRIZ
RESORTES PARA SUSPENSION AUTOMOTRIZ**

**PRODUCTOS DE IMPORTACION
DESCRIPCION:**

**PAPEL ANTIOXIDANTE.
TARIMAS.
CAJAS DE PLASTICO.
CONTENEDORES METALICOS.
SEPARADORES DE PLASTICO.
BOLSAS DE PLASTICO.
CAJAS DE CARTON.
FLEJES.
CINTA ADHESIVA.**

SCFI-2-014-1

IIIa.- COMBUSTIBLES, LUBRICANTES, MATERIAL AUXILIAR Y PERECEDERO A IMPORTAR AL AMPARO DEL PITEX

EMPRESA: RASSINI, S.A. DE C.V.

RAS861211-T16

PITEX NUMERO: _____

**HOJA 4 DE 5
ANEXO 1**

**PRODUCTOS DE EXPORTACION
DESCRIPCION:**

**MUELLES PARA SUSPENSION AUTOMOTRIZ
RESORTES PARA SUSPENSION AUTOMOTRIZ**

**PRODUCTOS DE IMPORTACION
DESCRIPCION:**

**ACEITE LUBRICANTE.
GRANALLA.
POLVO DE ACERO SIN ALEAR.
PINTURA.
GRASAS.
GASOLINA.
GAS NATURAL.
DIESEL.**

SCFI-2-014-1

IIIb.- REFACCIONES A IMPORTAR AL AMPARO DEL PITEX

EMPRESA: RASSINI, S.A. DE C.V.

RAS861211-T16

PITEX NUMERO: _____

HOJA 5 DE 5
ANEXO 1

| PRODUCTOS DE IMPORTACION DESCRIPCION: |
|--|
| REFACCIONES PARA SISTEMAS DE APLICACION DE PINTURA. REFACCIONES PARA HORNOS DE AUSTENIZADO. REFACCIONES PARA HORNOS DE REVENIDO. REFACCIONES PARA MAQUINAS ROLEADORAS. REFACCIONES PARA TORNOS. REFACCIONES PARA MAQUINA GRANALLADORA. REFACCIONES PARA COMPRESORES. REFACCIONES PARA PRENSAS HIDRAULICAS. TERMOSTATOS. BANDAS. ENGRANES. INYECTORES. JUNTAS. INTERRUPTORES. SENSORES. |

SCFI-2-014-1

**IV.- MAQUINARIA, EQUIPO, INSTRUMENTOS, MOLDES Y HERRAMENTAL DURADERO A
IMPORTAR AL AMPARO DEL PITEX**

EMPRESA: RASSINI, S.A. DE C.V.

RAS861211-T16

PITEX NUMERO: _____

HOJA 1 DE 2
ANEXO 2

| PRODUCTOS DE IMPORTACION DESCRIPCION: |
|--|
| MAQUINAS GRANALLADORAS. SISTEMAS DE APLICACIÓN DE PINTURA. PRENSAS HIDRAULICAS. HORNOS DE REVENIDO. HORNOS DE AUSTENIZADO. TORNOS DE CONTROL NUMERICO. MAQUINAS ROLEADORAS. MAQUINAS TORSIONADORAS. MAQUINAS DESPALMADORAS. COMPRESORES. MOTORES. ESMERILES. TALADROS. PULIDORAS. EQUIPOS SECADORES DE AIRE COMPRIMIDO. JUEGO DE HERRAMIENTAS. JUEGO DE MAZOS Y MARTILLOS. GRUAS VIAJERAS. GATOS HIDRAULICOS. MONTACARGAS. TRANSPORTADOR DE MATERIALES. |

SCFI-2-014-1

V.- APARATOS, EQUIPOS Y ACCESORIOS DE INVESTIGACION, SEGURIDAD INDUSTRIAL,
CONTROL DE CALIDAD, CAPACITACION DE PERSONAL, COMUNICACION, INFORMATICA Y DE
CONTROL DE LA CONTAMINACION A IMPORTAR AL AMPARO DEL PITEX

EMPRESA: RASSINI, S.A. DE C.V.

RAS861211-T16

PITEX NUMERO: _____

HOJA 2 DE 2
ANEXO 2

**PRODUCTOS DE IMPORTACION
DESCRIPCION:**

PIES DE REY.
MULTIMETROS.
EQUIPO DE LABORATORIO PARA PRUEBAS DE DUREZA.
EQUIPO DE LABORATORIO PARA PRUEBAS DE OXIDACION.
MICROSCOPIOS.
GUANTES INDUSTRIALES.
CASCOS PROTECTORES.
LENTES PROTECTORES
ZAPATOS INDUSTRIALES.
MASCARILLAS.
COMPUTADORAS.
CONVERTIDORES CATALITICOS.
EQUIPOS DE COMUNICACIÓN PERSONAL.

SCFI-2-014-1

SECRETARIA DE
COMERCIO Y
FOMENTO INDUSTRIAL

DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS
AL COMERCIO EXTERIOR.
DIRECCION DE PROGRAMAS DE
FOMENTO A LAS EXPORTACIONES

2000-16333

**ASUNTO: Autorización del Programa de Importación
Temporal PITEX/2000-176**

México, D.F. a 30 de octubre de 2000

**RASSINI, S.A. DE C.V.
R.F.C.: RAS 861211 T16
MONTE PELVOUX NO 220-4° PISO
COLONIA LOMAS DE CHAPULTEPEC,
11000, MEXICO, DISTRITO FEDERAL.**

Con fundamento en el Decreto que establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación, así como su reforma y adición, en lo sucesivo Decreto, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 1990, 11 de mayo de 1995, 13 de noviembre de 1998 y 30 de octubre de 2000, se comunica a usted que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial ha resuelto autorizar a RASSINI, S.A. DE C.V., en lo sucesivo el titular, el Programa de Importación Temporal PITEX/2000-176 en lo sucesivo programa, bajo las siguientes características y condiciones:

1. Específicas:

- 1.1. El campo de aplicación del programa es: TOTAL DE OPERACIONES.
- 1.2. Los productos a exportar al amparo del programa son: MUELLES Y RESORTES PARA SUSPENSION AUTOMOTRIZ.
- 1.3. Las operaciones de exportación se iniciarán a partir del 30 de octubre de 2000.
- 1.4. Con base en el artículo 5° del Decreto, el titular podrá importar temporalmente los bienes correspondientes a las fracciones I, II, III y IV de este artículo. Las mercancías relativas a tales importaciones se relacionan en los documentos que se incluyen en el anexo 1 y 2.

Anexo 1:

"Materias primas, partes y componentes a importar al amparo del PITEX"
"Envases y empaques a importar al amparo del PITEX"
"Contenedores y cajas de trailers a importar al amparo del PITEX"
"Combustibles, lubricantes, material auxiliar y percedero a importar al amparo del PITEX"
"Refacciones a importar al amparo del PITEX"

SECRETARIA DE
COMERCIO Y
FOMENTO INDUSTRIAL

DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS
AL COMERCIO EXTERIOR.
DIRECCION DE PROGRAMAS DE
FOMENTO A LAS EXPORTACIONES

2000-16333

- 2 - PITEX/2000-176

Estas importaciones se registrarán por lo establecido en el artículo 108 de la Ley Aduanera, respecto a los plazos en que podrán permanecer en el país, contabilizados a partir de la fecha de importación.

- 1.5. Asimismo, con base en el artículo 5° del Decreto el titular podrá importar temporalmente los bienes correspondientes a las fracciones III y IV del mismo artículo. Las mercancías relativas a tales importaciones se relacionan en el documento incluido en el anexo 2.

Anexo 2:

“Maquinaria, equipo, instrumentos, moldes y herramental duradero a importar al amparo del PITEX”
“Aparatos, equipos y accesorios de investigación, seguridad industrial, control de calidad, capacitación de personal, comunicación, informática y de control de la contaminación a importar al amparo del PITEX”

Estas importaciones podrán permanecer en el país durante los plazos establecidos en el artículo 108 de la Ley Aduanera.

- 1.6. De conformidad con el Artículo 6° del Decreto y dentro del campo de aplicación establecido en este oficio, el titular deberá realizar anualmente ventas al exterior por un valor mínimo del 30% de sus ventas totales.

2. Generales.

El titular queda obligado a:

- 2.1. Informar a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a más tardar el último día hábil del mes de abril de cada año, sobre las operaciones de comercio exterior que realice al amparo del programa, en el formato que al efecto establezca dicha Secretaría. Tal información deberá ser proporcionada en copia a la Administración Local de Auditoría Fiscal o al Administración Local de Grandes Contribuyentes, de su domicilio fiscal, según sea el caso, conservando la documentación correspondiente como lo señala el Código Fiscal de la Federación.
- 2.2. Anotar el número de autorización PITEX, citado en el primer párrafo del presente oficio, en los pedimentos correspondientes a las importaciones temporales que se realicen al amparo del programa.

SECRETARIA DE
COMERCIO Y
FOMENTO INDUSTRIAL

DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS
AL COMERCIO EXTERIOR.
DIRECCION DE PROGRAMAS DE
FOMENTO A LAS EXPORTACIONES

2000-16333

- 3 - PITEX/2000-176

- 2.3. Llevar un sistema de control de inventarios registrado en contabilidad, que permita distinguir las mercancías nacionales de las extranjeras, utilizando el mecanismo de primeras entradas primeras salidas, conforme al procedimiento establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las disposiciones y características establecidas en este oficio no eximen al titular de cumplir íntegramente con las disposiciones vigentes previstas en el Decreto, la Ley Aduanera y su Reglamento, en el Código Fiscal de la Federación, así como en la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior y las demás disposiciones que resulten aplicables.

La vigencia del programa se sujetará al cumplimiento de lo establecido y previsto en este oficio. En caso contrario, con base en el artículo 22 del Decreto, las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial y de Hacienda y Crédito Público, en la esfera de sus respectivas competencias, podrán cancelar el programa y aplicar las multas correspondientes.

Se emite la presente resolución por el Director General, con fundamento en el artículo 22 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y artículo 6° del Decreto.

Se notifica la resolución emitida por esta Dirección con fundamento en el artículo 35 fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

A t e n t a m e n t e
El Director General

Carlos Ponce Martínez

c.c.p. Lic. Mario Mejía Guizar, Administrador General de Auditoría Fiscal Federal, SAT, SHCP.

ANEXO 1: Integrado por 5 hojas.

ANEXO 2: Integrado por 2 hojas.

2.2. Decreto para regular el establecimiento de Empresas de Comercio Exterior. (ECEX).⁷⁹

El Decreto ECEX es aquel que promueve el establecimiento de empresas de comercio exterior que consolidan o concentran la oferta exportable, de los productores nacionales, abriendo nichos de mercado, para dichos productores que por si solos no pudieran exportar, es decir comercializan diversas mercancías de productores nacionales en el exterior.

Concepto. El Decreto para regular el establecimiento de Empresas de Comercio Exterior, es un instrumento jurídico emitido y administrado por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial), en base a lo estipulado en los artículos 89 fracción I y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo dispuesto en los artículos 90 y 91 de la Ley de Comercio Exterior y el 39 fracción II del Código Fiscal de la Federación, que tiene como objeto promover el establecimiento de las Empresas de Comercio Exterior (ECEX), determinar las características de estas y establecer los beneficios que otorga a las mismas, siempre y cuando se dediquen a la promoción y comercialización de mercancías no petroleras, que se destinen a los mercados de exportación.

La idea fundamental del Decreto para el establecimiento de empresas de Comercio Exterior, es que estas empresas consoliden o sumen a la actividad exportadora a las micros y pequeñas empresas manufactureras que no pueden exportar directamente por si solas, ya que las ECEX consolidan las mercancías producidas por esas pequeñas empresas, para promoverlas y exportarlas a los mercados internacionales en forma directa. Las ECEX a su vez, se obligan a proporcionar asesoría y apoyo en las

⁷⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 1997.

operaciones comerciales con el exterior a las empresas de las que consolidan sus productos. Por ejemplo, una empresa comercializadora se registra como ECEX y esta se encarga de conjuntar la producción de diversos talleres de artesanías mexicanas para exportarlas.

Objeto del Programa. El Decreto que regula el establecimiento de Empresas de Comercio Exterior, tiene como objeto promover el establecimiento de estas empresas, determinar las características de aquellas que podrán obtener de la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial) su registro como tales y establecer beneficios que podrán otorgarse a las mismas.

Eduardo Reyes Díaz Leal describe que: "Lo particular de las empresas de Comercio Exterior o Trading Company en todos los lugares del mundo, es que son empresas que consolidan la oferta exportable, abren mercados, incursionan en nichos de mercados regularmente diferentes a los tradicionales y generan divisas, fomentando los empleos a través de otras empresas industriales que son las que se especializan en la producción, en otras palabras, la peculiaridad que tienen las Trading Company es que deslindan responsabilidades con otras empresas que se dedican a la producción de aquellas que realizan esfuerzos para penetrar los mercados internacionales."⁸⁰

Como lo apunta el autor citado las Empresas de Comercio Exterior o Trading Company, como se les llama en los países anglosajones, tienen por objeto compilar diversas manufacturas nacionales para promoverlas en el mercado exterior, esto es precisamente lo que se debe de entender por una Trading Company, una empresa consolidadora de oferta exportable.

⁸⁰ Reyes Díaz Leal Eduardo, *Facilidades para Exportar*, pág. 14

Contrario a una empresa con programa PITEX, las empresas ECEX no tienen que realizar ningún tipo de elaboración, transformación o reparación de mercancías, únicamente son creadas para comercializar mercancías nacionales en el exterior y en su caso comercializar mercancías extranjeras en territorio nacional, con el objeto de que los productores nacionales incorporen insumos importados a sus productos, para que sean más competitivos internacionalmente.

En resumen, el Decreto que regula el Establecimiento de las Empresas de Comercio Exterior (ECEX), tienen como finalidad fomentar la creación de sociedades mercantiles que tengan por objeto consolidar y promover oferta exportable, aprovechando los beneficios que otorga el mismo Decreto, como son el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tome las medidas adecuadas para que Nacional Financiera, S.N.C. otorgue a estas empresas atención y orientación preferente, asistencia técnica, capacitación, servicios especializados y apoyo financiero para el logro de sus proyectos y propiciar su eficaz desarrollo y consolidación.

Las ventajas que tienen las Empresas de Comercio Exterior (ECEX), básicamente son dos, la primera consiste en que Nacional Financiera S.N.C. les proporciona apoyo, capacitación, asistencia financiera y técnica; la segunda consiste en que reciben de parte del Banco Nacional de Comercio Exterior una reducción del 50 por ciento del costo de los productos no financieros, además de prestarles servicio de banca de primer piso.

A mayor abundamiento, las Empresas ECEX, pueden tener beneficios del Banco Nacional de Comercio Exterior y Nacional Financiera tales como: Prestarles servicios de banca de primer piso, otorgamiento de créditos conforme a productos financieros vigentes, brindar apoyo absorbiendo un

porcentaje de los costos de espacio y construcción en la participación de ferias internacionales.

Marco Jurídico. El marco jurídico de las ECEX, es el propio Decreto para regular el establecimiento de Empresas de Comercio Exterior, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 1997.

Asimismo, se complementa su régimen jurídico con la Ley Aduanera y su Reglamento, que en el capítulo primero se comentaron, así como con los artículos 90 y 91 de la Ley de Comercio Exterior, la Ley del Impuesto al Valor Agregado y su Reglamento y el Código Fiscal de la Federación que es un ordenamiento de aplicación supletoria de los antes descritos y por último de las Reglas de la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior.

Características. La características son las siguientes:

- Es un Decreto emitido por el Ejecutivo Federal en ejercicio de las facultades que se establecen en los artículos 89 fracción I y 131 de la Constitución Política y con fundamento en los artículos 90 y 91 de la Ley de Comercio Exterior, así como, por diversas disposiciones de la Ley Aduanera.
- En un Decreto en donde se busca el fomento y establecimiento de Empresas de Comercio Exterior que promuevan exportaciones de mercancías no petroleras.
- Es un programa que concede estímulos o incentivos fiscales, además de diversos apoyos financieros y que es administrado por la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial). Por ejemplo en materia de estímulos o incentivos fiscales se establece de conformidad con el Artículo 3 del Decreto ECEX, en relación con el 29 de la Ley del Impuesto al Valor

Agregado, la posibilidad de realizar compras a proveedores residentes en el país (proveedores nacionales) con tasa 0 por ciento del Impuesto al Valor Agregado (IVA). En este caso, el incentivo consiste en permitir indirectamente a las ECEX, tener mayor liquidez en sus operaciones, al exentarlas del Impuesto al Valor Agregado por esas compras a productores nacionales, permitiéndoles concentrar más recursos en sus proyectos de exportación.

- Se establecen dos clases de Empresas de Comercio Exterior, las Consolidadoras y las Promotoras. Las primeras son sociedades mercantiles que cuentan con un capital social mínimo suscrito y pagado de dos millones de pesos y que tienen por objeto integrar y consolidar exportaciones, prestar servicios integrales a las empresas productoras de mercancías de exportación, capacitar a pequeñas y medianas empresas productoras y exportar mercancías de por lo menos cinco empresas productoras nacionales. Las segundas también son sociedades mercantiles, pero cuentan con un capital social mínimo suscrito y pagado de doscientos mil pesos y tienen por objeto comercializar, promover mercancías mexicanas en el exterior y realizar exportaciones de mercancías provenientes de cuando menos tres empresas productoras nacionales.
- Las Empresas de Comercio Exterior, tanto Consolidadoras como Promotoras, deben comprender dentro de su objeto social, la integración y consolidación de exportaciones, la prestación de servicios integrales que apoyen a las empresas productoras en sus operaciones de comercio exterior, la comercialización de mercancías en los mercados internacionales, identificar y promover mercancías mexicanas en el exterior.

- Las ECEX Consolidadoras deben acreditar que exportan mercancías provenientes de por lo menos cinco empresas productoras nacionales, y las Promotoras de cuando menos de tres.
- Las Empresas de Comercio Exterior Promotoras deben acreditar que realizan exportaciones anuales de mercancías no petroleras, de por lo menos doscientos cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en cualquier otra divisa y las Consolidadoras deben exportar por lo menos tres millones de dólares o su equivalente en cualquier otra divisa, para poder conservar su registro ante SECOFI como ECEX.
- Las Empresas de Comercio Exterior, deberán informar anualmente a la Secretaría de Economía, durante el mes de abril, de sus operaciones de comercio exterior realizadas y entregar también copia a la Administración Local de Recaudación.
- El Registro tiene una vigencia indefinida, pero puede ser revocable, ya que la Secretaría de Economía podrá cancelarlo a una Empresa de Comercio Exterior, cuando no se cumpla con lo estipulado en este Decreto o proporcione información falsa para su registro.

Naturaleza Jurídica. El Decreto para regular el establecimiento de Empresas de Comercio Exterior (ECEX), es un decreto emitido por el Ejecutivo Federal en ejercicio de la facultad reglamentaria que se establece en el artículo 89 fracción I, así como por lo establecido en el segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido se remite al lector a lo apuntado en el rubro 2.1. anterior, sobre la naturaleza jurídica del Decreto PITEC que prácticamente tiene la misma naturaleza que el Decreto ECEX.

Procedimiento de Autorización. Los interesados en obtener la autorización como Empresas de Comercio Exterior, deben presentar su solicitud por escrito firmada bajo protesta de decir verdad por el representante legal de la empresa, conforme al formato que para tal efecto tiene autorizado la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial). Dicha solicitud contiene los datos generales de la empresa, la modalidad bajo la que se solicita registro de Empresa de Comercio Exterior, el valor de las ventas totales de la empresa, volúmenes de exportación y de importación del año inmediato anterior y proyecciones de los dos años siguientes, con el objeto de corroborar que se cumplen con los requisitos exigidos por el Decreto, adicionalmente hay que presentar una descripción detallada de los productos que exportó el año inmediato anterior, la relación de sus proveedores nacionales y las mercancías que estos le suministren.

Para efectos de obtener el registro como empresa ECEX, no se requiere acreditar a la Secretaría de Economía, que dicha empresa realiza un mínimo de ventas de exportación, sólo basta con cumplir los requisitos antes comentados. Por otro lado, a efecto de mantener vigente su registro como ECEX, se requiere (además de seguir cumpliendo en forma permanente con los requisitos que se exigen para el registro inicial), mantener un control de inventarios de las importaciones y exportaciones, así como seguir realizando exportaciones anuales de doscientos cincuenta mil dólares para el caso de las ECEX promotoras y de tres millones de dólares para el caso de las consolidadoras, para tales efectos están obligadas a presentar ante SECOFI, un reporte anual durante el mes de abril de sus operaciones de comercio exterior.

A la solicitud, se le debe anexar la siguiente documentación:

- Copia simple de la escritura constitutiva de la empresa y sus modificaciones.

- Copia de la Cédula de Identificación Fiscal (R.F.C.).
- Copia de la escritura pública, en donde consten las facultades del representante legal de la empresa.
- Copia de la última declaración anual de impuestos.
- Un programa anual de actividades calendarizado, donde se describan cada una de las actividades a realizar de acuerdo con éste Decreto.
- Para el caso de las empresa consolidadoras de exportación, se deben presentar copia de las tres últimas declaraciones anuales de impuestos.

La Secretaría de Economía (antes denominada de Comercio y Fomento Industrial), deberá resolver la solicitud en un plazo de 15 días hábiles, contados a partir de la fecha en que reciba la misma.

2.3. Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación.⁸¹

El Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, al igual que el Decreto PITEX que se ha venido comentando, es una figura jurídica que permite a las empresas realizar importaciones temporales de diversas mercancías al amparo de dicho programa, a efecto de que esas mercancías se ensamblen y posteriormente se exporten o retornen al extranjero. Es decir la Industria Maquiladora y las empresas PITEX, son dos figuras jurídicas que están orientadas a la exportación, sólo existen dos diferencias a considerar entre ellas.

⁸¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 1998, reformado el 13 de noviembre de 1998, 30 de octubre y 31 de diciembre de 2000.

La primera diferencia consiste, en que básicamente la Industria Maquiladora realiza trabajos de ensamble, mientras que las empresas PITEX realizan trabajos de elaboración o fabricación, transformación o reparación.

La segunda consiste en que las empresas PITEX buscan una utilidad, mientras que la Industria Maquiladora busca la generación de fuentes de empleo para aprovechar las ventajas de la barata mano de obra mexicana.

A continuación se hace un breve análisis del Decreto de Industria Maquiladora.

Concepto. El Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, es un instrumento jurídico emitido y administrado por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial) en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que tiene como objeto promover el establecimiento y regular la operación de empresas que se dediquen total o parcialmente a realizar actividades de maquila de exportación, mediante el cual se permite a estas empresas, importar temporalmente diversos bienes para ser utilizados en los procesos productivos de maquila, sin cubrir el pago de los impuestos de importación, difiriendo su pago o estableciendo una tasa preferencial de acuerdo con los Programas de Promoción Sectorial, así como exentando del impuesto al valor agregado y de las cuotas compensatorias, en su caso.

Así Rogelio Martínez Vera dice que: "Recibe el nombre de empresa maquiladora de exportación, una estructura industrial o comercial establecida en el territorio nacional, constituida conforme a las leyes del país, y que mediante contratos por escrito, se compromete con otra empresa domiciliada en el extranjero, a la realización de un proceso industrial o de servicios

destinados a la producción, elaboración, transformación o reparación de mercancías, pudiendo utilizar para ello insumos, maquinaria, refacciones, equipos y herramientas internadas temporalmente al territorio nacional, sujetándose para tal efecto al programa contenido en las disposiciones jurídicas dictadas al efecto.”⁸²

Objeto del Programa. El Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, tiene como objeto promover el establecimiento y regular la operación de empresas que se dediquen total o parcialmente a realizar actividades de maquila de exportación.

Asimismo, las empresas maquiladoras de exportación deberán buscar, crear fuentes de empleo, fortalecer la balanza comercial del país a través de una mayor aportación neta de divisas, contribuir a una mayor integración interindustrial y coadyuvar a elevar la competitividad industrial de la industria nacional y elevar la capacitación de los trabajadores e impulsar la transferencia de tecnología en el país.

Para tal efecto, la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial) escuchando la opinión previa de la de Hacienda y Crédito Público, para constatar que la empresa se encuentra al corriente de sus obligaciones fiscales, podrá autorizar la inscripción en el Registro Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación a las persona morales residentes en el país, que exporten anualmente más de U.S. \$ 500,000.00 (Quinientos mil dólares americanos) o su equivalente en cualquier otra divisa o bien facturen exportaciones de por lo menos el 10 por ciento de sus ventas totales, a efecto de poder importar temporalmente con lo beneficios que se establecen en este decreto, materias primas, partes, componentes, material

⁸² Martínez Vera Rogelio, *Legislación del Comercio Exterior*, Editorial McGraw-Hill, México 1997, primera edición, pág. 118.

auxiliar, envases, material de empaque, combustibles y lubricantes, así como contenedores y cajas de trailer. Si pretenden importar mercancías como herramientas, equipos y accesorios de investigación, de seguridad industrial y productos necesarios para la higiene, para la prevención y control de la contaminación, manuales de trabajo, planos industriales, equipo de telecomunicación y computo, así como maquinaria, aparatos, instrumentos y refacciones, equipo de laboratorio de medición y de pruebas y los requeridos para el control de calidad, la empresa deberá acreditar que realiza anualmente facturación de exportación de por lo menos el 30 por ciento de sus ventas totales.

La inscripción en el Registro Nacional de la Industria Maquiladora se podrá otorgar bajo las siguientes modalidades o clases: Maquiladora de Exportación, Maquiladora por Capacidad Ociosa, Maquiladora de Servicios y Maquiladora que desarrolle Programas de Albergue, permitiendo la importación temporal de las mercancías antes referidas, exentándolas del impuesto general de importación, difiriendo su pago o estableciendo un arancel preferencial de acuerdo con los Programas de Promoción Sectorial, según sea el caso.

Al aprobar el programa la Secretaría de Economía, asignará a cada empresa la clave que le corresponda dentro del Registro Nacional de la Industria Maquiladora, la que deberá ser utilizada en todos los trámites que se realicen ante las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, sin perjuicio de otros registros que aquéllas requieran.

La vigencia de los programas será indefinida, siempre que el titular cumpla con los requisitos establecidos en el presente Decreto

Asimismo la Secretaría de Economía (antes denominada de Comercio y Fomento Industrial) puede autorizar que personas distintas al titular de un programa de Maquila, puedan realizar procesos complementarios industriales o de servicios destinados a la transformación, elaboración o reparación de las mercancías importadas temporalmente, es decir, realizar trabajos de submaquila, ya sea que estas últimas cuenten o no con un programa de Maquila, comunicándole dicha autorización a la de Hacienda y Crédito Público.

Con el objeto de adecuar las disposiciones del Decreto para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación (MAQUILA), a los compromisos suscritos por los Estados Unidos Mexicanos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), respecto de la modificación de los mecanismos de importación temporal vigentes en los países miembros, con el fin de evitar la distorsión de las preferencias arancelarias acordadas en el marco del mencionado tratado y que a partir del 1 de enero de 2001 se deberá igualar el tratamiento arancelario que México otorga a insumos y maquinaria no originarios de Estados Unidos de América o Canadá, empleados en la producción de mercancías destinadas a los tres países del TLCAN, así como con el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial de Comercio, en vigor desde 1995, en el sentido de que los beneficios de exención arancelaria a la importación de maquinaria y equipo deben ser eliminados cuando estén condicionados a la exportación, se ha reformado el Decreto MAQUILA en los siguientes términos.

La importación temporal de materias primas, partes, componentes, materiales auxiliares, envases, materiales de empaque, combustibles y lubricantes, así como contenedores y cajas de trailer, herramientas, equipos y accesorios de investigación, de seguridad industrial, de higiene, de

prevención y control de la contaminación ambiental, manuales de trabajo y planos industriales, equipos de telecomunicación y computo, así como maquinaria, aparatos, instrumentos y refacciones para el proceso productivo, equipos de laboratorio de medición, de pruebas y de control de calidad causará el impuesto general de importación. Para tal efecto, se podrá aplicar el arancel establecido en los Programas de Promoción Sectorial, siempre que el importador cuente con registro en dichos programas.

Para el caso de la importación temporal de materias primas, partes, componentes, materiales auxiliares, envases, material de empaque, combustibles y lubricantes no originarios de la región del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), conforme al capítulo respectivo de reglas de origen, se exentarán del impuesto general de importación, siempre que dichas mercancías sean posteriormente exportadas a los Estados Unidos de América o a Canadá, utilizada como insumo en la producción de otra mercancía exportada a estos países o sustituida por otra idéntica o similar como insumo en la producción de otra mercancía exportada a la misma región. Dicha exportación podrá ser en forma directa, es decir mediante pedimento de exportación o en forma indirecta, mediante el mecanismo que para tal efecto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La exención del impuesto general de importación a que se refiere el párrafo anterior será la diferencia de las siguientes cantidades: El impuesto general de importación correspondiente a la importación temporal de las mercancías incorporadas en el bien exportado, actualizado de conformidad con el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el mes en que se realizó la importación temporal de cada una de las mercancías incorporadas en el bien exportado, hasta el mes en que se efectuó el pago del impuesto o se hagan las determinaciones correspondientes, es decir

supongamos que un empresa importa temporalmente "CHATARRA DE ACERO" para producir "TAMBORES PARA FRENOS AUTOMOTRICES", los cuales son exportados a Estados Unidos de América o Canadá y el impuesto general de importación que se pagaría actualizado, por concepto de dicha importación de chatarra de acero es de \$100.00 (Cien pesos 00/100 M.N.), menos el monto del impuesto de importación pagado por la importación definitiva en los Estados Unidos de América o Canadá por las mercancías que se exporten o retornen, aplicando el tipo de cambio vigente en la fecha en que se efectuó el pago del impuesto general de importación en México o en la fecha en que se efectúen las determinaciones correspondientes, en su caso, siguiendo con el mismo ejemplo, el cliente o comprador norteamericano o canadiense paga por concepto de impuesto de importación de los "TAMBORES PARA FRENOS AUTOMOTRICES" U.S. \$5.00 (Cinco dólares americanos), suponiendo que dicha cantidad equivale a \$50.00 (Cincuenta pesos 00/100 M.N.), utilizando un tipo de cambio de \$10.00 (Diez pesos 00/100 M.N.) por dólar americano, resulta que si el impuesto determinado por la importación de la "CHATARRA DE ACERO" es mayor que el determinado por la importación en los Estados Unidos de América o Canadá de los "TAMBORES PARA FRENOS AUTOMOTRICES", la diferencia será el monto a pagar, es decir, en nuestro ejemplo se pagarán \$50.00 (Cincuenta pesos 00/100 M.N.) por el impuesto general de importación de la "CHATARRA DE ACERO". Si el impuesto determinado por la importación de este insumo es igual o menor que el determinado por la importación en los Estados Unidos de América o Canadá de los "TAMBORES PARA FRENOS AUTOMOTRICES", no habrá impuesto general de importación a pagar por la "CHATARRA DE ACERO", es decir en ambos casos se determinaron \$100.00 (Cien pesos 00/100 M.N.), por lo tanto no se pagará el impuesto general de importación.

Cuando el impuesto determinado por la importación del insumo sea mayor al determinado por la importación del producto terminado y exportado en los términos arriba señalados, la exención procederá, siempre que se determine y pague el impuesto que corresponda mediante pedimento y se presente la prueba del impuesto de importación pagado en los Estados Unidos de América o Canadá, dentro de los 60 días naturales siguientes a la fecha de la exportación o retorno. Cuando el impuesto determinado por la importación del insumo sea igual o menor al determinado por la importación del producto exportado como se ha señalado, la exención procederá, siempre que se declaren mediante pedimento los montos de los impuestos que correspondan por la importación del insumo y por la importación del producto terminado exportado o retornado a la región TLCAN y se presente la prueba del impuesto de importación pagado en los Estados Unidos de América o Canadá, dentro de los 60 días naturales siguientes a la fecha de la exportación o retorno.

Sino se cumple con lo anterior, se pagará el impuesto general de importación por las mercancías incorporadas en productos de exportación, con actualización y recargos desde el mes en que se importaron temporalmente, hasta el mes en que se efectúe el pago del impuesto.

De lo anterior se puede apreciar que en realidad bajo este mecanismo, lo que existe es un diferimiento del pago de los impuestos, ya que mientras se hacen las determinaciones correspondientes en los términos anteriores, el importador con registro como MAQUILA autorizado, no pagará el impuesto general de importación, pagará un parte en su caso o bien puede pagarlo utilizando la tasa del arancel preferencial establecida en los Programas de Promoción Sectorial, que en su mayoría es de 0% es decir, exenta.

Por otro lado, no se pagará el impuesto general de importación cuando:

- Se importen temporalmente materias primas, partes, componentes, material auxiliar, envases, material de empaque, combustibles y lubricantes que sean originarios de la región TLCAN o no siendo originarios se exporten a países distintos de la región.
- Se importen temporalmente contenedores y cajas de trailer.
- Se importe temporalmente tela formada y cortada, así como materias primas, partes, componentes envases y material auxiliar para ser ensamblado en bienes textiles y del vestido en México y que se exporten a los Estados Unidos de América, siempre que cuenten con autorización de la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial).
- Se importen temporalmente las mercancías que se exporten o retornen a los países miembros del TLCAN en la misma condición. Para tal efecto deberán así manifestarlo las empresas en su solicitud de programa, anexando una carta en la que describan detalladamente el proceso correspondiente.
- Se importen temporalmente las mercancías procedentes de Estados Unidos de América o de Canadá, únicamente para ser sometidas a procesos de reparación o alteración y posteriormente se retornen a alguno de dichos países.

Adicionalmente, las empresas a las que se apruebe un programa de MAQUILA se comprometerán a observar lo siguiente:

- Cumplir con los términos establecidos en el programa que le fue autorizado;

- Destinar los bienes importados, al amparo de su programa, a los fines específicos para los que fueron autorizados y en su caso, usar debidamente las cuotas de exportación que se le asignen.
- Contratar y capacitar al personal en cada uno de los niveles que corresponda, en los términos que establezcan las disposiciones legales vigentes en la materia.
- Estar al corriente de las obligaciones fiscales y laborales que les correspondan, y
- En el caso de suspensión de actividades, notificarla a la Secretaría, en un término que no excederá de diez días naturales contados a partir de la fecha en que suspenda sus operaciones.

Marco Jurídico. El marco jurídico de éste Programa es el propio Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 1998, reformado por la publicación en el mismo órgano informativo el 13 de noviembre del mismo año, el 30 de octubre y 31 de diciembre de 2000.

Asimismo, se complementa su régimen jurídico con la Ley Aduanera y su Reglamento, que en el capítulo primero se comentaron, así como con el capítulo V de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y su Reglamento y el Código Fiscal de la Federación que es un ordenamiento de aplicación supletoria de los antes descritos y por último de las Reglas de la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior.

Características. Las características del Programa de Industria Maquiladora de Exportación son las siguientes:

- Es un Decreto emitido por el Ejecutivo Federal en ejercicio de la facultad reglamentaria que se establece en el artículo 89 fracción I

y en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fundándose también en diversas disposiciones de la Ley Aduanera.

- Es un Decreto en donde se busca el fomento, establecimiento y regulación de las empresas que se dediquen parcial o totalmente a realizar actividades de maquila de exportación.
- Es un programa que concede estímulos o incentivos fiscales y que es administrado por la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial) en coordinación con la de Hacienda y Crédito Público, mediante la exención total o parcial del impuesto general de importación, su diferimiento o la aplicación de la tasa del arancel preferencial que se establece en los Programas de Promoción Sectorial.
- La característica principal de un Programa de Industria Maquiladora, al igual que un Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX), es que las empresas autorizadas por cualquiera de los dos decretos anteriores, están exentas de pagar el impuesto general de importación, pagar sólo una parte, diferir su pago o aplicar la tasa preferencial que se establece en los Programas de Promoción Sectorial, así como la exención del impuesto al valor agregado de aquellas compras de mercancías extranjeras que importen temporalmente para ser fabricadas, transformadas, reparadas o ensambladas según sea el caso y una vez realizado dicho proceso se retornen o exporten al extranjero.
- Personas distintas al titular de un Programa de Industria Maquiladora, pueden llevar a cabo procesos complementarios de fabricación o transformación de las mercancías importadas temporalmente. Aquí surge la figura de la submaquila, que significa que personas distintas del titular del programa puedan realizar

procesos industriales complementarios. Estos terceros que realizan el proceso de submaquila que no tienen autorizado un programa como empresa PITEX o Industria Maquiladora no están facultados para obtener los incentivos o estímulos fiscales que establece el Decreto en comento.

- Se puede autorizar un Programa a la Industria Maquiladora bajo las modalidades siguientes: Maquiladora de Exportación, Maquiladora por Capacidad Ociosa, Maquiladora de Servicios y Maquiladora que desarrolle Programas de Albergue. Se entiende por Maquiladora de Exportación, a la persona moral que en los términos del presente ordenamiento le sea aprobado un programa de operación de maquila; la Maquiladora por Capacidad Ociosa, es la persona moral, que establecida y orientada a la producción para el mercado nacional, le sea aprobado en los términos del presente ordenamiento, un programa de maquila para la exportación; la Maquiladora de Servicios es la persona moral que en los términos del presente ordenamiento le sea aprobado un programa de operación de maquila y cuya actividad sea la de realizar servicios que tengan como finalidad la exportación o apoyar a ésta respecto de empresas maquiladoras; se entiende por Maquiladora que Desarrolle Programas de Albergue a la persona moral, que en los términos del presente ordenamiento le sea aprobado un proyecto de exportación y a la cual las empresas extranjeras le facilitan la tecnología y el material productivo, sin que estas últimas operen directamente dichos proyectos; (Por ejemplo: una línea de producción determinada) y que una empresa extranjera le facilita la tecnología y el material productivo como insumos, partes y componentes.
- Las empresas con Registro Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación, tienen una clave que usan en forma obligatoria

para todos los trámites que realicen ante las dependencias de la Administración Pública Federal.

- Se puede ampliar o modificar su Programa, durante la vigencia del mismo, al inicialmente autorizado, incluyendo mercancías de importación temporal no previstas y de exportación en la misma situación.
- El titular de un Programa de MAQUILA deberá informar anualmente a la Secretaría de Economía (antes denominada de Comercio y Fomento Industrial), durante el mes de abril, de sus operaciones de comercio exterior realizadas al amparo del Programa. La presentación de este informe no exime al titular del programa de la obligación de utilizar un sistema informático de control de inventarios registrado en contabilidad, así como de conservar a disposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la documentación correspondiente en los términos y plazos que establece el Código Fiscal de la Federación.
- Es un Programa de vigencia indefinida, pero puede ser suspendido cuando la empresa no presente el informe anual de operaciones de comercio exterior dentro del plazo establecido y en consecuencia no podrá gozar de los beneficios que en él se establecen, en tanto no subsane la omisión. Si para el último día hábil del mes de junio la empresa no ha presentado dicho informe, la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial) iniciará el procedimiento de cancelación del programa. Asimismo, esta Secretaría y la de Hacienda y Crédito Público en la esfera de sus respectivas competencias, podrán cancelar a una empresa su programa de MAQUILA y aplicar las multas a que haya lugar cuando no cumpla con lo dispuesto en el presente Decreto o no cumpla con los términos establecidos en el programa que les hubiere sido aprobado, se encuentre sujeto a un procedimiento

administrativo de ejecución por algún crédito fiscal, por proceso penal por un delito fiscal y cuando se omita presentar la declaración del ejercicio fiscal o la de tres pagos provisionales, o cuando no se presente el dictamen de estados financieros para efectos fiscales correspondientes a un ejercicio. Lo anterior, es a través de un formal procedimiento fundado y motivado, en donde el titular del programa tiene un plazo de 10 días hábiles a partir de la notificación del inicio del mismo, para ofrecer pruebas y alegatos que a su derecho convengan.

Naturaleza Jurídica. El Decreto para el Fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación, es un decreto emitido por el Ejecutivo Federal en ejercicio de la facultad reglamentaria que se establece en el artículo 89 fracción I, así como por lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 de dicha Constitución.

A mayor abundamiento, se remite al lector a los razonamientos del punto 2.1. anterior.

Procedimiento de Autorización. Los interesados en obtener el Registro de Industria Maquiladora de Exportación, deben presentar su solicitud por escrito firmada por el representante legal de la empresa bajo protesta de decir verdad, conforme al formato que para tal efecto tiene autorizado la Secretaría de Economía (antes denominada de Comercio y Fomento Industrial). Dicha solicitud contiene los datos generales de la empresa, la estructura del capital social, programa anual de inversiones en activo fijo, valor de la maquinaria y equipo que se destinará al programa de maquila, modalidad del Registro de Industria Maquiladora de Exportación, datos del producto como, nombre, uso, empresa con la que se tienen el contrato de maquila, la vigencia del mismo, países a los que se exportarán

los productos, datos de la operación como, la indicación del proceso de producción, cantidad de mermas y desperdicios, valor y descripción de las mercancías a importar temporalmente, valor total de la producción, el número de empleos que generará, la capacidad anual de producción y en su caso el nombre de los proveedores nacionales con su registro federal de contribuyentes y la descripción de las mercancías que éstos le suministrarán.

A la solicitud, se le debe anexar la siguiente documentación:

- Copia certificada de la escritura constitutiva de la empresa y sus modificaciones.
- Contrato de arrendamiento o compra venta de local.
- Copia de la Cédula de Identificación Fiscal (R.F.C.)
- Contrato de maquila debidamente protocolizado ante fedatario público.
- Copia de la escritura pública, en donde consten las facultades del representante legal de la empresa.

La Secretaría de Economía, deberá resolver la solicitud en un plazo de 10 días hábiles, contados a partir de la fecha en que reciba la misma. En un plazo de tres días hábiles a partir de su autorización, comunicará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los términos en que fue aprobado el programa respectivo.

2.4. Decreto que Promueve la Creación de Empresas Comercializadoras de Insumos para la Industria Maquiladora de Exportación. (RECIME) ⁸³

Con el objeto de consolidar la oferta de diversos insumos nacionales o extranjeros, se establece el mecanismo denominado "Decreto que Promueve

la Creación de Empresas Comercializadoras de Insumos para la Industria Maquiladora de Exportación”, mejor conocido como Registro de Empresa Comercializadora de Insumos para la Industria Maquiladora de Exportación (RECIME). Este mecanismo permite la importación temporal (sin el pago de los impuestos de importación y del valor agregado) de diversos insumos, materia primas, partes y componentes que se vayan a vender o transferir a una empresa con programa PITEX o con registro de Industria Maquiladora.

Concepto. El Decreto que Promueve la Creación de Empresas Comercializadoras de Insumos para la Industria Maquiladora de Exportación (RECIME), es un instrumento jurídico emitido y administrado por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial), que tiene como objeto promover la creación de empresas comercializadoras de insumos para la industria maquiladora de exportación cuyo propósito sea realizar operaciones de abastecimiento de materias primas, partes y componentes al sector maquilador, así como realizar estudios de mercado y promoción de coinversiones dirigidos al abastecimiento de insumos nacionales o extranjeros a dicha industria.

Objeto del Programa. Este Decreto tiene como objeto que las Empresas RECIME consoliden la oferta de insumos tanto nacionales como extranjeros para poder reducir el costo de los mismos, siempre y cuando los esfuerzos sean encaminados netamente a la exportación, permitiendo a las empresas con este registro la importación temporal de materias primas, partes y componentes sin el pago de los impuestos de importación y del impuesto al valor agregado, siempre y cuando los insumos se vendan o transfieran a empresas con Registro de Industria Maquiladora de Exportación o con Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de

⁸³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1994.

Exportación (PITEX), es decir, que dichos insumos se destinen a la exportación en forma indirecta.

También tiene por objeto, que el Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., y Nacional Financiera, S.N.C., por medio de sus programas previamente establecidos, apoyen financieramente la creación, operación y desarrollo de empresas comercializadoras de insumos para la industria maquiladora de exportación.

Marco Jurídico. El marco jurídico de éste Programa es el propio Decreto que Promueve la Creación de Empresas Comercializadoras de Insumos para la Industria Maquiladora de Exportación, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 03 de agosto de 1994 y se complementa con la Ley Aduanera y su Reglamento, así como con los artículos 90 y 91 de la Ley de Comercio Exterior, la Ley del Impuesto al Valor Agregado y su Reglamento, el Código Fiscal de la Federación que es un ordenamiento de aplicación supletoria de los antes descritos y por último de las Reglas de la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior.

Características. La características son las siguientes:

- Es un Decreto emitido por el Ejecutivo Federal en ejercicio de la facultad reglamentaria que se establece en el artículo 89 fracción I, así como por lo dispuesto en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 90 y 91 de la Ley de Comercio Exterior y demás disposiciones de la Ley Aduanera.
- Es un Decreto en donde se busca promover la creación de empresas comercializadoras de insumos para la industria

maquiladora de exportación, para realizar el abastecimiento de materias primas, partes y componentes al sector maquilador.

- Es un programa que concede estímulos o incentivos fiscales como la exención del pago de los impuestos de importación y del valor agregado causados al importar diversas mercancías para los fines de este decreto. Por otro lado se otorga un estímulo financiero, al proporcionar a las empresas con este registro (RECIME) apoyo financiero por parte del Banco Nacional de Comercio Exterior y Nacional Financiera S.N.C., para la operación y desarrollo de la empresa.
- Para poder ser una Empresa Comercializadora de Insumos para la Industria Maquiladora de Exportación (RECIME) se requiere, tener registro de Empresa Maquiladora de Servicios al amparo del Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, comentado en el punto 2.3. y solicitar a la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial), su inscripción como RECIME.
- Para solicitar éste registro, las empresas deben tener personalidad jurídica propia y que su objeto social sea el abastecimiento de materias primas, partes y componentes de la industria maquiladora o de las empresas con programa PITEX.
- El registro como empresa comercializadora de insumos para la industria maquiladora de exportación, tiene vigencia indefinida, pero puede ser cancelado por la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial), cuando la empresa lo solicite o cuando no se cumpla con lo estipulado en este Decreto, previa audiencia de la empresa afectada.
- Las empresas comercializadoras de insumos para la industria maquiladora de exportación deben presentar un reporte de sus

operaciones de comercio exterior durante los meses de junio y diciembre de cada año.

- Este decreto no requiere una cantidad de ventas de exportación anuales, como mínimo para obtener los estímulos o incentivos fiscales que se proporcionan a las empresas RECIME.

Naturaleza Jurídica. Para abreviar en el desarrollo de este punto y en atención a que los programas de fomento al comercio exterior revisten la misma naturaleza jurídica, se remite al lector a los comentarios del punto 2.1., respecto a la naturaleza jurídica del Decreto que Establece el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX).

Procedimiento de autorización. Los interesados en obtener el Registro Nacional de Empresas Comercializadoras de Insumos para la Industria Maquiladora de Exportación, deben presentar su solicitud por escrito firmada bajo protesta de decir verdad por el representante legal de la empresa, conforme al formato que para tal efecto tiene autorizado la Secretaría de Economía. Dicha solicitud contiene los datos generales de la empresa, el número de empleados que tiene, descripción de las materias primas, partes y componentes que venderá a la industria maquiladora de exportación por rama de actividad como: productos alimentarios, del cuero y calzado, textiles, eléctricos, químicos, automotrices, etcétera y el nombre de las empresa maquiladoras a las que les venderá los insumos.

A la solicitud, se le debe anexar la siguiente documentación:

- Copia simple de la escritura constitutiva de la empresa y sus modificaciones.
- Copia de la Cédula de Identificación Fiscal (R.F.C.).
- Copia de la escritura pública, en donde consten las facultades del representante legal de la empresa.

- Carta de conformidad de las empresas maquiladoras o con programa PITEX a las que les venderá materias primas, partes y componentes.

La Secretaría de Economía, deberá resolver la solicitud en un plazo de 8 días hábiles, contados a partir de la fecha en que reciba la misma.

De conformidad con el Acuerdo por el que se dan a conocer los trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites Empresariales que aplican a la Secretaría de Economía y su sector coordinado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril de 1999, si dentro de los ocho días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de registro como empresa RECIME, la autoridad (SECOFI) no emite resolución alguna al solicitante, se entenderá que se aprobó la misma, es decir se hace efectiva la afirmativa ficta.

2.5. Decreto que establece diversos Programas de Promoción Sectorial (PROSEC).⁸⁴

Con el objeto de adecuar las disposiciones de los Decretos para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación (MAQUILA), así como el que establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX), a los compromisos suscritos por los Estados Unidos Mexicanos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), respecto de la modificación de los mecanismos de importación temporal vigentes en los países miembros, con el fin de evitar la distorsión de las preferencias arancelarias acordadas en el marco del mencionado tratado y que a partir del 1 de enero de 2001 se deberá igualar el tratamiento arancelario que México otorga a insumos y maquinaria no

⁸⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000 y reformado el 1 de marzo de 2001.

originarios de Estados Unidos o Canadá, empleados en la producción de mercancías destinadas a los tres países del TLCAN, así como con el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial de Comercio, en vigor desde 1995, en el sentido de que los beneficios de exención arancelaria a la importación de maquinaria y equipo deben ser eliminados cuando estén condicionados a la exportación, se ha resuelto crear importantes incentivos o estímulos para una mayor integración de insumos y maquinaria de origen nacional en la producción de exportación y en virtud de que la proveeduría de países no miembros del TLCAN de insumos y maquinaria es crítica para determinadas industrias y por lo tanto éstas requieren contar con condiciones arancelarias competitivas para abastecerse de mercancías no norteamericanas, el Gobierno Federal ha decidido establecer condiciones competitivas de abasto de mercancías para la industria exportadora, mediante la expedición del Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial (PROSEC).

Concepto. El Decreto que establece diversos Programas de Promoción Sectorial, es un instrumento jurídico emitido y administrado por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Economía, que es dirigido a las personas morales productoras de determinadas mercancías, mediante el cual se les permite importar con un arancel preferencial del impuesto general de importación, diversos bienes para ser utilizados en la elaboración de productos específicos, independientemente de que las mercancías a producir sean destinadas a la exportación o al mercado nacional.

Objeto del Programa. Este Decreto tiene por objeto brindar a sus titulares el beneficio de importar con el arancel preferencial especificado en el Decreto, diversos bienes para ser incorporados y utilizados en el proceso productivo de determinadas mercancías. Es decir se permite la importación de materias primas, partes, componentes, material auxiliar, envases, material

de empaque, refacciones, maquinaria y equipo con el arancel preferencial establecido en dicho Decreto para estas mercancías según su clasificación arancelaria y su sector correspondiente, siempre y cuando se incorporen o se utilicen en la producción de determinados bienes que señala dicho Decreto para cada sector.

Para tal efecto, los bienes a importar y las mercancías a producir están agrupadas por los sectores siguientes: El de la industria eléctrica, de electrónica, del mueble, del juguete, juegos de recreo y artículos deportivos, del calzado, de la industria minera y metalúrgica, de bienes de capital, de la industria fotográfica, de la industria de maquinaria agrícola, de industrias diversas, de la industria química, manufacturera de caucho y plástico, siderúrgica, de productos farmoquímicos, medicamentos y equipo médico, de la industria del transporte, del papel y cartón, de la industria de la madera, de la industria del cuero y pieles, textil y de la confección, de la industria de chocolates, dulces y similares, del café, así como de la industria automotriz y de autopartes.

Los productores que cuenten con autorización para operar alguno de los Programas de Promoción Sectorial, podrán optar por importar los bienes listados en el mismo Decreto para cada sector con el arancel del impuesto general de importación especificado en el mismo, siempre que estos bienes sean empleados en la producción de las mercancías correspondientes para cada sector. Por ejemplo un productor mexicano de zapatos, podrá importar de cualquier país pieles y maquinaria para producir su zapato, con el arancel preferencial del impuesto general de importación que se establece en el sector de la industria del calzado, para dichos bienes de importación.

En cada sector se establece un listado de los posibles bienes a importar para producir los bienes que también se listan en el mismo Decreto

para cada sector, es decir se establece una matriz insumo-producto, para obtener en la importación de los bienes antes comentados, el arancel preferencial que establece el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial (PROSEC).

Los aranceles que se establecen en dicho Decreto varían dependiendo de cada sector, pero en términos generales la mayor parte de los bienes listados para importar están exentos del impuesto general de importación y en algunos casos se establecen aranceles a la importación que van de un 3, 5 y hasta 7 por ciento, sobre el valor de las mercancías a importar.

Para obtener la autorización de un programa, el interesado deberá presentar su solicitud ante la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial), la cual previamente a la emisión de la resolución que emita deberá solicitar opinión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a efecto de constatar que la empresa está al corriente de sus obligaciones fiscales, así como si ésta se encuentra sujeta a un procedimiento administrativo de ejecución por algún crédito fiscal. La resolución se deberá emitir en un plazo máximo de 20 días hábiles, si no se emite en este plazo, se entenderá que se aprueba la solicitud respectiva, debiendo la Secretaría de Economía expedir constancia escrita a petición del solicitante en un plazo no mayor de tres días hábiles.

Marco Jurídico. El marco jurídico de los Programas de Promoción Sectorial, es el propio Decreto que establece diversos Programas de Promoción Sectorial, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, modificado el 1 de marzo de 2001. Asimismo, se complementa con la Ley Aduanera y su Reglamento, el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como con los

artículos 90 y 91 de la Ley de Comercio Exterior, el Código Fiscal de la Federación y por último de las Reglas de la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior.

Características. La características son las siguientes:

- Es un Decreto emitido por el Ejecutivo Federal en ejercicio de la facultad reglamentaria que se establece en el artículo 89 fracción I, así como por lo dispuesto en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 90 y 91 de la Ley de Comercio Exterior.
- Es un Decreto en donde se brinda a los titulares de dichos Programas de Promoción Sectorial, el beneficio de importar con el arancel preferencial especificado en el Decreto, diversos bienes para ser incorporados y utilizados en el proceso productivo de determinadas mercancías.
- Los Programas de Promoción Sectorial, conceden estímulos o incentivos fiscales, a las empresas con registro en dichos programas, mediante la aplicación de un arancel preferencial del impuesto general de importación, sobre la importación de diversos bienes para ser empleados en la producción de otras mercancías. Dicho arancel puede ser de 3, 5 o 7 por ciento en algunos casos y en otros, exenta del pago del impuesto general de importación.
- Para poder ser una empresa con Programa de Promoción Sectorial, se requiere tener registro como tal y emplear los bienes que se importen, en la producción de las mercancías que se establecen para cada sector.
- El registro como empresa con Programa de Promoción Sectorial, tiene vigencia anual, pero se renovará automáticamente una vez que los productores presenten su informe anual de las operaciones

realizadas al amparo del programa correspondiente del ejercicio inmediato anterior a más tardar el último día hábil del mes de abril, conforme al formato y requisitos que para tal efecto establezca la Secretaría de Economía (antes denominada de Comercio y Fomento Industrial). La presentación de este informe no exime al titular del programa de la obligación de utilizar un sistema informático de control de inventarios registrado en contabilidad, así como de conservar a disposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la documentación correspondiente en los términos y plazos que establece el Código Fiscal de la Federación.

- Este programa puede ser suspendido cuando la empresa no presente el informe anual de operaciones de comercio exterior dentro del plazo establecido y en consecuencia no podrá gozar de los beneficios que en él se establecen, en tanto no subsane la omisión. Si para el último día hábil del mes de junio la empresa no ha presentado dicho informe, la Secretaría de Economía iniciará el procedimiento de cancelación del programa. Asimismo, esta Secretaría y la de Hacienda y Crédito Público en la esfera de sus respectivas competencias, podrán cancelar a una empresa su Programa de Promoción Sectorial y en su caso aplicar otras sanciones, cuando el productor no cumpla con lo dispuesto en el presente Decreto o demás disposiciones que de él deriven, deje de cumplir con las condiciones conforme a las cuales se otorgó la inscripción a dichos programas o no cumpla con los términos establecidos en el programa que les hubiere sido aprobado, cuando se omita presentar la declaración del ejercicio fiscal o la de tres pagos provisionales, o bien cambie de domicilio fiscal sin presentar el aviso correspondiente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o no se encuentre al corriente de sus obligaciones fiscales.

- Los bienes importados al amparo de este Decreto no podrán ser destinados a propósitos distintos para la producción de los bienes de cada sector. En caso de que los bienes importados al amparo de este Decreto, sean destinados a fines diferentes no podrán aplicar el arancel establecido en el presente Decreto y el productor deberá cubrir las contribuciones actualizadas y con los recargos correspondientes, a partir de la fecha de la importación y hasta que se hayan destinado a un fin diferente, dando lugar a la cancelación del programa. Tampoco podrán ser enajenados ni cedidos a ninguna otra persona, salvo que esta opere al amparo del presente Decreto y se cumplan con las reglas que al efecto publique la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Naturaleza Jurídica. Para abreviar en el desarrollo de este punto y en atención a que los programas de fomento al comercio exterior, así como los Programas de Promoción Sectorial revisten la misma naturaleza jurídica, se remite al lector a los comentarios del punto 2.1., respecto a la naturaleza jurídica del Decreto que Establece el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX).

Procedimiento de autorización. Los productores interesados en obtener el registro en alguno de los Programas de Promoción Sectorial (PROSEC), deberán presentar su solicitud por escrito firmada bajo protesta de decir verdad por el representante legal de la empresa, conforme al formato que para tal efecto tiene autorizado la Secretaría de Economía. Dicha solicitud contiene los datos generales de la empresa, el domicilio de las plantas en donde se llevarán a cabo los procesos productivos, el tipo de programa si es para productor directo o indirecto; se entiende por productor directo, a la persona moral que manufactura mercancías terminadas a que se refiere cada sector y por productor indirecto a la persona moral que somete a

un proceso de manufactura o provee los insumos para la elaboración de los productos terminados de acuerdo para cada sector, datos del representante legal de la empresa productora, relación de bienes a producir y de mercancías a importar como insumos, maquinaria y equipo señalando su fracción arancelaria y una breve descripción, en su caso, listado de productores indirectos o proveedores que contenga nombre o razón social y Registro Federal de Contribuyentes, a efecto de obtener su registro como productores indirectos o proveedores.

A la solicitud, se debe anexar la siguiente documentación:

- Copia de la escritura constitutiva de la empresa y sus modificaciones o la constancia de acreditamiento de personalidad expedida por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de SECOFI.
- Copia de la Cédula de Identificación Fiscal (R.F.C.).
- Copia de la escritura pública, en donde consten las facultades del representante legal de la empresa.
- Copia de las declaraciones de los tres últimos ejercicios fiscales correspondientes al Impuesto Sobre la Renta, al Activo y al Valor Agregado.
- La Secretaría de Economía, deberá resolver la solicitud en un plazo de 20 días hábiles, contados a partir de la fecha en que reciba la misma.

2.6. Decreto que establece la Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores. (DRAW BACK) ⁸⁵

Concepto. El Decreto que establece la Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores, es un instrumento jurídico emitido y administrado por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Economía (antes denominada de Comercio y Fomento Industrial), que tiene como objeto establecer el mecanismo mediante el cual operará la devolución del impuesto general de importación pagado por al importación de mercancías e insumos que se incorporen a mercancías de exportación o que se retornen al extranjero en el mismo estado o hayan sido sometidas a procesos de reparación o alteración.

Objeto del Programa. Este Decreto tiene como objeto que los exportadores puedan obtener la devolución de los impuestos de importación que se pagaron por la importación definitiva de materias primas, partes, componentes, materiales auxiliares, envases y empaques que se incorporaron a mercancías de exportación o que fueron retornados al extranjero en el mismo estado o fueron sometidos a procesos de reparación o alteración, es decir, sin sufrir ningún proceso de elaboración, transformación o reparación, mediante el mecanismo que el mismo decreto establece.

Por lo que, en éste decreto se establece el mecanismo o procedimiento a seguir para obtener la devolución de los impuestos de importación pagados por la importación definitiva de insumos que se incorporaron a mercancías de exportación. Cabe señalar que, sólo se devuelven mediante éste mecanismo los impuestos de importación, ya que el impuesto al valor agregado no puede devolverse por este medio porque el

⁸⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995 y reformado el 29 de diciembre de 2000.

mismo ya fue acreditado en sus declaraciones trimestrales o anuales en su caso.

A efecto de actualizar y adecuar este Decreto a las obligaciones suscritas por México en el marco del artículo 303 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se ha reformado el Decreto DRAW BACK en los siguientes términos.

Las personas morales que realicen exportaciones definitivas de mercancías podrán obtener la devolución del impuesto general de exportación pagado por:

- Insumos originarios de la región del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que se incorporen a bienes exportados a los Estados Unidos de América o Canadá.
- Insumos que se incorporen a bienes exportados a países distintos de Estados Unidos de América y Canadá.
- Mercancías exportadas a los Estados Unidos de América o Canadá en la misma condición en que se importaron.
- Mercancías procedentes de Estados Unidos de América o Canadá, que únicamente se hayan sometido a procesos de reparación o alteración.

Quienes realicen exportaciones definitivas a Estados Unidos de América o Canadá, en las que hayan incorporado insumos no originarios de la Región del TLCAN, importados definitivamente, podrán obtener la devolución del impuesto general de importación por un monto equivalente al menor de los dos siguientes:

- La suma del impuesto general de importación pagado por la importación definitiva a territorio nacional de los insumos incorporados en el bien exportado, considerando el valor de los insumos en moneda extranjera aplicando el tipo de cambio en los términos del artículo 20 del Código Fiscal de la Federación, vigente en la fecha en que se autorice la devolución.
- El monto del impuesto de importación pagado por la importación definitiva en los Estados Unidos de América o en Canadá, del bien que se haya exportado aplicando el tipo de cambio en términos del artículo 20 del Código Fiscal de la Federación, vigente a la fecha en que se autorice la devolución.

Si el impuesto determinado por los insumos importados es igual al determinado por la importación en Estados Unidos de América o Canadá del bien exportado, procederá la devolución del 100 por ciento del impuesto general de importación pagado por los insumos importados definitivamente e incorporados al bien de exportación.

También será aplicable este mecanismo a las transferencias de insumos o mercancías importadas definitivamente que se realicen a empresas que operan bajo programa autorizado de maquila o de exportación (PITEX), siempre que se tramiten simultáneamente en la misma aduana los pedimentos que amparen la exportación e importación temporal, cumpliendo con los requisitos que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general.

Marco Jurídico. El marco jurídico de este programa es el propio Decreto que establece la Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995 y reformado por publicación del 29 de diciembre de 2000,

además se complementa con los artículos 4 fracción VI, 90 y 91 de la Ley de Comercio Exterior.

Características. Son las siguientes:

- Es un Decreto emitido por el Ejecutivo Federal en ejercicio de la facultad reglamentaria que se establece en el artículo 89 fracción I y con fundamento en los artículos 4 fracción VI, 90 y 91 de la Ley de Comercio Exterior.
- Es un Decreto en donde se establece el mecanismo mediante el cual operará la devolución del impuesto general de importación pagado por la importación de insumos o mercancías que se incorporen a mercancías de exportación o se retornen en el mismo estado al extranjero o sometidas a procesos de reparación o alteración.
- Es un decreto procedimental y de uso posterior a la importación definitiva, que es administrado por la Secretaría de Economía en coordinación con la de Hacienda y Crédito Público.
- Cualquier exportador que haya importado definitivamente insumos incorporados a mercancías de exportación o que haya retornado al extranjero en el mismo estado, o después de un proceso de reparación a alteración, puede obtener la devolución del impuesto general de importación pagado por ellos.

Naturaleza Jurídica. Para abreviar en el desarrollo de este punto y en atención a que los programas de fomento al comercio exterior revisten prácticamente la misma naturaleza jurídica, se remite al lector a los comentarios del punto 2.1., respecto al párrafo de la naturaleza jurídica del Decreto que Establece el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX).

Procedimiento de Autorización. Para que los exportadores puedan obtener la devolución del impuesto general de importación pagado deberán:

- Presentar su solicitud a la Secretaría de Economía.
- Anexar copia de los pedimentos de importación definitiva de los insumos o mercancías por las que se pago el impuesto general de importación.
- Anexar copia del pedimento de exportación que ampare las mercancías que fueron exportadas o retornadas.
- Certificado de Origen del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que ampare las mercancías de origen canadiense o norteamericano, en su caso.
- Para el caso de los insumos o mercancías no originarios de la región del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que se incorporaron a mercancías exportadas o retornadas a esa región, se deberá anexar el documento que acredite el pago de los impuestos por la importación definitiva en los Estados Unidos de América o en Canadá por esos bienes exportados.
- En el caso de insumos o mercancías transferidas a empresas con programa de Maquila o PITEX y que se incorporen a productos de exportación, anexar el documento que expidan éstas, en donde consten las proporciones de los insumos o mercancías adquiridas y que fueron exportadas o retornadas a países distintos de Estados Unidos de América o de Canadá.
- Debe presentarse la solicitud dentro de los 90 días hábiles contados a partir del día siguiente al de la exportación y siempre que se presente dentro de los 12 meses siguientes a la importación. Por ejemplo, el 9 de agosto de 2000 se realiza la importación definitiva de acero para producir autopartes, posteriormente el producto terminado se exporta el 8 de octubre de 2000, a partir de esta fecha tengo 90 días hábiles para presentar la

solicitud de devolución del impuesto general de importación pagado por el acero importado (DRAW BACK), pero adicionalmente, estos noventa días hábiles tienen que estar comprendidos dentro del periodo del 9 de agosto de 2000 al 9 de agosto del 2001, es decir dentro de los 12 meses a la fecha de la importación.

- El monto del impuesto general de importación que se devolverá, será el que corresponda conforme a este Decreto y se determinará considerando el valor de las mercancías o insumos incorporados al producto de exportación, determinado en moneda extranjera aplicando el tipo de cambio en los términos del artículo 20 del Código Fiscal de la Federación, vigente en la fecha en que se autorice la devolución.
- La Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial) resolverá la solicitud en un plazo de 10 días hábiles, contados a partir de su recepción y cuando proceda la devolución remitirá la resolución a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que ésta proceda a validarla, poniendo a disposición del contribuyente el importe de la devolución.
- Si no procede la devolución, se comunicará al contribuyente la negativa que estará debidamente fundada y motivada. Y en caso de faltar documentación a la solicitud se devolverá al exportador la misma, para que en un plazo de 30 días hábiles contados a partir de la notificación del requerimiento la presente nuevamente.
- El interesado afectado por la negativa de autorización de devolución de impuestos a la importación (DRAW BACK), podrá interponer dentro de los 15 días hábiles siguientes, contados a partir de que surta efectos la notificación de la resolución recurrida, el recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo que dice:

"Art. 83.- "Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes."

En la práctica, no se conoce un caso en que el particular impugne la resolución negativa de la devolución de los impuestos de importación vía DRAW BACK, ya que el solicitante de este estímulo o incentivo fiscal, que acredite fehacientemente los requisitos que ya se han señalado con anterioridad, como son el retorno de las mercancías importadas, que la solicitud se presente dentro de los plazos establecidos, en la forma y con la documentación complementaria correspondiente, no tiene porque ser afectado por una resolución negativa de parte de la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial).

CAPITULO CUARTO

LA DESIGUALDAD JURIDICA EN LOS PROGRAMAS DE FOMENTO AL COMERCIO EXTERIOR

En este capítulo se abordará el tema referente a la desigualdad jurídica existente en los Programas de Fomento al Comercio Exterior. Para tal efecto, primero se explicarán lo que son las garantías constitucionales y en específico la garantía de igualdad, posteriormente se hace referencia a conceptos como la ley, el reglamento y el decreto, con el objeto de que sirvan para identificar la naturaleza jurídica de los Programas o Decretos de Fomento al Comercio Exterior, para finalmente hacer un análisis de la constitucionalidad de los mismos, que conduzca a la conclusión de que los decretos en comento rompen con el principio de igualdad jurídica que establece nuestra Constitución Política.

1. Garantías Constitucionales.

Las llamadas Garantías Constitucionales también son conocidas o nombradas como garantías individuales, derechos del hombre, derechos fundamentales, derechos públicos subjetivos o derechos del gobernado. Por lo que en este apartado al hablar de garantías constitucionales, puede ser utilizado dicho concepto, por alguna de las denominaciones antes mencionadas.

En éste sentido, Juventino V. Castro explica que: "Las llamadas Garantías Constitucionales, son también mencionadas como garantías individuales, derechos del hombre derechos fundamentales, derechos públicos subjetivos o derechos del gobernado.

Estas garantías o derechos, no son elaboraciones de juristas, politólogos o sociólogos, ni nacen como producto de una reflexión de gabinete. Son auténticas vivencias de los pueblos o de grupos que constituyen a éstos, quienes se las arrancan al soberano para lograr el pleno reconocimiento de libertades y atributos, que se supone corresponden a la persona humana por el simple hecho de tener esta calidad.”⁸⁶

Es decir, las Garantías Constitucionales son aquellos derechos establecidos en la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en favor de los gobernados, ya sean personas físicas o personas morales, con el objeto de limitar la actuación de los órganos del Estado frente aquéllos, evitando de ésta forma el ejercicio arbitrario del poder.

1.1. Concepto.

Para poder establecer el concepto de Garantías Constitucionales, es necesario comentar que las garantías individuales o constitucionales que, como lo apunta Ignacio Burgoa deben ser mejor llamadas como garantías del gobernado, denotan esencialmente el principio de seguridad jurídica inherente a todo régimen democrático. Dicho principio no es sino el de juridicidad que implica la obligación ineludible de todas las autoridades del Estado en el sentido de someter sus actos al derecho. No es posible, en efecto, concebir siquiera ningún sistema jurídico sin la seguridad que entrañan las garantías en favor de todo gobernado, por lo que su institución es el elemento indispensable para implantar y mantener el orden jurídico en cualquier país.

En efecto, las Garantías Constitucionales, son instrumentos de protección en favor de los gobernados dentro de un Estado de Derecho, es

⁸⁶ Castro Juventino V., *Garantías y Amparo*, Editorial Porrúa, México 1998, Décima Edición, pág. 3.

decir, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en que la actividad del gobierno está sometida a normas previamente establecidas que buscan y tienen como base el orden constitucional. Desde el punto de vista de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Garantías Constitucionales implican no sólo el variado sistema jurídico para la seguridad y eficacia del Estado de Derecho, sino también lo que se ha entendido por "Derechos del Gobernado" frente al poder público.

Así Ignacio Burgoa explica que: "La palabra garantía proviene del término anglosajón "warranty" o "warantie", que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar, por lo que tiene una connotación muy amplia. Garantía equivale, pues, en su sentido lato a aseguramiento o afianzamiento, pudiendo denotar también protección, respaldo, defensa, salvaguardia o apoyo. Jurídicamente, el vocablo y el concepto "garantía" se originaron en el derecho privado, teniendo en él las acepciones apuntadas."⁸⁷

El concepto garantía en derecho público ha significado diversos tipos de seguridades o protecciones en favor de los gobernados dentro de un Estado de derecho, es decir; dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en que la actividad del gobierno está sometida a normas preestablecidas que tienen como base de sustentación el orden constitucional.

"Así, Kelsen alude a las Garantías de la Constitución y las identifica con los procedimientos o medios para asegurar el imperio de la Ley Fundamental frente a las normas jurídicas secundarias, es decir; para

⁸⁷ Burgoa Orihuela Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Editorial Porrúa, México 1989, Vigésima Segunda Edición, Pág. 161.

garantizar el que una norma inferior se ajuste a la norma superior que determina su creación o su contenido.”⁸⁸

La autolimitación y las limitaciones o restricciones a la conducta de las autoridades, se establecen en todo el orden jurídico del Estado, independientemente de la indole jerárquica de las distintas normas que lo integran. Ahora bien, directamente frente a los sujetos gobernados del Estado, la autolimitación estatal y las limitaciones jurídicas en la actuación de las autoridades se reflejan las garantías individuales. Por tanto, éstas se traducen jurídicamente en una relación de derecho existente entre el gobernado como persona física o moral y el Estado como entidad jurídica y política con personalidad propia, mediante los órganos que lo representan.

Por lo tanto, las Garantías Constitucionales se traducen en una relación jurídica que se entabla entre el gobernado (persona física o persona moral) y gobernante (cualquier autoridad estatal, ya sea federal, local o municipal). Se entiende por relación jurídica, aquel vínculo jurídico entre dos o más personas a la que una de ellas se le da el nombre de acreedor o sujeto activo y a la otra u otras el de deudor o sujeto pasivo, que tiene por objeto que el primero exija del segundo el cumplimiento de una obligación de hacer, no hacer o dar. Es decir, es la situación que se encuentra protegida por el derecho objetivo (La Norma Jurídica o Ley) y que da al acreedor una acción o facultad para ejercitarla ante el juez y poder obtener la prestación debida o su equivalente.

De lo anterior se concluye que las Garantías Constitucionales, son susceptibles de ser disfrutadas por todos los gobernados, ya sean personas físicas o personas morales, en virtud de que, no son sino exigencias que

⁸⁸ Citado por Burgos Orihuela Ignacio, op. cit., pág. 163.

debe observar todo acto de autoridad para que el mismo pueda ser considerado constitucionalmente válido y oponible a cualquier gobernador.

Así desde el punto de vista de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Garantías Constitucionales implican la seguridad y eficacia del Estado de Derecho.

1.2. Elementos.

Como es natural, en la relación jurídica deben de existir diversos sujetos que intervienen en la misma, por lo que los sujetos de la relación jurídica que se derivan de las Garantías Constitucionales, son dos a saber, el sujeto activo que es el gobernado y el sujeto pasivo que corresponde al Estado y sus órganos de autoridad a través de los cuales se manifiesta.

Se entiende por sujeto activo aquella persona física o moral en cuya esfera jurídica pueden aplicárseles o determinárseles actos de autoridad que son atribuibles a los órganos del Estado y que tienen el carácter de ser unilaterales imperativos y coercitivos. La naturaleza de gobernado, a cuyo concepto equivale la idea de individuo empleada en el Art. 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede darse en diferentes tipos de personas, ya sean físicas o morales.

En el caso de las personas físicas, éstas se consideran como todo habitante o individuo que vive en el territorio nacional independientemente de su nacionalidad, sexo, condición civil, etc. Es decir, este concepto equivale a todo ser humano desde el punto de vista biológico, independientemente de sus atributos jurídicos o políticos.

Las personas morales son aquellas corporaciones que nacen al amparo de una ley y que tienen la capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones, por lo tanto también se les atribuye la titularidad de las Garantías Constitucionales. Es natural que en el caso de las personas morales, las Garantías Constitucionales que revisten un contenido de naturaleza biológica, no les sean aplicables, sino sólo participan de las garantías de índole propiamente jurídico y no biológico.

En éste sentido Ignacio L. Vallarta, sostuvo: "Que las corporaciones tienen derechos civiles, propiedades y capacidad para celebrar contratos, y que, a pesar de que solamente los individuos tienen derechos naturales que gozan en su condición de hombres, las compañías o empresas también pueden disfrutar de tales derechos, porque esas personas morales pueden ser juzgadas como cualquier individuo y sus propiedades están bajo la protección de la Ley Constitucional, protección que necesita contra los actos arbitrarios, lo mismo que cualquier otro individuo."⁸⁹

No solamente las Garantías Constitucionales son otorgadas a las personas antes mencionadas, sino que también se extienden a las personas morales de derecho público; es decir, las personas morales de derecho público se constituyen por aquéllas entidades que si bien es cierto son órganos del Estado y por tanto sujetos pasivos de la relación jurídica establecida en las Garantías Constitucionales, en determinadas circunstancias pueden colocarse bajo la condición de sujetos gobernados, tal es el caso de organismos públicos descentralizados o empresas de participación estatal.

En síntesis, las Garantías Constitucionales que se establecen en nuestra Ley Suprema, se refieren no sólo al individuo como persona física,

⁸⁹ Citado por Burgoa Orihuela Ignacio, op. cit., pág. 176.

sino que también son extensibles a las personas morales de derecho privado y de derecho público, por el simple hecho de ser sujetos gobernados.

Por otro lado, se encuentra el sujeto pasivo de la relación jurídica que está integrado por el Estado y las autoridades mediante las cuales se manifiesta, es decir, sus órganos de gobierno. Estos órganos gubernamentales, son limitados por las Garantías Constitucionales en lo que respecta a su actuación frente a los gobernados. Por lo tanto, el gobernado quien es el titular de las Garantías Constitucionales, tiene el goce y disfrute de éstas frente a los órganos de gobierno en sus tres niveles de poder (Federal, Local y Municipal). Cabe mencionar que la autoridad, sólo podrá hacer lo que expresamente le permiten las disposiciones legales o la Constitución, mientras que los gobernados podrán hacer todo lo que no esté prohibido por la ley. Es aquí, en donde se refleja claramente la limitación de la autoridad en su actuación diaria.

Asimismo, en la relación jurídica que nace de las Garantías Constitucionales existe un objeto, el cual consiste precisamente en la generación de determinados derechos y obligaciones que regularmente se traducen en medios de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales que toda persona física o persona moral tiene frente al Estado, para poderse desenvolver frente al poder público, de tal forma que los sujetos protegidos por las Garantías Constitucionales gozan de los principios de libertad, igualdad, seguridad jurídica y propiedad.

La Garantía de libertad, constituye la facultad que tiene toda persona física o moral de elegir o seleccionar los medios de su existencia y el logro de sus objetivos. En general, se concibe a la libertad como la libertad de hacer del individuo lo que la ley le permita sin perjudicar a un tercero.

La Garantía de igualdad, consiste en que para la ley, no existen diferencias entre las personas físicas o morales por razón de raza, nacionalidad, credo, condición política, económica o social, de tal manera que ante la misma y de acuerdo al principio aristotélico se deben tratar en forma igual a los iguales y desigualmente a los desiguales.

La Garantía de seguridad jurídica, implica que para que la autoridad le cause a una persona física o moral un daño o perjuicio en su persona o patrimonio o le cause un acto de molestia en su esfera jurídica, deberá previamente satisfacer los requisitos y formas que la Constitución y las leyes secundarias establecen para que dicha autoridad los lleve a cabo.

La Garantía de propiedad, es una protección que la propia Constitución y la leyes secundarias le otorgan a las personas físicas o morales, en relación de éstas con su patrimonio.

Por lo tanto, la potestad o facultad que tienen los gobernados de reclamar al Estado o a sus órganos de gobierno, el respeto de los derechos o prerrogativas fundamentales del hombre y que se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se traducen en un derecho subjetivo público que constituye el objeto de la relación jurídica derivada de las Garantías Constitucionales.

Los órganos de gobierno al manifestarse lo hacen mediante diversos actos de autoridad, tales como actos legislativos o leyes, actos judiciales o resoluciones jurisdiccionales o actos administrativos, los cuales muchos de ellos trascienden a la esfera jurídica de los gobernados y deben de someterse a los dispuesto por las Garantías Constitucionales. Es de gran importancia, para efectos de este trabajo, el acto administrativo que realiza la autoridad administrativa, el cual se constituye por aquella manifestación de

voluntad de carácter unilateral y concreta, que expresa la decisión de una autoridad administrativa u órgano del Poder Ejecutivo, en ejercicio de su potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones.

El acto administrativo, es una declaración de voluntad, ya que es un elemento indispensable para expresar algún propósito o decisión. Es unilateral, ya que por su naturaleza no requiere del acuerdo de algún otro sujeto, como es el caso de los convenios. Es concreto al referirse a situaciones particulares y producir consecuencia jurídicas individuales. Es una manifestación de la autoridad administrativa, puesto que integra la función de dicha autoridad, formal y materialmente considerada. Y se dice que produce efectos jurídicos esta declaración, ya que crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones.

Como tal, el acto administrativo se compone de diversos elementos, los cuales se agrupan en: subjetivos, objetivos y formales.

Son elementos subjetivos del acto administrativo, aquellos órganos de la administración pública federal, local y municipal que tienen bajo su responsabilidad la emisión del acto, el cual debe de ser expedido por una autoridad competente, es decir por un órgano de la administración que esté facultado por la ley para manifestarse en determinada materia, mediante el sujeto que lo representa. Este recibe el nombre de sujeto activo, mientras que el sujeto pasivo, es aquel a quien se dirige el acto administrativo que se pronuncia, es decir el gobernado ya sea persona física o moral.

Son elementos objetivos del acto administrativo, el objeto, motivo y fin. El objeto consiste en la materia o contenido del acto, es decir la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de derechos y

obligaciones, el cual debe ser, cierto, posible física y jurídicamente y lícito. El motivo o causa está constituido por las consideraciones o circunstancias que la autoridad toma en cuenta para emitir el acto. Por último, el fin es el propósito que se persigue al emitir el acto, regularmente este fin debe consistir en la satisfacción del interés público.

El elemento formal del acto administrativo, se constituye por la observación de los procedimientos previamente establecidos en la ley para la emisión del acto, por lo que debe constar por escrito, ser emitido por la autoridad competente, estar fundado y motivado, expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate y ostentar la firma y nombre del funcionario competente.

1.3. Clasificación.

Las Garantías Constitucionales se pueden clasificar según Ignacio Burgoa en garantías materiales y garantías formales.

Por lo que se refiere a las garantías formales, en éstas se incluyen las de seguridad jurídica, entre las que destacan las de audiencia y legalidad consagradas primordialmente en los Artículos 14 y 16 de nuestra Constitución Política, obligando al Estado y sus autoridades a realizar todos los actos tendientes a cumplir u observar las condiciones que someten la conducta autoritaria para que ésta afecte con validez la esfera del gobernado; es decir, en este grupo de garantías las autoridades tienen una obligación de hacer, que consiste precisamente en cumplir con los procedimientos y formalidades establecidas en la Ley Suprema de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación secundaria para poder afectar la esfera jurídica de un gobernado.

En las garantías materiales se incluyen las de libertad, igualdad y propiedad, en donde los sujetos pasivos (autoridades estatales), asumen obligaciones de no hacer, es decir, abstenerse de no afectar o impedir las prerrogativas o derechos de los gobernados.

El tema medular del presente capítulo, es el relacionado a la Desigualdad Jurídica en los Programas de Fomento al Comercio Exterior y particularmente en el Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras. Se dice desigualdad jurídica como antítesis de la igualdad, que consiste en una situación negativa a cualquier tipo de diferencias entre personas físicas o morales provenientes de una misma situación y derivadas de un mismo ordenamiento legal, por lo que la desigualdad es aquella que establece diferencias entre personas que se encuentran en un mismo supuesto jurídico. Por lo tanto, para efectos de este trabajo únicamente se analizará lo relativo a la Garantía Constitucional de Igualdad, ya que las otras Garantías Constitucionales que nacen de la clasificación antes señalada, quedan al margen del tema que se analiza en este capítulo.

1.3.1. Garantía Constitucional de Igualdad.

“Jurídicamente se traduce en que varias personas, en número indeterminado, que se encuentran en una determinada situación, tengan la posibilidad y capacidad de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos y de contraer las mismas obligaciones que emanan de dicho Estado. En otras palabras, la igualdad desde un punto de vista jurídico, se manifiesta en la posibilidad y capacidad de que varias personas, numéricamente indeterminadas, adquieran los derechos y contraigan las

obligaciones derivadas de una cierta y determinada situación en que se encuentran." ⁹⁰

Ahora bien, cuando un ordenamiento impone los mismos derechos y obligaciones a cualquier persona colocada en la misma situación jurídica, surge el fenómeno de la igualdad legal.

La Garantía Constitucional de Igualdad se traduce como un elemento consubstancial al sujeto en su situación de persona física o moral, frente a los que se encuentran bajo la misma situación, independientemente de las condiciones jurídicas y sociales.

Entonces se dice que la igualdad como Garantía Constitucional, se traduce en la negativa de todo tipo de diferencias entre los sujetos (personas físicas o morales), provenientes de una misma situación, que bien puede ser una condición social, económica o cultural.

Juventino V. Castro, considera que: "Las llamadas garantías de igualdad deben de ubicarse dentro de las garantías del orden jurídico, porque al igualar a las personas frente a la ley, en realidad es someter a un orden jurídico determinado a todas las personas, sin distinción.

Sigue explicando el autor al referirse a la Garantía Constitucional de Igualdad, al decir que es una garantía de orden jurídico, que permite que éste aproveche a todos los individuos por igual, independientemente de la desigualdad que está implícita en la fenomenología de las personas, porque de otra forma el orden jurídico no sería justo al permitir privilegios o

⁹⁰ Burgoa Orihuela Ignacio, op. cit., pág. 251.

excepciones a ciertas personas, que no se reconoce a otras en idénticas circunstancias.”⁹¹

En conclusión, se puede decir que la Garantía Constitucional de Igualdad, es aquella que establece una situación negativa a cualquier tipo de diferencias entre las personas, ya sean físicas o morales, provenientes de una misma posición determinada y derivada de un mismo ordenamiento legal.

Las Garantías de Igualdad que se establecen en nuestra Constitución, se encuentran principalmente en los artículos 1, 2, 4, 12 y 13.

La Garantía de Igualdad del artículo 1 de la Constitución, se refiere a que en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo goza de las garantías que establece la misma. El artículo 2 prohíbe la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 4, se integra por diversas garantías de igualdad, las que básicamente se refieren a que la nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas, éstos serán protegidos y se promoverá su lengua, cultura, usos, costumbres, recursos y formas de organización social a través de la ley, garantizando su acceso a la jurisdicción del Estado; se establece la igualdad del varón y la mujer ante la ley, el acceso a la protección de la salud y a la vivienda digna y decorosa para toda persona.

El artículo 12 prohíbe en los Estados Unidos Mexicanos el otorgamiento de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios, así que, no se darán efectos a los otorgados por cualquier otro país.

⁹¹ Castro V. Juventino, op. cit., pág. 194 y siguientes.

Para efectos de este trabajo, el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de gran importancia. Dicho artículo establece:

Artículo 13. "Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta de orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda."

Por lo que respecta a que nadie puede ser juzgado por leyes privativas, Ignacio Burgoa explica el alcance de esta garantía diciendo: "Hay que precisar el concepto fundamental que se emplea en su redacción - el de leyes privativas -. Burgoa se pregunta, ¿Qué es una ley privativa? En este caso explica: Toda disposición legal desde el punto de vista material, es un acto jurídico, creador, modificativo, extintivo o regulador de situaciones jurídicas abstractas, esto es, impersonales y generales. Por ende, el acto jurídico legislativo establece normas que crean, modifican, extinguen o regulan de cualquier otro modo estados generales, impersonales, es decir, sin contraerse a una persona moral o física particularmente considerada o a un número determinado de individuos. En consecuencia, si el acto jurídico legislativo es concreto, personal y particular estamos hablando de que es una ley privativa. Las características de la ley son, la abstracción, la generalidad y la impersonalidad o indeterminación individual o particular."⁹²

⁹² Burgoa Orihuela Ignacio, op. cit., pág. 281 y siguientes.

En efecto, una ley privativa crea, modifica, extingue o regula una situación de una sola persona moral o física o varias en número determinado. De tal suerte que, una ley privativa no es abstracta ni general, sino eminentemente concreta, individual o personal, pues su vigencia está limitada a una persona o a varias determinadas, careciendo, por tanto, de los atributos de generalidad, abstracción e impersonalidad.

Por lo tanto, se entiende por ley privativa, aquella disposición que se crea para aplicarse a una persona determinada y que después de su aplicación a un caso previsto y determinado desaparece; es decir, carece de elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad.

En algunos casos, existen leyes que crean, modifican o extinguen una situación abstracta determinada, tal es el caso de las leyes llamadas especiales, que son el conjunto de ordenamientos que se refieren a un estado jurídico determinado, que dentro de su especialidad regulan situaciones jurídicas abstractas, generales e impersonales, como sucede por ejemplo con la Ley General de Sociedades Mercantiles, el Código de Comercio, Ley de Instituciones de Fianzas, etc. Estas leyes, se caracterizan por ser generales, abstractas e impersonales dentro de su propia especialidad; es decir, son especiales por regular situaciones jurídicas determinadas, de personas que se encuentran bajo una misma condición de ser sociedades mercantiles, comerciantes e instituciones de fianzas respectivamente, no aplicándose dichos ordenamientos a personas físicas o morales que no revistan tales características. En efecto, la especialidad de una ley se contrae a la determinación de una situación jurídica, la cual es general, abstracta, impersonal y compuesta por personas indeterminadas en número.

En consecuencia, cuando una ley materialmente no es de aplicación general, abstracta e impersonal, en ella se viola el principio de igualdad que garantiza el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, independientemente de la autoridad que la esté aplicando, ya sea administrativa, judicial o legislativa y en los tres niveles de gobierno: federal, local y municipal.

En la práctica existe un precepto constitucional que no está considerado como una Garantía Constitucional de Igualdad, pero que evidentemente por ubicarse dentro del capítulo respectivo de la Constitución Federal, es un artículo que conlleva una Garantía Constitucional además de otros derechos que el mismo establece a los gobernados y es precisamente el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Juventino V. Castro considera al artículo 28 de la Constitución en comento, como un precepto en donde además de establecerce la garantía de libre concurrencia al combatir el monopolio, principalmente, contiene la garantía de igualdad, atendiendo a los siguientes razonamientos: "El artículo 28 es un artículo complejo, ya que fundamentalmente combate el monopolio, para permitir la libre concurrencia, al menos bajo la redacción que primitivamente se ideó. Pero si se opone a los monopolios es porque —en su esencia más profunda— pretende igualar a los individuos en su actividades, principalmente las económicas, en forma tal que evite privilegios o exclusividades que sería tanto como permitir a algunos algo que prohíbe a otros. En pocas palabras: iguala las oportunidades para todos."⁹³

En efecto, tal disposición prohíbe los monopolios, los estancos y las exenciones de impuestos con el objeto de proteger a la industria nacional. Estas prohibiciones son las reafirmaciones de un derecho a la igualdad frente

⁹³ Castro V. Juventino, op. cit., pág. 197 y siguientes.

a la ley y frente a las disposiciones gubernamentales, ya que sí se otorga un privilegio, una ventaja o una protección especial a alguno o algunos, con marginación a otros, la regla de la igualdad se quiebra al mismo tiempo que se falta a la justicia en el trato.

A mayor abundamiento, vale la pena retomar los comentarios referentes al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, manifestados en el capítulo tercero de este trabajo que a continuación se describen.

Mucho se ha discutido respecto de la constitucionalidad de las exenciones fiscales, ya que el propio texto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que: "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes."

En tal sentido diversos autores se han manifestado al respecto:

El maestro Gabino Fraga explica que: "Esta prohibición contenida en el precepto transcrito indudablemente que no puede referirse a aquellos casos en los cuales se libera a una clase de determinada de individuos o de actividades del pago de los impuestos, pues la proporcionalidad y la equidad del impuesto exige que se reconozca la desigualdad de condiciones que hay entre los individuos, no significando la proporcionalidad en el impuesto la universalidad de su pago, sino como dice Vallarta, su relación con los capitales que afecta. Por tanto, es indudable que cuando por vía de disposición general se eximen capitales que están abajo de cierto mínimo en el cual empieza a cobrarse el impuesto, no se viola la prohibición constitucional, pues en dicho caso no se concede una protección individual

que venga a romper la igualdad entre los particulares ni a obstruir el libre juego de las leyes económicas sobre la concurrencia. En dicho caso, la exención tiene un carácter de generalidad, que hace que gocen de ella todos aquellos que reúnan las condiciones legales.

De aquí se desprende que lo que la Constitución prohíbe es la exención para un caso individual, es decir, que se sustraiga a un caso particular de una regla general creada de antemano. En tal situación, si existe una verdadera desigualdad entre los sujetos del impuesto, se crea una protección en favor del individuo exento y se le coloca en una situación de superioridad en la lucha económica." ⁹⁴

Para Ernesto Flores Zavala, la interpretación del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la siguiente:

"La interpretación que podemos llamar tradicional, es en el sentido de que se prohíbe la exención de impuestos concedida a título individual, pero no las que se otorgan por medio de disposiciones de carácter general." ⁹⁵

La Suprema Corte dijo: "La prohibición que contiene el artículo 28 constitucional, no puede referirse más que a los casos en que se trata de favorecer intereses de determinada o determinadas personas, estableciendo un verdadero privilegio, no cuando, por razones de interés social o económico, se exceptúa de pagar impuestos a toda una categoría de personas por medio de leyes que contienen un carácter general" (tomo XVI, pág. 451, *Prontuario*, tomo VIII, pág. 88).

⁹⁴ Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México 1997, Trigésima sexta Edición, pág. 324.

⁹⁵ Flores Zavala Ernesto, *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*, Editorial Porrúa, México 1993, Trigésima Edición, pág. 195.

En la jurisprudencia número 55, visible en el apéndice 1917-1975. Primera parte. Pleno. La Suprema Corte dijo: "Interpretando en forma sistemática el artículo 28 constitucional y el artículo 13 de su Reglamento, se obtiene la conclusión de que la prohibición contenida en el primero de ellos, respecto de la exención de impuestos, debe entenderse en el sentido de que ésta se prohíbe cuando tiende a favorecer intereses de determinada o determinadas personas y no cuando la exención de impuestos se concede, considerando situaciones objetivas en que se reflejan intereses sociales o económicos en favor de categorías determinadas de sujetos."

Al respecto Sergio Francisco de la Garza se ha manifestado diciendo que : "No existe discusión respecto de aquellas exenciones, subjetivas u objetivas, por virtud de las cuales se delimita el elemento subjetivo de la relación tributaria. Por ejemplo, cuando la LISR establece que están exentas de dicho impuesto las cámaras de comercio o de industria; o cuando las LISIM dispone que no están los ingresos procedentes de ventas de maíz, de frijol, o de otros artículos de consumo necesario. En todos estos casos el significado de esas exenciones es delimitar el campo de aplicación subjetivo u objetivo de cada tributo, o bien reconocer la falta de poder fiscal respecto a quienes carecen de capacidad contributiva o se encuentran fuera de su alcance (como sucede cuando se reconocen exenciones a favor de las naciones extranjeras o sus representantes diplomáticos). En todos estos casos no existe exención de impuestos en el sentido que lo ha interpretado, como prohibida, la Suprema Corte de Justicia de la Nación; la exención de impuestos supone la concesión gratuita. (Jurisprudencia número 88)

En lo que toca a las exenciones que un tiempo fueron concedidas a las sociedades cooperativas, indudablemente están afectadas de inconstitucionalidad, pues significa una prerrogativa desigual e indebida en favor de una determinada forma de organización comercial.

Sobre las industrias nuevas o necesarias dice: Nosotros estimamos también que son constitucionales estas exenciones, pues el espíritu del Constituyente fue indudablemente prohibir las prerrogativas o privilegios indebidos, que introducían desigualdades en los ciudadanos, pero no prohíbe proteger a aquellas industrias que realizan un esfuerzo para lograr el desarrollo económico del país, en el que todos tenemos interés y del que todos los ciudadanos derivamos beneficios indirectos." ⁹⁶

En mi opinión, las exenciones fiscales no son inconstitucionales siempre que se emitan por medio de disposiciones de carácter general y bajo la forma de subsidios, ya que si se otorgan a título particular, si son inconstitucionales violando el artículo 28 de nuestra Constitución, a ello hay que adicionar la condicionante de que las exenciones, mejor llamados subsidios tengan por finalidad beneficiar al desarrollo económico del país. Es decir, mientras el subsidio sea general y busque un beneficio económico social para el país, se justifica la existencia del mismo. En este sentido, la propia Constitución establece en el último párrafo del artículo 28 que: "Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la nación."

1.3.2. Garantías Sociales.

Las garantías sociales se identifican como aquella relación jurídica entre dos o más grupos sociales y económicos distintos; por una lado el grupo social carente del poder económico o de los medios de producción y en general los grupos colocados en una situación precaria y por otro, los grupos poseedores de la riqueza o situados en cómoda posición económica.

⁹⁶ Garza Sergio Francisco de la, *Derecho Financiero Mexicano*, Editorial Porrúa, México 1994, pág. 311 y 312.

Al igual que las garantías individuales, las garantías sociales se revelan como una relación jurídica, sólo que los elementos distintivos de ellas son diferentes, ya que el vínculo de derecho en que se manifiesta la garantía social únicamente puede existir entre los sujetos cuya posición se caracteriza por modalidades especiales, mientras que la garantía individual, puede establecerse entre cualquier persona física o moral, independientemente de su condición jurídica, económica y social y las autoridades federales, locales o municipales.

Los sujetos de la relación jurídica en que se traduce la garantía social están constituidos desde el punto de vista activo, por las clases sociales desvalidas, esto es, carentes de los medios de producción, básicamente por la clase trabajadora y desde el aspecto pasivo, por los grupos sociales poseedores de la riqueza y los medios de producción, es decir, la clase capitalista.

El objeto de la relación jurídica establecida en la garantía social, se manifiesta por el conjunto de derechos y obligaciones que tienen los sujetos de esta relación (trabajador y patrón), que buscan la preservación de la clase desvalida o trabajadora frente a la clase patronal o capitalista. Es en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se establecen básicamente las garantías sociales, en el que se incorporan una serie de derechos en favor de los trabajadores y en consecuencia obligaciones a cargo de los patrones.

En síntesis, los derechos que gozan los trabajadores frente a los patrones por mandamiento del artículo 123 son: jornada de trabajo máxima de ocho horas, prohibición de trabajar a los menores de 14 años, por cada seis días de trabajo gozarán de uno de descanso, las mujeres embarazadas no realizarán trabajos que requieran esfuerzo considerable, recibir un salario

mínimo exento de cualquier carga o embargo, compensación o descuento, el salario deberá pagarse en moneda de curso legal, entre otros más. Como se puede advertir el objeto de las garantías sociales consiste en generar diversos derechos y obligaciones que se traducen en medidas de protección que los trabajadores tienen frente a los patrones.

La función del Estado frente a las garantías sociales, consiste en intervenir en la relación jurídica de dichas garantías como un ente regulador, mediante el ejercicio de su poder de imperio y con las propias limitantes establecidas en las garantías individuales. Es decir, el Estado, por conducto de las autoridades laborales como la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y las Juntas de Conciliación y Arbitraje, entre otras, "vela" por el cumplimiento de las obligaciones del patrón y los derechos del trabajador. En consecuencia el Estado, lleva a cabo facultades preventivas de violación a las garantías sociales, mediante la procuración del menoscabo de los derechos de los trabajadores; facultades sancionadoras, a través de la anulación de la relación jurídica que atente contra los derechos del trabajador y facultades de fiscalización, por lo que respecta a la inspección de las condiciones de trabajo. En pocas palabras, el Estado lleva a cabo un intervencionismo estatal en materia de garantías sociales.

En mi opinión, las garantías sociales no son otra cosa que un conjunto de instrumentos de protección establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123, en favor de la clase desvalida como es la trabajadora, frente a la clase poseedora de la riqueza o patronal, producto del movimiento revolucionario de 1910. Con estos instrumentos de protección, se busca la salvaguarda de la clase débil frente a la clase económicamente poderosa, mediante la intervención del Estado por conducto de sus autoridades en materia del trabajo ejerciendo facultades preventivas, sancionadoras y fiscalizadoras en esta materia.

A su vez los sujetos de la relación jurídica establecida en las garantías sociales, gozan de las garantías individuales por el simple hecho de colocarse ambos en la posición de gobernados. Así que, en mi opinión no se contraponen las garantías sociales con las individuales ya que ambas son compatibles. Es decir, cualquiera de los sujetos de la relación jurídica de la garantía social, goza también de las garantías individuales frente al poder autoritario del Estado, por lo que éste, dentro de su intervencionismo estatal se somete al cumplimiento de las garantías individuales.

Como se puede advertir el tema de las garantías sociales queda al margen del análisis de este trabajo, en consecuencia sólo se hizo una breve referencia al mismo, con el objeto de no pasar por alto este tipo de garantías tan importantes que están establecidas en nuestra Constitución Política.

2. La Ley.

La mayoría de los autores consideran a la Ley como una de las principales fuentes formales del derecho, entendiéndose por éstas como aquellas que producen o generan el derecho a través del cumplimiento de diversas condiciones, requisitos y procedimientos, en donde intervienen los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para regular la conducta del hombre en la sociedad.

Cabe mencionar el comentario de Eduardo García Máynez que dice: "En los países de derecho escrito, la legislación es la más rica e importante de las fuentes formales. Podríamos definirla como el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes. Al referirse al problema que analizamos, los autores mencionan, en

primer término, la ley; pero al hacerlo olvidan que no es fuente del derecho, sino producto de la legislación.”⁹⁷

Para los efectos de este trabajo, sólo se estudiarán como fuentes formales del derecho: la Ley, el Reglamento y el Decreto, sin que quiera decir que éstas son todas y las únicas.

2.1. Concepto.

“La ley no es más que un ordenamiento de la razón, en orden al bien común, promulgado por aquel que tiene a su cuidado la comunidad. En el lenguaje jurídico moderno, sin embargo, se da a la palabra ley un sentido mucho más estricto: ley es el producto de la Legislación, es decir, es el producto del proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas de observancia general.”⁹⁸

Gabino Fraga entiende por ley lo siguiente: “La ley esta constituida por una manifestación de voluntad encaminada a producir un efecto de derecho. Es decir, la ley sustancialmente constituye un acto jurídico.

La ley desde el punto de vista material se caracteriza por ser un acto que crea, modifica, o extingue una situación jurídica general, por lo que cabe definirla como lo hace Duguit, diciendo que es todo acto emanado del Estado, conteniendo una regla de derecho objetivo.”⁹⁹

Miguel Acosta Romero entiende por Ley: “El acto creador de una situación jurídica general, que los tratadistas identifican como Ley, cuyas

⁹⁷ García Máynez Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, Cuadragésimosexta Edición, México 1994, pág. 52.

⁹⁸ Villoro Toranzo Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, Séptima Edición, México 1987, pág. 168.

⁹⁹ Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, Vigésimo octava Edición, México 1989, pág. 42

características son su generalidad, abstracción, impersonalidad y permanencia y que puede ser modificado siempre por otro acto de la misma naturaleza emanado del mismo órgano (Poder Legislativo) que le dio origen."¹⁰⁰

Luis Humberto Delgadillo, define a la Ley: "Como el ordenamiento jurídico que regula la conducta de las personas, de manera general, abstracta y obligatoria, de donde la disciplina científica deriva reglas y principios de derecho."¹⁰¹

De los conceptos anteriores se considera que la Ley es el acto jurídico emanado del Poder Legislativo en ejercicio de la función legislativa, que crea, modifica o extingue una situación jurídica de carácter general, abstracta, impersonal e imperativa para los miembros de una sociedad.

2.2. Características.

Produciéndose como resultado de la Ley una situación jurídica general, en ella se encuentran los caracteres que a ésta corresponden; es decir, por su propia naturaleza es, general, abstracta, impersonal e imperativa; es permanente, o sea que los derechos que otorga o las obligaciones que impone no se extinguen por su ejercicio o cumplimiento y pueden ser modificados por otra Ley cumpliendo con las mismas formalidades que para su creación.

La generalidad de la Ley debe estimarse como la esencia de la función legislativa al grado de que sea una garantía contra la arbitrariedad de los gobernantes, que es precisamente el fundamento racional e histórico del

¹⁰⁰ Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, Sexta Edición, México 1984, pág. 407.

principio de la generalidad. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 13, ha consignado como un derecho del hombre el que "nadie puede ser juzgado por leyes privativas", es decir, por leyes que no sean generales.

La generalidad de la Ley significa que ésta se dirija a todas las personas, sin que la misma sea aplicable a una persona en particular, porque de ser así, se violaría el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se comentó en el punto número 1.3.1. de este capítulo.

Otra de las características de la Ley es la consistente en la abstracción que se relaciona mucho con la generalidad y que en oposición a la concreción, la abstracción significa que en la ley no se establezcan situaciones jurídicas concretas, si no que se establezcan situaciones jurídicas generales, es decir, que apliquen a toda la población de un Estado.

Como norma de derecho que es, la Ley es imperativa, lo que implica que las personas deben someterse a sus disposiciones. Por lo tanto, la orden de mantener y obedecer las disposiciones de la ley, emanan necesariamente del Estado, pues es una manifestación del poder soberano. Esto quiere decir que, la ley al ser imperativa obliga al cumplimiento de la misma, aún en contra de la voluntad de los sujetos gobernados.

Además del carácter general, abstracto, impersonal e imperativo de la Ley, ésta debe tener los medios adecuados que garanticen su cumplimiento, es decir, la mayoría de las leyes tiene otra característica que consiste en la sanción. Por lo tanto si la ley no se cumple voluntariamente, es necesario

¹⁰¹ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, Noriega Limusa Editores, México 1991, pág. 59

que el Poder público intervenga e imponga su cumplimiento forzoso, a través de la imposición de alguna sanción como ocurre en las leyes penales y en las leyes fiscales respectivamente.

2.3. Procedimiento de Creación.

El procedimiento de creación de la Ley, es ampliamente regulado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 71 y 72, así como por lo dispuesto en los artículos 3 y 4 del Código Civil del Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. Por lo tanto, el procedimiento se integra de los siguientes pasos: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e inicio de la vigencia.

Iniciativa. Es el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso de la Unión una iniciativa o proyecto de Ley. Los órganos facultados para promover las iniciativas de ley o decretos, de acuerdo con el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son:

- a) El Presidente de la República.
- b) Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.
- c) Las Legislaturas de los Estados.

Discusión. Es el acto por el cual las cámaras del Congreso de la Unión (cámara de diputados y senadores) deliberan acerca de las iniciativas de Ley o Decreto, a fin de determinar si deben ser o no aprobadas.

Así el artículo 72 de la Constitución dice:

“Todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.”

Es indistinto que cualquier iniciativa de ley o decreto se presente para su discusión en una u otra Cámara, excepto en el caso de proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o sobre reclutamiento de tropas, los cuales siempre deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados. A la Cámara que primeramente recibe la iniciativa de Ley o Decreto se le denomina Cámara de Origen y la otra Cámara Revisora.

Aprobación. Es el acto por el cual las Cámaras del Congreso de la Unión, aprueban el proyecto de Ley o Decreto. La aprobación puede ser total o parcial.

Sanción. Es el acto por el cual es aceptada una iniciativa de Ley o Decreto por el Poder Ejecutivo y siempre es posterior a la aprobación del proyecto por las Cámaras del Congreso de la Unión.

En este caso, el Presidente de la República puede negar su sanción o aceptación a un proyecto de Ley o Decreto que ya fue aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión. Esta facultad del Ejecutivo para negar dicha sanción se le denomina “Derecho de Veto”.

Las reglas de aplicación para las etapas del proceso legislativo de discusión, aprobación y sanción son las siguientes y se establecen en el Artículo 72 de la Constitución:

- a) Aprobado un proyecto en la Cámara de Origen, pasará para su discusión a la Revisora, denominada Cámara Revisora. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.
- b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de Origen, dentro de diez días útiles. A no ser que corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso de la Unión esté reunido.
- c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de Origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara Revisora. Si por ésta fuese sancionado por la mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.
- d) Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de Revisión, volverá a la de Origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo por la Cámara de Origen, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara Revisora que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a) anterior; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.
- e) Si un proyecto de Ley o Decreto fuese desechado en parte, modificado o adicionado por la Cámara Revisora, la nueva discusión de la Cámara de Origen versará únicamente sobre lo

desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterar alguno de los artículos aprobados.

Promulgación. Es el acto por el cual el titular del Poder Ejecutivo Federal, reconoce formalmente y solemnemente que la Ley ha sido aprobada conforme al proceso legislativo y por lo tanto debe ser obligatoria y obedecida.

Publicación. Es el acto por el cual una ley ya aprobada y promulgada se da a conocer a quienes deben de cumplirla. Para tal efecto se manda publicar en el Diario Oficial de la Federación y para el caso de leyes aprobadas por las legislaturas estatales, se mandan publicar en el Diario o la Gaceta del Estado.

Inicio de la Vigencia. Se entiende por inicio de la vigencia el momento en que una Ley o Decreto comienza a obligar. En nuestro País existen dos formas de entrar en vigor una Ley, según los artículos 3 y 4 del Código Civil antes referido: el sucesivo y sincrónico respectivamente.

El sistema sucesivo consiste en que las leyes, reglamentos, decretos, circulares, o cualquier otra disposición de carácter general, abstracta, impersonal e imperativa obligan a los tres días siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, aumentándose un día más por cada 40 kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad, para los lugares distintos al de la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El sistema sincrónico, consiste en que la Ley, Decreto, Reglamento, Circular o cualquier otra disposición de observancia general, fija el día en que entrará en vigor, con tal de que se publique con anterioridad.

2.4. Órgano de Creación.

De las tres funciones que realiza el Estado, la función legislativa es la encargada de la creación de la ley. Esta función legislativa está encomendada al Poder Legislativo, de acuerdo con la teoría de la división de poderes, que en nuestro País es aplicable, tal y como se establece en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al decir que: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

En tal sentido es obvio que el órgano del Estado facultado por la Constitución de nuestro País, para la creación y formación de la Ley es el Poder Legislativo, ya que es el único que tiene la facultad de ejercer la función legislativa, elaborando leyes a través del procedimiento que anteriormente se comento.

Para tal efecto, el Poder Legislativo se deposita en un Congreso de la Unión, el cual se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. (Art. 50 Constitucional).

En estas circunstancias, el Poder Legislativo, en ejercicio de su función legislativa, es el único que está facultado para crear normas jurídicas de carácter general, abstractas, impersonales e imperativas. Por lo tanto el órgano originario de la creación de las leyes es el Poder Legislativo.

También es cierto que la división de poderes no puede ni ha sido determinante, ya que en muchas ocasiones, alguno de los otros dos Poderes invade la esfera de competencia del Poder Legislativo, como sucede cuando el Poder Ejecutivo y Judicial se colocan en una posición de legisladores, al emitir actos jurídicos que materialmente crean situaciones jurídicas de

carácter general, abstractas, impersonales e imperativas y que formalmente dichos actos se reputan como actos administrativos, ejecutivos o judiciales, atendiendo a su órgano de creación, como es el caso de la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo que se establece en el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la facultad extraordinaria para legislar en materia de impuestos al comercio exterior, tal y como lo establece el artículo 131 de la misma Constitución, los cuales más adelante se comentan. Asimismo, el Poder Legislativo realiza actos jurídicos que materialmente son actos administrativos atendiendo a las características propias o intrínsecas del acto y que formalmente son actos legislativos por ser originarios de éste Poder. Lo mismo sucede en el caso del Poder Judicial, que bien puede emitir actos jurídicos materialmente legislativos, administrativos y a su vez llevar a cabo su esencial función material y formalmente que es la jurisdiccional; es decir, la de resolver un conflicto intersubjetivo de intereses, aplicando la ley a cada caso concreto que es sometido a su consideración, con el fin de mantener el orden jurídico y dar estabilidad a las situaciones jurídicas que se le plantean.

Es por ello que diversos autores explican tal problemática desde dos puntos de vista, uno el formal, que atiende a la naturaleza del acto según su órgano de origen y el otro material que se refiere a la naturaleza del acto de acuerdo con sus propiedades intrínsecas.

Así por ejemplo, Luis Humberto Delgadillo explica tal situación: "Desde el punto de vista material, la función legislativa se manifiesta en la actividad estatal que tiene por objeto la creación de las normas de carácter general, imperativas y coercibles, es decir, de normas jurídicas, cuya expresión más clara es la ley.

A diferencia de este enfoque, también se ha identificado a la función legislativa teniendo en cuenta el órgano que la realiza independientemente de la materia o contenido del acto. Este enfoque se conoce como formal u orgánico. Por ello todo acto que emane del Poder Legislativo, desde el punto de vista formal será una función legislativa.”¹⁰²

A mayor abundamiento Gabino Fraga explica: “Las funciones del Estado tienen una doble eficacia, que corresponde una a su carácter formal y otra al carácter material, importa en este lugar la eficacia del acto legislativo en su consideración formal.

Del carácter formal del acto legislativo se deriva el principio de la “autoridad formal de la ley” que significa que todas las resoluciones del Poder Legislativo no pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas más que por otra resolución del mismo Poder y siguiendo los mismos procedimientos seguidos para la formación de la resolución primitiva”¹⁰³

Sigue diciendo el autor: “La función legislativa también puede apreciarse desde un punto de vista objetivo o material o sea prescindiendo de su autor y de la forma como se realiza, y sólo se considera su naturaleza intrínseca del acto en el cual se concreta y exterioriza: la ley.”¹⁰⁴

En resumen, constitucionalmente el órgano del Estado facultado para la creación de la Ley es el Poder Legislativo, quien a través del Congreso de la Unión integrado por la Cámara de Diputados y de Senadores, en colaboración con el Poder Ejecutivo y las Legislaturas de los Estados, en los términos antes explicados crea la norma jurídica de carácter general, abstracta, impersonal e imperativa, que se manifiesta a través del acto

¹⁰² Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, op. cit., pág. 32.

¹⁰³ Fraga Gabino, op. cit., pág. 38.

¹⁰⁴ Idem, pág. 41.

legislativo formal y materialmente hablando, el cual es denominado comúnmente como Ley.

2.5. Clasificación.

La clasificación de las leyes, siguiendo a Eduardo García Máynez ¹⁰⁵, es la siguiente:

a) Por el sistema a que pertenecen:

- Nacionales. Son las que se subordinan a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Extranjeras. Son aquellas que se subordinan a la Constitución Política de otro país.
- Derecho Uniforme. Aquellas que adoptan dos o más Estados en común.

b) Por su fuente:

- Legislativas. Son las que emanan del procedimiento legislativo.
- Consuetudinarias. Son aquellas que nacen de la costumbre de una población.
- Jurisprudenciales. Son aquellas que su fuente de creación es la actividad de los tribunales federales.

c) Por su ámbito espacial de validez:

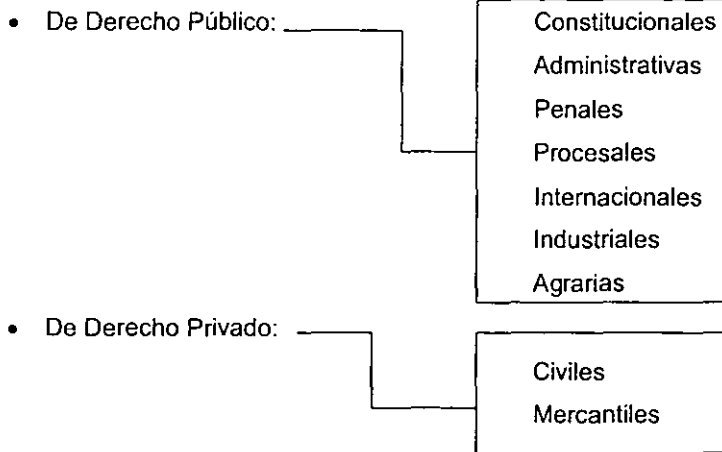
- Generales (Federales). Son leyes vigentes en todo el territorio de la República Mexicana.
- Locales. Son las leyes que se aplican sólo a una parte del territorio del Estado o a una circunscripción territorial delimitada.

¹⁰⁵ García Máynez Eduardo, op. cit., pág. 78 y siguientes.

d) Por su ámbito temporal de validez:

- Vigencia Indeterminada. Aquellas leyes cuya vigencia es indefinida.
- Vigencia Determinada. Aquellas leyes con una vigencia ya definida o determinada.

e) Por su ámbito material de validez:



f) Por su ámbito personal de validez:

- Genéricas. Son la leyes que obligan o facultan a todos los sujetos comprendidos dentro de la clase designada por la disposición normativa.
- Individualizadas. Son aquellas que obligan o facultan a uno o varios miembros de la misma clase, individualmente determinados.

g) Por su jerarquía:

- Constitucionales. Son propiamente las disposiciones que se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Ordinarias. Son las leyes que nacen de la Constitución de nuestro País y en consecuencia vienen a reglamentar algún precepto de la misma. A su vez, éstas se dividen en leyes de organización u orgánicas y en leyes de comportamiento.
- Reglamentarias. Son aquellas que vienen a proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia de la ley ordinaria.
- Individualizadas. Son las que regulan situaciones jurídicas concretas.

Para efectos de este trabajo, nos enfocaremos más al estudio de las leyes generales e individualizadas, que a su vez forman parte de la clasificación por su ámbito personal de validez, así como también se analizarán las leyes clasificadas de acuerdo a su jerarquía, dividiéndolas en constitucionales, ordinarias, reglamentarias e individualizadas.

3. El Reglamento.

Como ya se comentó, el Reglamento es otra de las fuentes formales del derecho y constituye parte del sistema jurídico de un país, al ser considerado como Ley en el sentido amplio de la palabra, ya que regula situaciones jurídicas generales, abstractas, impersonales e imperativas, diferenciándose de la Ley en estricto sentido, principalmente por el órgano de creación, es decir, el Reglamento nace del ejercicio de la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, en cambio la Ley en su acepción estricta nace del ejercicio de la facultad legislativa que por disposición constitucional, tiene el Poder Legislativo, salvo las situaciones que dicho ordenamiento jurídico establece y que más adelante se comentan.

En efecto, el Reglamento es considerado como Ley, ya que intrínsecamente, es decir desde el punto de vista material, comparte los

mismos caracteres de una Ley en su acepción estricta, como son la generalidad, abstracción, impersonalidad e imperatividad, aunque formalmente no lo es por ser emanado del Poder Ejecutivo y como ya se comentó, la facultad legislativa, salvo algunas excepciones, es exclusiva del Poder Legislativo, ya que de no serlo se rompe con el principio constitucional de separación de poderes.

3.1. Concepto.

Gabino Fraga dice que: "El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo." ¹⁰⁶

Sergio Francisco de la Garza manifiesta que: "El reglamento es un acto jurídico formalmente administrativo, tiene su origen en el Presidente de la República y materialmente legislativo, porque crea situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales, por medio del cual se desarrollan y complementan en detalle las normas de una ley a efecto de hacer más eficaz y expedita su aplicación a los casos concretos determinando de modo general y abstracto los medios para ello." ¹⁰⁷

Miguel Acosta Romero expresa: "En una idea muy general y amplia, se entiende por reglamento al conjunto ordenado de reglas y conceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia." ¹⁰⁸

¹⁰⁶ Fraga Gabino, op. cit., pág. 104.

¹⁰⁷ Garza Sergio Francisco de la, *Derecho Financiero Mexicano*, Editorial Porrúa, decimosexta edición, México 1994, pág. 44.

¹⁰⁸ Acosta Romero Miguel, op. cit., pág. 512.

El autor de referencia, aprecia dos categorías de reglamentos, los reglamentos particulares, por ejemplo el reglamento interior de trabajo de una corporación o empresa y los reglamentos de autoridad, como son los que emite el Ejecutivo Federal. Por ejemplo, el Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera, el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, etcétera.

Par efectos de este trabajo sólo se analizan los reglamentos de autoridad (administrativos), ya que los de particulares los relaciona básicamente con los reglamentos de sociedades mercantiles o algunas otras corporaciones de derecho privado.

Por lo tanto, explica que el Reglamento Administrativo: "Es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito federal, Gobernador del Estado en las entidades federativas), creadora de normas jurídicas generales, que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa." ¹⁰⁹

De los anteriores conceptos, se considera que el Reglamento es un acto jurídico formalmente administrativo, ya que emana del Poder Ejecutivo, en ejercicio de su facultad reglamentaria y se considera materialmente legislativo en virtud de crear situaciones jurídicas generales, abstractas, impersonales e imperativas, que tienen por objeto detallar y facilitar la ejecución y observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo, dentro de la esfera administrativa.

3.2. Características.

¹⁰⁹ Idem, pág. 520.

De los conceptos antes expuestos se pueden obtener las características del Reglamento, las que la mayoría de los autores comparten al expresar que desde el punto de vista formal el Reglamento se caracteriza por ser un acto administrativo, ya que es expedido por el Poder Ejecutivo en ejercicio de la facultad reglamentaria que se establece en el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, el Reglamento a pesar de ser formalmente un acto administrativo, reviste las mismas características intrínsecas o materiales de la Ley, es decir, el Reglamento se identifica con las características de la Ley, ya que su contenido no se refiere a sujetos en particular, sino que plantea supuestos generales, abstractos, impersonales e imperativos, que serán de aplicación obligatoria a las personas que se ubiquen dentro de la hipótesis establecida en la norma jurídica, por lo tanto el Reglamento tiene como características, la generalidad, la abstracción, impersonalidad e imperatividad.

La generalidad significa que esta se dirige a todos los individuos o una gran parte de ellos, sin que la misma sea aplicable a un individuo en particular, porque de ser así se violaría el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se comentó en el punto 1.3.1. de este capítulo.

Otra de las características de la Ley, que se identifican con el Reglamento es la consistente en la abstracción que se relaciona mucho con la generalidad y que en oposición a la concreción, la abstracción significa que la Ley o Reglamento no establecen situaciones jurídicas concretas, si no que, establecen situaciones jurídicas generales y dirigidas a un sin número de personas.

Con su carácter de norma de derecho, el Reglamento es una norma imperativa, lo que implica la orden de someterse a sus disposiciones toda

aquella persona física o moral que se coloque dentro del supuesto jurídico establecido en la norma. Por lo tanto, la orden de mantener y obedecer las disposiciones de la Ley o Reglamento, emanan necesariamente del Estado, pues es una manifestación del poder soberano. Esto quiere decir que, la ley al ser imperativa obliga al cumplimiento de la misma, aún en contra de la voluntad de los sujetos gobernados.

Además del carácter general e imperativo de la Ley que se identifican también con el Reglamento, es que cuentan con los medios adecuados que garanticen su cumplimiento, es decir, la mayoría de las leyes, así como de los reglamentos tiene otra característica que consiste en la sanción. Por lo tanto si la Ley o Reglamento no se cumple voluntariamente, es necesario que el poder público intervenga e imponga su cumplimiento forzoso, a través de la imposición de alguna coacción material o económica como ocurre en las leyes penales y en las leyes fiscales respectivamente.

Así las cosas, el Reglamento se caracteriza por ser una manifestación unilateral de voluntad, del órgano público competente, en virtud de la facultad que le confiere la Constitución o la Ley, constituyendo, normas jurídicas generales, abstractas, impersonales e imperativas.

Por lo tanto, es el Reglamento una expresión legislativa del Poder Ejecutivo desde el punto de vista material o intrínseco, por los efectos jurídicos que produce y que se identifican con los mismos de la Ley, creando situaciones jurídicas generales, abstractas, impersonales e imperativas.

3.3. Procedimiento de Creación.

Como ya se comentó, el procedimiento de creación de un Reglamento es distinto al procedimiento de creación de una Ley dictada por el Poder Legislativo, el cual ya se explicó en párrafos anteriores.

El procedimiento de creación de un Reglamento lo explica Miguel Acosta Romero de la siguiente forma: "El procedimiento de creación de un reglamento es más sencillo que el procedimiento legislativo, toda vez que el único requisito que señala la Constitución para la validez de los reglamentos expedidos por el Presidente de la República es, concretamente el referendo ministerial a que se refiere en su artículo 92, que a la letra dice: "Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos."

Otro requisito también necesario para la validez de los reglamentos es su publicación en el Diario Oficial de la Federación de acuerdo con lo artículos 3° y 4° del Código Civil para el Distrito Federal.

Sigue diciendo el autor que el procedimiento más usual para la creación de un reglamento es el siguiente: Se elabora un proyecto por parte de la autoridad que tiene a su cargo la ejecución o el cumplimiento de la ley que se va a reglamentar de acuerdo con el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; este proyecto se somete a discusión y aprobación de las autoridades superiores, quienes a su vez lo someten al Presidente de la República, y si el Presidente lo aprueba, lo firmará y se turnará al Secretario del Despacho encargado del ramo a que el reglamento

corresponda, para los efectos del referendo; posteriormente se publicará en el Diario Oficial de la Federación.”¹¹⁰

3.4. Órgano de Creación.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Ejecutivo Federal a cargo del Presidente de la República, es el órgano que está facultado para la expedición de Reglamentos, en tal sentido expresa el artículo 89 fracción I de la Ley Suprema lo siguiente:

“Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.”

De lo anterior, resulta que el órgano del Estado que constitucionalmente está facultado para expedir Reglamentos es el Poder Ejecutivo Federal, a cargo del Presidente de la República, quien es el único que puede expedir reglamentos, los cuales tienen como finalidad facilitar el cumplimiento de las leyes, proveyendo, normas reglamentarias que se identifican con las características intrínsecas de la Ley, con el objeto de que la aplicación de las leyes pueda llevarse a cabo con mayor facilidad.

Por lo tanto, el Reglamento es un medio a través del cual el Presidente de la República puede ejecutar y proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que son expedidas por el Congreso de la Unión. En efecto, la ejecución de las leyes es una facultad y la de proveer a su exacta observancia es otra, pero las dos se pueden lograr por el Presidente de la República a través de una serie de actos formalmente

¹¹⁰ Acosta Romero Miguel, op. cit., pág. 520.

administrativos, como pueden ser órdenes, decretos, acuerdos, reglas, circulares, etc. y que buscan la exacta observancia de las leyes emanadas del Congreso de la Unión.

Mucho se critica que en la práctica algunas autoridades administrativas distintas del Presidente de la República, emitan en virtud de una delegación de facultades por parte de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, reglas o decretos que efectivamente vienen a proveer a la exacta observancia de la ley, como sucede en el caso de la Ley Aduanera por ejemplo en donde se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a expedir reglas para facilitar la aplicación de dicha ley, las cuales en la práctica reciben el nombre de "Resolución Miscelánea de Comercio Exterior" y que es evidente que las mismas, aunque no sean expedidas por el Presidente de la República, sino por el encargado del despacho de los asuntos de ese ramo, dichas disposiciones tienen el carácter de un Reglamento, por que tienen la misma finalidad, proveer a la exacta observancia de la ley.

3.5. Clasificación.

Diversos autores de la materia, clasifican a los reglamentos de la siguiente manera:

- a) De acuerdo con su contenido:
 - De Ejecución. Son aquellos que explican o aclaran el contenido de una ley emanada del Congreso de la Unión.
 - De Organización. Son los reglamentos que establecen la organización de un órgano o dependencia, normalmente éstos se originan de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

b) Por su naturaleza:

- **Autónomos.** Son reglamentos autónomos los que no derivan de una Ley, sino que directamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé su existencia y faculta al Presidente de la República a expedirlos sin necesidad de una Ley promulgada previamente.
- **Reglamentos de Necesidad.** Son aquellas disposiciones de carácter general, abstractas, impersonales e imperativas, que el Presidente de la República dicta con acuerdo de los titulares de las Secretarías de Estado, de la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y en recesos de éste por la Comisión Permanente; para enfrentar situaciones de emergencia en el País, ya que se correría un peligro grave de deterioro de la paz pública o de alteración del orden público sino se expiden con premura, como es el caso de lo establecido en los artículos 29 y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este tipo de reglamentos son conocidos como Decretos-Ley y son la excepción al principio de división de poderes. Es decir son las facultades extraordinarias que tiene el Poder Ejecutivo (Presidente de la república) para legislar.

4. El Decreto.

En amplio sentido, el Decreto implica cualquier resolución, disposición, orden, determinación, decisión, auto o sentencia emanada por cualquiera de los tres poderes del Estado, ya sea el Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial, cuyo contenido puede ser general o individual y por ende en muchas ocasiones puede identificarse con las características de la Ley y Reglamento. Así el artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Toda resolución del Congreso tendrá el carácter

de Ley o Decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas y se promulgarán en esta forma: El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta.”

En estricto sentido, el Decreto entraña un acto de autoridad de carácter administrativo por tener elementos que lo caracterizan de particular, concreto e individual, mientras tanto la Ley es un acto de autoridad en amplio sentido, de carácter general, abstracto, impersonal e imperativo.

Entonces, el acto individual implica una decisión y el acto general significa una disposición. Es decir, los decretos generales sientan reglas de derecho general, abstractas, impersonales e imperativas que se identifican con las características de la Ley.

4.1. Concepto.

Según Miguel Acosta Romero: “El decreto es un decisión de un órgano del Estado que crea situaciones jurídicas concretas o individualizadas y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocido por aquellos a quienes va dirigido.”¹¹¹

Edgardo Peniche López, comenta que el: “Decreto es una disposición del Poder Ejecutivo firmada por el Secretario del Despacho correspondiente que al publicarse adquiere su fuerza obligatoria.”¹¹²

Cabanellas dice lo siguiente: “Decreto. Por antonomasia, significa la resolución o reglamentación que el Poder Ejecutivo, con la firma del Jefe de

¹¹¹ Acosta Romero Miguel, op. cit., pág. 534.

¹¹² Peniche López Edgardo, *Introducción al Derecho y Lecciones de Derecho Civil*, Editorial Porrúa, novena edición, México 1974, pág. 40.

Estado, dicta acerca de toda materia en que no sea obligatoria la forma de ley, pero siempre que por su importancia o permanencia rebase la esfera de las simples órdenes, circulares, etc. Constituye así la expresión de la potestad reglamentaria del gobierno." ¹¹³

Felipe Tena Ramírez indica que: "En su párrafo inicial el artículo 70 constitucional dice: Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto, la expresión transcrita está tomada del artículo 43, Ley Tercera de la Constitución de 1836, pero la Constitución actual, al igual que la de 1857, omitió la diferencia de la ley o decreto, que se hallaba en el precepto de la Constitución Centralista y que en sentir de Rabasa, es la mejor definición que al respecto pueda encontrarse en nuestras leyes positivas. El artículo 43 de la Constitución de 1836 decía: Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto, el primer nombre corresponde a las que versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo, el segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas." ¹¹⁴

Así nuestra actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no hace diferencia entre el concepto de Decreto y el de Ley, por lo tanto se entiende por Decreto en amplio sentido, aquel acto jurídico que puede emanar del Poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial y que puede crear situaciones jurídicas generales, abstractas, impersonales e imperativas al dirigirse varias personas indeterminadas y por otro lado también puede crear situaciones jurídicas individuales, concretas y personales como sucede por ejemplo con las resoluciones o decretos emitidos por el Poder Judicial o en el caso de algunos decretos que son formalmente actos legislativos en atención

¹¹³ Citado por Acosta Romero Miguel, op. cit., pág. 534.

¹¹⁴ Idem.

al órgano de origen, pero que materialmente son actos ejecutivos como el caso de un Decreto de autorización o permiso para que un ciudadano mexicano pueda aceptar una condecoración extranjera.

De ésta forma se puede hablar de decretos legislativos, decretos administrativos y decretos judiciales, siendo los primeros todas las resoluciones emanadas del Congreso de la Unión independientemente de que creen situaciones jurídicas generales o concretas, por los segundos es una resolución que crea una situación jurídica concreta, pues como se comento con anterioridad, el Reglamento crea situaciones jurídicas generales y el Decreto crea situaciones jurídicas concretas. Aunque esta diferencia es meramente teórica, ya que en la práctica existen decretos administrativos que se pueden asimilar a un Reglamento, de acuerdo con sus características intrínsecas del mismo, creando situaciones jurídicas generales, abstractas, impersonales e imperativas, como sucede en el caso de los decretos de fomento al comercio exterior, que se explicaron en el capítulo anterior. También existen decretos administrativos que efectivamente crean situaciones jurídicas concretas, como sucede con un decreto expropiatorio.

Por último los decretos judiciales, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 89 y 90 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, son simples determinaciones de trámite, que se dictan dentro del proceso civil.

4.2. Características.

Para poder determinar las características del Decreto en su sentido estricto, es necesario establecer la naturaleza jurídica del mismo en cada caso concreto; es decir, habría que ver cual es el objeto que busca cada

Decreto, para poder determinar si se trata de un Decreto asimilable o con la misma naturaleza del Reglamento de acuerdo con su finalidad y que en consecuencia tenga las características de éste. O bien si se trata de un Decreto individual y por lo tanto sin efectos generales, ya que como se apunto, el Decreto administrativo puede tener como características el ser general, abstracto, impersonal e imperativo. En este sentido las características de ésta clase de decretos son las mismas que las del Reglamento y a su vez con las de Ley, las cuales se han explicado en repetidas ocasiones.

En el caso de los decretos administrativos individualizados se obtienen las siguientes características que teóricamente y en estricto sentido son las características propias de todo Decreto, como la particularidad o individualidad, la concreción y la imperatividad.

La particularidad o individualidad, en oposición a la generalidad significa que esta se dirige a una persona, ya sea física o moral.

Otra de las características del Decreto es la consistente en la concreción en oposición a la abstracción que se relaciona mucho con la Individualidad, significando que en el Decreto no se establecen situaciones jurídicas generales sino concretas, excepto en los casos de Decretos que se dirigen a un número indeterminado de personas, siendo en consecuencia generales, abstractos, impersonales e imperativos.

Al igual que la Ley y el Reglamento, los decretos tienen el carácter de norma jurídica, por lo tanto el Decreto en estricto sentido, es una norma imperativa, lo que implica la orden de someterse a sus disposiciones aquellas personas a quien se dirige. Por lo tanto, la orden de mantener y obedecer las disposiciones de un Decreto nacen del Estado, pues es una

manifestación del poder soberano. Esto quiere decir que, el Decreto al ser imperativo obliga a su cumplimiento, aún en contra de la voluntad del sujeto o sujetos gobernados a quienes va dirigido.

En consecuencia, es el Decreto una expresión o manifestación unilateral de la voluntad del Poder Ejecutivo y desde el punto de vista material o intrínseco, por los efectos jurídicos que puede producir, es un acto general o particular, abstracto o concreto, impersonal o personal e imperativo, según cada caso concreto.

4.3. Procedimiento de Creación.

El Decreto nace de un procedimiento distinto al de creación de una Ley emanada del Poder Legislativo, pero sigue el mismo procedimiento de creación de un Reglamento, ya que la facultad constitucional del Presidente de la República para expedir decretos, se establece en el mismo artículo 89 fracción I, que es en donde también se establece la facultad reglamentaria.

El procedimiento para la creación de un Reglamento o Decreto, es el mismo y consiste en la elaboración de un proyecto por parte de la autoridad que tiene a su cargo la ejecución o el cumplimiento de la Ley que se va a ejecutar, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; este proyecto se somete a discusión y aprobación de las autoridades superiores, quienes a su vez lo someten al Presidente de la República y si el Presidente lo aprueba, lo firmará y se turnará al Secretario del Despacho encargado del ramo a que el Reglamento o Decreto corresponda para los efectos del refrendo. Posteriormente se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Como se puede observar las dos únicas formalidades para la creación de un Decreto, son que éste debe contener el refrendo del Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo, del ramo a que se refiere el mismo Decreto y la segunda es que se publique en el Diario Oficial de la Federación para su debida observancia.

4.4. Organismo de Creación.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Ejecutivo Federal a cargo del Presidente de la República, es el órgano que está facultado para la expedición de Decretos, en tal sentido expresa el artículo 89 fracción I de la Constitución lo siguiente:

"Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

Por lo tanto, el Decreto es un medio a través del cual el Presidente de la República puede ejecutar y proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que son expedidas por el Congreso de la Unión. En efecto, la ejecución de las leyes es una facultad y la de proveer a su exacta observancia es otra, pero las dos se pueden lograr por el Presidente de la República a través de una serie de actos formalmente administrativos, como pueden ser órdenes, decretos, acuerdos, reglas, circulares, etc. y que buscan la exacta observancia de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, por lo que el Decreto es una facultad del Presidente de la República, la cual en la práctica se manifiesta a través de la expedición de Decretos por parte de los secretarios de Estado o de directores de los organismos públicos descentralizados.

4.5. Clasificación.

La mayoría de los autores de la materia consideran las siguientes clases de decretos:

4.5.1. Generales.

Son aquellos decretos emitidos por el Poder Ejecutivo, en ejercicio de su facultad reglamentaria, que crean situaciones jurídicas generales, abstractas, impersonales e imperativas, dirigiéndose a todas las personas que se ubican dentro del supuesto jurídico que establecen, por lo tanto son disposiciones de carácter general y sus características se asimilan con las de la Ley y el Reglamento, atendiendo a sus elementos intrínsecos. Como ejemplo de esta clase de decretos se tienen los de fomento a las exportaciones.

4.5.2. Particulares.

En oposición a los decretos generales, los particulares son disposiciones emanadas del Poder Ejecutivo, en ejercicio de la facultad reglamentaria, que crean situaciones jurídicas particulares, concretas, personales e imperativas; es decir, se dirigen a una persona en especial o a un grupo de personas muy determinadas. Por ejemplo de este tipo de decretos, son los decretos expropiatorios.

4.5.3. Decretos Delegados.

Se entiende por decretos delegados, aquellas disposiciones emanadas del Presidente de la República, que crean situación jurídicas generales, abstractas, impersonales e imperativas, en virtud de que el

Congreso de la Unión delega a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de alguna Ley expedida por aquel órgano, la facultad de legislar en algunas materia exclusivas al Poder Ejecutivo, como sucede en lo establecido por el artículo 131 de la misma Constitución en donde se faculta al Ejecutivo Federal a imponer, aumentar, disminuir o suprimir las tasas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso de la Unión, cuando lo estime urgente, a fin de regular la estabilidad económica del País o bien lo dispuesto por el artículo 29 de la Constitución en donde se le faculta para suspender las garantías individuales en casos urgentes.

El Decreto Delgado supone que el Congreso de la Unión transmite al Ejecutivo facultades que le corresponden, en virtud de un carácter de urgencia y que para hacer frente a la situación se hace necesario facultar extraordinariamente al Ejecutivo Federal para tal fin.

4.5.4. Decretos Ley.

Los Decretos Ley son aquellas disposiciones jurídicas de carácter general, abstracto, impersonal e imperativo que expide el Poder Ejecutivo, en virtud de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza a éste, a expedir leyes sin necesidad de una delegación del Congreso de la Unión, es decir, el origen de la autorización es directamente la Constitución Política. Por ejemplo los que nacen de una manera autónoma, sin necesidad de una Ley previa que los establezca, como es el caso de la facultad que tiene el Consejo de Salubridad General, que dependerá directamente del Presidente, para expedir disposiciones generales y obligatorias en todo el país. (Art. 73 fracción 1a y 1b de la Constitución)

5. Diferencias y Semejanzas entre la Ley, Reglamento y el Decreto.

De todo lo anterior, surgen las principales diferencias y semejanzas entre estos tres ordenamientos jurídicos y son las siguientes:

- En lo que se refiere a su origen, la Ley es producto del Poder Legislativo, el Reglamento del Poder Ejecutivo y el Decreto en estricto sentido del Poder Ejecutivo o alguna otra autoridad administrativa.
- En cuanto al punto de vista formal, la Ley es un acto legislativo y el Reglamento y el Decreto son actos administrativos.
- En cuanto a su procedimiento de creación, la Ley nace de un procedimiento legislativo el cual tiene diversas etapas que ya se comentaron, es decir es eminentemente formal. En cambio la formación de un Reglamento y Decreto es más sencilla, pues los únicos requisitos formales son el refrendo del Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo y la publicación en el Diario Oficial de la Federación.
- En cuanto a su existencia, la Ley existe y tiene plena validez sin necesidad del Reglamento, es decir es autónoma, mientras que el Reglamento y Decreto, requiere para su existencia y validez una Ley previamente emitida a estos, salvo el Reglamento Autónomo y los Decretos Ley.
- En lo que se refiere a su vigencia, la Ley es obligatoria mientras no sea abrogada por otra y el Reglamento y Decreto no pueden existir al desaparecer la Ley que les da su origen.
- En cuanto a su contenido, la Ley tiene una materia reservada, la cual sólo ella puede regular y por el contrario el Reglamento y el Decreto no puede ir más allá de lo que la Ley establece, es decir, éstos están subordinados a aquella.

- En cuanto a sus calidades intrínsecas, la Ley y el Reglamento, presentan las mismas características, al ser generales, abstractos, impersonales e imperativos, mientras que el Decreto es particular, concreto e imperativo, sin perjuicio de que también existen Decretos que tienen los mismos atributos de una Ley o Reglamento, como ya se explicó.
- La primacía de la Ley, que significa que, las disposiciones contenidas en una Ley de carácter formal no puede ser modificada por un Reglamento o Decreto.
- Una semejanza común a las tres disposiciones, es que todas ellas forman el sistema jurídico de un Estado y como tal son imperativas, además de las que se describen con anterioridad.
- En el caso del Reglamento y del Decreto, prácticamente tienen las mismas características, sólo hay que identificar si el Decreto es dirigido a una persona en particular o si se trata de un ordenamiento general.

6. Inconstitucionalidad o Anticonstitucionalidad de las Normas Jurídicas.

Al hablar de inconstitucionalidad o anticonstitucionalidad de las normas jurídicas nos referimos al estudio precisamente de la constitucionalidad de las mismas, es decir a la compatibilidad que debe existir entre cualquier acto o norma expedida por alguno de los Poderes de la Unión (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) o por los Poderes Locales o Municipales, con lo estipulado por nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o sea, la obligación de que aquel acto o norma se ajuste estrictamente a los principios marcados por la Ley Fundamental (La Constitución), sin contrariarla ni violentarla, so pena de que en caso de atentar contra ella se pueda declarar nulo, inválido, inconstitucional o

anticonstitucional dicho acto o norma, partiendo del principio de supremacía constitucional que se establece en el artículo 133 de nuestra Carta Magna, el cual a la letra dice:

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

Se confirma aún más el principio de la supremacía constitucional cuando se establece que para poder adicionar algún precepto nuevo o reformar alguno ya existente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario el cumplimiento de determinados procedimientos y formalidades, a efecto de que aquellas se consideren válidas o constitucionales, ya que de no seguirse las formalidades se atentaría contra la supremacía de la constitución, dejando a los órganos de gobierno, en sus diversas esferas de acción, la posibilidad de conducirse de manera arbitraria, alterando en consecuencia el orden constitucional o el estado de derecho, ya que cualquier órgano gubernamental cuando lo deseará podría alterar caprichosamente el texto de la Ley Fundamental.

En este orden de ideas, el artículo 135 de nuestra Constitución dice:

"Art. 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o

adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso harán el computo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”

Por lo tanto, nuestra Constitución en los términos antes expuestos es rígida, porque para adiclarla o reformarla se tienen que cumplir con las condicionantes del artículo 135 antes comentado y es escrita para evitar arbitrariedad de parte de los órganos de gobierno, ya que su texto se hace constar por escrito en un documento público y solemne, lo que permite que no se pueda alterar con facilidad en beneficio de los intereses de los gobernantes.

En este sentido, la mayoría de los tratadistas constitucionalistas coinciden en que efectivamente la Constitución es la Ley Suprema, Fundamental, Primaria, Superior, Máxima de toda la Nación, por lo que todas las demás leyes ordinarias, orgánicas, reglamentarias, tratados, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, oficios, ordenes o cualquier acto de autoridad, en cualquiera de sus tres esferas de acción, ya sea Federal, Local o Municipal, deben de ajustarse a dicha Ley Suprema. En tal sentido Miguel Lanz Duret expone: "El principio fundamental sobre que descansa nuestro régimen constitucional es la supremacía de la Constitución. Sólo la Constitución es suprema en la República. Ni el Gobierno Federal, ni la autonomía de sus Entidades, ni los órganos del Estado que desempeñan y ejercen las funciones gubernativas, ya sean órganos del Poder Federal, ya sean órganos del Gobierno Local, son en nuestro derecho constitucional soberanos, sino que todos ellos están limitados, expresa o implícitamente, en los términos que el texto positivo de nuestra Ley Fundamental establece. Por lo tanto, vivimos bajo un régimen institucional en el que sólo es suprema la Constitución y por consiguiente, todos los poderes y autoridades, es decir los

gobernantes y todos los habitantes de la República, ciudadanos o no, nacionales o extranjeros, es decir los gobernados, están sujetos a los mandatos imperativos y soberanos de la Constitución Política que nos rige. El Estado federal mexicano, o sea la Federación, no es más que una forma de gobierno creado y organizado por la Constitución y por consiguiente sólo tienen las facultades y la esfera de acción que el mismo Código político fija, sin que puedan alegarse razones de orden histórico, social o filosófico para pretender ensanchar sus atribuciones. Los órganos propios del Gobierno Federal, es decir los llamados Poderes por la Ley Fundamental, en quienes han depositado el ejercicio de la soberanía, o sea realmente las funciones y competencias constitucionales propias de su organización, no son tampoco soberanos ni supremos, sino que están estrictamente limitados a ejercer las facultades enumeradas y expresas que la Constitución les confirió, pudiendo perfectamente invalidarse o hacerse nugatorias las atribuciones que se tomen fuera del círculo de las que se les ha reconocido expresamente. Lo mismo debe decirse de los Poderes Locales y órganos políticos de los Estados cuyas facultades están todavía más restringidas, puesto que lo son tanto por la Constitución Federal como por las Constituciones particulares de las Entidades Federativas, que en ningún caso pueden contradecir a aquella." ¹¹⁵

Continúa Miguel Lanz Duret, diciendo: "Esta supremacía sólo puede consagrarse de una manera estable y definitiva si se adopta el sistema de Constitución escrita, es decir, en la que se hagan constar la esfera de acción del Poder Federal, las capacidades constitucionales de las Entidades Federativas que lo integran, la división de los órganos que ejerzan las competencias estatales del Poder Federal y del Poder de los Estados, respectivamente y por último, la enumeración y limitación de las funciones

¹¹⁵ Lanz Duret Miguel, *Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones Sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen*, Compañía Editorial Continental, S.A., quinta edición con una tercera impresión 1972, pág. 1 y siguientes

políticas que correspondan a cada uno de esos órganos. Si se adoptará igualmente el sistema de Constitución rígida, pues no basta que en el Código político se hayan consignado en un texto expreso y escrito los hechos anteriores, sino que es necesario también que esa consignación no pueda ser variada con la mayor facilidad y con la mayor frecuencia por los órganos comunes a poderes constituidos del Estado, sino que sólo debe serlo por un órgano especial dotado de mayor presentación y de mayor personalidad política, que se denomina el Poder Constituyente. Si a estos requisitos se agrega el reconocimiento y a la enumeración de determinados derechos llamados individuales, o sea las garantías que contra el Estado mismo, así como contra todos los demás individuos, debe reconocerse a cada uno de los habitantes del país. Para que puedan lograr éstos su desarrollo físico, moral o intelectual como miembros integrantes de la nacionalidad, se dotará a la vez esos derechos individuales de las garantías jurídicas suficientes contra la actividad de los Poderes constituidos, o sea de los órganos comunes del Estado, y sin que tales derechos se puedan alterar, derogar o ensanchar, sino por el Poder Constituyente, lo mismo que ocurre con la organización política del Estado. Si todo lo anterior se consigna en la Constitución, puede categóricamente afirmarse que el Estado así organizado políticamente, es un Estado que vive bajo el principio absoluto de legalidad."¹¹⁶

El maestro Felipe Tena Ramírez comenta sobre la supremacía constitucional lo siguiente: "Así es como la supremacía de la Constitución responde, no solo a que ésta es la expresión de la soberanía, sino también a que por serlo está por encima de todas las leyes y de todas las autoridades: es la ley que rige las leyes y que autoriza a las autoridades. Para ser precisos en el empleo de las palabras, diremos que *supremacía* dice la calidad de *suprema*, que por ser emanación de la más alta fuente de

¹¹⁶ Idem, págs. 10 y 11.

autoridad corresponde a la Constitución; en tanto que *primacía* denota el primer lugar que entre todas las leyes ocupa la Constitución.

Desde la cúspide de la Constitución, que está en el vértice de la pirámide jurídica, el principio de la legalidad fluye a los poderes públicos y se transmite a los agentes de la autoridad, impregnándolo todo de seguridad jurídica, que no es otra cosa sino constitucionalidad."¹¹⁷

La seguridad jurídica a que se refiere el maestro Felipe Tena, se resume en el principio de legalidad que estipula que: Un individuo que no funciona como órgano del Estado, es decir los gobernados, pueden hacer todo aquello que no está prohibido por el orden jurídico, mientras que el Estado, es decir el órgano estatal o los gobernantes, solamente pueden hacer lo que el orden jurídico o la ley les autoriza.

Sigue diciendo el maestro Tena: "La supremacía de la Constitución presupone dos condiciones: el poder constituyente es distinto del los poderes constituidos, la Constitución es rígida y escrita. La rigidez de una Constitución proviene, por lo tanto, de que ningún poder constituido - especialmente legislativo- puede tocar la Constitución: la flexibilidad consiste en que la Constitución puede ser modificada por el poder legislativo. La rigidez de la Constitución encuentra su complemento en la forma escrita. Aunque no indispensable, sí es conveniente, por motivos de seguridad y de claridad, que la voluntad del constituyente se externe por escrito en un documento único y solemne."¹¹⁸

En la práctica de nuestro país, esta supremacía constitucional, la rigidez y su forma escrita de la Constitución Política de los Estados Unidos

¹¹⁷ Tena Ramírez Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, decimonovena edición, 1983, pág. 11.

¹¹⁸ Idem, págs. 12 y 13.

Mexicanos ha sido en muchas ocasiones violentada, debido a que los órganos del gobierno en forma caprichosa o arbitraria han reformado o adicionado el régimen constitucional, a efecto de adecuar su actuación dentro del orden jurídico. Es decir, arbitrariamente ajustan el régimen constitucional para dar un marco de legalidad a su actuación, en lugar de adecuar su actuación dentro de los límites previamente establecidos por el régimen constitucional.

En efecto, si la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es violada por los órganos de gobierno, la supremacía constitucional ha que nos hemos referido, no sería efectiva si no existiera algún medio de defensa del régimen constitucional, el cual es conocido como "control constitucional", que está encomendado al Poder Judicial Federal.

El control constitucional, consiste en que toda ley o acto debe ceñirse o someterse a lo estipulado por la Constitución, ya que en caso contrario se podrá declarar a través de la resolución de un procedimiento instaurado por un gobernado afectado en sus garantías individuales, denominado Juicio de Amparo, la nulidad, inconstitucionalidad o anticonstitucionalidad del acto o ley que la contravenga, obligando a la autoridad que violenta la Constitución, a restituirle al gobernado el uso y goce de la garantía violada, volviendo las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación de sus derechos. La forma natural e ideal de respetar la Constitución es mediante el cumplimiento voluntario de lo ordenado por ella misma, pero cuando no se cumple voluntariamente se tendrá que echar mano del Juicio de Amparo, que es una institución valiosa para la defensa del control constitucional. Es decir, cuando alguno de los gobernados sufre el abuso o menoscabo de sus derechos por la acción de la autoridad, aquellos tienen como medio de defensa el denominado Juicio de Amparo, que tiene por objeto hacer prevalecer el orden constitucional frente a las leyes o actos de la autoridad

que violen las garantías individuales o por leyes o actos de la autoridad Federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal o viceversa, es decir leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad Federal.

La procedencia de la acción constitucional se encuentra claramente en el Artículo 103 de la Constitución que dice:

"Art. 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de la autoridad Federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal; y
- III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad Federal."

El procedimiento de la acción de constitucionalidad de la ley o del acto de autoridad, encuentra su base constitucional en el Artículo 107, el cual es reglamentado por la Ley de Amparo. Es importante destacar para los efectos de este trabajo, que la defensa del control constitucional mediante el Juicio de Amparo tiene dos peculiares características: 1) Con este valioso instrumento, sólo se podrá declarar la inconstitucionalidad o anticonstitucionalidad de una ley o acto cuando así lo solicite el gobernado o individuo afectado por el acto inconstitucional o anticonstitucional, es decir el Juicio de Amparo se iniciará a petición de la parte agraviada y nunca de oficio por parte del Poder Judicial Federal (principio de instancia de parte

agraviada), la sentencia que se dicte con motivo de este juicio se limitará a resolver el caso concreto, sin hacer declaraciones generales respecto de la ley o acto que motivare el Juicio de Amparo (principio de relatividad de la sentencia de amparo).

6.1. Inconstitucionalidad. Concepto.

Como ya se explicó la constitucionalidad implica el sometimiento de las leyes o actos expedidos por los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) o por los Poderes Locales o Municipales, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud del principio de supremacía constitucional, lo que quiere decir que aquellos actos o leyes que se opongan o contravengan a la norma suprema, carecen de constitucionalidad que significa que pueden ser calificados de inconstitucionales.

En efecto, la calificación de inconstitucionalidad de un acto o ley esta encomendada al Poder Judicial Federal, el cual a petición de la parte agraviada por el acto o ley expedido por la autoridad, que se considere que contradice el texto constitucional, realiza un análisis de dicho acto a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cumpliendo con las formalidades de un procedimiento (Juicio de Amparo), que concluirá con la resolución de si el acto o ley es constitucional o inconstitucional. El resultado de este procedimiento sólo será aplicable al caso concreto, es decir, a la parte que lo solicita, sin hacer una declaración general (erga homines), esto es lo que se denomina el principio de relatividad de la sentencia de amparo.

Así pues, diversos autores coinciden en términos generales en que la inconstitucionalidad, es lo contrario a la Constitución, lo que no es conforme a la Ley Suprema.

Para Ignacio Burgoa "la inconstitucionalidad es una palabra compuesta del prefijo negativo o privativo in y del sustantivo constitucionalidad. Denota, por ende, lo que no es conforme a la constitución. La inconstitucionalidad puede ostentarse como anticonstitucionalidad cuando se trata de leyes o actos de autoridad abiertamente opuestos a dicho ordenamiento supremo, es decir, que adolecen de dicho vicio por modo indudable, manifiesto y notorio."¹¹⁹

Rafael de Pina dice que: "Inconstitucionalidad es el acto o norma cuyo contenido está en contradicción con la Constitución Política del Estado."¹²⁰

Guillermo Cabanellas explica que: "La Inconstitucionalidad es un quebrantamiento de la letra o del espíritu de la Constitución por leyes del parlamento, por decreto, leyes o actos de gobierno. Es un recurso extraordinario que según, sus modalidades tienden a declarar la inaplicabilidad de la ley contraria al texto constitucional."¹²¹

José Alberto Garrone, dice, la inconstitucionalidad es: "Antinomia (contradicción) entre un acto y la Constitución. En el Estado de Derecho, el Poder Judicial, controla normalmente la constitucionalidad de las leyes, no en forma genérica, sino referida a un caso concreto o con motivo de la acción de un particular."¹²²

¹¹⁹ Burgoa Orihuela Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Editorial Porrúa, pág. 50.

¹²⁰ Pina Vara Rafael de y otros, *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa.

¹²¹ Cabanellas Torres Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*, Editorial Heliasta, S.R.L.

¹²² Garrone José Alberto, *Diccionario Jurídico*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires.

De lo antes expuesto, podemos concluir que un acto o ley emitido por alguno de los Poderes de la Unión o por los Poderes de los Estados o Municipios, que no se ajuste al mandamiento constitucional, ya sea porque lo contradice o lo violenta, nunca será constitucional, lo que conllevará a ser declarado por el Poder Judicial Federal a través del Juicio de Amparo, como un acto o ley inconstitucional por contradecir y no estar conforme al mandato de la Ley Suprema. Es decir, lo inconstitucional implica lo contrario o lo que no es conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo tanto se deduce que, sin lugar a duda la Constitución debe ser la norma suprema de conducta de todos los poderes y de todos los funcionarios, ya sea en el orden Federal, Local o Municipal. A ella deberán ajustarse todos los actos de autoridad, pero si no se someten a la Constitución, es posible que posteriormente puedan ser declarados inconstitucionales por el Poder Judicial Federal en los términos que hemos comentado, ya que la supremacía exclusiva de la Constitución, significa analizar los actos que están de acuerdo con la misma, frente a los actos que están en desacuerdo con ella, es decir identificar la primacía de lo constitucional sobre lo inconstitucional.

6.2. Anticonstitucionalidad. Concepto.

Aurora Arnáiz Amigo comenta sobre la anticonstitucionalidad: "En la voz constitucionalidad se hace referencia a la no coincidencia de los términos inconstitucionalidad y anticonstitucionalidad. El Diccionario de etimologías latinas menciona la inconstitucionalidad, en su primera acepción "en, entre" y en acepciones posteriores, las de "con, contra, mientras, durante". Es decir, que el vocablo inconstitucional etimológicamente es equívoco por multívoco, que lo mismo puede significar dentro de la Constitución, que contra la misma. Por el contrario, el término anti es muy preciso. No se presta a confusiones,

pues significa "contrario a la Constitución". Mientras la constitucionalidad de un precepto se presume, la inconstitucionalidad hay que demostrarla. La inconstitucionalidad de una ley implica afianzar la supremacía de la Constitución sobre los demás ordenamientos jurídicos de ella derivados. Origina el control jurisdiccional sobre las leyes y la facultad de los ciudadanos de un país de impugnar los actos de las autoridades cuando estos van en detrimento de la Constitución. En consecuencia, son causa de conflicto. Se presupone que es entre los poderes Ejecutivo y Judicial donde tiene aquél mayor cabida, por un abuso de autoridad o error, en perjuicio del afectado." ¹²³

Como se puede advertir del concepto, que nos da Aurora Arnáiz, comienza por explicar someramente la diferencia que existe entre la inconstitucionalidad y la anticonstitucionalidad, lo cual es muy claro, desde el punto de vista etimológico, aunque posteriormente maneja estos conceptos indistintamente para referirse al acto o ley que está en contradicción con la Constitución, ya que explica que, ésta es la Ley Suprema sobre los demás ordenamientos jurídicos, por lo que, la autora citada, a pesar de las diferencias etimológicas que establece entre los dos conceptos en comento, prácticamente los identifica como sinónimos o conceptos con el mismo significado desde el punto de vista material, porque contradicen la Constitución.

Por otro lado, para Ignacio Burgoa Orihuela, "anticonstitucionalidad entraña oposición abierta, manifiesta e indudable de algún acto o ley contra la Constitución. Es una inconstitucionalidad evidente, que no requiere demostración." ¹²⁴

¹²³ Arnáiz Amigo Aurora, artículo "Anticonstitucionalidad" en el *Diccionario Jurídico Mexicano*, del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, tercera edición, México.

En términos del concepto dado por Ignacio Burgoa, la anticonstitucionalidad es considerada por él, como el genero y la inconstitucionalidad como la especie, ya que comenta que aquella es una contradicción a la Constitución en forma evidente, clara y notoria que en consecuencia no tendrá que ser demostrada. Por lo tanto, toda anticonstitucionalidad es una inconstitucionalidad que no requiere demostración y no toda inconstitucionalidad es una anticonstitucionalidad, pues en este caso se tendría que demostrar dicha aseveración. Interpretando sus palabras a contrario sentido, quiere decir que no toda inconstitucionalidad es también anticonstitucionalidad, ya que en este caso se tendría que demostrar la contravención del texto constitucional.

Para Rafael De Pina, "la anticonstitucionalidad, es la norma o acto contrario a algún precepto o principio contenido en la Constitución Política de un Estado."¹²⁵

Confirma el autor citado que, la anticonstitucionalidad es todo acto o norma que es contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para José Alberto Garrone, la Anticonstitucionalidad: "Se refiere a aquellas leyes o actos o disposiciones que contradicen el espíritu o la letra de la ley fundamental del Estado. El control de constitucionalidad es el remedio técnico más comúnmente utilizado en las legislaciones para preservar la vigencia del principio de supremacía constitucional. Este control está a cargo generalmente del más alto tribunal del Estado.

¹²⁴ Burgoa Orihuela Ignacio, op. cit., pág. 50.

¹²⁵ Pina Vara Rafael de, op. cit.

El principio de supremacía constitucional encuentra su enunciación más clásica en el caso de que una norma aunque formalmente sea ley, sino se ajusta a los principios de la Constitución no lo es y en consecuencia los tribunales de la Unión deben aplicar la única ley vigente, o sea la Constitución, haciendo abstracción de la que formalmente se denomina ley y no lo es.”¹²⁶

Como se puede apreciar, en el caso de los autores citados todos coinciden en que la anticonstitucionalidad se manifiesta con la expedición o existencia de una ley o acto contrario a los preceptos, al espíritu o principios establecidos en la Constitución Política.

Por lo tanto, podemos concluir que así como los autores citados y la mayoría de los tratadistas de Derecho Constitucional consultados identifican los conceptos de anticonstitucionalidad y constitucionalidad como sinónimos, refiriéndose a los actos o leyes emanados de los Poderes de la Unión o de los Estados y Municipios, que no estén conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque adolecen del requisito de constitucionalidad, nosotros también consideramos que, ambos conceptos deben ser entendidos como todo aquello que es contrario a los preceptos o principios de la Constitución, ya que no existe una diferencia clara y determinante entre uno y otro. La única diferencia que se puede encontrar es desde el punto de vista etimológico, ya que inconstitucionalidad ostenta dos acepciones como son: que lo mismo puede significar en contra de la Constitución que dentro de ella, pues el prefijo “in” se presta a confusiones, en cambio la anticonstitucionalidad sólo tiene una acepción que es precisamente lo contrario a la Constitución. En adelante y de acuerdo con los autores y tratadistas constitucionalistas usaremos el concepto inconstitucional por ser el de mayor familiaridad para todos nosotros.

¹²⁶ Garrone José Alberto, op. cit.

6.3. Análisis Comparativo.

Como ya se comentó, de los dos conceptos antes expuestos, prácticamente no se pueden obtener clara y determinantemente las diferencias, ya que los diversos autores de derecho constitucional no se ponen de acuerdo para delimitar una de la otra, sino que al contrario, hay quienes los consideran sinónimos y hay quienes consideran como género a la anticonstitucionalidad y como especie a la inconstitucionalidad, por lo tanto la única diferencia que se aprecia y es clara, es desde el punto de vista de su etimología, ya que la inconstitucionalidad ostenta dos acepciones como son: que lo mismo puede significar en contra de la Constitución que dentro de ella, pues el prefijo "in" se presta a confusiones, en cambio la anticonstitucionalidad sólo tiene una acepción que es precisamente lo contrario a la Constitución.

Aurora Arnaiz Amigo, como ya lo comentamos intenta diferenciar estos dos conceptos, pero nos da la impresión que fue fallido su intento, ya que al final termina por utilizar indistintamente la anticonstitucionalidad e inconstitucionalidad como contrario de la Constitución, para tal efecto veamos lo que comenta: "Es preciso distinguir los términos constitucionalidad, inconstitucionalidad y anticonstitucionalidad. Del primero deberá entenderse ante todo el precepto al que se le hace referencia. Pero además, el jurista interprete o ejecutor del derecho puede captar la idealidad que anima el denominado espíritu de una Constitución. La inconstitucionalidad está en consonancia con esta última aseveración. Se trata de algo quizá no concreto pero que está ahí, en la captación de los rasgos peculiares e idiosincrásicos del pueblo de un Estado. Mientras que la anticonstitucionalidad ha de estar referida a un precepto concreto y determinado. Así, las leyes ordinarias u orgánicas no pueden, desde el punto de vista formal ser anticonstitucionales. Es más, ni siquiera

inconstitucionales; es decir, no pueden ser contrarias ni a precepto ni a la voluntad del legislador. No han de contradecir a los lineamientos concretos, específicos y en su caso, al significado del contenido constitucional.

En la voz constitucionalidad se hace referencia a la coincidencia de los términos inconstitucionalidad y anticonstitucionalidad. El Diccionario de etimologías latinas menciona la inconstitucionalidad, en su primera acepción "en, entre" y en acepciones posteriores las de "con, contra, mientras, durante". Es decir, que el vocablo inconstitucionalidad etimológicamente es equívoco por multívoco, que lo mismo puede significar dentro de la Constitución que contra la misma. Por el contrario el término anti, es muy preciso. No se presta a confusiones pues significa "contrario a la constitución.

Mientras la constitucionalidad de un precepto se presupone la inconstitucionalidad hay que demostrarla. Seguidamente Aurora Arnáiz maneja, el término inconstitucionalidad en la acepción de contrario a la Constitución, pues considera que así es manejado por la mayoría de los autores constitucionalistas. Por lo tanto, la inconstitucionalidad de una ley implica afianzar la supremacía de la Constitución sobre los demás ordenamientos jurídicos de ella derivados. Origina el control jurisdiccional sobre leyes y la facultad de los ciudadanos de impugnar los actos de las autoridades cuando estos van en detrimento de la Constitución."¹²⁷

A efecto de identificar que, en la práctica el mismo Poder Judicial Federal utiliza el concepto de inconstitucionalidad para referirse a toda ley o acto que es contrario a la Constitución, vale la pena el contenido de las siguientes jurisprudencias:

¹²⁷ Arnáiz Amigo Aurora, artículo "Constitucionalidad" en el *Diccionario Jurídico Mexicano*, del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, tercera edición, México.

“La inconstitucionalidad de una ley surge de su contradicción con los principios establecidos por la Constitución Federal, según lo ha precisado la Suprema Corte de Justicia. Por ello, el sólo hecho de que una ley establezca instituciones jurídicas no previstas en la Constitución no implica, necesariamente, la inconstitucionalidad de la norma, pues ésta, como se indicó, resulta de la contradicción señalada.”¹²⁸

“La inconstitucionalidad de una ley surge de su contradicción con un precepto de la Constitución y no de oposición entre leyes secundarias.”¹²⁹

En consecuencia, ya que no existe una diferencia determinante entre el concepto de inconstitucionalidad, frente a la anticonstitucionalidad, podemos concluir que para los efectos de este trabajo ambos términos se refieren a la no coincidencia de la ley o actos de los Poderes de la Unión, de los Estados y Municipios, con la norma suprema que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que carecen de constitucionalidad por contradecirla, en el entendido de que en lo sucesivo se manejará el concepto de inconstitucionalidad para referirnos a la contradicción con la Constitución, a pesar de que no dejamos de reconocer que la acepción a la palabra anticonstitucional es más clara y no se presta a confusiones ni interpretaciones de ningún tipo, mientras que la acepción a la palabra inconstitucionalidad, efectivamente desde el punto de vista etimológico lo mismo puede significar dentro de la constitución, que en contra de la misma por incorporar el prefijo “in” que significa “en, dentro”, o “con, contra”, pero en el mundo del derecho constitucional es ampliamente conocido y manejado este concepto en la acepción de contrario a la Constitución.

¹²⁸ Semanario Judicial de la Federación, Tomo X, Novena Época, Diciembre de 1999, pág. 10.

¹²⁹ Semanario Judicial de la Federación, Tomo XI, Novena Época, Marzo de 2000, pág. 38.

7. Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras. (ALTEX) ¹³⁰

Con el objeto de promover o fomentar la actividad exportadora de la planta productiva nacional, así como incorporar los productos mexicanos en los mercados internacionales, el 3 de mayo de 1990, el gobierno Federal por conducto del Poder Ejecutivo, promulgó el Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras, mejor conocido como ALTEX, a efecto de establecer un mecanismo de concertación que apoye en su operación y otorgue facilidades administrativas, fiscales y aduaneras a las empresas altamente exportadoras. Dicho mecanismo está constituido por el Decreto en cuestión, el cual en lo sucesivo será analizado desde el punto de vista jurídico y económico, con la intención de demostrar que como programa de concertación que otorga facilidades administrativas, fiscales y aduaneras, en él se establece una desigualdad jurídica, ya que a mi juicio este Decreto es privativo o exclusivo, al establecer beneficios sólo a la comunidad altamente exportadora, considerando a ésta como aquella que exporta directamente por lo menos 2 millones de dólares anuales o su equivalente en cualquier otra divisa, o como mínimo el 40% de sus ventas totales al año o la que exporta indirectamente el 50% de sus ventas totales anuales, dejando fuere de estos beneficios y en clara desventaja y desigualdad a los exportadores que no cubren estos volúmenes de exportación, rompiendo en consecuencia con lo estipulado por nuestra Constitución Política en los términos que más adelante explicaremos.

7.1. Concepto.

El Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), es un instrumento jurídico emitido y administrado por

¹³⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 1990 y sus reformas del 17 y 11 de mayo de 1991 y 1995 respectivamente

el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Economía (antes denominada de Comercio y Fomento Industrial), que tiene como objeto establecer un programa de concertación que apoye la operación y otorgue facilidades administrativas, fiscales y aduaneras a las empresas altamente exportadoras.

Así el artículo 1° de dicho Decreto describe:

“ARTICULO 1.- El presente Decreto tiene por objeto establecer un programa de concertación que apoye la operación y otorgue facilidades administrativas a las empresas altamente exportadoras.”

7.2. Objeto del Decreto.

El objeto de este decreto consiste en establecer un programa de concertación que apoye y otorgue facilidades administrativas, fiscales y aduaneras a las empresas altamente exportadoras, a través de la adopción de mecanismos que eliminen obstáculos administrativos para que las entidades y Dependencias de la Administración Pública Federal apoyen y fomenten la actividad exportadora, proporcionando facilidades en materia administrativa, como sucede en el caso de la simplificación en algunos trámites que se realicen ante cualquier dependencia o entidad de la Administración Pública Federal distinta de la Secretaría de Economía, por ejemplo la solicitud a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la inscripción en el padrón de importadores, cuyo trámite se agiliza más a las empresas altamente exportadoras, mediante la exención de presentar diversa documentación, así como con la emisión de una resolución más pronta. En materia fiscal, se establece la devolución inmediata de los saldos a favor en sus declaraciones provisionales del Impuesto al Valor Agregado, que tengan las empresas altamente exportadoras. Y en materia aduanera la exención del requisito de segunda revisión de las mercancías exportadas en

la aduana de salida, cuando estas mercancías hayan sido despachadas en una aduana interior y la posibilidad de nombrar a un apoderado aduanal para varias aduanas y diversos productos, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En los artículos 3, 4 y 11 del Decreto, se fundamentan las facilidades y beneficios que otorga, los cuales a la letra dicen:

“ARTICULO 3.- Con el objeto de adoptar mecanismos que eliminen obstáculos administrativos y apoyen las operaciones de comercio exterior de las empresas altamente exportadoras, se establece:

- I. Las Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán adoptar mecanismos de apoyo que en la esfera de sus competencias faciliten las exportaciones de las empresas altamente exportadora, y
- II. Los Gobiernos de los Estados establecerán dentro de su jurisdicción, apoyos y facilidades administrativas que promuevan y agilicen el establecimiento y desarrollo de las empresas altamente exportadoras.”

“ARTICULO 4.- La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial será la encargada de concertar los apoyos y facilidades que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los Gobiernos de los Estados otorguen a las Empresas Altamente Exportadoras.”

“ARTICULO 11.- En materia fiscal y aduanera, las Empresas Altamente Exportadoras gozarán de:

- I. Los beneficios del Programa de Devolución Inmediata para Contribuyentes Altamente Exportadores, cuando obtengan saldo a favor en sus declaraciones provisionales del Impuesto al Valor Agregado;
- II. La exención del requisito de segunda revisión de las mercancías exportadas en la aduana de salida, siempre y cuando éstas hayan sido despachadas en una aduana interior,
- III. La posibilidad de nombrar a un apoderado aduanal para varias aduanas y diversos productos, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.”

Para obtener las facilidades que otorga este Decreto, las empresas altamente exportadoras, tiene que presentar a las entidades o dependencias de la Administración Pública Federal, la constancia de registro como ALTEX, a fin de ser beneficiadas de las facilidades administrativas, fiscales y aduaneras antes comentadas. En este sentido el artículo 8 dice:

“ARTICULO 8.- La constancia de registro deberá presentarse ante las Dependencias de la Administración Pública Federal, a fin de que se les otorguen las facilidades administrativas que se establezcan para este tipo de empresas, de conformidad con los convenios que al efecto se suscriban.”

También con este Decreto, el Banco Nacional de Comercio Exterior podrá otorgar apoyos financieros específicos a las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), mediante el otorgamiento de préstamos blandos o con tasas de interés relativamente bajas, para apoyar proyectos de exportación, a efecto de que estas empresas logren ser más competitivas en los mercados internacionales, ya que en otras circunstancias tendrían que obtener financiamientos en otras instituciones de crédito, con tasas de interés más altas, que los obligaría a desistirse de cualquier proyecto de exportación o a reflejar ese financiamiento en los costos de sus productos, con el consecuente aumento de sus precios, que en el exterior los dejaría probablemente fuera de competencia. En tal sentido describe el artículo 12:

“ARTICULO 12.- El Banco Nacional de Comercio Exterior implementará apoyos financieros específicos para las empresas altamente exportadoras.”

En efecto, para que una empresa pueda beneficiarse de estas facilidades, se debe registrar ante la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial), como empresa altamente exportadora (ALTEX), entendiendo a ésta como aquella persona productora de mercancías que destina a la exportación y que participa de manera dinámica y permanente en los mercados internacionales, para lo cual deberá acreditar ante dicha Secretaría; en el caso de la empresa exportadora directa (aquella que vende directamente al exterior sus productos), que realiza exportaciones por un valor mínimo anual de 2 millones de dólares o su equivalente en cualquier otra divisa, o exportar cuando menos el 40% de sus ventas totales; en el caso de la empresa exportadora indirecta (aquella que es proveedora de insumos que se incorporan a productos vendidos en el exterior por otra empresa), deberá acreditar ventas anuales de insumos

incorporados a productos de exportación, por un valor mínimo al 50% de sus ventas totales, para tal efecto el exportador directo deberá presentar carta compromiso mediante el cual se obligue a exportar las mercancías que adquiera del proveedor.

Lo anterior encuentra su fundamento en los artículos 2 y 5 del Decreto. El primero se refiere a una serie de conceptos relevantes para los efectos del Decreto y el segundo describe los requisitos que deben cumplir las empresas para calificar como altamente exportadoras, los cuales a la letra dicen:

“ARTICULO 2.- Para los efectos de este Decreto se entenderá por:

- I. Empresas Altamente Exportadoras, a las personas productoras de mercancías no petroleras de exportación, que participan de manera dinámica y permanente en los mercados internacionales.
- II. Exportador directo, a la persona establecida en México, productora de bienes no petroleros, que directamente vende en el exterior dichos productos;
- III. Exportador indirecto, al productor de bienes no petroleros proveedor de insumos incorporados a productos vendidos en el exterior por cualquier persona, y
- IV. Constancia de registro, a la constancia de inscripción en el Registro Nacional de Empresa Altamente Exportadora.”

“ARTICULO 5.- La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial registrará como empresa altamente exportadora y expedirá la constancia correspondiente a las empresas que cumplan con los siguientes requisitos:

- I. Las empresas exportadoras directas deberán demostrar exportaciones por valor mínimo anual de 2 millones de dólares o exportar cuando menos el 40% de sus ventas totales;
- II. Las empresas exportadoras indirectas deberán demostrar ventas anuales de mercancías incorporadas a productos de exportación o exportadas por terceros, por un valor mínimo equivalente al 50% de sus ventas totales. Para tal efecto, el exportador final deberá presentar carta compromiso mediante la cual se obligue a exportar las mercancías adquiridas en la proporción acordada;
- III. Las empresas de comercio exterior deberán demostrar que cuentan con registro expedido por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, que las acredite como tales;
- IV. Derogada.
- V. Presentar solicitud por escrito en el formato único que al efecto proporcione la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, el cual contendrá la descripción de su programa de comercio exterior.”

Como se puede apreciar el mismo Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), en su artículo 2 nos da una serie de conceptos relevantes para los efectos del mismo, entre los que destaca, el referente a lo que debemos entender por empresa altamente exportadora (fracción I), por lo que de este concepto, se deduce que no debieran de existir requisitos sobre volúmenes mínimos de exportación, pero el Poder Ejecutivo Federal (autor de este Decreto), establece esta serie de candados que, a nuestro parecer lo único que logran es establecer un instrumento de fomento al comercio exterior exclusivo para las grandes empresas, que son las que logran exportar más de 2 millones de dólares o el 40% de sus ventas totales o en su caso el 50% como quedo ya asentado, las cuales probablemente no requieren de los beneficios del Decreto, por su supremacía económica.

A mi juicio, aquí es en donde surge la desigualdad jurídica, entendiéndose por ésta como aquella situación que establece una serie de diferencias o privilegios entre personas, ya sean físicas o morales, provenientes de una misma situación determinada y derivada de un mismo ordenamiento legal, que en el caso concreto es el Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), porque evidentemente cualquier empresa, ya sea micro, pequeña o mediana, que participe dinámica y permanentemente en los mercados internacionales, es decir en forma activa y siempre, pero con volúmenes de exportación inferiores a los requeridos por el artículo 5 antes comentado, bien podría calificar u obtener su registro como empresa altamente exportadora, con las facilidades administrativas, fiscales y aduaneras que se le otorgan mediante este Decreto, por el sólo hecho de ser una empresa exportadora, que como tal colabora en el desarrollo económico del país. Por lo tanto, creemos que el Decreto en cuestión pudiere ser considerado un ordenamiento violatorio de la Garantía Constitucional de igualdad, al ser materialmente una ley, que no es

de aplicación general, abstracta e impersonal, violando el principio de igualdad que garantiza el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 28, al establecer privilegios, o prerrogativas, exclusivas para los grandes exportadores.

7.3. Características del Decreto ALTEX.

Las características principales del Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX) son:

- Es un Decreto emitido por el Ejecutivo Federal en ejercicio de la facultad reglamentaria que se establece en el artículo 89 fracción I y en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fundándose también en el artículo 4 de la Ley de Comercio Exterior y en el artículo 39 fracción II del Código Fiscal de la Federación.
- Es un Decreto que busca establecer un programa de concertación que apoye la operación y otorgue facilidades administrativas, fiscales y aduaneras a las empresas altamente exportadoras, a través de la simplificación de trámites que estimulen la actividad productiva y exportadora, el cual es administrado por la Secretaría de Economía.
- La constancia de registro como empresa altamente exportadora tendrá vigencia indefinida, siempre que su titular cumpla con las disposiciones del Decreto y presente a la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial), a más tardar el último día hábil del mes de abril, el informe anual de sus operaciones de comercio exterior realizadas en el ejercicio inmediato anterior, con el objeto de validar anualmente su constancia de registro. (Artículos 6 y 7 del Decreto).

- La constancia de registro como ALTEX puede ser revocable, ya que la Secretaría de Economía (antes denominada de Comercio y Fomento Industrial), podrá cancelar a una empresa su registro, cuando ésta no cumpla con las obligaciones, compromisos y condiciones establecidos en el Decreto. (Artículo 13 del Decreto).
- Es un Decreto que si bien es cierto es concreto, dentro de esta particularidad o concreción, reviste las características de un ordenamiento legal, desde el punto de vista material, creando situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales, que pudieran otorgar las mismas facilidades administrativas, fiscales y aduaneras a todos los exportadores (principalmente a las empresas micros, pequeñas y medianas), sin exigirles requisitos mínimos de exportación y no beneficiar únicamente a los grandes exportadores como lo hace actualmente, estableciendo una verdadera discriminación o desigualdad entre sujetos colocados en una misma situación jurídica, tal y como lo hemos venido comentando.

7.4. Marco Jurídico.

El marco jurídico de éste Programa es el propio Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 1990, reformado por publicaciones en el mismo órgano informativo el 17 de mayo de 1991 y el 11 de mayo de 1995.

Se complementa su régimen jurídico con la Ley de Comercio Exterior, así como, lo conducente de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y su Reglamento y el Código Fiscal de la Federación que es un ordenamiento de

aplicación supletoria de los antes descritos y por último de las Reglas de la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior.

Son estos ordenamientos jurídicos, en donde se establecen los derechos y obligaciones a cargo de las empresas que tienen registro como Altamente Exportadora (ALTEX) ante la Secretaría de Economía.

Para mayor facilidad del lector, creemos conveniente transcribir en este apartado, el texto completo y vigente del Decreto el cual a la letra dice:

DECRETO PARA EL FOMENTO Y OPERACION DE LAS EMPRESAS ALTAMENTE EXPORTADORAS

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia e la República.

CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 31 y 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1º de la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Comercio Exterior, y

CONSIDERANDO

Que el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 señala como uno de los objetivos prioritarios de la política de comercio exterior el fomento a las exportaciones no petroleras;

Que la estrategia del Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990-1994, señala que para promover la incorporación de los productos mexicanos en los mercados internacionales se coordinarán esfuerzos entre los sectores social, privado, y público para intensificar el apoyo las empresas exportadoras y de comercio exterior, eliminar trabas y restricciones al flujo de las exportaciones y lograr una nueva cultura exportadora;

Que además dicha estrategia tiene como propósito promover y concertar las reformas regulatorias necesarias para explotar el potencial de los sectores pesquero, silvícola y hortifrutícola;

Que el esquema de apoyo a las empresas altamente exportadoras ha demostrado ser un mecanismo eficiente de concertación para promover las exportaciones mexicanas;

Que las acciones de política de comercio exterior requieren de un proceso constante para la actualización de los mecanismos de promoción de las exportaciones y desregulación de trámites y procedimientos, he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO PARA EL FOMENTO Y OPERACION DE LAS EMPRESAS ALTAMENTE EXPORTADORAS

ARTICULO 1.- El presente Decreto tiene por objeto establecer un programa de concertación que apoye la operación y otorgue facilidades administrativas a las empresas altamente exportadoras.

ARTICULO 2.- (Reformado por DOF de 11 de mayo de 1995). Para los efectos de este Decreto se entenderá por:

- I. Empresas Altamente Exportadoras, a las personas productoras de mercancías no petroleras de exportación, que participan de manera dinámica y permanente en los mercados internacionales.
- II. Exportador directo, a la persona establecida en México, productora de bienes no petroleros, que directamente vende en el exterior dichos productos;
- III. Exportador indirecto, al productor de bienes no petroleros proveedor de insumos incorporados a productos vendidos en el exterior por cualquier persona, y
- IV. Constancia de registro, a la constancia de inscripción en el Registro Nacional de Empresa Altamente Exportadora.

ARTICULO 3.- Con el objeto de adoptar mecanismos que eliminen obstáculos administrativos y apoyen las operaciones de comercio exterior de las empresas altamente exportadoras, se establece:

- I. Las Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán adoptar mecanismos de apoyo que en la esfera de sus competencias faciliten las exportaciones de las empresas altamente exportadora, y
- II. Los Gobiernos de los Estados establecerán dentro de su jurisdicción, apoyos y facilidades administrativas que promuevan y agilicen el establecimiento y desarrollo de las empresas altamente exportadoras.

ARTICULO 4.- (Reformado por DOF del 11 de mayo de 1995). La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial será la encargada de concertar los apoyos y facilidades que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los Gobiernos de los Estados otorguen a las Empresas Altamente Exportadoras.

ARTICULO 5.- La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial registrará como empresa altamente exportadora y expedirá la constancia correspondiente a las empresas que cumplan con los siguientes requisitos:

I. Las empresas exportadoras directas deberán demostrar exportaciones por valor mínimo anual de 2 millones de dólares o exportar cuando menos el 40% de sus ventas totales; (Reformado por DOF del 17 de mayo de 1991).

II. Las empresas exportadoras indirectas deberán demostrar ventas anuales de mercancías incorporadas a productos de exportación o exportadas por terceros, por un valor mínimo equivalente al 50% de sus ventas totales. Para tal efecto, el exportador final deberá presentar carta compromiso mediante la cual se obligue a exportar las mercancías adquiridas en la proporción acordada;

III. Las empresas de comercio exterior deberán demostrar que cuentan con registro expedido por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, que las acredite como tales;

IV. Derogada. (DOF del 17 de mayo de 1991).

V. Presentar solicitud por escrito en el formato único que al efecto proporcione la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, el cual contendrá la descripción de su programa de comercio exterior.

ARTICULO 6.- (Reformado por DOF del 11 de mayo de 1995). La constancia de registro tendrá una vigencia indefinida, siempre que su titular cumpla con las disposiciones de este Decreto.

ARTICULO 7.- (Reformado por DOF del 11 de mayo de 1995). El titular de la constancia de registro deberá presentar a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en el mes de abril, el informe de las operaciones de comercio exterior que haya efectuado en el año calendario anterior, conforme al instructivo que establezca dicha Secretaría.

ARTICULO 8.- La constancia de registro deberá presentarse ante las Dependencias de la Administración Pública Federal, a fin de que se les otorguen las facilidades administrativas que se establezcan para este tipo de empresas, de conformidad con los convenios que al efecto se suscriban.

ARTICULO 9.- (Derogado por DOF del 11 de mayo de 1995).

ARTICULO 10.- (Derogado DOF del 11 de mayo de 1995).

ARTICULO 11.- (Reformado por DOF del 11 de mayo de 1995). En materia fiscal y aduanera, las Empresas Altamente Exportadoras gozarán de:

I. Los beneficios del Programa de Devolución Inmediata para Contribuyentes Altamente Exportadores, cuando obtengan saldo a favor en sus declaraciones provisionales del Impuesto al Valor Agregado;

II. La exención del requisito de segunda revisión de las mercancías exportadas en la aduana de salida, siempre y cuando éstas hayan sido despachadas en una aduana interior,

III. La posibilidad de nombrar a un apoderado aduanal para varias aduanas y diversos productos, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ARTICULO 12.- El Banco Nacional de Comercio Exterior implementará apoyos financieros específicos para las empresas altamente exportadoras.

ARTICULO 13.- La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial cancelará el registro correspondiente a aquellas empresas que no cumplan con las obligaciones, compromisos y

condiciones establecidos o contraidos en el mismo, sin perjuicio de las sanciones que procedan conforme a las disposiciones aplicables.

7.5. Naturaleza Jurídica.

El Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), es un Decreto emitido por el Ejecutivo Federal en ejercicio de la facultad reglamentaria que se establece en el artículo 89 fracción I el cual a la letra dice:

“Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.”

La finalidad de esta facultad, es que el Poder Ejecutivo Federal, quien es el que se encuentra de alguna manera en contacto más estrecho con los individuos o sujetos gobernados y en consecuencia, conoce más las necesidades específicas de éstos, en ejercicio de su facultad reglamentaria puede emitir ordenamientos jurídicos reglamentarios de carácter general, que como ya se ha comentado tienden a regular en una forma más concreta y específica las necesidades propias de los sujetos gobernados. El Ejecutivo Federal, en uso de esta facultad expide diversos ordenamientos jurídicos generales, que buscan proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, en materia de fomento al comercio exterior, todo ello dentro de un régimen de política económica que tenga como propósito favorecer al desarrollo económico del país. Para tal efecto, como ya lo comentamos en el capítulo segundo de este trabajo, el Ejecutivo Federal al inicio de su mandato, debe publicar su plan estratégico de desarrollo, denominado Plan Nacional de Desarrollo, del cual a su vez, pueden surgir diversos programas

estratégicos de orden sectorial, a efecto de justificar su actuación en materia económica y en particular en la de fomento al comercio exterior.

En este sentido, valen la pena los mismos comentarios que se describen en el apartado correspondiente a la naturaleza jurídica de los programas de fomento al comercio exterior, tratados ampliamente en el capítulo anterior, ya que en realidad el Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), sigue la misma suerte de los decretos ya analizados, por ser del mismo genero y especie, en el sentido de que debe ser considerado como un reglamento, ya que incorporan disposiciones de carácter general, como un medio práctico y adecuado para dar exacta observancia al fomento de las exportaciones, enunciadas por la Ley de Comercio Exterior.

Así que, al considerar el Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX) como una especie de Reglamento, resulta ser materialmente un acto legislativo y formalmente administrativo, ya que nace del Poder Ejecutivo y no del Legislativo. Por lo que, siendo un acto materialmente legislativo, el mismo debe de tener los caracteres de una ley materialmente y formalmente hablando, es decir, el acto administrativo materialmente legislativo (Reglamento) debe ser un ordenamiento jurídico que regule conductas de diversas personas, de manera general, abstracta, impersonal e imperativa. Y en la especie, el Decreto en cuestión debe ser considerado como un acto administrativo por ser expedido por el Poder Ejecutivo y como un acto materialmente legislativo, por contener disposiciones que, si bien es cierto, son especiales, dentro de ésta, revisten las características de generalidad, abstracción, impersonalidad e imperatividad, al ser un instrumento de concertación de facilidades administrativas, fiscales y aduaneras para los exportadores, a pesar de que en el mismo, se establecen volúmenes mínimos de exportación como

requisito para poder suscribir un programa de ésta naturaleza, como es que, las empresas deberán acreditar a la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial), que realizan exportaciones directas de por lo menos 2 millones de dólares o su equivalente en cualquier otra divisa, o el 40% de sus ventas totales al año En el caso de exportaciones indirectas el 50% de sus ventas totales anuales como mínimo.

En mi opinión, este Decreto podría considerarse violatorio de la garantía de igualdad jurídica, ya que es claro que con estos requisitos o volúmenes mínimos de exportación se establece una verdadera discriminación o desigualdad entre empresas colocadas en la misma situación jurídica, al ser simplemente exportadoras. Para tales efectos, debemos entender por desigualdad, aquella situación que establece una serie de diferencias o privilegios entre personas, ya sean físicas o morales, provenientes de una misma situación determinada y derivada de un mismo ordenamiento legal, que en el caso concreto es el Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX). Evidentemente cualquier empresa, ya sea micro o pequeña, que participe dinámica y permanentemente en los mercados internacionales, con volúmenes de exportación inferiores a los señalados, podrían calificar u obtener su registro como empresa altamente exportadora, con las consecuentes facilidades administrativas, fiscales y aduaneras que se otorgan mediante este Decreto, por el sólo hecho de ser una empresa exportadora, que como tal, colabora en el desarrollo económico del país. Por lo tanto, creemos que el Decreto en cuestión pudiera considerarse violatorio de la Garantía Constitucional de Igualdad, toda vez que, al ser materialmente una ley, que no es de aplicación general, abstracta e impersonal, viola el principio de igualdad que garantiza el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer privilegios exclusivos para las empresas altamente exportadoras (quienes exportan más de 2 millones

de dólares o su equivalente en cualquier otra divisa al año o el 40% de sus ventas totales, para exportadores directos y para exportadores indirectos, los que exportan por lo menos el 50% de sus ventas totales anuales), así como la garantía de igualdad que se encuentra implícita en el artículo 28 de la carta magna, ya que, esta disposición prohíbe los monopolios, los estancos y las exenciones de impuestos con el objeto de proteger a la industria nacional. Estas prohibiciones garantizan un derecho a la igualdad frente a la ley y frente a las disposiciones gubernamentales, ya que sí se otorga un privilegio, una ventaja o una protección especial a alguno o algunos, con marginación de otros, colocados en la misma situación jurídica, la regla de igualdad se quiebra, al mismo tiempo que se falta a la justicia en el trato. En el rubro 7.7 de este capítulo explicaremos esta afirmación.

En efecto, como lo señala Luis Humberto Delgadillo: "Igualdad jurídica, significa que, la Administración Pública en su actuación no debe de establecer excepciones que excluyan a unos de los que en igualdad de condiciones se conceda a otros. Es decir, no puede otorgar privilegios a unos y negárselos a otros." ¹³¹

Este Decreto nace también, al amparo de la Ley de Comercio Exterior y viene a proveer en su exacta observancia, lo referente a los programas de exportación, establecidos de manera enunciativa en los artículos 90 y 91 de dicho ordenamiento legal, así como, a lo establecido de manera general en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en el programa estratégico del sector correspondiente, que ya se comentaron en el capítulo segundo de este trabajo.

¹³¹ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México 1997, segunda edición, pág. 77

Por las siguientes razones, el Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX) y en general los programas de fomento al comercio exterior explicados en el capítulo tercero de este trabajo, pueden ser considerados bajo la misma naturaleza jurídica del Reglamento y en consecuencia de la ley, ya que proveen en la esfera administrativa a su exacta observancia lo estipulado de manera enunciativa por los artículos 90 y 91 de la Ley de Comercio Exterior, creando situaciones jurídicas que a mi juicio pueden ser generales, abstractas e impersonales.

En este orden de ideas, Luis Humberto Delgadillo explica: "La naturaleza jurídica del reglamento lo identifica con el acto administrativo, atendiendo al órgano que lo emite, y por su contenido se identifica con el acto legislativo; en consecuencia, tenemos que formalmente es administrativo y materialmente legislativo."¹³²

Así, el Decreto en comento puede considerarse como una especie de Reglamento, ya que en el artículo 5 fracción XI de la Ley de Comercio Exterior, el Poder Legislativo faculta expresamente a la Secretaría de Economía (antes conocida como de Comercio y Fomento Industrial), a establecer mecanismos de promoción de las exportaciones, lo que equivale a que el Poder Ejecutivo, provea a la esfera administrativa a su exacta observancia. De aquí que, el Decreto ALTEX tiene como naturaleza jurídica, el ser un acto formalmente administrativo por emanar del Poder Ejecutivo y en cuanto a su contenido es un acto legislativo, creador de situaciones jurídicas generales, abstractas, impersonales e imperativas.

¹³² Idem, pág. 81.

7.6. Procedimiento de Autorización.

Los interesados en obtener el registro como empresa altamente exportadora, deben presentar su solicitud por escrito, firmada bajo protesta de decir verdad por el representante legal de la empresa, conforme al formato que para tal efecto tiene autorizado la Secretaría de Economía. Dicha solicitud contiene los datos generales de la empresa, el número de personal empleado y el valor de las ventas en el año inmediato anterior para el que se solicita el registro, los principales productos que fabrica y que se exportaron en el año inmediato anterior al que se solicita el registro, la indicación si se trata de un exportador directo, indirecto o de ambos en su caso, el valor de las ventas totales, el de las ventas de exportación directa o indirectamente y el valor de las importaciones del año anterior y proyecciones del año actual, así como de los dos siguientes años. En el caso de exportadores indirectos, establecer el valor de las ventas a exportadores directos, mediante constancia de transferencia de mercancías, carta del exportador u operaciones virtuales en su caso. Asimismo, se deberán indicar los datos referentes al nombre de la Administración Local de Recaudación que corresponda al domicilio fiscal de la empresa, así como, el número de cuenta bancaria, sucursal, institución bancaria, domicilio, con el objeto de que en dicha cuenta, la autoridad hacendaría proceda a la devolución inmediata de los saldos a favor por concepto del Impuesto al Valor Agregado que tenga la empresa solicitante.

A la solicitud, se le debe anexar la siguiente documentación:

- Copia certificada y simple de la escritura constitutiva de la empresa para su respectivo cotejo.
- Copia certificada y simple de la escritura pública en donde consten las facultades del representante legal de la empresa para su cotejo.

- Copia de la Cédula de Identificación Fiscal (R.F.C.).
- Contratos u ordenes de compra, que respalden las proyecciones de exportación para el primer año de operación, o en su caso relación de pedimentos de exportación del último año, que contenga número de pedimento, fecha, descripción de los bienes de exportación, valor en dólares y moneda nacional y suma total.
- Copia de la última declaración anual de impuestos o estados financieros auditados.
- Identificación oficial vigente con fotografía y firma del representante legal de la empresa.
- Constancia de Acreditamiento de personalidad expedida por la Dirección de Asuntos Jurídicos de SECOFI, en su caso.
- Relación de constancias de transferencia de mercancías, que contenga número de la constancia, fecha, descripción de las mercancías de exportación, valor en moneda nacional y suma total (Sólo para exportadores indirectos).

La Secretaría de Economía, deberá resolver la solicitud en un plazo de 20 días hábiles, contados a partir de la fecha en que reciba la misma. Transcurrido el plazo anterior, sin que la Secretaría haya emitido la resolución correspondiente, se entenderá que, la solicitud de registro como empresa altamente exportadora ha sido aprobada. Para lo cual, el interesado lo solicitará por escrito y la autoridad dentro del plazo de tres días hábiles deberá emitir la constancia correspondiente.

7.7. La Desigualdad Jurídica en el Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX).

Como ha quedado establecido con anterioridad, al referirnos a la naturaleza jurídica de este Decreto, podemos considerar que es un

ordenamiento jurídico que, en la especie es un Reglamento, ya que a mi juicio crea situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales. Siendo de carácter general, no debiera romper con el principio de igualdad jurídica establecido en los artículos 13 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que es evidente que sólo establece beneficios y privilegios a una comunidad privilegiada o muy particular, considerada como altamente exportadora, en atención a sus volúmenes de exportación que consisten en: Exportar por lo menos 2 millones de dólares anuales o su equivalente en cualquier otra divisa, o como mínimo el 40% de su ventas totales, para el caso de exportadores directos, ya que para el caso de exportadores indirectos, deben exportar por lo menos el 50% de sus ventas totales al año.

Por lo anterior, creemos que se da un tratamiento desigual en los beneficios, ventajas y facilidades administrativas, fiscales y aduaneras que otorga dicho Decreto y que consisten en: 1) La desregulación o simplificación de trámites ante las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal; 2) La devolución inmediata para contribuyentes altamente exportadores, cuando tengan saldos a favor en sus declaraciones provisionales del Impuesto al Valor Agregado; 3) La exención del requisito de segunda revisión de las mercancías exportadas en la aduana de salida, siempre y cuando éstas hayan sido despachadas en una aduana interior, así como la de nombrar a un apoderado aduanal para varias aduanas y diversos productos; respectivamente, a los exportadores que de alguna manera no cubren esos volúmenes de exportación, sin embargo si participan dinámica y permanentemente en los mercados internacionales, contribuyendo en términos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y su programa estratégico sectorial, a la formación de las bases del crecimiento y desarrollo económico del País, mediante la generación de divisas y fuentes de empleo con sus exportaciones.

Lo anterior es considerado en términos de los siguientes razonamientos jurídico económicos:

1. Partimos de la base, que establece el Ejecutivo Federal, como parte de sus estrategia económica en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y su programa en materia de comercio exterior, comentados en el capítulo segundo de este trabajo, referente a la importancia que tiene para el desarrollo económico del País, el fomento al comercio exterior y en particular a las exportaciones de productos mexicanos, a través de la instrumentación de diversos mecanismos, como el Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras, que tiene como propósito estimular la actividad exportadora, la cual es considerada como el motor fundamental para el crecimiento y desarrollo económico nacional. Con el fomento al comercio exterior se generan mayores inversiones en el sector productivo, que tienden a eficientar los procesos productivos y la mano de obra, con el consecuente incremento de más y mejores empleos, adicionado a la generación de divisas que nos permitirán tener con mayor facilidad una balanza comercial favorable y en su caso sustentar la balanza de pagos. Lo cual quiere decir que, entre más competitiva sea la planta productiva nacional, a consecuencia del fomento y los estímulos recibidos en materia de comercio exterior, será mayor el crecimiento del producto y por lo tanto del empleo, que conducirá al crecimiento y desarrollo económico nacional.

Si lo que busca el Ejecutivo Federal es el fomento de las exportaciones de productos mexicanos, en aras de motivar el desarrollo económico nacional. ¿Por qué el Decreto en cuestión, establece la restricción de las facilidades administrativas, fiscales y aduaneras a los exportadores que no acrediten los volúmenes mínimos de exportación antes comentados? En realidad, no encontramos una respuesta lógica a esta interrogante en

favor del Ejecutivo, ya que si la intención es estimular la exportación, entonces deberían incluirse en este Decreto a todos los exportadores que cumplan o no, con los volúmenes mínimos de exportación que establece, ya que de ser así, las micros y pequeñas empresas podrían obtener las facilidades antes comentadas.

2. Dentro del contexto de la teoría de la exención tributaria explicada en el capítulo tercero, aplicada a las facilidades administrativas, fiscales y aduaneras que otorga el Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), consideramos que de acuerdo con nuestro derecho positivo mexicano, se viola el principio de generalidad, ya que las facilidades que otorga el Decreto, son dirigidas a un grupo selecto de empresas, determinado por sus grandes volúmenes de exportación. En consecuencia, si la finalidad es fomentar la actividad exportadora de las empresas mexicanas, considerada aquella como el motor fundamental del desarrollo económico del País, a nuestro juicio se deberían de establecer estos estímulos en forma general, sin establecer privilegios a determinadas empresas exportadoras, que en igualdad de circunstancias con otras, se colocan dentro del mismo supuesto jurídico.

En mi opinión, si estas facilidades o estímulos son otorgados en forma general, es decir para todos los exportadores, sin requisitos condicionados a volúmenes mínimos de exportación, no se violaría lo estipulado por el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que implícitamente conlleva una garantía de igualdad - tal y como se explica en el rubro 1.3.1 - al prohibir cualquier tipo de privilegios y ventajas en detrimento de los que en igualdad de circunstancias pueden obtener esos beneficios. Por lo tanto, si el estímulo es general y busca un beneficio económico social para el país, se puede

justificar su existencia, de lo contrario puede ser declarado contradictorio, violatorio de la Constitución o inconstitucional.

3. Los Decretos de fomento al comercio exterior son de naturaleza jurídica identificable con la del Reglamento y a su vez, con la de la Ley, en el sentido de que son ordenamientos de carácter general, abstracto e impersonal, diferenciándose básicamente por el órgano de origen. En consecuencia, consideramos que el Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), es violatorio de lo estipulado por el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que constituye auténticamente una ley privativa, pues los únicos sujetos que pueden obtener las facilidades antes comentadas, son las empresas que exportan directamente por lo menos 2 millones de dólares o su equivalente en cualquier otra divisa, o el 40% de sus ventas totales al año y en el caso de las empresas exportadoras indirectas, el 50% de sus ventas totales al año, como mínimo. Prácticamente todos los demás sujetos o empresas exportadoras, que de una u otra forma participan en forma dinámica y permanente en los mercados internacionales y contribuyen al desarrollo económico nacional, quedan fuera de este beneficio, por no cumplir con esos volúmenes mínimos de exportación, propiciando una verdadera desigualdad jurídica, respecto de sujetos colocados dentro de la misma hipótesis normativa, que es el ser exportadores, sin ningún tipo de condicionante.

Es decir, las facilidades que otorga el Decreto en comento, son aplicables exclusivamente a determinados sujetos, lo cual es violatorio del artículo 13 constitucional, en el sentido de que nadie puede ser juzgado por leyes privativas.

Cabe aclarar que, se podría argumentar en contra, que el Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX) no es de aplicación general, abstracto e impersonal y en consecuencia ser concreto, particular y personal, pero nuestro argumento se basa en que, más que ser concreto y particular, es especial, ya que regula en forma general, abstracta e impersonal una materia jurídica determinada.

En efecto, la especialidad de una ley se contrae a la determinación de una situación jurídica, la cual es general, abstracta, impersonal y compuesta por personas indeterminadas en número. Un claro ejemplo de esta afirmación es el Código de Comercio, que regula situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales de los sujetos que ejercen el comercio.

4. En consecuencia, el Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), rompe con el principio de igualdad jurídica que se establece en nuestra Constitución, bajo las denominadas garantías constitucionales, que significan: Que para la ley, no existen diferencias entre las personas físicas o morales por razón de raza, nacionalidad, credo, condición política, económica o social, de tal manera que ante la misma y de acuerdo al principio aristotélico se deben tratar en forma igual a los iguales y desigualmente a los desiguales. Es decir, es aquella que establece una situación negativa a cualquier tipo de diferencias entre las personas, ya sean físicas o morales, provenientes de una misma posición determinada y derivada de un mismo ordenamiento legal.

Esto quiere decir que, si en el Decreto en comento se establecen facilidades administrativas, fiscales y aduaneras a las empresas productoras de mercancías de exportación que participen en forma

dinámica y permanente en los mercados internacionales (concepto de empresa altamente exportadora en términos del propio Decreto), en este supuesto jurídico se deben de incluir a todas las empresas exportadoras que se encuentren en esta posición determinada, sin condicionarlas a volúmenes mínimos de exportación, por lo que, se debe dar un tratamiento igualitario a los que se coloquen dentro de esa hipótesis normativa, máxime si colaboran al desarrollo económico del país como lo propone el mismo Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y su plan estratégico sectorial.

5. En términos de lo antes expuesto, el Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), contradice los artículos 13 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al violar la garantía de igualdad jurídica establecida en los ordenamientos citados, que en consecuencia pueden conducir a que el Poder Judicial Federal, lo declare inconstitucional, mediante la instauración del Juicio de Amparo por parte del sujeto afectado o agraviado por la negación de las facilidades administrativas, fiscales y aduaneras que otorga. Entonces será inconstitucional, debido a la desigualdad jurídica que establece, porque apoya, estimula y otorga facilidades administrativas, fiscales y aduaneras, exclusivamente a las empresas exportadoras de los volúmenes que hemos comentado, negando dichos beneficios a las demás empresas exportadoras. En efecto, podemos concluir que los actos, reglamentos, acuerdos, decretos o circulares emitidos por el Poder Ejecutivo Federal, que no se ajusten al mandamiento constitucional, porque lo contradicen, nunca serán constitucionales, lo que conllevará a ser declarados por el Poder Judicial Federal a través del Juicio de Amparo, como inconstitucionales por contradecir y no estar conforme al mandato de la Ley Suprema.

6. Consideramos que, si el Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), apoyará y beneficiará por igual a todas las empresas exportadoras, sin exigirles volúmenes mínimos de exportación, se estaría estimulando y apoyando de manera importante a la micro y pequeña empresa, otorgándoles las facilidades contenidas en el Decreto en comento, que en el mundo práctico revisten gran importancia. Por lo que se refiere a la facilidad fiscal que otorga a las empresas altamente exportadoras, es de suma importancia, ya que consiste en la devolución inmediata de los saldos a favor del Impuesto al Valor Agregado, originados por sus declaraciones provisionales. Saldos a favor que, en la mayoría de las veces son cuantiosos, beneficiando a la empresa en su flujo de efectivo, ya que con este mecanismo, aproximadamente en 30 días hábiles, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, devolverá al contribuyente exportador sus saldos a favor del Impuesto al Valor Agregado, por lo tanto no tendrá que esperar, en el mejor de los casos, los 4 meses que le aplican a cualquier otro contribuyente, en términos de las disposiciones fiscales. Por lo que respecta a las facilidades administrativas, éstas se traducen en una simplificación administrativa en diversos trámites ante las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, que de igual forma se traduce la facilidad aduanera, al exentar la segunda revisión de las mercancías exportadas en la aduana de salida, siempre que éstas hayan sido despachadas en una aduana interior.

Es de gran importancia la relativa a la devolución de los saldos a favor del Impuesto al Valor Agregado, ya que este dinero lo podría ocupar la empresa para incrementar su capacidad de producción, desarrollar nuevos proyectos de exportación, desarrollar tecnología o modernizar sus operaciones, con la consecuente ampliación de su mercado externo y por ende la participación dinámica y permanente en los mercados

internacionales (objetivo de la política de comercio exterior y los programas de fomento), así como la generación de empleos y divisas, que en conjunto contribuirán al desarrollo económico nacional.

7. Ahora bien, consideramos que el único instrumento que se tiene para combatir la desigualdad jurídica del Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), por parte del sujeto o la empresa afectada, agraviada, perjudicada o puesta en una situación de desventaja, discriminación o desigualdad frente a sujetos o empresas, que por el simple hecho de ser exportadoras, se ubican en dentro del mismo supuesto jurídico, es a través del Juicio de Amparo, partiendo de la base de que como ya se comento, la desigualdad jurídica contraviene los artículos 13 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contradicción que conduce a que sea inconstitucional el Decreto en cuestión. Dicha inconstitucionalidad, se podrá ejercer ante el Poder Judicial Federal, pues éste es el encargado de mantener el orden jurídico, mediante la aplicación de la ley al caso concreto y particularmente en los casos de control constitucional, que de conformidad con los razonamientos descritos es claramente alterado.

Cabe aclarar que para efectos de la procedencia del Juicio de Amparo, la empresa afectada por la desigualdad jurídica o discriminación en su perjuicio, tendría que intentar primeramente la solicitud de registro como altamente exportadora, ante la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial) y una vez que ésta emita su resolución, negando dicho registro y en consecuencia el acceso a las facilidades administrativas, fiscales y aduaneras, la empresa perjudicada podría impugnar por inconstitucional dicha resolución, a través del Juicio de Amparo, ya que evidentemente esta resolución le causaría agravio,

dejándola en una situación de desventaja o desigualdad, frente a las demás empresas colocadas dentro de la misma condición jurídica.

La acción constitucional que se inicie, con motivo de la resolución que niegue las facilidades que hemos comentado a la empresa que solicita su registro como altamente exportadora, se tendrá que ejercitar dentro del término de 15 días hábiles, contadas a partir del día siguiente en que surta sus efectos la notificación de la resolución.

8. Otro medio que tienen las empresas no beneficiadas por las facilidades administrativas, fiscales y aduaneras que otorga el Decreto analizado, es el medio político, ya que estas empresas, a través de sus asociaciones, cámaras o grupos industriales, o en su caso a título individual, pueden cabildear con la Secretaría de Economía (antes de Comercio y Fomento Industrial), encargada del registro de las empresas altamente exportadoras, sometiendo a la consideración del titular del Poder Ejecutivo Federal, la necesidad de abrir los beneficios o apoyos a todas las empresas exportadoras sin condición alguna sobre volúmenes mínimos de exportación.

9. Por nuestra parte, a efecto de evitar la desigualdad jurídica que conlleva el Decreto en estudio, proponemos que el mismo Poder Ejecutivo Federal, facultado para emitir en términos del artículo 131 constitucional y con fundamento en la Ley de Comercio Exterior, así como en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, instrumentos de fomento al comercio exterior, con la finalidad de promover que las empresas mexicanas participen con sus productos en los mercados internacionales y colaboren de alguna forma al desarrollo económico del país, mediante la generación de mayores divisas, fuentes de empleo, desarrollo tecnológico e incremento de las inversiones, bien podría reformar el Decreto para el

Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), a efecto de hacerlo extensivo para todas las empresas exportadoras, sin condicionarlas a volúmenes mínimos de exportación y de esta forma, acabar con la desigualdad jurídica establecida, dando las mismas oportunidades y facilidades administrativas, fiscales y aduaneras a todo el sector exportador, sobre todo a las empresas micros y pequeñas, que a mi juicio, son las que requieren de mayor impulso y apoyo, porque el día de mañana éstas crecerán y se desarrollarán, convirtiéndose poco a poco, en medianas y por que no hasta en grandes empresas, con los consecuentes beneficios de carácter económico nacional que ya comentamos. En caso de no seguir esta propuesta, parecería que el ya mencionado Decreto, como instrumento de fomento al comercio exterior que es, apoya, estimula o beneficia, a quienes no lo requieren por encontrarse en una situación económica suprema o desahogada, sobre los que si necesitan ser apoyados por estar en una situación económica más limitada o desfavorable.

10. Si nuestra propuesta anterior no fuera posible, creemos que como instrumento de apoyo al comercio exterior y de concertación de facilidades administrativas, fiscales y aduaneras a las empresas altamente exportadoras, como actualmente se encuentra el Decreto, se les dé la oportunidad a las micros y pequeñas empresas que no exportan los volúmenes mínimos que se requieren, a que puedan acceder al registro como altamente exportadoras, con los beneficios inherentes, para que en un plazo de dos a cinco años, puedan ir creciendo y desarrollándose, a efecto de que poco a poco aumenten sus exportaciones, precisamente gracias a los estímulos o beneficios recibidos por la aplicación en igualdad de circunstancias del Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), para que, de esta forma lleguen a los volúmenes mínimos de

exportación requeridos. Toda vez que, el objetivo de cualquier programa de fomento al comercio exterior es apoyar, incentivar, beneficiar o facilitar a las empresas o sujetos, para que en un tiempo determinado logren o cumplan con la conducta esperada por la autoridad que crea dichos programas de fomento.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Podemos decir que el comercio exterior de México, en la época colonial, se encontraba en una situación incipiente, subordinado a las condiciones de España, ya que en esos tiempos existía un comercio bilateral, exclusivo entre ésta y sus colonias, bajo un sistema proteccionista, mediante la imposición de diversos impuestos que desalentaban el comercio internacional, así como el surgimiento y desarrollo de la planta productiva nacional.

SEGUNDA.- Durante el México Independiente, el comercio exterior comienza su liberación, pero a pesar de la apertura comercial prevalece un sistema proteccionista, prohibiendo la importación de mercancías que se creían producir en México, sin embargo, se protegía a una planta productiva nacional que no existía. Esto trajo como consecuencia la importación de bienes indispensables para la satisfacción de las necesidades del País.

TERCERA.- En el México Revolucionario, el comercio exterior tuvo un papel importante para el país, ya que constituyo una fuente importante de ingresos, mediante el establecimiento de gravámenes a la importación, bajo la política económica proteccionista, sin embargo, por las situaciones bélicas que se vivían en esos tiempos, las importaciones tuvieron que abrirse y las exportaciones se comienzan a desalentar con la incorporación de impuestos, con el objeto de evitar la escasez de productos de primera necesidad para la población.

CUARTA.- Al igual que la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las constituciones de 1824 y 1857, facultaban exclusivamente a los Poderes Federales para regular en materia de comercio exterior, prohibiendo a los Estados de la Federación, imponer cualquier tipo

de gabelas y contribuciones por la entrada, salida o tránsito de mercancías de un Estado a otro.

QUINTA.- El actual régimen constitucional que le da vida al orden jurídico del comercio exterior de México, tiene su origen principalmente, en los artículos 73 fracciones IX, XXIX-A, XXIX-F, 89 Fracciones I, X y XIII, así como, en el 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considerado a este último como total e importante para el comercio exterior, el cual es reglamentado por la Ley de Comercio Exterior.

SEXTA.- El régimen jurídico del comercio exterior, además de encontrar su origen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se complementa con diversas leyes u ordenamientos jurídicos que tienden a regular el comercio exterior de una manera específica, ya que establecen dentro de su especialidad, diversos derechos y obligaciones para los sujetos involucrados en esta materia.

SEPTIMA.- En términos de la apertura comercial que ha establecido nuestro País en los últimos años, México cuenta con ocho acuerdos de libre comercio celebrados con países de América del Norte, Centroamérica, Sudamérica, la Unión Europea, así como, con el Estado de Israel y en virtud de que éstos, han resultado favorables para la promoción de las exportaciones, que constituyen parte importante de la estrategia de crecimiento y modernización del País, nuestro gobierno, con la intención de ampliar y diversificar los mercados de exportación, está buscando celebrar nuevos acuerdos comerciales con otros países.

OCTAVA.- En términos generales, el comercio exterior de México es regulado por organismos centralizados como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a través de su órgano desconcentrado denominado

Servicio de Administración Tributaria (SAT) en materia tributaria y del despacho aduanero y en materia de fomento al comercio exterior, la Secretaría de Economía y el Banco Nacional de Comercio Exterior como órgano descentralizado.

NOVENA.- La economía política, es aquella rama de la ciencia económica, que se encarga de normar y estudiar las instituciones y procesos que tienen estrecha relación con la actividad del hombre que persigue la satisfacción constante de las necesidades de una sociedad. La búsqueda de la satisfacción de las necesidades de una sociedad, se logra en la práctica, a través del ejercicio de la política económica del Estado, que consiste en el conjunto de acciones gubernamentales que se adoptan para la solución de problemas derivados de la satisfacción de necesidades públicas y privadas, tales como la eficiencia de la producción, el nivel de vida, la balanza de pagos y medidas relacionadas con los medios de producción, sin embargo, en la práctica suele pasar que, en ocasiones esto no se lleva a cabo, ya que, en muchos casos sólo responden a las demandas de unos cuantos.

DECIMA.- En nuestro País, el ejercicio de la política económica se lleva a cabo con la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que es el documento en donde se plasma la estrategia económica para lograr la satisfacción de las necesidades de la población, a través de la promoción del desarrollo interno que sea la base del financiamiento del desarrollo nacional, el establecimiento de condiciones de estabilidad, el uso eficiente de los recursos y la aplicación de políticas por sectores. En este sentido, en materia de comercio exterior se establece el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, que promueve la estabilidad macroeconómica y desarrollo financiero, la creación de una infraestructura física, humana e institucional, el fomento a la integración de las cadenas productivas, sobre

todo a las micro y pequeñas empresas, el mejoramiento de la infraestructura tecnológica y la desregulación administrativa, así como la promoción de las exportaciones.

DECIMA PRIMERA.- En términos generales la política del comercio exterior de México, está basada en la promoción del comercio internacional, porque se considera a la actividad exportadora como el motor fundamental para el crecimiento y desarrollo económico nacional, toda vez que con el comercio exterior se generan mayores inversiones, fuentes de empleo y generación de divisas, que todo ello en conjunto motivará un crecimiento y desarrollo económico nacional.

DECIMA SEGUNDA.- Con el objeto de promover el comercio exterior, el gobierno mexicano a incorporado diversos incentivos o estímulos fiscales para las empresas que exporten, mediante la exención de impuestos, el diferimiento en su pago o el otorgamiento de una serie de facilidades administrativas, fiscales o aduaneras que tiendan a la simplificación de trámites que se realizan ante las dependencias o entidades de la administración pública Federal.

DECIMA TERCERA.- Entendemos por incentivos o estímulos fiscales, aquellos instrumentos jurídico económicos, otorgados por el gobierno, que tienen por objeto el fomento de determinadas actividades de los sujetos gobernados, con la finalidad de obtener de ellos mediante la realización de esa conducta, un beneficio económico social de interés para el Estado. Regularmente, estos incentivos o estímulos fiscales se manifiestan bajo el sistema de exenciones de impuestos, sin embargo, también consisten en el diferimiento para el pago de los impuestos o en subsidios. Consideramos que, si estos estímulos son otorgadas en forma general y con la finalidad de obtener un beneficio económico social, nunca serán inconstitucionales, en

términos de la prohibición del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DECIMA CUARTA.- En términos generales, los programas de fomento al comercio exterior, tales como el Decreto por el que se Establece el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX), El Decreto para regular el establecimiento de Empresas de Comercio Exterior (ECEX), Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial (PROSEC) y el Decreto que establece la Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores (DRAW BACK), tienen por objeto, promover las exportaciones de productos mexicanos, propiciando una mayor participación de los productores nacionales en el extranjero, haciéndolos más competitivos en el entorno internacional. En consecuencia, con esta promoción se genera mayor captación de divisas, que a su vez, beneficiarán a la economía nacional, tal y como se establece en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Es decir, los programas de fomento al comercio exterior, son una pieza importante en el motor del desarrollo económico nacional.

DECIMA QUINTA.- Consideramos que la naturaleza jurídica de los Decretos que establecen programas de fomento al comercio exterior, son una especie de Reglamento, ya que de acuerdo con los en los artículos 5 fracción XI y 91 de la Ley de Comercio Exterior, el Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Economía, esta facultado para establecer mecanismos de promoción de las exportaciones, lo que equivale al ejercicio de la facultad reglamentaria para proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia. Por lo tanto, la naturaleza jurídica de estos Decretos, consiste en ser un acto formalmente administrativo por emanar del Poder

Ejecutivo Federal y un acto legislativo por cuanto a su contenido, al establecer situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales.

DECIMA SEXTA.- Entendemos por Garantía Constitucional o Individual, aquella relación jurídica que se entabla entre el gobernado, ya sea persona física o moral y el gobernante, ya sea federal, local o municipal, que tiene por objeto que, aquel pueda exigir de éste, el cumplimiento de una obligación de hacer, no hacer o dar. Es decir, es la situación que se encuentra protegida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que da derecho al gobernado para ejercitar una acción o facultad ante el juez y poder obtener del gobernante el respeto de la garantía constitucional o derecho violado por algún acto de autoridad que no se ajuste al mandato constitucional, que en consecuencia, podrá ser inconstitucional. Estas Garantías Constitucionales o Individuales, son de seguridad jurídica, de libertad, propiedad e igualdad, considerando a esta última como la más relevante para efectos de este trabajo.

DECIMA SEPTIMA.- Por lo tanto, concluimos en que la Garantía Constitucional o Individual de Igualdad, es aquella que establece una situación prohibitiva o negativa a cualquier tipo de diferencias entre personas, ya sean físicas o morales, provenientes de una misma situación determinada y derivada de un mismo ordenamiento legal. En consecuencia, para la ley no deben de existir diferencias entre personas físicas o morales por razón de raza, nacionalidad, credo, condición política, económica o social, de tal manera que ante la misma y de acuerdo al principio aristotélico se deben tratar en forma igual a los iguales y desigualmente a los desiguales. Es decir, la Igualdad se traduce en que varias personas en número indeterminado, que se encuentran en una situación jurídica determinada, tengan la posibilidad y capacidad de ser titulares de los mismos derechos y de contraer las mismas obligaciones que emanan de dicha

situación. Por lo tanto, el orden jurídico sería injusto, si se permiten privilegios o excepciones a determinados sujetos que se encuentren bajo la misma situación jurídica, independientemente de sus condiciones económicas o sociales.

DECIMA OCTAVA.- Las Garantías Constitucionales o Individuales de Igualdad a que nos referimos, son las que se establecen en los artículos 13 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que principalmente el primer artículo, consiste en que nadie puede ser juzgado por leyes privativas, entendiéndose por éstas aquellas que carecen de los caracteres de una ley como son la abstracción generalidad e impersonalidad, por el contrario son leyes privativas las que establecen situaciones jurídicas concretas, particulares e individuales, pues su vigencia está limitada a una persona o a varias determinadas. Por lo tanto, cuando una ley materialmente, no es de aplicación general, abstracta e impersonal, viola el principio de igualdad que garantiza el artículo 13 de la Constitución. El segundo artículo se refiere a la prohibición de los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos, en relación con la posibilidad que tiene el gobierno para otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean de carácter general y temporal, con lo que se está protegiendo una justicia igualitaria en el trato, pues no es justo que se otorguen ciertas prerrogativas o privilegios a unos, en perjuicio de otros que en igualdad de circunstancias son discriminados o puestos en una situación desigual.

DECIMA NOVENA.- Podemos decir que en términos generales, la ley o acto legislativo, es el acto jurídico emanado del Poder Legislativo, que crea, modifica o extingue un situación jurídica de carácter general, abstracta, impersonal e imperativa para los miembros de una sociedad, después de haber cumplido con una serie de formalidades para ser jurídicamente válido y

promulgado para su aplicación. Las leyes se puede clasificar en nacionales, extranjeras, legislativas, consuetudinarias, jurisprudenciales, generales, locales, de vigencia indeterminada o determinada, de derecho público, privado, ordinarias, reglamentarias o individualizadas.

VIGESIMA.- Entendemos por Reglamento, aquel acto formalmente administrativo, ya que emana del Poder Ejecutivo, en ejercicio de su facultad reglamentaria y materialmente legislativo en virtud de crear situaciones jurídicas generales, abstractas, impersonales e imperativas, que tienen por objeto detallar y facilitar dentro de la esfera administrativa, la ejecución y observancia de las leyes formalmente y materialmente expedidas por el Poder Legislativo. Los Reglamentos se clasifican en: Reglamentos de ejecución, de organización, autónomos y de necesidad.

VIGESIMA PRIMERA.- El Decreto en amplio sentido, implica cualquier resolución, disposición, orden, determinación, decisión, auto o sentencia emanada de cualquiera de los Poderes de la Unión, cuyo contenido puede ser general o particular, abstracto o concreto, personal o impersonal, sin embargo, en algunas ocasiones es general, coincidente con los atributos o características de la ley, es decir, general, abstracto, impersonal e imperativo.

VIGESIMA SEGUNDA.- Prácticamente la Ley y el Reglamento tienen las mismas características, al ser de orden general, abstracto, impersonal e imperativo, por lo que, sólo se diferencian de su órgano de creación, ya que desde el punto de vista formal la Ley es un acto legislativo y el Reglamento un acto administrativo. También se diferencian por su procedimiento de creación, pues la Ley tiene que cumplir con una serie de formalidades, mientras que el Reglamento no tiene ningún procedimiento a seguir para su creación, la Ley tiene vida propia, ya que es válida sin necesidad del

Reglamento y éste requiere de la existencia previa de la Ley, es decir existe una situación de subordinación del Reglamento con la Ley.

VIGESIMA TERCERA.- En términos de la supremacía constitucional, todo acto o ley emanado de cualquiera de los Poderes de la Unión o de los Estados o Municipios, que no se ajuste a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podrá ser declarado por el Poder Judicial Federal, encargado del control constitucional, como violatorio de la norma suprema que en consecuencia conducirá a ser inválido o inconstitucional, todo ello después del ejercicio de la acción constitucional de parte del sujeto agraviado por el acto o la ley que lo perjudica. En efecto, la calificación de inconstitucionalidad de un acto o ley esta encomendada al Poder Judicial Federal, el cual a petición de la parte agraviada por el acto o ley expedido por la autoridad, considerado contradictorio del texto constitucional, realiza un análisis de dicho acto a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cumpliendo con las formalidades de un procedimiento (Juicio de Amparo), que concluirá con la resolución de si el acto o ley es constitucional o inconstitucional. El resultado de este procedimiento sólo será aplicable al caso concreto, es decir, a la parte que lo solicita, sin hacer una declaración general de derechos.

VIGESIMA CUARTA.- El objeto del Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras, mejor conocido como ALTEX, consiste en promover o fomentar la actividad exportadora de la planta productiva nacional, así como, la incorporación de productos mexicanos en los mercados internacionales, a través de el establecimiento de un mecanismo de concertación que apoya y otorga una serie de facilidades administrativas, fiscales y aduanera a las empresas altamente exportadoras que consisten en la simplificación de trámites ante diversas dependencias, la devolución en inmediata de los saldos a favor del Impuesto

al Valor Agregado, que tenga el contribuyente por sus declaraciones provisionales y la exención de segunda revisión de las mercancías en la aduana de salida, cuando éstas se despachen por un aduana interior, respectivamente.

VIGESIMA QUINTA.- El Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), otorga facilidades administrativas, fiscales y aduaneras sólo a las empresas altamente exportadoras, dejando en estado desigual a todas las empresas que no califican como altamente exportadoras en términos del Decreto, ya que podemos considerar que, este Decreto es privativo o exclusivo y en consecuencia violatorio de las Garantías Constitucionales o Individuales de Igualdad, establecidas en los artículos 13 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer beneficios sólo a la comunidad altamente exportadoras, entendiéndose por ésta, aquella que exporta directamente más de 2 millones de dólares anuales o su equivalente en cualquier otra divisa, o como mínimo el 40% de sus ventas totales al año o la que exporta indirectamente el 50% de sus ventas totales anuales, dejando fuere de estos beneficios y en clara desventaja y desigualdad a los exportadores que no cubren estos volúmenes de exportación, pero que de alguna forma sí participan en los mercados internacionales, cumpliendo con el objeto del Decreto.

VIGESIMA SEXTA.- Entendemos por desigualdad jurídica, como aquella situación que establece una serie de diferencias o privilegios entre personas, ya sean físicas o morales, provenientes de una misma situación determinada y derivada de un mismo ordenamiento legal, que en el caso concreto es el Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), porque evidentemente cualquier empresa, ya sea micro, pequeña o mediana, que participe dinámica y

permanentemente en los mercados internacionales, con volúmenes de exportación inferiores a los requeridos, podría calificar u obtener su registro como empresa altamente exportadora, con el otorgamiento de las facilidades administrativas, fiscales y aduaneras por el sólo hecho de ser una empresa exportadora, que como tal colabora en el desarrollo económico del país. Por lo tanto, creemos que el Decreto en cuestión pudiere ser considerado un ordenamiento violatorio de la Garantía Constitucional o Individual de igualdad, al ser materialmente una ley, que no es de aplicación general, abstracta e impersonal, violando los principios de igualdad garantizados en los artículos 13 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Decreto ALTEX, es violatorio de la Garantía Constitucional o Individual de Igualdad, ya que es claro que con los requisitos o volúmenes mínimos de exportación que exige, establece una verdadera discriminación o desigualdad entre empresas colocadas en la misma situación jurídica, al ser simplemente exportadoras.

VIGESIMA SEPTIMA.- Desde el análisis jurídico económico y de la estrategia económica establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, así como en el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, creemos que, la desigualdad jurídica que establece el Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras, podría ser corregida a través del otorgamiento de las facilidades administrativas, fiscales y aduaneras a todas las empresas exportadoras, ya sean micros, pequeñas, medianas o grandes, toda vez que el comercio exterior es considerado como el motor fundamental del desarrollo económico del País y no vemos una razón lógica para no beneficiar a las micros y pequeñas empresas, toda vez que, si el objeto del fomento al comercio exterior, es generar mayores inversiones en el sector productivo, que tiendan a eficientar los procesos productivos y la mano de obra, con el consecuente incremento

de más y mejores empleos, así como la generación de divisas, no habría porque no considerar a aquellas empresas que de una u otra forma exportan.

VIGESIMA OCTAVA.- Por otra parte si la teoría de la exención tributaria, se basa en el beneficio económico nacional del país y si éste se logra con el Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), porque no establecer estos apoyos a todos los exportadores, ya que como se encuentra actualmente, se viola el principio de generalidad, pues las facilidades que otorga el Decreto, son dirigidas a un grupo selecto de empresas, determinado por sus grandes volúmenes de exportación.

VIGESIMA NOVENA.- Consideramos que el Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), rompe con el principio de igualdad jurídica que se establece en nuestra Constitución, bajo las denominadas garantías constitucionales, que significan: Que para la ley, no existen diferencias entre las personas físicas o morales por razón de raza, nacionalidad, credo, condición política, económica o social, de tal manera que ante la misma y de acuerdo al principio aristotélico se deben tratar en forma igual a los iguales y desigualmente a los desiguales. Lo que quiere decir que, si en el Decreto en comento se establecen facilidades administrativas, fiscales y aduaneras a las empresas productoras de mercancías de exportación que participen en forma dinámica y permanente en los mercados internacionales (concepto de empresa altamente exportadora en términos del propio Decreto), en este supuesto jurídico se deben de incluir a todas las empresas exportadoras que se coloquen dentro del mismo, sin condicionarlas a volúmenes mínimos de exportación.

TRIGESIMA.- Por lo antes expuesto, el Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), contradice los

artículos 13 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al violar la Garantía Constitucional de Igualdad, que en consecuencia puede conducir a que el Poder Judicial Federal, lo declare inconstitucional, mediante la instauración del Juicio de Amparo por parte del sujeto afectado o agraviado por la negación de las facilidades administrativas, fiscales y aduaneras que otorga.

TRIGESIMA PRIMERA.- Por nuestra parte, proponemos la solución de la desigualdad jurídica establecida en el Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente (ALTEX), mediante el apoyo y beneficio por igual a todas las empresas exportadoras, sin exigirles volúmenes mínimos de exportación, con lo que se estaría estimulando y apoyando de manera importante a la micro y pequeña empresa, ya que en el mundo práctico revisten gran importancia las facilidades administrativas y fiscales, que consiste en la devolución inmediata de los saldos a favor del Impuesto al Valor Agregado, originados por sus declaraciones provisionales, beneficiando a las empresas en su flujo de efectivo, así como en la simplificación de trámites ante diversas autoridades.

TRIGESIMA SEGUNDA.- Una segunda propuesta para evitar o corregir la desigualdad jurídica que conlleva el Decreto en estudio, consiste en que el mismo Poder Ejecutivo Federal, lo reforme o modifique, a efecto de hacerlo extensivo a todos los exportadores. Y una tercera propuesta sería, sin llegar a modificarlo, se de la oportunidad a las empresas micros y pequeñas para acceder a las facilidades que otorga, a través del otorgamiento de un plazo de dos a cinco años para que se desarrollen y pueden incrementar sus volúmenes de exportación, propiciando el alcance de lo requerido actualmente por el Decreto ALTEX.

TRIGESIMA TERCERA.- Consideramos que los instrumentos que se tienen para combatir la desigualdad jurídica del Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), por parte del sujeto o la empresa afectada, agraviada, perjudicada o puesta en una situación de desventaja, discriminación o desigualdad frente a sujetos o empresas, que por el simple hecho de ser exportadoras, se ubican dentro del mismo supuesto jurídico, es a través del medio jurisdiccional denominado Juicio de Amparo y el medio político a través de las agrupaciones, asociaciones o cámaras empresariales.

BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACION CONSULTADA

Código de Comercio y Leyes Complementarias, Editorial Porrúa, 68a. Edición, México, D.F., 2000.

Código Fiscal de la Federación, Editorial Porrúa, 53a. Edición, México, D.F., 1999.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 131a. Edición, México, D.F., 2000.

Decreto de Promulgación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de México, México, D.F., 20 de diciembre de 1993.

Decreto de Promulgación del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Bolivia, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de México, México, D.F., 11 de enero de 1995.

Decreto de Promulgación del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de México, México, D.F., 9 de enero de 1995.

Decreto de Promulgación del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de México, México, D.F., 10 de enero de 1995.

Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de México, México, D.F., 3 de mayo de 1990 y sus modificaciones de 17 de mayo de 1991 y 11 de mayo de 1995.

Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de México, México, D.F., 1 de junio de 1998 y sus modificaciones de 13 de noviembre de 1998, 30 de octubre y 31 de diciembre de 2000.

Decreto para regular el establecimiento de Empresas de Comercio Exterior, Diario Oficial de la Federación, Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de México, México, D.F., 11 de abril de 1997.

Decreto por el que se establece el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación, Diario Oficial de la Federación, Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de México, México, D.F., 3 de mayo de 1990 y sus modificaciones de 11 de mayo de 1995, 13 de noviembre de 1998, 30 de octubre y 31 de diciembre de 2000.

Decreto Promulgatorio del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, la Decisión del Consejo Coniunto del Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea, Diario Oficial de la Federación, Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de México, México, D.F., 26 de junio de 2000.

Decreto Promulgatorio del Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Nicaragua, Diario Oficial de la Federación, Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de México, México, D.F., 1 de julio de 1998.

Decreto Promulgatorio del Tratado de Libre Comercio entre la República de Chile y los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de México, México, D.F., 28 de julio de 1999.

Decreto Promulgatorio del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y el Estado de Israel, Diario Oficial de la Federación, Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de México, México, D.F., 28 de junio de 2000.

Decreto Promulgatorio del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras, Diario Oficial de la Federación, Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de México, México, D.F., 14 de marzo de 2001.

Decreto que establece diversos Programas de Promoción Sectorial, Diario Oficial de la Federación, Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de México, México, D.F., 31 de diciembre de 2000 y su modificación del 1 de marzo de 2001.

Decreto que establece la Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores, Diario Oficial de la Federación, Organó del Gobierno

Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de México, México, D.F., 11 de mayo de 1995 y su modificación de 29 de diciembre de 2000.

Decreto que promueve la creación de Empresas Comercializadoras de Insumos para la Industria Maquiladora de Exportación, Diario Oficial de la Federación, Organo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de México, México, D.F., 3 de agosto de 1994.

Legislación Aduanera, Editorial Porrúa, 23a. Edición, México, D.F., 2000.

Legislación de Comercio, Editorial Sista, S.A. de C.V., México, D.F., 1999.

Legislación sobre Propiedad Industrial e Inversiones Extranjeras, Editorial Porrúa, 25a. Edición, México, D.F., 2000.

Ley de la Tarifa del Impuesto General de Exportación, Diario Oficial de la Federación, Organo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de México, México, D.F., 19 de diciembre de 1995.

Ley de la Tarifa del Impuesto General de Importación, Diario Oficial de la Federación, Organo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de México, México, D.F., 18 de diciembre de 1995.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y disposiciones complementarias, Editorial Porrúa, 17a. Edición, México, D.F., 1999.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, 40a. Edición, México, D.F., 2000.

Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior, Diario Oficial de la Federación, Organo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de México, México, D.F., 20 de enero de 1986.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Talleres Gráficos de México, 1995.

Programa de Política Industrial y Comercio Exterior 1995-2000, Diario Oficial de la Federación, Organo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de México, México, D.F., 31 de mayo de 1996.

Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, Diario Oficial de la Federación, Organo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de México, México, D.F., 22 de marzo de 2001 y su modificación de 30 de abril de 2001.

Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, Diario Oficial de la Federación, Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de México, México, D.F., 10 de agosto de 2000 y su modificación de 6 de marzo de 2001.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario Oficial de la Federación, Organó del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de México, México, D.F., 11 de septiembre de 1996 y sus modificaciones de 16 de octubre de 2000, 22 de marzo y 30 de abril de 2001.

Sumario Fiscal Actualizable 2001, Editorial Themis, Novena Edición, México, D.F., 2001.

OBRAS CONSULTADAS

- Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, Sexta Edición, México 1984.
- Banco Nacional de Comercio Exterior, Comercio Exterior de México. 1954.
- Boris Kozolchyk, El Derecho Comercial ante el Libre Comercio y el Desarrollo Económico. Editorial McGraw-Hill, México.
- Burgoa Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México.
- Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, México.
- Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, Vigésima Segunda Edición, México 1989.
- El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, Séptima Edición, México 1970.
- Cabanellas Torres Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta, S.R.L.
- Carvajal Contreras Máximo, Derecho Aduanero. Editorial Porrúa, Séptima Edición, México 1998.
- Castro Juventino V., Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, Décima Edición, México 1998.
- Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Noriega Limusa, México.
- Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel, Compendio de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, Segunda Edición, México 1997.
- Domínguez Vargas Sergio, Teoría Económica. Editorial Porrúa, México 1996.
- Ellsworth Paul Theodore, Comercio Internacional. Fondo de Cultura Económica.
- Esquivel Hernández Gerardo, Comercio Intraindustrial, México-Estados Unidos 1981-1988. El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos.
- Fernández Lalanne Pedro, Derecho Aduanero. Ediciones Roque Depalma, Argentina 1966.
- Flores Zavala Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Editorial Porrúa, Trigésima Edición, México 1993.

- Fraga Gabino, Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, Trigésima Sexta Edición, México 1997.
- García Máñez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, Cuadragésimosexta Edición, México 1994.
- Garrone José Alberto, Diccionario Jurídico. Abeledo-Perrot, Buenos Aires.
- Garza Sergio Francisco de la, Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa, Decimooctava Edición, México 1994.
- Gorlitz Axel, Diccionario de Ciencia Política. (Versión Español de Jaime Nicolás Muñiz y Germán López Orfanel), Alianza Editora, España 1980.
- Heller Jack y Kauffman Kenneth, Incentivos Fiscales para el Desarrollo Industrial. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Primera Edición, México 1965.
- Herrera Canales Inés, El Comercio Exterior de México 1821-1875. El Colegio de México 1977.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano. Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, Tercera Edición, México.
- Lanz Duret Miguel, Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones Sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen. Compañía Editorial Continental, S.A., Quinta Edición con una tercera impresión 1972.
- Lerman Alperstein Aída, Comercio Exterior e Industria de Transformación en México, 1910-1920. Universidad Autónoma Metropolitana, México 1989.
- Makarova Borinson Zhamin, Diccionario de Economía Política. Editorial Grijalbo, México 1983.
- Margadant Floris Guillermo, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Editorial Esfinge, Décimo Primera Edición, México 1994.
- Martínez Vera Rogelio, Legislación de Comercio Exterior. Editorial Mcgraw-Hill, Primera Edición, México 1997.
- Ory y Aranaz Juan Carlos de, artículo "Impuesto de Aduanas" en la Nueva Enciclopedia Jurídica. dirigida por Carlos E. Mascareñas, Editorial Francisco Seix, Barcelona 1985, t. XI.
- Peniche López Edgardo, Introducción al Derecho y Lecciones de Derecho Civil. Editorial Porrúa, Novena Edición, México 1974.
- Pina Vara Rafael de y otros, Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, México.

- Ramírez Gutiérrez José Othón, artículo "Impuesto al Comercio Exterior" en el Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, Sexta Edición, México 1993.
- Rangel Couto Hugo, Derecho Económico. Editorial Porrúa, Cuarta Edición, México 1986.
- Reyes Díaz Leal Eduardo, Facilidades para Exportar. Editado por la Universidad en Asuntos Internacionales, México 1996.
- Semáforo Aduanal. Editado por la Universidad en Asuntos Internacionales, México 1997.
- Sistema Aduanero Mexicano 1998. Editado por la Universidad en Asuntos Internacionales, México.
- Robles Díaz José Rafael, Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Secretaría de Programación y Presupuesto, Editorial Porrúa, Primera Edición, México 1981.
- Rodríguez Lobato Raúl, Derecho Fiscal. Editorial Harla, Segunda Edición, México 1986.
- Salinas Arrambide Pedro, La Exención en la Teoría General del Derecho Tributario. Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, Volumen XII, Segunda Reimpresión, México 1993.
- Serra Rojas Andrés, Derecho Económico. Editorial Porrúa, Tercera Edición, México 1993.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manual del Juicio de Amparo. Editorial Themis, Tercera Reimpresión, México 1989.
- Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, Decimonovena Edición, México 1983.
- Leyes Fundamentales de México 1808-1997. Editorial Porrúa, Vigésima Edición, México.
- Villoro Toranzo Miguel, Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, Séptima Edición, México 1987.
- Witker Jorge y Jaramillo Gerardo, Comercio Exterior de México, Marco Jurídico y Operativo. Editorial McGraw-Hill, Primera Edición, México 1996.
- Witker Jorge, Derecho Económico. Editorial Harla, México 1985.