

**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

**“LA FUNCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL  
EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR, EN EL SISTEMA  
JURÍDICO MEXICANO”.**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA**

**JUAN JOSÉ VALDEZ VALDEZ**

**ASESOR: LIC. ALFREDO PÉREZ MONTAÑO.**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**

**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

A Dios, gracias por  
estar siempre a mi lado  
y por haberme dado una  
segunda oportunidad en  
la vida.

A mis padres, por haberme dado la vida,  
por enseñarme a vivirla y  
por demostrarme lo que verdaderamente es el amor.

A mis hermanos, Carlos, Nancy,  
Germán, Daniel, gracias por su apoyo,  
por su amor, pero sobre todo por haberme dado la fortaleza  
para salir adelante y ayudarme a estar donde estoy.

Linda Yurithzi García Malagón, mi esposa y  
hermosa compañera, aunque llegaste casi al final,  
fuiste, eres y serás de gran inspiración para mí,  
gracias por todo.

Megan Joelyn Valdez y Gabriel Valdez García,  
para ustedes con todo mi amor, algún día les contaré  
la historia de nuestras vidas, los amo.

Antonio Cruz, Oscar Sierra, Héctor Cruz,  
Mauricio y Oscar Ortiz,  
Jorge Hernández y Eduardo Méndez,  
quienes con sus acciones me han enseñado,

el verdadero significado de la palabra "amigo".

Agradezco especialmente a mis hermosos abuelos,  
Juan Valdés y Josefina García,  
a José Valdés y Beatriz Vásquez,  
por haber sembrado la semilla que se convirtió en árbol y  
que ahora está dando frutos.

A Germán Valdés García,  
mi padre, mi héroe, mi hermoso A.A., y  
porque gracias a eso tengo un título,  
en verdad, gracias papá.

Guadalupe Valdés Vásquez,  
es el nombre de la mujer que me dio la vida,  
que todos los días me llena de bendiciones,  
pero sobre todo, a quien le agradezco lo que soy,  
gracias mamá

A la UNAM, gracias por todo lo que me a dado,  
por darme el orgullo de pertenecer a esa gran Institución, y  
porque una vez más, el espíritu universitario habla por la raza.

Y a todos aquellos que creyeron en mi,  
que han influido en mi vida y  
sobre todo que nunca perdieron la esperanza  
de que esto se realizara.

## INDICE

	Página
INTRODUCCIÓN.	X

## CAPITULO I EL COMERCIO EXTERIOR

1.1. Antecedentes Históricos del Comercio Exterior.	13
1.1.1. El Libre Cambio.	14
1.1.2. La Formación del Bilateralismo.	16
1.1.3. La Institucionalización de la Economía Internacional.	17
1.1.4. Objeto de la Carta de la Habana y Breve Esquema Material que Contenía.	18
1.2. Concepto y Características del Comercio Exterior.	19
1.2.1. La Teoría Clásica.	20
1.2.2. Objeciones Contra el Concepto Clásico.	21
1.2.3. La Teoría del Comercio Internacional.	22
1.3. Objeto de Estudio del Comercio Exterior.	23
1.3.1. Las Importaciones.	23
1.3.2. Las Exportaciones.	24
1.3.3. El Marco Jurídico Fronterizo en Materia de Comercio Exterior.	25
1.3.4. El Sistema de Defensa Contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional.	26
1.3.5. Las Aduanas.	27
1.3.6. Los Aranceles.	29

1.3.7. La Balanza de Pagos.	29
1.3.8. Los Certificados.	30
1.3.9. Las Cuotas Compensatorias.	31
1.3.10. Los Cupos.	31
1.3.11. La Desgravación Arancelaria.	32
1.3.12. Los Impuestos al Comercio Exterior.	33
1.3.13. Las Normas Oficiales Mexicanas.	33
1.3.14. La Propiedad Intelectual.	34
1.3.15. Los Incoterms.	35
 1.4. Materias Sobre las que Versa el Comercio Exterior.	40
1.4.1. Mercancías.	41
1.4.2. Servicios.	42
 1.5. Organismos Internacionales en Materia de Comercio Exterior.	43
1.5.1. El Consejo Económico y Social (ECOSOC).	44
1.5.2. El Fondo Monetario Internacional (FMI).	45
1.5.3. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).	47
1.5.4. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).	48
1.5.5. La Unión Europea (UE).	50
1.5.6. La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).	54
1.5.7. Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).	57
1.5.8. Organización Internacional de Estandarización (ISO).	59
1.5.9. La Organización Mundial de Comercio (OMC).	61

1.6. El GATT y su Relevancia dentro del Comercio Exterior.	67
--	----

## **CAPITULO II** **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

2.1. Orígenes del Estado Federal Mexicano y la Administración Pública Federal.	73
2.2. Concepto de Administración Pública Federal.	75
2.3. Naturaleza Jurídica de la Administración Pública Federal.	76
2.4. Elementos de la Administración Pública Federal.	77
2.5. Fundamento Constitucional y Legal.	79
2.6. División de la Administración Pública Federal.	82
2.6.1. La Administración Pública Centralizada.	84
2.6.1.1. Concepto de Centralización.	84
2.6.1.2. Las Secretarías de Estado.	86
2.6.1.3. Los Departamentos Administrativos.	87
2.6.1.4. La Consejería Jurídica.	88
2.6.2. La Administración Pública Paraestatal.	89
2.6.2.1. Concepto de Administración Pública Paraestatal.	91
2.6.2.2. Organismos Descentralizados.	92
2.6.2.3. Empresas de Participación Estatal.	95
2.6.2.7. Fideicomisos Públicos.	97
2.7 Diferencia entre Administración Pública Federal y Administración Pública Estatal.	99

**CAPITULO III**  
**FACULTADES DE LOS PODERES PÚBLICOS EN MATERIA DE**  
**COMERCIO EXTERIOR EN NUESTRO PAÍS**

3.1. Fundamento Constitucional del Comercio Exterior en México.	102
3.1.1. El Artículo 131 Constitucional.	102
3.1.2. El Artículo 133 Constitucional.	103
3.2. Facultades del Poder Legislativo en Materia de Comercio Exterior.	104
3.3. Facultades del Poder Ejecutivo en Materia de Comercio Exterior.	106
3.3.1. Facultades Extraordinarias.	108
3.3.2. Facultades Reglamentarias.	109
3.3.3. Facultad para Expedir Disposiciones Administrativas.	110
3.3.4. Otras Importantes Atribuciones al Ejecutivo.	111
3.4. Facultades del Poder Judicial en Materia de Comercio Exterior.	113
3.5. Facultades de las Entidades Federativas.	114
3.6. Principales Dependencias del Ejecutivo Federal Encargadas de la Regulación del Comercio Exterior.	115
3.6.1. La Secretaría de Economía (SE).	116
3.6.2. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).	118
3.6.3. La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).	120

## **CAPITULO IV** **EL COMERCIO EXTERIOR EN MÉXICO**

4.1. El Liberalismo.	123
4.1.1. Concepto de Liberalismo.	124
4.1.2. Liberalismo Económico.	126
4.1.3. Liberalismo Político.	127
4.1.4. Liberalismo Social.	129
4.2. El Neoliberalismo y la Globalización.	131
4.2.1. Concepto de Neoliberalismo.	134
4.2.2. El Neoliberalismo en México.	135
4.2.3. Concepto de Globalización.	137
4.2.4. La Globalización en México.	138
4.3. La Rectoría Económica del Estado.	140
4.4. La Planeación Nacional.	142
4.4.1. El Plan Nacional de Desarrollo.	143
4.4.2. Programa de Política Económica para la Competitividad.	144
4.4.3. Programas de Fomento al Comercio Exterior.	149
4.5. Instituciones Financieras Nacionales de Regulación y Apoyo al Comercio Exterior.	154
4.5.1. El Banco de México (BM).	154
4.5.2. El Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT).	155
4.5.3. Nacional Financiera (NAFINSA).	157

4.6. Comisiones Creadas por la Ley de Comercio Exterior.	158
4.6.1. Comisión de Comercio Exterior (COCEX).	159
4.6.2. Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX).	160
4.6.3. Comisión para la Protección del Comercio Exterior (COMPROMEX).	161
4.7. Algunos de los Organismos en Materia de Comercio Exterior de Carácter Privado, que existen en México.	162
4.7.1. Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM).	162
4.7.2. Consejo Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología, A.C. (COMCE).	163
4.7.3. Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM).	164
4.8. Análisis de la Función de la Administración Pública Federal en Materia de Comercio Exterior, en el Sistema jurídico Mexicano.	165
CONCLUSIONES.	167
BIBLIOGRAFÍA.	170

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación que presentamos se intitula La Función de la Administración Pública Federal en Materia de Comercio Exterior, en el Sistema Jurídico Mexicano.

Tiene como objetivo analizar de manera general al comercio exterior y la relación que ostenta con la Administración Pública Federal, así como la manera en que se regula tal materia dentro del ordenamiento jurídico nacional, con la finalidad de observar el papel que desempeñan los poderes de la Unión y los diversos organismos que han sido creados tanto en el ámbito nacional como internacional. Lo anterior a efecto de demostrar que la principal función regulatoria, en materia de comercio internacional, la realiza la Administración Pública Federal.

Las técnicas utilizadas para la elaboración de este trabajo, son las generales de investigación documental y bibliográfica.

Para tales efectos, nos hemos trazado el siguiente camino: en el primer capítulo analizaremos de manera general el comercio exterior, iniciando con los antecedentes históricos, para efecto de tratar de comprender de donde viene y hacia donde va, pasando por aspectos esenciales como la formación del libre cambio, los orígenes del bilateralismo, logrando así observar como es que se da la institucionalización de la economía internacional, actividades históricas que desembocan en la elaboración de documento conocido como Carta de la Habana.

Dentro del primer capítulo hablaremos del concepto de comercio exterior, sus características y cuales son las teorías que existen al respecto. Pasando posteriormente al análisis del objeto de estudio del comercio exterior y definiendo los principales conceptos aplicables, tanto en lo teórico como en lo práctico, a la actividad del intercambio comercial.

Finalmente cerraremos el primer capítulo abordando de manera breve la estructura y funciones de los principales organismos internacionales en materia de comercio exterior y su ingerencia en nuestro sistema jurídico.

En el segundo capítulo observaremos la estructura que guarda la Administración Pública Federal en México, pasando por sus orígenes, concepto, naturaleza jurídica, elementos y cual es su base tanto Constitucional como Legal.

En un segundo momento, estudiaremos la manera en que se divide la Administración Pública Federal, deteniéndonos un poco para establecer la manera en que se agrupa la organización centralizada y la paraestatal. Concluyendo este segundo capítulo con establecer las diferencias existentes entre la Administración Pública Federal y la Administración Pública Estatal.

Por otra parte, en el capítulo tercero, tenemos como finalidad examinar cuales son las facultades de los poderes públicos en materia de comercio exterior en nuestro país, partiendo del fundamento constitucional del comercio exterior en México, con lo cual se analizaran, los artículos constitucionales de mayor relevancia en materia comercial, el 131 y el 133 de nuestra Carta Magna. En ese mismo orden de ideas, observaremos cuales son las facultades de los tres Poderes de la Unión y de las Entidades Federativas.

En este capítulo, haremos mención de las funciones de las dependencias del Ejecutivo Federal encargadas de la regulación del comercio exterior y las actividades que para tal efecto desempeña cada una de ellas.

Finalmente, en el capítulo cuarto trataremos la manera en que actualmente se desarrolla el comercio exterior en México, iniciando con el estudio de las doctrinas políticas que le han dado origen, como son el liberalismo, el neoliberalismo y la inevitable globalización. Siguiendo con nuestro sistema examinaremos como se lleva a cabo en nuestro país la Rectoría Económica del Estado y la Planeación Nacional.

Lo anterior, se complementara al estudiar las funciones de las diversas Comisiones creadas por la Ley de Comercio Exterior y el surgimiento de algunos Organismos de carácter privado en materia de Comercio Exterior, que existen en México y que tienen como finalidad fortalecer el intercambio internacional entre las naciones.

Finalmente, concluiremos nuestro trabajo al realizar un análisis del papel que desempeña la Administración Pública Federal en Materia de Comercio Exterior en México.

Es por lo anterior, que este trabajo pretende aportar una serie de argumentos tendientes señalar la importancia que juega el comercio internacional en la economía de cualquier nación, y que nuestra época es de gran importancia, toda vez que las actuales políticas económicas tienen como finalidad el desaparecer las fronteras comerciales y aumentar la libre circulación de todo aquello que el Comercio Exterior envuelve en su vasto campo de acción, ya que dicha actividad de intercambio comercial es vital para el desarrollo de cualquier nación.

Por lo tanto, es que consideramos necesario el estudiar la manera en que dentro de nuestro sistema jurídico se regula tal actividad de intercambio, evidenciando como es que la Administración Pública Federal juega el papel más importante pues es quien a través de sus diversas dependencias logra controlar los efectos que produce la política económica internacional que nuestro país desarrolla.

Esperamos que este trabajo sea una invitación a colaborar a la reflexión que aquí se esboza, de manera particular es sólo el inicio de una investigación más exhaustiva.

## CAPITULO I

### EL COMERCIO EXTERIOR

#### **1.1. Antecedentes Históricos del Comercio Exterior.**

A medida que la técnica perfeccionó los medios de comunicación, el comercio se fue ampliando y evolucionando desde el primitivo comercio de los pueblos de la antigüedad hasta el desarrollado comercio contemporáneo. Esta evolución significó una ampliación del comercio en el volumen de los intercambios y extensión de la zona geográfica de influencia de dichos intercambios. Cuando la zona de intercambios sobrepasó las fronteras nacionales apareció como necesidad natural el comercio internacional<sup>1</sup>. El comercio exterior se incrementa en la medida en que surgen necesidades entre los pueblos, quienes buscan nuevas formas de desarrollo económico.

El intercambio de bienes y servicios tuvo como causa la desigualdad en la distribución de recursos naturales, las diferencias humanas, principalmente en lo relativo a habilidades, la división y la especialización del trabajo. En este contexto, el primer tipo de comercio que existió fue el terrestre; sin embargo, el comercio fluvial y marítimo pronto llegó a ser preponderante. Esto explica la infinidad de instituciones jurídicas marítimas que han trascendido a nuestros días.

El comercio, como acto de intercambio o intermediación aparece como ya antes se expresó en los albores de la humanidad, con las primeras organizaciones sociales, cuando el hombre advierte que le es imposible bastarse así mismo para la satisfacción de todas sus necesidades, y comienza a convivir con otros hombres para buscar mejores formas de sobrevivencia. Al momento que un miembro de la comunidad se dio cuenta de que tenía bienes que él no necesitaba de manera inmediata y que a su vez, otra persona era dueño de bienes que le hacían mucha falta, se propuso realizar un trueque de esos bienes con la otra, y de esa manera lograr probablemente la satisfacción de ambas necesidades.

En las primeras organizaciones sociales de tipo sedentario surge el pastoreo de rebaños y la agricultura, como principales actividades humanas. Se empieza a perfeccionar el trueque o intercambio de unas mercancías por otras, como una actividad cotidiana entre esos grupos sociales, ya no con la simple finalidad de satisfacer una necesidad recíproca, sino con el objetivo de llevar esos bienes, ganado y granos, a los lugares en donde eran demandados por otros grupos sociales. Aquí aparece propiamente la operación de intermediación, es decir, el comerciante que adquiere bienes no para satisfacer una necesidad propia, sino para poner esos bienes al alcance de otro que sí experimentaba la necesidad. La primera forma por excelencia de intercambio fue el ganado (en latín *pecus*), y de ahí vienen los términos *pecunia* (dinero) y *valor pecuniario*. Este último vocablo tiene hasta la fecha un uso corriente. Más tarde

---

<sup>1</sup> ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. T.III, Edit Bibliográfica, Argentina, 2005, Pág.75

cuando aparece el dinero como instrumento de cambio por excelencia, el comercio se consolidó y tuvo un desarrollo significativo en el mundo antiguo.<sup>2</sup>

Debe advertirse sin embargo, que en la antigüedad el comercio entre los individuos y los pueblos, no se dio siempre en forma pacífica. Existen numerosos datos históricos que consignan que tanto entre las personas, como en las formas primitivas y aún ya adelantadas de los Estados, muchos de esos actos se dieron a través de acciones bélicas, es decir, por actos de fuerza de un individuo o pueblo fuerte, sobre otro más débil. Estos eran obligados a entregar sus bienes y realizar servicios a favor de aquéllos, muchas veces sin la correspondiente retribución, o bien, contra la entrega de algo que no era proporcional al bien o servicio recibido.

El verdadero avance de esta materia se puede ubicar hacia principios del siglo XVI. Con la etapa conocida con el nombre de Renacimiento, floreció no solo la cultura, sino también la política y desde luego, la economía y el comercio. En esta época se formaron los grandes Estados europeos; se realizó el descubrimiento de nuevas tierras y los países entraron en relaciones jurídicas y políticas formales con el surgimiento de una nueva disciplina jurídica: el derecho internacional. El comercio entre las naciones entró en un franco desarrollo, se crearon las primeras empresas comerciales de ultramar y nació así la época del llamado mercantilismo, que dio auge y desarrollo al comercio internacional. Aparecieron la tesis económicas y comerciales que dieron sustento a las prácticas comerciales internacionales, y que consistían en una regla fundamental: Las naciones deberían conservar su oro, que era el instrumento de cambio internacional por excelencia. Deberían pugnar por exportar el mayor número de mercaderías a los países extranjeros cuidándose de no importar más de aquello que estrictamente necesitaran, para poder tener la certeza de que se estaba protegiendo su riqueza nacional. Exportar y no importar era la tesis económica del comercio internacional de aquella época, a la que hasta la fecha se le conoce con el nombre de protecciónismo, y que desde luego, se transformó en el transcurso de los años en un grave freno para el desarrollo y crecimiento del comercio internacional.<sup>3</sup>

El sistema político y económico creado por el comercio internacional a partir del siglo XVI permaneció siendo válido, hasta comienzos del siglo XX que es cuando se crea una nueva tesis que ya vislumbra Stuart Mill, y que tiende al fortalecimiento del citado comercio internacional: la teoría del libre cambio, que consiste en que las naciones deben recíprocamente permitirse por igual, la realización tanto del comercio de importación como de exportación, es decir, deben dar libre acceso a su país a los bienes y servicios procedentes de otros Estados, así como ellas podrán tener el libre acceso de los bienes y servicios procedentes de su territorio y con destino a otros países, claro, actuando dentro de las reglas y normas que al efecto existan, con el fin de someter ese comercio internacional a una situación factible, es decir, a un orden y una estructura que hagan posible el mantenimiento de la justicia y la equidad en las relaciones internacionales.

---

<sup>2</sup> MARTÍNEZ Vera, Rogelio, Legislación de Comercio Exterior, Edit. Mc Graw Hill, México, 1997, Pág. 6.

<sup>3</sup> Ibíd. Pág. 8.

### 1.1.1. El Libre Cambio.

Nace en el siglo XIX como una reacción a las trabas comerciales introducidas en el largo período mercantilista.

Para el maestro Tamamés, El libre cambio supuso un comercio internacional sin trabas comerciales ni barreras arancelarias y sin obstáculos a los movimientos de los capitales y de los trabajadores. Este sistema alcanza su máxima aplicación entre 1860 y 1880 por medio de un tratado franco - británico con reducciones arancelarias automáticamente extendibles al resto del mundo en virtud de la cláusula de la nación más favorecida y basado en los principios de la división internacional del trabajo, el patrón oro que facilitaba la fluidez y los mecanismos de pago internacionales y los movimientos de capital, la libertad de los mares y la reserva de los mercados coloniales para las potencias metropolitanas.<sup>4</sup>

Por los años 1870 el librecambio sufrió alteraciones con tendencias al proteccionismo arancelario, especialmente en Alemania y Francia, deseosas de desarrollar sus industrias frente a la competencia británica. El año 1918 marca el comienzo de la economía internacional de nuestro tiempo; junto al capitalismo nace un nuevo sistema económico antagónico, el socialismo y se empieza a tomar conciencia en los desequilibrios entre los distintos niveles de desarrollo de los países industrializados y los no industrializados, muchos de ellos en situación colonial.

Al presentar como económicamente ventajoso al libre cambio partimos del supuesto de que el criterio adoptado para enjuiciar una situación o una medida es el deseo del máximo acrecentamiento del producto social. Podría argumentarse que por lo menos bajo las hipótesis de la teoría general (afán de lucro, libre competencia, inexistencia de resistencias por frotamiento, etc.) el intercambio internacional de mercancías, no perturbado o libre, viene a mejorar el abastecimiento de mercancías en todos los países participantes. Y es así porque el mecanismo de la competencia y del precio obra automáticamente de tal manera que cada país se especializa en la producción de aquellas mercancías para las cuales goza de especial predisposición e importa a aquellas otras y sólo aquellas que por este procedimiento indirecto pueda obtener más barato, teniendo en cuenta los gastos de transporte, que si las produjera en su propio país.

La división internacional del trabajo no sólo aprovecha y beneficia a todos los países participantes en el supuesto de que los medios de producción, el trabajo en primer lugar, sean internacionalmente móviles, como a menudo e incomprensiblemente se oye decir, sino que también actúa cuando el trabajo esté nacionalmente vinculado, como por cierto, acaece en general hoy día en todo el mundo.

Cuando una mercancía se importe a un precio tal que con él no pueda competir la industria nacional y desplace o imposibilite su producción, los medios de producción se

---

<sup>4</sup> TAMAMÉS, Ramón. Estructura Económica Internacional, Edit. Alianza, Universidad, Madrid, 1986, Pág. 45.

dirigirán a otras ramas de producción donde puedan rendir más y, por lo tanto, donde puedan obtener un mayor precio. Por lo tanto, el producto social disminuirá cuando a causa de una intervención en el libre juego de las fuerzas económicas, por ejemplo la causada por un derecho arancelario, se obligue a esos medios de producción a mantenerse en aquel lugar donde sea mínima su productividad marginal.

Por su parte, Félix Laviña dice que: el argumento librecambista que posee más fuerza de atracción es aquel que se enuncia diciendo que la libre entrada de géneros hace bajar los precios de mercancías de importación (a importación libre, precios bajos). Esto es evidente, y la mayor o menor baja de precios (con ciertas limitaciones) sirve de punto de referencia para mostrar los beneficios que la economía obtiene del comercio internacional y, viceversa las pérdidas que se occasionarían al poner obstáculos a la importación de esas mercancías. Con ello volvemos a nuestro y fundamental argumento. Sin la baja de precios se quisiera ver tan sólo una razón suficiente para la libre importación, deberían defenderse lógicamente, además, los derechos de exportación; puesto que, precisamente, toda dificultad puesta a la exportación debe acarrear también una baja de precios para la mercancía correspondiente.<sup>5</sup>

La importación y la exportación al ser libre influye favorablemente sobre todos los países, puesto que evitan o dificultan la perjudicial forma de monopolios.

La finalidad que sirve de fundamento al argumento librecambista aquí desarrollado, es el mayor acrecentamiento posible del producto social, de la renta nacional. A este respecto precisa eliminar malentendidos y crasos errores. Se oye repetir continuamente que el libre cambio parte de una concepción cosmopolita que aspira al bienestar del mundo entero, al que está dispuesto a supeditar, en caso de colisión, el interés del propio país.

### **1.1.2. La Formación del Bilateralismo.**

En el período de entreguerra (1918 – 1939) se abandonó el patrón oro, se establecieron fuertes restricciones al intercambio de mercancías, de personas y de capital, situación que se agravó a nivel mundial con la gran depresión de 1929, con proyección hasta fines de 1939. Queda allí sustituido el libre cambio por el bilateralismo como forma principal de las relaciones comerciales entre las naciones. El instrumento de las restricciones cuantitativas pasó a ser moneda corriente. También el comercio de Estado fue otro instrumento del bilateralismo por el cual el único titular de la importación era el Estado. Este procedimiento fue usado fundamentalmente por los países socialistas en mérito a que sus empresas, dedicadas al comercio exterior, eran estatales; también, en los países de economía de mercado es el Estado el que impone las restricciones al comercio. Otro mecanismo propio del bilateralismo es el control de cambios en sus distintas formas y de él derivan los acuerdos de clearing o de compensación de países con control de cambio. Por dicho acuerdo se fijan las cantidades

---

<sup>5</sup> LAVIÑA, Félix. Organización del Comercio Internacional, Ediciones De Palma, Argentina, 1993, Pág. 2.

máximas a importar y exportar entre los países contratantes generalmente por una cifra igual para evitar los pagos en oro o en divisas convertibles. Los saldos acreedores devengados al final del ejercicio no podían ser utilizados para la compra de productos fuera del país contratante.<sup>6</sup>

Aún en nuestros tiempos se utiliza el bilateralismo en varias situaciones. Ello ocurrió respecto a aquellos países cuya moneda carece de convertibilidad exterior o cuyo comercio exterior es monopolio del Estado cuando negocian con economías de mercado y países de manera convertible. Por tanto, hasta esa época (década del 80) el bilateralismo reguló las relaciones económicas Este – Oeste.

Los cambios producidos recientemente, a fines de la década de los años 80, alterarían esta relación por cuanto los países ex comunistas europeos del Este se han comprometido a asumir los valores fundamentales del Oeste: democracia, derechos humanos y economía de libre mercado.

Para Raymond Barre, el tratado celebrado en Moscú sobre el acuerdo definitivo con respecto a Alemania, en el cual participaron la República Federal de Alemania, la República Democrática Alemana, los Estados Unidos de América, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la República Francesa y la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, llamado Cuatro con Dos, del 12 de septiembre de 1990, el tratado entre la República Federal de Alemania y la República Democrática Alemana, sobre el establecimiento de la unidad de Alemania, de fecha 31 de agosto de 1990, y la definitiva unidad de los dos Estados alemanes del 3 de octubre del mismo año, producirían cambios importantes en las relaciones económicas entre occidente y el área de Europa del Este antes regida por la economía planificada socialista. Se sumaría a ello el cambio producido en la Unión Soviética a impulso de la Perestroika y la Glasnost orientadas por su líder Mijail Gorbachov, luego sustituido por Boris Yeltsin, la desaparición de la URSS en diciembre de 1991, seguida de la suscripción del Tratado de la Comunidad de Estados Independientes del 8 de diciembre de 1991.<sup>7</sup>

### **1.1.3. La Institucionalización de la Economía Internacional.**

Entre el 1º y el 22 de Julio de 1944 se realizó en Bretton Woods (New Hampshire, EU.) una conferencia internacional monetaria en la cual se aprobó la creación de dos de las más importantes agencias especializadas de las Naciones Unidas: El Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. El objetivo de ambos organismos era ocuparse por su orden, de reconstruir el sistema internacional de cambios y pagos, y de ofrecer recursos crediticios para atender la reconstrucción de los Estados más afectados por la última guerra mundial.

La Unión Soviética, que participó en la conferencia de Bretton Woods, no firmó los convenios constitutivos del FMI. y del BIRF, hecho que iba marcando la diferencia entre el sistema capitalista y el sistema socialista a nivel mundial.

---

<sup>6</sup> Ibíd. Pág. 3.

<sup>7</sup> BARRE, Raymond. Economía Política, Tomo I, Edit. Ariel, Barcelona, 1971, Pág. 85.

Tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial son organismos especializados que forman parte del sistema de las Naciones Unidas. El Fondo es un organismo intergubernamental que tiene su fundamento jurídico en el Tratado o Convenio constitutivo redactado en la Conferencia referida por representantes de 45 países, que entró en vigor el 27 de diciembre de 1945. Dicho convenio fue enmendado conforme a las resoluciones de la Junta de Gobernadores del 31 de mayo de 1968, con vigencia a partir del 28 de julio de 1969, y en 1978 fue nuevamente enmendada por la misma junta el 30 de abril de 1976, con vigencia a partir del 1º de abril de 1978.

El Banco Mundial fue creado en la misma conferencia al suscribirse el Convenio bajo la denominación de Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, sufriendo modificaciones que entraron en vigor el 17 de diciembre de 1965.

Se trata de organismos de las Naciones Unidas muy relacionados, con un grado de descentralización muy importante y que no responden orgánicamente a la Secretaría General de la ONU.

Regresando un poco a la opinión del maestro Félix Laviña, se partía de la base en ese momento histórico, de que los orígenes de la Segunda Guerra Mundial estaban estrechamente vinculados con las crisis económicas iniciadas con el crac del 29 y la recesión de los años 30, por lo que se trató de encauzar la economía mundial con instituciones que pudieran contribuir a evitar la repetición de los desastres económicos.

Existía también la voluntad de completar la institucionalidad por medio de una organización comercial dedicada a reducir los obstáculos del intercambio internacional a fin de promover las relaciones comerciales. Estados Unidos formuló un proyecto para institucionalizar el comercio internacional, y en diciembre de 1945 anunció que había invitado a varias naciones con el fin de llegar a un acuerdo multilateral de comercio presentando aquel proyecto ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, el que por resolución del 18 de febrero de 1946 decidió convocar a una Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo con el propósito de favorecer la expansión de la producción, intercambio y consumo de las mercaderías.<sup>8</sup>

El ECOSOC integró un Comité Preparatorio de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, al cual se le encomendó la preparación de un proyecto de Convenio. Dicho comité se reunió en Londres del 15 de octubre al 26 de noviembre de 1946. En una segunda etapa el Comité de Redacción del Comité Preparatorio, sesionó en Nueva Cork en enero y febrero de 1947 redactando un Proyecto de Acuerdo General en Aranceles y Comercio.

Uldaricio Figueroa, menciona al respecto que el segundo periodo de sesiones del Comité Preparatorio se inauguró en Ginebra el 10 de abril de 1947 y terminó el 30 de octubre del mismo año, dividiéndose los trabajos en dos partes: 1) La terminación del Proyecto de Carta que sería presentado a fines de ese año a consideración de la Conferencia de Comercio y Empleo, y 2) la celebración de negociaciones tarifarias que fueron incorporadas al Acuerdo General de Aranceles y Comercio.

---

<sup>8</sup> Ibíd. Pág. 19.

En las discusiones de Ginebra se advirtió que no existía consenso para crear la Organización Internacional del Comercio. En razón de ello, se realizó un Acuerdo Provisorio, basado en el artículo XVII del Proyecto de la Carta de La Habana, que trataba de reducciones arancelarias y nuevas disposiciones relacionadas con la política comercial.

Surgió así el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio conocido por las siglas de su nombre en inglés: General Agreement of Tariffs and Trade (GATT). El Acta Final que autenticó el Acuerdo General y su Protocolo de la Aplicación Provisional se suscribió el 30 de octubre de 1947 en la Conferencia de Ginebra ya citada, entrando en vigor el 1º de enero de 1948.<sup>9</sup>

#### **1.1.4. Objeto de la Carta de La Habana y Breve Esquema de Material que Contenía.**

Para Félix Laviña, la Carta de La Habana constituía un verdadero reglamento del comercio internacional. El capítulo I fue dedicado a los propósitos y objetivos que eran los enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, especialmente el logro de niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social previsto en el artículo 55 de dicha carta.

Se destacaba que tales efectos asumían el compromiso en forma individual y colectiva a promover las medidas de carácter nacional e internacional destinadas a alcanzar objetivos tales como, entre otros: aumento de producción, consumo e intercambio de bienes y contribuir al equilibrio y a la expansión de la economía mundial; fomentar y ayudar al desarrollo industrial y el económico en general, especialmente en aquellos países cuyo desarrollo industrial está aún en sus comienzos y estimular la corriente internacional de capitales destinados a inversiones productivas; ampliar para todos los países condiciones de igualdad, el acceso a los mercados, a los productos y a los medios de producción necesarios para su prosperidad y desarrollo económicos; promover, sobre una base de reciprocidad y de ventajas mutuas, la reducción de los aranceles aduaneros y demás barreras comerciales, así como la eliminación del tratamiento discriminatorio en el comercio internacional; capacitar a los países, dándoles mayores oportunidades para el comercio y desarrollo económico, para que se abstengan de adoptar medidas que puedan dislocar el comercio mundial, reducir el empleo productivo o retardar el progreso económico y facilitar, mediante el estímulo de la comprensión mutua, de las consultas y de la cooperación, la solución de los problemas relativos al comercio internacional en lo concerniente al empleo, al desarrollo económico, a la política comercial, a las prácticas comerciales y a la política en materia de productos básicos.

El capítulo II hacía referencia a la importancia del empleo, en la producción y de la demanda en relación con el propósito de la Carta; comprendía, en consecuencia, un tema de carácter social que hace a la vida interior de los países, en procura del empleo

<sup>9</sup> FIGUEROA, Uldaricio. Organismos Internacionales, Edit. Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1990, Pág. 330.

total. Se reconocía que las medidas relativas al empleo deberían tener plenamente en cuenta los derechos de los trabajadores, estableciendo normas de trabajo equitativas en relación con la productividad y, por consiguiente en el mejoramiento de los salarios y de las condiciones de trabajo.

El capítulo III comprendía la regulación normativa del desarrollo económico y reconstrucción.

El capítulo IV llevaba el título “Política Comercial”; y fue la que en definitiva subsistió, como Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio.

El capítulo V relacionaba las prácticas comerciales restrictivas.

El capítulo VI regulaba los convenios intergubernamentales sobre productos básicos.

Para los efectos de la Carta por producto básico se entendió cualquier producto agrícola, forestal, pesquero o cualquier mineral en su forma natural, o bien después de haber sido elaborado en la forma habitualmente requerida para su venta en un volumen sustancial en el mercado internacional.

El capítulo VII estructuraba y delimitaba la Organización Internacional de Comercio, sus funciones, sus órganos, a saber: la Junta Ejecutiva, las Comisiones, el Director General y la Secretaría.

El capítulo VIII trataba la solución de controversias.

Su último capítulo, el IX, comprendía las disposiciones generales. Se destaca de este documento, la voluntad, que quedó en una generosa intención diplomática o de los negociadores que intervinieron en su redacción, de crear una nueva organización internacional del comercio que contemplara los intereses de todas las naciones sin discriminación, buscando un orden económico mundial basado en principios de solidaridad y justicia.<sup>10</sup>

## **1.2. Concepto y Características del Comercio Exterior.**

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

El comercio presenta, desde luego, dos aspectos o facetas esenciales, a las cuales debe atenderse para lograr tener una idea muy clara de esta fundamental actividad social: el aspecto económico y el aspecto jurídico. Desde el punto de vista económico se ha considerado al comercio como: el conjunto de operaciones de intercambio de bienes y servicios que se requieren para la satisfacción de las necesidades de la sociedad en general, y de los seres humanos en particular.

Desde el punto de vista jurídico, el comercio se conceptúa como: la actividad por medio de la cual las personas realizan actos de intercambio de bienes y servicios con el

---

<sup>10</sup> Ibíd. Pág. 335.

propósito de lucro, y de cuyas actividades se generan derechos y obligaciones que son legalmente exigibles.

Según Jorge Moreno Castellanos, la palabra comercio (del latín *commercium*, *decum*, con y *merx-cis*, mercancía, es decir, con – mercancías) se refiere a una actividad que persigue un fin de lucro consistente en el intercambio de bienes o servicios entre productores y consumidores y que facilita la circulación de la riqueza. El concepto de comercio desde el punto de vista económico, se caracteriza por la actividad de intermediación entre productores y consumidores, con la finalidad de obtener un lucro. En términos jurídicos, a esta característica se incluye además, la actividad de las empresas, de la industria, los títulos de crédito, las patentes, las marcas y todo aquello que el legislador haya querido reputar como tal y sea plasmado en el derecho positivo.

Por otra parte, los actos de comercio denotan la expresión de la voluntad humana susceptible de producir efectos jurídicos dentro del ámbito de la realidad, reservada a la reglamentación de la legislación mercantil. El artículo 75 del Código de Comercio numeran los actos que se reputan de comercio.<sup>11</sup>

Cuando esas operaciones o intercambios de bienes o servicios se realizan entre personas, empresas o entidades ubicadas en diferentes países se origina la actividad que se conoce con el nombre de comercio internacional. El comercio, ya sea doméstico o interno, así como el internacional poseen en términos generales los mismos atributos y características fundamentales. Los términos comercio internacional y comercio exterior se utilizan frecuente como sinónimos. Sin embargo en su más estricta significación, poseen una diferencia fundamental: por comercio internacional debe entenderse a la actividad en su conjunto, es decir, a la serie de lineamientos, requerimientos, directrices y normas que regulan la actividad misma, independiente, de la nación o naciones involucradas en ella. En cambio, el vocablo comercio exterior se aplica a la relación económica y jurídica que se da en un lugar y momento determinado entre dos o más naciones, específicamente señaladas.

### 1.2.1. La Teoría Clásica.

Los economistas clásicos sostuvieron que se requiere muy poco, aparte de condiciones de paz, bajos impuestos y una tolerable administración de justicia, para que un país se desarrolle desde un estado de barbarie hasta el grado más alto de opulencia.

Siguiendo el punto de vista del maestro Salvador Mercado, la titulada teoría clásica del comercio internacional, vulgarmente llamada “teoría inglesa”, que como sistema se remonta a David Ricardo, si bien ya anteriormente se habían establecido, en especial por D. Hume, A. Smith y otros, casi todos sus elementos parciales, constituye, hasta el presente, el único sistema completo de teoría de comercio internacional. Esta teoría, que vamos a explicar a continuación, se caracteriza, de una parte, por la teoría de los costes comparativos y de otra por el mecanismo de precio-cambio-circulación que

---

<sup>11</sup> MORENO Castellanos Jorge, Comercio Exterior Sin Barreras, Edit. Isef, México, 2002, Pág. 252.

domina las relaciones de los sistemas monetarios nacionales, produce el equilibrio automático de la balanza de pagos y es el que en los textos ingleses se designa, simplemente como "el mecanismo". Esta teoría domina todavía hoy entre los teóricos ingleses y entre los economistas teóricos de los Estados Unidos. En el continente europeo esta teoría no consiguió nunca una aceptación general ni en Francia ni en Alemania aunque sí algo en Italia; ha sido objeto de innumerables críticas, pero ningún crítico ha logrado sustituirla por algo mejor.

De acuerdo con esta teoría, los países deben aprovechar sus recursos naturales y especializarse en la producción de artículos que gocen de ventajas comparativas. Estas naciones deben exportar a fin de poder importar de otras naciones bienes producidos en mejores condiciones. De esta manera, se establece una división internacional del trabajo benéfica para todos los países, debido a que tendría como resultado un ingreso mundial más elevado y cada vez mejor distribuido entre todas las naciones.<sup>12</sup>

Los clásicos parten del hecho indiscutible de que en el comercio internacional, como en cualquier sector de la economía, son precisamente los sujetos económicos los que compran y venden, pagan y cobran, conceden y reciben préstamos o, en resumidas cuentas los que efectúan actos económicos, es decir, los que, en conjunto, constituyen el comercio internacional. No efectúan el comercio Alemania e Inglaterra, sino las personas o las entidades establecidas en ambos países. ¿Cuál es, pues, el fenómeno económico que justifica la formulación de una teoría propia para el comercio internacional? El mero hecho de que sea atravesada una frontera política, de que las personas interesadas pertenezcan a distintos Estados, de que hablen, quizás, distintas lenguas, no puede tener trascendencia económica, ni puede servirnos, en ningún caso, de criterio para establecer los límites de aplicación de una teoría económica.

### **1.2.2. Objetiones Contra el Concepto Clásico**

Una de las primeras objeciones, que no carece de fundamento, es aquella que dice que tan sólo se trata de una diferencia gradual; de una parte, no puede decirse en absoluto que los factores de la producción, en el interior de un país, tengan plena libertad de movimientos, y de otra, en las relaciones internacionales existen también importantes traslaciones de los factores de producción. Basta tener presentes las grandes migraciones y los movimientos internacionales de capitales.

Continuando con las ideas de Maestro Gottfried, podemos decir que los clásicos y sus sucesores prestaron poca importancia a los movimientos internacionales de los factores de producción y a su importancia para el desarrollo económico del mundo, y si bien podríamos referirnos, con Nicholson a una idea perdida desde Adam Smith, nunca podríamos hablar, en cambio, de un error teórico. Si al progresar la economía aumentase la movilidad internacional del trabajo y del capital entonces y precisamente en opinión de los mismos clásicos, como desaparecería su objeto, perdería su importancia la teoría

---

<sup>12</sup> GOTTFRIED, Haberler, El Comercio Internacional, Edit. Labor, S.A., Madrid, 1986, Pág. 1.

autónoma del comercio internacional, ya que no habría ninguna diferencia económica entre comercio interior y comercio exterior.

Por lo demás, cuando se habla de la vinculación nacional del capital tampoco hay que suponer que en el interior de un país el capital fijo se pueda retirar sin dificultad de una rama de producción para invertirlo en otra. Hay que tener también en cuenta que el transporte de bienes de capital, dentro de un país, a veces puede resultar más difícil y más costoso que el transporte de un país a otro. Cuando se habla de movilidad internacional o de vinculación nacional del capital, no se hace referencia a bienes determinados, como máquinas, materiales de construcción, artículos semimanufacturados, edificios, etc., sino al capital líquido, a dinero, a disposición de capital. No es éste lugar de ocuparnos de la teoría del capital; sin embargo, para comprender nuestro objeto, bastará decir que el fenómeno que determina la completa movilidad y el equilibrio del capital es la equiparación del tipo de interés.<sup>13</sup>

No son, pues, los altos gastos de transporte, sino muy otras las circunstancias que impiden la movilidad internacional del capital: entre ellas, deficientes garantías jurídicas, inseguridad política, desconocimiento de las posibilidades de inversión en un país extranjero, deficiente organización bancaria, oscilaciones de la moneda extranjera, desconfianza hacia todo lo extranjero, etc. Hay pocos Estados sin restricciones legislativas o administrativas de inmigración, que vienen a aumentar los naturales obstáculos, como la ignorancia del idioma extranjero, los gastos de traslado, la falta de decisión, etc. La guerra mundial y la inflación han determinado, también, en este orden de cosas, un lamentable retroceso. Así lo demuestran claramente las enormes diferencias del tipo de interés que existen entre los distintos países y que no tienden a desaparecer. Una de las causas principales es la desconfianza de los capitalistas es la estabilidad política y el temor a crisis monetarias en los países deudores necesitados de capital.

### 1.2.3. La Teoría del Comercio Internacional.

En los últimos años se han publicado en Alemania algunas contribuciones al estudio crítico de la teoría del Comercio Internacional, las cuales con razonamientos teóricos critican la teoría clásica pretendan demostrar sus inexactitudes y sus contradicciones y, después de una depuración crítica, tratan de llegar a distintas concreciones del concepto, sirviéndose de un determinado método filosófico o criterio lógico.

Para Salvador Mercado, E. Melchinger por ejemplo (a base de la filosofía de Hans Driesch y de Ernst Cassirer), llega a la conclusión de que la diferencia entre las monedas y más concretamente, la diversidad de las unidades de cuenta con que se expresan los precios del sistema de relaciones cuantitativas (de los precios) es lo que distingue el tráfico económico internacional del tráfico interior. Mientras que la teoría económica general opera con un sistema simple de relaciones cuantitativas, la teoría económica

---

<sup>13</sup> Ibíd. Pág. 9.

internacional ha de tener en cuenta tanto un sistema más complejo de relación de cantidades como un concepto más complejo del precio. Y esto por que son dos sistemas de relación de cantidades los que determinan las relaciones de cambio de las dos clases de moneda para formar la cotización, mientras que en el interior de un país las cantidades económicas son relacionadas por una sola unidad de cuenta. Los límites entre lo nacional y lo extranjero coinciden en la actualidad, generalmente, con la frontera geográfica: el comercio exterior es, pues, el comercio entre Estados independientes. Pero no siempre es así; el concepto económico de nación puede extenderse más allá de la frontera, por ejemplo el estadista alemán puede considerar y tratar al comercio con Austria como comercio nacional o, como a veces ocurre, el comercio entre regiones de un Estado puede considerarse por los habitantes de las respectivas regiones como comercio exterior, lo cual hace comprender los intentos de proteger la región en cuestión de la competencia forastera mediante aranceles interregionales y otras medidas.

Es evidente que esta división entre nacional y extranjero, entre comercio interior y exterior hecha por el político nada tiene que ver con los intentos de los teóricos para delimitar esos conceptos, puesto que las circunstancias que los teóricos tienen en cuenta, para el político son diferentes o pueden serlo. Para el ciudadano alemán y español el comercio entre Alemania y España es comercio exterior sin consideración alguna de si el capital y el trabajo entre ambos países pueden o no tener libertad de movimiento; y sería también considerado comercio exterior aunque existiera entre ambos países una comunidad monetaria. Todas esas unidades orgánicas que para el político constituyen la unidad económica nacional son mas bien una consecuencia que un motivo para la distinción entre nacional y extranjero.

La unidad económica nacional constituye en todo caso un concepto confuso e impreciso. Por economía nacional se puede entender una economía que esté dirigida por un órgano central, por ejemplo, la economía en la Rusia bolchevique (economía colectivista); o se entiende por ello un concepto que encierra el conjunto de economías individuales más o menos unidas (economía individual, economía de trueque, economía de tráfico). En este sentido se emplea corrientemente esta palabra cuando se habla de economía nacional alemana, española, etc. Pero claro está que de la misma forma puede hablarse de economía nacional europea. En todo caso no existe en ello más que una diferencia gradual, puesto que existe una relación, una mutua dependencia, entre las economías de los diferentes pueblos. De igual manera puede hablarse también de la unidad de la economía mundial, porque también aquí hay una mutua dependencia, aunque menos pronunciada. La discusión acerca de la verdadera esencia de la economía nacional o de la economía mundial, como problema teórico, es perfectamente absurda.<sup>14</sup>

### 1.3. Objeto de Estudio del Comercio Exterior.

---

<sup>14</sup> MERCADO, Salvador, Comercio Internacional, 3ra Ed., Edit. Limusa, S.A., II Tomos, México, 1971, Pág. 13.

El comercio exterior es una variable de todo sistema económico que trata de la inserción de un país, en este caso México, como vendedor y comprador de bienes y servicios en los mercados externos. De esta inserción surge la balanza de comercial, registro contable que da cuenta anual de las importaciones y exportaciones de objetos transportables, generalmente físicos, que se registran en las aduanas.

A esta visión mercantilista, vigente hasta hace algunos años, se suma el comercio de servicios, intangibles, que vinculados a los intercambios entre varios países comienza a tener una presencia fundamental, presencia que se registra en la columna de servicios de la balanza de pagos.

Mercancías y servicios son en la actualidad los “objetos” de comercialización entre los países.

### **1.3.1. Las Importaciones.**

La importación es la operación mediante la cual se somete una mercancía extranjera a la regulación y fiscalización tributaria, para poderla después libremente destinar a una función económica de uso, producción o consumo.

Esta operación puede recaer en distintos tipos de objetos transportables y se materializa al momento de pasar la línea aduanera (territorio aduanero) e introducirla al consumo en el interior del país.

Según su destino o función, se distinguen las importaciones definitivas y las temporales, conocidas también como de “perfeccionamiento industrial” o de régimen arancelario suspensivo”.<sup>15</sup>

En el derecho económico mexicano, las importaciones están reguladas por los siguientes cuerpos normativos: Ley Aduanera y su Reglamento, la Tarifa del Impuesto General de Importación, la Ley de Comercio Exterior, Decretos y demás Acuerdos particulares.

A continuación haremos una breve distinción entre la naturaleza de los dos tipos de importaciones que existen.

**Importación Definitiva:** Es la entrada al país de mercancías de procedencia extranjera para permanecer en territorio nacional por tiempo ilimitado, se sujetan al pago de impuestos de importación respectivos, así como al cumplimiento de las obligaciones en materia de restricciones o regulaciones no arancelarias y de las formalidades para su despacho aduanero.

**Importación Temporal:** Consiste en la entrada al país de mercancías para permanecer en él por tiempo limitado y con una finalidad específica, siempre que retornen al extranjero en el mismo estado. Existen distintos plazos fijados para las importaciones temporales y tenemos que son, hasta por un mes, seis meses, un año, por el plazo que dure su calidad migratoria y hasta por veinte años. Los anteriores plazos son fijados de acuerdo a la naturaleza del objeto a importar.

---

<sup>15</sup> MIUR, Santiago, Tratado de Derecho Comunitario Europeo, Ed. Civitas, Madrid, 1986, Pág. 35.

### **1.3.2. Las Exportaciones.**

Para el Maestro Jorge Witker, la exportación es el envío de mercaderías nacionales o nacionalizadas para su uso o consumo en el exterior. Jurídicamente, ello significa una venta más allá de las fronteras políticas del país.

En teoría, la exportación está vinculada a tres criterios:

- a) Al transporte, como simple acto material;
- b) Al envío, como generador de relaciones jurídicas y fiscales de una operación comercial;
- c) A la venta, esto es, motivación del envío limitándola que toda exportación se haga por un precio o contraprestación en divisas.

La exportación en general recae sobre bienes y servicios, como tecnologías, planos y diseños, y en general, la propiedad intelectual, es un rubro que adquiere tanta o más importancia que las mercancías u objetos físicos transportables.<sup>16</sup>

El auge exportador mexicano, especialmente en los últimos años, ha exigido una actualización jurídica que describiremos enseguida. Esta normatividad comprende la Ley aduanera y su Reglamento, la Tarifa del Impuesto General de Exportación (TIGIE), la Ley de Comercio Exterior y disposiciones administrativas diversas que apoyan y fomentan la actividad exportadora.

### **1.3.3. El Marco Jurídico fronterizo en Materia de Comercio Exterior.**

El presente tema está referido al conjunto de disposiciones jurídicas que regulan la operación en materia de comercio exterior que se aplica a la denominada región fronteriza y franja fronteriza norte del país.

Un amplio marco jurídico regula en México la operación de la región fronteriza y franja fronteriza norte del país, mismo que inicia con las disposiciones contenidas en la Ley Aduanera y su Reglamento, así como una serie de decretos y reglas que se citan a continuación:

- a) Decreto por el que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país para la industria, construcción, pesca y talleres de reparación y mantenimiento ubicados en la región fronteriza (D.O.F. 24 de diciembre de 1993).
- b) Decreto por el que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país, para el comercio, restaurantes, hoteles y

---

<sup>16</sup> WITKER, Jorge, Comercio Exterior de México, Marco Jurídico y Operativo, 1 Ed., Edit. Mc graw-hill, México, 1996, Pág. 19.

- ciertos servicios, ubicados en la región fronteriza (D.O.F. 24 de diciembre de 1993).
- c) Decreto por el que se crea la Comisión Mixta para la Promoción de la Industria y del Comercio en la franja fronteriza norte y zonas libres del país, así como el municipio fronterizo de Cananea, Sonora y establece su organización y funciones.
  - d) Resolución que establece para 1995 reglas fiscales de carácter general relacionadas con el comercio exterior (disposiciones conducentes en el D.O.F. de 31 de marzo de 1995).

En principio, es conveniente decir que en la Ley Aduanera se establece que la Secretaría Comercio y Fomento Industrial (ahora Secretaría de Economía), previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, determinará por medio de disposiciones de carácter general, las mercancías que estarán total o parcialmente desgravadas de los impuestos al comercio exterior en las zonas libres o en las franjas fronterizas. La propia Secretaría de Economía determinará las mercancías cuya importación o exportación a dichas zonas quedará restringida o prohibida, así como aquellas mercancías cuya importación a tales áreas estará sujeta a cuotas compensatorias.

Así mismo, las bebidas alcohólicas, la cerveza, el tabaco labrado en cigarrillos o puros y los caballos de carrera que se importen a las zonas libres o franjas fronterizas causarán los impuestos a la importación sin reducción alguna.

Por otro lado, las mercancías de procedencia extranjera importadas a una zona libre o franja fronteriza, podrán introducirse al resto del territorio nacional mediante la presentación del pedimento, cubriendo las contribuciones y, en su caso las cuotas compensatorias, siempre que se cumpla con las medidas de control que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general.

En relación con este tema, es oportuno mencionar que no causan impuestos al comercio exterior las importaciones de mercancías que realicen los habitantes de poblaciones fronterizas para su consumo, dentro de una franja de veinte kilómetros paralela a la línea divisoria internacional. Dichas mercancías no podrán introducirse al resto del territorio nacional sin que previamente se efectúe el pago de los impuestos a la importación y se cumpla con las obligaciones correspondientes en materia de restricciones o regulaciones no arancelarias.

Para poder comprender cabalmente la aplicación al régimen jurídico fronterizo en materia de comercio exterior que aquí se comenta, es necesario definir que sobre el particular existe actualmente.

Según Jorge Witker, con motivo de la implantación en 1994 del Tratado del Libre Comercio de América del Norte, la autoridad determinó diseñar un esquema arancelario de transición para lo que anteriormente se conocía como zonas libres y que ahora se identifican como zona fronteriza. Este esquema arancelario de transición pretende que tal región se incorpore gradualmente, en términos de impuestos al comercio exterior, al sistema comercial que se aplica al resto del país.

Es así que se consideró conveniente replantear el esquema de zonas libres y franjas fronterizas para crear el de región fronteriza y franja fronteriza norte.<sup>17</sup>

De acuerdo a lo anterior se considera región fronteriza para los efectos citados a los estados de Baja California, Baja California Sur, Quintana Roo, parcial del estado de Sonora, parcial del estado de Oaxaca, la franja fronteriza sur, colindante con Guatemala y la franja fronteriza norte del país.

Las franjas fronterizas norte y sur del país se consideran comprendidas en un territorio de 20 Km. paralelo a la línea divisoria internacional correspondiente.

A través de este esquema arancelario de transición se determinan aquellos productos (incluyendo maquinaria, equipo, materias primas e insumos) estarán totalmente desgravados o que pagarán 5% por su importación, considerando plazos de desgravación y países de origen para poder aplicar las dos tasas del impuesto señaladas.

Cabe mencionar que para gozas de este esquema arancelario las empresas que deseen importar los productos señalados deberán estar ubicados en la región fronteriza y obtener registro ante la Secretaría de Economía.

Las mercancías que se importen al amparo de este esquema deberán cumplir con las medidas de regulación y restricción no arancelarias y demás contribuciones o requisitos que establezcan las disposiciones legales sobre la materia.

Por otra parte, debe apuntarse que quienes efectúan reexpediciones (enviar al resto del territorio nacional mercancías importadas originalmente a la franja fronteriza norte y región fronteriza), deberán presentar ante la aduana un pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría de Hacienda, que deberá ir acompañado con una copia del pedimento mediante el cual se efectuó la importación a la región fronteriza así como los documentos que comprueben el cumplimiento las obligaciones en materia de restricciones o regulaciones no arancelarias.

Cabe agregar por último, que la Comisión Mixta para la Promoción de la Industria del Comercio en la Franja Fronteriza Norte y Zonas Libres del País deberá proponer el establecimiento de políticas, criterios y lineamientos en la materia, incluyendo medidas de carácter arancelario así como la promoción de medidas adicionales de desregulación y simplificación administrativa que permitan elevar la competitividad de las empresas en dichas áreas geográficas del país.

#### **1.3.4. El Sistema de Defensa Contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional.**

La apertura comercial iniciada con el ingreso de México al GATT en 1987 trajo como consecuencia la irrupción masiva de mercancías de origen y procedencia extranjera al mercado doméstico, no siempre bajo condiciones leales de comercio.

El derecho del comercio internacional contempla para las prácticas desleales mercantiles (dumping y subvenciones) mecanismos específicos para sancionarlas,

---

<sup>17</sup> Ibíd. Pág.13.

aunque impide políticas de cierre de fronteras o prohibición a los importadores de productos, comercializados a precios discriminados o subvencionados.

México ha debido implantar su sistema jurídico al respecto basado en los tratados multilaterales y regionales, siendo el primer país latinoamericano impulsor de estas disciplinas, extrañas a las políticas proteccionistas de las décadas pasadas.

Las prácticas desleales reguladas por dicho marco normativo son: el dumping y las subvenciones.

El dumping es una práctica desleal que ejecutan las empresas, consistente en introducir mercancías originarias o procedentes de su país en el mercado de otro a un precio inferior a su valor normal, (precio ex - work - fábrica) y que perjudica a los productores nacionales de artículos idénticos o similares.<sup>18</sup>

Para que se realice una práctica desleal de dumping, tres elementos deben concurrir simultáneamente:

- a) Discriminación de precios;
- b) Daño o amenaza de daño; y
- c) Relación causal.

En cuanto a la subvención o subsidio se refiere, estamos ante una práctica desleal efectuada por los gobiernos, consistente en apoyar a productores nacionales que exportan productos a mercados externos, a precios artificialmente competitivos que dañan a productores domésticos de bienes idénticos y similares.

Para demostrar o comprobar una práctica desleal de subvención se requiere la concurrencia simultánea de:

- a) Subvención o subsidio probado;
- b) Daño o amenaza de daño; y
- c) Relación causal.

Para enfrentar estas prácticas desleales mercantiles, México ha debido actualizar la Ley de Comercio Exterior, su Reglamento y suscribir los códigos antidumping y de subvenciones y derechos compensatorios de la Organización Mundial de Comercio, ex GATT.

### **1.3.5. La Aduana.**

La aduana como institución del comercio exterior tiene sus antecedentes más remotos en los pueblos o naciones de la antigüedad, la India, Egipto, Babilonia, Fenicia, Grecia, Arabia, España, son sólo algunos ejemplos de dónde la aduana surgió como una necesidad de control de comercio exterior, ya fuera para asegurar la observancia de las prohibiciones a la exportación y a la importación, ya fuera para ser efectiva la

---

<sup>18</sup> Ídem.

percepción de los tributos que gravan la entrada y salida de mercaderías, ya sea para asegurar la salud de los habitantes de su territorio, etc.

Existen diferentes corrientes que establecen la relación etimológica del vocablo "aduana". Sin embargo, existe una opinión generalizada en afirmar que su origen es arábigo. Algunos autores designan su origen en la palabra "divanum", la casa donde se recogen los derechos; posteriormente fue cambiado a "divana", "duana", y finalmente en "aduana". Otra corriente importante es la que señala que esta voz proviene del vocablo persa "divan", que significa el lugar de reunión de los administradores de finanzas y ha llegado hasta nosotros del árabe "diován"; luego pasó al italiano "dogana" y quedó en "aduana".<sup>19</sup>

La aduana doctrinalmente es definida como el organismo estatal encargado de intervenir en el tráfico internacional de mercancías vigilando y fiscalizando su paso a través de las fronteras del país, aplicando las normas legales y reglamentarias relativas a la importación, exportación y demás regiones aduaneras; formando las estadísticas de este tráfico determinando y percibiendo los tributos que lo afectan u otorgando las exenciones o franquicias que lo benefician, y cumpliendo con las demás funciones que la ley le encomienda.

La aduana es sumamente importante en la actividad del comercio internacional. Por ello resulta valioso enunciar las funciones básicas que la misma tiene: controla y fiscalizar el paso y el pago de la entrada y salida de las mercaderías del territorio aduanero. A su vez dichas funciones se pueden desdoblar y clasificar en las siguientes:

#### Funciones de la Aduana

Función	Detalle de la Función
1.- De recaudación	De los impuestos y derechos aduaneros. De las cuotas compensatorias
2.- De fiscalización	Del cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y NOM's Del uso de las mercancías en los regímenes aduaneros suspensivos de impuestos al comercio exterior
3.- De verificación	De los certificados de origen de mercancías Del valor en aduana de las mercancías Del cumplimiento de garantías
4.- De facilitación	De las operaciones de comercio exterior

<sup>19</sup> MORENO, Jorge. op. cit. Pág. 18.

	De los programas de fomento al comercio exterior
5.- De prevención	De las infracciones y delitos aduaneros Del tráfico de drogas y estupefacientes Del tráfico de desperdicios y residuos tóxicos
6.- De estadística	Del comercio exterior

En resumen, las actividades más importantes de la aduana las podemos clasificar en funciones: de fiscalización, de recaudación y de facilitación, las cuales se engloban el resto de las anteriores mencionadas.

### 1.3.6. Los Aranceles.

Son las cuotas o tasas que se establecen en forma de porcentajes o en términos específicos que determinan el pago de los impuestos al comercio exterior a pagar, aplicándose a un valor o un precio de un bien que le sirve de base y de donde resulta el impuesto a la importación o exportación.

Los aranceles son la política comercial más simple y clara de proteccionismo, pero en el mundo moderno muchas intervenciones gubernamentales en el comercio internacional adoptan otras formas tales como subsidios (subvenciones) a la exportación, cuotas de importación, restricciones voluntarias de exportación y exigencias de contenido nacional. El efecto más importante del establecimiento de un arancel es el desaliento de las importaciones. Esto se debe a que el arancel usualmente genera un mayor precio doméstico del bien importado, un menor consumo doméstico, una mayor producción doméstica y, por tanto un menos volumen de importaciones del bien. La imposición de un arancel tiene como consecuencia pérdidas reales en el bienestar del país debidas a las ineficiencias causadas en la producción y en el consumo. A ello se le conoce como costo de protección de un arancel.

Existen dos tipos distintos de aranceles, uno es el arancel ad valorem y otro que es el arancel consolidado.

El arancel ad valorem es también conocido como tasa o cuota, ya que se reflejan en porcentajes, es la cantidad que debe cubrirse de acuerdo con el porcentaje del valor de la mercancía. En nuestro país la Ley del Impuesto General de Importación y de Exportación, a partir del 1º de abril de 2002 establece las cuotas aplicables a la importación y exportación de las mercancías.

Los aranceles consolidados constituyen un límite máximo que no se puede superar frente a ningún exportar signatario del GATT y que representa un compromiso universal de apertura de mercado garantizado por dicho acuerdo, excepto tratándose de

casos muy especiales, como la existencia de graves perjuicios en la balanza de pagos o en la industria por un aumento repentino de las importaciones.<sup>20</sup>

### 1.3.7. La Balanza de Pagos.

La balanza de pagos de un país es un resumen de todas sus transacciones económicas con el resto del mundo durante un determinado año. Sus principales apartados son la cuenta corriente, la cuenta de capital y la cuenta de reservas oficiales (o pagos oficiales). Cada transacción se incorpora a la balanza de pagos con un crédito o un débito. Una transacción – crédito es la que conduce al recibo de un pago por parte de extranjeros. Una transacción – débito conduce a un pago a extranjeros. En la primera nos deben un pago y en la segunda debemos un pago.

La balanza de pagos sirve como radiografía de un país para conocer la situación económica del ejercicio que se trate y tomar las medidas económicas y políticas permanentes para el desarrollo del país. La utilidad de la balanza de pagos radica en la importancia que tiene para un país conocer los efectos del doble juego de las importaciones y las exportaciones de bienes y servicios, en donde adquieren su verdadera relevancia también los préstamos exteriores, las inversiones directas; así como por su contribución al desarrollo económico, más que por sus efectos sobre el equilibrio o el desequilibrio financiero del país frente al exterior.

Haciendo un breve análisis de las partes que integran la balanza de pagos podemos decir que la cuenta corriente tiene por objeto el comercio de bienes y servicios como primer punto y como segundo las transferencias unilaterales.

Las principales categorías de transacciones de servicios son los viajes y el transporte, los ingresos y pago sobre inversiones extranjeras y las transacciones militares. Las transferencias unilaterales se refieren a regalos o donaciones hechos por los particulares y el gobierno a los extranjeros y a regalos o donativos recibidos por extranjeros.

En lo que se refiere a la cuenta de capital ésta observa el cambio de los activos del país en el exterior y de los activos extranjeros en el país, diferentes de los activos de la reserva oficial, e incluye:

- a) Inversiones directas tales como la construcción de una fábrica extranjera;
- b) La compra o venta de títulos valores extranjeros, por ejemplo acciones, bonos y obligaciones del tesoro; y
- c) El cambio en las exigibilidades y los pasivos bancarios y no bancarios a extranjeros por parte del país por un año.

Por último, la cuenta de reservas oficiales verifica el cambio en los activos de la reserva oficial de un país y el de los activos oficiales extranjeros en el país durante un año. Los activos de la reserva oficial de un país incluyen:

---

<sup>20</sup> Ibíd. Pág. 16.

- a) Las tenencias de oro por parte de las autoridades monetarias;
- b) Los derechos especiales de giro;
- c) La posición de sus reservas en el Fondo Monetario Internacional; y
- d) Las tenencias de monedas extranjeras oficiales.<sup>21</sup>

### 1.3.8. Los Certificados.

El documento con base en el cual el importador debe acreditar el origen de las mercancías se denomina certificado de origen o certificado de país de origen. El país de origen de las mercancías se determinará de conformidad con las reglas de país de origen que establezca la Secretaría de Economía o, en su caso, conforme a las reglas establecidas en los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte y deberá anexarse al pedimento de exportación. Existen dos tipos de certificaciones de origen:

- a) Para que se conceda al importador la aplicación de preferencias arancelarias, cupos, marcado de país de origen y otras medidas que al efecto se establezcan (certificado de origen)
- b) Para efectos de la no aplicación de una cuota compensatoria (certificado de país de origen).

El origen de una mercancía podrá ser nacional si se considera un solo país, o regional, si se considera a más de un país. Las reglas de origen deberán presentarse previamente a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior y publicarse en el D.O.F.

Existen varios casos en que los importadores no están obligados a presentar un certificado de origen, por ejemplo:

- a) Tratándose de la importación de mercancías cuyo valor no exceda al equivalente en moneda nacional o, en otras divisas, a 1,000 dólares de los EUA
- b) En el caso de la importación de muestras y muestrarios que, por sus condiciones, carecen de valor comercial.
- c) Tratándose de exenciones o franquicias en términos de la Ley Aduanera
- d) Cuando se introduzcan mercancías a territorio nacional bajo el régimen de importación temporal; de elaboración transformación o reparación en recinto fiscalizado, y tiendas libres de impuesto (duty free)
- e) Tratándose de las mercancías que no estén sujetas al pago de cuotas compensatorias
- f) Cuando sean mercancías exportadas definitivamente que retornen al país en términos de la ley aduanera
- g) En el caso de retorno de mercancías exportadas temporalmente conforme a la Ley Aduanera.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> RANGEL Medina David, Derecho de la Propiedad Industrial e Intelectual. UNAM, México, 1992, Pág. 9.

<sup>22</sup> MORENO, J. op. cit. Pág. 16.

### **1.3.9. Las Cuotas Compensatorias.**

Son consideradas como aprovechamientos en términos del artículo 3º del Código Fiscal de la Federación y pueden ser definitivas o provisionales. Son determinadas mediante un procedimiento de investigación de prácticas desleales de comercio internacional, esto es, la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios (dumping) u objeto de subvenciones (subsidios) en su país de origen o procedencia, que causen o amenacen causar daño a la producción nacional.

Las personas físicas o morales que importen mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional están obligadas a pagar una cuota compensatoria con la finalidad de equilibrar el precio de dichas mercancías con las nacionales al momento de competir dentro del mercado nacional.

Corresponde a la Secretaría de Economía, determinar, cuando proceda, las cuotas compensatorias, las que podrán ser equivalentes, en el caso de discriminación de precios, a la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación y, en el caso de subvenciones, al monto del beneficio. Las disposiciones legales que se apliquen a la cuota compensatoria en lo relativo a su causación y pago serán las mismas que rijan para el caso de las contribuciones, a menos que en algún otro instrumento legal se establezcan expresamente otras. Las cuotas compensatorias definitivas estarán en vigor durante el tiempo y en la medida necesaria para contrarrestar la práctica desleal que esté causando daño o amenaza de daño a la producción nacional.

### **1.3.10. Los Cupos.**

El artículo 23 de la Ley de Comercio Exterior establece que se entiende por cupo de exportación o importación el monto de una mercancía que podrá ser importado o exportado mediante un certificado de cupo. La fracción II del artículo 15 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior dispone que, para efectos del mismo, certificado de cupo es el instrumento expedido por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para signar un cupo máximo o arancel – cupo a la exportación o importación.

Los cupos o contingentes de importación significan la limitación de la cantidad o valor de las importaciones de una mercancía, por lo general durante un período de tiempo dado. Un contingente no es sino la cantidad declarada que se permitirá importar al país, a diferencia de los aranceles que restringen el comercio para aumentar el precio de los productos extranjeros, pero que permiten la entrada de un volumen ilimitado de importaciones a condición de que se pague el derecho; los contingentes de importación prohíben todo comercio que sobrepase una determinada cantidad. Son una medida restrictiva directa y cuantitativa; un término medio entre la libertad de comercio y su prohibición total<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> ELLSWORTH, P.T. Comercio Internacional. Tercera Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, Pág. 331

Los cupos máximos: se reflejan en una cantidad o unidad de medida máxima que se puede importar o exportar dentro de un período, el cual generalmente es de un año. Cupo dentro de un arancel – cupo. Se refleja en una cantidad máxima que se puede importar con un determinado nivel arancelario; es decir, cierta cantidad de mercancía se importa pagando un determinado arancel o exenta del mismo (mercancía dentro del cupo) y, cuando la mercancía de que se trate se importa en exceso de dicha cantidad, se estará obligado al pago de un arancel mayor (arancel general).

La administración de los cupos podrá hacerse mediante la utilización de permisos previos. La Secretaría de Economía especificará en el D.O.F. la cantidad, volumen o valor total del cupo, los requisitos para la presentación de solicitudes, la vigencia del permiso correspondiente y el procedimiento para su asignación entre los exportadores o importadores interesados. La determinación, las modificaciones y los procedimientos de asignación de cupos deberán someterse previamente a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior.<sup>24</sup>

### **1.3.11. La Desgravación Arancelaria.**

Generalmente encontramos en los Tratados comerciales cláusulas de desgravación arancelaria que condensan la idea central del Tratado, ya que se refiere al pacto para no incrementar los aranceles existentes y para no adoptar ninguno nuevo sobre bienes originarios. Igualmente, se pacta la eliminación progresiva de los aranceles sobre los bienes originarios según lo establezcan los anexos de listados arancelarios que cada una de las partes o países convengan, previéndose diversas categorías de desgravación arancelaria de bienes. En las listas aparecen, junto a la columna de la fracción arancelaria y la tasa general, los códigos de desgravación para cada uno de los productos; en dichas columnas se especifican las categorías de desgravación mediante un código que corresponderá a cada producto originario.<sup>25</sup>

### **1.3.12. Los Impuestos al Comercio Exterior.**

Son las contribuciones que percibe el Estado por la importación o exportación de mercancías de territorio nacional. La causación de estos impuestos indirectos ha tratado de justificarse de muy diversas formas: el Estado realiza un acto de soberanía, asegura el tránsito de las 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.

---

<sup>24</sup> MORENO, J. op. cit. Pág. 16.

<sup>25</sup> Ídem.

Se puede señalar que el propósito esencial de los tributos al comercio exterior no es fiscal; su aspecto principal es económico, social y de salud pública<sup>26</sup>.

También desde tiempos remotos, los pueblos y naciones cobraron tributos con motivo de la entrada o salida de mercaderías del ámbito que constituía su territorio. Originalmente ello pudo responder tanto a la finalidad de obtener un acatamiento o reconocimiento a la autoridad o soberanía como a la necesidad de allegar recursos a sus arcas. Posteriormente con el advenimiento del Estado moderno, el establecimiento de tributos aduaneros fue la expresión de una política económica determinada en la cual el arancel aduanero constituiría un instrumento sumamente eficaz.

Se puede definir a los impuestos aduaneros como contribuciones o de manera más técnica como una prestación pecuniaria que deben pagar las personas físicas o morales que hacen pasar mercancías a través de las fronteras, costas o límites de un país determinado, sean nacionales, nacionalizadas o extranjeras, destinadas a ser consumidas, respectivamente, dentro del territorio nacional o fuera de dicho territorio<sup>27</sup>.

Los elementos del impuesto al comercio exterior son los siguientes:

- a) El sujeto activo. Es el Estado que impone la obligación tributaria aduanera y exige el cumplimiento de la misma, percibiendo la contribución.
- b) El sujeto pasivo. Es la persona física o moral que jurídicamente debe pagar el crédito tributario por haberse colocado dentro de los supuestos de la norma aduanera. La Federación, el Distrito Federal, los estados, los municipios, las unidades de la administración pública paraestatal, las instituciones de beneficencia privada y las cooperativas también pueden tener la categoría de sujetos pasivos.
- c) El objeto del impuesto. Es la importación y exportación de mercancías; se requiere que éstas sean destinadas a algún de los regímenes aduaneros que establezca la ley y se encuentren sujetos al pago de los impuestos al comercio exterior
- d) Hecho generador. El acto de introducir mercancías o la extracción de las mismas al o del país, de acuerdo con el régimen aduanero a que se sujete la mercancía. El artículo 56 de la Ley Aduanera establece el momento en que nace la obligación tributaria o el hecho generador del impuesto a la importación o exportación.

### 1.3.13. Las Normas Oficiales Mexicanas o NOM.

De acuerdo con la Ley sobre Metrología y Normalización en su artículo 3º fracción XI, una norma de este tipo es la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, conforme a las finalidades señaladas, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones

<sup>26</sup> RAMÍREZ Gutiérrez, Othón. Diccionario Jurídico Mexicano, T I – O, Octava Edición, UNAM – Editorial Porrúa, México, 1995 Pág. 1639

<sup>27</sup> BERNAL, Polo, Tratado sobre Derecho Aduanero. Código Aduanero, Edit. Fondo Editorial COPARMEX, México, 1978, Pág. 3891

aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación.

Consideramos que las Normas Oficiales Mexicanas para efectos aduaneros son formalmente regulaciones y restricciones no arancelarias, ya que el título IV "Aranceles y Medidas de Regulación y Restricción No Arancelarias del Comercio Exterior" contenido en la Ley de Comercio Exterior, las considera como tales al incluirlas dentro de dicho título, y materialmente también son regulaciones y restricciones por el fin que persiguen. Lo anterior nos lleva a concluir que las regulaciones y restricciones no arancelarias son el género y las Normas Oficiales Mexicanas son una especie de aquellas, por lo que algunos instrumentos jurídicos como la Ley Aduanera y la propia Ley de Comercio Exterior hacen referencia expresa a las regulaciones y restricciones no arancelarias, así como a las Normas Oficiales Mexicanas.

De acuerdo con el artículo 40 de la Ley de Metrología, las NOM's tienen que señalar qué características y especificaciones deben reunir los productos y procesos cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal o vegetal, el medio ambiente general y laboral o para la preservación de recursos naturales. Así mismo, deben señalarse las características y especificaciones de los productos utilizados como materias primas, partes o materiales para la fabricación o ensamble de productos finales sujetos al cumplimiento de Normas Oficiales Mexicanas, siempre que para cumplir las especificaciones de éstos sean indispensables las de dichas materias primas, partes o materiales.

Las normas también aplican para características y especificaciones relacionadas con los instrumentos para medir, los patrones de medida y sus métodos de medición, verificación, calibración y trazabilidad; así como para procedimientos de envase y embalaje de los productos que puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud de las mismas o el medio ambiente. También aplican para los criterios y procedimientos que permitan proteger y promover el mejoramiento del medio ambiente y los ecosistemas, así como la preservación de los recursos naturales para establecer criterios y procedimientos que permitan proteger y promover la salud de las personas, animales o vegetales.<sup>28</sup>

#### **1.3.14. La Propiedad Intelectual.**

Los derechos de propiedad intelectual tienen relevancia en el comercio internacional, ya que constituyen la seguridad y confianza que aporta un país a los propietarios de las marcas, los nombres comerciales, las denominaciones de origen y los anuncios o avisos comerciales relacionados con los bienes que ingresan al territorio nacional, ya que en la medida que estos se garantizan existe también confianza en las inversiones extranjeras para la producción de dichos bienes. Los derechos de propiedad

---

<sup>28</sup> MORENO, J. op. cit. p. 16.

intelectual involucran dos aspectos: el derecho de propiedad industrial y el derecho autoral. El primero es considerado como el privilegio de usar en forma exclusiva y temporal las creaciones y los signos distintivos de productos, establecimientos y servicios<sup>29</sup>. Se consideran dentro de éste:

- a) Las creaciones industriales nuevas, tales como las patentes de invención, los certificados de invención y los registros o modelos y dibujos industriales;
- b) Los signos distintivos, como las marcas, los nombres comerciales, las denominaciones de origen y los anuncios o avisos comerciales;
- c) La represión de la competencia desleal, que incluye los procedimientos judiciales y los mecanismos de solución de controversias en la materia; y
- d) Los conocimientos técnicos o know - how, así como las esferas de las distintas fases que conforman la tecnología en su sentido más alto y las de las variedades vegetales.

El derecho de autor, por su parte denota “al conjunto de prerrogativas que las leyes reconocen y confieren a los creadores de obras intelectuales externadas mediante la escritura, la imprenta, la palabra hablada, la música, el dibujo, la pintura, la escultura, el grabado, la fotocopia, el cinematógrafo, la radiodifusión, la televisión, el disco, el cassette, el video-cassette y por cualquier otro medio de comunicación”<sup>30</sup>.

### 1.3.15. Los Términos Internacionales de Comercio (INCOTERMS).

La práctica comercial internacional (lex mercatoria) y la Cámara de Comercio Internacional han establecido una serie de términos comerciales internacionales que son utilizados por los importadores y exportadores del todo el mundo.

Estos términos hacen referencia a las condiciones de entrega de las mercancías en un contrato de compraventa, de distribución, de trueque o similar. Si las partes tuvieran que negociar estas condiciones en cada contrato la perdida de tiempo sería enorme.

La Cámara de Comercio Internacional actualiza periódicamente estos términos comerciales internacionales (INCOTERMS). La versión en vigor actualmente data del año de 1990.

Las condiciones de entrega de la mercancía se especifican añadiendo a estos términos el nombre de un punto geográfico, generalmente un puerto o depósito aduanero. En caso de ser necesario, el vendedor y el comprador pueden de común acuerdo modificar el significado habitual de un término comercial internacional. Estas modificaciones consistirán en aumentar o reducir las obligaciones de cada una de las partes.

A continuación exponemos el significado y la forma de utilizar los trece términos comerciales recogidos por la Cámara de Comercio Internacional en la edición de 1990 de los INCOTERMS.

---

<sup>29</sup> RANGEL D. op. cit. p. 19.

<sup>30</sup> ORTIZ Half y Vásquez Pando, Aspectos Jurídicos del TLCAN, Edit. SELA, México, 1965, Pág. 108.

## **EXW (Ex Works)**

El término de Ex Works implica para el vendedor la obligación de entregar las mercancías en sus propias dependencias (fábrica, almacenes, etcétera). Su compromiso consiste solamente en poner las mercancías a disposición del comprador, sin que tenga ni siquiera que cargarlas en el camión. El comprador debe correr con todos los gastos y los riesgos desde el momento en que toma posesión de las mercancías.

El vendedor debe entregar las mercancías en la forma y con el embalaje especificado en el contrato, listas para ser cargadas. Corre de cuenta del comprador la obtención de los permisos de exportación que puedan ser necesarios y recoger las mercancías en la fecha prevista.

## **FCA (Free Carrier)**

En este caso el vendedor se compromete a entregar las mercancías al transportista en el punto fijado en el contrato. Esta entrega debe realizarse con todos los trámites aduaneros de exportación ya realizados. El medio de transporte debe ser designado puede ser cualquiera: aéreo, camión, tren o buque. El transporte debe ser contratado y pagado por el comprador. La forma de entrega de las mercancías por parte del vendedor dependerá del medio de transporte de que se trate. A partir del momento de la entrega, los riesgos de la pérdida de las mercancías son del comprador.

En todos los casos debe el comprador informar al vendedor de forma clara y suficiente del lugar y del día donde debe entregar las mercancías. En todos los caso correrá el vendedor con los gastos aduaneros de exportación.

## **FAS (Free Alongside Ship)**

En este caso el vendedor debe entregar las mercancías al lado del buque. En este término comercial sólo es aplicable al transporte marítimo y fluvial. La realización de todos los trámites aduaneros de exportación corresponde al comprador. Con la suficiente antelación deberá conocer el vendedor de qué buque se trata y en qué puerto debe entregar las mercancías.

Las mercancías deben estar embaladas de acuerdo con lo que es habitual en el transporte por barco, es decir, razonablemente protegidas contra los golpes y contra la humedad.

## **FOB (Free on Board)**

El vendedor debe realizar todos los trámites de exportación y ordenar que las mercancías se carguen en el buque. Su obligación de entrega se considera totalmente cumplida cuando las mercancías han pasado la línea de la barandilla del buque. Este término comercial solamente puede ser utilizado en el transporte marítimo o en el

fluvial. El vendedor debe ser avisado con la suficiente antelación del nombre del buque, del puerto y de la fecha en que debe hacer la entrega. La contratación del transporte es responsabilidad del comprador.

Desde el momento en que las mercancías cruzan la perpendicular a la barandilla del buque, todos los riesgos de pérdida son asumidos por el comprador. Los únicos costes que debe asumir el vendedor son los de carga de las mercancías y los del despacho aduanero de exportación. El embalaje de las mercancías debe ser adecuado al transporte marítimo.

### **CFR (Cost and Freight)**

En este caso el vendedor debe correr con los gastos de transportar la mercancía hasta el punto pactado. Este término comercial solamente puede ser utilizado en el transporte marítimo o en el fluvial. La responsabilidad del vendedor termina cuando las mercancías pasan la perpendicular de la barandilla del buque en el puerto de descarga. El vendedor debe realizar los trámites de exportación a la salida de las mercancías, pero no los de importación a la llegada.

El riesgo de pérdida o deterioro de las mercancías se transmite al comprador en el momento en que las mercancías pasan la línea de la barandilla del buque en el puerto de salida.

Los costes de descarga de la mercancía en el punto de destino corresponden al comprador. El vendedor debe avisarle con el tiempo suficiente del nombre del barco, del lugar y de la fecha de descarga.

### **CIF (Cost Insurance and freight)**

El vendedor debe pagar el transporte hasta el punto de destino y además debe asegurar la mercancía durante el mismo. Este término comercial solo es utilizable en el transporte marítimo y fluvial. La póliza de seguro debe nombrar como beneficiario al comprador. El vendedor sólo está obligado a contratar una póliza de seguro que cubra los riesgos básicos. Estos riesgos básicos son los fijados por el Instituto de Aseguradores de Londres bajo la categoría "C", es decir, incendio y explosión, varada, naufragio, embarrancamiento, abordaje o colisión con objetos externos, descarga en puerto de arribada forzosa, pérdida o daños al objeto causados por sacrificio en avería gruesa o por echazón.

Este seguro mínimo debe fijar como indemnización en caso de siniestro el 110 por 100 del precio de la mercancía. La cuantía de la indemnización debe fijarse en la misma divisa que la utilizada para fijar el precio de la mercancía.

El comprador debe recibir las mercancías y encargarse de su descarga en el puerto de destino. El vendedor debe informarle del barco que las transporta, del día y el lugar de la llegada.

El riesgo de pérdida o deterioro de la mercancía se transmite al comprador en el momento en que ésta pasa la perpendicular de la barandilla en el puerto de salida.

Todos los trámites aduaneros de importación corresponden al comprador. El vendedor debe asegurarse desde un principio haber embalado las mercancías convenientemente a las exigencias normales del transporte marítimo.

### **CPT (Carriage Paid To)**

Este término comercial implica que el vendedor corre los gastos de transporte hasta el punto de destino pactado. Puede ser utilizado este término con todos los medios de transporte. El riesgo de pérdida de las mercancías se transmite al comprador en el momento de en que las mercancías se entregan al transportista si existen varios transportistas consecutivos, el riesgo de pérdida o deterioro de las mercancías se transmite al comprador en el momento en que el vendedor entrega las mercancías al primer transportista.

Corresponde al vendedor el realizar los trámites aduaneros de exportación a la salida de las mercancías.

Si el comprador quiere que las mercancías viajen aseguradas, deberá contratar un seguro por su cuenta, ya que el vendedor no está obligado a hacerlo.

El vendedor debe notificar el comprador los detalles del medio de transporte que lleva la mercancía, así como el lugar y fecha de llegada. Los costes de la descarga de la mercancía en destino corresponden al comprador. Todos los trámites aduaneros en destino corresponden igualmente al comprador.

El embalaje utilizado por el vendedor debe ser adecuado al medio de transporte. Si el comprador desea inspeccionar las mercancías antes de que sean expedidas, esta inspección correrá de su cuenta.

### **CIP (Carriage and Insurance Paid to)**

Este término comercial puede ser utilizado con cualquier medio de transporte. El vendedor corre con los gastos de transporte y seguro hasta el punto de destino, la póliza de seguro debe expedirse a favor del comprador. El vendedor está obligado a contratar la póliza de seguro con una compañía de buena reputación.

Salvo pacto en contrario, el vendedor sólo está obligado a contratar una póliza que cubra los riesgos básicos. Estos riesgos básicos son los fijados por el Instituto de Aseguradores de Londres bajo la categoría "C", es decir, incendio y explosión, varada, naufragio, embarrancamiento, abordaje o colisión con objetos externos, descarga en puerto de arribada forzosa, pérdida o daños al objeto causados por sacrificio en avería gruesa o por echazón.

Obviamente estos riesgos son propios del transporte marítimo: si se usa otro medio de transporte la póliza de seguro debe cubrir riesgos equivalentes.

Este seguro mínimo debe fijar como indemnización en caso de siniestro el 110 por 100 del precio de la mercancía. La cuantía de la indemnización debe fijarse en la misma divisa que la utilizada para fijar el precio de la mercancía.

El comprador debe recibir las mercancías y encargarse de su descarga en el lugar de destino. El vendedor debe informarle de la identidad del medio que las transporta, del día y del lugar de la llegada.

El riesgo de la pérdida o deterioro de las mercancías se transmite al comprador en el momento en que éstas son entregadas al transportista. Si el transporte lo realizan varios transportistas sucesivamente, el riesgo se transmite cuando el vendedor le entrega la mercancía al primero de ellos. El vendedor debe desde un principio haber embalado las mercancías convenientemente a las exigencias normales de ese medio de transporte.

### **DAF (Delivered At Frontier)**

Este término comercial es utilizable con cualquier medio de transporte. Exige al vendedor entregar la mercancía pasada la frontera del país fijado en un punto determinado. Corresponde al vendedor realizar los trámites de exportación de la frontera pactada y situar la mercancía más allá de ésta.

Puede fijarse como punto de referencia tanto la frontera del país de salida como la del país de destino. Fijar como punto de referencia la frontera del país de destino sólo tiene sentido en el transporte por carretera o ferrocarril, donde las aduanas de los dos países están situadas a pocos metros. En ese caso, el comprador tomará posesión de la mercancía pasada la aduana de salida y antes de la aduana de entrada en el otro país.

El vendedor está obligado, pues, a realizar los trámites de exportación y a transportar la mercancía pasada la frontera. Hasta el momento en que la mercancía se pone a disposición del comprador pasada la frontera, los riesgos de daños o pérdida de la cosa son del vendedor. Este puede decidir asumir esos riesgos plenamente y no está obligado a contratar una póliza de seguro para cubrirlos.

La obligación del vendedor es simplemente poner la mercancía a disposición del comprador en el punto establecido. El embalaje debe ser el adecuado al medio de transporte que el comprador va a utilizar para llevarse las mercancías del punto de entrega. Si al vendedor no le ha sido comunicado este dato, el embalaje deberá ser el que derive de las circunstancias. Los bultos deben estar perfectamente identificados con marcas y etiquetas.

### **DES (Delivered Ex Ship)**

Solamente se utilizará este término comercial en el transporte marítimo o fluvial. El vendedor debe entregar la mercancía en el punto de destino, todavía cargada en el barco. Los gastos de descarga y los trámites de importación serán de cuenta del comprador.

El vendedor debe avisar al comprador del nombre del barco y de la fecha de llegada al puerto. Los riesgos de pérdida o daños de las mercancías son del vendedor hasta el momento de puesta de las mercancías a disposición del comprador. La puesta a

disposición solamente consiste en emplazar al vendedor a que se haga cargo de las mercancías situadas sobre el buque. Aunque el comprador no se haga cargo de ellas, vendedor habrá cumplido su parte del contrato.

La prueba de que las mercancías han sido puestas a disposición del comprador será el haberle entregado los documentos necesarios para hacerse cargo de las mercancías.

El vendedor no ésta obligado a contratar una póliza de seguro si no lo desea, si bien debe pagar el precio del transporte hasta el puerto de destino, sin incluir los gastos de descarga.

#### **DEQ (Delivered Ex Quay -duty-paid)**

El vendedor debe entregar las mercancías sobre el muelle del puerto de destino, realizado el despacho de importación y pagando los impuestos que correspondan. Este término comercial sólo es utilizable en el transporte marítimo y fluvial. Salvo que expresamente se indique lo contrario, el vendedor pagará todos los impuestos de importación, incluyendo el Impuesto sobre el Valor Agregado.

Todos los gastos de transporte, carga o descarga corren de cuenta del vendedor hasta que la mercancía queda depositada en el muelle a disposición del comprador. Lo mismo ocurre con los riesgos de pérdida o daño a las mercancías hasta el momento de la puesta de las mercancías a disposición del comprador, todos los riesgos son del vendedor. El vendedor no ésta obligado a contratar una póliza de seguro si no lo desea, si bien debe pagar el precio del transporte hasta el puerto de destino, sin incluir los gastos de descarga.

La prueba de que las mercancías han sido puestas a disposición del comprador será el haberle entregado los documentos necesarios para hacerse cargo de las mercancías. Los bultos deben estar perfectamente identificados con marcas y etiquetas.

La obligación del vendedor es simplemente poner las mercancías a disposición del comprador en el punto establecido. Los gastos de almacenaje o conservación que puedan generarse por inactividad del comprador serán de su cuenta.

#### **DDU (Delivered Duty Unpaid)**

El vendedor debe entregar las mercancías en el lugar pactado del país al que se importan. El lugar estipulado será generalmente un puerto o una aduana. Corresponde al comprador realizar el despacho de importación y pagar los impuestos que correspondan. Este término comercial es utilizable con cualquier medio de transporte. Salvo que expresamente se indique lo contrario, el comprador pagará todos los impuestos de importación, incluyendo el Impuesto sobre el Valor Agregado.

Todos los gastos de transporte, carga y descarga correrán a cuenta del vendedor hasta que las mercancías sean puestas a disposición del comprador. Los riesgos de pérdida o daño de las mercancías hasta el momento de la puesta de las mercancías a

disposición del comprador en el punto pactado son todos del vendedor, el cual no está obligado a contratar un seguro.

La prueba de que las mercancías han sido puestas a disposición del comprador será el haberle entregado los documentos necesarios para hacerse cargo de las mercancías. Los bultos deben estar perfectamente identificados con marcas y etiquetas.

### **DDP (Delivered Duty Paid)**

El vendedor debe entregar las mercancías en el lugar pactado, dentro del país al que se importan, habiendo realizado el despacho de importación y pagando los impuestos que correspondan. Este término comercial es utilizable con cualquier medio de transporte. Salvo que expresamente se indique lo contrario, el comprador pagará todos los impuestos de importación, incluyendo el Impuesto sobre el Valor Agregado.

Todos los gastos de transporte, carga y descarga correrán a cuenta del vendedor, así como los de transporte que fuese necesario dentro del país de importación. Los riesgos de pérdida o daño de las mercancías hasta el momento de la puesta de las mercancías a disposición del comprador en el punto pactado son todos del vendedor, el cual no está obligado a contratar un seguro.

La prueba de que las mercancías han sido puestas a disposición del comprador será el haberle entregado los documentos necesarios para hacerse cargo de las mercancías. Los bultos deben estar perfectamente identificados con marcas y etiquetas.

El embalaje deberá ser el que se derive de las circunstancias. La obligación del vendedor es simplemente poner las mercancías a disposición del comprador en el punto establecido. Los gastos de almacenamiento o conservación que puedan generarse por inactividad del comprador serán de su cuenta.<sup>31</sup>

## **1.4. Materias Sobre las que Versa el Comercio Exterior.**

De acuerdo con las reflexiones anteriormente expuestas, y volviendo a la esencia del acto comercial mismo, se tiene que el comercio produce como consecuencia directa e inmediata, la movilización de bienes y servicios que tienen como objetivo fundamental satisfacer una necesidad. A través de esa movilización, las partes que intervienen en la actividad comercial, tanto el oferente o prestador del bien o del servicio como el aceptante, receptor o prestatario del mismo, pretenden finalidades opuestas: el primero, obtener un lucro o una ganancia, en tanto que el segundo pretende satisfacer una necesidad, así como transformarse en propietario o usuario de un bien, o en su caso, recibir en su beneficio, un servicio.

Para Jorge Witker, los bienes susceptibles de ser materia de comercio internacional, se clasifican en tangibles e intangibles. Los bienes tangibles son aquellos que se pueden contar, pesar o medir, es decir, que pueden ser apreciados por los

---

<sup>31</sup> ARRABAL, Pablo, Comercio Internacional y Paraísos Fiscales, Edic. Pirámide, Madrid, 1992, Pág. 39.

sentidos y a los cuales específicamente se les da el nombre de mercancías. En cambio, se denominan bienes intangibles, aquellos que sólo pueden ser apreciados por la inteligencia, los cuales están constituidos por los derechos que puedan ser materia de acto de comercio. Así por ejemplo, si el residente de un país adquiere por cesión, los derechos derivados de un contrato de hipoteca de una factoría ubicada en otra nación, estará realizando un acto de comercio exterior sobre intangibles, por lo que está adquiriendo exclusivamente un derecho preferencial de pago de una obligación. Lo mismo acontece cuando se negocian derechos protegidos por las leyes de propiedad industrial, como patentes, marcas, nombres comerciales o secretos industriales. Aquí también se estarían ubicando tales actos de comercio, dentro del acto de los bienes intangibles, puesto que se está negociando internacionalmente derechos de una persona en favor de otra y se repite, estos bienes no son materiales, no constituyen mercancías que se puedan ver o tocar, sino que son bienes que sólo pueden apreciarse mediante el uso de la razón o la inteligencia, pero que al igual que los bienes tangibles, son susceptibles de enajenación, y constituyen frecuentemente materia de comercio internacional.

Los servicios, como materia de comercio internacional, consisten en aquellas conductas positivas o de hacer, que una persona residente en un territorio de un país, realiza o se obliga jurídicamente realizar en favor de otra, que reside en un territorio diferente. Así, por ejemplo, la asistencia técnica, la transferencia de tecnología, los servicios de transporte de mercaderías, el otorgamiento de garantías, de fianzas o de seguros, así como los compromisos que se adquieren para el montaje, reparación y mantenimiento de bienes enajenados, constituyen las conductas de hacer más frecuentes en el mundo de los servicios, que son susceptibles de transformarse en materia de transacciones comerciales.<sup>32</sup>

La movilización de bienes y servicios a que antes se ha hecho referencia, persigue para el oferente, transmisor o prestador, dos propósitos fundamentales: el primero es de carácter eminentemente objetivo, y consiste en la realización de actos de transmisión, intermediación de un bien o en la prestación de un servicio. El segundo propósito es de tipo subjetivo, el cual se identifica con el afán de lucro o ganancia que persigue la persona que realiza tales actos

#### **1.4.1. Mercancías.**

Son los objetos físicos transportables que se importan o exportan entre los distintos mercados internacionales. Estos objetos transportables se dividen en materias primas o productos básicos y manufacturas, entendidas éstas como aquellas que han experimentado diversos procesos de elaboración, transformación o procedimientos que incorporan valor agregado a una materia prima.

---

<sup>32</sup> WITKER, J. op. cit. Pág.13.

El régimen de comercio internacional de cada una de estas mercancías es diferente y no puede asimilarse en forma mecánica ni arbitraria.

El concepto de materia prima se identifica con los recursos naturales, que cuando son estratégicos para un país, pasan a ser un producto básico en la comunidad internacional. Se trata de minerales, sólidos o líquidos, de granos, vegetales y alimentos que por lo general se producen en los países en vías de desarrollo y que se comercializan sin mayores procesos de transformación.

Sirven generalmente de materias para iniciar cadenas productivas, procesos con intervención de tecnología y que cubren una gran variedad de productos (cobre, petróleo, café, algodón, estaño, cacao, caucho, azúcar, etc.), que en forma acabada se comercializan en los mercados externos, y que integran parte del elenco de productos básicos a nivel internacional.

Los esquemas de comercio de estos productos primarios no se desarrollan bajo leyes de oferta y demanda por diversas razones - naturales, económicas y políticas -. De tal suerte que se estructuran en convenios reguladores de oferta y precios, conocidos como acuerdos internacionales de productos básicos.

La UNCTAD ha diseñado un esquema multilateral conocido como programa integrado de productos básicos (PIPb) que, dotado de un fondo de financiamiento, intenta establecer mecanismos que permitan defender precios remunerados para los productos básicos en un sistema compensatorio que ya tiene jerarquía de tratado internacional.<sup>33</sup>

#### **1.4.2. Servicios.**

La producción y comercialización de servicios es un fenómeno inédito en la economía internacional que ha venido a replantear tanto la teoría económica como las teorías del comercio internacional. Los servicios, cuya conceptualización aún no está decantada, son aquellos intangibles que, vinculados a la producción de mercancías, generan ingresos y empleos en toda economía. Se distinguen en servicios al productor y servicios a los consumidores.

Desde el punto de vista de los países industrializados, el elenco de los servicios se integra por telecomunicaciones, procesos de información y datos, bancos y financiamientos, seguros, transportes, ingeniería y construcción, publicidad, películas y programas televisivos, turismo, servicios profesionales (legales, médicos y contables), propiedad intelectual, maquila y subcontratación internacional e inversiones extranjeras, etc. El conjunto de estas actividades ha impactado a economías industrializadas, alcanzando a generar en Estados Unidos el 69% del PIB, el 86% de los empleos y cerca del 87% del total de ingresos por exportaciones. Su dinámico crecimiento anual, en los años 80, los sitúa en un 25% lejos del crecimiento de la producción manufacturera.

---

<sup>33</sup> WEINTRAUB, Sydney. Comercio Internacional, Edit. Troquel, Argentina, 1999, Pág. 252.

En conclusión, los servicios como tangibles que se comercializan internacionalmente se han transformado en generadores de ingresos, divisas y empleos en la mayoría de las economías contemporáneas, incluyendo México.

La regulación y comercialización de estos objetos del comercio internacional, conforman un conjunto de instrumentos, que se encuentran dispersos y poco sistematizados.

Los servicios han sido conceptualizados de diferentes formas por diversos tratadistas, debido al proceso que se ha desarrollado por la presencia del sector servicios en la economía mundial; este proceso se manifiesta con el avance tecnológico, científico y cultural tanto a nivel familiar, empresarial como de países.<sup>34</sup>

Los servicios presentan las siguientes características:

- a) Intangibilidad, carecen de materialidad imputable a alguna de las tipologías merciológicas, conocidas en el universo de las manufacturas o bienes. No son almacenables, en general, los servicios no son susceptibles de concentrarse en un depósito en forma de stock; sin embargo, la telemática y los softwares permiten en la actualidad forma de almacenamiento, aunque siempre se visualizan ligados a algún de producto físico,
- b) No son transportables, las aduanas registran sólo mercancías y objetos físicos transportables que se clasifican en un código merciológico, que ordena y sistematiza todos los objetos susceptibles de comercializarse y por ende transportarse entre países.
- c) Simultaneidad, se producen y consumen al mismo tiempo.

Se han intentado una variada gama de clasificaciones o tipologías de los servicios, sin embargo, el desarrollo de la actividad de los servicios está unido a cambios socioeconómicos y culturales que se presentan en las familias y que posteriormente actúan con características semejantes en el campo de las unidades productivas o empresas.

Se han hecho clasificaciones considerando el destino, producción, consumo y función de los servicios.

## 1.5. Organismos Internacionales en Materia de Comercio Exterior.

El siglo XVI trajo para la humanidad, no sólo el Renacimiento de la cultura, la fundación de los grandes Estados europeos y el descubrimiento de nuevas tierras, sino también el surgimiento del derecho internacional, como instrumento de regulación de las relaciones de diversa índole, que eran susceptibles de darse entre las diversas naciones.

No obstante, desde esa época, algunos pensadores y tratadistas de la materia internacional, así como algunos gobernantes inclusive, empezaron a crear tesis, estudios

---

<sup>34</sup> Ibíd. Pág. 254.

y propuestas que tenían como objetivo básico la participación a veces no sólo comercial y económica de los diferentes Estados, también política, hasta llegar a pensar en una total integración de las naciones para constituir un solo Estado poderoso y fuerte, o bien, la creación de organismos supranacionales que tuvieran como función básica coordinar las actividades de los diferentes Estados.

Las anteriores ideas aunadas a las necesidades reales de regulación de sus respectivos intereses, motivó que en Europa se empezaran a realizar hacia aquella época, los primeros intentos de organización internacional. Ejemplos reales de ello lo constituye el famoso tratado de Westfallia, de 1648, en donde se creó el famoso equilibrio europeo, que en alguna forma introdujo estructura jurídica y orden a las relaciones entre los más poderosos países de Europa.

No es, sin embargo, sino hasta el siglo XX cuando se crea lo que realmente se ha considerado como la primera organización internacional, que surgió con el llamado Tratado de Versalles de 1919, y que recibió el nombre de Sociedad de Naciones. Esta organización tuvo, entre sus funciones más importantes, la consistente en inspeccionar y vigilar que las naciones miembros procuraran darse entre sí un trato justo en sus relaciones comerciales e industriales, y para tal efecto, deberían establecer y mantener las necesarias organizaciones internacionales (artículo 23 del Tratado).

Como el incipiente comercio internacional de la primera parte del siglo XX, empezaba a dejar sentir las presiones de los países fuertes sobre los menos desarrollados económicamente, la Sociedad de Naciones alentó la creación de varias organizaciones y acuerdos comerciales internacionales.

Así, se llega hasta la expiración de la primera mitad del siglo XX, es decir, al año que marca dos importantes acontecimientos para la humanidad: la terminación de la Segunda Guerra Mundial y el nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Precisamente, con motivo del Tratado conocido con el nombre de Carta de San Francisco, se crea el organismo que coordina las organizaciones internacionales de carácter económico, comercial e industrial que existen actualmente en el mundo, y que se denomina específicamente: Consejo Económico y Social (ECOSOC).<sup>35</sup>

### **1.5.1. El Consejo Económico y Social (ECOSOC).**

Este organismo forma parte de la estructura fundamental de la ONU; se encuentre integrado por 54 miembros, que son elegidos por la Asamblea General, buscando en esta elección una adecuada representación geográfica de todos los países. Cinco de ellos representan a las grandes potencias, y aunque nada expresa la carta al respecto, en la práctica tienen el carácter de miembros permanentes de este Consejo, los cuales pueden ser reelectos. Los otros 49 miembros se renuevan cada tres años en una proporción de un tercio.

---

<sup>35</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, El Comercio Internacional y el Desarrollo de América Latina, 2 Ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1984, Pág. 296.

En términos generales, el Consejo Económico y Social tiene como atribuciones generales las de iniciar y poner en práctica estudios sobre materias económicas, culturales, educativas, laborales y sanitarias, entre las más importantes, así como promover el respeto a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales de los Estados y de las personas.

Es tan abundante el trabajo que lleva a cabo el ECOSOC, que ha tenido, desde el surgimiento de la ONU, la necesidad de laborar en forma descentralizada, es decir, han surgido numerosos organismos e instituciones internacionales que desarrollan funciones y actividades por áreas de especialidad. Esos organismos especializados tienen personalidad jurídica internacional propia, poseen un patrimonio independiente del de la Organización, y sus funcionarios son elegidos de acuerdo con sus propios estatutos, que son diferentes a los que gobiernan la ONU. Realmente el único poder que tiene la ONU sobre esos organismos, es el de que éstos deben laborar bajo su más estricta coordinación, y atendiendo siempre a los propósitos y principios que la rigen.

Son numerosos y se pueden dividir en organismos de alcance mundial y de jurisdicción regional. Los primeros son aquellos a cuya integración acuden países de diversas partes del mundo, y por consecuencia, sus actividades se realizan en todas esas naciones. En cambio, los organismos de cobertura regional operan exclusivamente dentro de la zona geográfica determinada en donde están asentados los países que acuerdan su creación. Ejemplos típicos de los organismos con alcance mundial serían: el Fondo Monetario Internacional (FMI); la Organización Internacional del Trabajo (OIT); la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la Organización Mundial del Comercio (OMC), por ejemplo. Por su parte, organismos regionales serían: la Comisión Económica para América Latina (CEPAL); la Comunidad Económica Europea (CEE) o la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).<sup>36</sup>

### **1.5.2. El Fondo Monetario Internacional (FMI).**

Durante toda la historia de la humanidad, y hasta el momento de la creación de la ONU, los pagos internacionales habían constituido un verdadero problema, sobre todo para el comercio internacional. En los albores de las naciones, las transacciones comerciales de Estado a Estado se hacían generalmente sobre la base del trueque, es decir, del cambio de una cosa por otra. En el transcurso del tiempo, este sistema de adquisición de satisfactores empezó a presentar numerosos inconvenientes y por consecuencia, se buscó otra forma de pago, encontrándose ésta en la entrega de metales preciosos (sobre todo oro) contra la entrega de mercaderías. Este sistema prácticamente en uso en el mundo, hasta que la ONU decidió la creación de un mecanismo internacional, que se encargara de regular los cambios sobre el exterior, para buscar y encontrar medios adecuados de pago, sobre todo en el comercio internacional. Para ello,

---

<sup>36</sup> FIGUEROA. U. op. cit. Pág. 6.

se requería una armonización del valor monetario de la divisa de cada país, y la forma en que se pudiera garantizar la libre convertibilidad de la moneda de cada nación. Éste, fue y es el principal objetivo del FMI, el cual indudablemente vino a presentarle una gran utilidad a todas las naciones, tanto miembros del Fondo, como inclusive, a los que no lo son.

El FMI tiene dos grandes funciones:

- a) Es un órgano regulador que expide reglas para los países miembros, sobre política y relaciones monetarias internacionales, vigilando su cumplimiento;
- b) Actúa como una institución bancaria y financiera, poniendo a disposición de los países miembros, sus reservas monetarias para el otorgamiento de créditos de corto y mediano plazo.

Este organismo persigue de acuerdo con el estatuto jurídico que lo rige tres objetivos fundamentales:

- a) Apoyar la cooperación monetaria internacional.
- b) Facilitar la expansión y el desarrollo equilibrado del comercio internacional.
- c) Reducir y suavizar los desequilibrios en las balanzas de pagos de los países miembros.

Para apoyar la cooperación monetaria internacional se han creado una serie de mecanismos tendientes a la estabilización del valor monetario de cada país, evitando abruptas apreciaciones de alguna en particular, que tenga como consecuencia inmediata, el aumento de la competitividad en los mercados internacionales de los bienes y servicios procedentes de ese país.

Para facilitar el crecimiento y desarrollo equilibrado del comercio, el FMI ha creado un sistema multilateral de regulación de pagos en las transacciones corrientes entre los países miembros, evitando en todo lo posible las restricciones de divisas que ocasionan frecuentemente el sano desenvolvimiento del comercio mundial.

Con el fin de coadyuvar en la corrección de los desequilibrios que eventualmente pueden darse en las balanzas de pagos, de los diferentes países, el FMI pone a disposición de los países miembros, de manera temporal y bajo determinadas garantías, ciertas cantidades de divisas, evitando con ello la adopción de medidas que puedan ser perjudiciales para su propia situación económica interna, o que llegue a afectar la propia situación internacional.

Tienen derecho a pertenecer al Fondo todos los países que soliciten su ingreso y acepten cumplir con las normas y estatutos que rigen a este organismo. La máxima autoridad del Fondo está constituida por la junta de gobernadores. Existe un gobernador por cada uno de los países miembros. Tienen derecho a esta representación, los ministros de finanzas de cada país, como gobernadores propietarios, y los directores o presidentes de los bancos centrales de cada nación, en su carácter de gobernadores suplentes. Cada país por ser miembro del Fondo tiene derecho a un voto, pero puede adquirir votos adicionales, de acuerdo con el monto de las aportaciones o cuotas las cuales reciben el nombre de SDR (Special Drawing Rights) o DEG (Derechos Especiales

de Giro) las cuales deben pasarse al menos en una proporción de 25% en moneda libre de convertibilidad aprobada por el Fondo y el resto, en moneda nacional de cada país, con el suficiente respaldo y garantía.

Para determinar el monto máximo mínimo de cuotas que cada país deber aportar al Fondo, éste se apoya en el potencial económico de cada nación y en las transacciones internacionales en las cuales participa. Se toman en cuenta los datos referentes a su renta nacional, a sus reservas de divisas, al volumen de sus exportaciones e importaciones. Así, se tiene que el nivel de las cuotas es bajo en el caso de los países demasiado pobres y pequeños, como Haití o Somalia y demasiado altas, en el caso de los países ricos y fuertes, como Estados Unidos de América, Japón, Gran Bretaña o Alemania. El número de votos que puede tener cada país representado en el Consejo de Gobernadores, depende del volumen de sus cuotas o de los DEG que posea. Por lo que cada país, independientemente del volumen de sus cuotas tiene derecho a 250 votos. Se le asigna un voto más por cada U.S. \$100.00 DEG adicionales de su cuota básica. Actualmente, el 21% de los votos totales se encuentran en manos de Estados Unidos y el 26% en poder de los países miembros de la Comunidad Económica Europea.

Los DEG o SDR tienen el carácter de moneda internacional mantenida en las reservas de divisas, la que puede ser usada por sus propietarios. Con SDR, los participantes del sistema pueden comprar en un mercado de dinero cualquiera de las monedas de libre convertibilidad aceptadas por el Fondo. Existen cinco monedas de convertibilidad: dólar USA; marco alemán; yen japonés; libra esterlina inglés y franco francés.

Existen dos órganos que son parte del Fondo y que son:

- a) La Junta Directiva del Fondo, integrada por 22 directores y el director administrador que es el jefe de la Junta.
- b) Dos comités asesores, que se denominan: Comité Temporal del Consejo de Gobernadores y Comité Unido de Desarrollo.

El Consejo de Gobernadores del Fondo se reúne en sesiones ordinarias una vez al año. El Director del Fondo puede convocar excepcionalmente a sus miembros a sesiones extraordinarias cuando exista algún asunto grave o urgente que tratar.

La creación, el manejo y la administración de los SDR o de los DEG, constituye una de las funciones básicas del Fondo. Tomando en cuenta, que en los SDR tienen el carácter de moneda internacional, el Consejo Directivo, sus oficinas y comités, se encargan de la instrumentación como administración y vigilancia de los SDR. Los saldos que tenga cada país, los intereses recibidos por sus saldos positivos y las transacciones con SDR que efectúen los países en el mercado mundial de dinero, constituye uno de los dos puntos de actividad fundamental del Fondo.

La otra actividad consiste en la operación del Fondo como institución de financiamiento a favor de los países miembros, es también muy importante. El Fondo otorga créditos a los países solicitantes en condiciones y bajo reglas especiales. Para el otorgamiento de esos créditos, en forma invariable, cada país, para que sea aprobada favorablemente su solicitud, requiere probar a satisfacción del Fondo, la urgencia y

necesidad del crédito solicitado; que el Fondo cuente con los recursos necesarios; que el país sea moralmente solvente frente al Fondo, que haya cumplido con las obligaciones que imponen los estatutos de la organización, y que haya otorgado garantías suficientes para el pago.

Cuando a un país determinado se le haya aprobado una línea de crédito por una cantidad determinada, no se le entregan divisas en forma lisa y llana, sino que debe comprar SDR o moneda extranjera con su moneda nacional, y dentro de las fechas pactadas y adquiriendo su moneda, pagando con SDR o con la misma moneda con la que se le otorgó el crédito. Desde luego, en estos casos corresponde al Fondo elegir la moneda en que se otorgará el citado crédito. El mismo debe ser pagado en un lapso no mayor de cinco años. Si la situación del país deudor mejor tiene la obligación de acelerar el pago. El nivel de ayuda financiera que un país puede recibir del Fondo depende de su cuota.<sup>37</sup>

### **1.5.3. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).**

Esta organización tiene sus antecedentes en el año de 1948, cuando con motivo de los estragos que había causado en Europa la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos de América propuso a los países afectados el famoso plan Marshall mediante el cual se establecía toda una estructura y sistema de financiamiento y ayuda, fundamentalmente económica para esos países. Con apoyo en ese plan y para administrar los recursos económicos proporcionados a través de él, surgió una organización internacional de nivel regional, integrada exclusivamente por países europeos: la OEEC (Organización para la Cooperación Económica Europea).

Hacia finales de la década de los 50, es decir, a sólo diez años de haberse creado esta organización, se sentía que los objetivos para los que había sido creada ya habían sido cumplidos, pero el organismo como tal no debería desaparecer sino que debería transformarse para ampliar su cobertura, de organismo regional a uno con alcances mundiales, y que sin dejar de seguir prestando apoyo a los países miembros, hiciera énfasis en actividades de apoyo económico y científico en favor de las naciones menos desarrolladas.

Así fue como en diciembre de 1960 se transforma la OEEC en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La sede de esta organización se ubica en París, Francia. La OCDE inició sus actividades con 18 países miembros: 16 europeos y 2 americanos: Estados Unidos de América y Canadá. Actualmente, se encuentran adheridos a esta organización países asiáticos como Japón, árabes como Turquía, de los mares del sur como Nueva Zelanda y Australia, y latinoamericanos como México, cuyo ingreso se formalizó en abril de 1994.

Entre los más importantes objetivos de esta organización se incluyen los siguientes:

---

<sup>37</sup> MARTÍNEZ, R. op. cit. Pág. 16.

- a) La promoción de condiciones económicas óptimas y la estabilidad financiera de sus miembros, tratando de elevar los niveles de vida de la población.
- b) Realizar contribuciones efectivas al desarrollo de la economía mundial.
- c) Promover y expandir el desarrollo económico de los países, tanto miembros de la organización como de aquellos que no lo sean.
- d) Contribuir a la expansión del intercambio comercial con bases multilaterales y no discriminatorias, actuando de acuerdo con las obligaciones internacionales.

Para cumplir estos objetivos, los países miembros acordaron, de conformidad con el texto del tratado suscrito, llevar a cabo una serie de medidas y un método de trabajo, que se reducen fundamentalmente a obligaciones de mutua ayuda e información, consulta continua y cooperación estrecha en todos los sentidos.

Las áreas de interés de la OCDE son muy numerosas, por virtud de que cubren actividades no sólo políticas internacionales, sino también indudablemente económicas, científicas, comerciales, industriales, financieras, de medio ambiente, educativas, de energéticos, de agricultura, de pesca y hasta aspectos sociales.

Sus órganos principales son: el Consejo de Representantes, el Comité Ejecutivo y el Secretariado. El Consejo se integra con los representantes oficiales del gobierno de cada país miembro. Como órgano supremo, el Consejo toma las decisiones respecto de la política general de la organización y las medidas para la buena marcha de ella. Para tal efecto, puede crear los comités y organismos que se consideren convenientes. Las decisiones y acuerdos se toman por unanimidad de los representantes de su consejo. El Comité Ejecutivo se integra con 12 miembros elegidos anualmente por el Consejo. Este Comité tiene como funciones principales, la preparación de los trabajos del Consejo, la realización de estudios previos o complementarios que ordene el Consejo en su caso, y la toma de decisiones en aquellos asuntos en los que el Consejo previamente le hubiera delegado facultades.<sup>38</sup>

El Secretariado está representado por el Secretario General y las oficinas técnicas dependientes de él. El Secretario General cuenta con dos Secretarios Generales adjuntos, que lo auxilian en las tareas técnicas y administrativas que tiene encomendadas. El Secretario General asume inclusive, el carácter de Presidente del Consejo, y puede con tal rango, asistir o hacerse representar en las reuniones del Comité Ejecutivo.

Además de estas oficinas permanentes, la OCDE crea, a veces en forma indefinida una serie de comités técnicos que apoyan a la organización en la realización de sus funciones.

#### **1.5.4. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).**

---

<sup>38</sup> Ídem.

La UNCTAD es una organización que agrupa a los países en vías de desarrollo, quienes de tiempo en tiempo se reúnen al amparo de la mencionada organización, con el fin de establecer estrategias y procedimientos encaminados a conseguir mejores oportunidades de crecimiento económico interno, a través de una mejor conducta comercial de los países industrializados en cuanto se refiere al pago de los precios y condiciones de adquisición de materias primas procedentes de las naciones en vías de desarrollo o menos adelantadas.

En el acta final de la reunión de Ginebra de 1964, que fue una especie de Carta Constitutiva o Programática, quedaron plasmados los problemas expuestos por aprobación de la mayoría de los asistentes, como los más importantes y que ameritaban una solución inmediata para lograr el desarrollo pleno en el concierto internacional, de los países más pobres. En esta acta final quedaron también sentadas las bases de la fundación de esta estructura comercial, a la que en lo sucesivo, se le conocería por sus siglas (UNCTAD).

En un periodo inmediato siguiente a la primera reunión, y durante el transcurso de otras reuniones internacionales sucesivas, se integró la estructura funcional de esta organización, la cual presenta las siguientes características:

La Conferencia la integran la totalidad de los representantes de los países miembros. Cada país tiene derecho a un voto, independientemente de los delegados que asistan a la citada conferencia. Los asuntos se resuelven por una mayoría de las dos terceras partes de los miembros presentes. Los representantes de las naciones asistentes a la conferencia se reúnen en cuatro grupos de trabajo, de acuerdo con dos criterios fundamentales: el geográfico y el nivel de desarrollo. El primer grupo se encuentra integrado por los países en desarrollo; el segundo grupo, por las naciones miembros

Este organismo se estructura de la siguiente manera:

- a) El tercer grupo lo integran los países latinoamericanos, y el cuarto grupo, se encuentra integrado por los países de economía centralmente planificada (el bloque socialista). Los países miembros del primero y tercer grupo integran a su vez, el famoso grupo de los 77 o países en vías de desarrollo.
- b) La Junta de Comercio. Está integrada por un representante de cada uno de los países miembros que voluntariamente deseen pertenecer a ella. Esta junta es el órgano permanente de la conferencia. Se reúnen habitualmente cada año y en su nivel ministerial, es decir, por los ministros de relaciones exteriores o de comercio de cada país, cada dos años.
- c) La Secretaría Permanente. Está presidida por un Secretario General, y por el número de funcionarios, empleados y asesores que apruebe la conferencia. Se encarga de implementar y dar seguimiento a los acuerdos tomados a nivel de la Conferencia de la Junta de Comercio, así como de las comisiones que al efecto se decidan crear.
- d) Las Comisiones de la Conferencia. Como su nombre lo indica, son pequeñas organizaciones integradas por personas especializadas designadas por la Conferencia, que se encargan de estudiar y proponer soluciones a los problemas fundamentales que afectan la buena marcha del comercio

internacional. Existen a la fecha siete comisiones especializadas que se encargan de estudiar, como se dijo, los asuntos a que más se refieren a las relaciones comerciales de los Estados miembros de la organización. Estas siete comisiones son las siguientes: I. Productos Básicos; II. Comercio de Manufacturas; III. Transacciones Invisibles y Financiación; IV. Medios de Transporte; V. Preferencias Comerciales Internacionales; VI. Transmisión de Tecnología y VII. Cooperación Económica entre Países en Desarrollo.

Desde el acta final de la I UNCTAD, se estableció que el objeto de esta organización es el siguiente:

- a) Buscar un nuevo orden para resolver los problemas de comercio y desarrollo que afectan al mundo, especialmente a los países en desarrollo
- b) Encontrar las fórmulas adecuadas para corregir el desequilibrio exterior de los países en desarrollo, provocado por el aumento de las exportaciones de productos primarios y el incremento de la demanda de productos manufacturados.
- c) Establecer una política de cooperación internacional, en donde el comercio, los recursos financieros y la difusión de la técnica propicien un equilibrio dinámico de las economías en desarrollo.

De acuerdo con el Programa de la Conferencia, la ONU aprobó en sesión plenaria los principios en que se soporta esta organización, los cuales son los siguientes:

- a) Ampliar el comercio entre los países en vías de desarrollo y los países desarrollados.
- b) Intensificar y diversificar las relaciones comerciales entre los países en vías de desarrollo.
- c) Financiar el comercio internacional entre los países en vías de desarrollo mediante el otorgamiento de subsidios.
- d) Diversificar el comercio de los países en vías de desarrollo.
- e) Realizar las medidas encaminadas a asegurar precios estables de las exportaciones de los países en vías de desarrollo.
- f) Aplicación de medidas tendientes, por parte de los países desarrollados, a la eliminación general de las barreras arancelarias, no arancelarias o de cualquier otra naturaleza que afecten adversamente las exportaciones de los países en vías de desarrollo y la expansión del comercio internacional.<sup>39</sup>

#### **1.5.5. La Unión Europea (UE).**

---

<sup>39</sup> Ídem.

Esta importante unión de diferentes países, fundamentalmente de Europa, encuentra sus antecedentes inmediatos en dos acontecimientos muy importantes surgidos después de la terminación de la II Guerra Mundial: el primero fue la celebración de un acuerdo comercial celebrado entre Bélgica, Holanda y Luxemburgo, que dio origen a un pequeño e incipiente mercado común europeo que se conoció con el nombre de Benelux. El otro acontecimiento fue la puesta en vigor del Plan Marshall, que dio origen a la creación de la OEEC.

Inmediatamente después de la creación del GATT, los países europeos se dieron la tarea de buscar la formación de una unión aduanera, organismo que estaba permitido por el artículo XXIV del GATT. No se tuvo un gran éxito debido a la oposición de varias naciones europeas, sobre todo de la Gran Bretaña, que al haber sido la más fuerte impulsora del GATT, aspiraba a que este tratado comercial diera vida en un futuro cercano, a un poderoso organismo comercial internacional. No pudo lograrse la cristalización de una unión aduanera europea a fines de la década de los 40 y principios de la de los 50, a pesar de haberse creado el Consejo Arancelario de Bruselas, que produjo una nomenclatura arancelaria de aceptación casi mundial, ya que desde luego fue recomendada su adopción a todos los países miembros del GATT. Sin embargo, el propósito de muchos de los países europeos estaba ya bien definido, y por ello, con carácter sectorial se crearon hacia esa misma época, dos organizaciones europeas comerciales: la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), creada en 1951, que instauró un mercado único para estos importantes productos, y la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM), creada en 1957, que estableció un mercado común para las materias nucleares.

De manera simultánea al surgimiento de la EURATOM, se firmó el Tratado de Roma, el 25 de Marzo de 1957, con el cual se dio el nacimiento formal a la Comunidad Económica Europea (CEE), hoy por hoy el más fuerte bloque comercial de influencia mundial y que se encuentra ubicado en materia de integración económica internacional. El objetivo básico de este Tratado fue desde un principio, la creación de un organismo supranacional con personalidad jurídica propia, cuyo objetivo único sería el de integrar de tal forma a todos los Estados miembros con lo cual se crearía una verdadera unión europea.

Para conseguir este objetivo, la CEE (ahora simplemente Unión Europea, UE), se dio un plazo de doce años, que correrían a partir de 1958. Para lograr esta meta, la Comunidad tendría que recurrir a la adopción de una serie de medidas enérgicas y concretas que la llevarán a la supresión de toda clase de barreras intracomunitarias y el establecimiento de un arancel exterior para la formación de un verdadero mercado común. Esta tarea se dividió en las siguientes líneas de conducta que deberían implantarse dentro de ese plazo de doce años:

- La gradual eliminación de aranceles y restricciones cuantitativas en las exportaciones entre los países miembros y la eliminación de todas las demás barreras con finalidades parecidas.
- La creación de una tarifa aduanera externa común y una política comercial también común, para todos los países ajenos a la Comunidad.

- La supresión de todo tipo de barreras entre los países de la Comunidad, para el libre movimiento de personas, servicios y capitales.
- La introducción de políticas comunes en materia agraria y de transporte.
- Aseguramiento de la libre competencia en el mercado común, prohibiendo el uso de todo tipo de medios que pudieran originar alguna limitación, tales como carteles, subsidios gubernamentales o cualquiera otro parecido.
- Aplicación de procedimientos que permitan la coordinación de la política económica de los países pertenecientes a la Comunidad y evitar desequilibrios en sus balanzas de pagos.
- Lograr la armonización de las leyes nacionales de cada país miembro hasta llegar al grado de hacer factible la operación de un mercado común.
- Crear un fondo común europeo de carácter social para mejorar las posibilidades de empleo y mejorar el nivel de vida de los trabajadores.
- Constituir un banco europeo de inversiones que posibilite la expansión económica de los países miembros.
- Buscar la firma de convenios comerciales con países de ultramar para aumentar el intercambio de los productos básicos de la Comunidad.

El proceso de realización de estos proyectos ha sido muy desigual. Algunos se terminaron de implantar antes de la fecha fijada para su culminación, como sucedió con la Unión Aduanera. Otros, como las uniones económica y monetaria, todavía se encuentran a esta fecha, problemas importantes para su plena ejecución.

Los órganos de autoridad de esta organización con realidades supranacionales son:

- a) El Consejo de Ministros. Lo integran los ministros de los países miembros. Sesionan varias veces al año en la sede de la Comunidad, ubicada en Bruselas Bélgica. Este Consejo cuenta con un secretariado técnico y numerosos órganos asesores. Dicta decretos y resoluciones que son de carácter obligatorio para todos países miembros.
- b) La Comisión. Es un órgano administrativo integrado por funcionarios de cada uno de los países miembros. Se encarga de preparar las propuestas de decretos y resoluciones que pasarán al Consejo. Alemania, España, Francia, Italia y Gran Bretaña tienen derecho a enviar dos representantes a esta Comisión. Los demás países miembros de la Comunidad, enviarán solamente a uno por cada nación. La permanencia de estos miembros podrá durar hasta seis años. Vencido este plazo, deberán ser renovados. Esta Comisión también tiene facultades para dictar resoluciones en los asuntos de su competencia y vigila, es decir, dar seguimiento a los decretos y resoluciones dictadas por el Consejo.
- c) El Parlamento Europeo. Este organismo cuenta con más de quinientos representantes de los diferentes Estados miembros, los cuales son elegidos para un periodo de cinco años por la población de sus respectivos Estados, en elección directa. Alemania, Francia, Italia y Gran Bretaña tienen derecho a elegir a 81 miembros del parlamento cada una. España elige a 60; Holanda a 25; Bélgica,

Grecia y Portugal, a 24; Dinamarca a 16; Irlanda a 15 y las demás naciones miembros, a 6 representantes cada una.

- d) El Tribunal Europeo. Cuenta con 15 jueces nombrados por consenso entre los países miembros de la Comunidad; sus funciones principales son las de resolver las controversias que surjan entre los Estados miembros y decidir sobre el alcance y significado de las decisiones tomadas por los órganos de autoridad de la Comunidad, en caso de oscuridad o confusión existente entre los Estados miembros.

Existen además diversos órganos asesores, entre los más importantes se encuentran: el Comité Económico y Social; el Comité Monetario; el Comité de Transporte; el Comité Especial para Asuntos Arancelarios y el Comité Especial Agrícola.

Los miembros fundadores de la Comunidad son: Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo.

La UE, en su carácter de organismo con plena personalidad jurídica, ha celebrado acuerdos comerciales de diferentes alcances y contenidos con distintos países y organizaciones, como son:

- Los acuerdos para la creación de una zona de libre comercio para bienes industriales, firmando con los países miembros de la EFTA (European Free Trade Association), integrada por Austria, Islandia, Noruega, Suecia y Suiza. Este acuerdo previó la eliminación de impuestos aduaneros para los productos industriales.
- Acuerdos que previeron la reducción gradual de aranceles entre estos países y los de la UE, con la idea de crear entre todos, una futura Unión Aduanera. Este acuerdo ha sido suscrito por 63 países del Pacífico, de África y del Caribe.
- Acuerdos de cooperación aduanera de algunos países africanos y del Oriente Medio como Argelia, Marruecos, Túnez, Egipto, Jordania, Líbano y Siria. El objetivo de estos acuerdos, es el de ir creando las condiciones necesarias para eliminar las diferencias técnicas existentes entre estos sistemas.
- Acuerdo de tipo preferencial firmado por Israel, Brasil y Argentina que previó la reducción de tarifas arancelarias entre la UE y estos países para el comercio recíproco de productos.
- Acuerdos comerciales no preferenciales, que han sido firmados con Uruguay, India, Sri Lanka, México, Pakistán, Bangladesh, Canadá, y China. Estos acuerdos se basan en la cláusula de la nación más favorecida y especifican concesiones de la UE y compromisos de estos países, con respecto a importantes grupos de mercancías exportadas de dichos países al territorio de la UE.
- Acuerdos de asociación con Polonia, Hungría, Rumania y las Repúblicas Checa y Eslovaca, firmados entre la Unión y cada uno de estos países. Se dan aquí ciertas preferencias a las tarifas arancelarias de la primera y prevén la posibilidad de la entrada de estos países en un futuro aún no determinado.

Por esta importante cantidad y variedad de convenios comerciales firmados entre la UE y el resto del mundo, es fácil concluir que esta nación lleva un considerable grado de avance en sus propósitos de integración y de relaciones comerciales con el resto de las naciones, que posibilitan en el corto plazo su fortalecimiento y desarrollo, y que la colocan posiblemente en el liderazgo de las organizaciones comerciales internacionales.

Se puede afirmar con certeza que ningún otro de los tratados y de las organizaciones comerciales internacionales que existen en el mundo, manejan sus relaciones jurídicas con tanta aproximación a la supranacionalidad, como lo hacen las naciones pertenecientes a la UE. Efectivamente en el seno y dentro de la estructura jurídica de esta organización existen mecanismos que permiten la adopción de decisiones por mayoría de los representantes de los países integrantes, y que deben ser respetadas y cumplidas por todos los miembros de la Unión, aun cuando hubiesen emitido su voto en contra de esa decisión, como acontece con las cuestiones arancelarias o con restricciones de tipo cuantitativo.

Desde el momento mismo en que las naciones suscriptoras del tratado de Roma o adheridas posteriormente a él, aceptaron cumplir con numerosas decisiones que a nivel comunitario se acuerden, independientemente de su conformidad o inconformidad, se da el ingrediente de la supranacionalidad de manera evidente, y por supuesto, la soberanía nacional de cada Estado miembro queda reducida a aceptar y cumplir con las decisiones, o a denunciar el tratado y quedar fuera de la organización. La regla de la unanimidad en los acuerdos y negociaciones internacionales puede no darse en el seno de la UE, y no obstante, surge la obligación de la nación disidente de cumplir con el ordenamiento aprobado por la mayoría de las naciones.

Para que pueda realmente darse esta forma de organización entre dos o más Estados que lo integren, es absolutamente necesario que las otras figuras jurídicas de asociación comercial queden subsumidas en ella. En efecto las formas de negociación comercial en un proceso de integración entre los Estados presentan las siguientes etapas:

- Cooperación aduanera. Este tipo de integración, que es la primera etapa de un largo proceso, de los Estados que la negocian, tiene un acercamiento consistente en la armonización de sus sistemas arancelarios en particular y aduaneros en general, con el fin de posibilitar realmente el comercio entre ellos. La colaboración en materia aduanera se da a partir de aceptar la implantación de procedimientos en aduanas semejantes que tengan por objeto dar oportunidad a los importadores o exportadores de esos países, de movilizar mercancías bajo cuotas arancelarias equiparables y procedimientos aduaneros muy semejantes entre sí.
- Libre comercio. En esta segunda etapa de un proceso de integración, los Estados aceptan liberar de aranceles a las mercancías que se intercambian entre importadores y exportadores de sus respectivos Estados, y de crear entre sí procedimientos aduaneros muy armonizados, quedando en libertad cada nación, para imponer a terceros Estados no miembros, los aranceles y sistemas aduaneros que estimen procedentes, sin más limitantes que aquellas que sean establecidas por los organismos comerciales internacionales, a los que pertenezcan esas naciones, como es el caso de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

- Unión aduanera. En esta tercera forma de integración económica, los Estados aceptan no tener implantada entre sí, ninguna cuota arancelaria por las mercancías que se movilicen de un territorio a otro. Aceptando a demás, establecer el mismo arancel para terceros Estados que pretendan negociar con alguno de los pertenecientes a la organización, con el fin de crear un territorio aduanero, no sólo entre los estados miembros, sino de ellos hacia las demás naciones. A este sistema se le conoce con el nombre de Tarifa Exterior Común (TEC).
- Mercado común. Esta forma de organización que ocupa el cuarto y penúltimo puesto en un proceso de integración entre Estados, es sumamente avanzado, en virtud de que aquí existe, no sólo en materia aduanera, sino en materias tan importantes como la industrial, comercial, laboral, agraria o financiera. En efecto aquí existe un proceso de integración entre los estados miembros, en materia económica, jurídica, política y social. Los movimientos migratorios se pueden hacer con mucha libertad, las leyes laborales y financieras se encuentran plenamente armonizadas. Existen tratamientos coordinados entre sí para las materias industrial, comercial, agraria y ganadera. La libre circulación se refiere no sólo a los productos procedentes de los diversos Estados, sino también a los factores de la producción, como son el trabajo y el capital.
- Integración total. Ésta sería la última forma de integración. Aquí desaparecen todas las pequeñas diferencias que pudieran aún existir en un sistema de mercado común, tanto en lo económico como en lo político, jurídico o social. En este caso, las naciones que acuerdan una integración, borran todo vestigio de individualidad, para dar paso a la configuración política de un solo Estado. El ejemplo más reciente de una integración total que se ha dado en el mundo, aunque por razones políticas de otra índole, que no fueron precisamente comerciales, se encuentra en el caso de Alemania Oriental y Alemania Occidental, dos Estados independientes que acordaron su integración. Desapareció la primera como país independiente y acordó su integración a Alemania Occidental, la cual a su vez, cambió su nombre oficial, para denominarse simplemente: Alemania.<sup>40</sup>

#### 1.5.6. La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

El ejemplo que dieron al mundo los países europeos, para crear en 1975 la CEE, sirvió para que varias naciones latinoamericanas, después de varios intentos fallidos de asociación comercial, decidieran crear una organización parecida a la que en esa época había impactado al mundo de los negocios internacionales.

En 1960, varios países sudamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) acordaron crear una zona de libre comercio, a la que también fue invitado un

---

<sup>40</sup> Ídem.

país del norte de América: México. Tras una negociación realizada en un tiempo relativamente breve, se firmó en 1960 el Tratado de Montevideo que creaba la asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), tratado que fue suscrito y ratificado por los citados países, los cuales, a través de ciertos mecanismos, comenzaron a intercambiar mercancías con desgravaciones arancelarias, que se irían reduciendo hasta desaparecer casi totalmente. Estos instrumentos y mecanismos serían implementados por medio de resoluciones elaboradas por la Secretaría Ejecutiva de la organización, la cual se instaló en la ciudad de Montevideo, Uruguay. Se elaborarían listas de mercancías, acuerdos de complementación, tratamiento favorable a países menos desarrollados y mecanismos monetarios. Tiempo después se adhirieron al tratado Bolivia y Ecuador.

Las listas de mercancías antes mencionadas se formularían mediante negociaciones anuales, y en ellas los Estados quedarían obligados entre sí a efectuar rebajas en las cuotas arancelarias de manera selectiva, que se irían ampliando a razón de un 8% anual, hasta quedar casi totalmente desgravadas (en una proporción del 96%), en un lapso de 12 años. Las negociaciones de las listas nacionales se hizo de manera muy fácil, en los dos primeros años, por la gran disposición de las naciones participantes. Después de este lapso, se empezaron a tener problemas con esas listas, puesto que los países veían con desconfianza para su industria y comercio doméstico, el ingreso de productos extranjeros similares, con ventajas arancelarias, que los hacía sumamente competitivos con los mercados nacionales.

Otro inconveniente más para negociar dentro de este tratado, fue la diferente nomenclatura arancelaria que tenían los países miembros de la Asociación, lo cual hacía sumamente difícil y penosa la negociación. Los países menos fuertes económicamente hablando (Bolivia, Chile, Ecuador y Paraguay), empezaron a sentirse a disgusto con los países de mayor desarrollo relativo (Argentina, Brasil, México y Uruguay), y esto prácticamente paralizó, en muy poco tiempo, los avances en pro de la integración comercial de dichos Estados, poniendo en cierta forma en desuso el Tratado de Libre Comercio.

Para 1969, la negociación de productos procedentes de los países miembros de la ALALC contenidos en las llamadas listas nacionales, llegó a ser sumamente reducido en su número, la reducción de impuestos aduaneros que se había propuesto en la firma del tratado, del orden de un 8% anual, hasta llegar, como antes se expresó, a un 96% del valor del arancel de cada Estado, había llegado sólo a un 64% para 1969, y a partir de 1970 se propuso y se aceptó por los países miembros, que el porcentaje de reducción arancelaria anual se limitara sólo a un 2.9%. Esto retardaba fuertemente el plazo de culminación del tratado, y desalentó a los miembros de la ALALC más optimistas que eran Argentina, Brasil y Uruguay.

Un inconveniente más para el éxito de la ALALC, fue que en el tratado no había ningún punto de relacionado con los procesos de integración monetaria entre los Estados miembros, situación que por demás era entendible puesto que resultaba prácticamente imposible establecer alguna negociación sobre esa materia, debido fundamentalmente a que todos los países miembros del tratado experimentaban en sus economías internas, una gran inestabilidad monetaria, debido a movimientos

revolucionarios, a huelgas prolongadas en los diversos ramos de su industria doméstica, a devaluaciones abruptas y a otras causas derivadas de inestabilidades políticas que afectaban seriamente sus economías.

En conclusión, no era posible que pudiera funcionar en Latinoamérica una organización de libre comercio, sin haber contado con antecedentes previos de cooperación económica, como había acontecido con los países integrantes de la CEE. Latinoamérica en cambio, no contaba con estos antecedentes ni con este largo camino recorrido. Por otra parte, los países contratantes confundieron los términos en el tratado de Montevideo de 1960. Creyeron que simples acuerdos para el otorgamiento de facilidades recíprocas en su comercio exterior, equivalían a un acuerdo de integración económica. Esto motivó desde luego, sino el fracaso de la asociación, sí cada vez más escasa práctica.

Con motivo de la XIX Conferencia extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores, convocada por el Consejo Directivo de la ALALC, celebrada en Acapulco, Guerrero, a mediados del año 1980, se decidió la abolición del Tratado de Montevideo de 1960, y con la celebración de otro tratado internacional que sustituyera aquél, con el fin de hacer esfuerzos.

A finales del año 1981, es decir, a un año de haberse creado formalmente la ALADI, se llevó a cabo una reunión de Directores Nacionales de Aduanas de los países miembros de la organización. Esta reunión se hizo en la ciudad de La Paz, Bolivia, y su objetivo fue el de examinar los aspectos relacionados con la nomenclatura arancelaria y el procedimiento aduanero vigente en cada país miembro, con el fin de buscar propuestas concretas de armonización. Asimismo, se realizaron estudios tendientes a la facilitación, tanto del comercio como del transporte de mercancías entre un Estado y otro.

A finales de 1982 se habían puesto ya en vigencia una serie de acuerdos de carácter parcial, que en algunos casos eran el reflejo de la plena intención que tenían los Estados miembros de la organización de continuar en el proyecto de integración económica. Durante 1983 se culminó prácticamente el proceso de transformación de la ALALC a la ALADI, especialmente en todo lo relacionado con las concesiones que se habían dado entre sí las naciones en el periodo 1962-1980, y que recibieron el nombre simbólico de: Patrimonio Histórico de la ALALC.

Dentro de la mecánica operativa de la ALADI se contemplan los llamados acuerdos de alcance regional y los de alcance parcial. Los primeros son aquellos en los que participan todos los Estados miembros; pueden tener efectos en los territorios de los países aceptantes y pueden cubrir varias áreas: comercial, agraria, de promoción, de cooperación científica y tecnológica, de preservación del medio ambiente o de promoción al turismo, por ejemplo.

Por su parte, los acuerdos de alcance parcial son aquellos en los cuales se da la participación sólo de algunos Estados miembros, y en los que desde luego, el efecto de tales acuerdos sólo se hace extensivo a los demás Estados mediante la aplicación de la cláusula muy usada en las relaciones comerciales entre diferentes Estados, que se conoce con el nombre de Cláusula de la Nación más Favorecida, y que consiste en que cuando

dentro de una organización comercial internacional se den, algunos Estados entre sí, ciertos compromisos que sean favorables a alguno de ellos, dichos beneficios o ventajas se deberán extender también a los demás Estados, aún cuando materialmente no hubieren participado en la negociación que les dio origen. Esta cláusula que algunos autores atribuyen al GATT, es en verdad muy antigua. Se encuentra ubicada por primera vez en un documento que contiene un acuerdo de comercio celebrado entre Gran Bretaña y Portugal en 1642. sería entonces acertado el decir que es en el mercantilismo, en la doctrina clásica del comercio internacional del siglo XVII en Inglaterra, en donde se encuentra el origen de esta ahora importante norma del citado comercio.

Hacia el año de 1985 se aprobó la Declaración de Montevideo; un histórico acuerdo en el cual los países miembros de la organización crearon tres mecanismos mediante los cuales se perseguía darle un impulso definitivo a esta asociación comercial: el primero de estos mecanismos recibió el nombre de Preferencia Arancelaria Regional (PAR), cuyo fin era el desviar importaciones realizadas fuera de la ALADI, a favor de producciones propias de la región. El segundo mecanismo consistió en la eliminación multilateral de restricciones arancelarias, que causaban muchos problemas entre los países miembros y, por último, el fomento de nuevos mecanismos de pago y compensación de operaciones.

No obstante todos esos esfuerzos y mecanismos de implementación, el proceso de integración económica en la ALADI es demasiado relativo, al grado de que, como lo expresan no pocos expertos en esta materia: a más de quince años de distancia, la situación está como en 1960. los avances no existen prácticamente, y el deterioro de la organización es evidente, debido a la presencia de nuevos tratados comerciales en lo que participan influyentes miembros de la ALADI: el Mercosur y los tratados de libre comercio (TLC) entre el Grupo de los Tres (Colombia, Venezuela y México), así como el TLC entre México y Bolivia; el alto grado de avance que lleva ya un TLC entre México y Chile, y desde luego, el Tratado de Libre Comercio celebrado entre Canadá, Estados Unidos de América y México, en el cual se prevé a mediano plazo, la incorporación a él de varios países latinoamericanos. Todas estas negociaciones internacionales vienen a reducir a la ALADI a su mínima expresión, si no es que a procurar su desintegración en poco tiempo.<sup>41</sup>

### **1.5.7. Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).**

Es indudable que la industria de toda nación resulta ser el detonador fundamental en sus actividades de comercio exterior. De buena infraestructura industrial, el grado de avance de su tecnología, de una aceptable capacidad de producción, depende básicamente de la calidad y el precio de sus productos en el mercado internacional. Es por ello que desde su fundación, la ONU se ha preocupado

---

<sup>41</sup> Ibíd. Pág. 25.

por crear a través del ECOSOC los elementos necesarios que apoyen la adecuada industrialización de todos los Estados miembros por una parte, y por la otra, la colaboración que entre sí deben darse esos Estados, para procurar el avance armónico de las naciones, sobre todo en cuanto se refiere a las de menos desarrollo económico, las cuales requieren de capital, tecnología, capacitación de su mano de obra y otros elementos que les da el impulso necesario para salir adelante. Todas esas inquietudes fueron canalizadas a través de la creación de esta organización, cuyos logros aunque no son espectaculares, si han sido sólidos en la mejoría de las condiciones industriales de numerosas naciones.

El Tratado internacional que dio lugar al nacimiento de este organismo se firmó en Viena, Austria, en 1965. México es país suscriptor de este tratado desde 1979. La ONUDI persigue los siguientes objetivos:

- Promover y acelerar el avance industrial en los países menos desarrollados.
- Contribuir al establecimiento de un nuevo orden internacional.
- Promover la cooperación en los planos regional, nacional y mundial, así como en las diversas áreas sectoriales.
- Promover en las naciones miembros, el desarrollo de técnicas de planificación industrial y ayudar a desarrollar enfoques de mercado.
- Promover el uso de una nueva tecnología industrial y organizar programas de capacitación laboral.
- Fomentar el establecimiento de asociaciones industriales, comerciales y profesionales, que trabajen a favor de esta actividad.

Los órganos que gobiernan a esta importante asociación industrial son los siguientes:

- La Conferencia General. Esta constituida por los representantes de todos los Estados miembros. La Conferencia celebrará reuniones ordinarias cada dos años, y extraordinarias, cuando sea convocada, si existe algún asunto urgente que tratar. Tiene facultades para determinar los principios rectores y las políticas de organización. Designará a los demás representantes y directivos que integran la organización.
- La Junta de Desarrollo Industrial. Se compone de 53 miembros elegidos por la Conferencia General. Duran en su encargo cuatro años. Celebran por lo menos una sesión ordinaria al año. Esta junta se encuentra facultada para: examinar la ejecución del programa de trabajo, así como los presupuestos ordinarios y operativos; aprueba su propio reglamento; da seguimiento a las resoluciones tomadas por la Conferencia General; informa a dicha Conferencia de los logros alcanzados, de acuerdo con los programas aprobados.
- La secretaría. Ésta se integra por un director general y por los directores adjuntos. Estos funcionarios son elegidos cada cuatro años por la Conferencia. Sus funciones son tanto de carácter administrativo como

técnico. La Secretaría tiene facultades para representar a la Organización ante los diversos países y demás organizaciones internacionales; elabora las convocatorias a reuniones, tanto de la Conferencia como de la Junta; debe administrar el ingreso y el patrimonio de la Organización, el cual se integra con las aportaciones que efectúan los países miembros y con los honorarios que percibe por labores de carácter técnico que realiza a favor de estados no miembros o de otras organizaciones internacionales (OCDE, OTT, CEE, ALADI, etcétera).

- Comités. Existe un Comité de Programación y Presupuesto, que como su nombre lo indica, es un cuerpo técnico que se encarga de formular el presupuesto de la Organización, someterlo a la aprobación de la Conferencia y dar seguimiento a las partidas que sean utilizadas, tanto por la Junta de Desarrollo Industrial, como por la Secretaría General o por otros organismos autorizados por la Conferencia.

Se establece en el tratado que la Conferencia tendrá facultades para designar otros comités o comisiones que operen en forma subsidiaria a favor de la Organización.

Las actividades de la Organización se llevarán de acuerdo con los programas de trabajo y el presupuesto de gasto previamente autorizados.

Esta Organización tiene su sede en Viena, Austria. Actualmente está realizando importantes estudios y aportaciones en favor del medio ambiente, creando programas de concientización y de operación de medidas aplicables en las actividades industriales que favorezcan una mejor operación industrial, tanto para reducir la contaminación, como para el manejo de desechos industriales peligrosos. Existe una comisión de la ONU que administra un programa a favor del medio ambiente, en el cual se encuentra seriamente involucrada la ONUDI. Se trata del Programa de las Naciones Unidas a favor del Medio Ambiente (PNUMA), que se encuentra realizando importantes actividades, tanto en las naciones industrializadas como en las de menor desarrollo económico, para sugerir a los respectivos gobiernos y a las diversas organizaciones internacionales, medidas de control y solución a graves problemas de medio ambiente ocasionadas por el crecimiento industrial.<sup>42</sup>

#### **1.5.8. La Organización Internacional de Estandarización (ISO).**

La velocidad con la cual se ha desarrollado el comercio internacional, tanto de bienes como de servicios, a partir de la terminación de la Segunda Guerra Mundial, ha dado origen al surgimiento de numerosos organismos, de los cuales aquí se han estudiado sólo los más importantes. Dentro de ellos no puede dejar de mencionarse a la organización antes referida, a la cual se le conoce en todas partes por sus siglas ISO,

---

<sup>42</sup> Ibíd. Pág. 30.

tomadas, según la mayoría de los especialistas de esta materia, de su nombre en inglés: International Standard Organization.

La International Standard Organization es un organismo no gubernamental pero creado a iniciativa de los gobiernos de diferentes naciones, principalmente europeas. Esta organización nace en 1947, y su misión ha sido la de promover el desarrollo de la estandarización de la calidad en los procesos de producción a nivel mundial. Su sede es la ciudad de Ginebra, Suiza. Con esta estandarización se ha procurado facilitar el desarrollo del comercio internacional, posibilitar la colaboración de todos los gobiernos nacionales en este sentido, y lograr la cooperación de todos los organismos internacionales, tanto públicos como privados, especializados en actividades intelectuales, científicas y tecnológicas. Generalmente, se piensa que ISO se refiere sólo a las siglas de la organización; sin embargo, al momento de su fundación se expresó en la escritura constitutiva que el término ISO se tomaba del vocablo griego que significa igual.

La actividad de la ISO no se limita a una determinada actividad o proceso industrial en particular. Actualmente cubre todas las áreas susceptibles de normalización, con excepción de las pertenecientes a la ingeniería electrónica y a la informática, las cuales se encuentran manejadas por la Comisión Internacional de Electrotecnia (IEC). Los resultados producidos a la fecha por la ISO, son numerosos acuerdos y normas internacionales que se dan a conocer con este carácter a todas las naciones. Este trabajo ha dado como resultado la formulación de más de nueve mil normas internacionales de calidad, integradas en gruesos volúmenes, actualmente más de diecisiete mil hojas, que hacen de esta materia una verdadera especialidad.

La ISO tiene tres idiomas oficiales: inglés, francés y ruso. Aunque no es un organismo que dependa de la ONU, por el alto grado de influencia técnica que tiene en el mundo, existen relaciones estrechas con muchos de los organismos afiliados o reconocidos por esta institución. Muchas de estas comisiones, organismos y agencias, como la OCDE, la OMC, la CEE, la ONUDI y el propio ECOSOC, se encuentran sumamente involucradas en trabajos con la ISO.

La ISO tiene también fuertes ligas con los organismos nacionales de estandarización de la calidad que se ha ido creando aceleradamente en las diferentes naciones del mundo. Su evolución técnica es impresionante, pero es la única forma de mantenerse a la cabeza de su materia. La ISO ha impuesto la norma de normas: la revisión de cuando menos cada cinco años de todas las normas que se creen sobre calidad de procesos de manufactura, por virtud de que existen factores tales como: la evolución tecnológica tan acelerada de esa época, nuevos métodos de producción, materiales de composición diferente, nuevos requerimientos de calidad y de seguridad, que pueden hacer que las normas expedidas puedan quedar obsoletas en breve tiempo.

Los llamados asociados principales de la ISO se ajustan a las siguientes líneas fundamentales de acción:

- Consenso. Los puntos de vista de todos los interesados son tomados en cuenta, ya sean estos fabricantes, vendedores, compradores, usuarios, laboratorios e inclusive, gobiernos.

- Búsqueda de soluciones globales. La satisfacción de todos los interesados debe darse a nivel general y no para satisfacción de intereses particulares, los cuales deberán seguirse negociando individualmente.
- Espontaneidad. La normalización internacional se encauza impulsada por las necesidades del mercado y los interesados se involucrarán voluntariamente en dichos procedimientos y normas.

La ISO está estructuralmente organizada de la siguiente manera:

- a) Asamblea General; Oficinas principales; Afiliados; Afiliación correspondiente, Afiliación de abonados; Comités para el desarrollo de políticas; el Consejo; el Secretariado central de la ISO; Consejos consultivos ad hoc; Junta directiva de administración técnica; Comités para los fundamentos principales de normalización; Consejo consultivo técnico y Comités técnicos (más de 2700). Como puede claramente deducirse, la organización es muy compleja, como complicadas sus funciones.
- b) El Secretariado central es uno de los organismos operativos más importantes de la organización. Maneja tanto el flujo de la documentación de los comités, como la coordinación de la aprobación y la publicación de las normas desarrolladas por dichos comités.

Cada organismo afiliado a la ISO representa la estructura de normalización de su país respectivo. Los afiliados principales tienen cuatro propósitos fundamentales:

- Informar a las partes interesadas en sus países respectivos sobre las oportunidades e iniciativas relevantes que se presenten en materia de estandarización internacional.
- Organizarse para que los intereses de sus respectivos países se presenten durante las negociaciones internacionales, con el fin de llegar a acuerdos concretos sobre normalización.
- Asegura la provisión de un Secretariado para esos comités técnicos en los cuales, el país de origen tiene interés.
- Proporcionar el apoyo financiero correspondiente a cada organismo, para las actividades centrales de la ISO.

Existen dos categorías especiales de afiliados, además de la categoría general, que corresponde a los países miembros con plenos derechos y obligaciones, que poseen un grado de desarrollo aceptable en su industrialización, y que han terminado de crear normas y sistemas nacionales de normalización. Estos grupos o categorías especiales son los siguientes:

- Afiliados correspondientes. Se refiere a aquellos países que todavía no han completado el desarrollo de sus normas nacionales de calidad. No participan en trabajos técnicos de la ISO, pero tienen el derecho de recibir información y asesoría en cuanto a los procesos de calidad que instrumenten.

- Afiliados abonados. A este grupo pertenecen países con economías muy pequeñas. Pagan cuotas reducidas, pero se les da el acceso a todas las normas y procedimientos de normalización internacionales.

Una norma de esta naturaleza es el resultado del trabajo conjunto y, desde luego, del acuerdo que surja entre los comités especializados y aún los generales, pertenecientes a la ISO. La norma así elaborada, puede ser implementada mediante la incorporación de las normas nacionales vigentes en los diferentes países.

Para lograr la concertación entre una norma nacional y una internacional, lo primero que tiene que hacer el país que ha creado la norma nacional, es enviar una versión de ella a un Comité de la ISO, el cual se encarga de circularizar para su estudio la citada versión, entre todos los comités y subcomités técnicos involucrados. Este documento atraviesa por una serie de etapas de estudio e investigación antes de ser aceptado como una norma internacional. Una vez terminado este proceso, el resultado y la propuesta correspondiente se envían al Secretariado central para su registro y votación final. Es necesario que cuando menos el 75% de los votos de la Asamblea General sean a favor, para que dicha norma se publique con el respaldo de ISO como una norma internacional. Es indudable que lo que persigue aquí la ISO es asegurar que se está expidiendo una norma que no pueda ser fácilmente cuestionada por ningún país o empresa y que la aceptación internacional resulte lo más general que sea posible.

Es indudable que el hecho de que un país determinado exija la comprobación de ciertas normas de calidad por parte de la empresa exportadora de otra nación, se está cayendo en la implantación de un obstáculo al comercio internacional. Esta situación ha sido debatida ampliamente en los foros adecuados, y desde luego, se impuso la necesidad de crear una reglamentación internacional al respecto. Así fue como el GATT expidió un Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, en el cual se establecieron los principios generales que deben regir las actividades de los gobiernos en torno a la elaboración de reglamentos técnicos al comercio internacional; las normas de calidad que se traten de imponer, incluyendo aquellas que se refieran a empaque, marcas y embalaje; los métodos para asegurar el cumplimiento de las normas nacionales de calidad, así como los sistemas de certificación nacional que se implanten.<sup>43</sup>

### 1.5.9 La Organización Mundial de Comercio (OMC).

Esta organización surge con motivo de la Ronda Uruguay del GATT, cuya terminación se da a finales de 1993, en donde se acuerda la creación de un organismo internacional comercial que absorbiera todas las actividades que en materia comercial se realizaban al amparo del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) con el fin de que pudiera existir una verdadera estructura comercial mundial, de la cual se había carecido hasta ese momento. El estatuto jurídico que regula a la OMC

---

<sup>43</sup> Ibíd. Pág. 35.

se aprueba con la famosa Reunión de Marrakech (Marruecos), cuya culminación se produce en abril de 1994.

Al iniciar en la década de los cuarenta, varias e importantes naciones, los trabajos preliminares para la creación de un organismo internacional, se propuso que dentro de él se establecieran las estructuras necesarias para armonizar el comercio internacional. Así se encuentra que en la famosa Carta del Atlántico firmada en 1941 entre los aliados, se acordó la creación de un sistema comercial que estuviera basado en el libre intercambio y en la no discriminación entre los diferentes países. Con motivo del surgimiento de la ONU, en el año de 1945, Estados Unidos de América presentó una propuesta concreta para crear un organismo comercial de alcance mundial, al que se le denominaría: Organización Comercial Internacional (OCI).

Se proponía por esta influyente nación, que la OCI fuera la única agencia especializada en la materia dentro de la ONU. Esta propuesta no fue bien vista por diversos países, entre ellos por Gran Bretaña, pues se consideraba que con este proyecto Estados Unidos de América buscaba el logro de intereses personales, en perjuicio de las demás naciones. No obstante, el proyecto se abrió a discusión dentro del seno de la ONU. Se estudió la carta de fundación y los aspectos principales de la mencionada organización (OCI).

Simultáneamente a lo anterior, los representantes de un grupo de naciones, desde luego encabezadas por Gran Bretaña, se reunían en Ginebra, Suiza, y desde ahí iniciaron contactos con los representantes de los países que negociaban la creación de la OCI, proponiéndoles fundar en su lugar, un organismo comercial internacional ajeno a los intereses de Estados Unidos de América, en el cual las naciones participantes se hicieran concesiones arancelarias reciprocas, para fomentar su comercio internacional. Este trabajo fructificó en poco tiempo. Se debilitó el proyecto de la OCI, en la misma medida en que se fortalecía el de Ginebra, para culminar con el propósito firme de crear al amparo de este grupo de trabajo, un organismo rector del comercio internacional, lo cual no se logró con las características y objetivos que en un principio se plantearon, debido a las naturales dificultades que encontraron entre sí los diferentes grupos económicos, pero si se hizo realidad la firma de un acuerdo comercial para que las naciones firmantes se dieran facilidades comerciales entre sí, y para que abatieran las barreras arancelarias que dificultaban grandemente el comercio internacional. Este acuerdo se llamó: General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), cuya traducción al español es: Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, que fue firmado en la Habana, Cuba, el 30 de octubre de 1947. Las discusiones en torno a la OCI se dieron por terminadas en 1950.

Los países interesados en esta organización vieron como el GATT para esas fechas era una auténtica realidad y ampliaba de manera significativa el número de sus miembros, a tal grado que a partir que a partir del momento en que empezó su operación, el GATT se erigió, sobre todo en los primeros años de su existencia, en prácticamente la única estructura comercial de alcance mundial, que inclusive fue incorporado a la ONU como una agencia especializada de la organización.

Como antes se expresó, el GATT no fue nunca una real organización internacional, en el estricto significado del término, sino que siempre se manejó como un acuerdo en el que las partes contratantes eran las que tomaban las decisiones. La carencia de una estructura organizacional la hizo siempre aparecer con debilidades, a tal grado que durante los últimos años de la vida jurídica de este acuerdo, tuvo que contemplar el surgimiento de importantes organizaciones internacionales como la CEE, la ALALC, la ALADI, o bien numerosos acuerdos comerciales, en los que los países interesados entraron en arreglos de carácter regional, al margen del citado GATT.

Las reuniones de trabajo del GATT se dieron de tiempo en tiempo, todas ellas muy fructíferas e importantes. A estas reuniones se les dio el nombre específico de rondas. Así se tiene que la primera de ellas fue la celebrada en Ginebra, Suiza, en 1947; la Segunda Ronda de negociaciones se llevó a cabo en Annecy, Francia, en 1949, la Tercera se celebró en 1950-1951, en Turquía la Cuarta se escenificó en Ginebra, Suiza, en 1955-1956; estas rondas tuvieron la característica de ser bilaterales.

Las rondas multilaterales, es decir, con la participación plenaria de los representantes de todos los países miembros del GATT, fueron las siguientes: la Ronda de Dillón, Suiza, en 1960, la Ronda de Kennedy, en Suiza, entre 1964 y 1967; la Ronda de Tokio, en Japón entre 1973 y 1979 y finalmente, la Ronda Uruguay, celebrada entre 1986 y 1993. precisamente durante esta última Ronda se acordó la integración de las normas jurídicas y administrativas del GATT (tanto del de 1947, como del GATT 1994), dentro de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Durante la vigencia del GATT se aprobaron numerosos acuerdos y códigos de conducta comercial internacional, que favorecieron de manera importante al comercio realizado entre las naciones participantes del Acuerdo y aún de al de las no participantes, como fue el caso de México, en virtud de que esta nación no se incorpora al GATT sino hasta 1986, es decir, después de casi 40 años de haber tenido lugar su creación. Dentro de esos acuerdos internacionales que hicieron avanzar grandemente las relaciones comerciales internacionales, se puede contar con los expedidos el 12 de abril de 1979, con motivo de la celebración de la Ronda Tokio, los cuales han sido complementados de manera importante durante la celebración de la Ronda Uruguay, y que se incluyen como documentos básicos en la creación de la OMC con el nombre genérico de Acuerdos Comerciales Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías.

Precisamente, al término de la celebración de la Ronda Uruguay del GATT, que duró casi siete años (de 1986 a 1993), los países miembros de este acuerdo, decidieron crear un organismo comercial mundial, que con mayores facultades se encargara de continuar con las tareas realizadas hasta ese momento por el GATT. La iniciativa para la creación de este importantes organismo rector del comercio internacional, corrió a cargo de México, Canadá y los países miembros de la Comunidad Económica Europea.

El marco jurídico de la OMC se encuentra integrado por los siguientes instrumentos jurídicos reguladores del comercio exterior:

- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT 1947) y todos los acuerdos que durante la vigencia de este convenio fueron expedidos, excepto los que se modificaron en la Ronda Uruguay.

- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT 1994), incluyendo los acuerdos sobre agricultura y textiles negociados en la Ronda Uruguay. En total son once acuerdos comerciales multilaterales, los cuales tienen carácter vinculatorio para todos los países miembros de la OMC.
- Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), negociando en la Ronda Uruguay.
- Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual (ADPIC), también negociadas en la última Ronda del GATT.
- Sistema integrado de Mecanismos de examen de solución de Diferencias (ESD), adoptado en este misma Ronda.
- Mecanismo de Examen de Políticas Comerciales (MEPC).

Después de terminar la multicitada Ronda Uruguay, los países miembros se aprestaron a celebrar una nueva reunión, la cual tuvo lugar en la Ciudad de Marrakech, Marruecos, en donde se firmó el Acuerdo de 14 de abril de 1994, con el cual formalmente se dio nacimiento a la OMC, organismo que inició labores preparatorias inmediatamente y empezó a laborar formalmente el día 1 de enero de 1995. tanto el acta final de la Ronda Uruguay del GATT, como el Acuerdo de Marrakech, mediante el cual se creó formalmente la OMC, fueron publicados íntegramente en el Diario Oficial de la Federación del día 30 de diciembre de 1994.

Se estableció en el citado Acuerdo que la OMC nacía con la aceptación de las naciones que en 1947 habían asistido a la firma del Acuerdo para la creación del GATT. Que las demás naciones que posteriormente se incorporaron al Acuerdo de 1947, se integraban a la OMC, mediante el procedimiento de la adhesión.

En los aspectos más destacados de este documento expresaron las naciones firmantes del Acta que se saludaba el logro histórico de la Ronda Uruguay, la cual tiene el marco jurídico más fuerte y más claro que se haya adoptado hasta este momento para el desarrollo del comercio internacional, que incluye un mecanismo de solución de diferencias más eficaz y fiable. Se dijo que se estableció un marco multilateral de disciplinas para el comercio de servicios y para la protección de los derechos de la propiedad intelectual relacionados con el comercio, así como el reforzamiento de las disposiciones multilaterales sobre el comercio de productos agropecuarios, de textiles y de prendas de vestir.

Se dijo que el establecimiento de la OMC anunciaba una nueva era de cooperación económica mundial que responde al deseo generalizado de actuar en un sistema multilateral de comercio más justo y más abierto en beneficio y por el bienestar de los pueblos. En otro apartado señala que los resultados de las negociaciones comportan disposiciones que contienen un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo. Expresaron los ministros firmantes que con esta acta se iniciaba la transición del GATT a la OMC. Que se había establecido un Comité preparatorio que habría de sentar las bases para la entrada en vigor del Acuerdo de creación del nuevo organismo, el cual a más, debería sus labores el día 1 de enero de 1995.

Esta organización constituye el marco institucional común para el desarrollo de las relaciones entre los países miembros de ella, en todos los asuntos relacionados con los acuerdos e instrumentos provenientes del GATT y de los acuerdos tomados en la Ronda Uruguay, así como en los contenidos en el acuerdo de Marrakech, que ahora se estudia.

Se establece que los acuerdos, así como los instrumentos jurídicos conexos concluidos en los anexos 1, 2 y 3 a los cuales se les denominan Acuerdos Comerciales Multilaterales, forman parte integrante del acuerdo de creación de la OMC y tienen carácter vinculante para todos los miembros de la organización.

De la misma manera se indica que los acuerdos y los instrumentos jurídicos concluidos en el anexo 4, a los cuales se les denomina Acuerdos Comerciales Plurilaterales, también forman parte de este Acuerdo General, pero sólo para los miembros que los acepte, siendo en este caso vinculatorios para ellos. Por el contrario dichos acuerdos no crean ni derechos ni obligaciones para los miembros que no los hubieran aceptado.

Existen, como ya antes se expresó, dos documentos GATT de 1994, anexados a este Acuerdo de creación de la OMC y que forman parte integrante del citado acuerdo: el Documento GATT de 1994, que se integra con todos los acuerdos aprobados en la Ronda Uruguay, que es jurídicamente distinto al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, al que se le denomina: GATT de 1947, que se integra con todos los documentos y resoluciones aprobados durante la vigencia de este convenio.

La OMC tiene entre sus funciones más importantes, las siguientes:

- Facilitar la aplicación, administración y funcionamiento del Acuerdo, así como de los otros acuerdos comerciales multilaterales; favorecerá la consecución de sus objetivos y constituirá el marco para la aplicación, administración y funcionamiento de todos los acuerdos, presentes y futuros.
- Es el foro para las negociaciones entre sus miembros, a cerca de sus relaciones comerciales multilaterales, en asuntos tratados en el marco de los acuerdos que maneje, así como para la aplicación de sus resultados.
- Administra el entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (Entendimiento sobre Solución de Diferencias ESD), acuerdo que fue tomado durante la Ronda Uruguay.
- Administra el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC), que también fue aprobado en la citada Ronda.
- Con el fin de lograr una mayor coherencia en la formulación de las políticas económicas a escala mundial, la OMC coopera, según proceda, con el FMI, con el BIRF y con sus organismos conexos.

Esta organización se integra por los siguientes niveles de gobierno:

- La Conferencia Ministerial. Está compuesta por representantes de todos los Estados miembros. Se deberá reunir al menos una vez cada dos años. Desempeña las funciones de la OMC y adopta las decisiones que sean necesarias para el desarrollo de su organización. Su competencia deviene tanto de los acuerdos

adoptados al inicio de esta organización como de los que tome posteriormente en su carácter de órgano supremo.

- El Consejo General. Está compuesto por representantes de todos los miembros de la organización. Se reúne cada vez que sea procedente. En los intervalos que transcurran para la celebración de la Conferencia Ministerial, es el Consejo General el que desempeña las funciones que deban corresponder a aquél, y establece sus propias normas y procedimientos de funcionamiento, así como las de los demás comités autorizados. El Consejo General tiene atribuciones para desempeñar las funciones del órgano de Solución de Diferencias, establecido en el Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD). Este órgano designa a su propio presidente y establece las normas de procedimiento que considere necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

El Consejo General también se reúne para desempeñar las funciones del Órgano de Examen de las Políticas Comerciales establecido en el MEPC. Este órgano tendrá su propio presidente y establece las normas de procedimiento que considere necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

- Los Consejos de Comercio de Mercancías; del Comercio de Servicios y de los ADPIC. Estos Consejos funcionan bajo la coordinación y orientación del Consejo General y desempeñan las funciones a ellos atribuidas en los respectivos acuerdos. Establecerán sus propias normas de procedimiento, previa aprobación de ellas de parte del Consejo General. Pueden formar parte de estos Consejos, representantes de todos los países miembros. Estos Consejos se reunirán cada vez que sea necesario, para el desempeño de sus correspondientes actividades. Tiene también facultades para designar a los órganos subsidiarios que sean necesarios para el desarrollo de sus actividades.
- Comités de Comercio y Desarrollo; de Restricciones por Balanza de Pagos y de Asuntos Presupuestarios, Financieros y Administrativos. Los directivos y demás integrantes de estos tres comités, son designados por la Conferencia Ministerial y desempeñan las funciones atribuidas a cada uno de ellos por el texto del Acuerdo de creación de la OMC. Pueden establecerse comités adicionales, con las atribuciones que se estimen apropiadas.
- La Secretaría. Esta importante oficina esta manejada por un director general designado por la Conferencia Ministerial, el cual adopta el reglamento que aprueba dicha Conferencia, en donde se establecen las atribuciones de ese funcionario, así como la duración en su encargo.

El director general tiene facultades para designar al personal de la Secretaría, el cual tiene un carácter exclusivamente internacional. En el desempeño de sus actividades, tanto el secretario general como el personal que ahí labore, no puede solicitar ni aceptar instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna autoridad ajena a la OMC y deberán abstenerse de realizar cualquier acto que pueda ser incompatible con su

condición de funcionarios internacionales. Los gobiernos de los diferentes Estados deberán respetar esta norma fundamental impuesta en el Acuerdo.

La OMC tiene personalidad jurídica, y cada una de las naciones miembros le confiere la capacidad jurídica necesaria para el ejercicio de sus funciones. Asimismo, cada miembro de la OMC le confiere, tanto a dicha organización, como a todos sus representantes y funcionarios, los privilegios e inmunidades necesarios para el ejercicio de las citadas funciones, en los términos establecidos en la Convención de las Naciones Unidas sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados, de 21 de noviembre de 1947.

La OMC mantiene la práctica de la adopción de decisiones por consenso, seguida en el marco del GATT, salvo disposición en contrario. Cuando no se pueda llegar a una decisión por consenso, la cuestión objeto de examen se decidirá mediante votación. En las reuniones, tanto de la Conferencia Ministerial como del Consejo General, cada miembro de la OMC tiene derecho a un voto, incluyendo los miembros de las comunidades europeas. Estas comunidades tendrán el número de votos igual al número de países que integran la organización, y que sean miembros de la OMC. Las decisiones de la Conferencia Ministerial y del Consejo General se adoptarán por mayoría de los votos emitidos, salvo que se disponga lo contrario en el Acuerdo que ahora se comenta, en el respectivo acuerdo comercial multilateral.<sup>44</sup>

Todas las partes contratantes del GATT de 1947, así como las Comunidades Europeas que acepten el Acuerdo de creación de los acuerdos Comerciales Multilaterales, pasarán a ser miembros iniciales de la OMC.

Los países menos adelantados reconocidos como tales por la ONU, quedan facultados para sólo para asumir compromisos y hacer concesiones en la medida compatible con las necesidades de cada uno de ellos, en materia de desarrollo, finanzas y comercio o con sus capacidades administrativas e institucionales.

Todos los Estados o territorios aduaneros distintos de los miembros señalados como iniciales de la OMC, que disfruten de plena autonomía en la conducción de sus relaciones comerciales exteriores, en las cuestiones que trata el Acuerdo, así como en los Acuerdos Comerciales Multilaterales, podrán adherirse al acuerdo de la OMC, en las condiciones que en cada caso habrán de convenir con la organización. Desde luego, esa adhesión será necesariamente aplicable a todos los términos del Acuerdo y a los Acuerdos Comerciales Multilaterales.

Las aceptaciones de la solicitud de adhesión de cada miembro son adoptadas por la Conferencia Ministerial, que como ya se vio, es el máximo órgano de autoridad de la OMC.

## **1.6. El GATT y su relevancia dentro del Comercio Exterior.**

---

<sup>44</sup> Ibíd. Pág. 40

Como primer punto mencionaremos que el GATT es un tratado multilateral (celebrado entre varios Estados, originalmente 23) de comercio, donde se establecen derechos y obligaciones recíprocas en función de sus objetivos y principios. La fuerza de las distintas corrientes comerciales lo ha convertido en una organización Internacional "sui generis".

El GATT es, pues -dice Jaques Colette Neme-, ante todo un tratado, convertido por la fuerza de las cosas en una organización que regula el comercio internacional y se propone reducir los obstáculos a los intercambios. El GATT, sin embargo, no es un organismo especializado de la ONU; ya que no se ha cumplido con las disposiciones del artículo 63 de la Carta, que fija como requisito la celebración de acuerdos por medio de los cuales se establezcan las condiciones en que dichos organismos habrán de vincularse con la Organización.

El GATT es un código de normas; es un foro de discusión, resolución y negociación. Originalmente se le consideró como un club de ricos. También es el único instrumento de negociación del comercio internacional.

Originalmente el GATT estuvo integrado por de tres partes y 35 artículos; que a partir de 1965, se le agregó la parte cuarta, desarrollada en tres dispositivos. Actualmente, el GATT está formado por cuatro partes y 38 preceptos; un Protocolo de Aplicación Provisional y una Apéndice integrado por 2 apartados; uno de los cuales se refiere a la fuente y fecha efectiva de las disposiciones del Acuerdo General y el otro contiene una lista de las abreviaturas utilizadas en el Apéndice y de las disposiciones de los acuerdos complementarios que afectan a la aplicación de determinadas partes del Acuerdo General.

Es importante hacer notar que la parte II del Acuerdo, que quizá es la más importante del mismo pero también la que más problemas tiene en su aplicación, esta condicionada por el Protocolo de Aplicación Provisional, en toda la medida que sea compatible con la legislación vigente de las partes contratantes.

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, entró en vigor el 1 de enero de 1948, conforme a lo establecido en el Protocolo de Aplicación Provisional del 30 de octubre de 1947, carecía de una estructura orgánica definida, en virtud de que originariamente constituía sólo el capítulo IV de la Organización Internacional de Comercio. Este iba a ser un organismo especializado dentro del sistema de las Naciones Unidas. Tanto la carta de la Habana como la Organización Internacional de Comercio allí creada, no nacieron a la vida jurídica porque no se tuvieron las ratificaciones necesarias.

Se invocó como razón que ya estaba en vigencia la parte IV del Proyecto (o sea, el Acuerdo General, con su marco de negociaciones y normas de política comercial), que era lo que le interesaba a los países desarrollados, quienes además no querían comprometer su libertad de decisión en otros aspectos, como los de carácter social en los países en desarrollo.

En consecuencia, al firmarse el Acuerdo General no se pretendía crear un organismo internacional, ya que este Acuerdo iba a incorporarse a la Organización Internacional del Comercio.

Desde 1950, el GATT se preocupó por considerar la problemática de los países de desarrollo; en esta fecha, modificó el artículo XVIII para que estos países establecieran medidas proteccionistas en beneficio de su desarrollo económico. A partir de 1964, la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (ONUCD), más conocida por sus siglas en inglés UNCTAD, se convirtió en el foro de los países en desarrollo y en un instrumento, a nivel internacional, de expresión y de acción.

Por medio de la UNCTAD los países en desarrollo presionaron a los países industrializados del GATT para que introdujeran una parte IV, referida al Comercio y Desarrollo, lo que se logró en 1965.

La parte IV se desarrolló en tres preceptos, el XXXVI, XXXVII y XXXVIII, que establecieron la base filosófica y normativa entre las partes contratantes desarrolladas (países industrializados) y las partes contratantes poco desarrolladas (países en desarrollo) del GATT.<sup>45</sup>

Los países industrializados aceptaron que la elevación de los niveles de vida y el desarrollo progresivo de las economías es especialmente urgente para los países en desarrollo; que los ingresos de exportación de los países en desarrollo pueden representar un papel vital en su desarrollo económico; que es necesario darle prioridad a las exportaciones de productos primarios otorgándoles condiciones más favorables de acceso a los mercados mundiales.

Por otra parte, Jorge Luis La Madrid, opina que es importante hacer notar que las partes contratantes del GATT pueden facultar a las partes contratantes poco desarrolladas para que se apliquen las medidas especiales con el objeto de fomentar su comercio y desarrollo y que no esperan reciprocidad por los compromisos contraídos por ellos en negociaciones comerciales de reducir o suprimir los derechos en aduanas y otros obstáculos al comercio de las partes contratantes poco desarrolladas. Para darle más operatividad a esta parte se creó el Comité de Comercio y Desarrollo.

La evolución de las instituciones del GATT tuvieron su base en el artículo XXV del Acuerdo, que contenía un germen de institución que se refiere a la acción colectiva de las partes contratantes agregando que los representantes de las partes contratantes se reunirán periódicamente para asegurar la ejecución de las disposiciones del Acuerdo que requieren una acción colectiva y, en general, para facilitar la aplicación del mismo y que se puedan alcanzar sus objetivos.

En 1960 se creó el Consejo de Representantes, con funciones ejecutivas, destinado a funcionar entre las reuniones de la asamblea de las partes contratantes, para estudiar y resolver los problemas que se vayan presentando. También por necesidad de funcionamiento se creó una Secretaría a cargo de un secretario ejecutivo que el 23 de marzo de 1965 cambiaría el nombre por el de director general, el que a su vez es titular de la Secretaría. Asimismo se crearon otros órganos en el seno del GATT, tales como el Comité de Comercio y Desarrollo y otros comités permanentes y grupos de trabajo.

La cláusula de la nación más favorecida. Se ha dicho que el GATT es ante todo un acuerdo para la institucionalización de la cláusula de la nación más favorecida, o que

---

<sup>45</sup> MALPICA, Luis, ¿Qué es el Gatt?, 1 Ed., Edit. Grijalbo, México, 1988, Pág. 23.

refleja la óptica universalista del siglo XIX y reposa en la ficción de naciones económicamente iguales.

Esto se expresó así con referencia a la estructura jurídica primitiva del GATT. Otros capítulos y disposiciones se agregaron después, en su proceso evolutivo, que tuvieron la intención de cambiar esa visión original.

Pero lo importante de este organismo gira preponderantemente alrededor de la cláusula de la nación más favorecida. Por el mecanismo que ella instituye, cualquier ventaja, favor, privilegio, inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país destinado a él, será concedido inmediata o incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de las demás partes contratantes o a ellas destinado (artículo 1 del Acuerdo). Aquí se consagro en consecuencia, el principio de la no discriminación por medio de la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida. Sin embargo, el acuerdo establece excepciones, en tanto ni aquel principio medular, ni otras disposiciones, no impedirán entre los territorios de las partes contratantes, el establecimiento de la unión aduanera ni el de una zona de libre comercio (artículo XXIV del Acuerdo).

Esto se estructuró sobre la base de dos lineamientos que lo inspiran: la conveniencia de aumentar la libertad de comercio, desarrollando, mediante acuerdos libremente concertados, una integración mayor de las economías de los países que participen de tales acuerdos y de que el objetivo de tales concertaciones debe ser el de facilitar el comercio entre los territorios constitutivos, sin obstaculizar el de otras partes contratantes con estos territorios. De aquí emana, como consecuencia, la interpretación de que los procesos de integración no deben ser cerrados ni constituir autarquías regionales.

Si bien el artículo XXIV del Acuerdo habla de la unión aduanera y de zona de libre comercio, se ha aceptado pacíficamente que los mercados comunes constituyen una forma particular de unión aduanera.

Ahora bien, en el Acuerdo General, en su versión originaria, no se hacía ninguna distinción entre países desarrollados y en vías de desarrollo, utilizándose un tratamiento igualitario como resultado del concepto de la época a cerca de la cláusula de la nación más favorecida aplicable automáticamente a todas las partes contratantes.

Al realizarse modificaciones al primitivo GATT, insertándose la parte IV, integrada por los artículos XXXVI a XXXVIII, se crean las comisiones de Comercio y Desarrollo.

Estas nuevas disposiciones adoptadas por las partes contratantes el 26/11/64 y que entró en vigencia el 27/6/66, incorporaron el concepto de países en vías de desarrollo, reconociendo las diferencias de los niveles de vida con respecto a los países desarrollados y el derecho a que los primeros obtengan una parte del incremento del comercio y estableció para la consecución de tal fin la no reciprocidad expresamente en el artículo XXXVI, numeral 8, el cual prescribe: "Las partes contratantes no esperan reciprocidad por los compromisos contraídos por ellas en negociaciones comerciales de reducir o suprimir los derechos de aduana y otros obstáculos al comercio de las partes contratantes poco desarrolladas".

Es evidente que la intención de la reforma del GATT en esta parte IV del acuerdo tiene un efecto interpretativo, sobre todo el Acuerdo; que el concepto de la cláusula de la nación más favorecida ha sido alterado, y que, por lo tanto, este principio que ahora es distinto, debía basarse en el concepto de la no reciprocidad, por las concesiones que los países desarrollados hicieran a los países en vías de desarrollo. No obstante esta tesis nunca fue aceptada en el GATT.

El 28 de noviembre de 1979, las partes contratantes, como órgano del GATT, adoptaron una decisión que constituye la aplicación al caso de los procesos de integración de las ideas que están en la parte IV del Acuerdo General. Se trata de la "cláusula de habilitación", cuyo nombre oficial es "Trato diferenciado y más favorable reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo". Esta Cláusula de habilitación no es un acuerdo internacional multilateral que asuma la forma de un tratado, sino una decisión del órgano parte contratante del Acuerdo General.

Esta decisión hizo que el trato preferencial en beneficio de los países en desarrollo y entre estos fuera una característica jurídica permanente del sistema de comercio mundial. También confirmó que los países en desarrollo, en el marco de negociaciones comerciales, hicieran concesiones incompatibles con las necesidades de su desarrollo, de sus finanzas y de su comercio.

Sobre esta cláusula de habilitación el DR. Héctor Gros Espiell señaló que es la primera vez en que se piensa un sistema para funcionar en el GATT, que crea un régimen distinto de presentación de los acuerdos de integración entre países desarrollados, de los acuerdos de integración entre países en vías de desarrollo.

Recuerda, asimismo, que ALADI se presentó en el GATT dentro del régimen de la cláusula de habilitación, y que cuando se firmó el tratado que dio origen al Mercosur, este problema nació inmediatamente.

También el artículo XXV del Acuerdo se refiere a la "waiver" previendo que las partes contratantes se reunirán periódicamente para asegurar la ejecución de las disposiciones de él, y, por tanto, los principios antes referidos; su numeral 5 establece que en circunstancias excepcionales distintas de las previstas en otros artículos del Acuerdo, las partes contratantes podrán eximir a alguna parte de algunas de las obligaciones impuestas por el acuerdo. La decisión debe contar con una mayoría que represente más de la mitad de las partes contratantes.

Por una votación análoga de las partes podrán también determinar ciertas categorías de circunstancias excepcionales en las cuales se aplicarán otras condiciones de votación para eximir a una parte contratante de una o varias de sus obligaciones.

La protección mediante el arancel aduanero es el segundo principio esencial y consiste en que la industria nacional debe protegerse exclusivamente mediante tarifas aduaneras, y no por medio de otras prácticas proteccionistas. El objetivo de este principio es que se conozca claramente el grado de protección. Las tarifas proteccionistas deben ir reduciéndose progresivamente en virtud de negociaciones sucesivas. Se prohíbe expresamente el establecimiento de contingentes de exportación, salvo que sean aplicadas temporalmente por dificultades en la balanza de pagos o cuando el aumento

imprevisto de importaciones cause o amenace causar un perjuicio grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores.

El problema que se presenta a veces para poner en funcionamiento el mecanismo del Acuerdo es el establecimiento de barreras no arancelarias, tales como: 1) participación del Estado en el comercio por medio de subvenciones; 2) formalidades aduaneras y administrativas; 3) normas sanitarias, de seguridad, embalajes, etiquetas, marcas; 4) restricciones cuantitativas; 5) limitaciones de importación y exportación por el mecanismo de precios, depósitos previos y ajustes fiscales.

La estabilidad del comercio se apoya en la consolidación por negociación entre las partes contratantes, de los niveles de los derechos aduaneros. Los derechos consolidados figuran para cada país en listas arancelarias que goman parte integrante del Acuerdo General.

En los casos en que las partes contratantes estimen que están en peligro los derechos que les confiere el Acuerdo General, pueden recurrir a estos medios conciliatorios. Normalmente, las diferencias las resuelven directamente los países interesados. A veces los Estados recurren a grupos especiales de expertos independientes establecidos por el Consejo del GATT o por los comités que vigilan el cumplimiento de los acuerdos.

El Acuerdo prevé procedimientos de exención por los cuales un país podrá solicitar se le exima del cumplimiento de una obligación determinada impuesta por el Acuerdo General cuando lo justifiquen las circunstancias económicas o comerciales especiales, y asimismo se permite que un país adopte medidas urgentes por circunstancias perfectamente definidas en el artículo XIX. Se trata de las medidas de salvaguardia a las cuales anteriormente habíamos hecho referencia. Por ellas, un país puede imponer restricciones a la importación o retirar concesiones arancelarias sobre productos cuyas importaciones aumentan en forma que cause perjuicio a productores nacionales.

El Acuerdo estableció la prohibición general de las restricciones cuantitativas a la importación. No obstante ello, muchos países no han acatado esta prohibición, especialmente en el comercio de productos agrícolas, textiles, acero y otros productos de interés para los países en desarrollo, quienes ven afectadas sus exportaciones. Señalábamos con anterioridad la excepción a la regla de la prohibición regulada en el artículo XII del Acuerdo en cuanto establece que toda parte contratante que con el fin de salvaguardar su posición financiera exterior y el equilibrio de su balanza de pagos, podrá reducir el volumen o el valor de las mercancías cuya importación autorice. El carácter de la restricción debe ser transitorio y sólo puede mantenerse por las medidas que sean necesarias. La excepción de referencia fue reconocida expresamente, en forma especial para los países en desarrollo, por el artículo XVIII del Acuerdo General bajo el título de "Ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico". Este artículo establece, entre otros puntos, que "toda parte contratante cuya economía sólo puede ofrecer a la población un bajo nivel de vida y que se halla en la primera parte de su desarrollo, podrá apartarse temporalmente de las disposiciones de los demás artículos del presente Acuerdo. Los países que apliquen restricciones a la importación por

razones de la balanza de pagos deben celebrar regularmente consultas en el marco del GATT.

El objetivo principal del Acuerdo General fue el de obtener la reducción de los aranceles aduaneros y demás barreras comerciales, especialmente por medio de un mecanismo llamado rondas de negociaciones comerciales multilaterales GATT. Hasta ahora se han celebrado las siguientes rondas: Ginebra en 1947; Annecy (Francia), en 1949; Torquay, Inglaterra, en 1951; Ginebra en 1956; Ginebra, Ronda Dillon, en 1960/61; Ginebra, Ronda Kennedy, en 1964/67; Ginebra, Ronda de Tokio, en 1973/79; y la de Punta del Este, Uruguay, Ronda Uruguay, de septiembre de 1986.

En la Ronda Uruguay (Punta del Este) de septiembre de 1986 los ministros de los países miembros del GATT adoptaron una declaración por la cual se inicia una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales, la Ronda Uruguay. Aquella declaración se dividió en dos partes: la parte I de la Declaración es la relativa al comercio de mercancías. Allí se definen los objetivos y principios de las negociaciones, así como las cuestiones que se negociarían. Allí se previó el statu quo y el desmantelamiento de las medidas de restricción o de distorsión del comercio, es decir, que los gobiernos se comprometen e no elevar los niveles actuales de protección y eliminar progresivamente las medidas que no respetan las disciplinas del GATT.

Por otra parte, los ministros decidieron lanzar negociaciones sobre el comercio de servicios y adoptaron la parte II de la Declaración. Tales negociaciones no se encuadrarían en el marco jurídico del Acuerdo General, aunque en ellas se seguirían los principios y procedimientos del GATT.

Por otra parte, los ministros decidieron también como parte de las negociaciones comerciales multilaterales iniciar negociaciones sobre el comercio de servicios. El fin de las negociaciones comerciales multilaterales iniciar negociaciones sobre el comercio de servicios. El fin de las negociaciones es establecer un marco multilateral de principios y normas para el comercio de servicios, incluida la elaboración de posibles disciplinas para sectores particulares con miras a la expansión de dicho comercio en condiciones de transparencia y de liberalización progresiva y como medio de promover el crecimiento económico de todos los interlocutores comerciales y el desarrollo de los países en vías de desarrollo. Este marco respetará los objetivos de la política general de las leyes y reglamentaciones nacionales aplicables a los servicios y tendrán en cuenta la labor realizada por los organismos internacionales pertinentes. Serán aplicables a estas negociaciones los procedimientos y prácticas del GATT. Se establece un grupo de negociaciones sobre servicios para ocuparse de estas gestiones, que rendirá informes al CNC (Comité de Negociaciones Comerciales).

Han transcurrido más de cinco décadas desde que entró en vigencia el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, operándose transformaciones profundas en las relaciones económicas internacionales, en donde los actores del sistema internacional han cambiado, asumiendo algunos de ellos un rol protagónico, impensado en Bretón Woods. También cambiaron de hecho las reglas de juego del comercio en forma tal que hace pensar en un desajuste entre las normas del GATT con la realidad actual. De allí que hayan aparecido importantes opiniones que anuncian la batalla económica que se

esta dando actualmente entre Japón, Europa y Estados Unidos. Al respecto Lester Thurow ha manifestado que “el sistema de comercio GATT-Bretton-Woods está muerto. Murió no por su fracaso, sino al término normal de una vida muy próspera. Lógicamente, ahora debería estar en camino una nueva conferencia de Bretón-Woods. Pero su convocatoria no es posible políticamente. Dicha conferencia puede celebrarse únicamente si hay un poder político dominante que este en condiciones de imponer a todos la aceptación. En 1944 Estados Unidos era dicho poder (Alemania y Japón ni siquiera estuvieron representados). Hoy no existe tal poder. Si la Ronda Uruguay no puede tener éxito, otras negociaciones mucho más fundamentales ciertamente no tendrán éxito.

Sin embargo, los cambios económicos requeridos no pueden esperar el momento político apropiado para convocar a una conferencia de esta clase. El éxito está imponiendo la modificación de las reglas del juego, incluso si nadie escribe formalmente un nuevo conjunto de normas. En este caso, las normas del nuevo juego serán redactadas informalmente en Europa. Los que controlan el mercado más grande del mundo serán los que escriban las normas. Así es como siempre ha sido, cuando Estados Unidos tuvo el mercado más grande del mundo, se encargó de redactar las reglas de su mercado común interno y deciden el modo en que los extranjeros se relacionan con ese mercado, de hecho están escribiendo las reglas del comercio mundial durante el próximo siglo. Todos los demás adoptarán las normas europeas como el sistema operativo mundial de facto.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> LAMADRID, Jorge Luis, El Gatt, México 1989, Pág. 33.

## CAPITULO II

### LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

#### **2.1. Orígenes del Estado Federal Mexicano y la Administración Pública Federal.**

La unidad social del Estado se mantiene a través de las instituciones que rigen la vida cotidiana de una comunidad. La unidad jurídico-política se establece mediante su Constitución y las demás leyes que forman el orden jurídico. La perspectiva histórica es fundamental para comprender los orígenes de la administración pública federal.

El desarrollo institucional del Estado, se logra a través de las formas de organización política y de organización administrativa. Con las primeras se establecen las instituciones políticas fundamentales, mediante las segundas se encauza la ejecución de las leyes administrativas.

Según Daniel Moreno, el Estado Federal corresponde a una institución política fundamental adoptada y definida en los textos constitucionales que han estado vigentes. Desde el punto de vista de la doctrina política, se afirma que el Estado Federal es un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y de grado más elevado; que se compone de colectividades de miembros dominados por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad nacional, distinguiéndose de este modo de las demás colectividades públicas inferiores.

Dos tesis contradictorias aluden al origen del estado Federal Mexicano:

- a) Los que afirman que nuestro federalismo se reprodujo de un modo gradual a lo largo del tiempo; se desarrolló aceleradamente bajo la constitución de 1812 por medio de las diputaciones provinciales.

Por decreto de 12 de junio de 1823, el Congreso Constitucional ordenó decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la nación. En efecto, el artículo 5 del Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824, ordenó: "La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal". Artículo que repiten la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre del mismo año, en su artículo 4 y las constituciones posteriores de 1857 y 1917.

- b) Los que han sostenido que el federalismo fue cosa extraña a nuestras instituciones políticas, siendo su adopción "una descentralización artificial del país". Lo cual no nos impide considerar que fue a través del federalismo como se logró la unidad institucional del país y aunque el desarrollo ha sido precario, ha llenado una etapa importante de la vida nacional.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, Edit Pax-México, 1986, Pág. 356.

Como afirma el maestro García Pelayo “el Estado Federal hace su entrada en la historia en la Constitución americana de 1787”. Ella sirvió de ejemplo a numerosas constituciones.<sup>2</sup>

Compartimos esta última y discutida opinión pensando que el federalismo obedeció a un proceso de imitación extralógica, tal como lo expresó Antonio Caso, pero sin dejar de insistir con Francisco Javier Gaxiola en que “nuestra patria debe su unidad nacional a la religión católica y que el sistema de gobierno adoptado por los constituyentes de veinticuatro, tiene raíces en nuestros antecedentes coloniales, en nuestra ascendencia española y nuestra fisonomía demográfica”.<sup>3</sup>

Para Bawie y Friederich, el Estado Federal al cual alude el actual artículo 40 de la Constitución está organizado, con sus elementos básicos, en el conjunto de las leyes vigentes constitucionales y ordinarias, que regulan la creación, el funcionamiento y el desarrollo de las instituciones públicas nacionales. En las diversas formas de Estado nuestro régimen corresponde al Estado Federal.

Para que se lleven a cabo los principios del Estado federal es menester que se combinen dos objetivos importantes:

- a) Asegurar que la federación pueda llevar a cabo con efectividad las funciones que le han sido asignadas;
- b) En el desempeño de sus propias funciones, la federación debe al mismo tiempo tener en cuenta debidamente los intereses de las diferentes secciones de la nueva comunidad, y la continua responsabilidad de los Estados miembros en puntos importantes de gobierno<sup>4</sup>.

Este régimen asegura el respeto y la supremacía de la Constitución, la autonomía de los poderes, la descentralización política entre la Federación y las Entidades Federativas y el mantenimiento de los principios democráticos como base de nuestro sistema político.

El Estado como expresión de la voluntad del pueblo mexicano tiene en consecuencia los elementos siguientes derivados de los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución.

El Estado mexicano es soberano: la soberanía es el poder de mando supremo, un derecho que corresponde al pueblo mexicano. El artículo 39 de la Constitución ordena: La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

El pueblo se constituye en una república representativa, democrática, federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental (Art. 40 const.). Se llama república al sistema de gobierno en el cual el poder reside en el

<sup>2</sup> GARCÍA Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional Comparado, Edit. Alianza, Universidad Textos, Madrid, España, 1993, Pág. 351.

<sup>3</sup> GAXIOLA Francisco Javier, Crisis del Pensamiento Político y otros Ensayos, Pág. 48.

<sup>4</sup> BAWIE y Friederich, Estudios sobre Federalismo. Edit. Biblios. Argentina, Pág. 49.

pueblo, que lo ejerce directamente o por medio de sus representantes legítimos. Estos son el Presidente de la República, los senadores, y diputados al Congreso de la Unión, los gobernantes y diputados de los estados y los ayuntamientos; que son elegidos directamente y con carácter temporal por el pueblo.

En este sistema de renovación periódica de las personas de elección popular debemos encontrar la estabilidad del régimen político mexicano.

Desde el punto de vista de la teoría constitucional, la república es aristocrática cuando las altas magistraturas del Estado están reservadas a las clases oligárquicas y privilegiadas.

La República es representativa. En las formas políticas representativas, el pueblo ejerce sus funciones por medio de representantes legítimos. El poder ejecutivo federal por el Presidente de la República; el Poder Legislativo Federal por los senadores, representantes de los Estados miembros (artículo 56 de la Constitución) por los diputados, representantes del cuerpo electoral (artículo 51 de la Constitución). Durante el receso de las Cámaras actúa con facultades limitadas la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. (Artículos 78 y 79 de la Constitución).

## 2.2. Concepto de Administración Pública Federal.

El término “administración” generalmente es utilizado con diferentes significados. “Objetivamente es una acción, una realización de actividades para un fin, mientras que subjetivamente la Administración implica una estructura orgánica, un ente o pluralidad de entes a los que esta atribuida la función de administrar”<sup>5</sup>. Dependiendo de la adopción de uno y otro sentido, variará la conceptualización de la Administración Pública.

Los sostenedores del carácter objetivo estructuran su enfoque a partir de la concepción etimológica de término “administración”, bien sea que lo consideren una derivación de la palabra latina *administratio*, que significa “servir a”, o bien de la contracción de *ad manus trahere*, cuyo significado es “traer a manos, manejar”, que para el caso, cualquiera de ellos implica la idea de “prestación de servicios” o “manejo de intereses dirigidos a un fin”. Por ello, desde el punto de vista objetivo, se conceptualiza a la administración pública como la actividad que de manera concreta, inmediata, continua y espontánea realizan los órganos del Estado para atender los intereses públicos.<sup>6</sup>

Cabe resaltar que desde el punto de vista, no interesa cuál es el órgano que realiza tal actividad, pues la misma puede efectuarse por los órganos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial.

Para los seguidores del criterio subjetivo, la Administración Pública consiste en el conjunto de órganos estructurados jerárquicamente dentro del Poder Ejecutivo, por lo

<sup>5</sup> GARCÍA Oviedo Carlos y MARTÍNEZ Useros Enrique. Derecho Administrativo, Tomo I., Madrid 1968, Pág. 3.

<sup>6</sup> SERRA, Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, Dos Tomos, México, 1983, Pág. 71.

cual quedan fuera de tal concepto los órganos de los Poderes Legislativo y Judicial que realizan funciones administrativas.

Continuando con la opinión del Maestro Serra Rojas, quien dice que “el concepto de “administración” en su acepción general, se refiere a cualquier actividad privada o pública. Concepto el cual desde nuestro punto de vista es muy somero.

Nosotros pensamos, que la administración es un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y aptitudes humanas.

La doctrina administrativa distingue dos sentidos fundamentales de administración:

- a) El sentido material alude a una actividad, el hecho de administrarse o administrar un negocio;
- b) El sentido orgánico, alude al órgano u órganos, que ejercen esta actividad. Administración implica gestión, servicio subordinado. Pública señala la condición de servicio al pueblo.

En sentido estricto cuando se menciona a la administración se designa al conjunto de órganos mediante los cuales son conducidas y ejecutadas las tareas públicas.

La Administración, dice Jean Rivero, aparece como la actividad por la cual las autoridades públicas, proveen utilizando las prerrogativas del poder público, en la satisfacción de las necesidades de interés público.

Harol F. Alderfer, menciona que entre el gobierno y la administración pública hay una unidad orgánica fundamental, que ningún estudio especializado debe ignorar. Ambos están constituidos por personas en acción: buscan lo que desean y necesitan, toman decisiones, actúan y reaccionan entre sí en campos y con procedimientos que son públicos por naturaleza. La administración pública moderna es, por supuesto, de un alcance más limitado. Se ocupa principalmente de la manera en que se lleva a cabo la política pública y la forma en que se prestan los servicios fundamentales<sup>7</sup>.

La administración pública y la administración privada, por medio de sus órganos directivos y de sus funcionarios y empleados, realizan operaciones que tiene por objeto alcanzar las metas que se han propuesto, utilizando estos medios:

- a) La Planificación: que comprende la previsión, es decir, que puede hacerse;
- b) Capacidad o medios económicos disponibles o previsibles;
- c) Organización, como va a hacerse;
- d) Dirección, ordenar que se haga, bajo principios económicos, técnicos y jurídicos;
- e) Ejecución, que es la realización concreta de los fines señalados en sus leyes; y
- f) Control, o examen de lo realizado para corregir las deficiencias, errores e insuficiencias y para demandar responsabilidad a los infractores.

---

<sup>7</sup> HAROL F., Alderfer, La Administración Pública en las Naciones Nuevas. Edit. Paidos, 1970, Pág. 11.

Cada día es mayor el campo de penetración de la administración pública, la cual no sólo construye carreteras, sistemas de riego, plantas eléctricas, escuelas y otros servicios, sino que se erige como rectora de la vida económica. La administración pública aprovecha todas las experiencias de la administración en general, sus técnicas, métodos, principios y procedimientos, en una constante labor de publicitación de ellos.

### **2.3. Naturaleza Jurídica de la Administración Pública Federal.**

Correlativo a la personalidad jurídica del Estado en opiniones tradicionales no se reconoció la personalidad jurídica de la administración, la cual, para regular su actividad disponía de la personalidad general del Estado. Esta tesis, que poco a poco va abandonando el pensamiento administrativo actual, se apoyaba en que “la función administrativa es una función del Estado como personalidad jurídica”.

Estas ideas se han venido superando dado que para el Derecho Administrativo la administración pública es una personalidad jurídica y aún se distinguen varias personalidades de la misma. Además se reconoce la personalidad jurídica de los organismos descentralizados, creados por el Estado, por medio de la ley o por un Decreto del Ejecutivo, o por el derecho privado en las empresas de participación estatal.

Garrido Falla, afirma, por una parte que “la personalidad del Estado es única y se refiere, desde luego, al conjunto de sus funciones”; por otra parte agrega: “Esto es particularmente cierto desde el punto de vista de Derecho Internacional, pero desde el punto de vista interno, la doctrina de la personalidad estatal sólo tiene relevancia práctica anormalmente en cuanto personalidad de la Administración Pública”.<sup>8</sup>

La Ley española de régimen jurídico de la administración pública mantiene este principio: “La Administración del Estado, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica”.

De acuerdo con nuestra estructura constitucional, artículos 27, 39, 40, 41 y 115 de la misma, el Estado o República representativa democrática, federal, popular y soberana, se integra con tres entidades o personas jurídicas diversas: la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios.

Por lo que se refiere a la Federación ésta actúa por medio de sus poderes fundamentales. El organismo más importante del Poder Ejecutivo Federal, es la Administración Pública o conjunto de entes personalizados, regidos por el Derecho Administrativo. Por eso sólo hay derecho administrativo cuando esta presente la administración pública o los particulares actuando por la misma, en los casos señalados por la ley.

De los órganos de la Federación, la Administración Pública requiere de varias personalidades en su actividad. Los demás poderes: Legislativo y el Judicial, como no mantienen relaciones directas con los particulares que exijan la presencia de una personalidad jurídica definida, son de naturaleza diversa, ya que no la requieren.

---

<sup>8</sup> GARRIDO Falla, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, 5ta edición. Pág. 336.

Por el contrario, Alfonso Nava Negrete, afirma: "La Administración Pública no es una persona jurídica, no es un ente o sujeto de derechos y obligaciones. Pero nominalmente encierra un conjunto de sujeto de derechos y obligaciones. Pero normalmente encierra un conjunto de sujetos de derecho. La identificación de los sujetos de derecho bajo la denominación de administración pública, hace perder de vista que son ellos y no ella los sujetos de derecho, en el sentido propio de este concepto".<sup>9</sup> La personalidad de la administración no es sino un reflejo de la que reconozca al Estado, del cual forma parte.

Comentando una situación constitucional cercana a la nuestra, Beber-Carías precisa: "Pero cada una de estas tres personas jurídico-territoriales que conforman el Estado, en el ámbito interno actúan como personas jurídicas entrando en relación con los particulares como sujetos de derecho titulares de un interés público, que gestionan, a través de sus administraciones públicas. De allí que se haya dicho que sólo cuando el Estado actúa como administración es verdadera y propia persona jurídica".<sup>10</sup> La personalidad jurídica de la administración pública o con mejor expresión de las administraciones públicas, es ya un principio generalmente aceptado, sin que por ello se destruya la necesidad de una personalidad jurídica internacional del Estado, de acuerdo con los principios constitucionales.

## 2.4. Elementos de la Administración Pública Federal.

El punto de partida para analizar el conjunto operativo de la administración pública se apoya en esta consideración: la administración pública es un conjunto de medios de acción. Esta actividad no puede confundirse con la actividad política o teleológica. A este respecto, podemos decir que la administración pública concierne a la acción, o sea, al aspecto del Gobierno.

El profesor Escoube, en su obra, contesta la pregunta de cuáles son los elementos de que dispone la administración para lograr su finalidad, diciendo que estos elementos son de cuatro clases:

- a) Estructuras, b) Procedimientos, c) De material, y d) De personas.

Para explicar que la administración es un conjunto de estructuras o de organizaciones, es suficiente revisar el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación y observar las numerosas dependencias a quienes se encarga la realización de los fines públicos.

Entre las oficinas mayores están las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Oficialías Mayores, Procuradurías y las Direcciones Generales y otros

---

<sup>9</sup> NAVA Negrete, Alfonso, Derecho Administrativo, Tomo I, Edit. Porrúa, México, Pág. 51.

<sup>10</sup> BEBER-Carías, Derecho Administrativo, Tomo I, Edit. Tecnos, Caracas, Pág. 373.

organismos. La complejidad de los problemas modernos exige la especialización continua.<sup>11</sup>

En algunos Estados esta especialización se ha intensificado como el caso de la Unión Soviética en donde funcionan numerosas secretarías de Estado, dedicadas a asuntos muy diversos.

Serra Rojas menciona que, en otros países como los Estados Unidos de Norteamérica la especialización no ha multiplicado las secretarías, sino que han creado numerosas Comissions o dependencias de naturaleza variada, a quienes se encarga de asuntos o materias muy especializadas. Siendo lo anterior el primero de los elementos de la administración pública.

El segundo de los elementos de la administración son los procedimientos administrativos o camino legal para la realización de los actos administrativos. Por estas palabras: "procedimientos administrativos" hay que entender no los actos cumplidos por la administración pública para lograr sus objetivos, sino las normas jurídicas a las cuales las actividades administrativas deben ajustarse. El problema que se plantea es el siguiente: ¿Puede o debe la administración actuar de acuerdo con las mismas normas jurídicas que los particulares o una empresa privada? Puede o debe contrariamente, y por razón de las tareas de interés general que recibe la administración pública y, por razón que ésta constituye el instrumento con que debe realizarse la política de gobierno, el armazón y la maquinaria del Estado, ¿Puede o debe la administración pública emplear procedimientos que le sean propios y muchas veces totalmente distintos de los procedimientos inherentes al derecho privado?<sup>12</sup>

La respuesta ha sido diferente en los países latinos y en los países sajones. Los latinos, con un criterio legalista, han elaborado un derecho administrativo que ha construido sus propias instituciones jurídicas colocándose diametralmente opuesto al derecho privado. Toda referencia al derecho privado es o una necesidad o un elemento que distrae o aparta el advenimiento del principio administrativo guiado por el interés general. En los países sajones, con un interés pragmatista y empirista, las personas en general tienen la misma la misma ley y ocurren ante los mismos jueces. La tendencia moderna en estos países es que van desarrollando un nuevo derecho administrativo, "es que empiezan a experimentar la necesidad de regular sus servicios públicos de conformidad con normas específicas, muy distintas de las que regulan las actividades privadas.

Para el mismo Serra Rojas, el tercer elemento esta compuesto por los procedimientos mecánico y científico que se han desarrollado extraordinariamente en algunos países, simplificando las labores de la administración haciendo así más eficiente el servicio. El servicio de correos de los Estados Unidos dispone de máquinas que reciben y seleccionan varios millones de piezas de correspondencia que circulan diariamente. Las máquinas electrónicas que emplean en la contabilidad pública y colaboran en el pago de sueldos de los funcionarios y empleados, facilitan enormemente

<sup>11</sup> ESCOUBE Pierre, Introducción a la Administración Pública, 1954, Esc. Sup. de Administración Pública, América Central, Pág. 75.

<sup>12</sup> SERRA Rojas. op. cit. Pág. 68.

esta tarea. Además, se inicia la era de las actividades comerciales e industriales del Estado, adaptando los mismos métodos y experiencias de la iniciativa privada.

El cuarto y último elemento que integra la administración pública, es el factor humano o psicología de la conducta administrativa que está integrado por el personal de la administración pública.<sup>13</sup>

Los autores sobre temas de administración pública coinciden en que el factor humano, es el más importante de sus elementos. "Las estructuras, los procedimientos, las instalaciones materiales, todo a pesar de ser importante no es más que una especie de arsenal, un conjunto de herramientas que valen lo que valen los hombres encargados de emplearlas". El valor y la eficiencia de los servicios públicos dependen principalmente en todos los campos de la capacidad técnica y de la conciencia profesional de los empleados públicos. La verdadera administración, la administración concreta se hace con hombres. Ninguna consideración supuesta científica, ninguna teoría abstracta de la administración pública, debe en ningún instante hacer olvidar este axioma básico y fundamental: el factor humano siempre predomina en el desarrollo de todas las labores administrativas.

## 2.5. Fundamento Constitucional y Legal.

La Administración Pública es la acción del estado encaminada a concretar sus fines. Administrar es servir, es proveer, por medio de servicios públicos o de servicios administrativos a los intereses de una sociedad. El ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo realiza la importante función de administrar.

La base de la estructura administrativa, es el artículo 90 Constitucional, pues menciona que "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

Debemos referirnos a la administración pública federal, enunciado los organismos que la forman y que actúan en toda la república o en el Distrito Federal, en materia federal. Ellos son los siguientes de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece las siguientes bases de organización de la Administración: centralizada y paraestatal.

- a) La Administración Pública Federal Centralizada. Artículos 10 a 25 de la LOAPF.
1. La Presidencia de la república. Artículos 80 a 93 de la Constitución y 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

---

<sup>13</sup> Ibíd. Pág. 83.

2. Secretarios de Estado. Artículos 90 a 93 de la Constitución y 2, 26 a 42 de la LOAPF.
3. Departamentos Administrativos. Artículos 92 a 93 de la Constitución. Artículos 2, 26, 37, 43, 44 de la LOAPF.
4. Procuraduría General de la República.
5. Gobierno del Distrito Federal.
6. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
7. Dependencias administrativas centralizadas. Título II, Capítulo I de la LOAPF.
8. Comisiones especiales, Comisiones administrativas intersecretariales. Artículo 21 de la LOAPF.
9. Delegaciones administrativas. Artículo 16 de la LOAPF.
10. Comisiones administrativas internacionales. Artículo 28, fracción III de la LOAPF.

b) Administración Pública Federal Paraestatal.

“Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”. Artículo 2 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Continúa diciendo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal., en su Título tercero, Capítulo Único, De la Administración Pública Paraestatal. Artículos 1, 3, 45 a 50.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, las sociedades mercantiles en las que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operación de fomento, las sociedades nacionales de crédito, salvo que conforme a la legislación específica de estas y siempre que se esté en los supuestos de la segunda parte del artículo 6, el Ejecutivo Federal decida mediante acuerdo expreso en cada caso, atribuirles tal carácter e incorporarlas al régimen de este ordenamiento.

Relación del Sector Paraestatal:

1. Organismos Descentralizados. “Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten” Artículo 45 de la LOAPF.

“Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

“I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;

II. La prestación de un servicio público o social; o

III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o de seguridad social. Artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Los artículos 14 a 27 de la LFEP establece el régimen de los organismos descentralizados.

## 2. Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

Artículo 28 de la LFEP “Son empresas de participación estatal mayoritaria las que determina como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”.

Artículo 46 de la LOAPF “Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II.- Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Los artículos 28 a 39 de la LFEP establecen el régimen jurídico de las empresas de participación estatal mayoritaria.

### c) Fideicomisos Públicos.

LOAPF, artículos 1 párrafo tercero, 3 fracción III y artículo 47. “Los fideicomisos públicos a que se refiere el Artículo 3o., fracción III, de esta Ley, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada”.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en su artículo 4 determina que los fideicomisos se regulan por su legislación específica. Y les será aplicable esta Ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen. El Capítulo IV, artículos 40 a 45 se denomina “De los Fideicomisos Públicos”.

El artículo 40 ordena: “Los fideicomisos públicos que se establezcan por la Administración Pública Federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como

propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta Ley.

Los Comités Técnicos y los directores generales de los fideicomisos públicos citados en primer término se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones que en el Capítulo V de esta Ley se establecen para los órganos de gobierno y para los directores generales, en cuanto sea compatible a su naturaleza”.

d) Entidades Paraestatales del Distrito Federal. LFEP Artículo 7 “Las entidades paraestatales correspondientes al Distrito Federal quedarán sujetas a las disposiciones de esta Ley”.

e) Universidades y Demás Instituciones de Educación Superior. LFEP. Artículo 3, párrafo primero: “Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas”.

f) La Procuraduría Federal de Consumidor. LFEP, artículo 3 párrafo segundo: “La Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia del presente ordenamiento”.

g) El Instituto Mexicano del Seguro Social, El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, El Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se seguirán rigiendo por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas se sujetarán a las disposiciones de la presente ley.

“Aquellas entidades que además de órganos de gobierno, dirección general y órgano de vigilancia cuenten con patronatos, comisiones ejecutivas o sus equivalentes, se seguirán rigiendo en cuanto a estos órganos especiales de acuerdo a sus leyes u ordenamientos relativos”.

#### D) Consejería Jurídica.

1. Consejería Jurídica. Artículo 1, párrafo segundo, de la LOAPF: “La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada”.<sup>14</sup>

### 2.6. División de la Administración Pública Federal.

---

<sup>14</sup> Ídem.

El ejercicio de la función administrativa que el estado realiza para la consecución de sus fines, requiere la organización de los elementos humanos y materiales, a fin de lograr su mejor utilización. De esta manera, las actividades y los medios se ordenan de acuerdo con diferentes criterios de eficiencia para dar lugar a la organización, que según Manuel María Díez "...significa una ordenación de los elementos necesarios para perseguir determinados objetivos o fines y para asegurar una adecuada integración y coordinación de las actividades sobre la base de la división de trabajo".<sup>15</sup>

Como se ha visto, el estado tiene su propia organización, que conforme al artículo 40 Constitucional está estructurada por tres poderes. Esta organización, como cualquier otra, está integrada por una serie de elementos que interactúan en un complejo sistema de atribuciones y competencias para delimitar el campo de acción por materia, grado territorio y cuantía, a fin de que la acción de sus componentes no interfiera entre sí; con una distribución de las responsabilidades de su actuación, ante la propia organización y frente a terceros que pueden verse afectados por la acción de estos; con una autoridad correlativa a la responsabilidad, que le permite llevar a cabo sus actividades, de acuerdo con la habilidad y preparación de las personas que tiene a su cargo esta actividad.

El funcionamiento de esta organización hace necesaria la utilización de diferentes formas de estructuración de acuerdo con las necesidades y fines que se proponga la Administración. Estas formas de organizar se determinan con base en consideraciones políticas y técnicas y en razón de la independencia de los órganos y la especialidad de la materia que deban conocer.

Siguiendo a Delgadillo y Lucero, mencionaremos que tradicionalmente los administrativistas parten de tres formas de organización administrativa: la centralización, la desconcentración y la descentralización.

Las dos primeras han dado lugar a considerar la administración directa del Estado, integrada por órganos jerárquicamente ordenados y la tercera ha sido considerada una forma de administración indirecta, compuesta por personas públicas diferentes del Estado, pero con carácter estatal.

En cuanto a la desconcentración, algunos tratadistas no la consideran una forma de organización administrativa, sino como una técnica de transferencia de competencias, ya que la misma puede darse en cualquiera de los sistemas de organización administrativa: centralizada o descentralizada.<sup>16</sup>

Por otra parte el maestro Serra Rojas opina que: Las formas de organización administrativa se consideran en dos grandes ramas: la centralización y la paraestatal, referidas ambas a la materia federal. Artículo 90 de la Constitución.

El régimen de la centralización administrativa, o formas administrativas centralizadas, se puede reducir a las dos formas siguientes:

a) El régimen de centralización administrativa propiamente dicha. Habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente de la Administración Pública que mantiene la unidad de acción

<sup>15</sup> MARÍA Díez Manuel, Manual de Derecho Administrativo, Tomo I, Madrid, Pág.119.

<sup>16</sup> DELGADILLO Gutiérrez y ESPINOSA Lucero, Compendio de Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México, 1998, Primer Curso, Pág. 91.

indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la Administración Pública Federal.

b) El régimen de centralización administrativa con desconcentración o simplemente, la desconcentración administrativa, se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no se alejan de la propia administración. La competencia que se les confiere no llega a su autonomía.

En la desconcentración se confieren competencias a un órgano administrativo determinado o se relajan moderadamente los vínculos jerárquicos y de subordinación que lo unen al poder central.

Los organismos centralizados y desconcentrados no tiene autonomía orgánica, ni autonomía financiera independiente, su situación se liga a la estructura del poder central. Los elementos fundamentales de la descentralización, la capacitan para actuar con una relativa autonomía.<sup>17</sup>

El régimen de la administración pública paraestatal comprende una diversidad de entidades, que son mencionadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, además de las leyes especiales que las regulen, las cuales se caracterizan por la diversificación de la coordinación administrativa.

Las formas de organización administrativa paraestatales estuvieron al reclamo de la moda, al multiplicarse y pensarse que en la variedad de ellas se encontraba la solución a difíciles problemas de la acción gubernamental. Nada más inexacto, porque esas formas debe emplearse con discreción y cuidado, sobre todo las formas descentralizadas que fraccionan el poder del Estado, multiplicando las personas jurídicas públicas, y correlativamente, los patrimonios y regímenes jurídicos.<sup>18</sup>

### **2.6.1. La Administración Pública Centralizada.**

La Administración Pública Federal Centralizada, de acuerdo con lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encuentra integrada por “La presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal”.

Esta forma de organización, como se indicó, plantea la concentración de poderes en los órganos superiores ubicados en la cúspide de la estructura administrativa, siendo el titular de esta organización el Presidente de la República, por lo que la función administrativa que ejerce el Poder Ejecutivo esta atribuida generalmente a ése órgano.

Sin embargo, en virtud de la imposibilidad de que un solo individuo realice todas las actividades que el ejercicio de esta función implica, para el despacho de los asuntos de orden administrativo, cuenta con diversas dependencias, denominadas Secretarías de

---

<sup>17</sup> Ibíd. Pág. 76.

<sup>18</sup> Ibíd. 94.

Estado y Departamentos Administrativos, así como un Consejero Jurídico y diversas unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación, en los términos de los artículos 2, 4 y 8 de la Ley Orgánica citada.

Dicha estructura administrativa presupone un agrupamiento de los diferentes órganos que la componen, bajo un orden determinado, alrededor de un centro de dirección y decisión de toda la actividad que tiene a su cargo, organización que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo, denominado jerarquía o poder jerárquico.

De esta manera encontramos en la centralización una coordinación de los órganos que la componen, y que en razón de la competencia que tienen asignada delimitan su actividad para no interferir en sus acciones, coordinación que permite una orden y agrupación específicamente independientemente de que en forma interna cada órgano tenga su estructura particular, es decir, su propio orden jerárquico. En este sentido, la jerarquía juega un papel preponderante, ya que une en línea vertical a los órganos de diferente nivel de la administración centralizada, y en la línea horizontal a los del mismo grado, permitiendo su funcionamiento a través de la distribución de competencias.

#### **2.6.1.1. Concepto de Centralización.**

La Constitución es el instrumento jurídico mediante el cual se precisa la actividad del Estado y se organizan los cuadros generales, políticos y administrativos, con ellos se cumplen los fines públicos. El derecho administrativo regula, en forma pormenorizada, la organización y actividad de los entes que forman la Administración Pública.

La tarea de esos ordenes es de crear órganos, dotarlos de facultades, relacionarlos entre sí en estrecha vinculación y otorgarle la personalidad jurídica general al Estado, que a su vez es creador de otras personalidades públicas menores, como medio de llevar a cabo la competencia que le ha sido asignada.

Esta forma de organización administrativa presupone una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la componen, bajo un orden determinado, alrededor de un centro de dirección y decisión de toda la actividad que tiene a su cargo, organización que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo, denominado jerarquía o poder jerárquico.

De esta manera encontramos en la centralización una coordinación de los órganos que la componen, y que razón de la competencia que tiene asignada delimitan su actividad para no interferir en sus acciones, coordinación que permite un orden y agrupación específica, independientemente de que en forma interna cada órgano tenga su estructura particular, es decir, su propio orden jerárquico. En este sentido, la jerarquía juega un papel preponderante, ya que une en línea vertical a los órganos de diferente nivel de la administración centralizada, y en la línea horizontal a los del mismo grado, permitiendo su funcionamiento a través de la distribución de competencias.

Tomando en consideración los elementos ya señalados, se define la centralización como "...la estructura en la cual el conjunto de órganos administrativos de un país están

enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentran su apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en que el impulso y la dirección la llevan los centros superiores o directivos, y la ejecución los subordinados o inferiores”<sup>19</sup>.

Por su parte, Miguel Acosta Romero dice que “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”. <sup>20</sup>

En el mismo orden de ideas, el maestro Serra Rojas opina que “Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas, a este fin la ley ha instituido un mecanismo especial de cargos y de autoridades administrativas asignándoles determinadas funciones”.<sup>21</sup>

En este sentido, Carlos S. Faytt, opina que “Hay centralización administrativa, cuando la actividad de los órganos que desempeñan la función ejecutiva responden a un centro de coordinación según los principios de unificación”.<sup>22</sup>

La centralización define una solución al problema de las relaciones del Estado y las colectividades locales, por otra parte, es un método de organización de la Administración del Estado.

En síntesis, es posible afirmar que la centralización consiste en el cúmulo de facultades de dirección y decisión asignadas a órganos situados en la cúspide de la relación jerárquica. Los órganos que integran esta forma de organización carecen de personalidad jurídica y patrimonio propio, y que por ello, actúan ejerciendo la personalidad del Estado y aplicando sus recursos económicos, los cuales les han sido asignados vía presupuesto.

### **2.6.1.2. Las Secretarías de Estado.**

Para el despacho de los asuntos que conciernen a la función administrativa, el Poder Ejecutivo cuenta con Secretarías y Departamentos Administrativos. La existencia de las Secretarías de Estado se remonta al origen de nuestro país, ya que desde la Carta Constituyente de Apatzingán, en octubre de 1814, se establecieron las Secretarías de Guerra, de Hacienda y de Gobierno.

---

<sup>19</sup> OLIVERA Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, México, 1972, Pág. 285.

<sup>20</sup> ACOSTA Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México, 1984. Pág. 509.

<sup>21</sup> SERRA Rojas. op. cit. Pág. 76.

<sup>22</sup> FAYTT, Carlos S. Derecho Político, Edit. Abeledo Perrolt. Buenos Aires, 1962, Pág. 448.

La existencia de órganos administrativos con una competencia determinada para apoyar al Jefe del ejecutivo en el ejercicio de sus funciones, es indispensable en toda organización estatal, ya que todas las actividades que implican el ejercicio de la función administrativa deben ser realizadas por las personas necesarias, que integran estos órganos, cuya naturaleza y características difieren de acuerdo al régimen político a que está sometido el Estado, y que se plasma en las normas jurídicas.

Como sabemos, el régimen de un Estado puede ser parlamentario o presidencial, aunque pueden darse combinaciones en ambos sistemas. El sistema parlamentario tiene entre sus características que a sus altos funcionarios administrativos, a los que se les denomina ministros, quienes son elegidos entre los miembros del Parlamento, mientras que en el sistema presidencial, en el que se conocen como Secretarios de Estado, es el Jefe del Ejecutivo de la República quien los puede nombrar y remover libremente.

Nuestro sistema es eminentemente presidencial, y los órganos creados para el despacho de los asuntos administrativos, estructurados por materias, se denominan Secretarías de Estado, no obstante que a través de la historia de nuestro país encontramos diversas épocas en las que se les ha denominado ministros, como en las Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836 y en las Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843. Sin embargo, en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917 se estableció la existencia de Secretarías de Estado, que corresponde estrictamente a todo régimen presidencial.

Existen países, como Argentina, en que dentro de un régimen presidencial coexisten Ministros y Secretarios de Estado. Los primeros están previstos por su Constitución y los segundos son nombrados por el jefe del ejecutivo. Los ministros tienen un rango superior. Al respecto Manuel María Díez dice que: "Parecería, entonces, que los Secretarios de Estado tiene igual jerarquía que los ministros, lo que, evidentemente, es inconstitucional. La doctrina sostuvo que tal error no se purga por el hecho de que en realidad la misma Ley se encarga de limitar las atribuciones de los Secretarios de Estado, ya que los priva de una serie de facultades que tienen los ministros..."<sup>23</sup>

La realidad es que en este caso, no obstante la nominación de "ministros", la naturaleza del régimen presidencial no cambia, ya que es el Jefe del Ejecutivo quien nombra a ambos, por lo que en estricto sentido, deberían llamarse Secretarios de Estado.

Para Acosta Romero, la estructura de la Administración Pública Centralizada mantiene coordinadas a las Secretarías, ya que todas se encuentran al mismo nivel, por lo que no existe preeminencia de unas con otras. Dependen directamente del Jefe del Ejecutivo, además de que internamente mantienen la cohesión que les da su organización jerárquica, a partir de los titulares de cada dependencia, que son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República, de acuerdo con las facultades que le confiere la fracción II del artículo 89 Constitucional.

La organización básica de las dependencias del Ejecutivo, así como sus atribuciones, se encuentran señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública

---

<sup>23</sup> MARÍA DÍEZ Manuel, op. cit. Pág. 160.

Federal, la cual dispone en su artículo 14 la estructura piramidal a partir de un secretario, subsecretarios, oficial mayor, directores subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, así como otros funcionarios que establezcan las demás disposiciones legales.

Las facultades de cada dependencia están señaladas en forma global en la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pero se asignan en forma particular a las unidades de cada dependencia en el reglamento interior de cada secretaría o departamento de Estado, que expide el Presidente de la República en ejercicio de su facultad reglamentaria; con mayor detalle en los manuales de organización que cada titular de dependencia expide, como instrumentos de apoyo administrativo interno. Sin embargo, el despacho de los asuntos de cada dependencia corresponde a los titulares, los cuales pueden delegar sus facultades, que no se les hayan asignado como exclusivas, en los funcionarios que les están subordinados. Además en múltiples leyes administrativas se otorgan atribuciones en materias específicas a los diferentes órganos.

Tanto los reglamentos interiores como los manuales de organización y los acuerdos delegatorios de facultades deben ser publicados en el Diarios Oficial de la Federación.<sup>24</sup>

#### **2.6.1.3. Los Departamentos Administrativos.**

Los Departamentos Administrativos como órganos de colaboración directa del Ejecutivo Federal en el ejercicio del despacho de asuntos del orden administrativo, de hecho dejaron de existir en la actualidad, con la reforma constitucional publicada el 23 de octubre de 1993, que tuvo por objeto establecer la reforma política del Distrito Federal, haciendo desaparecer el único Departamento Administrativo que existía, no obstante que formalmente todavía se regule la existencia de estas dependencias de la Administración Pública Federal, que tuvieron una corta vida en nuestro sistema, ya que aparecieron por primera vez en la Constitución Política de 1917.

Estos órganos superiores de la Administración Pública Centralizada surgieron con la idea de asignarles funciones netamente administrativas, a fin de que se dedicaran exclusivamente al mejoramiento de los servicios públicos. Por esta razón se definen como órganos a los que le son atribuidas funciones técnicas, a diferencia de las Secretarías de Estado, que tienen una doble función: Política y Administrativa.

La actual concepción doctrinal, y sólo teórica, de los Departamentos Administrativos es en el sentido de que estas Dependencias también realizan funciones de índole política, como el refrendo de los Decretos, reglamentos y ordenes del Presidente de la República, así como la comparecencia ante las Cámaras, para dar cuenta del estado que guardan sus respectivas áreas, motivo por el cual funcionalmente ya no existe diferencia entre las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, pues además estos últimos tienen el mismo rango que aquéllas y, por lo tanto, entre ambos no existe preeminencia alguna.

---

<sup>24</sup> ACOSTA Romero. op. cit. Pág. 78.

Al frente de cada Departamento Administrativo teóricamente debe existir un Jefe de Departamento, quien se auxilia en el ejercicio de sus por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa, conforme a su Reglamento Interior, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones aplicables.

Al igual que los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Administrativo ejercen sus facultades por acuerdo del Presidente de la República, quien los nombra y remueve libremente.<sup>25</sup>

#### **2.6.1.4. La Consejería Jurídica.**

La reforma a la Constitución y principalmente al apartado A del artículo 102 del citado ordenamiento de diciembre de 1994, trajeron como consecuencia, que a la Procuraduría General de la República le cercenaran la función del Consejero Jurídico del Gobierno Federal y en esa época se indicó que pasarían estas funciones al organismo que determinara la ley; pasó más de año y medio y es hasta la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación de 15 de mayo de 1996 que se crea la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República como una dependencia de la Administración Pública Centralizada.

Derivado de dicha reforma, el artículo 43 y 43 bis de la LOAPF manifiestan lo siguiente: "A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

I.- Dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende;

II.- Someter a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y darle opinión sobre dichos proyectos;

III.- Dar opinión al Presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales;

IV.- Revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico, a efecto de someterlos a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República;

V.- Prestar asesoría jurídica cuando el Presidente de la República así lo acuerde, en asuntos en que intervengan varias dependencias de la Administración Pública Federal, así como en los previstos en el artículo 29 constitucional;

VI.- Coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que apruebe el Presidente de la República y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades;

VII.- Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, integrada por los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de cada dependencia de la

---

<sup>25</sup> DELGADILLO y ESPINOSA. op. cit. Pág. 76.

Administración Pública Federal, la que tendrá por objeto la coordinación en materia jurídica de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El Consejero Jurídico podrá opinar previamente sobre el nombramiento y, en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

VIII.- Participar, junto con las demás dependencias competentes, en la actualización y simplificación del orden normativo jurídico;

IX.- Prestar apoyo y asesoría en materia técnico jurídica a las entidades federativas que lo soliciten, sin perjuicio de la competencia de otras dependencias;

X.- Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas, y

XI.- Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

“Artículo 43 Bis.- Las dependencias de la Administración Pública Federal enviarán a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes o decretos a ser sometidos al Congreso de la Unión, a una de sus cámaras o a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por lo menos con un mes de anticipación a la fecha en que se pretendan presentar, salvo en los casos de las iniciativas de ley de ingresos y proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, y en aquellos otros de notoria urgencia a juicio del Presidente de la República. Estos últimos serán sometidos al Titular del Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Consejería Jurídica.

Las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal proporcionarán oportunamente a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal la información y apoyo que requiera para el cumplimiento de sus funciones”.

El objetivo y competencia administrativa de esta Secretaría de Estado es el dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos los asuntos que éste le encomienda; someter a consideración y, en su caso a firma de del Presidente de la República todos los proyectos de iniciativa de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, y darle opinión sobre dichos proyectos; dar opinión sobre los tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales; revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídicos, a efecto de someterlos a su consideración o, en su caso, a firma del Presidente de la República; presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, integrada por los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de cada dependencia de la Administración Pública Federal; representar al Presidente de la República, cuando este así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Poder Ejecutivo intervenga con cualquier carácter.

Las facultades que otorga el párrafo segundo de la fracción VII del artículo 43, de la LOAPP al Consejero Jurídico, parecen convertirlo en un funcionario con un gran poder, ya que puede influir en el nombramiento y solicitar la remoción de los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Esta facultad está verdaderamente fuera de contexto, y convierte al Consejero Jurídico en un funcionario que puede ser autoritario, a tal grado que cualquiera que no comparta su opinión o su criterio puede ser cesado por dicho funcionario; lo cual es un símbolo de autoritarismo feroz que va contra las reglas de que los Secretarios de Estado, tienen jerarquía sobre sus subordinados y a ellos corresponderá remover a los funcionarios. Pero ahora el Consejero en este aspecto estará aparentemente y con jerarquía sobre los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, lo que puede conducir a una distorsión y a un ejercicio completamente dictatorial de las funciones jurídicas.<sup>26</sup>

## 2.6.2. La Administración Pública Paraestatal.

En opinión de los Maestros Delgadillo y Lucero, el constituyente de 1917 no previó la existencia de una administración estatal diferente de la centralizada. El pensamiento liberal que sirvió de base a los constituyentes de Querétaro no concebía la existencia de organismos con personalidad jurídica diferente a la del Estado, y menos la utilización de formas jurídicas que, como las asociaciones y sociedades civiles y mercantiles, o como el fideicomiso, pudieran ser utilizados para cumplir los fines del Estado, que en aquella época requerían actividades demasiado limitadas en comparación con la época actual.

Esta situación trajo como consecuencia que las disposiciones constitucionalistas originales sólo establecieran las bases de la Administración Pública Centralizada, por lo que en el artículo 90 sólo se hizo referencia a las Secretarías de Estado y a los Departamentos Administrativos. Acosta Romero considera que "...aún antes de las reformas a los artículos 90 y 93 de la Constitución, tenían su base en los siguientes artículos constitucionales: 93, párrafo segundo y tercero, del cual ya hemos hecho mención; 28, que habla de los monopolios o actividades del Estado relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco central que controlará el Gobierno Federal.

Es indudable que con base en esta disposición podrían haberse creado los organismos descentralizados y las empresas públicas, aunque también es cierto que no se hace referencia alguna a la forma en que el Estado debía administrar esos monopolios. La realidad es que hasta el 18 de noviembre de 1942, en la reforma a la fracción XXXI del artículo 123, apartado "A" del texto constitucional, se incluye la existencia de empresas administradas por el Estado, en forma directa o descentralizada. Posteriormente, el 21 de abril de 1981, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación

---

<sup>26</sup> ACOSTA Romero. op. cit. Pág. 78.

las reformas a los artículos 90 y 93, en cuyo texto se consignó la existencia de la Administración Pública Paraestatal y, con ello, la incorporación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Conforme se fue transformando la concepción de los fines particulares del Estado para intervenir en el desarrollo económico del país, fue necesario regular legalmente esta actividad pública. Primero con el Decreto expropiatorio de las empresas petroleras, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 19 de marzo de 1938, y luego con el Decreto que creó Petróleos Mexicanos, publicado el 20 de julio del mismo año, se hizo manifiesta esta necesidad, no obstante que en ese entonces no se hablaba de organismos descentralizados ni de empresas de participación estatal mayoritaria, ya que este Decreto dio origen a una Institución Pública a la cual denominó "Corporación Pública" con personalidad jurídica y patrimonio propio.

El primer ordenamiento que reguló estas entidades fue la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada el 31 de diciembre de 1947, a la cual siguieron las publicadas el 4 de enero de 1966 y la de 31 de diciembre de 1970, sin embargo, todavía no se les reguló como parte de la Administración Pública Federal.

Con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, se estableció que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, y los fideicomisos, todos ellos denominados entidades, que integran la Administración Pública Paraestatal.

En igual forma, otras leyes a ésta, entre las que se encuentra la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1976, regulan lo relativo a la Administración Pública Paraestatal.

El 14 de mayo de 1986 fue publicada la Ley Federal de Entidades Paraestatales que al abrogar la Ley de Control de Organismos y Empresas Descentralizadas de 1970, incorpora los contenidos básicos de ésta y amplía sus ámbitos de regulación, adicionalmente ordena en forma más lógica y sistemática la legislación existente para desarrollar en forma coherente la reglamentación menor de los diversos aspectos a que se refiere.<sup>27</sup>

#### **2.6.2.1. Concepto de Administración Pública Paraestatal.**

Siguiendo a estos autores y en términos del artículo 90 Constitucional, la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece en el tercer párrafo de su artículo primero que "Los organismos descentralizados, las empresas de

---

<sup>27</sup> DELGADILLO y ESPINOSA. op. cit. Pág. 78.

participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal”.

El concepto de “administración paraestatal” nos da la idea de una administración paralela a la ya existente, ya que el término “paraestatal” significa “al lado de”, es decir, que aunque se trata de una organización de la administración pública, no está integrada en la forma centralizada, por lo que tiene su propia estructura y funcionamiento, con órganos que el artículo 3º de la Ley Orgánica denomina entidades, a diferencia de las dependencias, que integran la organización centralizada.

La organización paraestatal se ha establecido y desarrollado de acuerdo con la evolución del Estado de Derecho, que al ir ampliando su esfera de acción para intervenir cada vez más en el campo de los particulares, ha tenido la necesidad de crear entidades que realicen actividades, que aunque no son propias o exclusivas de la función pública, su desempeño es de interés público, o que tratándose de actividades estratégicas y exclusivas del Estado, requieren de autonomía técnica, financiera, administrativa y jurídica, a fin de facilitar la consecución del éxito de su empresa, la cual se dificultaría si estuviera supeditada a la organización jerárquica centralizada, que les impide libertad de acción y flexibilidad.

Teniendo en cuenta lo anterior podemos decir que: “La Administración Pública Paraestatal es la forma de organización administrativa que, conforme a la Ley, se establece junto a la administración centralizada, mediante organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos públicos, para la realización de actividades específicas de interés público, con una estructura, funciones, recursos y personalidad jurídica independiente del Estado”.

En virtud de que cada una de estas formas de organización presenta características particulares, serán analizadas por separado. A continuación indicaremos algunos elementos que les son afines:

- a) Están integradas por entidades independientes de la Administración Pública Centralizada.
- a) Las entidades tienen funciones específicas, de interés público.
- b) Se crean por un instrumento legal, ya sea del Legislativo o del Ejecutivo.
- c) Tienen patrimonio propio.
- d) En términos generales, tienen personalidad jurídica, diferente a la del Estado.
- e) Aunque no están sujetas a la jerarquía de la Administración Centralizada, están sujetas a control del Ejecutivo.

Con relación al control de las entidades paraestatales, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone en su artículo 48 que “... el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”, de donde se ha integrado la llamada sectorización de la Administración Pública, por lo que se ha dado en llamar a las

dependencias: “cabezas de sector” o “coordinadoras de sector”, de acuerdo a las listas de agrupamiento que se publican en el Diario Oficial de la Federación.

Sin embargo, todo lo relativo a la organización, funcionamiento y control de las actividades paraestatales es regulado por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, con excepción de algunas que como las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, así como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, las cuales quedan excluidas de la aplicación de esta Ley.

Por otro lado, también existen ciertas entidades paraestatales a las cuales la Ley en comento les es aplicada parcialmente sólo a ciertas materias, actividades u órganos. Así tenemos al Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, fideicomisos en fomento y demás entidades que formen parte del sistema financiero, a las que tratándose de su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación, se regirán por sus leyes específicas, y únicamente la Ley Federal de Entidades Paraestatales se les aplicará en las materias y asuntos que sus respectivos ordenamientos no regulen.

También existen ciertos organismos que se regularán por sus leyes específicas en lo que respecta a la estructura de sus órganos de gobierno y vigilancia; pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control lo harán por la ley Federal de Entidades Paraestatales, siempre y cuando las disposiciones de esta Ley no se opongan a las de tales ordenamientos. Entre estos organismos tenemos al Instituto Mexicano del Seguro Social, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, al Instituto de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y demás organismos de estructura análoga.

Por último, en el caso de entidades paraestatales que además de los órganos de gobierno, de dirección general y de vigilancia, también tengan patronatos o comisiones ejecutivas, se regirán, sólo por lo que respecta a estos órganos específicos, por sus ordenamientos respectivos.<sup>28</sup>

#### **2.6.2.2. Organismos Descentralizados.**

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

La concepción original de la creación original de estos organismos, cuyo origen se remonta a los establecimientos públicos, tuvo por objeto la explotación de servicios

---

<sup>28</sup> Ibíd. Pág. 76.

públicos sociales, la explotación de bienes o recursos de propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Sin embargo, a partir de la promulgación de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, el objeto de estos entes quedó establecido, conforme al artículo 14 de este ordenamiento, con el siguiente texto:

1. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.
2. La prestación de un servicio público social.
3. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

La identificación de las áreas estratégicas, en los términos del párrafo cuarto del artículo 25 constitucional, son aquellas que se mencionan en el párrafo cuarto de artículo 28, también de la Constitución, en el cual se señalan como tales, las siguientes: correos, telégrafos, radiotelegrafía, comunicación vía satélite, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Empero, entre los artículos 25 y 28 citados existe una antinomia, ya que conforme al primero, las áreas estratégicas son las que se establecen en el párrafo cuarto del segundo de los preceptos, sin embargo éste, en su párrafo séptimo, establece otra área estratégica que no se encuentra en el referido párrafo cuarto, como es la acuñación de moneda y la emisión de billetes, razón por la cual debemos considerar que dicha contradicción debe resolverse en el sentido de que esta actividad también goza de tal cualidad, toda vez que la misma es desarrollada exclusivamente por el Estado a través del Banco Central.

Por cuanto hace a las áreas prioritarias, el artículo 6º de la Ley Federal de Entidades Paraestatales dispone que son aquellas que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia constitución, que tiendan, particularmente, a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares. Conforme a dichos dispositivos constitucionales el Estado puede participar por sí o con los sectores social y privado. De acuerdo con la Ley dichas áreas serán aquellas que servirán para el desarrollo y crecimiento de la economía nacional y estas pueden consistir en artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional, o prestación de servicios reglamentados y públicos, y el uso, aprovechamiento y explotación de bienes del dominio público de la Federación, siempre y cuando tales servicios y bienes no formen parte de las áreas estratégicas.

Por último, en relación con los servicios sociales, cabe mencionar que la doctrina los identifica como aquellos tendientes a impulsar el desarrollo de la cultura, la salud pública y la previsión social, los cuales se encuentran dentro del concepto general de

servicios públicos, razón por la cual consideramos que el legislador no debió haber hacer la separación entre servicios públicos y sociales.<sup>29</sup>

Los organismos descentralizados pueden ser creados por Ley o por Decreto del Congreso de la Unión, así como por el Presidente de la República a través de Decretos Administrativos, razón por la que, la facultad de creación de tales organismos es concurrente entre ambos órganos del Estado, lo que ha dado lugar a innumerables discusiones doctrinales, por considerar que originariamente el Jefe del Ejecutivo no puede crear órganos administrativos que lleguen a afectar la esfera jurídica de los gobernados, puesto que su función ejecutiva se concreta en la ejecución de la Ley.

Independientemente de lo anterior, en el instrumento que de creación del organismo se debe señalar:

- a) Nombre, domicilio y objeto.
- b) La integración de su patrimonio.
- c) Los órganos de gobierno, dirección y vigilancia que los integran, así como sus facultades.
- d) El régimen laboral de sus trabajadores.
- e) La forma y términos de su extinción y liquidación.

Los organismos descentralizados se caracterizan por contar con una personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado, a diferencia de los órganos de la Administración Centralizada, que carecen de ella, ya que en su actuación ejercen la del propio Estado.

Esta personalidad es pública en tanto que es conferida por un acto de autoridad del Congreso de la Unión o del Presidente de la República, y se encuentra regulada por normas de derecho público.

En virtud de su personalidad jurídica, los organismos descentralizados pueden actuar por si mismos, en nombre propio, adquirir derechos y obligaciones sin necesidad de tener que recurrir a la Administración Central, salvo en los casos expresamente previstos por las normas jurídicas que regulan su actuación.

Derivada de la personalidad jurídica, los organismos descentralizados cuentan con un patrimonio propio, el cual está integrado por un conjunto de bienes y derechos, así como por el conjunto de obligaciones a su cargo.

Los bienes y derechos que integran su patrimonio pueden consistir en las aportaciones que efectúen la Federación u otras entidades públicas o privadas al momento de su creación; los ingresos que obtenga por los bienes o servicios que realice, y por los bienes, derechos y demás ingresos que adquiera por cualquier título.

Dentro de estos bienes se encuentran aquellos que pertenecen al dominio público, ya se que la Federación se los haya destinado, o que sean de la propiedad de tales organismos, como son los inmuebles destinados a un servicio público y las pinturas murales, las esculturas y cualquier otra obra de arte incorporada o adherida permanentemente a dicho inmueble, cuya conservación sea de interés nacional, en los

---

<sup>29</sup> Ídem.

términos de los artículos 2º, fracciones V y XII, y 34, fracciones III y VI, de la Ley General de Bienes Nacionales.

Es por lo anterior que tales bienes configuran un patrimonio estatal de afectación, en cuanto que es asignado al organismo descentralizado para permitirle que cumpla con sus fines, que son los del Estado.

Los organismos descentralizados cuentan con tres tipos de órganos fundamentales: de gobierno, de administración general y representación y los de vigilancia.

El órgano de gobierno, es el de mayor jerarquía y en el cual recae la administración y la toma de decisiones más importantes del organismo. Este órgano se encuentra integrado en forma colegiada, por un mínimo de 5 y un máximo de 15 miembros propietarios y sus respectivos suplentes, entre los cuales se encuentran los siguientes: a) su presidente, quien será el titular de la coordinación de sector, por lo que respecta aquellos que tienen por objeto la realización de las áreas estratégicas y prioritarias que determine el Ejecutivo Federal; tratándose de las demás entidades prioritarias, el titular de la coordinadora de sector designará al servidor público que presidirá al servidor público que presidirá el órgano de gobierno; b) el representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; c) los representantes de las dependencias o entidades cuya competencia se relacione con el objeto de la entidad, y d) los representantes de los sectores privado o social que por su experiencia vinculada con la producción de los bienes o la prestación de los servicios objeto de la entidad, puedan contribuir para el logro de los objetivos de la misma. La integración de estos últimos miembros es potestativa y siempre constituirá minoría.

El órgano de representación recae en el Director General, el cual es el titular de la entidad y también le corresponde la administración de la misma, es un órgano de menor jerarquía al de gobierno y es el ejecutor de las decisiones de éste.

Por último, encontramos al órgano de vigilancia el cual está integrado por un Comisario Público propietario y uno suplente, que son designados por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. A este órgano le corresponde vigilar y evaluar las operaciones y el desempeño general y por funciones del organismo; para ello mantendrá independencia, objetividad e imparcialidad en los informes que emita.

La extinción del organismo se realizará con las mismas formalidades establecidas para su creación. Así cuando el organismo haya sido creado por Ley o por Decreto del Congreso de la Unión, de acuerdo con el principio de la autoridad formal de la Ley, corresponde a éste, siguiendo los procedimientos de su creación, decretar su extinción.

Por otro lado, cuando un organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir con sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la opinión de la Coordinadora de Sector a que corresponda, hará la propuesta al Ejecutivo Federal, para su disolución, liquidación o

extinción. Así mismo podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad.<sup>30</sup>

### **2.6.2.3. Empresas de Participación Estatal.**

Otra de la forma de organización de la Administración Pública son las empresas públicas que integran la administración paraestatal. Se trata de entidades con una estructura de Derecho Privado, que fueron creadas o adquiridas por el Estado, para mantener algunas fuentes de trabajo, desarrollar una actividad económica, o incrementar la productividad de una región determinada.

En la actualidad, nuestra legislación sólo considera las empresas de participación estatal mayoritaria, y en ellas incluye a las sociedades nacionales y auxiliares de crédito, a las instituciones de seguros y fianzas, y a todo tipo de sociedades mercantiles, sociedades y asociaciones civiles en las que el Gobierno Federal o las entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50 % de su capital social; que en la constitución de su capital social se hagan figurar títulos de serie especial que sólo pueden ser suscritos por el Gobierno Federal; o que al Gobierno Federal corresponda una intervención especial en la toma de decisiones y nombramiento de directivos de las empresas.

Estas empresas surgieron de la asociación entre los particulares y el estado, realizada con el fin de que éste realizara o interviniere en alguna actividad particular en la que careciera de estructura y personal, del conocimiento, de su funcionamiento, o de otro aspecto particular.

La naturaleza de la empresa civil o mercantil se trastoca cuando se trata de una empresa pública, ya que a pesar de constituirse en los términos de las leyes de derecho privado, su naturaleza pública hace aplicables los ordenamientos del Derecho Administrativo, por lo que su régimen jurídico queda sujeto a una dualidad de caracteres. Sin embargo, en el momento en el que exista un conflicto de leyes, las normas de Derecho Privado tendrían que ceder el paso para la aplicación del Derecho Público, en razón de los intereses que éste regula.

El desarrollo de esta institución en nuestro sistema jurídico ha venido disminuyendo, ya que en los últimos años el Ejecutivo ha fijado como política la eliminación de aquellas empresas que no sean prioritarias para el país, ya que en los últimos sexenios se han representado un alto costo para el Estado.

La actividad empresarial del Estado se vio impregnada de muchas imprecisiones, contradicciones e irregularidades provocadas por la falta de uniformidad en los criterios para su ejercicio y de una legislación sistemática que permitiera su desarrollo. Sin embargo este problema se empezó a atacar a partir de la reforma que se hizo a los artículos 25 y 26 constitucionales, que establecen la rectoría económica del Estado y el

---

<sup>30</sup> SERRA Rojas, op. cit. Pág. 68.

Sistema Nacional de Planeación, con el fin de impulsar de una manera organizada las áreas estratégicas y prioritarias que favorezcan el desarrollo nacional.

Con base en esta reforma se expidió la Ley de Planeación, instrumento para lograr un desarrollo equilibrado, ya que esta área de la Administración Pública Federal nació sin un plan, y fue creciendo desordenadamente, sólo por adicción de empresas que por diversas razones el Estado fue adquiriendo, y las que sólo en algunos casos ha establecido originalmente.

La existencia y funcionamiento de la empresa pública en México ha presentado cambios positivos con la política administrativa del gobierno actual, apoyada en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que establece los principios básicos de su existencia, a partir de su tipificación en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal considera como empresas de participación estatal mayoritaria a:

1. Las Sociedades Nacionales de Crédito.
2. Las Sociedades en que la Administración Pública Federal aporte más del 50% de su capital o que tenga serie especial de acciones que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; que este pueda nombrar a la mayoría de miembros de su órgano de gobierno o pueda designar a su director o presidente, o pueda vetar los acuerdo de su órgano de gobierno.
3. Las Sociedades o Asociaciones Civiles en que la mayoría de sus asociados sean del Gobierno Federal, o éste se obligue a realizar aportaciones preponderantes.

De acuerdo al texto actual de la Ley, la idea fundamental es la estructuración de las empresas públicas de forma tal que haya una participación de los particulares, ya que la idea de empresa propiedad del Estado en un 100%, como se indicó anteriormente, no tiene razón de ser.

Uno de los elementos fundamentales de las empresas públicas es el objeto de su constitución y existencia, que deberá ser necesariamente la atención de las áreas prioritarias que tiendan a la satisfacción de los intereses nacionales y de las necesidades populares, en los términos de los artículos 25, 26, y 28 de la Constitución.

Estas empresas en primer término, deben regirse por su estatuto, pero siempre deben observar lo que establece la Ley de Entidades Paraestatales, ya que ella señala los principios fundamentales de su estructura, organización, funcionamiento y control.

El órgano de gobierno de estas empresas está a cargo de un Consejo de Administración, cuyos integrantes, que representan la participación de la Administración Pública, son designados por el Jefe del Ejecutivo, a través de la Secretaría a cuyo sector se encuentran adscritos, y deberán reunirse cuando menos cuatro veces al año. Será presidido por el titular de la Dependencia Coordinadora de Sector o por la persona que designe el Ejecutivo.

También deberán contar con órganos de control, de acuerdo con lo establecido por la legislación civil o mercantil aplicable y, además, con los Comisarios Públicos que designe la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

La enajenación, disolución o liquidación de estas empresas será resuelta por el Jefe del Ejecutivo Federal, a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa opinión de la Coordinadora de Sector que corresponda, cuidando siempre de los intereses del público, de los accionistas y los derechos laborales de los servidores públicos de la empresa, quienes tendrán preferencia para que en caso de enajenación adquieran los títulos representativos del capital de que sea titular el Gobierno Federal.<sup>31</sup>

#### **2.6.2.7. Fideicomisos Públicos.**

La figura del fideicomiso, como entidad integrante de la Administración Paraestatal, tuvo su auge en la década de los setentas, al ser utilizada por el Gobierno Federal para coadyuvar en la consecución de sus objetivos. El fideicomiso es una institución del Derecho Mercantil que nuestro sistema jurídico tomó del derecho anglosajón, y que tiene su antecedente más remoto en el Derecho Romano. Consistente en la declaración de voluntad de un sujeto llamado fideicomitente, para afectar un patrimonio determinado a favor de un tercero individual o colectivo, llamado fideicomisario, a través de una empresa llamada fiduciario, que en nuestro sistema deberá ser una institución bancaria.

Por primera vez nuestra legislación reguló el fideicomiso público en la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que en sus artículos 25 y 26 señalaba los siguientes supuestos:

- a) Deberían estar constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito público, como fideicomitente único,
- b) Su objeto debería ser la inversión, manejo o administración de obras públicas, prestación de servicios o producción de bienes para el mercado,
- c) Su control estaría a cargo de un comisario del gobierno federal,
- d) Deberían haber sido creados por Ley, Decreto u otro instrumento jurídico,
- e) Deberían estar inscritos en un registro especial de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Esta Ley fue abrogada por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de mayo de 1986, cuyo capítulo IV regula en particular a los fideicomisos públicos, estableciendo, en coordinación con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para considerar como público a un fideicomiso, de acuerdo con el artículo 40, se requiere:

- a) Que se organice de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria.
- b) Que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo, mediante la realización de actividades prioritarias.

---

<sup>31</sup> DELGADILLO y Lucero, op. cit. Pág. 78.

- c) Que cuenten con comités técnicos.

La utilización de esta figura jurídica para el ejercicio de las funciones públicas es muy reciente en nuestro país, y sin embargo ha tenido una gran aplicación por las características especiales que presenta. La abundancia que hubo de este tipo entidades se entiende por la flexibilidad para su estructuración, para abocarse a la realización de cualquier fin lícito; por el hecho de que el dominio recae en una persona tan calificada como una institución de crédito (autorizada para operar como fiduciaria), y por la posibilidad de que se instituya un comité técnico o de distribución de fondos integrado con representantes del Gobierno Federal o de las empresas fideicomitentes, que actúan de manera similar a los consejos de administración de las anónimas.

Nuestra legislación considera como fideicomisos públicos aquellos "...aquellos que el gobierno federal o algunas de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar el Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos".

Teniendo como base lo anterior se pueden identificar los elementos esenciales que nuestra legislación establece respecto de los fideicomisos públicos:

- a) Que los establezca la Administración Pública Federal, con autorización del Presidente de la República.
- b) Que su propósito sea auxiliar al Ejecutivo en las actividades prioritarias de del desarrollo.
- c) Que su estructura sea análoga a la de las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En la constitución de los fideicomisos, el fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada será necesariamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La creación de los fideicomisos puede obedecer a un mandato legal o a una decisión del Ejecutivo, de acuerdo con las políticas de administración, pero en su integración, facultades y funcionamiento se regulará de acuerdo con las disposiciones que para todas las entidades establece el capítulo V de esta Ley de Entidades Paraestatales, y están sujetos al control y evaluación que establece el capítulo VI de la misma.

Destacan en el fideicomiso público los siguientes órganos:

- a) De gobierno. El Comité Técnico, que si en los fideicomisos de derecho privado no es indispensable, en el fideicomiso público sí. Por definición, funge como el órgano de gobierno y puede ser previsto en el instrumento de su creación.
- b) De dirección. El Director General, quien funge como su administrador y representante de la entidad. En ocasiones se le designa como delegado fiduciario.

- c) De control y evaluación. A nivel externo estas funciones las realiza la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y, en su caso, la coordinadora del sector que le corresponda. En lo interno, el control lo llevan a cabo los comisarios públicos que designa la Dependencia antes señalada.<sup>32</sup>

Como se indicó en el caso de las empresas públicas, consideramos que debe evitarse la proliferación de los fideicomisos públicos si no se cuenta con la debida justificación para hacer uso de esta figura, que sólo debe ser utilizada cuando no sea posible que un organismo descentralizado cumpla con los objetivos que se ha propuesto alcanzar, ya sea por la naturaleza específica del objeto a realizar o por los elementos técnicos que requieren la afectación de un patrimonio a un fin particular. De otra manera no se justificaría su creación.

## **2.7. Diferencia entre Administración Pública Federal y Administración Pública Estatal.**

La concepción política de la integración del Estado Mexicano establece la coexistencia de tres instancias o niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. El artículo 40 de la Constitución dispone que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental”, y el artículo 43 enumera las partes integrantes de la Federación en entidades federativas, que suman 31 Estados y un Distrito Federal.

Por su parte, el artículo 115 establece que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre; y el 116 precisa las bases estructurales de la organización de los Estados.

El sentimiento de unidades integrantes de una federación como sujetos independientes que concurren cada uno con su propia individualidad para formar una organización diferente, no ha sido adoptado completamente por todos los Estados. La historia de México nos muestra que su independencia no se forjó por entidades autónomas que tuvieran un espíritu de integración local que los identificara, para luego formar una federación. Posiblemente esta sea una de las causas de las tantas reformas que se han hecho al texto original de la Constitución de 1917, a través de las cuales los Estados se han privado las facultades para entregarlas a la Federación, puesto que, en términos del artículo 124 Constitucional, cuando los Estados entregan sus facultades a la Federación, ya no pueden seguir las ejerciendo.

---

<sup>32</sup> Ibíd. Pág. 76.

La expresión de “Estados libres y soberanos” ha dado lugar a confusiones por la aplicación estricta del concepto de “soberanía” que en términos generales significa “sobre todas las cosas” concepto que no puede ser aplicado ampliamente a una entidad que forma parte de una federación, ya que al expresar su voluntad de someterse a esta organización, renuncia al aspecto exterior de la soberanía y se queda como autoridad superior sólo respecto de su régimen interno; por ello hay que tomar en la expresión completa de esta disposición, que establece que los Estados son libres y soberanos en cuanto a su régimen interior.

Esto nos lleva a precisar los conceptos de soberanía, autonomía y autarquía. A la soberanía se le identifica “... como una cualidad de una sola potestad pública, que manda sobre los suyos y que en nombre de los suyos trata con los demás” (Tena Ramírez, Derecho Constitucional, pág. 4), mientras que la autonomía consiste en la cualidad de dictarse sus propias normas, no obstante que sea dentro de un marco normativo general dado por un ente superior; y la autarquía se traduce en la capacidad de administrarse en los términos de la ley que le es impuesta. De acuerdo con esto, la Federación es soberana, el Estado Autónomo, y el municipio autárquico.<sup>33</sup>

Una vez aclarado lo anterior y establecidas las diferencias entre los distintos conceptos que comprende la administración pública en nuestro país, podemos mencionar las diferencias existentes entre Administración Pública Federal y Administración Pública Estatal, siendo estas las siguientes:

La Administración Pública Federal, vista desde el punto de vista particular, encontramos que es centralizada, tiene como titular al Presidente de la República, le siguen en la escala los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamento Administrativo, el Procurador General de la República, posteriormente vienen los Órganos Desconcentrados, y los Órganos Administrativos Especiales dentro de los cuales se encuentran los Gabinetes y las Comisiones Intersecretariales.

Por otra parte, en la Administración Pública Estatal encontramos al Gobernador del Estado, como Jefe del Ejecutivo, es el encargado de la Administración Pública Estatal, con facultades para nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados estatales, proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes que expida la legislatura local, y elaborar los reglamentos que juzgue necesarios para la ejecución y cumplimiento de las leyes y decretos expedidos por la legislatura, según las fracciones V y XII del artículo 88 y IX y X del artículo 89 Constitucionales, que establecen las facultades y obligaciones del Gobernador, respectivamente.

La organización administrativa estatal se estructura de acuerdo con la Ley Orgánica respectiva, según lo prevé el artículo 91 de la propia constitución, en la que deberán establecerse las dependencias y organismos que apoyarán al Gobernador en el despacho de los asuntos que la Constitución le encomienda, de donde deriva la existencia de la Administración Pública Estatal. Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, reglamentaria del artículo 91, establece en

---

<sup>33</sup> Ibíd. Pág. 79.

sus artículos 1º, 2º y 3º, la existencia de la Administración Pública Central y Paraestatal del Estado de México.

Además de la previsión que la Constitución hace respecto de los requisitos para ser Gobernador, también señala los correspondientes al Secretario y al Subsecretario de Gobierno, ya que el Secretario de Gobierno, por ministerio de Ley, es quien suple las faltas temporales del Gobernador.

Respecto de los titulares de las dependencias del Ejecutivo, se establece expresamente la obligación del refrendo, por parte del Secretario de Gobierno, de "Todas las Leyes, Decretos, Reglamentos, Circulares, Acuerdos, Ordenes y en general los documentos que el Gobernador suscriba en el ejercicio de sus funciones constitucionales..." con lo cual quedan como responsables tanto el Secretario citado como todos los demás titulares de las dependencias "... de todas las ordenes y providencias que autorice con su firma, contra la Constitución y Leyes del Estado en los términos del artículo 94 de la Constitución local y 7º de la Ley Orgánica.

En estas disposiciones, la aplicación estricta de la institución del refrendo tiene el fin de corresponsabilizar a los titulares de las Dependencias con el Jefe del Ejecutivo, de tal forma que la necesidad de la firma del colaborador pueda servir como un freno al ejercicio absoluto del poder, como sucede en los regímenes parlamentarios, con la diferencia de que nuestro país el titular del Ejecutivo puede nombrar y remover libremente a sus colaboradores, lo que produce como consecuencia que la necesidad del refrendo no limita el ejercicio del poder, ya que si un colaborador no quiere validar una orden o "providencia" del Gobernador, por no estar de acuerdo con el acto cuyo refrendo se solicita, lo único que puede hacer es presentar su renuncia, o esperar a ser removido por su negativa.

La estructura de la Administración Pública del Estado, en los términos de la Ley Orgánica respectiva, está integrada de la siguiente forma:

I. Administración Central, con el titular del Ejecutivo, sus unidades administrativas de Salud Pública, Comunicación Social, Auditorias y Coordinación de los Servicios de Asesoría y Apoyo Técnico, así como el Procurador General de Justicia, como Consejero Jurídico del Gobierno y encargado de Ministerio Público y las demás Secretarías.

II. Administración Paraestatal. Está integrada por los organismos auxiliares creados por el Congreso Estatal, a solicitud del Ejecutivo o por una orden de éste, quien puede además ordenar su fusión o liquidación.

## **CAPITULO III**

### **FACULTADES DE LOS PODERES PÚBLICOS EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR EN NUESTRO PAÍS**

#### **3.1. Fundamento Constitucional del Comercio Exterior en México.**

La Constitución política de una nación es el documento jurídico fundamental que rige, no sólo la estructura de ese Estado, sino también, las más importantes funciones de los diversos órganos gubernamentales creados por ella. Así se encuentra que en México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina no sólo la estructura del Estado y su forma de gobierno sino que además señala las facultades fundamentales que tiene asignadas cada uno de los órganos pertenecientes al gobierno. En materia de comercio exterior, de estos preceptos se pueden desprender las siguientes consideraciones básicas:

Primera. Todas las disposiciones jurídicas de materia comercial, que ríjan a los actos de comercio en sus diversas manifestaciones, sólo pueden ser expedidas por el gobierno federal, es decir los gobiernos estatales y municipales no tienen facultades para expedir disposiciones jurídicas sobre esta materia.

Segunda. Las facultades para expedir normas del comercio exterior están asignadas, como en todo demás, al Poder Legislativo, excepción hecha de las facultades para modificar las cuotas de los impuestos de importación y exportación, así como para restringir y aún prohibir las importaciones y exportaciones y el tránsito de mercancías, facultades que pueden residir en el titular del Poder Ejecutivo.

En otros casos, y debido a la importancia que para cada país tiene su participación en el comercio exterior, los gobiernos se han preocupado por dictaminar normas jurídicas específicas, que exclusivamente se aplican a actos de su comercio exterior, debido a la mayoría de las instituciones jurídicas en ellos contenidas, están directamente vinculadas a operaciones de esta naturaleza. Tales son los casos por ejemplo de la Ley Aduanera y de la Ley de Comercio Exterior. Estos ordenamientos legales aplicables al comercio exterior, y atendiendo a su propia naturaleza jurídica, se dividen en ordenamientos de tipo constitucional, de carácter legal propiamente dicho, en leyes u ordenamientos fiscales y en leyes y ordenamientos mercantiles.

Estos fundamentos los encontramos en las fuentes jurídicas internas de cada país, entendemos por fuentes jurídicas internas al conjunto de disposiciones jurídicas de todo tipo que regulan en el territorio nacional los intercambios de mercancías entre México y los mercados externos.

En estas fuentes se encuentra la base constitucional del manejo de esta materia, de parte de la federación y específicamente del Presidente de la república y de los cuales derivan el resto de las disposiciones aplicables.

##### **3.1.1. El Artículo 131 Constitucional.**

La fuente interna primaria de nuestro derecho económico en materia de comercio exterior, la encontramos en el artículo 131 constitucional que expresa:

“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, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”.

En opinión de Jorge Witker, hasta 1985, la delegación de la facultad extraordinaria para legislar otorgada al Ejecutivo, por parte del Congreso, que se fundamentaba en el Artículo 49 de la propia Constitución, en algunos casos resultaba poco expedita, toda vez que no era una delegación permanente. Este vacío se empieza a superar con la promulgación, en 1986, de la Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional y se perfecciona en 1993 con la Ley de Comercio Exterior.

Es por lo anterior, que este precepto constitucional es reglamentado por la Ley de Comercio Exterior publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993, misma que tiene su reglamento, y que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1993.

En esta fuente, se encuentra la base constitucional del manejo de esta materia, de parte de la Federación y específicamente del Presidente de la República y de los cuales derivan el resto de las disposiciones aplicables.

Como mencionamos en los párrafos anteriores, para el ejercicio de las facultades que la Constitución entrega al titular del Ejecutivo, se expidió esta Ley de Comercio Exterior que tiene por objeto regular y promover este sector, 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.<sup>1</sup>

Podemos señalar, que este precepto se refiere a que la federación tiene la facultada para gravar mercancías de importación o exportación, reglamentar la mercancía para que circule por la nación. Para esto el Ejecutivo será facultado por el Congreso para que fije las tarifas de cobro, restringir importaciones, exportaciones o transito de productos a fin de lograr el beneficio del país. Siendo estas las principales

---

<sup>1</sup> WITKER, Jorge. op. cit Pág. 16.

actividades que realizará el Jefe del Ejecutivo en materia de intercambio comercial a nivel internacional.

### **3.1.2. El Artículo 133 Constitucional.**

En la Teoría de la Supremacía Constitucional desarrollada por Hans Kelsen y exemplificada en la pirámide que ideó, la Constitución ocupa la cúspide y de ésta se derivan los demás ordenamientos legales que rigen a una Nación, por lo que toda norma jurídica secundaria, incluyendo a las electorales, tendrá validez dentro de nuestro sistema legal únicamente si no se contraponen sus preceptos a los principios establecidos por la Constitución.

El artículo 133 de nuestra Carta Magna retoma el principio de Supremacía Constitucional al señalar que:

“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.”

Derivado del principio de supremacía constitucional podemos decir que en nuestro sistema jurídico mexicano dicho sistema de control se desarrolla mediante un proceso que debe estar plasmado y regulado en la propia Constitución, el cual tiene por objeto, tutelar que los actos de autoridad sean acordes con la misma y en caso de la inobservancia de las autoridades al emitir actos propios de sus funciones, puede declararse contraria y por consiguiente anularse o invalidarse por un órgano jurisdiccional, estando encomendada esta facultad respecto a la inconstitucionalidad de leyes, al Poder Judicial de la Federación, es decir, un órgano judicial.

Cabe hacer un pequeño paréntesis para señalar que también de este precepto constitucional se deriva lo que se conoce como sistema de control constitucional.

Para el maestro Witker, teóricamente existen dos tipos de sistemas de control constitucional de tipo judicial que son:

El sistema norteamericano. También conocido como de control difuso de la constitucionalidad. Este nació en los Estados Unidos de América y consiste en que cuando se invoca una ley que el juez estime contraria a la constitución, puede rehusarse a aplicarla.

El sistema austriaco. También conocido como control constitucional por órgano judicial concentrado, consiste en que solamente los órganos del Poder Judicial están facultados para declarar la inconstitucionalidad de determinada ley general, sin que

puedan de ninguna manera declararla los tribunales de menor jerarquía que eventualmente pudieran aplicar la ley.<sup>2</sup>

El artículo 133 Constitucional no establece preferencia alguna entre las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, puesto que el apuntado dispositivo legal no propugna la tesis de la supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno, sino que adopta la regla de que el derecho internacional es parte del nacional, ya que si bien reconoce la fuerza obligatoria de los tratados, no da a éstos un rango superior a las leyes del Congreso de la Unión emanadas de esa Constitución, sino que el rango que les confiere a unos y a otras es el mismo.

### **3.2. Facultades del Poder Legislativo en Materia de Comercio Exterior.**

Como anteriormente lo comentamos, la facultad de regular todas las actividades de comercio exterior le corresponde exclusivamente al Gobierno Federal. Dentro de este nivel de gobierno, el Congreso de la Unión tiene encomendadas las facultades de expedir todas las leyes aplicables a esta materia. Así encontramos que en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 1, de nuestra Carta Magna, manifiesta que “el Congreso tiene facultad para establecer contribuciones sobre el comercio exterior”

Del texto de anterior, podemos mencionar que las leyes relacionadas directamente con los actos de comercio, que puede solamente expedir el Congreso de la Unión o Poder Legislativo Federal. Todas la leyes relacionadas con las actividades de comercio exterior y todos los actos que se produzcan en México y más aún, todos aquellos que vayan a producir sus consecuencias en territorio de la República se ajustarán, para su celebración o para la regulación de dichas consecuencias, sin excepción, a las leyes mexicanas.

Aún con el temor a cometer alguna omisión importante, consideramos conveniente mencionar las leyes federales que constituyen las fuentes básicas internas del comercio exterior, es decir los preceptos jurídicos que en alguna forma regulan los actos vinculados con el mencionado comercio exterior. Esta relación de ordenamientos legales se efectúa con el propósito fundamental de que se tenga una idea aproximada de la forma en que se encuentra regulada esta actividad económica:

1. Ley de Comercio Exterior y su reglamento.
2. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
3. Ley de Inversión Extranjera y su reglamento.
4. Ley General de Población y su reglamento.
5. Ley de Puertos.
6. Ley de Navegación.

---

<sup>2</sup> Ídem.

7. Ley de Navegación y Comercio Marítimo.
8. Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte.
9. Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.
10. Ley de Aviación Civil.
11. Ley de Aeropuertos.
12. Ley Federal de Telecomunicaciones.
13. Ley de Vías Generales de Comunicación.
14. Ley de la Propiedad Industrial y su reglamento.
15. Ley Federal del Derecho de Autor.
16. Ley Federal sobre Metrología y Normalización.
17. Ley Federal de Competencia Económica.
18. Ley del Banco de México.
19. Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos.
20. Ley Federal de Protección al Consumidor.
21. Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.
22. Ley General de Salud.
23. Leyes Federales de Sanidad Animal y Vegetal.
24. Ley Aduanera y su reglamento.
25. Leyes de Importación y Exportación.
26. Ley del Impuesto al Valor Agregado y su reglamento.
27. Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y su reglamento.
28. Ley del Impuesto sobre la Renta y su reglamento.
29. Ley Federal de Derechos.
30. Código Fiscal de la Federación.
31. Código de Comercio.
32. Ley General de Sociedades Mercantiles
33. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
34. Ley de Concursos Mercantiles.
35. Ley de Instituciones de Crédito.
36. Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.

Estas son tan sólo algunas de las leyes que han sido expedidas por el Congreso de la Unión, relacionadas con regular los resultados internos de la actividad comercial que realiza el Estado a nivel internacional.

Para el Maestro Arturo Ortiz, además de estas funciones legislativas a cargo del Congreso de la Unión, en materia de comercio exterior que es precisamente el tema de estudio de este punto, la Cámara de Senadores tiene, de acuerdo con lo dispuesto por la fracción I del artículo 76 constitucional, como facultad exclusiva, “analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión”.

La Constitución hace intervenir en las relaciones internacionales, de modo y en medida a diversos, al Presidente de la República, al Congreso y al Poder Judicial. El Congreso tiene posibilidad de participar en la política extranjera mediante su facultad constitucional de aprobar los tratados celebrados por el Jefe del Ejecutivo Federal.<sup>3</sup>

De acuerdo con el texto de los artículos antes transcritos, la celebración de un tratado se integra en nuestro derecho público interno por la concurrencia de dos voluntades, como son la del Presidente y la del Senado, tomada la de este último por mayoría de votos de los presentes. Surge así en nuestro derecho un acto único, aunque complejo, que a su vez es acto unilateral en la esfera del derecho de gentes, puesto que para la producción del acto bilateral, que es el tratado, se necesita la concurrencia de voluntad del otro Estado contratante.

En nuestro derecho constitucional el Presidente de la República no puede llevar a cabo la ratificación del tratado, sin la aprobación de éste por el Senado, así pues el acto propiamente de derecho interno como es la aprobación del Senado, es acto intermedio entre otros dos que pertenecen al derecho internacional.

La aprobación del Senado autoriza al Presidente a llevar a cabo la ratificación, pero no lo obliga a hacerlo, a diferencia de la desaprobación que lo pone en trance de no ratificar el tratado. Ello se debe a que, una vez satisfecho el requisito interno de la aprobación efectuada por dicha cámara, la voluntad del Presidente queda libre para actuar en el plano internacional.

De esta manera podemos observar cuales es la participación que realiza el Poder Legislativo en Materia de Comercio Exterior, la cual a simple vista se reduce a dos fracciones de diferentes artículos constitucionales, pero que en lo factico resulta en un control por demás riguroso en la actividad comercial entre México y sus homólogos.

### **3.3. Facultades del Poder Ejecutivo en Materia de Comercio Exterior.**

En virtud del sistema presidencial, que como forma de gobierno establece nuestra Constitución, el Presidente de la República se encuentra investido de un doble carácter: como Jefe de Estado y como Jefe de Gobierno. Con la primera investidura el Presidente representa a la Nación en el ámbito internacional; por ello “protocolariamente se le rinden los honores que corresponden a su investidura, y tiene todas sus las funciones inherentes a la misma” (Acosta Romero, Teoría del). Como Jefe de Gobierno, el Presidente es el Jefe de la Administración Pública Federal y es el Jefe supremo de las fuerzas armadas.

Según Ignacio Burgoa, Las actividades del Presidente se pueden resumir en dos grandes grupos: de carácter público y de naturaleza administrativa.

Entre las primeras encontramos las relativas a la promulgación y veto de leyes, declaración de la guerra, dirección de la política exterior y la celebración de tratados

---

<sup>3</sup> ORTIZ, Arturo. Comercio Exterior de México en el Siglo XXI, Edit. Textos Breves de Economía, México, Pág. 53.

internacionales, convocar al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias, conceder indultos a los reos, etcétera.

Por lo que respecta a las actividades administrativas del Presidente, en virtud de que es el jefe de la Administración Pública Federal, a él le corresponden todas las facultades para el ejercicio de la función administrativa, tal como se establece en el artículo 89 constitucional, que prevé las facultades del Presidente de ejecutar las leyes, nombrar y remover a los empleados y funcionarios de la Administración, cuyo nombramiento no esté regulado de otra manera, etc.

Dentro de las tantas facultades que la Constitución otorga al Jefe del Ejecutivo Federal, el artículo 89, en su fracción X manifiesta que tiene como encargo el "Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales".

Como ya vimos, el propio artículo 89 en su fracción X, faculta al Ejecutivo para dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con cualquier otra nación, sometiéndolos a la ratificación del Congreso de la Unión. Esto le da fuerza y prestigio, tanto en lo interno como en lo externo, ya que ante el Presidente de la República se hace el acreditamiento y presentación de los embajadores y ministros plenipotenciarios de otros países. El propio Ejecutivo sostiene, a través del secretario de Relaciones Exteriores, la correspondencia diplomática y la negociación de tratados internacionales. En los últimos casos se requiere, como se ha puntualizado, la ratificación del Senado.

La única limitación, en las relaciones internacionales y en la celebración de tratados, la establece la propia Constitución, ya que no se podrán celebrar los que infrinjan nuestra Carta Fundamental, los que restrinjan la autonomía de los estados, o los que violen las garantías individuales o que puedan alterar la forma del gobierno federal.<sup>4</sup>

No es por demás recordar que nuestro artículo 15 constitucional manifiesta lo siguiente:

"Artículo 15. No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano".

Tales son, en términos generales las facultades que en materia de relaciones internacionales otorga la Constitución al Ejecutivo Federal.

### **3.2.1. Facultades Extraordinarias.**

---

<sup>4</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 9 Ed. Porrúa, México, 1994, Pág. 455.

Sin duda alguna el tema más importante de los que aquí se mencionarán, es el relativo a las facultades extraordinarias que constitucionalmente se le pueden otorgar al Jefe del Poder Ejecutivo Federal para legislar, es decir, para sustituir al Poder Legislativo en algunas funciones. Para que las llamadas facultades extraordinarias puedan existir, es necesario que se den simultáneamente los siguientes requisitos:

a) Que el otorgamiento de dichas facultades se encuentre contenido en la Constitución Federal de manera clara e indudable.

b) Que el Congreso autorice expresamente al Ejecutivo Federal para hacer uso de esas facultades. Esta autorización se da a través de una Ley o de un Decreto del Poder Legislativo.

c) Que el Ejecutivo informe al Legislativo del uso que hubiere hecho de tales facultades, el que podrá ser susceptible de recibir la aprobación del cuerpo legislativo.

Rogelio Martínez Vera, manifiesta al respecto que, dentro de nuestra Constitución se encuentra muy claramente asentado que con fundamento en lo dispuesto por el artículo 49 constitucional, el Presidente de la República puede ser investido de facultades extraordinarias para legislar, entre otras materias, en el área de comercio exterior y como ya vimos, el artículo 131 constitucional expresa que el Ejecutivo puede ser facultado por el Poder Legislativo (facultades extraordinarias) para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de importación y exportación expedidas por el propio Congreso, así como para crear otras. También puede recibir facultades para restringir y prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos o artículos y efectos, cuando dicho poder lo estime urgente, con el propósito de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o bien de realizar cualquier otro propósito en beneficio de la nación. Se expresa así mismo en dicho precepto constitucional, que al momento en que el Ejecutivo envíe al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, dará cuenta del uso que hubiera hecho de estas facultades extraordinarias, y el Congreso quedará en la posibilidad constitucional de aprobarlas o en su caso, rechazarlas.<sup>5</sup>

Sin duda alguna, el artículo 131 constitucional antes mencionado y descrito, constituye la piedra angular de toda la legislación de comercio exterior, porque a través de dicho precepto se pone de manifiesto la enorme participación que tiene el Poder Ejecutivo en materia de comercio exterior. En efecto, y como se ha visto hasta el momento, la Administración Pública Federal participa de manera muy intensa a través de diferentes dependencias, organismos y entidades, en la regulación de numerosos actos y procedimientos del comercio exterior de México.

Por último, cabe señalar que la delegación de la facultad extraordinaria para legislar otorgada al Ejecutivo, por parte del Congreso, que se fundamenta en el Artículo 49 de la propia Constitución, en algunos casos resultaba poco expedita, toda vez que no era una delegación permanente. Este vacío se empieza a superar con la promulgación,

---

<sup>5</sup> MARTÍNEZ Vera, Rogelio. op. cit. Pág. 18.

en 1986, de la Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional y se perfecciona en 1993 con la Ley de Comercio Exterior.

### **3.3.2. Facultades Reglamentarias.**

Para Daniel Moreno, además del contenido del precepto constitucional antes mencionado, en el artículo 89 de la Constitución se enumeran las atribuciones fundamentales que corren a cargo del Presidente de la República. Dentro de las diferentes fracciones que contiene este precepto constitucional, existen algunas que de alguna manera se refieren al tema del comercio exterior. A continuación, realizaremos un breve análisis de estas disposiciones, con el fin de ubicar adecuadamente al Poder Ejecutivo en las actividades referidas al comercio exterior.

El Presidente de la República tiene encomendadas las atribuciones relacionadas con la ejecución de las leyes que expida el Congreso de la Unión. Es decir debe velar porque los preceptos legales sean cumplidos por los organismos, entidades o personas a quien vayan dirigidos. Es evidente que para que una ley este en condiciones de ser cumplidas, y es no poco frecuente que las leyes adolecen de certidumbre, claridad o detalles que posibiliten su clara concepción y cumplimiento. Por ello, el Constituyente facultó al Jefe del Ejecutivo, a proveer en la esfera administrativa al exacto cumplimiento de las leyes, es decir, lo facultó para expedir disposiciones administrativas que complementen el entendimiento, la aplicación o la ejecución de las leyes. Estas disposiciones administrativas complementarias, frecuentemente señalan los procedimientos y las formas de cumplimiento de dichas leyes. A esta función del Ejecutivo Federal se le denomina específicamente: función reglamentaria.

Los reglamentos de las leyes en efecto, son expedidos por el Ejecutivo, en uso de las facultades concedidas por la fracción I del mencionado artículo 89 constitucional, tiene una limitación muy importante: no pueden ir más allá de lo previsto en la respectiva ley que están reglamentando. Es decir, no pueden abarcar situaciones, imponer obligaciones o crear condiciones no previstas en la propia ley, o contrarias a las que se previeron. Cuando un reglamento va más allá de lo señalado por la ley se dice que el mismo es inconstitucional o anticonstitucional.<sup>6</sup>

Por su parte Tena Ramírez menciona, que en las cartas constitucionales anteriores a la de 1857 se le otorgó, de manera expresa, la facultad de dictar reglamentos al Ejecutivo. En cambio en la carta liberal de 1857 se suprimió tal facultad, sin mediar ninguna explicación. Por lo que se refiere a la Constitución vigente, en la antes citada fracción I del artículo 89, y en las frases que se han separado, existe tal posibilidad, ya que es indispensable en todo régimen político de derecho. Por otra parte, en otros preceptos se habla de los reglamentos, como en el artículo 92, aunque no se hable de la

---

<sup>6</sup> MORENO, Daniel, op. cit. Pág. 66.

facultad de expedirlos. En el campo doctrinal, tanto los maestros Gabino Fraga y Felipe Tena, y otros doctrinarios sostienen que el término proveer, que gramaticalmente significa poner los medios adecuados para llegar a un fin, se encuentra la facultad reglamentaria. Además tratándose de una acción imprescindible en todo régimen jurídico, la jurisprudencia ha justificado tal interpretación.

La importancia de la facultad reglamentaria, la necesidad de contar con ella en un régimen constitucional, han inclinado a la jurisprudencia a justificarla, hasta el punto de que ya nadie la discute. De esta suerte a crecido fuera de la Constitución, aunque sin contrariarla, una institución de derecho consuetudinario, que viene a llenar el vacío que inexplicablemente dejaron los constituyentes de 57 y de 17. Hoy en día es el precedente no el texto, el que justifica en nuestro derecho la facultad reglamentaria.

La facultad reglamentaria es propiamente de carácter legislativo, por lo que se considera una de las excepciones al principio de la separación de poderes; a pesar de que el reglamento ocupa un lugar secundario respecto de las leyes, ya que es a estas, necesariamente, a las que se refiere.

Admitido ya que la facultad reglamentaria debe entenderse a la luz de la última parte de la fracción I del artículo 89, hay que convenir en que los reglamentos expedidos por el Ejecutivo tienen que referirse únicamente a las Leyes del Congreso de la Unión, que son las que expresamente menciona dicha fracción. La facultad reglamentaria del Ejecutivo no puede tener por objeto, en esa virtud, preceptos de la Constitución, que por ser leyes deben ser expedidas por el Congreso. Tampoco puede ejercitarse la facultad reglamentaria independientemente de toda ley, ya que lo característico de los reglamentos es su subordinación a la ley; como excepción, nuestra Constitución presupone en sus artículos 10 y 21 que los reglamentos de policía son autónomos, al mencionarlos directamente, en lugar de que hubiera citado la ley, en caso de que ésta existiera.<sup>7</sup>

En materia de comercio exterior, es evidente que corresponde al Jefe del Ejecutivo Federal el ejercicio de la citada facultad reglamentaria de las leyes de la materia, y así se tiene por ejemplo, que el Presidente de la República ha expedido el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior y el Reglamento de la Ley Aduanera, entre los más importantes, con el fin de hacer entendible y crear los sistemas y procedimientos adecuados para que se cumplan las leyes respectivas.

### **3.3.3. Facultad para Expedir Disposiciones Administrativas.**

La fracción I del artículo 89 señala como facultades y obligaciones del Presidente de la República, las de “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

Esta facultad del Ejecutivo, de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de las leyes no se queda sólo en el ejercicio de la facultad reglamentaria,

---

<sup>7</sup> TENA Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa., México, 1972, Pág. 458.

que si bien es la más importante, no es la única. En efecto, la administración pública encabezada por el Presidente de la República, ejerce también esta función a través de los Decretos, acuerdos y ordenes debidamente fundados en ley y adecuadamente motivados, por medio de los cuales realiza, ejercita sus atribuciones, creando situaciones propicias para posibilitar, no solo el cumplimiento de las disposiciones legales, sino la adecuada armonía y fortalecimiento de las interrelaciones entre los diferentes países, entre los gobernantes y los gobernados y entre los propios gobernados.

Consideremos en primer lugar la facultad de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión. El acto legislativo concluye en el punto en que la ley emanada del Congreso ya no es objetable por el Ejecutivo, bien sea por haber transcurrido el término constitucional sin que éste hubiere formulado objeciones, o bien porque, habiéndolas presentado, el Congreso no las haya aceptó o al contrario, modificó de acuerdo con ellas el proyecto original. El acto legislativo es entonces definitivo y perfecto, más para que sea obligatorio es menester que se inicie, mediante la promulgación, la actividad del Poder Ejecutivo.

Siguiendo a Tena Ramírez, podemos decir que promulgar (*pro vulgare*) significa etimológicamente llevar al vulgo, a la generalidad, el conocimiento de una ley. En este sentido, la promulgación se confunde con la publicación. Sin embargo es posible doctrinariamente distinguir un acto del otro. Por la promulgación el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes a que la hagan cumplir; en esa virtud, la ley se hace ejecutable, adquiere valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasar de la jurisdicción del Congreso a la zona del ejecutivo. No obstante la ley promulgada no es obligatoria todavía por la generalidad, mientras ésta no quede notificada de su existencia; en efecto, sería injusto imponer la obligación de cumplir una disposición a quienes no la conocen ni están en condiciones de conocerla. La publicación es, pues, el acto del Poder Ejecutivo por la cual la ley votada y promulgada se lleva al conocimiento de los habitantes mediante un acto que permite a cualquiera el conocimiento de la ley y que establece para lo futuro la presunción de que la ley es conocida por todos.<sup>8</sup>

Algunos autores consideran que la promulgación forma parte de la función legislativa y constituye, por ende, una excepción a la división de poderes, todo ello en virtud de que la promulgación revela la existencia de la voluntad del legislador y porque da a dicha voluntad su fuerza ejecutoria. Pensamos que, por el contrario, la promulgación es una consecuencia de la división de poderes, pues mientras el Poder legislativo le corresponde dar la norma del deber ser, al ejecutivo le toca llevar a la práctica, ejecutar la voluntad del legislador; en el proceso de ejecución el acto inicial consiste en dar fe de la voluntad del legislador y en ordenar que se cumpla y se notifique. Por la división de poderes, el legislativo no puede llevar a cabo estos actos, que son de naturaleza ejecutiva; al votar la ley, las Cámaras obligan al Ejecutivo a que la promulgue, pero no pueden promulgarla ellas mismas, por no ser la promulgación acto legislativo.

---

<sup>8</sup> Ibíd. Pág. 105.

Al contrario el voto si es un acto por el que el Ejecutivo participa en la función legislativa, ya sea cuando hace objeciones o bien cuando manifiesta tácitamente su aquiescencia, al no formularlas, la diferencia se explica; en el voto el Ejecutivo tiene potestad de elección a ella; en la promulgación el Ejecutivo ya no puede mezclarse en la voluntad del legislativo, si no que tiene que acatarla, quiéralo o no.

Así es como en materia de comercio exterior, en la práctica, por ejemplo, el ejecutivo recibe de las leyes correspondientes, atribuciones para expedir acuerdos mediante los cuales señala cupos de mercancías de importación o exportación, establece los requisitos que deben cumplirse, en cuanto al origen o marcado de una mercancía, o bien, otorga permisos previos de importación o exportación de bienes.

### **3.3.4. Otras Importantes Atribuciones al Ejecutivo.**

El Presidente de la República también tiene, con fundamento en lo dispuesto por la fracción X del artículo 89 constitucional, la facultad de dirigir la política exterior y de celebrar tratados internacionales sometiendo éstos a la aprobación de la Cámara de Senadores, para que puedan tener plena validez y eficacia. La política exterior en materia comercial la maneja el jefe del Ejecutivo Federal a través de dos oficinas gubernamentales muy importantes: la Secretaría de Economía y la Secretaría de Relaciones Exteriores, mismas que más adelante es estudiarán. Estas propias dependencias, se encargan en la materia comercial, de instrumentar todo aquello que sea necesario, para que el Presidente de la República pueda iniciar y culminar la celebración de tratados internacionales.

Burgoa Orihuela comenta, que al Jefe del Ejecutivo Federal le está encomendada también la facultad de habilitar toda clase de puertos, tanto marítimos como aéreos, tan necesarios como importantes para el movimiento de mercancías de comercio internacional. Esta habilitación se hace ajustándose a lo que el efecto dispongan las correspondientes leyes de la materia que, desde luego, son expedidas por el Congreso de la Unión. En el ámbito de las respectivas áreas aquí mencionadas, se encuentran vigentes en México la Ley de Puertos, la Ley de Aviación Civil, la Ley de Aeropuertos, la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley de Navegación y la Ley de Navegación y Comercio Marítimo.

El propio jefe del Poder Ejecutivo de la Unión tiene la atribución de establecer aduanas y señalar su ubicación. Las aduanas a que se refiere esta parte de la fracción XIII del artículo 89 constitucional, son aquellas oficinas públicas que se encargan de recaudar las contribuciones y demás cargas económicas aplicables al comercio exterior, así como de servir de puertas exclusivas de entrada y salida de mercancías materia del comercio internacional, manejando administrativamente todo ingreso o salida al territorio de la República. En efecto, y de acuerdo con las disposiciones aplicables de la Ley Aduanera y su reglamento, que son los ordenamientos jurídicos que norman la operación de las aduanas, ninguna mercancía de comercio internacional puede ingresar al país o salir de él sino a través de las citadas aduanas. Cualquier maniobra que hagan

las personas para extraer o ingresar mercaderías fuera de estos puntos de control, se consideran graves infracciones a las leyes, con aplicación de sanciones administrativas, fiscales y hasta penales, llegado el caso de la comisión de un delito aduanero.<sup>9</sup>

Por último, y en relación con los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, que se pueden crear por leyes expedidas por el Congreso de la Unión, le corresponde al Poder Ejecutivo federal, su creación material y su operación, para conocer de las controversias que surjan entre la Administración Pública y los particulares vinculadas con la aplicación de las leyes relacionadas con el tráfico de mercaderías de comercio internacional. En el sistema jurisdiccional mexicano se encuentra funcionando un tribunal de este tipo que específicamente lleva el nombre de Tribunal Fiscal de la Federación y de acuerdo con su Ley Orgánica, tiene facultades para conocer, entre otras materias:

a) De las resoluciones que determinen la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, o bien, les causen cualquier agravio en materia fiscal.

Como ya antes se ha expresado, es frecuente que las leyes fiscales les impongan a los importadores o exportadores diferentes obligaciones y cargas, que van desde el pago de contribuciones hasta el cumplimiento de obligaciones de hacer, no hacer, y permitir o tolerar. Cuando una persona involucrada directamente en un acto de comercio exterior tenga frente a sí la actuación de una autoridad fiscal, la que mediante la emisión de una resolución le cause algún agravio en esa propia materia, dicha persona podrá intentar un juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación para conseguir se dicte la nulidad del acto que se reclama.

b) De las resoluciones que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.

Si con motivo de la supuesta violación de una norma, por ejemplo, de la Ley de Aviación Civil, de Aeropuertos o de Puertos, un importador o exportador recibiera la notificación de una resolución administrativa por la que se le imponga una multa por la supuesta violación a la ley respectiva, esa persona podrá intentar también un juicio de nulidad ante el citado Tribunal Fiscal de la Federación, mediante la presentación de la demanda correspondiente en donde exprese y pruebe la existencia de los agravios que puedan conducir al tribunal a la emisión de una sentencia anulatoria de la multa impuesta.

c) De las resoluciones definitivas que dicten las autoridades federales competentes en relación con: negativas de permisos previos de importación o exportación, de marcados de país de origen en cupos de importación o exportación, de certificados de origen, de las resoluciones dictadas en materia de prácticas desleales de comercio internacional y de las que se dicten en materia de cuotas compensatorias.

En todos los casos que tengan que ver con el comercio internacional, cualquier particular, nacional o extranjero, residente en el país o fuera de él, afectado con una

---

<sup>9</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio. op. cit. Pág.102.

resolución de estos tipos, podrá interponer una demanda de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando considere que una resolución dictada por las autoridades administrativas federales en alguna de estas materias, es contraria a sus intereses jurídicamente protegidos.<sup>10</sup>

### **3.4. Facultades del Poder Judicial en Materia de Comercio Exterior.**

El tercer organismo federal que conforma al Gobierno de la República, es precisamente el Poder Judicial de la Federación, el cual se integra por todos los tribunales y juzgados dependientes del mismo. Cuando persista una controversia entre los sujetos del comercio exterior y las autoridades administrativas, y ya se haya agotado la vía del Tribunal de lo Contencioso Administrativo antes mencionada, los afectados, si no estuvieran conformes con el sentido del fallo dictado, podrán acudir a los Tribunales del Poder Judicial de la Federación a interponer los medios de defensa legal y los recursos que las leyes les otorguen. Estos tribunales dictarán las resoluciones procedentes, hasta agotar las instancias que señala la carta magna y dejar el negocio jurídico en estado de resolución definitiva a la que en derecho se le conoce con el nombre de cosa juzgada.

Igualmente, cuando entre los particulares participantes en un negocio de comercio exterior, surgen diferencias o conflictos, el afectado o los afectados podrán demandar la protección y solución de sus intereses jurídicamente protegidos ante los tribunales federales competentes, los cuales dictarán las resoluciones que procedan conforme a derecho. Estos tribunales estarán abiertos para conocer de conflictos de comercio exterior surgidos con motivo de actos realizados en México, o que produzcan consecuencias jurídicas dentro del territorio de la nación. Pueden figurar ya sea como demandantes o demandados, personas residentes tanto en el territorio de la República, como en un país extranjero. En este último caso, existen procedimientos internacionalmente aceptados, para que un residente en el extranjero pueda ser emplazado a juicio ante un tribunal nacional.

El artículo 104, fracción I de nuestra Constitución faculta al Poder Judicial para llevara a cabo lo siguiente:

“Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado”.

---

<sup>10</sup> MARTÍNEZ Vera, Rogelio. op. cit. Pág. 16.

De lo anterior, se desprende que los Tribunales de la federación conocen y resuelven las controversias que se suscitan en materia de comercio, de acuerdo a las siguientes reglas:

a) De manera exclusiva y excluyente. Tratándose de comercio exterior, en las relacionadas con el comercio interior al aplicar las leyes federales o los tratados internacionales, siempre que afecte el interés público, tratándose de controversias relacionadas con el comercio marítimo, y las que se deriven de las relacionadas entre comerciales de los miembros de cuerpo diplomático y consular acreditado en México.

b) De manera compartida o coincidente con los tribunales de las entidades federativas, ya que éstos pueden conocer de las controversias en materia de comercio, cuando sólo afecten intereses particulares.

Del análisis de lo anterior, es evidente que corresponde a los Estados regular y vigilar los requisitos y condiciones que deben satisfacerse para el ejercicio del comercio en los términos del artículo 124 en relación con el 117 de la Constitución.

Por consiguiente, concluimos este punto diciendo que la participación de los tribunales dependientes del Poder Judicial de la Federación en negocios o asuntos de comercio exterior es muy importante, en virtud de que a través de sus actuaciones se resuelven las controversias o conflictos de intereses que son susceptibles de surgir entre las partes, proporcionando la necesaria seguridad jurídica a los interesados.

### **3.5. Facultades de las Entidades Federativas.**

En los actos que constituyen la materia del comercio exterior, las autoridades locales, ya sean éstas estatales o municipales, en tal calidad no pueden, en forma alguna intervenir o participar, ya que esta materia es de la competencia exclusiva del gobierno federal, que a través de sus diversos poderes, dependencias y entidades, regula esta actividad en todas sus facetas y modalidades.

Los órganos ejecutivos de las entidades federativas corresponden a los Gobernadores de los Estados, dentro de sus respectivas competencias, así como reglamentar y aplicar en la esfera administrativa y vigilar el cumplimiento de las leyes expedidas por el Congreso del Estado.

El artículo 117 de la Carta Magna establece en sus fracciones I a VII, lo siguiente:

“Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.

II. Derogada.

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

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 exención 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 esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia".

Como bien puede verse, el presente artículo tiene por objeto llevar a cabo la prohibición absoluta para las entidades federativas del país, de participar en su carácter de autoridades en la imposición de contribuciones al comercio exterior, en la emisión de actos o resoluciones que tengan por objeto imponer trabas o condiciones a dicho comercio en su circulación, consumo o en la simple entrada y salida de sus respectivos territorios a las mercancías, tanto extranjeras como nacionales. No pueden dichas entidades mantener aduanas locales o realizar inspección o registro de bultos que contengan mercancías.

En consecuencia, según Martínez Vera, estas entidades pueden, desde luego, realizar actos de fomento al comercio exterior, apoyar a sus productores y consumidores locales de esta materia, alentar en diversas formas las exportaciones y otras muchas tareas de promoción relacionadas con esta materia, pueden colaborar con las autoridades federales en actividades, excepto en todo lo que se trate de regulación o control del multicitado comercio exterior, lo cual es de exclusiva competencia federal.

Finalmente, aquí cabe al hacer una pequeña observación respecto a que el grado actual de desarrollo del país y la complejidad para la ejecución de decisiones tomadas desde el orden federal sin el apoyo de las áreas operativas, plantean la necesidad de transferir responsabilidades, recurso y decisiones con las que se cumple un doble propósito: el político, al fortalecer el federalismo y reintegrar a la esfera local las facultades que por décadas han desarrollado; y el social, al acercar de manera intrínsecamente formal a la población los servicios fundamentales de desarrollo económico en las entidades, la actividad mercantil, pues al ser prestados por los estados aseguran a los usuarios mayor eficiencia y oportunidad.<sup>11</sup>

### **3.6. Principales Dependencias del Ejecutivo Federal Encargadas de la Regulación del Comercio Exterior.**

Como ya antes se ha expresado, el Poder Ejecutivo está representado por una sola persona que es el Presidente de la República. Sin embargo el constituyente está consiente que sería materialmente imposible que un solo individuo, como lo es el Presidente, pudiera realizar por si mismo todas las atribuciones que las leyes le encomiendan. Por tal razón se le faculta a designar una serie de colaboradores directos

---

<sup>11</sup> Ídem.

suyos, que trabajaran organizados en Secretarías y Departamentos de Estado, que el Legislador creará por medio de una Ley, el cual se encargará de señalar los asuntos que quedarán a cargo de cada una de esas dependencias administrativas. Esa ley de referencia se denomina precisamente Ley orgánica de la Administración Pública Federal. Con apoyo en ella, el Presidente tiene facultades para designar a sus colaboradores, descargar en estos una gran parte de las funciones que materializan las funciones que originalmente tiene encomendadas éste alto funcionario de la Administración Pública Federal. A continuación se hará una breve referencia de las dependencias del Ejecutivo Federal que directamente se encargan de operar por cuenta y en nombre del Presidente de la República, las funciones vinculadas directamente con el comercio exterior.

### **3.6.1. La Secretaría de Economía.**

Es indudable que la dependencia de la Administración Pública Federal que, entre sus más importantes funciones, se encarga de manera preferente de planear, organizar, regular y dirigir todas las actividades relacionadas con el comercio exterior, es precisamente esta importante Secretaría. Las disposiciones jurídicas que regulan las funciones de la SE (siglas con las que se conoce comúnmente) en general, y desde luego, del comercio exterior en particular son:

a) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, la cual en su artículo 34, fracciones I, IV, V, VI, consigna lo siguiente

“Artículo 34.- A la Secretaría de Economía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país; con excepción de los precios de bienes y servicios de la Administración Pública Federal;

IV.- Fomentar, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el comercio exterior del país.

V.- 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;

VI.- 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 vigilar y evaluar sus resultados”;

Para Martínez Vera, en forma fundamental, esta es la serie de atribuciones asignadas a esta importante dependencia del Ejecutivo federal. Así, como podemos ver, le está encargada entre otras, la función de formular y conducir las políticas generales del comercio exterior y su fomento; regular en el país la comercialización de bienes y servicios, estudiar, proyectar y determinar los aranceles, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

La SE debe estudiar y determinar las restricciones aplicables a los artículos de exportación e importación y participar en la Secretaría antes mencionada, en la fijación de los criterios generales para el establecimiento de estímulos al comercio exterior; 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, el sistema de pesas y medidas y las normas y especificaciones industriales y organizar y patrocinar exposiciones, ferias y congresos de carácter comercial e industrial.

Esta Secretaría, dentro de su estructura interna agrupa tres subsecretarías que están especialmente encargadas del tema comercial, las cuales son: Subsecretaría de Negociaciones Comerciales, Subsecretaría de Promoción de la Industria y el Comercio Exterior y Subsecretaría de Normatividad y Servicios a la Industria del comercio Exterior.

En diversos preceptos del reglamento interior, se encuentran señaladas las funciones encomendadas a cada una de estas unidades administrativas, mediante las cuales se planean, programan, organizan y evalúan la operaciones de dichas Subsecretarías, así mismo estas también realizan actividades de coordinación, tanto con el oficial mayor como con las delegaciones federales de la SE, a fin de lograr un óptimo desarrollo de sus funciones, culminando con acordar con el secretario y someter a su aprobación todos los asuntos encomendados a sus respectivas áreas de competencia, tales como proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y estudios.

Con el objeto de ser un poco más claros en cuanto a la estructura de la SE, con relación a sus actividades en el ámbito del comercio exterior, a continuación plasmaremos un pequeño cuadro en el que observaremos la manera en que se encuentran organizadas las tres Subsecretarías en comento:

Secretario		
Subsecretario de Negociaciones Comerciales Internacionales	Subsecretario de Promoción de la Industria y el Comercio Exterior	Subsecretario de Normatividad y Servicios a la Industria y al Comercio Exterior
Coordinación General de Negociaciones	Dirección General de la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones	Dirección General de Servicios al Comercio Exterior
Dirección General de	Dirección General de	Dirección General de Normas

Consultoría Jurídica de Negociaciones	Promoción Externa	
Dirección General de Organismos Comerciales Multilaterales		Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales
Dirección General de Negociaciones de Servicios Europa		
Dirección General de Inversión Extranjera		

Por otra parte, el gobierno federal desde hace ya varios años, ha tenido el propósito de descentralizar a las dependencias federales, creando unidades administrativas en las diferentes entidades políticas de la República, con facultades de decisión, para resolver los asuntos de la competencia de las diferentes de las diferentes secretarías de Estado, evitando con ello la centralización de actividades gubernamentales en perjuicio tanto de la calidad del servicio, como de la economía y el tiempo de trabajo o actividad de los particulares, quienes tienen necesariamente que trasladarse a la Ciudad de México a hacer los trámites oficiales de los asuntos que compete resolver al gobierno federal.

Por lo anterior, concluimos que del estudio breve y con relación al tema que nos ocupa respecto a las funciones y actividades de las diferentes unidades de carácter administrativo de la SE, tanto generales como regionales contenidas en los párrafos precedentes y que constituyen una apretada síntesis de lo señalado en el reglamento interior de esta dependencia del gobierno federal, podemos darnos cuenta que el principal regulador y operador del comercio exterior es sin duda la SE, por el grado de participación de esta dependencia en esta materia, haciéndose indispensable para el Licenciado en Derecho dominar su estructura y funcionamiento y tener un conocimiento claro y permanente, tanto de su organización, como de sus políticas, actividades y decisiones.

Los Organismos regionales de la SE (delegaciones, subdelegaciones y oficinas de servicios), que funcionan en el interior del país, no tienen facultades de decisión, y consecuentemente, funcionan realmente como simples oficialías de partes, es decir, reciben y entregan documentos, pero no deciden nada, en virtud de que las facultades de decisión siguen residiendo en los órganos administrativos centrales, ubicados en la Ciudad de México, con el consiguiente perjuicio para los usuarios (importadores y exportadores principalmente).<sup>12</sup>

### 3.6.2. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

---

<sup>12</sup> Ídem.

Esta dependencia del gobierno federal realiza, en coordinación estrecha con la Secretaría de Economía, numerosas e importantes funciones de comercio exterior, dentro del área propiamente fiscal y aduanera. Es decir, todos los aspectos relacionados con el cobro de contribuciones aplicables a las actividades de comercio exterior, así como las referidas en el ingreso, salida o tránsito de mercaderías y efectos al territorio nacional, son manejadas directamente por las unidades administrativas adscritas a esta Secretaría de Estado. Su marco jurídico es el siguiente:

- a) La Ley orgánica de la Administración Pública Federal vigente, ordenamiento que establece en la fracción XXI, del artículo 31 lo siguiente:

“Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XII.- Organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera”;

- b) El Reglamento Interior de la SHCP vigente, señala cuales son las áreas encargadas de manejar y regular una parte importante del comercio exterior, que para efecto de mayor entendimiento se verán en el siguiente cuadro.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretario	
Subsecretario del Ramo	Subsecretario de Ingresos
Dirección General de Planeación Hacendaria	Coordinación General de Política de Ingresos y Coordinación Fiscal
Dirección General de Banca Múltiple	Dependiendo de esta Coordinación
Dirección General de Banca de Desarrollo	Dirección General de Política de Ingresos por impuestos y de Coordinación Fiscal
Dirección General de Seguros y Valores	Dirección General Técnica y de Negociaciones Internacionales
Dirección General de Asuntos Financieros Internacionales	Dirección General de Política de Ingresos por la Venta de Bienes y la Prestación de Servicios Públicos
	Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas
<b>Procurador Fiscal de la Federación</b>	<b>Tesorero de la Federación</b>
Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta	Subtesorería de Operación
Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos	Subtesorería de Contabilidad y Control Operativo
Subprocuraduría Fiscal Federal de Asuntos Financieros	Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación

Subprocuraduría Fiscal Federal de Investigaciones	Delegaciones Regionales
	Dirección General de Procedimientos Legales

Siguiendo a Martínez Vera; las funciones de cada una de las unidades administrativas de esta Secretaría de Estado en materia de comercio exterior, se encuentran claramente establecidas en los textos, tanto del Reglamento Interior y sus reformas, como del Manual de Organización de esta dependencia.

Además del Reglamento Interior de la SHCP, es importante señalar que mediante ley publicada en el Diario Oficial de la Federación de 15 de diciembre de 1995, se dio a conocer la Ley del Servicio de Administración Tributaria, la cual creó con carácter de descentrado de la SHCP, un importante organismo llamado precisamente: Servicio de Administración Tributaria (SAT). Esta ley entró en vigor el día 1º de julio de 1997. Con este motivo, en el Diario Oficial de la Federación se publicó el Reglamento Interior del SAT, el cual a la fecha ha sufrido varias reformas. El SAT se encuentra integrado, en lo correspondiente a las áreas que le interesan al comercio exterior, de la manera siguiente:

**Junta de Gobierno  
Presidencia**

Administración General de recaudación	Administración General Jurídica de Ingresos	Administración General Jurídica de Ingresos	Administración General de Aduanas
---	---	---	--------------------------------------

Las unidades administrativas, tanto del SAT como de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se encuentran avocadas al cobro de todas las contribuciones, incluyendo desde luego, aquellas que guardan estrecha relación con el comercio exterior, así como al control legal y administrativo de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

Por lo anterior, podemos decir que la SHCP apoya invariablemente a la Secretaría de Economía con la expedición de normas administrativas dictadas en relación con el comercio exterior, de acuerdo con la normatividad jurídica existente al efecto. En consecuencia, en el caso de permisos previos, cupos, reglas de origen o prácticas desleales, están presentes las opiniones de la SHCP quien aporta su experiencia operativa, así como la concepción técnica del problema, para que las nuevas normas queden adecuadamente ubicadas en el terreno de la realidad que impere en ese momento en el comercio exterior de México.

La SHCP opera directamente y de manera muy importante, varias áreas del comercio exterior, en virtud de que ninguna mercancía puede ingresar o salir del país, si no es por las aduanas. Además, ninguna mercancía de procedencia extranjera puede circular por el país o estar en posesión de ninguna persona que se encuentre en un lugar y momento determinado en el territorio de la República, si no se ha dado cumplimiento a las disposiciones aduaneras sobre importación, que al efecto se encuentran vigentes.

La SHCP tiene facultades para practicar visitas domiciliarias, inspecciones y verificaciones, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones aduaneras. Tiene facultades inclusive, para formular resoluciones por violación a las disposiciones fiscales dictadas sobre el comercio exterior y presentar denuncias y querellas sobre delitos fiscales y aduaneros que hubiesen sido cometidos por alguna persona en el territorio nacional.

Al Contrario de lo que sucede en la Secretaría de Economía, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público si existe una variada descentralización de funciones. Los organismos regionales, tanto las administraciones regionales como las locales, desde luego las oficinas de las aduanas, tienen, en el ámbito de sus respectivas competencias y circunscripciones geográficas, facultades para emitir actos y resoluciones, entre otros, en materia aduanera, haciendo llegar en muchos casos, al propio lugar de residencia de los importadores y exportadores los resultados producidos con motivo de la intervención de la autoridad, sin necesidad de que la inmensa mayoría de los casos, los particulares tengan que trasladarse hasta la Ciudad de México para hacer un trámite u obtener una resolución.<sup>13</sup>

### **3.6.3. La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).**

Esta dependencia del Poder Ejecutivo Federal realiza importantes tareas de apoyo en materia de comercio exterior, conjuntamente con las otras dos que antes han sido estudiadas, la SRE como comúnmente se le conoce, encuentra los fundamentos jurídicos de su actuación en materia de comercio exterior entre otros, en los siguientes ordenamientos:

a) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente señala en su artículo 28 las funciones que le corresponde realizar en materia de comercio exterior.

“Artículo 28.- A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte”;

b) El Reglamento Interior de la SRE, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de marzo de 1993 y el Acuerdo por el que adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría, publicado en el DOF el día 3 de agosto de 1993. De conformidad con las disposiciones jurídicas antes mencionadas, las unidades

---

<sup>13</sup> Ídem.

de esta Secretaría que guardan la más estrecha relación con el comercio exterior, se pueden ubicar de acuerdo con el siguiente cuadro.

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretario		
Subsecretario "A"	Subsecretario "B"	Subsecretario "C"
Dirección General de Relaciones Económicas Multilaterales y para América del Norte	Dirección General de Relaciones Económicas Bilaterales con Europa, Asia, África y el Pacífico	Dirección General de Cooperación Técnica y Científica
Dirección General de Fronteras	Dirección General de Asuntos Consulares	Dirección General de Relaciones Económicas Bilaterales para América Latina
	Oficial Mayor	
Dirección General de Asuntos Jurídicos		
Dirección General de Delegaciones		
Delegaciones en los estados		

Las funciones que se encomiendan respectivamente a las tres distintas direcciones de relaciones de relaciones económicas multilaterales o bilaterales insertas en el cuadro anterior son fundamentales porque a través de ellas, la SER determina, prepara, y coadyuva de manera sustancial en la realización de acciones, entre otras, las de carácter económico que permiten a México el cumplimiento de sus objetivos, dentro de los cuales, los comerciales representan una parte valiosa. La dirección General de Fronteras lleva a cabo también actividades significativas, entre otras las que se refieren al aspecto económico y comercial. En efecto, las fronteras de México, y particularmente la frontera norte presenta características y peculiaridades especiales en materia industrial, comercial y de servicios. Muchas de las ciudades fronterizas del norte del país se han transformado, junto con importantes ciudades de la nación vecina, en verdaderas cuencas económicas, con necesidades y problemas que frecuentemente les son comunes. La SRE debe participar activamente, junto con las autoridades de otras dependencias federales (SECOFI, SEGOB, SHCP, SECTUR, principalmente), en la detección oportuna y en la solución de los distintos y complejos problemas surgidos en las zonas fronterizas de México.

Dentro de la estructura de esta importante dependencia, encontramos a la Dirección General de Servicio Consular es la unidad administrativa que se encarga de

diseñar los programas y evaluar sus resultados, a que se deberán someter las oficinas consulares ubicadas en los diferentes países extranjeros. Como es sabido, de acuerdo con las convenciones internacionales suscritas por México, así como por las leyes y reglamentos mexicanos, como la Ley y Reglamento del Servicio Exterior y el Reglamento Interior de la SRE, el cónsul, que es una figura jurídica muy antigua en el mundo, desempeña una importante y trascendente papel en muchas actividades y desde luego, en el mundo de los negocios internacionales.

Es bien claro que la SRE realiza indudablemente funciones muy importantes relacionadas con el comercio exterior de México, así como con otras actividades que le son conexas, como la expedición de pasaportes a mexicanos, que son documentos indispensables para poder salir al extranjero o el otorgamiento de visas a los extranjeros, para que puedan ingresar al territorio nacional. Los funcionarios y las representaciones, sobre todo las consulares, de la SER en el extranjero, participan activamente junto con otras autoridades administrativas, en las negociaciones que México realiza con otros países y organismos internacionales, entre otros los de naturaleza comercial.

Por último, es de precisarse que los consulados realizan en el extranjero importantes funciones de promoción, asesoría, información y de apoyo legal y administrativo en favor de las personas y empresas que tienen actividades de comercio exterior.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Ídem.

## CAPITULO IV

### EL COMERCIO EXTERIOR EN MÉXICO

#### 4.1. El Liberalismo.

El surgimiento del Estado de Derecho, como triunfo en contra de la monarquía absolutista, fue de tipo liberal-burgués o individualista, en cuanto que tanto los ideólogos de los movimientos antiabsolutistas como aquéllos que los llevaron a cabo eran burgueses, los cuales, con una mentalidad de lucro idearon el establecimiento de un sistema basado en las nociones de libertad y democracia, pero de acuerdo con sus intereses económicos.

Así, de acuerdo con tales ideas surgió en el siglo XVIII, con aplicación en el siglo XIX, una doctrina política y económica justificativa del orden burgués: el liberalismo, a fin de asegurar la libertad para el ser humano.

Se ha dicho que el liberalismo tiene su apoyo en el individualismo, conceptos que no deben tenerse como sinónimos, ya que el individualismo constituye una concepción filosófica de la sociedad y del hombre en cuanto pretende ser una guía para determinar la estructura y actividad del Estado, que proporciona las bases de la doctrina del derecho natural y de los derechos del ser humano que representan la finalidad suprema de las instituciones políticas y jurídicas.

En cambio, el liberalismo, enfocado desde el aspecto político económico, se refiere a una actitud que debe asumir el Estado con respecto a los individuos y a la manera de afrontar los problemas económicos.

Así, desde el punto de vista político, el liberalismo constituye un sistema que tuvo como fin garantizar a la burguesía los principios del derecho natural y de la economía liberal, en virtud de que se basaba en el ideario de que si los hombres por naturaleza son iguales y libres, deben seguir siéndolo, sin más limitantes que la idéntica libertad de los demás. Por ello, el Estado sólo puede establecer normas jurídicas que tienden a garantizar la coexistencia de las libertades.

Por su parte, el liberalismo económico parte de la premisa de existencia de un orden natural universal que abarca tanto la vida como la actividad humana económico-social, orden que, al ser establecido por la divina providencia, constituye un conjunto de leyes naturales, que harán la felicidad de los hombres, por lo cual nada ni nadie puede impedir su libre juego.<sup>1</sup>

En consecuencia, el Estado debía de abstenerse de cualquier intervención y limitación que afectara la libre concurrencia en el mercado, la iniciativa económica y el respeto a la ley de la oferta y la demanda.

Para Manuel María Díez, en tales consideraciones, bajo el Estado liberal de Derecho, la libertad, en sus distintos tipos de trabajo, de industria, de comercio, de expresión, etc., como derecho político subjetivo, fue el centro de regulación del sistema

---

<sup>1</sup> GRAY, John, Liberalismo, Edit. Nueva Imagen, S.A., 1992, México, Pág. 25.

jurídico estatal "... y todas las actividades que pudieran lesionarlo son suprimidas o reducidas a su mínima expresión. Concretamente la actividad de policía sólo podrá ejercitarse cuando con ello se persiga la consecución y el mantenimiento del orden público, y este orden público se interpreta en un sentido extraordinariamente restringido. El orden público, es este momento histórico, es igual al orden público de la calle. Se opone a las alargadas y desórdenes callejeros.

Dado el reconocimiento y garantizada la libertad, en el orden económico el Estado fue abstencionista, no intervencionista, puesto que dejó circular libremente los bienes y servicios, con lo que tuvo plena vigencia el principio fisiócrata de "Laissez Faire, laissez passer, le monde va de lui méne" (dejad hacer, dejad pasar, el mundo va por sí sólo).

A este comportamiento del Estado se le conoce como Estado Gendarme, que, como manifiesta el profesor Manuel María Diez, no debe confundirse con el Estado de Policía, ya que éste corresponde al absolutismo, y aquél al Estado liberal, en cuanto que: "...jurídicamente es un Estado, abstencionista, limitado a fines primarios, seguridad interna y externa, administración de justicia, recaudación de tributos. Económicamente es un Estado no intervencionista, dejando circular libremente bienes y servicios, sólo asume la vigilancia para el estricto juego de la libre concurrencia"<sup>2</sup>

En México, desde hace más de diez años,-concretamente a partir de fines de 1982-, los líderes de la clase política mexicana pretendieron tener como inspiración de su proyecto nacional una serie de ideas a las que, sin pretender originalidad, denominaron liberalismo social. Sin embargo, sin una efectiva libertad política, sin la vigencia del Estado de Derecho y la protección de los derechos del ciudadano, ningún liberalismo, ni social ni de cualquier otro tipo, es efectivamente real.

#### **4.1.1. Concepto de Liberalismo.**

Para tratar del liberalismo siempre es necesario comenzar con algunas precisiones. Para empezar, hay que decir que el liberalismo en sentido amplio suele dividirse en liberalismo económico, liberalismo político e, incluso, liberalismo social. Esta división no es compartida por la totalidad de los estudiosos; por ejemplo, sólo por citar un caso, para Giovanni Sartori, el liberalismo es político y no económico. Este autor propone que a esta última acepción se le llame por su estricto nombre: librecambismo. Esta aclaración viene al caso porque en este artículo trato tanto sobre el liberalismo económico y algunas implicaciones en la cuestión política, lo que algunos llaman democracia liberal.

El liberalismo, debido a su etimología, da una idea de libertad que, en la mayoría de las mentes occidentales se asocia a una concepción bastante positiva de sus propuestas y de los resultados que propone. Sin embargo, a pesar de haber sido alguna vez una propuesta revolucionaria, es pertinente recordar que, una vez convertida en la

---

<sup>2</sup> MARÍA Diez, Manuel. op. cit. Pág. 86.

doctrina de las élites gobernantes, muy pronto mostró sus límites y sus graves implicaciones sociales.

Para sustentar lo anterior, conviene definir lo que se entiende por liberalismo. La tarea es menos fácil de lo que podría parecer a primera vista, pues en la literatura sobre el tema no hay una definición universalmente aceptada.

El liberalismo surge como la síntesis de varios elementos: el inmovilismo de la economía medieval, el antropocentrismo renacentista, el racionalismo y el utilitarismo, el protestantismo, que van conjugándose y adaptándose recíprocamente durante varios siglos. Pero los factores que actúan como catalizadores de realidades e ideologías heterogéneas y divergentes serán la concepción antropológica individualista y la de una libertad absoluta y omnímoda.<sup>3</sup>

Para el Maestro Raúl Cardiel, el liberalismo es la doctrina filosófica que considera a la libertad como uno de los valores supremos del hombre, afirmando que es posible organizar la vida económica y política de las sociedades alrededor de ese principio fundamental. Para el liberalismo es conveniente y necesario que los individuos desarrollos sin trabas todas sus potencialidades y su pensamiento, de modo tal que puedan alcanzar las metas que ellos mismos se tracen para contribuir a su bienestar e, indirectamente, al de la sociedad en su conjunto. Para que esto así suceda, sin embargo, es preciso que exista un marco normativo adecuado, de modo que la libertad de acción de unos individuos no afecte los derechos de los otros a actuar de la misma manera; en otro caso se arribaría a una anarquía salvaje, donde los más fuertes o poderosos despojarían de su libertad al resto de los individuos.

Por otra parte, y siguiendo otro concepto, tenemos que el liberalismo es una corriente de pensamiento (filosófico y económico) y de acción política que propugna limitar al máximo el poder coactivo del Estado sobre los seres humanos y la sociedad civil.

Así, forman parte del ideario liberal la defensa de la economía de mercado (también denominada "sistema capitalista" o de "libre empresa"); la libertad de comercio (librecambio) y, en general, la libre circulación de personas, capitales y bienes; el mantenimiento de un sistema monetario rígido que impida su manipulación inflacionaria por parte de los gobernantes; el establecimiento de un Estado de Derecho, en el que todos los seres humanos -incluyendo aquellos que en cada momento formen parte del Gobierno- estén sujetos al mismo marco mínimo de leyes entendidas en su sentido "material" (normas jurídicas, básicamente de derecho civil y penal, abstractas y de general e igual aplicación a todos); la limitación del poder del Gobierno al mínimo necesario para definir y defender adecuadamente el derecho a la vida y a la propiedad privada, a la posesión pacíficamente adquirida, y al cumplimiento de las promesas y contratos; la limitación y control del gasto público, el principio del presupuesto equilibrado y el mantenimiento de un nivel reducido de impuestos; el establecimiento de un sistema estricto de separación de poderes políticos (legislativo, ejecutivo y judicial) que evite cualquier atisbo de tiranía; el principio de autodeterminación, en

---

<sup>3</sup> GRAY, John. op. cit. Pág. 118.

virtud del cual cualquier grupo social ha de poder elegir libremente qué organización política desea formar o a qué Estado desea o no adscribirse; la utilización de procedimientos democráticos para elegir a los gobernantes, sin que la democracia se utilice, en ningún caso, como coartada para justificar la violación del Estado de Derecho ni la coacción a las minorías; y el establecimiento, en suma, de un orden mundial basado en la paz y en el libre comercio voluntario, entre todas las naciones de la tierra.<sup>4</sup>

La divisa liberal “dejar hacer, dejar pasar: el mundo marcha por sí sólo”, no puede significar la esencia de la libertad para los muchos que se encuentran hasta debajo de la pirámide social sin los medios materiales mínimos para darle contenido. Fue entonces cuando surgió el llamado liberalismo social –término que viene ya mucho tiempo circulando-, cuyo propósito era llevar al Estado a interferir en el mercado para promover niveles mínimos de bienestar y hacer de las mayorías ciudadanos reales.

Pero hay más. El liberalismo moderno, además de ser democrático, también exige límites a la concentración del poder económico en manos privadas, pues la experiencia ha mostrado que este poder puede ser tan dañino para la libertad individual y el pluralismo como el autoritarismo gubernamental.

#### **4.1.2. Liberalismo Económico.**

En las formulaciones del liberalismo, es frecuente que se admita la necesidad de algunas restricciones a la libertad individual, para salvaguardar los derechos fundamentales de otros individuos. Ahora bien, como no todo el mundo considera fundamentales los mismos derechos, dependiendo de cuál sea la jerarquía, derechos de unos pensadores o agentes están a favor de unas regulaciones y otros de otras. En general, se suele diferenciar entre liberalismo social y liberalismo económico, si bien esta distinción es poco nítida y arbitraria.

Cardiel Reyes señala que el liberalismo económico, en consecuencia, favorece una economía de mercado donde se reduzca a lo indispensable la intervención estatal. Identificado a veces con la posición del *laissez faire*, el liberalismo moderno no niega por completo, sin embargo, el papel del Estado en la economía: la acción pública puede ser conveniente para la provisión de ciertos bienes y servicios públicos y para ayudar de diversos modos al proceso productivo, y es realmente indispensable para proveer el marco jurídico y normativo dentro del cual puede desarrollarse una economía libre de mercado. Pero toda intervención, de acuerdo al liberalismo, debe ser convenientemente analizada y estudiada, limitando las funciones del Estado a aquéllas que no pueden ser provistas por los particulares puesto que, al controlar innecesariamente la actividad

---

<sup>4</sup> CARDIEL Reyes, Raúl. El Liberalismo Social, Edit. Seminario de Cultura Mexicana, 1994, México, Pág. 53.

económica, lo único que se obtiene es una reducción de la satisfacción de los consumidores y un desarrollo económico más lento y menos diversificado

El liberalismo económico defiende la no intromisión del estado en las relaciones mercantiles entre los ciudadanos (reduciendo los impuestos a su mínima expresión y eliminando cualquier regulación sobre comercio, producción, condiciones de trabajo, etc.), sacrificando toda protección a "débiles" (subsidios de desempleo, pensiones públicas, beneficencia pública) o "fuertes" (aranceles, subsidios a la producción, etc.). La impopularidad de reducir la protección de los más desfavorecidos lleva a los liberales a alegar que resulta perjudicial también para ellos, porque entorpece el crecimiento, y reduce las oportunidades de ascenso y el estímulo a los emprendedores. Los críticos, por el contrario, consideran que el Estado puede intervenir precisamente fomentando estos ámbitos en el seno de los grupos más desfavorecidos. El liberalismo económico tiende a ser identificado con el capitalismo, aunque este no tiene por qué ser necesariamente liberal, ni el liberalismo tiene por qué llevar a un sistema capitalista. Por ello muchas críticas al capitalismo son trasladadas falazmente al liberalismo.<sup>5</sup>

Para Lorenzo Meyer, en la discusión filosófica teórica actual, se suele dar el caso de que un pensador coincide a la vez con las posturas del liberalismo social y el liberalismo económico. En la práctica política, es raro que coincidan. En general, el intervencionismo económico y el liberalismo social son característicos de la socialdemocracia y el eurocomunismo mientras que el liberalismo económico y el control social son más característicos del llamado neoliberalismo económico, pero la práctica real de la política obliga a atender a muchas circunstancias, aparte de la propia ideología. Otras políticas, como el comunismo leninista (especialmente en la época de Stalin) y la autarquía franquista combinaban el intervencionismo económico con un rígido control social. También se dan casos de que un mismo grupo de presión pida unas medidas económicas liberales y otras intervencionistas. Por ejemplo, un sector industrial puede reclamar libre circulación de bienes y servicios dentro de un mercado, pero una fuerte protección frente a productores de fuera del país.

Excusado está decir que este sistema ideal del liberalismo económico se trató de realizar por los estados europeos desde fines del siglo XVIII hasta mediados del siglo pasado. Al filo de la Revolución Francesa, Turgot y otros economistas franceses empezaron a liquidar impuestos, alcabalas y corporaciones que impedían o vinculaban demasiado la propiedad privada e iniciaron de diversas formas la desamortización de los bienes de la Iglesia que representaba un monopolio de la tierra que impedía gravemente el libre mercado y la concurrencia económica y que limitaba muy seriamente el absolutismo de los reyes, se expandía vigorosamente en ese tiempo

Como es bien claro, el liberalismo económico desde el siglo XVIII es la ideología precisa para la explicación de la economía capitalista de mercado. Es una corriente del liberalismo, la que se orienta en la economía política [clásica](#) de Adam Smith y David Ricardo. A partir de allí la economía sigue, con las leyes del mercado, reglas propias. Oferta y demanda logran, a través de la "mano invisible" el equilibrio económico. Ese

---

<sup>5</sup> Ibíd. Pág. 120.

orden burgués tiene, junto al mercado, la propiedad como fundamento de un presunto orden económico natural. El liberalismo político ocupa, frente a ello, un orden secundario.<sup>6</sup>

#### **4.1.3. Liberalismo Político.**

El liberalismo como doctrina política derivaba del racionalismo del siglo XVIII, por cuanto se oponía al yugo arbitrario del poder absoluto, al respeto ciego al pasado, al predominio del instinto sobre la razón. Por el contrario, preconizaba la búsqueda de la verdad por parte del individuo sin ningún tipo de trabas, sino mediante el diálogo y la confrontación de pareceres, dentro de un clima de tolerancia, de libertad y de fe en el progreso. Esa doctrina se asentaba en la confianza en el poder de la razón humana que todo lo esperaba de las constituciones y de las leyes escritas. Su rasgo distintivo consistía en el deseo de querer resolverlo todo mediante la aplicación de unos principios abstractos y mediante la aplicación de los derechos de los ciudadanos y del pueblo. La Revolución fue lo que dio fuerza verdaderamente a estas ideas. Frente a los privilegios históricos y a las prerrogativas tradicionales del príncipe o de las clases gobernantes, el liberalismo opone los derechos naturales de los gobernados. Frente a la idea de jerarquía y de autoridad, el liberalismo presenta las ideas de libertad y de igualdad. Y estas ideas son aplicables a todos los terrenos: al gobierno, a la religión, al trabajo y a las relaciones internacionales. Pero el liberalismo se refiere fundamentalmente a dos aspectos: a lo político y a lo económico.

El liberalismo como sistema político fue construido a partir de las doctrinas de los viejos maestros Montesquieu, Voltaire, Rousseau o Condorcet, que se consagran después de la caída de Napoleón y se extienden desde Francia e Inglaterra por el sur y por el este de Europa. El liberalismo político proponía una limitación del poder mediante la aplicación del principio de la separación entre el legislativo, el ejecutivo y el judicial, de tal manera que el legislativo quedaba en manos de una Asamblea elegida por sufragio censatario. Esa división debía establecerse mediante la creación de órganos que tuviesen la misma fuerza, pues en el equilibrio de los poderes residía la mejor garantía de su control mutuo y al mismo tiempo de la libertad del individuo frente al absolutismo. El liberalismo se distinguía de la democracia o del radicalismo porque defendía la idea de la soberanía de las asambleas parlamentarias frente a la soberanía del pueblo; porque daba primacía a la libertad sobre la igualdad y porque preconizaba el sufragio limitado frente al sufragio universal. Para los liberales, la Revolución Francesa se había condenado a sí misma a causa de sus excesos: el reinado del Terror y la democracia popular habían conducido a la reacción y a la dictadura militar de Napoleón.<sup>7</sup>

Como elemento esencial en todo régimen liberal está la Constitución, que es una ley fundamental por la que se rige el sistema político y está dictada siempre por una

---

<sup>6</sup> MEYER, Lorenzo, Liberalismo Autoritario, Edit. Océano, S.A., México, 1996, Pág. 15.

<sup>7</sup> Ibíd. Pág. 123.

Asamblea constituyente, a diferencia de la Carta otorgada, que, como la promulgada en Francia en 1814 y siendo también una ley fundamental que tiende a cumplir la misma función, está dictada por el poder, es decir, impuesta de arriba a abajo. Comparada con la ausencia de textos del Antiguo Régimen, el deseo de definir por escrito la organización de poderes y el sistema de sus relaciones mutuas, es una novedad aportada por la Revolución que tomó el ejemplo de los Estados Unidos de América. Desde el punto de vista de la teoría política, la Constitución puede ser abierta o cerrada. Es abierta cuando especifica los derechos y los deberes de los ciudadanos y es cerrada cuando especifica solamente el funcionamiento del régimen, las obligaciones y deberes que tiene el Rey, hasta dónde alcanza su potestad, si el poder legislativo tiene que estar dividido en dos cámaras, etc. Puede establecerse también una división entre Constitución flexible y Constitución rígida. La primera es aquella cuyos términos pueden ser desarrollados posteriormente en otras leyes más específicas, como ocurre cuando se dice que las elecciones se efectuarán de la forma que determinen las leyes. Es decir, se dejan muchos de sus artículos a una interpretación posterior para que ésta pueda cambiar sin que por ello haya que modificar el texto constitucional. La Constitución rígida, por el contrario, no deja nada a la interpretación posterior: lo tiene todo previsto.

Según el esquema de Montesquieu en el que se basa el régimen político liberal, el poder legislativo elabora las leyes, el ejecutivo las hace cumplir y el judicial determina si estas leyes han sido cumplidas o no. El ejecutivo no tiene, en definitiva, más que un papel de gendarme. El elemento esencial del liberalismo es la Asamblea, que es la reunión de los representantes de la soberanía nacional y la que tiene la potestad de hacer las leyes. El sistema liberal admite la existencia de una sola asamblea, o dos. Cuando el poder legislativo está dividido en dos Cámaras, la Cámara Alta, compuesta generalmente por individuos que por su mayor edad o por su situación suelen ser más conservadores, actúa como freno de la Cámara Baja. La Asamblea crea el parlamentarismo, cuyo eje son los partidos políticos, no contemplados por la Constitución, pero que constituyen parte fundamental de la dinámica política de los sistemas liberales. En realidad, los partidos políticos, que comienzan a aparecer en los inicios del liberalismo, no son más que la agrupación de aquellos ciudadanos que defienden unos principios comunes expresados en unos programas en los que se exponen sus puntos de vista sobre los asuntos de su propio país y la solución que darían a sus principales problemas en el caso de que alcanzasen el poder.

La política liberal se inscribe de esta manera en la perspectiva de una moral burguesa que ignora las dificultades y las trabas que tienen los individuos de las clases más deprimidas para promocionarse socialmente. Por eso, aunque el liberalismo se basa en la igualdad de derecho, en el sentido de que todos los ciudadanos gozan de los mismos derechos civiles, de hecho establece unas diferencias sociales basadas, no en el nacimiento y en la sangre como ocurría en el Antiguo Régimen, sino en la posesión de riquezas. El dinero es uno de los pilares fundamentales del orden liberal, por cuanto se convierte en un principio liberador. Frente a la escasa o nula movilidad social que ofrecía la propiedad del suelo, que ataba al individuo a la tierra, o el nacimiento, el

dinero como pauta para establecer la jerarquización de la sociedad abre posibilidades a todos para alcanzar un puesto en su escalafón.<sup>8</sup>

El dinero se convierte, pues, en un factor de liberación y en un medio para la emancipación social de los individuos. Pero el dinero puede ser también un motivo de opresión. Para aquellos que no pueden alcanzar la riqueza, la situación se agrava. El triunfo de una economía liberal, en la que se impone el beneficio sobre cualquier otra consideración, lleva aparejada la miseria de los más débiles, que se ven desprotegidos en una sociedad en la que sólo existen las relaciones jurídicas, impersonales y materializadas por el dinero.

#### **4.1.4. Liberalismo Social.**

En la primera mitad del siglo pasado, las tres tendencias esbozadas antes trabajaron para reformar y modificar la democracia liberal y el capitalismo inicial de estos tiempos. Las reformas que se intentaron para responder a esta onda crítica aparecen en fecha temprana. Por ejemplo, la ley de 1825, que levantó la prohibición de Combination Acts contra los sindicatos y las huelgas y la de 1847 reduciendo las largas jornadas de trabajo a diez horas diarias, en Inglaterra que mereció el elogio de Marx y Engels, en su manifiesto comunista. Todos los intentos de sociedades utópicas, derivadas de las doctrinas socialistas de ese periodo, y de los talleres del trabajo de Luis Blanc, a mediados de siglo, para remediar el desempleo, considerado la causa fundamental de las miserias de las clases populares. El reclamo por violentas medidas contra los vicios del primer capitalismo de Marx no iniciaba sino remataba en un proceso ya largo de reformas sociales. Pero su llamado a la revolución cayó en el vacío, contra los intentos de buena fe de cambiar las injusticias sociales.

El filósofo que capto con singular perspicacia esta crítica situación fue Jhon Stuart Mill, que después de varias obras maestras como su Economía Política y su Lógica Inductiva y Deductiva, produjo varios trabajos de alta calidad en política entre ellos el más famosos de 1850 que tituló Sobre la libertad. La tesis fundamental de Stuart Mill abre la era del pensamiento político de unificar liberalismo con la necesidad de reformas sociales, sin restar importancia a los principios esenciales de la democracia y de los derechos humanos. Establece la libertad como principio básico de la moral social y del desenvolvimiento de la persona humana, con la limitación de la libertad de otros seres humanos. Este ámbito de la libertad debe ser respetado, si se quiere una sociedad civilizada. Pero cuando se causa perjuicio a la libertad de los demás cesa el respeto irrestricto de la libertad y debe intervenir el Estado, mediante la ley, para establecer un equilibrio y una armonía entre el interés social y el interés individual.

De acuerdo con este principio, Stuart Mill justifica en cuatro grandes capítulos la intervención del Estado: la educación, el comercio exterior, la salubridad pública y las relaciones industriales a la legislación social. En términos generales, puede decirse que las naciones más desarrolladas en Europa iniciaron una progresiva intervención del

---

<sup>8</sup> GRAY, John. op. cit. Pág. 118.

Estado, en los cuatro campos señalados por Stuart Mill, al mismo tiempo que en las esferas culturales y científicas se seguía sosteniendo la tesis de la economía clásica de la abstención del Estado en materia económica, *laissez faire, laissez passer*, como el paradigma de la política universal.

En Inglaterra, hubo un primer periodo de 1832 a 1864, en el que la democracia un tanto aristocrática se amplía y reforma, para conceder el voto a las clases obreras primero y después a las agrícolas, con lo cual se consigue el sufragio universal y la influencia de las clases populares en la política inglesa que conduce, por los años de 1906 en adelante, a un intenso periodo de legislación social a favor de los obreros, como salario mínimos, descansos semanales, indemnización por accidentes de trabajo, etcétera, legitimada como una especie de legislación universal, por el Congreso de la Segunda Internacional en Erfurt desde 1981.

Francia siguió un proceso paralelo, aunque diferente. La revolución de 1846 y el movimiento de la Comuna en 1871 fracasaron por motivos distintos, pero dejaron pese a todo importantes intelectuales de izquierda en la escena pública que influyeron para una amplia legislación social en favor de los obreros, al paso de que se unieron a la condena unánime contra la actitud de violencia revolucionaria del marxismo ortodoxo.

Se dijo una y otra vez que el camino del socialismo no era la lucha armada, sino la lucha electoral en los procesos democráticos y el intento de ganar la mayoría de los parlamentos o congresos, para imponer las medidas legislativas necesarias a fin de dar paso a las reformas sociales que su oposición ideológica requería.

Por último, en Alemania, en los años setentas, el partido fundado por Fernando Lasalle logró celebrar un congreso de los socialistas, para establecer las bases de su unificación, en la ciudad de Ghota. El pacto se llevó a cabo entre grupos muy diversos y opuestos, sobre la base de un Estado claramente protector de las clases populares, que legalizó los partidos socialistas, la legislación social, el seguro social y otras medidas que han sido llamadas por los historiadores, sin ninguna duda digna de consideración, como liberalismo social, aunque esta expresión no era conocida ni estaba en uso. El gobierno de Bismarck selló el pacto de Gotha y puso en práctica las medidas propuestas, con lo cual dejó un hito imborrable en la historia social de Europa.

Circunstancias todavía inexplicables hicieron sentir en la Europa de principios de este siglo la cruel situación de las clases bajas y surgió con toda su terrible realidad lo que se llamó desde entonces la cuestión social. Es curioso, por lo demás, que en ese tiempo los hermanos Flores Magón iniciaran en México una campaña de reformas sociales y económicas que hacen sorprendente paralelo con las medidas del Parlamento inglés, salvo sus propuestas en asunto agrarios, que tiene raíces puramente mexicanas.

El liberalismo social defiende la no intromisión del estado o de los colectivos en la conducta privada de los ciudadanos y en sus relaciones sociales no-mercantiles, admitiendo grandes cotas de libertad de expresión y religiosa, los diferentes tipos de relaciones sexuales consentidas, el consumo de drogas, etc. Sin embargo sus detractores objetan el hecho de que no considera valores más allá de la propia voluntad, como los valores religiosos o tradicionales.

En la práctica, se pretende que el estado sirva al mercado prestando un marco general, el tipo más bien legal, de "reglas del juego". Es un sistema espontáneo que guía la producción en base a las decisiones de los consumidores, y permite al ciudadano hacer o comprar todo lo que pueda pagar. En la discusión filosófica teórica actual, se suele dar el caso de que un pensador coincida a la vez con las posturas del liberalismo social y el liberalismo económico. En la práctica política, es raro que coincidan. En general, el intervencionismo económico y el liberalismo social son característicos de la socialdemocracia y el eurocomunismo mientras que el liberalismo económico y el control social son más característicos del llamado neoliberalismo económico, pero la práctica real de la política obliga a atender a muchas circunstancias, aparte de la propia ideología.<sup>9</sup>

#### **4.2. El Neoliberalismo y la Globalización.**

El ciudadano del último tercio del siglo XX se siente a menudo sorprendido por extrañas palabras que, sin embargo, son cada vez más difundidas en los medios de comunicación y en los discursos políticos, sociales y, sobre todo, económicos. Palabras tales como globalización, mundialización, desreglamentación, pensamiento único, maestros del mundo. Conceptos que, sin embargo, son ya sumamente familiares para los dirigentes de la política y la economía de los Estados de nuestro planeta, y que forman parte del lenguaje común de instituciones como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio, y otras muchas de carácter nacional y/o internacional.

En realidad, se trata del vocabulario propio de una ideología que, esencialmente, gira alrededor de la economía, pero que tiene, sin duda, importantísimas repercusiones en el papel de la política y en la organización de la sociedad: se trata del Neoliberalismo. Al igual que, por ejemplo, el Marxismo tenía su vocabulario compuesto de conceptos como modo de producción, fuerzas productivas, alineación, lucha de clases, dictadura del proletariado, entre otras, y lo mismo podría afirmarse de ideologías como el fascismo y los nacionalismos en general o los fundamentalismos religiosos, la ideología llamada Neoliberalismo posee su propio almacén de palabras y conceptos.

Ante todo cabe plantearse la siguiente pregunta: ¿es el Neoliberalismo una ideología nueva? Una primera aproximación nos señala que el Neoliberalismo es el Nuevo Liberalismo. Sin embargo, definir si el Neoliberalismo es una novedad, algo nuevo, resulta difícil, pues la pregunta que nos formulábamos tiene una respuesta ambivalente: sí, pero no. Es una ideología vieja porque se trata, de hecho, del Liberalismo, ideología que en el siglo XIX impulsó el nacimiento del capitalismo moderno o de libre concurrencia en el Mercado y también la Revolución Industrial. Pero, al mismo tiempo, es nueva, pues ha reaparecido en un periodo histórico cuyas características son otras, o sea nuevas: las propias del último tercio del siglo XX. Más,

---

<sup>9</sup> CARDIEL, Raúl. op. cit. Pág. 120.

para poder solventar, con un ejemplo, el porqué de esa respuesta de sí o no, es necesario tener en cuenta la naturaleza del fenómeno económico que se llama Capital.

El Capital, y en eso coinciden todos sus estudiosos, tanto partidarios como enemigos del Capitalismo, desde Adam Smith y Milton Friedman, hasta Karl Marx, pasando por lord Keynes y John Kenneth Galbraith, por citar economistas famosos del pasado y de hoy... El Capital, como decíamos, cuya traducción más evidente es el flujo monetario, aunque puede tener otras formas, es un fenómeno de naturaleza dinámica que necesita reproducirse, pues si no puede hacerlo perece: y reproducirse significa en este caso generar rentabilidades, beneficios o rendimientos económicos. Y para ello, para reproducirse, el Capital busca las mejores condiciones posibles, con el fin de obtener el máximo beneficio, que, como acabamos de señalar, es la clave de su reproducción para poder existir. De esa necesidad de reproducción nace, lógicamente, una necesidad de expansión: búsqueda incesante de mercados.<sup>10</sup>

Hoy, en el último tramo del siglo XX, aquel Capitalismo Liberal, con el nombre de Neoliberalismo, ha introducido el concepto de globalización como símil o sinónimo de mundialización. En este punto cabe preguntarse si ¿acaso mundialización y globalización son lo mismo?. Y de nuevo la respuesta es sí, pero no. Aparentemente sí: ambos son lo mismo, pues buscan la expansión en el mercado mundial. Pero en realidad hay diferencias. La tendencia a la mundialización, como se ha dicho acompañó al nacimiento del Capitalismo Liberal y ha sido la tendencia propia del desarrollo de ese sistema hasta los años ochenta del siglo XX.

En efecto, ya en los años ochenta a esa tendencia también se le comenzó a llamar globalización. Si buscamos en un diccionario la palabra *global* observaremos que es definida como total, integral. Globalización, pues, como totalización e integración: pero, ¿globalización de qué? La respuesta ahora es automática: globalización de la mundialización. O en otras palabras: la mundialización económica globalizada, eso es Globalización. Si la palabra mundialización tenía un trasfondo de libertad, la palabra Globalización, en cambio, lo pierde, pues en ella hay alguien que es quien globaliza. ¿Y quién globaliza?. La respuesta es conocida: los capitales financieros internacionales y las grandes corporaciones económicas, llamadas multinacionales. Así, pues, globalización es también la subordinación de la mundialización a esas poderosas fuerzas económicas. Otro hecho marca la diferencia entre mundialización y globalización: en la época de la Globalización los Estados Nacionales y sus Gobiernos dejan de tener el protagonismo de antaño: son sólo necesarios para mantener el orden social y político, pero ya no lo son para el proceso económico. Es más, su interferencia en la economía es considerada un estorbo o una traba para aquellos intereses globalizadores. Y en consecuencia, el protagonismo de aquellos Estados y sus Gobiernos es asumido ahora por poderosas entidades financieras internacionales y los no menos poderosos consorcios multinacionales: estos son, pues, los protagonistas de la Globalización. Consecuencia: la política debe de abandonar su influencia en la economía.

---

<sup>10</sup> Ibíd. Pág. 120.

Dicho esto, cabe preguntarse por qué medios se impone la Globalización. Comencemos por señalar que ésta, la Globalización, exige supresión de trabas, es decir, de leyes que impidan su consolidación y funcionamiento: leyes tanto de carácter internacional como leyes de carácter nacional. Por ejemplo, y aquí tenemos otro vocablo propio del Neoliberalismo: se exige deslocalizar. ¿Qué significa *deslocalizar*? Significa suprimir las leyes que impiden el libre movimiento de capitales por el mundo en busca de su reproducción. Y en este punto conviene ejercer la memoria y el recurso a la historia del pasado: las crisis cíclicas del Sistema Liberal tuvieron varios momentos especialmente graves en el siglo XIX, concretamente en 1830, 1870 y 1890, y dentro del siglo XX culminaron con el crack de 1929, que arruinó a millones de personas y miles de empresas y, por ejemplo, abocó a Estados Unidos, Alemania, Francia y la misma Gran Bretaña al hundimiento de sus economías y una bancarrota generalizada. Para solventar los problemas planteados por la quiebra económica y recuperar la estabilidad del sistema, numerosos Gobiernos, y el primero de ellos el de Franklyn Delano Roosevelt en Estados Unidos, recurrieron a las teorías económicas del británico lord Keynes: a través de ellas sería posible salvar un sistema, el Capitalismo Liberal, que parecía condenado a desaparecer. Entre las recetas de lord Keynes destacaba la necesidad de crear controles políticos dentro del propio sistema liberal: primero, establecer una ley que impidiese las fusiones de grandes empresas. Dejado sin control, el mercado -decía Keynes- tiende a concentrarse cada vez en menos manos y ello acaba matando la propia libertad de mercado y la competitividad, conduciendo finalmente a un capitalismo monopolista. Leyes Antimonopolio y Leyes Antitrust fueron resultados de la aplicación de las ideas de Keynes incluso en Estados Unidos, con el fin de defender la libre competencia y la naturaleza libre del mercado.

En segundo lugar, para impedir que, como ocurrió en Alemania en torno al *crack* de 1929, los capitales puedan en un momento determinado huir de un país y destruir su economía, siempre siguiendo a Keynes, se establecieron *impuestos* al movimiento de los mismos: si un flujo de capital de una nación pretendía abandonarla para ser invertido en otra nación, debía pagar una tasa o impuesto. Tras la Segunda Guerra Mundial, es decir, desde 1945, esas legislaciones siguieron vigentes y con ellas se hizo la reconstrucción económica de Europa occidental con la ayuda del Plan Marshall. Sin embargo, hoy la Globalización exige, como decíamos, la deslocalización, es decir, la supresión de las legislaciones que impiden la libre acción de los capitales en los mercados, ya sean nacionales, ya sean internacionales. Pero esa libertad fue la que en 1994 permitió que los capitales financieros internacionales abandonasen México y hundieran su economía. Y en 1997-1998 que se produjera el mismo fenómeno en el Sudeste Asiático, con la ruina de las economías de Corea del Sur, Tailandia, Indonesia y Malasia, por ejemplo. Países todos ellos que estaban saliendo del subdesarrollo y que, de hecho, han retrocedido sustancialmente. Para solventar tan tremenda crisis, por ejemplo, el Gobierno mexicano recibió de Estados Unidos un préstamo de cincuenta mil millones de dólares, pero a cambio, en garantía, aquel Gobierno tuvo que entregar el control de su poderosa industria petrolera nacionalizada desde hacía décadas. La misma amenaza pende sobre países como Brasil y, desde luego, ningún estado está a salvo.

España misma lo sufrió en 1992: un vendaval de ese tipo provocó una devaluación de la peseta que rozó el 25%.

Desvelado el significado de la deslocalización, pasemos a tratar de otro concepto de apariencia abstracta, pero clave en el sistema de la Globalización: la desreglamentación. ¿Qué significa desreglamentar?. También aquí es necesario hacer un poco de historia, para conocer aquello que la Globalización quiere desreglamentar. Para frenar la explotación del trabajo en las fábricas durante el siglo XIX e impedir también las explosiones revolucionarias, los Gobiernos de Europa occidental y más adelante de otros países del mundo acabaron por hacer leyes para reglamentar el capitalismo liberal: se prohibió el trabajo de los niños, se estableció un control sobre el trabajo de la mujer y se limitó la jornada laboral a ocho horas diarias, declarando festivos los domingos. En Alemania, el canciller Bismarck aún fue más lejos, y en 1874 estableció la primera seguridad social para los obreros e incluso se construyeron barrios enteros de viviendas para ellos. Todo alemán, por el hecho de serlo -solía decir Bismarck a sus críticos liberales- tiene el derecho a una vida digna. Leyes y reglamentos, pues. Aún más: tras la Segunda Guerra Mundial, las economías de Francia, Inglaterra, Italia, Países Bajos, Bélgica y otros estados quedaron destruidas. Para reconstruirlas, Estados Unidos aportó el Plan Marshall: la balanza económica de este país presentaba un superávit de miles de millones de dólares y el Gobierno del presidente Truman, recogiendo la iniciativa del general Marshall, decidió invertirlos en la reconstrucción de Europa.

Se planteó entonces con qué filosofía se debía realizar aquella reconstrucción: si mediante el capitalismo liberal clásico, puro y duro, o bien a través del capitalismo liberal con las correcciones de la teoría de lord Keynes, basadas en la intervención, repetimos correctora, del Estado sobre el Mercado. Se eligió la segunda vía, la keynesiana, pues la primera hubiera conducido a crear enormes desigualdades sociales capaces de impulsar a las clases trabajadoras al comunismo, en una Europa en la que la URSS había impuesto el sistema socialista estatal a las naciones orientales, y en una Europa en la que en naciones como Francia e Italia había poderosos Partidos Comunistas. De ese modo, la reconstrucción de Europa realizada con la política económica keynesiana supuso una equilibrada distribución de la riqueza entre capital y trabajo, con la creación de una extensa seguridad social, jubilaciones, desempleo pagado y progresivamente la gratuidad de la enseñanza y la sanidad. Nació así el estado del bienestar, fundado en leyes y reglamentos que han mantenido en Europa occidental altos niveles de vida y seguridad, todo ello sin destruir las relaciones económicas basadas en el capitalismo liberal, es decir, en la iniciativa individual, la propiedad privada y la actividad del mercado.<sup>11</sup>

Ahora la Globalización exige, como decíamos, la desreglamentación. ¿Desreglamentar qué?, cabe preguntarse. Pues bien: desreglamentar progresivamente las leyes del estado del bienestar: recortar las subvenciones estatales, privatizar el patrimonio público o estatal, incluida la seguridad social y la enseñanza, y flexibilizar las leyes del mundo laboral: facilidad de despido, despido lo más barato posible,

<sup>11</sup> MARTÍNEZ del Castillo, Carlos. El Impacto de la Globalización en la regulación Financiera en México, Edit. Porrúa, México, 2004, Pág. 65.

libertad de salario, desvinculación de la empresa de la seguridad social de los trabajadores, desmantelamiento de las reglamentaciones estatales sobre las condiciones y la seguridad en el trabajo.

Resumiendo: deslocalización y desreglamentación como dos ejes para el desarrollo de la Globalización. Dos antagonismos se han dibujado contra ella en los últimos años: la reacción nacionalista, que afirma que la Globalización provocará una uniformización de las culturas del mundo, matará la diversidad y destruirá la Nación-Estado, y la reacción social, que considera que la Globalización provocará una nueva pobreza y la exclusión de amplias capas de la sociedad de un bienestar que, afirma, cada vez es más precario.

#### **4.2.1. Concepto de Neoliberalismo.**

Básicamente se trata del viejo Liberalismo resucitado en otras condiciones históricas y al amparo de una nueva etapa de aquella revolución industrial iniciada en el siglo pasado: la revolución de los medios de comunicación y de la informática. Y como hijo directo de aquel viejo Liberalismo, el Neoliberalismo presenta sus principales características que describimos a continuación:

Para Hilario Medina, en primer lugar, la tendencia al darwinismo social, es decir, la tendencia a aplicar a la sociedad humana las leyes descubiertas por Charles Darwin en sus estudios sobre el mundo de los animales. De ella extraían los liberales argumentos para justificar su sociedad como la sociedad natural, en la cual se produce, a través del mercado y de lo que llamaban el *struggle for life* o lucha por la vida, una selección: triunfan los más aptos y ellos sobreviven. En segundo lugar, y debido al origen anglosajón del Liberalismo, cabe detectar una tendencia calvinista ligada a las ideas del protestantismo religioso que nació en el siglo XVI. La teoría de que existe una predestinación: a través del éxito en la Tierra, los predestinados adquirirán su lugar en el Cielo. Tanto Lutero como Calvino identificaban el éxito con la palabra alemana *beruf*, que significa la profesión. Por tanto, en el Liberalismo existe en su fondo ese estímulo de origen religioso.<sup>12</sup>

Derivado de lo anterior, se entiende que el neoliberalismo es una teoría política que tiende a reducir al mínimo la intervención del Estado. El neoliberalismo es una forma de liberalismo económico que considera a la economía de mercado como lo máspreciado. El interés de la economía libre de mercado es el de regular con el poder del mercado y la competencia, ante todo a los monopolios. El derecho a la competencia es esencial para el funcionamiento de la economía de mercado.

Para John Gray, El concepto de neoliberalismo es acuñado, como continuidad del liberalismo clásico, por algunos economistas como Friedrich August Hayek y Walter Eucken. Eucken fue el fundador de la así llamada Escuela de Fráncfort (Freiburger Schule), los que impresionados por las consecuencias sociales producidas en Alemania

<sup>12</sup> MEDINA, Hilario, El Liberalismo y la Reforma en México, Edit. Escuela Nacional de Economía en México, UNAM, México, 1957, Pág. 189.

por la crisis económica mundial de los años 1930, como Keynes en Inglaterra, formula medidas de política económica de control global de los procesos económicos. Su aparición política se produjo por primera vez en los años 1970, estrechamente asociado al nombre de Milton Friedman con el liberalismo autoritario se asocia al nombre de Hayek, a quien se considera un precursor de esta última corriente.<sup>13</sup>

Otros opinan que el concepto de libertad que promueve el neoliberalismo es claro y preciso, y que para entenderlo se requiere contar con la definición de neoliberalismo. Así que empecemos por recordar que el neoliberalismo es la filosofía que tiene por fundamento el principio de respeto a la propiedad privada. Respetar el principio de propiedad privada quiere decir que ningún hombre o institución tiene el derecho de confiscar las pertenencias de otro.

El Neoliberalismo es una doctrina filosófica que tiene ramificaciones en todos los campos de las ciencias sociales. Los neoliberales se dedican a ensalzar la competencia capitalista, afirmando que el mecanismo de esta última garantiza automáticamente las mejores condiciones para la evolución de las fuerzas productivas.

Una peculiaridad del Neoliberalismo es que combina la exaltación de la libre competencia y de la restauración automática del equilibrio con el reconocimiento de la necesidad de la intromisión del Estado en la economía. Lo peculiar de esta argumentación reside en que la defensa de la intervención del Estado en la economía se presenta como una lucha por la libre competencia.

La argumentación del Neoliberalismo es que la libre competencia es el estado ideal de la economía, pero no siempre puede ponerse en vigor, porque los monopolios la contrarrestan. Esta reacción puede ser superada y la libre competencia puede ser restablecida tan sólo aplicando una serie de medidas de política económica.

La teoría de los neoliberales se basa, en forma enmascarada, en la idea del papel decisivo del Estado en la economía, es decir, el rol del Estado debe ser el de promover la libre competencia.

#### **4.2.2. El Neoliberalismo en México.**

En los países centrales, el neoliberalismo surgió como una visión de la economía, la sociedad y el individuo, que proponía el abandono, por ineficientes, corruptos y corruptores, del Estado interventor y del Estado de bienestar. La nueva política proponía reducir la presencia gubernamental en la vida cotidiana para devolver al mercado su vitalidad, su capacidad de distribuir los recursos de acuerdo con la eficacia y la productividad de los diferentes actores económicos.

En el sexenio de Miguel de la Madrid, desde 1985 para ser exactos, un puñado de jóvenes economistas, partidarios de desplazar al Estado por el mercado, maniobraron con habilidad y lograron arrebatar el poder a los políticos tradicionales. El supuesto derecho de mando de estos economistas o tecnócratas no provino de las urnas o de algo

---

<sup>13</sup> GRAY John, op. cit. Pág. 120.

semejante, sino de su supuesta capacidad para conocer y manipular las variables económicas.

Ya en el poder, los tecnócratas políticos se dijeron portadores de una ideología que presentaron como una ciencia distinta y superior a la que había fracasado bajo el neopopulismo locuaz o frívolo de Luis Echeverría y de José López Portillo, y en ella fincaron su legitimidad. Se trató de una ideología manufacturada en las grandes universidades norteamericanas, notablemente en la de Chicago, que estaba siendo puesta en práctica en la Gran Bretaña de Margaret Thatcher y en Estados Unidos por Ronald Reagan, y que logró derrotar económicamente a la hoy desaparecida Unión Soviética. El proyecto de esos nuevos líderes mexicanos era la reintroducción de la lógica del mercado en un sistema económico ineficiente, dominado por un gobierno obeso, por los intereses corporativos y corruptos de sindicatos, organizaciones ejidales y patronales, y por industriales y comerciantes parasitarios, protegidos de la competencia externa. Desde la perspectiva de estos economistas encabezados por Carlos Salinas de Gortari, la lógica de la oferta y la demanda globales era la vía más eficiente en la asignación de los recursos escasos; era la única forma de superar el subdesarrollo e introducir a México al selecto grupo de los países triunfadores. Por ello, la gran meta del grupo salinista fue lograr la integración de México a la economía más fuerte del mundo mediante un tratado de libre comercio con Estados Unidos.

En esta ambiciosa empresa, contó con el apoyo incondicional de los factores de poder norteamericanos, de Europa occidental y de Japón. Igualmente forjó una sólida alianza con el PAN, los antiguos maoístas, la iglesia católica de Juan Pablo II y, sobre todo, con la banca y un puñado de empresarios mexicanos a los que, a cambio de un apoyo político efectivo, se les dieron todas las facilidades para acumular las sumas fantásticas de capital que pronto pusieron a 24 de ellos en la lista de los megamillonarios del mundo.

Este cambio afectó profundamente todo el tejido de la sociedad, pero el costo lo pagaron sobre todo aquellos que tenían menos instrumentos políticos para defender su posición y que no estaban en condiciones de resistir el embate directo de la competencia externa: los marginado, los indígenas, el sector agrícola de temporal, los micro, pequeños y medianos empresarios e incluso algunos de los grandes sindicatos, y una clase media consumista muy independiente de las actividades democráticas. Para imponer el cambio y controlar las inevitables reacciones en contra, el supuesto neoliberalismo económico se hizo acompañar y apoyar del autoritarismo tradicional, cuyos dos grandes pilares eran el presidencialismo sin límites y el partido de Estado; es decir, el antiliberalismo político.

Por un tiempo, la osadía del proyecto modernizador de la tecnocracia -rapidez y profundidad- deslumbró a propios y extraños, y el éxito nacional e internacional pareció acompañar a los arquitectos del nuevo modelo económico. Pero, finalmente la contradicción básica entre los principios que guiaban el proyecto impidió que a los afectados tuvieran canales de expresión institucionales y adecuados. Esta presión social sin salida y la imposibilidad del autoritarismo de detectar los errores estructurales a tiempo -el presidencialismo extremo es impermeable a la crítica- dieron al traste con el

modelo tecnocrático original, aunque no sin antes hacerle pagar un costo muy alto a la sociedad mexicana.<sup>14</sup>

El término mismo de neoliberalismo nunca fue aceptado por aquellos que lo aplicaron en México, y hay una buena razón histórica para ello. La revolución mexicana, origen de las estructuras y prácticas políticas vigentes, se concibió así misma como una reacción contra los terribles efectos sociales del liberalismo mexicano del siglo XIX en las comunidades indígenas y ciertas capas medias y proletarias. Es por ello que la Constitución de 1917 fue, en buena medida, una reacción contra el liberalismo y sus concepciones del individuo y la sociedad. De ahí que el término con que Carlos Salinas de Gortari identificó su proyecto, fuese el de liberalismo social, concepto que pretendía ligar legitimidad del pasado estadista, donde se suponía que el interés colectivo subordinaba al individual, con la nueva economía de mercado.

La contradicción entre teoría y realidad que experimentó el liberalismo del siglo XIX volvió a ocurrir, aunque compactada, con el nuevo liberalismo de fines del siglo XX. Frente al término de liberalismo social, otros dentro y afuera de México prefirieron darle un título más simple y más en boga: neoliberalismo.

#### **4.2.3. Concepto de Globalización.**

La globalización es la tendencia de los mercados y de las empresas a extenderse, alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales. La globalización surge, pues, de la necesidad que existe de interactuar con otros países, gracias al aumento masivo de la tecnología, visto en la tecnificación de las comunicaciones, así como en la propuesta de comerciar libremente en los mercados, apoyados en ese ente económico llamado neoliberalismo, lo cual podría indicar un buen argumento para decir sí a la globalización, pues no podríamos estar aislados en estos tiempos que corren; sin embargo esta interacción no sólo es en un sentido benéfico, o sea para estrechar relaciones, buscar nuevos patrones de convivencia o comerciar libremente, sino que dentro de su ejecución existen intereses más destinados a beneficios particulares o de particulares que al mejoramiento de la calidad de vida de la mayoría; es decir, del colectivo. Para esto, esbozaré algunas razones de por qué la globalización es inconveniente a la sociedad, la cual contiene ideas individualistas como su principal motor y, en ese tenor, buscar la respuesta a la insistencia de los capitalistas por hacerle propaganda y de los globalifóbicos por erradicarla, cuando ven en ella al proyecto de un sistema represor.

Globalización es una palabra joven que a pesar de ello, en menciones diarias, hace tiempo dejó atrás a otras como imperialismo, marxismo, capitalismo, etc. Pues millones de veces cada día es referida por alguien en el mundo, muchas veces unida a otra, hasta hace poco muy de moda: neoliberalismo. La palabra todavía en la mente de la gente no llega a ser un concepto, es más, la mayoría de las personas incluso las

---

<sup>14</sup> MARTÍNEZ del Castillo. op. cit. Pág. 129.

públicas que la utilizan, no son capaces de definir lo que ella significa y cuando vemos lo que su uso implica, entonces entendemos, que se trata de la síntesis de un proceso al que ha llegado la humanidad. La aceptación de que este proceso ha dado lugar a una Era, la cual es una característica del mundo actual es la tendencia a la globalización, fenómeno que aún no siendo exclusivamente americano, es más perceptible y tiene mayores repercusiones en América. Se trata de un proceso que se impone debido a la mayor comunicación entre las diversas partes del mundo, llevando prácticamente a la superación de las distancias, con efectos evidentes en campos muy diversos. La misma constituye la característica más típica del mundo de hoy.<sup>15</sup>

Para Lorenzo Meyer, la globalización es un proceso económico, político y social que si bien es cierto no es nuevo, ha sido retomado con mayor énfasis en los países en desarrollo como premisa específica para lograr un crecimiento económico y erradicar la pobreza. Pero este fenómeno en ningún momento fue concebido como modelo de desarrollo económico, sino más bien como un marco regulatorio de las relaciones económicas internacionales entre los países industrializados.

El término engloba un proceso de creciente internacionalización o mundialización del capital financiero, industrial y comercial, nuevas relaciones políticas internacionales y el surgimiento de la empresa transnacional que a su vez produjo como respuesta a las constantes necesidades de reacomodo del sistema capitalista de producción nuevos procesos productivos, distribuidos y de consumo deslocalizados geográficamente, una expansión y uso intensivo de la tecnología sin precedentes.

La globalización es parte de un proceso histórico del capitalismo en donde se constituye un nuevo ordenamiento internacional en el marco de un mundo unipolar, después de la desaparición del conflicto este-oeste, de la desaparición de la amenaza nuclear y de una subversión que ponía en peligro el orden capitalista mundial. Es un proceso que da cuenta de un cambio en la naturaleza, en el escenario en los actores y en los medios de una lucha a escala mundial por controlar los mecanismos que permiten la creación, apropiación y destino de excedente económico.<sup>16</sup>

#### **4.2.4. La Globalización en México.**

La globalización, al ser un proceso social que tiene como origen el capitalismo, la industrialización derivada de éste y el fenómeno de la llamada modernidad, a sí como la representación de la liberalización de los procesos económicos y la adopción de un modelo de desarrollo estilo occidental requiere que las naciones implementen una serie de principios y acciones encaminadas a incorporarse el mundo global. El caso mexicano es, además, especialmente ilustrativo en virtud de que se ha colocado como uno de los países que en las últimas décadas ha demostrado una cierta disciplina en el seguimiento de estos patrones sin antes haber contado con la maduración suficiente de los procesos de capitalismo, industrialización y modernización. Estos procesos tienen relevancia

---

<sup>15</sup> Ídem.

<sup>16</sup> MEYER, Lorenzo. op. cit. Pág. 122.

extrema precisamente porque, ya sea al inicio o al final de ellos, el derecho resulta esencial para su adecuada implementación.

Se ha afirmado que el modelo de desarrollo económico mexicano ha sido cambiado en múltiples ocasiones en parte por la inestabilidad política, la falta de visión a largo plazo o la certidumbre jurídica, así mismo, por una excesiva dependencia del exterior.

A mediados de la década de los setenta del siglo pasado se adoptó un modelo de desarrollo que se conoce como de sustitución de importaciones. Para esta época ya se había cambiado el modelo que se venía aplicando en la primera parte de la década, el cual se fundamentaba en la idea de que el desarrollo nacional debía considerar la dependencia que una nación como México tenía del exterior (teoría de la dependencia), ello basado principalmente en un contexto de excesiva liquidez internacional y de políticas macroeconómicas expansivas, lo que generó un brusco endeudamiento del país. En la segunda mitad de la década y principios de los años ochenta la idea central era sustituir todas las importaciones del país, cerrar el comercio internacional y fomentar la industria nacional, particularmente la petrolera.

Al describirse nuevos yacimientos petroleros, elevarse el costo del petróleo y cerrarse la economía hacia el comercio de otros bienes y servicios que no fueran de naturaleza energética, se hicieron cuantiosas inversiones con el respaldo de las previsibles ganancias que se obtendrían de la venta de crudo. El precio del petróleo internacional cayó a menos de la mitad de su precio establecido al inicio de la administración federal 1976-1982. Las consecuencias para la economía nacional fueron devastadoras. El nuevo gobierno (1982-1988) decidió aplicar las medidas necesarias tendientes a cambiar el modelo de desarrollo e incorporar los principios del crecimiento nacional a lo que tienen las naciones llamadas desarrolladas. En este orden de ideas, se inició lo que se conoce como la reforma estructural de la economía.

La idea central de esta reforma radica, en pasar de un esquema de desarrollo denominado de sustitución de importaciones a uno caracterizado por la liberación económica y la apertura comercial. Este modelo está en línea con los principios postulados de la globalización los cuales ponen énfasis en la liberalización del proceso económico. Aunque este modelo ha sido utilizado durante muchos años por los países desarrollados, en naciones como la nuestra ha venido implementándose recientemente. Para los analistas en la materia de su aplicación, en México fue provocada fundamentalmente por la excesiva deuda externa y lo costoso de su administración, al igual que la fuerte contracción de la demanda interna, la imposibilidad de hacer compatible el cumplimiento de los compromisos externos con el crecimiento y la drástica caída del ingreso y bienestar de la población. Es prudente señalar que la motivación en el cambio de visión en modelo de desarrollo tuvo que ver con la óptica de las naciones industrializadas que para los países con una importante deuda externa pudiesen pagar sus compromisos, estos debían crecer económicamente, y que para ello

tendrían que establecer políticas tendientes a abrir sus economías. Entonces países como México se abrieron al comercio y la inversión internacionales.<sup>17</sup>

Sobre este tema el Maestro Martínez del castillo, menciona que la economía mexicana inició una rápida apertura comercial buscando establecer los mecanismos económicos y jurídicos adecuados para acentuar su intercambio comercial. La apertura comercial del país se encuadro en una economía internacional en la que los flujos de inversión directa, los cuales eran cada vez mayores, venían conformando redes de producción de índole global, caracterizadas por un creciente intercambio de productos entre filiales de una misma compañía llamada multinacional ubicada en distintos países. La oportunidad para que cada vez un mayor número de estas compañías iniciaran operaciones en el país provocó que se cambiará la naturaleza de las transacciones tradicionales y la lógica fundamental de los movimientos de bienes, servicios y capital. El fenómeno de apertura no sólo cambió la concepción típica de las operaciones económicas, el marco normativo que regía la actividad comercial tuvo que sufrir, como consecuencia de ello, radicales transformaciones. Una buena parte de las leyes que regulan la economía nacional inició su adecuación.

Otras materias del orden jurídico-económico han evolucionado de acuerdo con las modificaciones que impone la dinámica económica internacional quedando, no obstante, muchas áreas sin abordarse, lo cual hace que la actividad económica en México no tenga el flujo y desarrollo que se requiere en la actualidad.

Por último, y en nuestra opinión habría que hacer mención de que para nuestro país este término como ideología a seguir (encumbrarnos al desarrollo económico mediante la alianza internacional) surgió con énfasis en 1994, con la creencia de que al integrarnos al Tratado de Libre Comercio con EU y Canadá, tendríamos un paso seguro a la modernización y, por ende, a la Globalización (entonces vista como una panacea). Se supone que nuestro país se fortalecería económicamente y que, a la postre, pronto estaríamos formando fila con los países desarrollados. Paradójicamente, ese mismo año es cuando más se analiza si en verdad podría operar México dentro de la globalización conociendo su situación económica, gracias a que el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) hizo evidente que este país cuenta con un atraso muy severo con el cual es difícil competir comercialmente con otros países.<sup>18</sup>

#### **4.3. La Rectoría Económica del Estado.**

Se entiende como la facultad y capacidad del Estado para dirigir la actividad de los agentes económicos al logro de los objetivos y metas del desarrollo. El proceso rector consiste en lograr la confluencia de las actividades a través de la concertación e inducción de los sectores social y privado, utilizando los instrumentos de política económica que van desde el otorgamiento de apoyos y subsidios hasta la participación directa en la producción mediante las empresas paraestatales.

---

<sup>17</sup> CARDIEL, Raúl, op. cit. Pág. 120.

<sup>18</sup> MARTÍNEZ del Castillo. op. cit. Pág. 129.

Una de las funciones más importantes que la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos le asigna al Estado es la rectoría, para que éste fomente el desarrollo nacional, y de esta manera, se garantice que el citado desarrollo sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía nacional y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. El instrumento que la Ley Suprema le proporciona al Estado mexicano para que cumpla con la función de fomentar el desarrollo nacional es la planeación del desarrollo nacional, para que le imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento económico.

La reestructuración de las naciones después de los conflictos bélicos mundiales modificó el papel del Estado: "...A sus funciones primordiales de dar satisfacción a las necesidades esenciales de defensa nacional, mantenimiento de la seguridad pública... se le añadió las de... desarrollar la economía y estabilizarla, equilibrar las condiciones de las diferentes regiones del país, superar las crisis cíclicas, redistribuir la riqueza, y... cumplir con las aspiraciones de bienestar [de las clases sociales]. En suma, el Estado se responsabilizó de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, y se hizo cargo de la estrategia global del desarrollo económico y social...".

En nuestro país, la inclusión explícita del concepto de la rectoría económica del Estado, obedece a la tradición constitucional mexicana de atribuir al Estado la responsabilidad de organizar y conducir el desarrollo nacional. Con el propósito de consolidar lo que implícitamente la Constitución ya le reconocía al Estado, en diciembre de 1982 se le atribuyeron facultades que consolidaron el principio de la rectoría económica, haciéndolo consistente con los instrumentos de política económica con que ya contaba para conducir la estrategia del desarrollo nacional.

La Rectoría Económica del Estado tiene como tarea central lograr el desarrollo nacional, a partir de la Revolución mexicana se atribuyó expresamente al Estado la facultad de proporcionar e impulsar el desarrollo nacional como medio indispensable para integrar a la nación.

Sin embargo, durante el siglo XX, el Estado Mexicano ha consolidado su función de rectora de la economía nacional, aún cuando existe una tendencia de limitar su intervención en la economía, se tiene que reconocer que hay responsabilidades indeclinables: el cuidado de los equilibrios macroeconómicos, indispensables para propiciar el crecimiento sostenido y equilibrado de la economía, el impulso y la orientación del desarrollo a mediano y largo plazos, la justa distribución del ingreso, que no es posible obtener exclusivamente a través de los mecanismos de mercado, las grandes obras de infraestructura, el arbitraje de los conflictos sociales, el ahora llamado desarrollo sustentable y el cuidado de los recursos naturales y, en forma creciente, la ineludible responsabilidad de los gobiernos de conducir las relaciones económicas internacionales en beneficio del interés de cada país.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> MARTÍNEZ Vera, Rogelio, Leyes, Reglamentos y Otros Preceptos Aplicables al Comercio Exterior, Edit. Mc Graw Hill. México, Pág. 89.

La rectoría económica del Estado se determina, en el artículo 25 Constitucional, párrafo, de la siguiente manera:

“Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución”.

El concepto de rectoría equivale a la función misma de gobernar. Sin embargo, debe quedar claro que este concepto se usa en el texto constitucional como sinónimo de conducción económica.

El artículo 25 establece las diversas actividades que debe realizar el Estado como rector económico y del desarrollo. Éstas, según el párrafo segundo del mencionado precepto, consisten en: planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, y llevar al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

En nuestro sistema constitucional, la rectoría económica del Estado, tal como se define en el artículo 25, no es facultad exclusiva de un sólo poder. A nivel general, dentro del campo de sus respectivas atribuciones, los tres poderes; el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial coparticipan en esta importante atribución de la rectoría del desarrollo nacional. Asimismo, los gobiernos locales y municipales, en el ámbito de su competencia, tienen esta misma responsabilidad de rectoría del desarrollo nacional. La palabra “Estado” debe entenderse aquí en su sentido amplio, que incluye, por tanto, los tres poderes a nivel federal y local y, en la esfera de su competencia, al municipio. Se ejerce la rectoría del desarrollo nacional al legislar, ejecutar o administrar y juzgar.

Por último es importante mencionar a manera de comentario, que, para que el Estado lleve a cabo la rectoría del desarrollo nacional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: le otorga el monopolio de los recursos naturales de la nación (artículo 27 constitucional); el monopolio de las actividades estratégicas, define los criterios de participación del sector privado y social en las actividades prioritarias (artículo 28 constitucional); permite la existencia de las entidades paraestatales para explotar las actividades estratégicas y prioritarias (artículos 90 y 134) y proporciona los instrumentos de política económica.

#### **4.4. La Planeación Nacional.**

Hemos afirmado, que de acuerdo al artículo 25 constitucional, el Estado mexicano tiene la rectoría de la economía nacional, a través de la cual, tiene la responsabilidad de organizar y conducir el desarrollo nacional. Ahora, el análisis se

centrará en conocer el mecanismo para organizar y conducir este desarrollo nacional. La respuesta lo proporciona el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su apartado “A” manifestando al respecto lo siguiente:

“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley”.

Por otra parte, de acuerdo al artículo 3 de la Ley de Planeación, se entiende por Planeación del Desarrollo Nacional: “...La ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

En relación con lo anterior, el artículo 12 de la Ley de Planeación, establece que los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo se llevarán a cabo a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Como su nombre lo indica, uno de los atributos del Sistema Nacional de Planeación es que debe ser democrática, lo que significa que concurren todos los sectores sociales del país, para que a través de foros y consultas, expongan sus inquietudes económicas, políticas, sociales y culturales. Una vez que se obtienen las conclusiones de los foros y consultas, realizadas en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, éstas se remiten al Ejecutivo Federal para que elabore el Plan

Nacional de Desarrollo. En términos generales, este es el proceso de planeación en México.

En síntesis y de acuerdo con las disposiciones anteriores de la Ley de Planeación, las fases del ciclo de planeación son las siguientes: la conducción, elaboración, coordinación-concertación, aprobación, publicación, instrumentación-ejecución, evaluación, rendición de cuentas y control.

Es importante señalar que las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán.

#### **4.4.1. El Plan Nacional de Desarrollo.**

Como ya vimos, con fundamento en el artículo 26 constitucional se prevé que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación se han expedido durante todos y cada uno de los sexenios, los Planes Nacionales de Desarrollo que norman la actuación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Teniendo como base este artículo, fue expedida la Ley de Planeación (D.O.F. 5 de enero de 1983) que tiene entre otros objetivos establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública.

Así que, en función de este ordenamiento, se le otorga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la atribución de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública que se funden por los grupos sociales interesados.

Así mismo, se establece que el Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse y aprobarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

En este sentido y siguiendo con las ideas de Martínez Vera, el Plan Nacional de Desarrollo debe cubrir precisar los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contener previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinar los instrumentos y responsabilidades de su ejecución, establecer los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el

contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.

Podemos decir que, algunas características del Plan Nacional de Desarrollo son las siguientes:

- Precisa los objetivos, estrategias, prioridades del desarrollo integral y sustentable.
- Contiene las previsiones financieras.
- Determina los instrumentos y responsabilidades de su ejecución.
- Establece los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional.
- Es el patrón rector de las acciones que el Gobierno Federal emprende durante la gestión del Presidente de la República en turno.
- Delinea la Política Económica, Social, Interior y Exterior del país.
- Comprende los objetivos nacionales, la fijación de metas de la economía del país, selección de acciones perentorias y los medios que se emplean para alcanzar los objetivos y metas.
- Tiene una vigencia de 6 años (es un programa de mediano plazo), aunque puede incluir proyecciones con un horizonte de largo plazo.
- Debe elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de 6 meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República.<sup>20</sup>

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, la política de comercio exterior se llevaría a cabo considerando los siguientes objetivos:

- a) Fomentar las exportaciones no petroleras.
- b) Alcanzar una mayor uniformidad en la protección efectiva de las distintas industrias.
- c) Continuar con la eliminación de las distorsiones provenientes de las restricciones no arancelarias al comercio.
- d) Garantizar el acceso de nuestras exportaciones a los mercados mundiales.
- e) Buscar que la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y el acceso a los recursos externos contribuyan a los propósitos de la política comercial del país.

Durante el presente sexenio, estos objetivos se pretendieron alcanzar a través de una serie de medidas de carácter jurídico-económico, tales como la promoción a la inversión extranjera y la modernización tecnológica conjuntamente con la adecuación de su marco regulatorio.

Así mismo, se ha perseguido promover la consolidación de la industria maquiladora de exportación, así como la aplicación de los instrumentos previstos por la OMC y los demás organismos internacionales a los que México pertenece.

---

<sup>20</sup> Ibíd. Pág. 137.

Por otra parte, persiste como objetivo básico en esta materia, la tendencia de mantener una estructura arancelaria congruente con la modernización económica del país y de fortalecer las medidas de desregulación en todos los sectores.

De igual manera, deben agilizarse los trámites en las aduanas, utilizarse la legislación de comercio exterior como instrumento de defensa legítima ante prácticas desleales y canalizar en forma suficiente el crédito para el sector exportador.

Éstas son las pautas generales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo en materia de comercio exterior, las cuales se detallaron en un instrumento sectorial denominado Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, cuyo contenido será analizado en nuestro siguiente tema.

#### **4.4.2. Programa de Política Económica para la Competitividad.**

Ante las nuevas condiciones del entorno internacional y la competencia de otros países, México debe desarrollar condiciones que le permitan transitar de una “competitividad artificial” a una “competitividad real”, sustentada en elementos de tipo estructural. Por ejemplo, México debe profundizar la ventaja comparativa que le representa estar cerca del mercado individual más grande del mundo: EE.UU., mediante fortalecer los procesos de logística e infraestructura que permitan facilitar el tránsito de mercancías, además de desarrollar una estructura arancelaria más competitiva.

En la actualidad, existen grandes retos para elevar la competitividad de nuestro país, los cuales deben ser superados en el menor tiempo posible, ya que de lo contrario se corre el riesgo de que los índices de competitividad sigan a la baja y continúe la pérdida de proyectos productivos, con los consecuentes efectos sobre el empleo y la producción del país.

Ampliar y extender la competitividad del país, en términos territoriales y sectoriales, no es un capricho gubernamental, sino que es una condición sin equa non para, en primer instancia, no rezagarnos con relación a otros países competidores, y segundo, para mejorar el nivel de bienestar de la población vía el incremento de la productividad y el escalamiento de la producción hacia niveles que representen mayor valor agregado.

A través de la instrumentación de la “Política Económica para la Competitividad”, el gobierno pretende eliminar todos aquellos problemas sistémicos que han provocado que México sea una nación menos competitiva, a través del desarrollo de estrategias y acciones que respondan a la problemática que enfrentan nuestras empresas, buscando con ello impulsar nuevamente la productividad y la competitividad de las empresas.

Asimismo, se buscará mantener y acelerar la creación de nuevos empleos que signifiquen la fabricación de productos con un mayor valor agregado, permitan elevar los niveles de productividad e incrementen los niveles de remuneración de los trabajadores. En el mediano plazo, se buscarán alcanzar tasas de crecimiento económico

sostenibles basadas en empresas competitivas que se apoyen en la innovación y desarrollo tecnológico. Todo esto sin duda permitirá asegurar el crecimiento económico.

El fortalecimiento de la competitividad y del mercado interno aumentan la posibilidad de que los productos mexicanos puedan mantener y aumentar su participación tanto en el mercado nacional como en el mercado de exportación, y ante las nuevas condiciones internacionales, constituyen la única vía para generar crecimiento, empleo e inversión de forma sostenida.

Lo anterior será posible a través de:

- Incrementos en la productividad,
- Aprovechar al máximo las ventajas competitivas del país, y
- Coordinar las acciones de la política industrial con los apoyos al comercio y a la industria por parte de la SE y otras dependencias.

Una economía basada en la innovación, incrementa los niveles de productividad y, como consecuencia directa, el nivel de bienestar de la población mediante ofrecerles mejores remuneraciones.

La evidencia empírica demuestra que, en las economías con un mayor grado de desarrollo, la contribución de la innovación tecnológica en el crecimiento económico es de 50%, mientras que las instituciones públicas y el ambiente macroeconómico tienen un peso de 25%, cada uno.

De esta forma, será necesario que las empresas mexicanas orienten sus estrategias hacia el escalamiento de la producción de bienes con mayor valor agregado, lo cuál implica una mayor intensidad tecnológica. Como se explicó en secciones anteriores, este proceso permitirá a su vez un incremento en los niveles de salarios ofrecidos a los trabajadores.

A través de la competitividad sistémica se hace una evaluación global de los factores que contribuyen a determinar el riesgo país, y por lo tanto, a su desarrollo.

Esta evaluación incluye aspectos que son responsabilidad del gobierno, en sus tres niveles y en todos sus ámbitos, así como de aquellos que corresponden al ámbito de las propias empresas. Por ello, elevar el nivel competitivo del país resulta ser una tarea corresponsable del gobierno y del sector privado.

Por el lado de las empresas, éstas crean ventajas competitivas a través de su adaptación de estrategias empresariales, la innovación y el desarrollo tecnológico, transferencia de tecnología, capacitación de capital humano, entre otras estrategias.

El gobierno federal ha definido tres líneas de acción conjunta para impulsar la cooperación entre el sector privado y el gobierno.

Es indispensable definir de común acuerdo entre los sectores privado y público los instrumentos de política idóneos para cada sector productivo, evitando con ello el diseño de programas de política empresarial unilaterales que no cumplan con los requerimientos de la industria nacional en el proceso de impulso a la competitividad.

El gobierno en todos sus ámbitos deberá seguir trabajando coordinadamente en el desarrollo de políticas y estrategias que permitan a las empresas enfrentar los desafíos internacionales de forma exitosa, en términos competitivos y en forma oportuna.

La competitividad se logra a través de un proceso de aprendizaje, integración y coordinación, por lo cuál los empresarios nacionales deben impulsar la sistematización y coordinación de sus esfuerzos para maximizar su eficiencia conjunta

En forma complementaria, será necesario promover estrategias que permitan la consolidación de importantes reformas estructurales que el país requiere para alcanzar niveles de competitividad similares a los de sus principales países competidores. Las reformas estructurales que el sector productivo ha identificado como prioritarias son:

Reforma Laboral: Desarrollar un mercado laboral dinámico adaptable a los cambios de un sector productivo en movimiento.

Reforma Energética: Proveer a los sectores de insumos energéticos a precios internacionales, para fortalecer su crecimiento.

Reforma Educativa: Promover la vinculación de la mano de obra con la calidad y el perfil que demanda la transformación tecnológica.

Reforma Financiera: Poner a disposición de los productores crédito oportuno y a tasas competitivas para financiar el desarrollo de nuevos proyectos y la ampliación de la planta productiva.

Las naciones hoy en día compiten en ofrecer un ambiente más competitivo para las operaciones de las empresas, por lo que contar con fundamentos macroeconómicos estables es una condición necesaria, pero no suficiente para que un país eleve su competitividad. Estos fundamentos deben estar complementados con el desarrollo y la consolidación de principios macroeconómicos, tales como:

- I.- La innovación tecnológica,
- II.- La transferencia de tecnología,
- III.- El uso de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), y
- IV.- El fortalecimiento las instituciones públicas, para evitar actos de corrupción y garantizar los derechos de propiedad.

El gobierno tiene un papel rector en el impulso de la competitividad del país. Sin embargo, cuando se habla de gobierno, no sólo se debe pensar en el Poder Ejecutivo, sino también en el Poder Legislativo y Judicial. Asimismo, deben considerarse los tres órdenes de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal.

Con el objetivo de impulsar nuevamente y consolidar la competitividad de la industria nacional, el Gobierno Federal estableció el “Consejo Presidencial para la Competitividad”, el cual agrupa a integrantes del gobierno, del sector privado y social.

A través de este Consejo son estudiadas las estrategias y acciones concretas que los empresarios consideran como prioritarias para efectuar la transición hacia una economía de innovación. Dichas acciones, así como la verificación de sus resultados, son presentados por el Consejo al Gabinete de Crecimiento con Calidad establecido por el Gobierno Federal.

Como resultado del primer proceso de análisis y consultas con el sector productivo nacional, el Consejo Presidencial para la Competitividad ha definido como relevante el diseño de estrategias diferenciadas en dos vertientes: de tipo horizontal o estructural y de carácter sectorial.

El diseño de estrategias y la implementación de líneas de acción diferenciadas en dos vertientes permiten atender en forma más eficiente los requerimientos del sector productivo:

a) Estrategias estructurales: Permiten atender las necesidades que son comunes a todos los sectores productivos. El impacto de estas estrategias se ve reflejado en el costo país.

b) Estrategias Sectoriales: atienden los requerimientos específicos de cada sector productivo, dependiendo de sus características propias.

Con el objetivo de generar un ambiente de negocios favorable para todas las empresas, el Gobierno ha definido nueve estrategias que permitirán impulsar nuevamente la competitividad del país. Estas estrategias son:

I.- Consolidación de las condiciones macroeconómicas, que permita a las empresas planear hacia el largo plazo.

II.- Desarrollo de capital humano capaz de innovar y desarrollar nuevas tecnologías en nuestro país.

III.- Desarrollar una infraestructura física moderna que impulse el flujo de las mercancías en los procesos de comercio exterior a costos y en tiempos competitivos.

IV.- Establecer un marco normativo y regulatorio adecuado a las nuevas condiciones del país y a los requerimientos de las empresas.

V.- Simplificación administrativa que permita la eliminación de costos innecesarios y pérdida de tiempo por parte de las empresas para dar cumplimiento de sus obligaciones.

VI.-Política fiscal competitiva que incluya el otorgamiento de incentivos y exenciones a nuevas inversiones y a niveles competitivos internacionalmente.

VII.- Seguridad pública en los procesos de traslado de mercancías en el país.

VIII.- Promoción del desarrollo tecnológico, que aunado al impulso al factor humano, generen las oportunidades de incorporar los más modernos sistemas y tecnologías en los diferentes procesos productivos.

IX.- Reformas estructurales: laboral, energética, educativa y financiera.

A través del Consejo Presidencial para la Competitividad, se han planteado estrategias y líneas de acción concretas que permitirán generar las condiciones necesarias para promover la competitividad de distintos sectores productivos. Para ello, la información específica de cada sector, así como las acciones a seguir, son traducidas en la elaboración de Programas Sectoriales para la Competitividad.

En forma inicial, el Gobierno Federal está haciendo énfasis en sectores considerados como prioritarios, ya que su participación en el mercado, las exportaciones y la creación de fuentes de trabajo genera sinergias que permiten atraer al resto de la planta productiva. De esta forma, a mediados de 2002, se anunció la elaboración de los doce primeros Programas Sectoriales para la Competitividad:

I.- Automotriz.

II.- Electrónica.

III.-Software.

- IV.- Aeronáutica.
- V.- Textil y confección.
- VI.- Agricultura.
- VII.- Maquiladora de exportación.
- VIII.- Química.
- IX.- Cuero y calzado.
- X.- Turismo.
- XI.- Comercio.
- XII.- Construcción.

A través de cada uno de estos Programas, se promueve la participación directa de los representantes de los sectores productivos, con el fin de que de manera corresponable con el Gobierno Federal se realice un diagnóstico realista de la situación sectorial y, con base en ello, se diseñen las estrategias y acciones que respondan a las necesidades específicas de cada uno de ellos, mismas que permitan incrementar los niveles de competitividad del país.

- A la fecha, se han concluido los Programas para la Competitividad de 4 cadenas:
- I.- Electrónica.
  - II.- Software.
  - III.- Cuero y calzado
  - IV.- Cadena Fibra – Textil – Vestido.

En ese mismo sentido, ya se tienen importantes avances en los Programas para la Competitividad de 3 sectores:

- I.- Automotriz.
- II.- Industria Maquiladora de Exportación.
- III.- Químico.

Finalmente en nuestra opinión, una economía productiva implica hacer uso eficiente de los recursos (humanos y naturales) y el capital, con lo que se puede elevar la productividad de las empresas. Por su parte, la productividad es medida por el valor de los bienes y servicios producidos por unidad de recursos humanos, naturales y de capital.

Cabe señalar que éstos no serán los únicos sectores que promoverá el Gobierno Federal, sino que a lo largo de la presente Administración, la promoción y apoyos se irán extendiendo al resto de los sectores productivos y las empresas que los integran.<sup>21</sup>

#### **4.4.3. Programas de Fomento al Comercio Exterior.**

---

<sup>21</sup> Página Oficial de Internet de la Secretaría de Economía. [www.se.gob.mx](http://www.se.gob.mx).

Los apoyos a la producción para exportar están orientados a promover la productividad y la calidad de los procesos que elevan la competitividad de las empresas, enfocándose a que éstas puedan seleccionar libremente de entre proveedores nacionales y extranjeros, a aquellos que les ofrecen mejores condiciones de precio y calidad.

A mediados de los años 80's solo existía un antecedente de apoyo a la exportación que se refiere a la Industria Maquiladora, este esquema fue aprobado desde los años 60's en la zona fronteriza norte del país con el objetivo primordial de crear fuentes de trabajo en esa zona.

Para el año de 1985 fue necesario crear nuevos esquemas de apoyo a la producción, tales como:

“PITEX (programa de importación Temporal para producir artículos de exportación); y Draw Back, que se refiere a la devolución de impuestos de importación de las mercancías importadas definitivamente e incorporadas a artículos posteriormente exportados.

Asimismo, con la finalidad de abrir canales de comercialización y orientar eficientemente la oferta, se implementaron esquemas que fortalecieran la competitividad de las empresas exportadoras en el mercado internacional, incluyendo a las pequeñas y medianas.

ECEX (Empresas de Comercio Exterior); y las “FEMEX (Ferias Mexicanas de Exportación).

Otro concepto de singular importancia para apoyar la competitividad en el exterior, es el apoyo para disminuir los costos administrativos, por lo que se crearon mecanismos de concertación de acciones a favor de la exportación, lo que permite la eliminación de obstáculos administrativos y la simplificación de trámites. Con este propósito, el gobierno federal estableció el esquema: “ALTEX (Empresas Altamente Exportadoras).

Posteriormente, y con objeto de otorgar a la comunidad exportadora los mecanismos necesarios para mantener su competitividad en el mercado, la Secretaría estableció los programas:

PRONEX (Programa de proveedores nacionales de exportación). Con objeto de permitir al proveedor nacional de la industria manufacturera de exportación, las mismas condiciones de competencia que al proveedor en el extranjero.

PROSEC (Programas de Promoción Sectorial). Establecido para productores que abastecen tanto el mercado externo como interno, con objeto de reducir el impacto de la entrada en vigor del artículo 303 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte).

A continuación haremos un breve resumen del contenido de cada programa señalando las partes más importantes que los integran:

A) El Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX) es un instrumento de fomento a 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 de productos de

exportación, sin cubrir el pago del impuesto general de importación (en la medida que lo dispongan los tratados internacionales celebrados por México), del impuesto al valor agregado y de las cuotas compensatorias, si fueren aplicables.

**Beneficiarios:**

1. Las personas morales productoras de bienes no petroleros establecidas en el país que exporten directa o indirectamente, y

2. Las empresas de comercio exterior (ECEX), con registro vigente expedido por la SE, pueden suscribir un programa PITEX en la modalidad de proyecto específico de exportación.

**Beneficios:**

El programa PITEX brinda a sus titulares el beneficio de importar temporalmente, libre del impuesto general de importación (en la medida que lo dispongan los tratados internacionales celebrados por México), IVA y, en su caso, cuotas compensatorias, diversos bienes para ser incorporados y utilizados en el proceso productivo de mercancías de exportación. Estos bienes están agrupados bajo las cuatro categorías siguientes:

1. Materias primas, partes y componentes, materiales auxiliares, envases, material de empaque, combustibles y lubricantes que se utilicen en el proceso de producción de las mercancías de exportación;

**Contenedores y cajas de trailers.**

2. Herramientas, equipos y accesorios de investigación, de seguridad industrial y productos necesarios para la higiene, asepsia y para la prevención y control de la contaminación ambiental de la planta productiva, manuales de trabajo y planos industriales, así como equipo de telecomunicación y cómputo; y

3. Maquinaria, aparatos, instrumentos y refacciones para el proceso productivo, equipo de laboratorio, de medición y de prueba de sus productos y los requeridos para el control de calidad, para capacitación de su personal, así como el equipo para el desarrollo administrativo de la empresa.

**Vigencia:**

El programa PITEX estará vigente siempre que su titular cumpla con lo establecido en el Decreto que Establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación y las demás disposiciones que resulten aplicables.

**B) DRAW BACK.**

El objetivo de este programa es muy sencillo, pues con su aplicación únicamente se devuelve a los exportadores el valor del impuesto general de importación pagado por bienes o insumos importados que se incorporan a mercancías de exportación o por las mercancías que se retornan en el mismo estado o por mercancías para su reparación o alteración.

El Programa de Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores, permite a los beneficiarios recuperar el impuesto general de importación causado por la

importación de insumos, materias primas, partes y componentes, empaques y envases, combustibles, lubricantes y otros materiales incorporados al producto exportado o por la importación de mercancías que se retornan en el mismo estado o por mercancías para su reparación o alteración.

El monto de la devolución se determina tomando como base la cantidad pagada por concepto del impuesto general de importación en moneda nacional entre el tipo de cambio del peso con respecto al dólar de los Estados Unidos de América vigente a la fecha en que se efectúo dicho pago. El resultado de esta operación se multiplica por el tipo de cambio vigente de la fecha en que se autoriza la devolución.

El monto de los impuestos de importación devuelto es depositado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la cuenta del beneficiario del programa, establecida en alguna de las instituciones bancarias autorizadas.

El monto de los impuestos de importación devuelto es depositado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la cuenta del beneficiario del programa, establecida en alguna de las instituciones bancarias autorizadas. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) establece a partir del octavo año de su vigencia (2001), la modificación de los mecanismos de devolución de aranceles (DRAWBACK) en los países miembros, con el fin de evitar la distorsión de las preferencias arancelarias acordadas en el marco del mencionado Tratado.

Los beneficiarios de este programa son las personas morales residentes en el país, que cumplan con los requisitos previstos en el Decreto que establece la Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores.

#### C) ECEX. (Empresas de Comercio Exterior).

Con la finalidad de apoyar a las medianas y pequeñas empresas en materia de comercio exterior, el Gobierno Federal ha establecido una serie de programas e instrumentos que apoyen a las exportaciones.

Uno de estos instrumentos es el de las Empresas de Comercio Exterior, mediante el cual se ha impulsado la comercialización de mercancías mexicanas en los mercados internacionales, así como la identificación y promoción de éstas con el fin de incrementar su demanda y así mejorar las condiciones de competencia internacional para las mercancías nacionales.

El registro de Empresas de Comercio Exterior (ECEX) es un instrumento de promoción a las exportaciones, mediante el cual las empresas comercializadoras podrán acceder a los mercados internacionales con facilidades administrativas y apoyos financieros de la banca de desarrollo.

Empresas que se dediquen únicamente a la comercialización de productos en el exterior, que cumplan con los requisitos previstos en el Decreto para el establecimiento de empresas de comercio exterior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 1997.

Con ello, tienen la posibilidad de:

1) Adquirir mercancías a proveedores nacionales, mediante el tratamiento de exportación definitiva a tasa 0% de IVA (ver PRONEX)

2) Expedición automática de la constancia de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX)

3) Autorización, en su caso, de un Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX) en su modalidad de proyecto específico Descuento del 50% por parte de Bancomext en el costo de los productos y servicios no financieros que esta institución determine a través de su programa de apoyo integral a estas empresas.

4) La posibilidad de obtener asistencia y apoyo financiero por parte de Nacional Financiera para la consecución de sus proyectos, así como servicios especializados de capacitación y asistencia técnica. Este beneficio se otorgará tanto a las empresas ECEX como a sus proveedores.

La vigencia del Registro de Empresa de Comercio Exterior es indefinida, y estará sujeta al cumplimiento de lo establecido en el Decreto.

D) FEMEX.

El Programa de Ferias Mexicanas de Exportación (FEMEX) es un instrumento de promoción destinado a fomentar la realización de ferias en el país que promuevan la exportación de mercancías mexicanas a los mercados internacionales.

La Secretaría de Economía otorga la certificación FEMEX, que brinda a sus titulares la posibilidad de acceder a apoyos financieros, facilidades administrativas y de promoción, otorgados por Bancomext.

El fundamento jurídico del programa se encuentra establecido en el Decreto para el Fomento de Ferias Mexicanas de Exportación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 11 de abril de 1997.

Beneficiarios:

- Personas físicas o morales organizadoras de ferias que se celebren en el país y que tengan como objetivo fundamental la promoción de exportaciones no petroleras, y
- Los constructores de recintos para exposición.

Los certificados FEMEX pueden autorizarse bajo dos modalidades:

Certificado FEMEX - Organizador:

- Tener como objetivo fundamental promover las exportaciones no petroleras
- Comprobar experiencia mínima de tres años, en la organización de ferias internacionales, o bien contraten los servicios de empresas especializadas en la materia
- Comprometerse a organizar la feria cuando menos en tres ocasiones de forma consecutiva y proponer su periodicidad y duración.
- Realizar el evento en un recinto apropiado para la exposición de las mercancías.
- Destinar al evento una inversión mínima de 1,200,000 pesos y
- Garantizar la participación de un mínimo de 100 empresas expositoras por cada evento y la asistencia de un comprador extranjero por cada una de ellas.

E) ALTEX.

El programa de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX) es un instrumento de promoción a las exportaciones de productos mexicanos destinado a apoyar su operación mediante facilidades administrativas y fiscales.

Características o descripción:

En materia fiscal y aduanera, las Empresas Altamente Exportadoras gozarán de:

- Devolución de saldos a favor del IVA, en un término de 5 días hábiles;
- 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,
- La posibilidad de nombrar a un apoderado aduanal para varias aduanas y diversos productos, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Acceso gratuito al sistema de información comercial administrado por la SE;

Para gozar de dichos beneficios, los usuarios de este programa deberán presentar, ante las Dependencias de la Administración Pública Federal correspondiente, una copia de la constancia ALTEX expedida por esta Secretaría y, en su caso, la ratificación de vigencia.

El fundamento jurídico de este programa se encuentra establecido en el Decreto para el fomento y operación de las empresas altamente exportadoras, publicado el 3 de mayo de 1990 y su última modificación del 11 de mayo de 1995.

Beneficiarios

Las personas físicas o morales establecidas en el país productoras de mercancías no petroleras.

Las personas físicas o morales establecidas en el país productoras de mercancías no petroleras que demuestren exportaciones directas por un valor de dos millones de dólares o equivalentes al 40% de sus ventas totales, en el período de un año,

Las personas físicas o morales establecidas en el país productoras de mercancías no petroleras que demuestren exportaciones indirectas anuales equivalentes al 50% de sus ventas totales,

Las empresas de comercio exterior (ECEX), con registro vigente expedido por la SE.

Los exportadores directos e indirectos podrán cumplir con el requisito de exportación del 40% o dos millones de dólares, sumando los dos tipos de exportación. Para tal efecto, deberán considerar de las exportaciones indirectas únicamente el 80 por ciento de su valor.

F) PRONEX.

PRONEX es un instrumento que consiste en dar un tratamiento de exportación definitiva a la enajenación de mercancías nacionales o importadas en forma definitiva que realicen los proveedores nacionales, para efectos de facturar a tasa 0% del IVA.

Las empresas que cuentan con Registro de la Industria Maquiladora de Exportación, las que tienen Programa de Importación Temporal para Producir Artículos

de Exportaciones (PITEX), las Empresas de Comercio Exterior (ECEX) y las empresas de la industria automotriz terminal o manufacturera de vehículos de autotransporte o de autopartes con depósito fiscal vigente pueden adquirir mercancías para ser utilizadas en el proceso productivo de mercancías para exportación o simplemente para su exportación (como en el caso de ECEX), mediante el tratamiento de exportación definitiva.

Este mecanismo denominado Proveedores Nacionales de Exportación (PRONEX) ha sido un resultado más que el Gobierno Federal ha establecido para el fomento a la producción, el cual ha fortalecido el desarrollo de las cadenas productivas del país.

#### G) PROSEC.

El objetivo de este programa es el de exportar con aranceles preferenciales.

Los Programas de Promoción Sectorial (PROSEC) son un instrumento dirigido a personas morales productoras de determinadas mercancías, mediante los cuales se les permite importar con arancel ad-valorem preferencial (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.

Estos programas se establecieron en el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, y su última actualización el 4 de septiembre del 2002.

Los beneficiarios del PROSEC son las personas morales que fabriquen las mercancías a que se refiere el artículo 4 del Decreto, empleando los bienes mencionados en el artículo 5 del Decreto PROSEC.

Las personas morales que fabriquen las mercancías a que se refiere el artículo 4 del Decreto PROSEC podrán importar con el arancel ad-valorem preferencial especificado en el artículo 5 del mencionado decreto, diversos bienes para ser incorporados y utilizados en el proceso productivo de las mercancías señaladas.

Los beneficios del programa son únicamente respecto de los bienes a importar contenidos en el sector de que se trate, es decir, para la producción de una mercancía no podrá importarse un bien contenido en un sector diferente.

Los titulares de programas PROSEC que cumplan con las obligaciones señaladas en el Decreto podrán solicitar su incorporación a nuevos sectores y la fabricación de los bienes relacionados con el mismo.<sup>22</sup>

### **4.5. Instituciones Financieras Nacionales de Regulación y Apoyo al Comercio Exterior.**

El Comercio Exterior de México como el de cualquier país, se maneja tomando como un importante punto de su actividad el pago de los bienes y servicios que son

---

<sup>22</sup> Ídem.

intercambiados. La moneda, en consecuencia, desempeña un papel definitivamente importante en todas las actividades relacionadas con el susodicho comercio exterior.

Por otra parte, es indudable que el financiamiento en las operaciones de comercio exterior, no sólo es útil, sino necesario y hasta indispensable en todos los países, porque los importadores y exportadores, sobre todo los del nivel mediano y pequeño, carecen frecuentemente de capital para autofinanciar sus operaciones.

Para la realización de estas actividades, existen dos importantes instituciones financieras en nuestro país, como son el Banco de México y el Banco Nacional de Comercio Exterior. El papel fundamental que desempeñan en la materia que ahora se estudia, se verá a continuación.

#### **4.5.1. El Banco de México (BM).**

El fundamento constitucional para la creación de dicho organismo, lo encontramos en el artículo 28 constitucional, en sus párrafos sexto y séptimo, los cuales manifiestan lo siguiente:

“El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución”.

Como bien puede verse, se trata de una institución a la que se le denomina Banco Central, debido a la participación preferente que guarda como organismo rector de la operación de todas las instituciones bancarias del país. Es un organismo público

descentralizado del gobierno federal, que se regula por su Ley Orgánica, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 23 de diciembre de 1993. Dentro de las funciones fundamentales del BM, están las de proveer a la economía del país, de la moneda nacional necesaria para facilitar el intercambio de bienes y servicios, así como efectuar operaciones con divisas extranjeras. Para el efecto de poder operar como órgano regulador de las divisas extranjeras, el BM forma parte, como banco central de México, del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de otros influyentes organismos internacionales.

El BM es en consecuencia, la institución financiera encargada de regular el valor de la moneda mexicana frente a las extranjeras, así como de proveer a los exportadores, a través de las instituciones financieras privadas, de las divisas necesarias para poder operar sobre el exterior. El manejo de las divisas y las relaciones que guardan éstas con el comercio exterior de bienes y servicios, constituyen todo un sistema financiero y contable que es manejado por el BM, y que recibe el nombre de balanza de pagos.

Se conoce como balanza de pagos al documento o serie de documentos contables, debidamente eslabonados y elaborados conforme a una técnica uniforme, con el Banco Central, y que tiene por objeto registrar los ingresos procedentes del exterior, así como los pagos que se hagan fuera del territorio nacional, desde luego, con divisas extranjeras.<sup>23</sup>

Otra función también muy importante del BM, y que se encuentra vinculada a las actividades anteriormente mencionadas, es la llamada reserva internacional, que consiste en mantener un flujo constante de divisas extranjeras, que tienen por objeto coadyuvar en la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, mediante la compensación de posibles desequilibrios entre los ingresos y los egresos de divisas en el país.

#### **4.5.2. El Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT).**

Dentro de las instituciones enmarcadas con el nombre de Bancos de Desarrollo, que son instituciones financieras estatales dedicadas a apoyar financieramente diversas actividades económicas del país, se encuentra BANCOMEXT, que está avocado fundamentalmente a atender las necesidades de financiamiento que experimentan tanto los exportadores como los importadores, a fin de promocionar esas actividades, procurando en todo momento darle al comercio exterior de México, la eficacia y la competitividad tan necesaria en ese ramo. Este banco funciona de acuerdo con su Ley Orgánica, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 20 de enero de 1986.

La misión del BANCOMEXT es la de impulsar el crecimiento de las empresas mexicanas, principalmente pequeñas y medianas e incrementar su participación en los mercados globales, ofreciendo soluciones integrales que fortalezcan su competitividad y fomenten la inversión, a través del acceso al financiamiento y a otros servicios financieros y promocionales.

---

<sup>23</sup> Martínez Vera, Rogelio. op. cit. Pág. 19.

De entre las actividades más importantes de BANCOMEXT, se encuentran las siguientes: el otorgamiento de apoyos financieros a los exportadores y a los importadores, cuando en este último caso, se trate del internamiento al país de bienes de capital, o de aquellos que sean necesarios para el desarrollo económico; el otorgamiento de garantías de crédito usuales en el comercio exterior, la dotación de información necesaria a los interesados sobre diversos aspectos del comercio exterior, tales como: normatividad, clientes y proveedores extranjeros, nichos de mercado, asistencia financiera y comercial, etc., dando inclusive, capacitación en esa materia, a aquellos empresarios que la demanden o la acepten; dado el caso, puede avocarse al estudio de proyectos de exportación y proponer en forma general o particular, planes y programas de fomento al comercio exterior.

También tiene dentro de sus funciones: las de figurar como órgano de consulta de las diversas dependencias y entidades gubernamentales, así como de aquellos organismos pertenecientes al sector social y privado, a fin de apoyarlos en sus actividades de comercio exterior. Existen en diferentes estados de la República, delegaciones del BANCOMEXT, que prestan a los usuarios y solicitantes todos estos servicios, algunos de los cuales son gratuitos.<sup>24</sup>

Entre sus principales fines están los siguientes:

- 1) Ser líder en la solución integral de las necesidades de las empresas para incrementar su competitividad, mediante el otorgamiento de servicios financieros y promocionales, de manera directa y a través de otras entidades públicas y privadas.
- 2) Ser una institución financieramente sólida y sustentable que genera los recursos suficientes para cubrir su operación financiera e incrementar su capital.
- 3) Ser considerado por las autoridades y las empresas como un instrumento eficaz para apoyar a los exportadores, a las PYMES, a la sustitución de importaciones y para promover la inversión nacional y extranjera.
- 4) Llevar a cabo el apoyo a los gobiernos locales para impulsar sus programas de fomento a la competitividad empresarial, de comercio exterior e inversión extranjera directa.
- 5) Impulsar la participación de los intermediarios financieros en el financiamiento al comercio exterior, mediante garantías y otros productos que faciliten el acceso de las empresas pequeñas y medianas a los recursos del Banco.
- 6) Contar con órganos de Gobierno con capacidad de decisión y buenas prácticas de gobierno corporativo que orientan y apoyan el cumplimiento de sus objetivos.
- 7) Generar procesos y sistemas que apoyan la atención integral y oportuna a los clientes.
- 8) Tener personal comprometido con el cliente y con la calidad de sus servicios.

Se puede afirmar que BANCOMEXT es una institución bancaria gubernamental que presta importantes funciones de carácter financiero, comercial, técnico, administrativo y aun simplemente de carácter informativo, a todos los que en alguna

---

<sup>24</sup> Ídem.

forma están involucrados en asuntos de comercio exterior, ya sean estos organismos gubernamentales o bien, pertenecientes al sector social o privado, así como a instituciones universitarias y a particulares.<sup>25</sup>

Este organismo financiero, que como ya se expresó se encuentra ubicado dentro de las instituciones financieras conocidas legalmente con el nombre de banca de desarrollo, fue fundado en México en 1937, y desde su nacimiento su objetivo fundamental fue el de apoyar y promover el comercio exterior del país. La idea de su creación se tomó de una institución bancaria muy semejante que también desde hace muchos años funciona en el sistema de comercio de los Estados Unidos de América, que es el Export & Import Bank Eximbank, que es sin duda, un influyente organismo financiero en aquel país y en el mundo entero.

#### **4.5.3. Nacional Financiera (NAFINSA).**

NAFINSA se crea en 1934 como instrumento ejecutor de importantes transformaciones socioeconómicas que cambiarían el rumbo del país. En un principio su propósito principal fue promover el mercado de valores y propiciar la movilización de los recursos financieros hacia las actividades productivas, proporcionando liquidez al sistema financiero nacional mediante la desamortización de los inmuebles adjudicados como garantía en la etapa revolucionaria.

En 1937 inicia la colocación de los primeros títulos de deuda pública en el mercado de valores, como parte de un proceso de rehabilitación de los valores gubernamentales. Asimismo y por primera vez, NAFINSA capta el ahorro nacional emitiendo sus propios títulos financieros, fortaleciendo el incipiente mercado de valores de ese entonces, con lo que éste pronto adquiere importancia dentro del sistema económico. Como parte del marco institucional creado por el Estado mexicano para promover el desarrollo económico del país, se convirtió en el instrumento central para financiar el desarrollo de la infraestructura económica de México. El desarrollo de sus operaciones durante el periodo 1934-1940 contribuye a un proceso general de consolidación del aparato bancario nacional y, en un contexto más amplio, del sistema mexicano de economía mixta.

Hacia 1940, dos inquietudes eran apremiantes en la política económica del gobierno de México: la industrialización del país y la creación de un mecanismo eficaz para movilizar masivamente el ahorro hacia la promoción de la inversión productiva. En ese año, y con la idea de crear una institución oficial que pudiera operar en esos dos sentidos, se dota a NAFINSA de una nueva ley orgánica, expedida el 30 de diciembre de 1940, que la define como banca de fomento, otorgándole facultades para promover, crear y auxiliar financieramente a empresas prioritarias, formar un mercado nacional de valores, y actuar como agente financiero del gobierno federal.

---

<sup>25</sup> Información obtenida de la página oficial de internet de BANCOMEXT. [www.bancomext.com](http://www.bancomext.com).

Un quinquenio después de su constitución como banca de desarrollo, al terminar la Segunda Guerra Mundial y al adoptarse el modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones, NAFINSA comienza a madurar una serie de proyectos industriales que darían como resultado la creación de importantes empresas estratégicas para el desarrollo económico del país.

Cabe señalar que a partir de 1975 se transformó en banca múltiple, asociándose con el Grupo Financiero Internacional, lo que le permitió diversificar sus fuentes de recursos y llevar las acciones de fomento a muchas regiones del país, cuyo gran potencial de crecimiento económico se puso en marcha.

Con firmeza, NAFINSA ha realizado su proceso de internacionalización estableciendo oficinas en los centros financieros más importantes, participando en grupos bancarios mundiales y creando nuevos esquemas y procedimientos de coinversión, lo que ha dado lugar a la materialización de proyectos realizados mediante la cooperación internacional.

En resumen, durante esta etapa NAFINSA se convirtió en la más importante banca de desarrollo del país y de América Latina y en un agente fundamental de impulso y equilibrio del mercado de valores del sistema financiero nacional. Cumplió plenamente los importantes objetivos que le fueron asignados y que sirvieron de base para la etapa subsiguiente.

La apertura de la economía mexicana ha significado la transformación acelerada de un mercado en el que la planta productiva nacional, antes protegida, requiere desarrollarse y mantenerse en condiciones similares a las de sus competidores en el exterior. Ante esta nueva realidad, constituye un reto importante la modernización y el cambio estructural de la industria del país, siendo tarea de NAFINSA impulsar la competitividad de las empresas, para que asuman los compromisos y oportunidades del nuevo milenio.

La vasta experiencia de NAFINSA en el desarrollo del sistema bancario y el mercado de valores, en el financiamiento de la infraestructura básica, el fomento al desarrollo industrial, y posteriormente la apertura a la competencia global de nuestros días, le permiten contar con un compromiso de servicio y excelencia en el desarrollo de México.

NAFINSA se rige por la Ley Orgánica de Nacional Financiera, publicada en el Diario Oficial de la Federación, con fecha 26-XII-1986, y en tal ordenamiento se le otorgan las siguientes facultades:

“Artículo Segundo. Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, tendrá por objeto promover el ahorro y la inversión, así como canalizar apoyos financieros y técnicos al fomento industrial y en general, al desarrollo económico nacional y regional del País.

Artículo Quinto. La sociedad con el fin de fomentar el desarrollo integral del sector industrial y promover su eficiencia y competitividad, en el ejercicio de su objeto, canalizará apoyos y recursos, y estará facultada para:

IV.- Ser agente financiero del Gobierno Federal en lo relativo a la negociación, contratación y manejo de créditos del exterior, cuyo objetivo sea fomentar el desarrollo económico, que se otorguen por instituciones extranjeras privadas, gubernamentales o intergubernamentales, así como por cualquier otro organismo de cooperación financiera internacional.

VIII.- Fomentar la reconversión industrial, la producción de bienes exportables y la sustitución eficiente de importaciones”.

Como bien puede verse, NAFINSA, conjuntamente con el Banco de México y BANCOMEXT, realizan importantes funciones en materia de banca de desarrollo en nuestro país, fomentando las acciones en materia de comercio exterior.<sup>26</sup>

#### **4.6. Comisiones en Creadas por la Ley de Comercio Exterior.**

Con el propósito de que el gobierno federal encuentre instrumentos de control de la actuación de sus órganos centralizados por una parte, y por la otra con el fin de que se tenga la mayor certeza posible de que las actuaciones de dichos órganos están realmente adecuados a las necesidades y posibilidades que la nación tiene en materia de comercio exterior, la ley de la materia contempla la creación de dos organismos: uno de carácter intergubernamental que se denomina Comisión de Comercio Exterior, y el otro de carácter mixto y que se llama precisamente: Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones. Mismos que a continuación estudiaremos brevemente.

##### **4.6.1. Comisión de Comercio Exterior (COCEX).**

Por mandato de la ley que lo regula, esta comisión es un órgano de consulta obligatoria para todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de asuntos relacionados con el comercio exterior.

Esta comisión está integrada de la siguiente manera: Por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de Desarrollo Social (SEDESOL), de Salud (SSA), de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGARPA) y por la Secretaría de Economía (SE). La integran además, el Banco de México y la Comisión Federal de Competencia. Se establecen lineamientos generales que autorizan, y en su caso, obligan a esta comisión, a invitar a sus sesiones, con voz, pero sin voto, a representantes de otras dependencias y entidades, tanto federales como estatales, cuando se vayan a tratar asuntos que correspondan a su sector.

En el seno de esta comisión existen dos niveles jerárquicos: el primero está formado por todos los subsecretarios de la SE y además, por un subsecretario u órgano equivalente de cada dependencia o entidad gubernamental de las que integran a la

---

<sup>26</sup> Información obtenida del Sitio Oficial de Internet de NAFINSA, [www.nafinsa.gob.mx](http://www.nafinsa.gob.mx).

citada comisión. Este primer nivel lo preside el Subsecretario de Negociaciones Comerciales Internacionales.

El segundo nivel se integra con tres directores de la SE, adscritos a cada una de las Subsecretarías, y además, por un director u órgano equivalente designado por el titular de cada una de las citadas dependencias o entidades.

La comisión de subsecretarios tiene encomendado el análisis, definición y proposición, tanto de los lineamientos de carácter general, como de las medidas específicas que se dicten por autoridad competente en materia de comercio exterior. También tiene competencia para resolver los asuntos que le sean turnados por la comisión de directores.

La Comisión de Comercio Exterior, como órgano obligatorio de consulta, tiene competencia para conocer asuntos o resoluciones que se propongan sobre:

- a) El establecimiento, aumento, disminución o eliminación de aranceles o preferencias arancelarias.
- b) El establecimiento, modificación o eliminación en su caso, de prohibiciones para la importación y exportación de mercaderías, medidas de regulación y de restricciones no arancelarias, así como de los procedimientos establecidos para la expedición de éstas medidas.
- c) Los procedimientos propuestos para la asignación de cupos de exportación o importación de mercaderías, así como el establecimiento, modificación o eliminación de reglas de origen.
- d) La exigencia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas, las propuestas de medidas de salvaguarda, y de algunas otras medidas que se propongan en materia aduanera y que sean susceptibles de afectar al comercio exterior.
- e) Los proyectos de resolución final en investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional y, en general, del establecimiento de cualquier medida administrativa dictada por cualquier órgano competente, que tenga como objeto restringir el comercio exterior del país, o la circulación de mercancías extranjeras.

La comisión tiene también como facultad para revisar periódicamente todas las medidas de regulación que en esta materia se encuentren vigentes, a fin de recomendar en su caso, su modificación o extinción.

En resumen, las actividades que realiza esta comisión son muy importantes, puesto que en su carácter de órgano obligatorio de consulta en materia de comercio exterior, se erige como un filtro, a través del cual se aprueban las decisiones trascendentales tomadas por las diferentes autoridades de la materia.<sup>27</sup>

#### **4.6.2. Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX).**

---

<sup>27</sup> FREHITHALER, William. Comercio Exterior y Desarrollo Económico de México, 1 Ed. Edit. Diana, México, 1969. Pág. 156.

Esta comisión tiene como actividad fundamental, la de auxiliar al Ejecutivo federal en la coordinación de las diversas participaciones que tengan las diferentes dependencias y entidades del gobierno federal y de los gobiernos de los estados, en actividades promocionales del comercio exterior, aspa como en la concertación de acciones en esta misma materia, realizados por el sector privado. La materialización de las actividades llevadas a cabo por COMPEX se efectúan a través de analizar, evaluar, proponer y concertar las acciones concretas que se dan entre el sector público y el sector privado en materia fundamentalmente de exportaciones de bienes y servicios, dentro del llamado marco del Sistema Nacional de Promoción Externa.

Esta comisión se encuentra integrada por las dependencias de la Administración Pública Federal involucradas directamente en actividades de comercio exterior, como son la SE, la SHCP, la SER, la SEDESOL, la SMA, la SEMARNAT, la SCT y la STPS. Así mismo, la integran diferentes entidades federales de carácter financiero, como son el Banco Nacional de Comercio Exterior y Nacional Financiera.

El sector privado también participa de manera importante para integrar esta comisión y precisamente de ahí toma el nombre de mixta. Forman parte de la misma, los siguientes organismos: Consejo Coordinador Empresarial (CCE), Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM), Consejo Nacional de Comercio Exterior (CONACEX), Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (CEMAI), Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM), Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (CONCANACO), Confederación Nacional de Cámaras de Industria (CONCAMIN), Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México (CANACO) y Consejo Nacional Agropecuario (CNA).

Del mismo modo que lo hace la Comisión de Comercio Exterior (COCEX) podrá invitar a sus reuniones a otros representantes de las dependencias y entidades del sector público federal y estatal, cuando se traten de asuntos relacionados con las actividades de dichas dependencias y entidades.

Para el funcionamiento de COMPEX existen tres niveles: nacional, regional y estatal. En cada uno de ellos se manejan los negocios y asuntos jurídicos y administrativos que sean competencia de las diferentes dependencias y entidades que los integran. COMPEX nacional se forma, como ya antes se vio, con representantes de las dependencias, entidades y del sector privado. COMPEX regional, constituido por representantes de los sectores antes mencionados, divide al país en seis regiones, las cuales abarcan diferentes entidades federativas. COMPEX estatal se compone de representantes locales de dichos sectores, y además, por representantes de los gobiernos locales.

Las funciones de COMPEX en cada uno de sus niveles y en el ámbito de sus respectivas competencias son, en síntesis, promover el comercio exterior, tratando de encontrar soluciones a los obstáculos que pudieran presentarse por parte de alguna de

las autoridades involucradas, haciendo propuestas y buscando siempre la eliminación de la excesiva carga burocrática que eventualmente pudiera presentarse dentro de estas actividades.

COMPEX ha resultado tan importante y útil para la actividad del comercio exterior, que bien podría asimilarse en esta materia esa institución, a la que en otras áreas realiza el famoso ombudsman sueco, al erigirse en defensor del debido proceso legal, es decir, en cuidar que las resoluciones y actos gubernamentales estén apegados a derecho. Por consecuencia, dentro de las funciones promotoras del comercio exterior de COMPEX, debe hacerse especial mención de las actividades que realiza este organismo, en defensa de los intereses legítimos de los importadores y exportadores.<sup>28</sup>

#### **4.6.3. Comisión para la Protección del Comercio Exterior (COMPROMEX).**

Esta comisión que ha perdido importancia, fue creada por Ley del Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1956. COMPROMEX en consecuencia, tiene una antigüedad de cincuenta años. Se trata de un tribunal especializado de integración mixta, que en forma colegiada atiende y resuelve las controversias que se le plantean mediante la conciliación o el arbitraje. Las partes que pueden figurar como tales ante este tribunal son los importadores y exportadores, en toda clase de actos de comercio exterior, cuando surjan entre ellos diferencias derivadas de compromisos y obligaciones contraídos por voluntad contractual o derivados de los usos y costumbres mercantiles.

También COMPROMEX tiene la función de ser un órgano asesor del comercio exterior, en virtud de que se le otorgan facultades legales para prestar oficiosamente o a petición de parte, asesoría a las autoridades, en relación con la interpretación y aplicación de las disposiciones de comercio exterior que se encuentran vigentes, así como la de otras cuya implantación se proponga por este organismo. Sugiere medidas a tomar en materia de prácticas desleales de comercio internacional y de protección a la industria nacional. Sugiere las formas de impulsar al comercio exterior, vigila las prácticas contrarias a lo que aconseja la ética comercial y propone a las autoridades las formulas tendientes a corregir este tipo de prácticas viciosas.

Una ventaja muy importante para los importadores y exportadores, que acuden a COMPROMEX para la solución de sus controversias por la vía de la conciliación o el arbitraje, en busca de asesoría legal o para formular una queja o denuncia es que no hay pago de honorarios -sus servicios son gratuitos- los árbitros y demás servidores públicos del organismo están pagados por la federación. Debiera fortalecerse a este organismo, reformando la ley que lo regula, para que de acuerdo con los actuales sistemas y procedimientos de arbitraje, se le den a los laudos que pronuncie el carácter de cosa juzgada, ya que en este momento sus resoluciones carecen de tal calidad y sólo están dotadas de fuerza moral, es decir, los particulares cumplen con ellas si quieren, si

---

<sup>28</sup> Ibíd. Pág. 157.

no, pueden hacer caso omiso de dicha resolución arbitral. Además, deben publicitarse su existencia, y lo que sería mejor aún: desconcentrar a este tribunal, creando organismos filiales y dependientes de él, en las ciudades más importantes de la República, sobre todo en aquellas en donde hay mayor número de operaciones de comercio exterior.<sup>29</sup>

#### **4.7. Algunos de los Organismos en Materia de Comercio Exterior, de Carácter Privado, que existen en México.**

Los particulares, principalmente el sector empresarial, han venido creando una serie de organismos especializados en comercio exterior, con el fin de despertar la conciencia exportadores, defender sus intereses comunes y proporcionar a sus asociados una mayor capacitación e información en todas las materias relacionadas con el citado comercio exterior. Estas agrupaciones son las siguientes:

Estos organismos tienen como función básica el mantenerse en contacto con las dependencias y entidades gubernamentales dedicadas al comercio exterior, para hacer sugerencias y recomendaciones, formular opiniones y puntos de vista sobre el estado que guarda el comercio exterior de México. En consecuencia, la utilidad de este organismo es indispensable en el desarrollo del comercio exterior del país.

##### **4.7.1. Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM).**

La Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM, A.C.) fue fundada el 19 de mayo de 1944 por 16 empresas, 14 de las cuales eran ya exportadoras y 2 importadoras.

ANIERM surge como un organismo no lucrativo del sector privado y de afiliación voluntaria especializado en Comercio Exterior que, desde el momento de su fundación ha apoyado al Comercio Exterior de México respaldando a las empresas importadoras y exportadoras para que tengan mayor presencia en los mercados internacionales. Asimismo, promueve la expansión de la infraestructura para el desarrollo industrial y del Comercio Exterior.

Se trata de un organismo privado en el cual están asociadas la mayoría de las empresas que se dedican al comercio exterior. Existen delegaciones de la asociación en casi todos los estados de la república, y su propósito es mantener la unión y la unidad de sus objetivos, entre todas las empresas dedicadas a operaciones de comercio exterior, tanto de importación como de exportación, así como para que estas permanezcan informadas sobre los más variados aspectos de esta materia, tanto en lo que se refiere a las medidas gubernamentales de regulación, como en cuanto a aspectos de moneda, de política aduanera, tanto nacional como extranjera, y demás condiciones

---

<sup>29</sup> Martínez Vera, Rogelio. op. cit. Pág. 19.

que se presentan en el mercado internacional y que pueden afectar o beneficiar la situación de esas empresas. Esta organización tiene casi cincuenta años de existencia, pero puede decirse que cobró una gran importancia al momento en que México decidió abrir sus fronteras al comercio internacional.

La ANIERM tiene como objetivo; apoyar, promover y representar a las empresas mexicanas inmersas en el Comercio Exterior presentando propuestas e innovando mecanismos que incidan en el diseño de estrategias de internacionalización para los productos y servicios. La ANIERM funge como interlocutor privilegiado de la comunidad importadora y exportadora manteniendo una estrecha relación con el gobierno y el sector privado, instituciones de educación superior y con organismos internacionales. De igual forma, participa en la elaboración de propuestas de proyectos de Ley que formulan las Comisiones del Congreso de la Unión relacionadas con el Comercio Exterior.

La ANIERM está constituida mil doscientas sesenta y dos empresas estratificadas en pequeñas, medianas y grandes y de diferente giro: industriales, agrícolas, de servicios, que tienen voz y voto en igualdad de condiciones que influyen en el máximo Órgano que es la Asamblea General de Socios que anualmente elige su Presidente, Consejo Directivo y Comité Ejecutivo. La Asamblea aprueba el Presupuesto Anual y el Informe Anual de Trabajo. El Consejo Directivo se reúne cada mes para informar sobre el funcionamiento de la Organización, los avances logrados y proponer estrategias para adecuar las actividades de la misma Asociación al entorno de las necesidades y beneficios de su membresía. En este Órgano se presentan estrategias que influyen en la toma de decisiones para consolidar negocios internacionales. De igual forma, en este foro el Comité Ejecutivo presenta su reporte de actividades al igual que el Comité de Vigilancia informa sobre el comportamiento financiero de la asociación. El Comité Ejecutivo sesiona cada mes y se ocupa de coordinar los trabajos de la Asociación. Su función es presentar ante las autoridades y organismos privados propuestas para mejorar las condiciones operativas del comercio exterior. Su función es planear, organizar, supervisar y ejecutar los trabajos que el Consejo le encomienda.

La ANIERM trasciende las fronteras ya que representantes de gobiernos extranjeros, misiones empresariales de hombres y mujeres de negocios, académicos y agrupaciones empresariales de otros países, mantienen comunicación y contacto frecuente con la ANIERM para coadyuvar en tareas comunes que redundan en la firma de convenios o acuerdos internacionales.

La ANIERM cuenta con trece delegaciones en igual número de entidades federativas de la República Mexicana (Colima, México, Jalisco, Hidalgo, Morelos Michoacán, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Yucatán), y tres delegaciones en el extranjero, dos en Estados Unidos (Dallas y Houston) y una en Canadá.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Información obtenida de la página oficial de la ANIERM. [www.anierm.org.mx](http://www.anierm.org.mx).

#### **4.7.2. Consejo Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología, A.C. (COMCE).**

Con fecha 19 de abril de 1999, los organismos de comercio exterior denominados: Consejo Nacional de las Exportaciones (CONACEX), Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (CEMAI) y la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE), que operaban en forma independiente como organismos privados de apoyo al comercio exterior, decidieron unificarse para crear en su lugar al Consejo Mexicano de Comercio Exterior (COMCE), desapareciendo en consecuencia los tres organismos empresariales antes indicados.

A raíz de la iniciativa de los Organismos del Comercio Exterior de crear un solo organismo dedicado a la promoción del comercio exterior y la inversión extranjera, surge, en 1999, el Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología (COMCE), la organización del sector privado mexicano representante de la comunidad empresarial de nuestro país en aspectos relevantes de los negocios internacionales.

En años recientes el COMCE ha jugado un papel preponderante en el diseño, promoción y aplicación de las políticas encaminadas a insertar a nuestras empresas en el ámbito internacional caracterizado por la globalización.

La Misión del COMCE es promover los negocios internacionales de empresarios establecidos en México con empresarios de otras regiones del mundo.

Consolidarse como la institución más importante del sector privado mexicano encargada de fomentar el comercio exterior, la inversión, y el desarrollo e intercambio de tecnología.

El COMCE coadyuva en la promoción y desarrollo del comercio exterior, la inversión y la tecnología, a nivel regional, nacional e internacional. Actúa como órgano nacional de consulta con el sector privado nacional, extranjero y representa a sus asociados, como vocero institucional, ante los poderes ejecutivo y legislativo, asociaciones, cámaras y toda clase de organismos y entidades públicas y privadas, nacionales y extranjeras, en todo lo relativo al comercio exterior, la inversión y la tecnología.

Es un órgano de enlace eficaz en las relaciones internacionales del sector privado mexicano con los sectores público y privado de otros países, a través de sus Comités Empresariales Bilaterales, en los que participan empresarios mexicanos y hombres de negocios de las diferentes regiones del mundo.

Organiza y promueve los negocios internacionales, a través de misiones empresariales mexicanas y extranjeras, participación en ferias y exposiciones, cursos, seminarios y mesas redondas para la identificación de negocios, nuevos nichos de mercado y oportunidades de inversión.

Importante resulta señalar, que este organismo tiene como objetivo principal, el apoyar en todos los aspectos las exportaciones de sus asociados, en darles asesoría e información, tanto sobre los mercados del exterior, como en materia de logística de las operaciones de comercio exterior, así como en lo tocante a líneas de financiamiento que

ofrezcan las instituciones bancarias, públicas y privadas. Este organismo tiene sus prioridades, el propósito de trabajar a favor de la micro y pequeña industria, a fin de incorporar a sus empresarios en programas de importación.

Este nuevo organismo nació con buenos augurios, a pesar de que la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM), decidió no fusionarse con el COMCE, como si lo hicieron los otros tres organismos privados a que se hizo referencia.<sup>31</sup>

#### **4.7.3. Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM).**

Este organismo creado hace varios años, primero con fines gremiales y políticos, se ha transformado actualmente en un importante e influyente organismo técnico de apoyo al comercio exterior. En efecto, CAAAREM, agrupa en una asociación civil de nivel nacional, a todos los agentes aduanales que con apoyo en una patente expedida por la SHCP operan en las respectivas aduanas el comercio de importación y exportación de mercaderías. Los agentes aduanales son intermediarios en los actos de comercio exterior, entre los importadores y los exportadores, y las autoridades aduaneras; son los operativos del comercio exterior.

La experiencia técnica y práctica de los agentes aduanales ha sido muy útil para las autoridades gubernamentales, quienes han hecho partícipes a muchas de estas personas en eventos colegiados para crear o reformar importantes normas jurídicas reguladoras del comercio exterior, así como para perfeccionar los procedimientos de operación de dicho comercio, tanto ante las aduanas, como inclusive, ante las demás autoridades administrativas. En consecuencia, de una organización intergremial, como se expresó la CAAAREM se ha erigido en un órgano de consulta frecuente, para las autoridades de los sectores empresariales.<sup>32</sup>

### **4.8. Análisis del Papel que Desempeña la Administración Pública Federal en Materia de Comercio Exterior en México.**

Los actos de comercio, cualquier que sea el alcance y contenido de éstos, requieren de una regulación jurídica, en virtud de que solamente a través de la observancia de los preceptos jurídicos, estos actos pueden tener certeza, confiabilidad, reiteración y permanencia entre las partes y entre las naciones. Es por ello que los diferentes gobiernos se han preocupado por dotar a los actos de comercio de normas legales necesarias para que por una parte, el comercio exterior de un Estado determinado se transforme en factor de progreso y desarrollo de sus propios intereses y, por la otra, para que queden garantizados los derechos y las obligaciones de las partes

---

<sup>31</sup> Información obtenida de la página oficial de Internet de la COMCE. [www.comce.org.mx](http://www.comce.org.mx).

<sup>32</sup> Información obtenida de la página oficial de internet de la CAAAREM. [www.caaarem.org.mx](http://www.caaarem.org.mx).

que intervienen en la celebración de dichos actos, los cuales se llevan a cabo a través de un acuerdo de voluntades regulado por las distintas actividades y normas jurídicas que desarrolla la administración pública federal.

En el ámbito internacional, por tratarse de Estados dotados de soberanía, de la cual se derivan principios de igualdad entre dichos Estados y de no intervención en los asuntos internos, resulta que las leyes de un país no pueden aplicarse a otro, salvo autorización expresa consignada en las leyes de este último. Es así como ha surgido vigorosamente la llamada legislación del comercio exterior o comercio internacional, el cual ha dejado de ser un derecho del futuro, para transformarse en derecho del presente.

Es por lo anterior, y debido a la interdependencia cada vez mayor que guardan los países, han proliferado los convenios o tratados internacionales, instrumentos jurídicos que bien pudiéramos asimilar a los contratos en el sentido de que mediante el consentimiento manifestado por los Estados con ese carácter en el caso de los tratados se da vida a un vehículo jurídico y se crean derechos y obligaciones entre las partes. Es decir, que así como los particulares se sirven de los contratos para estipular derechos y obligaciones entre sí, los sujetos de derecho y particularmente los Estados, celebran tratados sobre las más variadas materias con la intención de crear derechos y obligaciones regidos por el derecho internacional.

Como consecuencia natural de la proliferación de convenios internacionales, el derecho de los tratados es una de las disciplinas que más se ha desarrollado en los últimos años; en el ámbito internacional, ha pasado de ser mero derecho consuetudinario a ser derecho codificado a partir de la celebración de las Convenciones de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados y la de 1986 sobre Tratados Celebrados entre Organismos Internacionales o entre Organismos Internacionales y Estados.

Una vez visto lo anterior, podemos observar que nuestro país al ser parte de diversos tratados y organismos internacionales, que apoyan el intercambio comercial entre las naciones, debe regular dicha actividad y es ahí donde entra la importante función que desempeña la Administración Pública Federal, ya que es a través de ella que se ejercen las atribuciones concedidas a las distintas dependencias en los diversos niveles jerárquicos.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA:** La Constitución política de una nación es el documento jurídico fundamental que rige, no sólo la estructura de ese Estado, sino también, las más importantes funciones de los diversos órganos gubernamentales creados por ella. Así se encuentra que en México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina no sólo la estructura del Estado y su forma de gobierno sino que además señala las facultades fundamentales que tiene asignadas cada uno de los órganos pertenecientes al gobierno, entre las cuales aparecen las facultades que tienen los poderes federales en materia de comercio exterior, resaltando por encima de los demás la importante labor que desempeña el Poder Ejecutivo a través de la Administración Pública Federal.

**SEGUNDA:** La Constitución mexicana vigente hace referencia a los tratados o convenciones internacionales en los artículos El artículo 15 restringe las facultades del Poder Ejecutivo y del senado para celebrar tratados, facultades previstas en los artículos 89, fracción x, y 76, fracción 1. En su última parte desautoriza en forma generalizada la celebración de tratados que alteren las garantías o derechos del hombre. Esta restricción está encaminada a la protección de la totalidad de los derechos civiles o individuales, así como de los derechos políticos o del ciudadano. El artículo 18, en su último párrafo, prevé la celebración de tratados para efecto de llevar a cabo el llamado intercambio internacional de reos de nacionalidad mexicana o extranjeros.

**TERCERA:** Que el comercio, como acto de intercambio o intermediación aparece como ya antes se expresó en los albores de la humanidad, con las primeras organizaciones sociales, cuando el hombre advierte que le es imposible bastarse así mismo para la satisfacción de todas sus necesidades, y comienza a convivir con otros hombres para buscar mejores formas de sobrevivencia. Es aquí donde tiene su origen y motivación el comercio exterior, ya que conforme pasa el tiempo y las sociedades evolucionan, los hombres tienden a crear nuevas necesidades, mismas que ya no pueden ser cubiertas, pues los satisfactores que se producen en su nación ya no son suficientes, y es por lo tanto tienen que acudir a otros países para intercambiar mercaderías a nivel exterior.

**CUARTA:** Que el comercio exterior, es una variable de todo sistema económico que trata de la inserción de un país, en este caso México, como vendedor y comprador de bienes y servicios en los mercados externos. De esta inserción surge la balanza de comercial, registro contable que da cuenta anual de las importaciones y exportaciones de objetos transportables, generalmente físicos, que se registran en las aduanas.

**QUINTA:** Importante resulta señalar, que el comercio presenta, desde luego, dos aspectos o facetas esenciales, a las cuales debe atenderse para lograr tener una idea muy clara de esta fundamental actividad social: el aspecto económico y el aspecto jurídico.

Desde el punto de vista económico se ha considerado al comercio como: el conjunto de operaciones de intercambio de bienes y servicios que se requieren para la satisfacción de las necesidades de la sociedad en general, y de los seres humanos en particular. Desde el punto de vista jurídico, el comercio se conceptúa como: la actividad por medio de la cual las personas realizan actos de intercambio de bienes y servicios con el propósito de lucro, y de cuyas actividades se generan derechos y obligaciones que son legalmente exigibles.

**SEXTA:** Sin duda alguna, es evidente que uno de los objetivos del comercio exterior es llevar a cabo importaciones es por tal motivo que resulta importante mencionar que la importación es la operación mediante la cual se somete una mercancía extranjera a la regulación y fiscalización tributaria, para poderla después libremente destinar a una función económica de uso, producción o consumo. Esta operación puede recaer en distintos tipos de objetos transportables y se materializa al momento de pasar la línea aduanera (territorio aduanero) e introducirla al consumo en el interior del país.

**SÉPTIMA:** Al contrario de lo señalado en la conclusión anterior, la exportación es el envío de mercaderías nacionales o nacionalizadas para su uso o consumo en el exterior. Jurídicamente, ello significa una venta más allá de las fronteras políticas del país. Que en pocas palabras, resulta ser lo contrario a la importación.

**OCTAVA:** Sin duda alguna es necesario saber que para efectos de llevar a cabo los intercambios comerciales, los países han establecido recintos denominados aduanas, que son los organismos estatales encargados de intervenir en el tráfico internacional de mercancías vigilando y fiscalizando su paso a través de las fronteras del país, aplicando las normas legales y reglamentarias relativas a la importación, exportación y demás regiones aduaneras; formando las estadísticas de este tráfico determinando y percibiendo los tributos que lo afectan u otorgando las exenciones o franquicias que lo benefician, y cumpliendo con las demás funciones que la ley le encomienda.

**NOVENA:** De acuerdo con las reflexiones anteriormente expuestas, y volviendo a la esencia del acto comercial mismo, se tiene que el comercio produce como consecuencia directa e inmediata, la movilización de bienes y servicios que tienen como objetivo fundamental satisfacer una necesidad. A través de esa movilización, las partes que intervienen en la actividad comercial, tanto el oferente o prestador del bien o del servicio como el aceptante, receptor o prestatario del mismo, pretenden finalidades opuestas: el primero, obtener un lucro o una ganancia, en tanto que el segundo pretende satisfacer una necesidad, así como transformarse en propietario o usuario de un bien, o en su caso, recibir en su beneficio, un servicio.

**DÉCIMA:** Que todas las disposiciones jurídicas de materia comercial, que ríjan a los actos de comercio en sus diversas manifestaciones, sólo pueden ser expedidas por el

gobierno federal, lo cual hace impide a los gobiernos estatales y municipales para expedir disposiciones jurídicas sobre esta materia.

**DÉCIMA PRIMERA:** Las facultades para expedir normas del comercio exterior están asignadas, al Poder Legislativo, excepción hecha de las facultades para modificar las cuotas de los impuestos de importación y exportación, así como para restringir y aún prohibir las importaciones y exportaciones y el tránsito de mercancías, facultades que pueden residir en el titular del Poder Ejecutivo.

**DÉCIMA SEGUNDA:** Que la evolución de los intercambios comerciales y el otorgamiento de facultades a distintos órganos del gobierno federal, se debe principalmente a que los momentos internacionales que vive la economía son debido a la teoría política denominada neoliberalismo, puesto que esta tiende a reducir al mínimo la intervención del Estado. El neoliberalismo, como bien puede entenderse, es una forma de liberalismo económico que considera a la economía de mercado como lo máspreciado, el interés de la economía libre de mercado es el de regular con el poder del mercado y la competencia, ante todo a los monopolios., esta doctrina considera que el derecho a la competencia es esencial para el funcionamiento de la economía de mercado.

**DÉCIMA TERCERA:** Para efecto de llevar a cabo el control de las actividades políticas y económicas, existe en nuestra Constitución la figura jurídica denominada Rectoría Económica del Estado: la cual se entiende como la facultad y capacidad del Estado para dirigir la actividad de los agentes económicos al logro de los objetivos y metas del desarrollo. El proceso rector consiste en lograr la confluencia de las actividades a través de la concertación e inducción de los sectores social y privado, utilizando los instrumentos de política económica que van desde el otorgamiento de apoyos y subsidios hasta la participación directa en la producción mediante las empresas paraestatales. Es aquí donde se tiene el control de la actividad de comercio internacional.

**DÉCIMO CUARTA:** Como bien puede verse, es la Administración Pública Federal, la encargada de mantener el control tanto de las políticas económicas que desarrolla el ejecutivo como de los efectos que derivan de ésta, ya que a través de sus diversas dependencias, llámense Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Economía, aplica las facultades otorgadas por la Constitución, evidenciando así que toda la actividad de comercio exterior está bajo la vigilancia y control del Gobierno Federal.

**DÉCIMO QUINTA:** Cerramos este capítulo diciendo: que los actos de comercio, cualquier que sea el alcance y contenido de éstos, requieren de una regulación jurídica, en virtud de que solamente a través de la observancia de los preceptos jurídicos, estos actos pueden tener certeza, confiabilidad, reiteración y permanencia entre las partes y

entre las naciones. Es por ellos que los diferentes gobiernos se han preocupado por dotar a los actos de comercio de normas legales necesarias para que por una parte, el comercio exterior de un Estado determinado se transforme en factor de progreso y desarrollo de sus propios intereses y, por la otra, para que queden garantizados los derechos y las obligaciones de las partes que intervienen en la celebración de dichos actos, los cuales se llevan a cabo a través de un acuerdo de voluntades regulado por las distintas actividades y normas jurídicas que desarrolla la Administración Pública Federal.

## BIBLIOGRAFÍA

1. ARRABAL, Pablo, Comercio Exterior y Paraísos Fiscales, Edit. Pirámide, Madrid. 1962.
2. ACOSTA Romero, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo Parte General, Edit. Porrúa, México, 2003.
3. ACOSTA Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 15 Ed. Edit. Porrúa, México, 2000.
4. BARRE, Raymond. Economía Política, Tomo I, Edit. Ariel, Barcelona, 1971.
5. BAWIE y FRIEDERCH, Estudios sobre Federalismo. Edit. Biblios. Argentina, 1985.
6. BEBER,-Carías. Derecho Administrativo, Tomo I, Edit. Tecnos, Caracas, 1980.
7. BERNAL, Polo. Tratado sobre Derecho Aduanero, Código Aduanero, Fondo Editorial COPARMEX, México, 1978.
8. CARDIEL, Raúl, El liberalismo Social, Edit. Seminario de Cultura Mexicana, México, 1994.
9. DELGADILLO Gutiérrez y ESPINOSA Lucero, Compendio de Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México, 1998, Primer Curso.
10. ELLSWORTH, P.T. Comercio Internacional. Tercera Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1955.
11. ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. T.III, Edit Bibliográfica, Argentina, 1955.
12. ESCOUBE Pierre, Introducción a la Administración Pública, 1954, Esc. Sup. de Administración Pública, América Central.
13. FIGUEROA, Uldaricio, Organismos Internacionales, Edit. Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1990.
14. GARCÍA OVIEDO y MARTÍNEZ USEROS. Derecho Administrativo, Tomo I. Madrid, 1968.
15. GARCÍA Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional Comparado, Edit. Alianza Universidad Textos, Madrid, España, 1993.
16. GARRIDO, Falla, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, 5ta edición.

17. GOTTFRIED, Haberler, El Comercio Internacional, Edit. Labor, S.A., Madrid, 1936.
18. GRAY, John, Liberalismo, Edit. Nueva Imagen, S.A., 1992, México.
19. HAROL F. Alderfer, La Administración Pública en las Naciones Nuevas. Edit. Paidos, 1970.
20. LAVIÑA, Félix, Organización del Comercio Internacional, Edit. De Palma, Buenos Aires, 1993.
21. MALPICA, Luis, ¿Qué es el GATT?, 1 Ed., Edit. Grijalbo, México, 1997.
22. MARÍA Díez, Manuel, Manual de Derecho Administrativo, Tomo I, Madrid. 1985.
23. MARTÍNEZ del Castillo, Carlos. El Impacto de la Globalización en la regulación Financiera en México, Edit. Porrúa, México, 2004.
24. MARTINEZ, Rogelio, Legislación de Comercio Exterior, Edit. Mc Graw hill, México, 1997.
25. MEDINA, Hilario, El Liberalismo y la Reforma en México, Edit. Escuela Nacional de Economía en México, UNAM, México, 1957.
26. MERCADO, Salvador, Comercio Internacional, 3 Ed., Edit. Limusa, S.A., II Tomos, México, 1971.
27. MEYER, Lorenzo, Liberalismo Autoritario, Edit. Océano, S.A., México, 1996.
28. MORENO Castellanos, Jorge, Comercio Exterior Sin Barreras, Edit. Isef, México, 2002.
29. MORENO, Jorge, Comercio Exterior Sin Barreras, 2 Ed., Edit. Ediciones Fiscales Isef, México 2002.
30. NAVA, Alfonso Derecho Procesal Administrativo, Edit. Porrúa. México, 1959.
31. OLIVERA Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, México, 1972.
32. Organización de las Naciones Unidas, El comercio internacional y el Desarrollo de América Latina, 1 Ed., Edit. Fondo de Cultura Económica, S.A., México, 1964.
33. ORTIZ Half y Vásquez Pando, Aspectos Jurídicos del TLCAN, Edit. SELA, México, 1965.

34. ORTIZ, Arturo, Comercio Exterior de México en el Siglo XXI, 1 Ed., Edit. Textos Breves de Economía, México, 2001.
35. RAMIREZ Gutiérrez, Othón. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I, Ed. 8, Editorial Porrúa, México, 1995.
36. RANGEL, Medina David, Derecho de la Propiedad Industrial e Intelectual. UNAM, México, 1992.
37. S. FAYTT, Carlos. Derecho Político, Abeledo Perrolt. Buenos Aires, 1962.
38. SERRA Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, Dos Tomos, México, 1983.
- 39 SERRA Rojas, Andrés, Derecho Económico, 2da Ed. Porrúa México, 1990.
40. TAMAMES, Ramón, Estructura Económica Internacional, Edit. Alianza, Universidad, Madrid, 1986.
41. TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano Edit. Porrúa, México, 1973.
42. Varios Autores, Tratado de Derecho Comunitario Europeo, Ed. Civitas, Madrid, 1986.
43. WEINTRAUB, Sydney, Comercio internacional, Edit. Troquel, S.A., Argentina, 1969.
44. WITKER, Jorge, Comercio Exterior de México, Marco Jurídico y Operativo, 1 Ed., Edit. Mc graw-hill, México, 1996.

## OTRAS FUENTES

- Página oficial de internet de la ANIERM. [www.anierm.org.mx](http://www.anierm.org.mx).  
Página oficial de internet de BANCOMEXT. [www.bancomext.com](http://www.bancomext.com).  
Página oficial de internet de la CAAAREM. [www.caaarem.org.mx](http://www.caaarem.org.mx).  
Página oficial de internet de la COMCE. [www.comce.org.mx](http://www.comce.org.mx).  
Página oficial de internet de NAFINSA, [www.nafinsa.gob.mx](http://www.nafinsa.gob.mx).  
Página oficial de internet de la Secretaría de Economía. [www.se.gob.mx](http://www.se.gob.mx).

## LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.