

**UNIVERSIDAD NUEVO MUNDO** 1  
2º

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



**LA REGLAMENTACION JURIDICA DEL REGIMEN DE IMPORTACION  
COMO PRINCIPIO FUNDAMENTAL DE EL LIBRE COMERCIO.**

**TESIS PROFESIONAL**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A

**CARLOS RUBEN ALVAREZ COLOCURIS**

México, D. F.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

marzo de 1988



## **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.

# I N D I C E

## INTRODUCCION

### CAPITULO I

I ANTECEDENTES: ASPECTOS ECONOMICOS Y JURIDICOS.	1
I.1 EL COMERCIO EN EUROPA Y EL MEDIO ORIENTE.	1
I.2 EL MERCANTILISMO.	5
I.3 EL LIBERALISMO ECONOMICO.	9
I.4 EL COMERCIO EN MEXICO DESDE LA COLONIA HASTA LA CONSTITUCION DE 1857.	16

### CAPITULO II

II CARACTERISTICAS DE LA IMPORTACION Y LA ORGANIZACION ADUANAL MEXICANA.	28
II.1 CONCEPTO DE LA IMPORTACION.	28
II.2 DEFINICION Y CLASIFICACION.	29
- IMPORTACION DEFINITIVA.	
- IMPORTACION TEMPORAL.	
II.3 IMPORTANCIA DEL DERECHO ADUANERO.	35
- CONCEPTO DEL DERECHO ADUANERO.	35
- NATURALEZA JURIDICA.	36
- ADUANAS.	38
- FUNCIONES DE LAS ADUANAS.	
- ZONAS DE VIGILANCIA.	
- ZONA LIBRE.	
- ADMINISTRACION ADUANAL MEXICANA.	40
- ORGANIZACION DEL SISTEMA ADUANAL MEXICANO.	

- DIRECCION GENERAL DE ADUANAS.	41
- FUNCIONES DE LA DIRECCION GENERAL DE ADUANAS.	
<b>II.4 MARCO JURIDICO DE LA LEY ADUANERA.</b>	<b>42</b>
- REGIMENES ADUANEROS.	42
- TRANSITO DE MERCANCIAS.	47
- TRANSBORDO.	47
- PEDIMENTOS DE IMPORTACION Y BASE GRAVABLE.	48
a) El elemento tiempo.	
b) El elemento lugar.	
c) El elemento cantidad.	
d) El elemento precio.	
<b>CAPITULO III</b>	
<b>III FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES</b>	<b>59</b>
<b>III.1 ARTICULO 89, FRACCION I CONSTITUCIONAL.</b>	<b>60.B</b>
<b>III.2 ARTICULO 131 CONSTITUCIONAL, PARRAFO SEGUNDO.</b>	<b>63</b>
- LA INICIATIVA Y SU EXPOSICION DE MOTIVOS.	
- SU PUBLICACION EN EL DIARIO OFICIAL.	
- LAS CONSECUENCIAS DE LA REFORMA.	
<b>III.3 LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 131 CONSTITUCIONAL.</b>	<b>92</b>
a) Dumping persistente.	
b) Dumping predatorio.	
c) Dumping esporádico.	
<b>III.4 CONSTITUCIONALIDAD DE LOS IMPUESTOS A LA IMPORTACION.</b>	<b>94</b>
a) Sujeto activo.	
b) Sujeto pasivo.	
c) El objeto del impuesto.	
d) La unidad del impuesto.	
e) La cuota del impuesto.	
f) La base del impuesto.	

CAPITULO IV	
IV CONTROLES CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS DEL COMERCIO EXTERIOR.	99
IV.1 EL PERMISO DE IMPORTACION.	99
IV.2 LOS ARANCELES	111
CONCLUSIONES	124
BIBLIOGRAFIA	128

## INTRODUCCION

El objeto del presente trabajo, es el de elaborar un estudio del marco jurídico del régimen de importación aplicado al Sistema Comercial Mexicano, el que se ha basado en Políticas Comerciales.

Estas Políticas Comerciales han establecido instrumentos Jurídicos controladores y reguladores del Comercio Internacional, y que como consecuencia han obligado a la industria nacional a no buscar los cuadros básicos que una economía libre debe de tener, para así competir con los mercados internacionales.

Estos instrumentos controladores llamados proteccionistas, comprenden la utilización de permisos de importación, aranceles, y demás restricciones administrativas que se irán viendo en el cuerpo de la presente tesis.

En el Primer Capítulo analizaremos el Marco Jurídico Histórico en el que se encuentra basado el tema de tesis, ya que es de suma importancia para su buen entendimiento, conocer algunas teorías económicas proteccionistas, así como las ideas de " LAISSEZ-FAIRE " y la no intervención del Estado en el ámbito Económico, aportadas al comercio por los Economistas Liberales del Siglo XVIII.

Una vez comprendido y analizado el Marco Jurídico-Histórico veremos en nuestro Segundo Capítulo, las características, del Régimen de Importación en el ámbito de la Ley Aduanera, ya que en esta se establecen los procedimientos a seguir para la importación de las mercancías en todas las transacciones, cualesquiera que sean las partes interesadas y las condiciones de operación.

En el Tercer Capítulo, veremos el comportamiento que tienen los poderes Legislativo y Ejecutivo, en su ámbito Constitucional para legislar en materia de Comercio Exterior

En el Ultimo Capitulo, encontraremos los dos sistemas de control que nuestro país ha adoptado para la regulación del Comercio Exterior llamados " CONTROLES CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS DEL COMERCIO EXTERIOR " que abarca los Permisos de Importación y los Aranceles Aduaneros.

La compilación efectuada para éste tema de tesis, fue obtenida de grandes Autores Economistas así como de Abogados de gran prestigio en nuestro país, se dice de Autores Economistas porque desafortunadamente no existe un gran contenido de Literatura Jurídica en la que podamos consultar abiertamente los criterios suficientes para la interpretación jurídica de este tema de tesis.

## CAPITULO I

### I. ANTECEDENTES; ASPECTOS ECONOMICOS Y JURIDICOS.

#### I.1 EL COMERCIO EN EUROPA Y EL MEDIO ORIENTE.

Las regiones donde se desarrollaron las primeras actividades comerciales fueron aquellas que contenían piedras para ser labradas y piedras duras como el pedernal (variedad de cuarzo de color amarillento, que da chispas al ser golpeado con el eslabón), la pizarra (roca de color negro azulado que se divide en hojas planas y delgadas, su uso era para escribir o dibujar), la diorita (anfíbolita de textura granítica), entre otras.<sup>[1]</sup>

El pedernal como materia prima y como producto manufacturado, fue una mercancía muy importante del comercio durante la Edad de Piedra. Su comercio se extendía desde la costa Atlántica hasta la Rusia Central, y desde el mar Mediterráneo hasta el mar Báltico. En la misma época aproximadamente, se inició la explotación de las minas de sal, la cual dio lugar a vastas organizaciones comerciales. Asimismo, el desarrollo de la navegación fue uno de los principales instrumentos para el establecimiento de un sistema de comercio exterior, practicado por los griegos y los vikingos.

Mientras que en el ámbito comercial europeo el pedernal era la principal mercancía, en el ámbito oriental se realizaban expediciones en busca de productos o materias primas como el

[1] FIGUEROA ALCOCER, ESPERANZA. EVOLUCION DEL ESPACIO COMERCIAL MUNDIAL DESDE EL PUNTO DE VISTA HISTORICO-GEOGRAFICO. MEXICO, 1974. p. 94.



incienso, el oro, el antimonio y las maderas. Los egipcios recorrieron grandes distancias para poder satisfacer sus necesidades de lujo, llegando así a las costas orientales para adquirir materias nobles, ébano, marfil, oro, pieles y otros.

Otro de los pueblos de gran importancia en el desarrollo del comercio exterior fueron sin duda los fenicios, quienes al adueñarse de las plazas de Tiro, Sidón, Berito, Biblos y Trípoli, situadas en las costas de Líbano entre Europa y Oriente, se convirtieron en una de las más poderosas potencias comerciales, creando, con la fundación de Cártago en el año 914 a.C., un punto de apoyo que se convirtió en la metrópoli comercial soberana y en el punto de partida para las conquistas económicas de las Azores, de Africa y de las islas Canarias. La caravana, y la nave capaz de ser utilizada para la navegación de altura, fueron los medios de que se valieron los comerciantes en los últimos siglos, antes del tránsito a la nueva era histórica. Dan fe de ello, el comercio transcontinental de sedas que se realizaba 300 años antes de Cristo y, mil años más tarde, los grandes juncos chinos cargados de seda en el golfo Pérsico.

En la era de los descubrimientos geográficos, nuevas esferas toman la iniciativa de la exploración comercial, surgiendo así las nuevas rutas a la India, el Africa, los pasos septentrionales, así como las grandes empresas dedicadas al comercio, establecidas principalmente en Inglaterra, Holanda, Francia, España y Portugal.

Cabe mencionar que en los albores del comercio el trueque era la forma generalizada de pago, sin embargo, esta figura era una operación difícil de realizar ya que requería de una doble coincidencia: por una parte era necesario que los objetos intercambiados tuvieran el mismo valor, y por otra, que la persona que tuviera una mercancía X y que deseaba la mercancía Y, encontrara al que teniendo la mercancía Y, quisiera la X. (2) - Esta problemática y la dificultad de transportar todos los productos indispensables para la realización del trueque, hicieron necesaria la utilización del dinero. Por ello, se convino en dar y recibir recíprocamente en los intercambios algo que, siendo útil en sí mismo, fuera además durable y de fácil manejo, como el hierro, la plata, el oro y otros metales. Al principio el valor del dinero se determinaba por su tamaño y peso, posteriormente se le imprimió un cuño para ahorrarse el trabajo de medirlo, ya que el cuño indicaba su valor. (3)

Al poco tiempo de implantado este sistema se produjo un caos en materia monetaria, ya que los príncipes constantemente alteraban el valor de las monedas ya sea en cuanto al valor del oro o de la plata, o en cuanto al peso y ley de las mismas.

Nicolas Oresme dice que existen dos tipos de riquezas: las naturales y las artificiales; entendiéndose por riquezas naturales aquellas que por sí mismas sirven para satisfacer las necesidades humanas, y por riquezas artificiales al dinero.

[1] SCHEIFLER AMEZACA, XAVIER. HISTORIA DEL PENSAMIENTO ECONOMICO. MEXICO, 1979. p. 29.

[2] ARISTOTELES. LA POLITICA. INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS. ED. BILINGUE. TRAD. MARIAS, JULIAN, ARAUJO, MARIA. MADRID, 1951.

Se convino pues, en que la moneda fuese de un material precioso y raro como el oro, para lo cual es necesario que exista una abundancia competente de tal material. Ahora bien, donde el oro no fuese suficiente se acordó la acuñación de monedas de plata; si estos dos metales escaseaban se acordó la mezcla de ambos, y en el caso de que no existiesen, se acordó la acuñación de monedas de otro metal puro como antiguamente se hacía de bronce. [4]

El surgimiento del hombre de negocios se hizo posible por la rápida expansión de la economía a cuyas crecientes oportunidades respondió vigorosamente y con buen éxito. Hemos visto cómo los grandes descubrimientos geográficos abrieron un mundo nuevo al comercio. Al estímulo de una creciente extensión comercial se sumó el nuevo estímulo del alza de los precios, apoyado en las filtraciones de los metales preciosos de España y Francia, y las grandes fugas de los mismos causados por las piraterías.

El sistema nacional, con la clase capitalista mercantil en el papel central de guía, se generalizó y finalmente predominó no sólo en el comercio de la lana, sino también en la construcción de barcos y en la producción y manufactura del hierro.

El nuevo objetivo de hacerse rico rápidamente reemplazó al viejo ideal de un ingreso adecuado; al principio esto llevó a la casi adoración a los metales preciosos, y a la reglamentación del comercio para crear una balanza comercial favorable y la afluencia de oro y plata.

[4] GÓMEZ GRANILLO, MOISÉS. BREVE HISTORIA DE LAS DOCTRINAS ECONÓMICAS. MÉXICO, 1964.

## I.2 EL MERCANTILISMO

Las primeras manifestaciones del mercantilismo aparecen en el siglo XV. Ya desde entonces, tenemos como manifestaciones más importantes, la avidéz por el oro - el cual constituyó el objetivo básico del comerciante, a la par - que las riquezas en especies.

Otras causas que precipitaron el surgimiento del mercantilismo fueron los grandes descubrimientos geográficos, el Renacimiento, la Reforma Religiosa, la aparición del Estado Moderno y el régimen colonial.<sup>[5]</sup>

Los grandes descubrimientos geográficos abren inmensos mercados para los productos europeos, y se convierten, a la vez en inagotable fuente de materias primas. El movimiento renacentista influyó en el advenimiento del mercantilismo, tanto en lo concerniente al desarrollo de las ciencias, principalmente de la física, la astronomía, la biología y la medicina, así como al desarrollo del comercio. Dentro de la Reforma Religiosa, Martín Lutero se mantuvo fiel a las concepciones económicas del medioevo, entrando en conflicto con otras sectas protestantes encabezadas por Juan Calvino -verdadero fundador del protestantismo- y, en lugar de crearse una estabilidad social así como el deseo del servicio a los demás, la Reforma Religiosa provocó que el deseo de lucro se convirtiera en el móvil de toda actividad económica.

La aparición de los grandes Estados modernos como España, Inglaterra y Francia, consolidó a las ideas de soberanía -

[5] SCHEIFLER AMEZACA, XAVIER. Op. CIT. p. 108.

y libertad, asegurando la supervivencia, el engrandecimiento y prosperidad del Estado, a efecto de convertirlo en una entidad desprovista de aquellos escrúpulos a los que sometía el régimen feudal. Uno de los rasgos fundamentales del régimen colonial, fue la creación de monopolios, tanto para los productos coloniales, como para el transporte y el comercio, los cuales produjeron una gran acumulación de riquezas en Europa.

El mercantilismo proporcionó el modelo económico que siguieron los Estados europeos desde el siglo XVI hasta el siglo XVIII. Cada Estado trató de aumentar su hacienda manteniendo un excedente de las exportaciones sobre las importaciones,<sup>[6]</sup> de modo que una balanza favorable de comercio diera por resultado la afluencia de oro y de plata.<sup>[7]</sup> Las políticas gubernamentales alienaron a las industrias, principalmente a la agricultura y a la minería, porque los productos terminados ofrecían costos de empaque más bajos y precios más altos. Utilizando a las colonias como fuentes de materias primas baratas y como mercado para los costosos artículos manufacturados en esta etapa, la reglamentación y el control del gobierno llegaron a todos los sectores de la economía de cada nación. El panorama del mercantilismo fue orientado hacia la conquista de la riqueza: nacionalista en sus aspiraciones, realista en sus métodos, pero buscando por doquier la ganancia.<sup>[8]</sup>

El mercantilismo español se desarrolla en los siglos XVI y XVII, llamado también metalismo o bullionismo ya que implicó

[6] TORRES CAYTAN, RICARDO. TEORÍA DE COMERCIO INTERNACIONAL. MEXICO, 1984. p. 33

[7] IBID. p. 35.

[8] GÓMEZ GRANILLO, MOISES. Op. CIT. p. 33.

una reglamentación en los metales preciosos, tanto el oro como la plata. Asimismo, España se preocupó por defender el oro que le llegaba de América, pues lo consideraba como la riqueza máxima por excelencia y como muestra de poderío y prosperidad. En estas condiciones, su legislación se orientó a impedir la exportación de dicho metal, por estimar que así asimilaba más riqueza y al mismo tiempo hacía descender los precios, que para entonces habían aumentado considerablemente.<sup>[9]</sup> Sin embargo, el oro tenía que salir forzosamente para pagar las mercancías que España compraba en el exterior, ya que este país contaba con precios demasiado altos.

Jerónimo de Uztáriz,<sup>[10]</sup> el mercantilista más destacado de principios del siglo XVIII, escribió la obra intitulada "Teoría y Práctica de Comercio y de Marina", dentro de la cual sus ideas económicas más sobresalientes son:

1. Concedió gran importancia a los metales preciosos aunque criticó la salida del oro español.
2. Consideró que la balanza de comercio favorable era un magnífico medio para retener el oro.
3. Estimó que los derechos de aduana debían ser altos para la importación de manufacturas y exportación de materia prima, y bajos en la importación de materias primas y exportación de manufacturas.

El mercantilismo francés tuvo un carácter distinto al español, ya que Francia no tenía minas y el

[9] ELI F., HECKSCHER. TEORÍA CUANTITATIVA Y LOS PRECIOS, LA ÉPOCA MERCANTILISTA. MEXICO, - 1943. p. 103.

[10] COMEZ GRANILLO NOISES. Op. CIT. p. 34.

problema era el de cómo adquirir el oro. Este país tuvo por costumbre trabajar con ahínco, explicándose así su gran crecimiento industrial y comercial. El comerciante francés adquirió gran importancia y reorganizó el comercio exterior, pues su meta era atraer el oro español. Existía una reglamentación del Estado hacia la industria y el comercio, la cual consistía en establecer normas para la fabricación, crear manufacturas reales y organizar grandes compañías de comercio, navegación y colonización, subvencionadas y protegidas por el Estado.

La política aduanera tenía por objeto evitar la importación de productos fabricados y la salida de materia prima, existiendo una tendencia muy marcada hacia la producción de artículos de lujo. El Estado se ocupaba de organizar y reglamentar, pues se pretendía hacer de Francia a la vez que un Estado, una fábrica.

El sistema de mercantilismo dominó la economía internacional hasta que fue reemplazado gradualmente por las teorías individualistas del Laissez-Faire del capitalismo, a fines del siglo XVIII y principios del XIX. Aunque las teorías mercantilistas cayeron en el descrédito, su importancia radica en que fueron aplicaciones prácticas del poderío estatal durante una época de guerra y pillaje, en la que la supervivencia de un Estado dependía de su capacidad financiera para contratar y mantener ejércitos profesionales. Bajo la influencia de una creciente ola de críticas, los pensadores mercantilistas esclarecieron su opinión

acerca de la importancia relativa del dinero y de otras formas de riqueza. Si bien la opinión de que el dinero tenía una suprema importancia se sostuvo hasta bien entrado el siglo XVIII, se difundió un conocimiento más amplio de la naturaleza real de la riqueza.

Lo que se necesitaba para superar la insistencia de los mercantilistas en el dinero, era una teoría cuantitativa coherente. Aunque tal teoría había sido enunciada en forma sencilla varias veces durante el siglo XVII, no se había incorporado plenamente al pensamiento de la época y en consecuencia no se advirtió su incompatibilidad con la teoría de la balanza comercial. Varios pensadores proporcionaron la rectificación necesaria. En el decenio de 1690, John Locke enunció clara y categóricamente la teoría cuantitativa, pero omitió relacionarla con la balanza comercial. Fue David Hume quien unió la teoría cuantitativa del dinero y la doctrina de la balanza comercial, reinando efectivamente esta última, que veremos más a fondo en el liberalismo económico.

### 1.3. EL LIBERALISMO ECONOMICO

Esta corriente, conocida también como economía de mercado capitalista, surgió en el siglo XVIII, consolidándose en los siglos XIX y principios del XX al calor de la Revolución Industrial, que tiene su centro geoeconómico en Inglaterra. La idea fundamental del liberalismo económico, proponía la no intervención del Estado en la vida económica, actitud



que los franceses sintetizaron en la famosa fórmula: Laissez-Faire y, su complemento, Laissez-Passer (dejar hacer, dejar pasar). Algunos de los precursores más destacados del liberalismo económico fueron Adam Smith, David Ricardo y David Hume.

Adam Smith nació en Kirkcaldy el 5 de junio de 1723, y murió en Edimburgo el 17 de julio de 1790, - en donde por doce años ocupó el puesto de Comisario de Aduanas. - Según este economista escocés, el comercio internacional debe ser oportuno y debe desarrollarse espontáneamente, de modo que resulte ventajoso: Desde luego, Smith está en contra del proteccionismo, que imposibilita la capitalización del país, y por tanto, se convierte en inútil y hasta perjudicial. Según Smith, resultaría absurdo fabricar zapatos de X especificaciones a un costo de 100, si los mismos zapatos se pueden importar a 60, es decir, hay que observar la máxima que puede enunciarse más o menos en esta forma: "No debe fabricar el país aquello que cuesta más barato - comprar". [11]

Señala también, que las aduanas son las instituciones que impiden aprovechar las ventajas naturales que tienen las naciones extranjeras, estableciendo así los impuestos al comercio. Se observa en esta aseveración que hay una especie de "reparto - natural de la producción entre los diferentes países", debido a lo cual todos ellos deben aprovecharse de las ventajas que cada uno tiene. También menciona que el proteccionismo impide la "aplicación del principio de la división del trabajo a la comunidad internacional". [12] El argumento se puede criticar diciendo -

[11] IBID p. 67.

[12] TORRES CAYTAN, RICARDO. Op. CIT. p. 68

que dinero y producción no circulan de la misma manera de nación a nación, que dentro de la misma nación. El argumento decisivo - en favor de la libertad de cambio, es aquel que proviene del propio interés del consumidor, puesto que el libre cambio le permite obtener una suma de utilidades constante y progresiva.

Algunas veces, Adam Smith considera al comercio internacional como un excelente medio para exportar sobrantes y otras veces, como el provecho que sacan los países cocambistas a través de sus negociantes. En el primer caso, el país exportador aumenta su división de trabajo en perjuicio del importador, y al mismo tiempo aumenta su capacidad de producción.

Desde el punto de vista teórico, Smith es partidario del libre cambio absoluto, sin embargo, en la práctica se ve obligado a aceptar ciertas restricciones, tales como las actas de navegación, o sea, aquellas leyes que obligaban a los comerciantes ingleses a usar barcos nacionales para destruir la influencia - y poderío de la flota holandesa. "La defensa a la economía nacional es mucho más importante que la riqueza", habría de sentenciar.

Smith justifica también la presencia de ciertos impuestos a la importación, ya que se trata de proteger a la industria nacional. Ahora bien, la libertad muy bien puede ser gradual en todas aquellas industrias que se encuentran protegidas. Finalmente propone que en lugar de los derechos de importación y -

producción, deben existir derechos fiscales sobre mercancías extranjeras de consumo general, tales como vino, alcohol, azúcar - tabaco y cacao entre otras.

David Ricardo, considerado como el autor más representativo de la Escuela Clásica inglesa, nació en Londres el 19 de abril de 1772 y murió en Gatcombe Park en 1823. Su vida fue un tanto polifacética, ya que lo mismo se dedicó a corredor de bolsa que a escritor. De sus obras, la más importante es la titulada "Principios de Economía Política y Tributaria Fiscal". David Ricardo era partidario absoluto del libre cambio en materia de comercio internacional.<sup>[13]</sup> Esta tendencia se pone de manifiesto a raíz del problema del trigo en Inglaterra a principios del siglo XIX. Ricardo pensaba que la única manera de combatir los altos precios del cereal era permitiendo la libre importación. Así, al impedirse el alza de precios, se impedía a la vez el alza de salarios, y al mismo tiempo, se evitaba la baja de beneficios. A estas ventajas se agregaba otra más: los beneficios provenientes de la división del trabajo.

La principal aportación de Ricardo a la economía en materia de comercio internacional, es la de haber descubierto el mecanismo del movimiento de mercancías, así como el haber determinado el papel que la moneda juega en dicho movimiento, explicando la forma en que ésta va y viene durante las transacciones.<sup>[14]</sup>

Explicemos esta idea de Ricardo: si un país tiene una balanza de comercio desfavorable, es menester que salga la

[13] IBID. p. 96.

[14] IBID. p. 97.

moneda para cubrir el déficit. En el país importador, la moneda comienza a escasear, aumentando al mismo tiempo su valor y, por consiguiente, haciendo bajar los precios. Sin embargo, el problema no termina aquí, hay que enfrentarse con exportadores e importadores; los que venden se desaniman por la baja de precios y los que compran se ponen de plácemes porque están comprando más barato. Al llegar a este punto, la moneda entra en juego para poner las cosas en su lugar; deja de salir, y a la vez comienza a entrar de nuevo, hasta que, debido a la corriente inversa, el equilibrio se restablece.

Un ejemplo aclarará las dudas. Sabemos que México tiene una balanza comercial desfavorable con los Estados Unidos. Supongamos que el déficit es por \$1,000 millones, los cuales hay que pagar con moneda. Al escasear la moneda en México, aumentará su valor, haciendo bajar aquí los precios y haciéndolos subir en los Estados Unidos, como consecuencia de la afluencia de moneda. Esta baja de precios, estimula la exportación en México y estimula la importación en los Estados Unidos. Al cabo de algún tiempo, los \$1,000 millones vuelven a México, restableciéndose así el equilibrio. De esta manera ambos países quedan satisfechos y cada uno tiene la cantidad de moneda que debe tener, cantidad que estará siempre de acuerdo con sus necesidades; no habrá más ni habrá menos.

Claro que este mecanismo es complicado y lento, pero no es necesario esperar a que la salida de la moneda repercuta -

en los precios, porque antes ya ha subido el precio del papel moneda sobre el extranjero. Las operaciones de cambio son muy sensibles y cualquier elevación que sufra la moneda, aunque sea mínima, inmediatamente estimula las exportaciones y hace disminuir las importaciones.

En estas condiciones, la moneda no sale del país o solamente lo hace de manera transitoria, debido a lo que es posible afirmar que, el papel de los metales preciosos en el comercio internacional es el mismo que el del aceite en los motores: facilitar el movimiento de las distintas partes del mecanismo y nada más. Todo comercio se realiza como si dichos metales no existiesen y como "si el comercio de país a país se limitara a la simple permuta" de los productos de cada uno. Es decir, en última instancia el comercio internacional no es otra cosa que un trueque disfrazado, los metales preciosos se reparten por sí mismos entre los países que los necesitan, dirigiéndose invariablemente a las naciones que tienen mayor poder adquisitivo en mercancías. Como resultado, el país que más gana es el país pobre, porque en materia de comercio internacional las ventas deben verse desde el punto de vista del consumidor y no del vendedor.

David Hume, filósofo, historiador, político y economista inglés del siglo XVIII, fue el expositor más claro de la época en cuestiones económicas. Se le considera precursor del liberalismo debido a las profundas observaciones que hizo en el campo de los fenómenos económicos, las cuales

están fuertemente influenciadas por la idea de libertad. Debido a esta circunstancia, se le cataloga como economista de transición o preliberal. De entre sus obras, la llamada "Discursos Políticos" es la que tiene importancia para nuestros fines. Publicada en 1752, no es ningún tratado sobre economía, sino que contiene breves "discursos" —como entonces se decía— escritos con bastante claridad y en los que trata diversos tópicos económicos, destacando los referentes al comercio y a la moneda. Veamos lo que dice acerca de uno.

Respecto al comercio, Hume señala que la balanza de comercio no necesariamente debe ser favorable o desfavorable, en vista de que la corriente de metales preciosos que circula entre los países que comercian, podría afectar a los precios, haciéndolos bajar o subir, según la cantidad de metal que salga. También puede afectar al comercio internacional y a la producción de mercancías. [15]

De acuerdo con este pensamiento, es preciso reconocer que la teoría cuantitativa del dinero funciona adecuadamente en este caso, ya que Hume asegura que la cantidad de moneda que un país pierde, repercutirá necesariamente en los precios del propio país haciéndolos bajar; en este momento se detienen automáticamente las importaciones. Al bajar los precios, el comercio extranjero empieza a comprar. Esta teoría de equilibrio constituye la principal aportación de Hume a la economía.

[15] IBID, p. 40.

Respecto a la moneda, Hume establece que el dinero - por sí mismo no constituye ninguna riqueza, es única y exclusivamente un símbolo, una medida de valor que sirve para facilitar - los cambios. De aquí que las reservas en metales preciosos que - un país guarda en sus arcas sólo tienen importancia intrínseca, - es decir, que sólo valen de acuerdo con la cantidad de metal que contienen. Hume cree que el precio de las mercancías es siempre proporcional a la cantidad de dinero en circulación. [16]

También hace notar, que si Inglaterra, por alguna razón, perdiera las dos terceras partes de su oro y plata, el reino no se empobrecería por este acontecimiento, pues lo único que podría suceder es que los precios bajarán, ya que una libra compraría mucho más que antes.

#### 1.4 EL COMERCIO EN MEXICO DESDE LA COLONIA HASTA LA CONSTITUCION DE 1857.

La actividad económica de la Nueva España, se enfrentó a una serie de trabas que le impidieron seguir la misma senda del incipiente capitalismo europeo. Estas - medidas tendían a proteger a los peninsulares residentes en España o radicados en la Colonia. Sin embargo, nada se controló tanto como el comercio. Ello fue la causa del atraso indubitable - en que todos los países de habla española se encuentran hasta - nuestros días, incluida España, que impuso estas restricciones - para su "provecho".

[16] IBID. p. 41.

A raíz del descubrimiento del Nuevo Mundo y en forma casi simultánea, los Reyes Católicos pugnaron para intervenir - hasta el extremo, en las consecuencias de toda índole que como - resonancia del viaje de Colón iban a originarse. El 10 de abril de 1495, los Reyes Católicos dieron en la Villa de Madrid, la - Real Provisión de cuanto debía observarse por quienes desearan - establecerse en las Indias o descubrir nuevas tierras.<sup>[17]</sup> Los - requisitos impuestos por la Corona para el intercambio comercial entre España y sus colonias, se vigilaban a través de la Casa de Contratación de Sevilla. El documento que le dio vida fue dictado el 20 de enero de 1503 en Alcalá de Henares, bajo el título - de "Instrucción para hacer una Casa de Contratación en Sevilla, - para la negociación de las Indias".<sup>[18]</sup>

Para hacerse a la mar era necesario obtener la autorización expresa de la Casa de Contratación de Sevilla. Como - condición previa a la utilización de buques, se hacía una minuciosa inspección de su estado: fecha de construcción, espacio disponible, cantidad de carga que podía ser trasladada, si había necesidad de calafatearlo, entre otras revisiones. Fueron tantas - las dificultades y tan serios los óbices, sin faltar los abusos - de algunos empleados en las inspecciones, que llegaron a presentarse un sinnúmero de quejas. A principios del siglo XVII, en - un intento por mejorar tal estado de cosas, se ordenó que todas - las querellas fueran resueltas, no ya por la Casa de Contratación de Sevilla, sino por el Consejo de Indias, lo cual únicamente -

[17] DOCTRINAS EN COLECCION RELATIVAS AL DESCUBRIMIENTO, CONQUISTA Y ORGANIZACION DE ANTIGUAS POSESIONES ESPAÑOLAS. TOMO XLX. MADRID 1878.

[18] IBID. TOMO XXXI. p. 139.



multiplicó las dificultades de la ya de por sí obstaculizada pro  
fesión comercial.

El comercio exterior a lo largo de la época colonial se efectuó exclusivamente con las Filipinas y con la Península. - En estrecha relación con el comercio exterior que se hacía en - Nueva España, deben recordarse las ferias realizadas a la llegada de las flotas y en las que se otorgaban algunas concesiones - para fomentar las ventas. Si bien en un principio el comercio - de Nueva España podía realizarse con las colonias que España tenía en América, para fines del siglo XVI hallábase vedado el mismo. En las postrimerías de la época colonial, Carlos III levantó esa prohibición. A tal efecto, se estableció el sistema de - flotas forzosamente acompañadas por los buques de guerra, cuya - partida tanto de España como de América, se fijaba en fechas determinadas. Esta medida restringía también las transacciones co  
merciales, siempre en perjuicio de los consumidores de las colonias y en beneficio de los comerciantes españoles.

A pesar de que el emperador Carlos V permitió el comercio entre varios puertos de España con el de Veracruz, en real  
lidad sólo con el puerto de Sevilla se efectuó el tráfico entre la Península y la Nueva España, llegándose a establecer la pena - de muerte y la pérdida de los bienes, a quien infringiese esta - disposición. Felipe II, a través de las Cédulas reales de 1561 - y 1564, estableció que el comercio de España para América quedaba limitado en Sevilla, por el río del mismo nombre a los puertos

de San Lúcar y Cádiz a donde fue trasladada la Casa de Contratación de Sevilla en el año de 1717.

En la segunda mitad del siglo XVII, Carlos III de Borbón franqueó el comercio con varios puertos de España; en 1774 se reanudó el comercio entre Perú, la Nueva España, el Nuevo Reino de Granada (Colombia) y Guatemala. Se autorizó el libre comercio en registros sueltos de España y sus colonias de América, habitándose varios puertos de los dos continentes. Todas las disposiciones dictadas por Carlos III, desde 1765 hasta 1784, tendientes al logro de un comercio hasta cierto punto libre, por tardías no modificaron sustancialmente el estado de atraso que el monopolio había causado en las colonias españolas. Escasos lustros distaban para que se escuchasen los tañidos de la campana de Dolores y las voces libertarias de Hidalgo y Morelos, de Bolívar y O'Higgins. El contrabando, los estancos y los pésimos caminos, fueron facetas sempiternas del comercio novohispano.

Con la carta magna expedida el 4 de octubre de 1824 por el Congreso General Constituyente, surge de derecho el Estado Mexicano al concierto de las naciones, habiendo logrado la emancipación jurídico-política de España.

Si bien es cierto que conforme al Plan de Igualdad de 1821, suscrito por Vicente Guerrero y Agustín de Iturbide, se logra la independencia de México y, con los tratados de Córdoba se confirma la actitud independentista, con el allanamiento y reconocimiento de parte de O'Donojú—último virrey de la Nueva España—, también lo es que, de la promulgación de la Constitución

Federal de los Estados Unidos Mexicanos, emerge un documento jurídico-liberal que pretende encausar las relaciones del Estado y sus gobernados. [19]

En el Artículo 110 de la Constitución de 1824, referente a las Atribuciones del Ejecutivo, en su Fracción I sólo se mencionaba la de publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del Congreso Nacional.

En las Facultades Exclusivas del Congreso, en la Fracción XVI, se determinó la atribución del mismo para regular la salida al mar y el establecimiento de instalaciones aduaneras, limitando la entrada y salida indiscriminada de productos, cuidando de ello, el fortalecimiento y protección a la productividad del país.\* (Artículo 89 Fracción XIII, Facultades Y Obligaciones Del Ejecutivo Federal, Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, 1984).

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

\* Hasta aquí se puede mencionar, que la reglamentación del comercio exterior estaba limitada y era insuficiente.

En diciembre de 1836, surge la Constitución Centralista denominada también como las "Siete Leyes Constitucionales". Su expedición obedeció al antagonismo que se suscitó por parte de los centralistas y vaticanistas,

[19] PUEBLITA PELISIO, ARTURO. ELEMENTOS ECONOMICOS DE LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO. MEXICO, 1982. p. 39.

contra la Fracción Liberal que expidió las primeras Leyes De Reforma en los años 1833 y 1834, tuteladas por Valentín Gómez Farfías.

En 1835, se reunió el Congreso General, integrado en su mayoría por el partido conservador, concibiendo como primer propósito la reforma de la Constitución Liberal de 1824, para lo cual se instalaron las Cámaras de Diputados y de Senadores.

Al Congreso General le correspondía, en su Artículo 44, Fracción I y X (Tercera Ley):<sup>[20]</sup>

Fracción I.- "Dictar las leyes a que debe arreglarse la administración pública - en todas y cada una de sus ramas, derogarlas, interpretarlas y dispensar su observancia". (Artículo 89, Fracción I, Constitución Actual).

Fracción X.- "Dar al gobierno las bases y reglas generales para la habilitación de toda clase de puertos, establecimiento de aduanas y formación de los aranceles de comercio."

Las Atribuciones del Presidente de la República, en su Artículo 17 (Cuarta Ley), Fracción I y XXX, enunciaba lo siguiente:

[20] 1810, p. 44

**Fracción I.-** "Dar con sujeción a las Leyes Generales respectivas, todos los decretos y órdenes que contengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y Leyes, y, de acuerdo con el Consejo, los Reglamentos para el cumplimiento de éstas."

**Fracción XXX.-** "Habilitar puertos o cerrarlos, establecer o suprimir aduanas y formar los aranceles de comercio con absoluta sujeción a las bases que prefija el congreso."

El 23 de diciembre de 1842 don Nicolás Bravo, Presidente de la República, designa al cuerpo legislativo, integrado por ochenta notables que forman la Junta Nacional Legislativa, donde se pretendía exigir un sistema jurídico fundamental.

Este sistema constitucional, es prolijo y consta de 202 Artículos comprendidos en once títulos, cuyas bases orgánicas amparaban el régimen centralista bajo la apariencia de una República conservadora, que pretendió borrar todo vestigio de la Constitución Liberal de 1824, bajo la influencia absoluta del manejo político y social de quien se refugiaba en su hacienda de Manga de Calvo en Veracruz.

En las Facultades del Congreso, se establecen aspectos económicos como:

ARTICULO 66.- "Son facultades del Congreso:"

Fracción XII.- "Habilitar puertos para el comercio extranjero y de cabotaje, y dar al Gobierno bases y reglas generales para la formación de los aranceles de comercio.

Podemos señalar, que por naturaleza propia, el proceso legislativo recae en el Congreso. En consecuencia, las disposiciones económicas serán originadas en ese "corpus legis", - llevado a la Carta Constitucional de 1843 para su fiel cumplimiento.

La Carta Fundamental de Querétaro, en su Artículo - 66, Fracción I, nos llega a mencionar las facultades que el mismo Congreso tenía para legislar las ramas de la administración pública.

Fracción I.- "Dictar las leyes a que debe arreglarse la administración pública - en todas y cada una de sus ramas, - derogarlas, interpretarlas y dispensar su observancia."

El Artículo 86 en sus Fracciones I y XV, nos describe las obligaciones que el Ejecutivo Federal tenía en materia económica:

Fracción I.- "Publicar y circular las Leyes y decretos del Congreso Nacional y del Senado en su caso."

Fracción XV.- "Formar los aranceles de comercio con sujeción a las bases que diera el Congreso."

El Congreso Nacional constituye, sanciona y jura este documento jurídico liberal, el 5 de febrero de 1857, habiéndose integrado el H. Cuerpo Legislativo mediante convocatoria suscrita por el General Juan N. Alvarez, inspirado en el Plan de Ayutla. Cabe aludir a breves referencias históricas, ya que conforman el ambiente legislativo de donde emerge el texto liberal de significativa trascendencia en el terreno político-jurídico, que junto con las Leyes De Reforma, consolidan la deontología del pueblo mexicano hasta nuestros días. [21]

El Congreso se reúne en la Ciudad de México, el 17 de febrero de 1856, quedando como Presidente de la Comisión de Constitución, don Ponciano Arriaga, y como Secretarios, Isidoro Olvera, León de Guzmán, Pedro Escudero, Joaquín Cardoso, Mariano Yáñez, José M. Romero Díaz, Melchor Ocampo y José M. del Castillo Velasco. [22]

[21] 1810, p. 59.

[22] COLECCION DE CODICOS Y LEYES FEDERALES. CONSTITUCION POLITICA MEXICANA 1857. MEXICO 1981.

Los debates del constituyente, se caracterizaron por la brillantez en la exposición de los legisladores, quienes mostraron una gran cultura jurídica y un profundo conocimiento de la realidad nacional. Destacó una pléyade de juriconsultos, que se pronunciaron en favor del restablecimiento de la Constitución Federal de 1824, introduciendo a dicho documento algunas reformas.

La Constitución Federal de 1857, previno en su Artículo 72, las facultades del Congreso, encontrando en ésto equivalencia jurídica con el precepto 73 de nuestro supremo código en vigor.

Ahora bien, la Fracción IX Del Artículo 72 de la Constitución de 1857, nos manifiesta lo siguiente:

Fracción IX.- "Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero..."

Al Ejecutivo Federal, a través del Artículo 85, Fracción I, se le dieron facultades reglamentarias, y asimismo, en su Artículo 124, se le otorgaron facultades para restringir el comercio exterior:

Artículo 85.- "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."



Artículo 124.- "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 que la misma Federación pueda establecer y dictar en el Distrito y Territorio Federales, los impuestos y Leyes que expresan las Fracciones VI, VII Del Artículo 111."

El Artículo 111, mencionado en el párrafo anterior, decía en sus Fracciones V, VI y VII lo siguiente:

Artículo 111.- "Los Estados no pueden en ningún caso:

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

**Fracción VI.-** "Gravar la circulación y consumo de efectos nacionales y extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectuara por aduanas locales, requieran inspección o registro de bultos o se exija documentación que se acompañe a la mercancía."

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

## CAPITULO II

### II CARACTERISTICAS DE LA IMPORTACION Y LA ORGANIZACION ADUANAL - MEXICANA.

#### II.1 CONCEPTO DE LA IMPORTACION

Los países comercian unos con otros básicamente por las mismas razones que los individuos entablan - un intercambio de bienes y servicios, para obtener los beneficios de la especialización.<sup>[23]</sup> Desde el momento en que los países, al igual que los individuos no tienen la misma capacidad para producir todos los bienes, surge la posibilidad de un beneficio mutuo si cada uno se especializa en lo que produce mejor y obtiene lo demás de los otros países.<sup>[24]</sup>

Resulta evidente que ningún país es completamente - autosuficiente, ya que todos necesitan ciertas importaciones, y - en general cuanto más chico sea un país, tanto mayor será su dependencia de la compra de materiales estratégicos importados. Dadas las disparidades actuales en los niveles de desarrollo en el mundo, las naciones industrializadas y las no industrializadas - necesitan generalmente importaciones de materias primas o de bienes de capital.

Los países requieren de importaciones para abastecer su consumo nacional tanto de personas físicas como de personas - morales, y sólo en ese sentido la importación se convierte en - una actividad promotora del desarrollo económico, pues de todos -

[23] INCE. CENTRO DE ESTUDIOS EN COMERCIO INTERNACIONAL, MARZO 30-OCTUBRE 26, 1981. MEXICO, 1981. p. 3.

[24] DIVISION DE TRABAJO.

es sabido que la exageración o la indiscriminación de bienes y servicios adquiridos, acarrea serios problemas a un país.

Se puede deducir que la importación es una operación por la que un producto de procedencia extranjera, entra al territorio nacional por medio de sus aduanas, previo pago de los derechos de aduana y de su importe en divisas nacionales transferibles. Así como el cumplimiento de los requisitos administrativos y las formalidades a las que se encuentra sujeta dicha operación.

Las importaciones se realizan a través de las aduanas. Se entiende por tal, una zona en la cual circulan libremente las mercancías, es decir, sin ninguna formalidad ni control, cualquiera que sea su origen o procedencia. Las aduanas —puertas de entrada o salida del país de personas o mercancías—, pueden ser fronterizas, internas o marítimas, de modo que todo el territorio circunscrito por ellas coincida con el nacional.

## II.2 DEFINICION Y CLASIFICACION.

### IMPORTACION DEFINITIVA.

Dentro de este concepto se distinguen fundamentalmente dos:

- 1.- Las importaciones industriales.
- 2.- Las importaciones comerciales.

Se dice que son importaciones industriales, los productos que una empresa adquiere en el extranjero para su aprovechamiento comercial y son: bienes de capital, equipo industrial,

partes y refacciones, o insumos y materias primas escasas o inexistentes en el mercado interno.

Los productos de importaciones comerciales se adquieren para ser incorporados al mercado interno en forma de productos terminados. Estas importaciones clasificadas por algunos como "suntuarias o no necesarias", son utilizadas para dinamizar la competencia interna y posibilitar el cotejo de calidades entre productores de distintas naciones. Sin embargo, por razones de balanza de pagos, los países en vías de desarrollo generalmente prohíben este tipo de importaciones o cuando menos las limitan a contingentes mínimos. También se incluyen en las importaciones comerciales, las de productos alimenticios que las naciones a veces se ven obligadas a efectuar, para cubrir la demanda interna en razón de la insuficiente producción local.

Se entiende por importación definitiva, a la entrada de mercancías de procedencia extranjera, para permanecer en el territorio nacional por tiempo ilimitado.<sup>[25]</sup>

En el Glosario de la Asociación Latinoamericana, la importación se define como la entrada de cualquier mercancía en un territorio aduanero.<sup>[26]</sup>

Se puede observar que en las definiciones anteriores existen diferencias. Para la Asociación y Bruselas, la importación es el hecho material de introducir mercancías a un territorio aduanero. Para nosotros es algo más, es la "permanencia por tiempo ilimitado", es decir, el acto de nacionalización de las

[25] PORRUA ED. LEY ADUANERA. ARTICULO 70. MEXICO, 1986. p. 44-45

[26] E.J. OSMARCYK. FCE. ENCICLOPEDIA MUNDIAL DE RELACIONES INTERNACIONES Y NACIONES UNIDAS. MEXICO, 1976.

mercancías y su introducción a la libre circulación de los bienes, para ser usados o consumidos en el territorio nacional. Su nacionalización sólo se da cuando se han liquidado los impuestos y cumplido los requisitos previos que las disposiciones legales exigen para este régimen definitivo, quedando las mercancías a libre disposición de sus propietarios.

#### IMPORTACION TEMPORAL.

Se ha detectado que para impulsar las exportaciones, las industrias nacionales, deberán mejorar o incrementar su producción, mediante el aprovechamiento de la capacidad instalada de las plantas existentes o de la ampliación de las mismas, con el fin de destinar parte de su producción al abastecimiento de los mercados internacionales.

Por esta razón, es importante destacar que en la Ley Aduanera se contemplan operaciones específicas de importación por tiempo limitado, enfocadas al desarrollo de la industria mexicana, para ofrecer la oportunidad de encontrar los elementos de calidad, precio y presentación, atendiendo las exigencias y demandas, y considerando la necesidad de complementar un producto con el grado de competitividad que requieren los mercados internacionales.

La importación temporal consiste en que el fabricante nacional, que con suficiente anticipación sabe que exportará su producto, tiene la posibilidad de sujetarse al régimen de importación temporal (para exportación), que consiste en permitir

la introducción al país de materias primas, productos semimanufacturados y productos terminados, en forma temporal con el objeto de elaborar mercancías de exportación, así como los envases, piezas, partes, dispositivos, utensilios y aparatos, cuando sirvan para complemento de aparatos, máquinas o equipos destinados a la exportación. De igual forma, cuando la empresa se vea en la necesidad de incrementar su capacidad productiva adquiriendo maquinaria y equipo, así como dados, moldes y matrices de importación, destinados a fabricar exclusivamente productos de exportación, o que sirvan como complemento a maquinaria ya instalada en la empresa que, por las características del producto a elaborar, resulta inconveniente su internación definitiva, podrán solicitar el régimen de importación definitiva.

Su objetivo es la captación de recursos destinados a propiciar la concurrencia de productos nacionales a los mercados extranjeros; facilitar el aprovechamiento de la capacidad instalada de las plantas industriales; elevar el nivel de ocupación y mejorar las condiciones de comercialización de productos exportables.

Las dependencias que intervienen directamente en el trámite y que ejercen control con las operaciones temporales de importación son: la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a través de la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior (cuando los productos de que se trate, estén sujetos a permiso previo de importación temporal por parte de esta secretaría),

y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de Aduanas y por medio de los administradores de aduanas en todo el país, y en ocasiones, cuando se trata de algún producto específico, peligroso, inflamable, etc., se obtendrá autorización previa por parte de otras dependencias como S.S., SARH, O.N., etc.

La empresa o persona interesada en importar temporalmente, garantizará en cualquiera de las formas previstas por el Artículo 141 Del Código Fiscal De La Federación, el monto de los impuestos de importación correspondiente, incluyendo los adicionales, más el 10% de todos ellos, en régimen normal, por posibles conceptos de multa (la fianza es la forma más usual de garantizar los impuestos). [27]

Un régimen de importación temporal puede convertirse en definitivo, siempre y cuando el interesado solicite el cambio antes del vencimiento del plazo concedido, o de las prórrogas para el retorno de las mercancías, y cumpla con los requisitos especiales, o con las restricciones que la tarifa exige para las importaciones definitivas.

En el supuesto de que las mercancías no retornen al extranjero en el plazo concedido, y no estén sujetas a restricciones o requisitos, pagarán sus impuestos y la multa correspondiente. Pero si las mercancías están sujetas a los permisos previos, la autoridad impondrá la multa y las mercancías pasarán a ser propiedad del Fisco Federal.

[27] THEMIS ED. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. MEXICO, 1964.



Para llevar a cabo el trámite de la garantía fiscal, el interesado debe establecer un contrato con la afianzadora, - mediante el cual se va a garantizar el cumplimiento -el pago de - los impuestos de importación en este caso-, asimismo, debe comprobar su solvencia económica, y garantizar con inmuebles, la suma por la que se va a afianzar. La fianza para importaciones será por el tiempo que dure la operación. En caso de que el interesado no cumpliera con lo previsto, la afianzadora hará efectiva la fianza, pagándole a la autoridad fiscal que aparezca como beneficiaria. En caso de que el interesado lleve a cabo la operación dentro de lo previsto, con la evidencia de la exportación consumada, se presentará a la compañía afianzadora para cancelar la fianza.

Los efectos importados temporalmente para exportación, podrán permanecer en el país por el tiempo indispensable para su transformación, plazo que podrá ser prorrogado por la Dirección General de Aduanas, a través de todas las aduanas del país. La prórroga deberá ser solicitada por escrito ante cualquier aduana, y de ser favorable, se ampliará el plazo de permanencia hasta - por el tiempo inicialmente autorizado, y será remitida para su resolución a la Dirección General de Administración Aduanera de la Dirección General de Aduanas.

## II.3 IMPORTANCIA DEL DERECHO ADUANERO.

### CONCEPTO DEL DERECHO ADUANERO.

La creación de las aduanas se remonta de siglos pasados, como se vió en el Capítulo Primero de esta tesis, por lo que para dar un concepto del Derecho Aduanero como ciencia, daré algunas definiciones de ciertos tratadistas extranjeros y nacionales.

Pedro Fernández Lalanne lo define como: "Las normas legales y reglamentos que determinan el régimen fiscal al cual - deben someterse los importadores, exportadores, agentes marítimos, despachadores de aduanas y, en general, quienes realicen operaciones en mercaderías a través de las fronteras de la República, - por las vías marítimas, aéreas, terrestres y postales". [28]

Hugo Opazo Ramos nos dice: "Si se acepta que la Legislación Aduanera en su acepción más amplia, es por su sustancia un conjunto de normas jurídicas, que objetiva el llamado Derecho Aduanero". [29]

Carlos Anabalón Ramírez, define al Derecho Tributario Aduanero como: "Aquella rama del Derecho Público, que estudia las normas legales, reglamentarias y administrativas aplicable a regímenes, formalidades, tramitaciones y operaciones aduaneras a - que deben someterse las personas, mercancías y medios de transporte con motivo de su paso a través de las fronteras aduaneras." [30]

[28] DERECHO ADUANERO. FERNANDEZ LALANNE, PEDRO. EDICIONES DEL ROQUE DE PALMA, BUENOS AIRES, ARGENTINA. 1966. p. 73.

[29] OPAZO RAMOS, HUGO. LEGISLACION ADUANERA. ESCUELA INTERAMERICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA, FUNDACION GETULIO VARGAS, RIO DE JANEIRO, BRASIL. 1965. p. 12.

[30] ANABALON RAMIREZ, CARLOS. EL DERECHO TRIBUTARIO ADUANERO. REVISTA DE TRIBUTACION. CHILE, p. 10.

Maximino Carbajal Contreras nos define el Derecho - Aduanero como: "El conjunto de normas jurídicas, que regulan por medio de un ente administrativo, las actividades o funciones del Estado, en relación con el comercio exterior de mercancías que - entren o salgan en sus diferentes regímenes al o del territorio - de un país, así como los medios y tráfico". [31]

Se dice que es un conjunto de normas jurídicas, ya - que el Derecho, de acuerdo a lo que nos dice el Maestro Eduardo - García Maynes, "En sentido objetivo, es un conjunto de normas. - Trátese de preceptos imperativos-atributivos, es decir, de reglas que además de imponer derechos concede facultades". [32]

#### NATURALEZA JURIDICA.

Dentro de las teorías romanas, las divisiones de las normas jurídicas se dividen en dos grandes ramas:

- 1.- Derecho Privado.
- 2.- Derecho Público.

Derecho público, es pues, "el que atañe a la conservación de la casa romana; privado, es el que concierne a la utilidad de los particulares".

La Naturaleza privada o pública, de un precepto o conjunto de preceptos, depende de la índole del interés que garanticen o protejan. Las normas del público, corresponden al interés colectivo; las del privado, se refieren a intereses particulares. -

[31] CARBAJAL CONTRERAS, MAXIMINO. DERECHO ADUANERO, SEGUNDA EDICION. EDITORIAL PORRUA. MEXICO 1986. p. 4.

[32] GARCIA MAYNES, EDUARDO. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. EDITORIAL PORRUA. TRIGESIMA PRIMERA EDICION. MEXICO 1980. p. 36.

Dícese público, lo que beneficia a la comunidad. "Derecho público", es el que regula relaciones provechosas para el bien común.<sup>[33]</sup>

Tesis de Roguin, este autor ha tratado de resolver - la cuestión que se acaba de plantear, diciendo que la calidad - con que el Estado interviene en la relación jurídica, puede determinarse examinando si la actividad del órgano de que se trate, - se encuentra sujeta a una legislación especial o a las leyes comunes. Si existiese una legislación especial establecida con el propósito de regular la relación, ésta es de Derecho Público; si por el contrario, el órgano estatal se somete a la legislación ordinaria, la relación es de índole privada.<sup>[34]</sup>

Sin seguir profundizando en las teorías que se han elaborado en torno a esta división del Derecho, opinamos que el Derecho Aduanero es Derecho Público, porque el sujeto esencial y dominante de la relación jurídica, es el Estado; sus disposiciones son de orden público y no pueden ser modificadas por los particulares; con su cumplimiento está comprometido el interés general por los fines y actividades de este Derecho; la naturaleza de sus normas son de integración y subordinación jurídica, existiendo una legislación especial que regula lo relacionado con este Derecho.<sup>[35]</sup>

[33] GARCIA MAYNES, EDUARDO. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. EDITORIAL PORRUA. TRICESIMA PRIMERA EDICION. MEXICO 1980. p. 132.

[34] GARCIA MAYNES, EDUARDO. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. EDITORIAL PORRUA. TRICESIMA PRIMERA EDICION. MEXICO, 1980. p. 135.

[35] CASAJAL CONTRERAS, MAXIMINO. DERECHO ADUANERO, SEGUNDA EDICION. EDITORIAL PORRUA. MEXICO, 1986. p. 9.

## ADUANAS.

Señala la Ley Aduanera, en su Artículo Primero, la regulación de entrada al territorio nacional y la salida de mercancías y de los medios de transporte que se utilicen para tal efecto, así como el despacho aduanero. [36]

Quedan obligados al cumplimiento de las citadas operaciones, cualquier persona que tenga intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje y menaje de los actos mencionados anteriormente.

Se entiende por aduana, aquella donde se practican las operaciones que la Ley Aduanera autoriza. Es establecida generalmente, para registrar el tráfico internacional, los géneros y mercancías que se importan o exportan y cubran los derechos correspondientes.

### FUNCIONES DE LAS ADUANAS.

Vigilan y tramitan las operaciones de importación, exportación, tránsito, reembarques, retornos, alijos y operaciones temporales, también llevan a cabo el reconocimiento de las mercancías para el despacho aduanero y la clasificación arancelaria que les corresponda.

Determinan y recaudan impuestos, derechos a la importación y exportación de mercancías, así como la exigencia de la garantía para las prestaciones fiscales.

[36] PORRUA ED. LEY ADUANERA. MEXICO, 1986.

Controlan las mercancías sujetas a despacho aduanero o depositadas por otras causas.

Efectúan segundos reconocimientos a las mercancías sujetas a despacho aduanero.

#### ZONAS DE VIGILANCIA.

La zona de vigilancia queda circunscrita en las fronteras y zonas libres a una franja de 20 kilómetros paralela a ellas; en los litorales, a las aguas territoriales y playas del mar territorial del país. Esa zona quedará comprendida dentro de la vigilancia, y a todos los perímetros de los aeródromos. En las zonas señaladas para las fronteras y zonas libres, es requisito que las mercancías transiten al amparo de la documentación que compruebe su legal estancia en el país, de acuerdo a lo que señala la legislación aduanera. <sup>[37]</sup>

#### ZONA LIBRE.

Es el área del territorio nacional comprendida dentro de determinados límites, fijados mediante acuerdo específico del Ejecutivo Federal, dentro de la cual se establece un régimen de excepción a las operaciones de entrada o salida de mercancías, por lo que debe entenderse, que el tratamiento fiscal para el comercio de importación o exportación tiene un carácter preferencial. El establecimiento de una zona libre obedece, en lo general, a objetivos de desarrollo económico. <sup>[38]</sup>

[37] IBID. ARTICULO 116.

[38] IBID. ARTICULO 106.

## LA ADMINISTRACION ADUANAL MEXICANA.

La regulación del comercio exterior es una materia reservada exclusivamente a la Federación, de acuerdo a lo estipulado en los Artículos 89, Fracción XIII, 117, 118, 124 y 131 De La Constitución, por lo que el sistema aduanal mexicano se organiza por el Poder Ejecutivo.

### ORGANIZACION DEL SISTEMA ADUANAL MEXICANO.

La Ley Orgánica De La Administración Pública Federal, que regula la organización del Poder Ejecutivo en su aspecto general y distribuye competencia, en su Artículo 31, asigna a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una intervención directa a la determinación y cobro de los impuestos, así como la dirección de los servicios aduanales del país.

La habilitación de puertos y aduanas queda reservada al Presidente de la República, así como la regulación del comercio exterior. [39]

La Ley Aduanera, en su Artículo 115, enuncia las facultades del ejecutivo Federal para establecer y suprimir aduanas y sus secciones, señalando su ubicación, funciones y circunscripción de ambas; así como para prohibir o restringir la importación, exportación o tránsito de mercancías.

El Jefe del Ejecutivo Federal, aparece como responsable directo y principal, y autoridad superior de toda la organización, de él se delega en el Secretario de Hacienda y Crédito -

[39] LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. MEXICO, 1984. p. 21.

Público, la mayor parte de las facultades; de éste, a su vez, -  
pasan al Subsecretario de investigación y Ejecución Fiscal.

#### DIRECCION GENERAL DE ADUANAS.

A la Dirección General de Aduanas, le corresponde dirigir e inspeccionar las oficinas aduaneras y - los servicios de ese ramo; resolver, en definitiva, todo asunto - de la materia y las consultas que al respecto se hagan.

#### FUNCIONES DE LA DIRECCION GENERAL DE ADUANAS.

a) Administrar los impuestos, derechos y aprovechamientos aduanales y exigir la garantía por las prestaciones fiscales probables así como las fianzas; controlar los derechos aduaneros pagados y demás adeudos fiscales por operaciones aduanales.

b) Organizar, coordinar y controlar el funcionamiento - de las aduanas y de las zonas de inspección y vigilancia aduanal.

c) Vigilar las fronteras y litorales del país.

d) Dictaminar los actos presumibles de infracción a la - legislación aduanera y disposiciones relativas.

e) Autorizar y fiscalizar las operaciones de importación, exportación, tránsito, reembarque, retornos, alijos, operaciones temporales y contenedores, así como la introducción de mercancía en la zona fronteriza al interior del país.

f) Secuestrar las mercancías que se hayan introducido - ilegalmente, así como controlarlas, conjuntamente con las abandonadas o depositadas por otras causas.



g) Atender y controlar las operaciones de comercio exterior de las plantas maquiladoras, y de la industria automotriz, - así como los asuntos relativos a artículos "gancho" en los puertos y en las zonas libres.

h) Practicar el reconocimiento de las mercancías, tanto de exportación como de importación, a través de las aduanas en - la República Mexicana.

i) Exigir el cumplimiento de lo que señalen las Tarifas del Impuesto General de Importación y Exportación, así como los - estudios sobre cuotas arancelarias de importación y exportación.

j) Resolver los recursos de inconformidad impuestos, - las solicitudes de cuotas bajas y oficiales, las actas de contro versia arancelaria y la clasificación de peritajes arancelarios.

#### II.4 MARCO JURIDICO DE LA LEY ADUANERA.

##### REGIMENES ADUANEROS.

El movimiento de las mercancías en tre diversos territorios de países diferentes, se realiza a través de distintas operaciones. Las mercancías que entren al terri torio nacional o se extraigan del mismo, podrán ser destinadas - a alguna de las operaciones aduaneras que se mencionarán más ade lante.

Por otro lado, no necesariamente tiene que estar rea lizada la operación con mercancías extranjeras, puesto que se da

el caso de mercancías nacionales o nacionalizadas que por diversas causas han estado en el extranjero y, el hecho de cruzar la línea divisoria para introducirlas al país, hace que se dé la importación con características especiales.

Las operaciones definitivas darán lugar al pago de los impuestos de importación —excepto las operaciones de importación temporal—, o el pago de los impuestos a la exportación, así como el cumplimiento de las obligaciones referentes a restricciones, requisitos especiales y al de las formalidades para su despacho.

Los Régimenes Aduaneros para la importación ya sea definitiva o temporal, se clasifican de la siguiente manera:

- 1) Importación Definitiva.
- 2) Importación Temporal.
  - 2.1 Para retornar al extranjero en el mismo estado.
  - 2.2 Para transformación, elaboración o reparación.
  - 2.3 Para depósito industrial.
  - 2.4 Régimen para reposición de existencias.

La importación definitiva, sabemos que es la entrada de mercancías al territorio nacional por tiempo ilimitado, y está regulada por el Artículo 70 de nuestra Legislación Aduanera vigente. Ahora bien, esta importación es regulada por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, cuando dicha importación requiera de permiso previo, como lo veremos mas adelante en nuestro Capítulo IV.

Cuando es realizada una importación definitiva de mercancías, también se puede autorizar su retorno a territorio extranjero, cuando se compruebe que dicha mercancía resultó defectuosa o de especificaciones distintas a las convenidas. El plazo para llevar a cabo su retorno será de tres meses contados a partir del mes en que se realizó la importación.

El retorno tendrá por objeto la sustitución de las mercancías por otras de la misma clase, que subsanen las situaciones antes mencionadas, y por lo tanto no pagarán los impuestos de exportación, a menos que para dicha mercancía, en un plazo no mayor de seis meses, exista una diferencia en impuestos mayor a la que ya fue cubierta. Si la mercancía llegase después de los seis meses, o no fuera la misma y no se gestionó prórroga, los impuestos serán aplicados íntegramente y se impondrán las sanciones establecidas por la Ley.

La entrada al país de mercancías para permanecer en él por tiempo limitado y para una finalidad específica, se entiende como importación temporal.<sup>[40]</sup> En este caso:

- a) No se pagarán los impuestos al comercio exterior.
- b) Se señalará en el pedimento la finalidad a que se destinaron las mercancías y el lugar de dicha finalidad de acuerdo al Artículo 76 De La Ley Aduanera.

[40] PORRUA, ED. LEY ADUANERA. ARTICULO 79.

c) No podrán ser objeto de transferencia o enajenación - excepto lo comprendido en el Artículo 87 de la Ley Aduanera.

ARTICULO 37.- "Las autoridades aduaneras previa solicitud del beneficiario del - régimen y en los términos que señale el Reglamento, podrán autorizar que persona distinta al importador efectúe los procesos de - transformación..."

d) Se garantizará en los términos del Código Fiscal de la Federación.

e) Se cumplirán las obligaciones en materia de restricciones, requisitos especiales y formalidades para el despacho de las mercancías destinadas a este régimen.

La importación temporal para retornar al extranjero en el mismo estado, consiste en la introducción al país de mercancías extranjeras, las cuales una vez realizada la finalidad para la que se autorizó su ingreso, regresan al extranjero sin modificación alguna. En este caso, no se autorizarán importaciones temporales de alhajas y objetos de metales preciosos, ni chapeados con esos metales, ni de piedras preciosas o semipreciosas, ni de piedras montadas o sin montar.

La importación temporal de mercancías para retornar al extranjero después de haberse destinado a-

un proceso de transformación, elaboración o reparación, se permitirá por el plazo que a juicio de la autoridad aduanera sea necesario para la realización del proceso respectivo, sin que pueda exceder del máximo establecido legalmente: dos años. En este caso, se estará en lo siguiente:

a) Las mermas no darán lugar al pago de los impuestos a la importación.

b) Los desperdicios deberán ser retornados o destruidos con intervención de la autoridad aduanera, sin que se paguen los impuestos a la importación.

c) Los productos resultantes de los procesos de transformación, elaboración o reparación, que retornen al extranjero, darán lugar a los pagos de los impuestos a la exportación, correspondientes a las materias primas o mercancías nacionales o nacionalizadas que se hubieran incorporado conforme a la clasificación arancelaria del producto terminado.

Se entiende por depósito industrial, la importación temporal de mercancía de procedencia extranjera - para que, en recintos acondicionados, se efectúen procesos de transformación, elaboración o reparación, sin el pago de los impuestos al Comercio Exterior, siempre que los productos resultantes se exporten.

## TRANSITO DE MERCANCIAS.

Es el traslado de mercancías de una a otra aduana nacional bajo control fiscal.<sup>[41]</sup> El tránsito puede ser:

### INTERNO.

Cuando la aduana de entrada envíe las mercancías de procedencia extranjera a la que se encargará del despacho de su correspondiente importación.

Cuando la aduana de despacho envíe las mercancías nacionales o nacionalizadas a la de salida, la que se encargará de cumplir la exportación correspondiente.

### INTERNACIONAL.

Cuando la aduana de entrada envíe a la de salida las mercancías de procedencia extranjera que lleguen al territorio nacional con destino al extranjero.

Cuando las mercancías nacionales o nacionalizadas se trasladen por territorio extranjero para su reingreso al territorio nacional.

El tránsito de las mercancías se deberá efectuar por empresas legalmente establecidas y autorizadas por el Gobierno Federal para el transporte de carga regular.

### TRANSBORDO

La realización de las operaciones aduaneras señaladas anteriormente, hace necesario, en ocasiones,

[41] IBID. ARTICULO 102.

el cambio de las mercancías de un vehículo a otro, o al mismo, - en distinto viaje, ya sea por el cambio de vía, o por necesidades de ruta, por lo que la legislación aduanera regula estos movimientos estableciendo vigilancia especial en su realización y, en su caso, con intervención aduanera para la plena identificación de las mercancías.

El transbordo consiste en la descarga y permanencia - de la mercancía en depósito ante la aduana, seguidas de su reembarque a otro medio de transporte.<sup>[42]</sup>

#### PEDIMENTOS DE IMPORTACION Y BASE GRAVABLE.

La Ley señala que los importadores de mercancías harán sus autoliquidaciones de los impuestos al comercio exterior, las cuales serán plasmadas en el documento oficial denominado "Pedimento", manifestándose la descripción de las mercancías y su origen, así como el valor normal de las mercancías en importación, y en su caso, el precio oficial.

En este punto veremos la importancia que tiene el valor normal de la mercancía dentro de las relaciones comerciales - exteriores.

Los impuestos generales de importación, se aplicarán a la base gravable que corresponda conforme a la clasificación arancelaria de las mercancías consignadas en las tarifas correspondientes.

[42] PORRUA ED. REGLAMENTO DE LA LEY ADUANERA. ARTICULO 56. MEXICO, 1986.

El valor normal <sup>[43]</sup> es aquel que corresponde a una venta realizada en condiciones de libre competencia entre un vendedor y un comprador independientes uno del otro.

Sólo existe una venta en condiciones de libre competencia cuando: <sup>[44]</sup>

a) El pago del precio de las mercancías, constituye la única obligación o prestación a cargo del comprador (obviamente - debemos entender la única obligación con relación a esa venta).

b) El precio no está influido por vinculaciones comerciales, financieras o de otra clase, sean o no contractuales distintas de las originadas por la propia venta, entre el vendedor y el comprador o entre una persona física o moral asociada en negocios con ambos. (Se entiende que no sólo por el hecho de que exista una vinculación ésta debe necesariamente influir en el precio).

c) Que ninguna parte del producto que se obtenga de la venta o de posteriores actos de disposición o utilización de las mercancías, revierta directa o indirectamente en favor del vendedor o de personas asociadas en negocios con él.

El mismo Artículo 52 De La Ley Aduanera considera - que dos personas están asociadas en negocios, cuando una de ellas posee un interés cualquiera en los negocios o en los bienes de la otra; o si las dos tienen intereses comunes en negocios o bienes; o si una tercera persona tiene interés directo o indirecto - en los negocios o en los bienes de cada una de ellas.

[43] PORRUA. ED. LEY ADUANERA. ARTICULO 49.

[44] IBID. ARTICULO 52.



El principal objetivo de la Ley Aduanera es obtener igualdad en la imposición del gravamen a la importación de mercancías. De éste se desprende otro objetivo muy importante, que el impuesto se pague sobre el valor real que tenga la mercancía en el momento de la importación, por lo que el valor gravable debe incluir todos aquellos conceptos tangibles o intangibles que influyeron directa o indirectamente en el valor de una mercancía así como todos los gastos relacionados con la venta y entrega de mercancías.

Es por lo anteriormente expuesto, que la Legislación Aduanera en su Artículo 49, dispone que forman parte del valor normal de las mercancías los gastos relacionados con la venta y entrega de las mismas hasta el lugar de introducción al territorio nacional, que será por cuenta del vendedor, a excepción de los fletes y seguros. A su vez dispone que, los impuestos y derechos que se causen en territorio nacional y los gastos erogados en el mismo que no estén relacionados con la venta y entrega de mercancías, no se incluyen en el valor normal.

Siguiendo con la misma idea, el Artículo 51 establece que el valor normal de las mercancías también comprende el importe de los cargos originados por haberse fabricado de acuerdo a patentes de invención, dibujos o modelos protegidos; ostentar marcas de fábrica o de comercio extranjero, cuando se hayan importado sin ellas. En este último caso la Legislación Aduanera se aleja por primera ocasión de su modelo, superándolo, al considerar que si las mercancías van a ser objeto de un trabajo -

complementario o de transformación en el país, dentro del valor normal solamente deberá incluirse el importe del derecho a utilizar la marca extranjera, en la parte proporcional correspondiente a la mercancía importada. El mismo Artículo define lo que debemos entender por trabajos complementarios o de transformación como aquellos que le dan a la mercancía sus características definitivas, o le incorporan propiedades que posibiliten su utilización para el fin a que está destinada.

En la Legislación Aduanera se establecen claramente los elementos que integran la definición del valor normal. A continuación se explicará cada uno de ellos, dejando el elemento precio al final, en razón de que los otros elementos contienen principios necesarios que serán utilizados en el elemento precio.

a) El elemento tiempo.

Es la fecha de la llegada de las mercancías al territorio nacional, de acuerdo al Artículo 38 De La Legislación Aduanera.

ARTICULO 38.- "Las cuotas, bases gravables, tipos de cambio de moneda, restricciones, requisitos especiales y prohibiciones aplicables, serán las que rijan en las siguientes fechas:

I. En importación.

a) La de fondeo de la embarcación -

que las transporte al puerto al -  
que las mercancías vengan destina-  
das;

- b) En la que las mercancías crucen -  
la línea divisoria internacional;
- c) La de arribo de la aeronave que -  
las transporte al primer aeropuero  
nacional;
- d) En vía postal, en las señaladas -  
en los incisos anteriores, según  
que las mercancías hayan entrado -  
al país por litorales, fronteras -  
o por aire;
- e) En las señaladas en los incisos -  
anteriores tratándose de mercan-  
cías que deban pagar impuestos a -  
la importación en las zonas libres,  
ya sea que vengan destinadas a -  
esas zonas o al resto del país;
- f) La de presentación, ante la auto-  
ridad aduanera de las mercancías -  
que se envíen de las zonas libres  
al resto del territorio nacional -  
cuando se hayan importado a dichas

- zonas, sin el pago de los impuestos a la importación, y
- g) La de autorización del cambio de régimen aduanero de importación - temporal a definitiva.
- II. En exportación:
- a) La de presentación de las mercancías ante la autoridad aduanera, - y,
- b) La de autorización de cambio de régimen aduanero de importación - temporal o definitiva.
- III. En la que las mercancías entren - o salgan del país por medio de tuberías o cables, o en la que practique la lectura de los medidores si estos no cuentan con indicador de fecha;
- IV. En los casos de infracción:
- a) En la de comisión de la infracción;
- b) En la de aprehensión de las mercancías cuando no pueda determinarse la de comisión, y,

- c) En la que sea descubierta cuando -  
las mercancías no sean aprehendi-  
das ni se pueda determinar la de-  
comisión."

En mi opinión es el Artículo aplicable para determi-  
nar el momento que debe servir de base, en razón de que la Legis-  
lación Aduanera ha querido seguir a la definición del valor de -  
Bruselas (que veremos mas a fondo en nuestro Capitulo IV de esta  
tesis), que establece como elemento tiempo el momento en que los  
impuestos de importación son exigibles según la legislación de -  
cada país.

- b) El elemento lugar.

Para la determinación del valor -  
normal se considerará que las mercancías de importación son entre-  
gadas al comprador en el lugar de introducción al territorio nacio-  
nal conforme a lo dispuesto en el Artículo 38 De La Ley Aduanera,  
como consecuencia de una venta efectuada en condiciones de libre  
competencia entre un comprador y un vendedor independientes uno -  
del otro.

- c) El elemento cantidad.

Conforme a la Legislación Aduanera  
en su Artículo 49, Fracción I, el valor normal se determinará -  
suponiendo que la venta se limite a la cantidad de mercancías a -  
valorar. Este es el principio general, sin embargo se acepta -

que la cantidad de mercancías a importar puede influir en el valor normal, aun cuando se reciban en parcialidades, siempre que el importador al llegar la primera remesa declare y compruebe mediante la factura o contrato respectivos, la cantidad total adquirida; que el total de la mercancía se importe dentro de los seis meses siguientes a la fecha de llegada de la primera remesa; y que la mercancía adquirida esté destinada totalmente al país y para el propio interesado.

d) El elemento precio.

Respecto al elemento precio, ya quedaron establecidas las condiciones de libre competencia que deben ser consideradas en la valoración para fines aduaneros. (Artículo 48, Párrafo Segundo).

En los Artículos 50 y 51 De La Ley Aduanera, se establece que para determinar el valor normal, se partirá en orden sucesivo y, excluyéndose la una de la otra, de las siguientes bases:

1.- El precio que aparece en la factura, o bien que consta en el contrato que se presente como prueba. Ya que el valor normal consiste en el precio al que cualquier comprador podría procurarse las mercancías importadas, como consecuencia de una venta efectuada en condiciones de libre competencia y que muchas de las compraventas en realidad pueden ser llevadas a cabo conforme a estas condiciones o en condiciones muy cercanas a éstas,

el precio pagado o por pagar debe considerarse en general como base del valor normal, a reserva de comprobar que el precio no sea falso y de hacer los ajustes que se juzguen necesarios, cuando los elementos de la venta considerada difieran de los que hasta ahora se han visto.

2.- El precio usual de competencia, que es el que habitualmente se aplica en las operaciones de compraventa en condiciones de libre competencia, para las mercancías idénticas o similares a las que se valoran. La Ley Aduanera define a las mercancías idénticas como aquellas que coincidan en todas sus características con las que se valoran en lo que se refiera a su naturaleza, uso, función, calidad, marca y prestigio comercial; y a las mercancías similares como aquellas que sin ser iguales en todas las características con las que se valoran, presentan algunas idénticas sobre todo en naturaleza, uso, función y calidad.

Este segundo criterio para determinar el valor normal, se aplicará cuando el precio de factura no pueda ser utilizado, ya sea porque las mercancías importadas no hayan sido objeto de contrato de venta o por alguna otra razón. Así mismo, puede ser útil para que las autoridades competentes, al comparar el precio de factura con el precio usual de competencia, puedan darse cuenta de la posible falsedad del primero o de la poca aproximación del precio de factura al concepto del valor normal y de esta forma proceder a efectuar los ajustes necesarios. Lo anterior no quiere decir que entre el precio de factura y el precio usual de

competencia establecido no pueda haber diferencia, ya que éste - último nunca podrá determinarse con precisión absoluta, entre - otras razones porque no es estable, en virtud de que las condicio - nes de un mercado siempre están variando.

Para la aplicación de este criterio se requiere forzosamente de un centro de información en donde se incluyan características de los importadores, de los exportadores, de las mercancías importadas, de los precios, de los diferentes tipos de transacciones comerciales, etc., y que en un momento dado se pueda valorizar un producto tomando como patrón productos idénticos o similares al presentado.

3.- El precio probable de venta en territorio nacional, - que es el que resulte de la venta de primera mano de una mercancía idéntica a la importada, efectuada en el país en una fecha - que no exceda de tres meses anteriores a la de la valoración. - Para la aplicación de este criterio también sería conveniente, - un banco de datos con información de precios del mercado nacional.

Este criterio se utilizará en el caso de que no sea posible determinar el precio usual de competencia, en virtud de que no exista suficiente información sobre transacciones de esa mercancía o de sus similares. Como estos criterios son solamente una base para de ahí determinar el valor normal de las mercancías, al precio así considerado, también se le tendrían que hacer



algunos ajustes, como la deducción de la utilidad de esa venta de primera mano, así como de todos los gastos posteriores a la importación de la mercancía.

4.- El precio efectivo de venta en territorio nacional, - que es el que se obtenga de la venta de primera mano en territorio nacional de las mercancías que se importan.

Si no existiese información respecto de alguna venta de primera mano de mercancía idéntica a la importada, realizada en el período de tres meses anteriores a la valoración, éste será el criterio a utilizar.

5.- El precio que corresponda a la suma de alquileres, - que es el que se establece en base a los alquileres previstos en los convenios de uso y goce de bienes, durante el período normal de utilización de la mercancía importada (en función del porcentaje anual de depreciación señalado en la Ley Del Impuesto Sobre La Renta), con deducción de los elementos extraños a la noción - del valor normal, tales como los intereses legales durante dicho período y los pagos por asistencia técnica.

De acuerdo al orden sucesivo y por exclusión que indica el Artículo 50 De La Ley Aduanera, este criterio sólo podrá ser utilizado en el caso de que no hayan sido aplicables ninguno de los cuatro anteriores, aun en el caso de importaciones que se deriven de convenios de uso o goce de bienes.

## III FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

De acuerdo a los analisis realizados en nuestro Capitulo I y II de esta tesis, con relación a los elementos constitucionales que integra nuestra legislación aduanera, dentro de su Marco Juridico, analizaremos brevemente lo que nos menciona los Articulos 73 fracción VII, XXIX y XXX, 31 fracción IV:

**ARTICULO 73.- "El Congreso tiene facultad..."**

**" VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. "**

Esta disposición da nacimiento a la Ley de Ingresos de la Federación que es el acto legislativo en donde se enistan los ingresos de la federación percibirá en un año fiscal. En este catalogo de conceptos existen tres renglones que son de la competencia aduanal:

Los impuestos al comercio exterior a la importación y exportación. Los derechos por prestación de servicios correspondientes a funciones de Derecho Público que se percibirán. Los Aprovechamientos. Además de la existencia de algunos otros preceptos que inciden en la disciplina aduanera [44.1]

**" XXIX.-Para establecer contribuciones: "**

**" 1.-Sobre el Comercio Exterior. "**

La adición a esta fracción fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de Octubre de 1942, entrando en vigor el 1o de Enero de 1943. La fracción determina que la tributación del Comercio Exterior es facultad exclusiva de la Federación a través de uno-

[ 44.1 ] CARBAJAL CONTRERAS, MAXIMINO. DERECHO ADUANERO. ED PORRUA  
SEGUNDA EDICION, MEXICO 1986. Pag. 16

de los poderes, el Congreso de la Union ; esta facultad encuentra en su antecedente Historico desde la Constitución de 1917, literalmente se decía:

" ... para expedir aranceles sobre el Comercio Exterior y para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones. "

Con la reforma del 24 de Octubre de 1942, la fracción se desdobló para dar nacimiento a la Fracción XXIX que se comentó con anterioridad.

" XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias , a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por ésta Constitución a los poderes de la Union. "

La fracción anterior es el fundamento a la Ley Aduanera y las leyes del Impuesto General de Importación y Exportación, así como de todas las disposiciones legales que regulen atribuciones de la Federación.

Las obligaciones y prerrogativas de los mexicanos la encontramos fundada en el Art. 31 fracción IV, y que a la letra dice:

" ARTICULO 31.- Son obligaciones de los Mexicanos: "

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

El precepto señalado contiene 4 principios fundamentales:

- A) LEGALIDAD
- B) PROPORCIONALIDAD
- C) EQUIDAD
- D) DESTINO

El primero, lo encontramos en el establecimiento que las Leyes hacen de las contribuciones a cargo de los particulares y en los caracteres esenciales del impuesto, la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria; El segundo, es la proporción entre las normas y las exigencias de la justicia encerradas en cada contribución, sintetizándolo como que el tributo sea justo; El tercero, que su destino sea para que el Estado pueda cumplir con los altos fines a que está obligado y para ello requiere de ingresos fiscales y financieros; El cuarto, es cuando la contribución mantiene una relación constante entre su cuantía y el valor agregado.

Los impuestos aduaneros, cumplen con estas características ya que sirven para contribuir a los gastos públicos de la Federación exclusivamente, incluso en algunas ocasiones han sido la principal fuente de riqueza del Estado. Son proporcionales porque el impuesto AD-VALOREM mantiene una relación constante entre el valor de la mercancía y la base gravable; y son equitativos porque son justos. [44.2]

[ 44.2 ] IBID . PAG.22

### III.1 ARTICULO 89, FRACCION I CONSTITUCIONAL

Las competencias p ublicas, al mismo tiempo que implican un derecho y una facultad, significan también un deber o cargo de los órganos respectivos, por lo cual no son renunciables al gusto de los titulares correspondientes y s  lo puede justificarse su delegación por causas excepcionales ya previstas en el ordenamiento constitucional.

La división de funciones en los diferentes  rganos - Estatales sufre tales excepciones que, frecuentemente, se transfieren las facultades de un órgano a otro, que si bien formalmente no le corresponden, materialmente las ejercita.

Una de estas excepciones, quizá la que reviste mayor importancia en cualquier sistema de derecho, es la llamada delegación de facultades legislativas que hace el Poder Legislativo - en favor del Ejecutivo. Esta es la facultad que tiene el Presidente de la República de realizar la función que normalmente por mandato constitucional, se le otorga al órgano legislativo, consistente en la creación de normas jurídicas, abstractas, impersonales y permanentes. [45]

El Artículo 89, Fracción I De La Constitución, contiene la obligación, por parte del Ejecutivo, de publicar y promulgar la Ley. [46] Nuestra Ley Fundamental usa como s n nimos - estos dos vocablos.

[45] BURGOA, IGNACIO. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. MEXICO, 1983. p. 765.

[46] MARTINEZ DE LA SERNA, JUAN ANTONIO. DERECHO CONSTITUCIONAL. MEXICO, 1983. p. 20.

Doctrinalmente la promulgación es el reconocimiento formal que hace el Presidente de que la Ley ha sido aprobada con forme a derecho y debe ser obedecida. Publicar es dar a conocer a los habitantes del país el contenido de la Ley y manifestar desde cuándo comienza su vigencia. Para efectos de nuestro sistema, baste definir a la promulgación y publicación como aquellos actos de dar a conocer al pueblo del Estado la voluntad soberana para que tenga eficacia jurídica y fuerza vinculatoria con aquellos a quienes van dirigidos. Por lo mismo, se trata de actos de colaboración dentro del proceso legislativo que pueden dificultarlo e incluso entorpecerlo, pero en sí mismos no implican una realización de función legislativa.

Ahora bien, el caso que se encuadra en la última frase de la Fracción I Del Artículo 89, que enumera como facultades del Presidente, la de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, es la frase de la cual los tratadistas hacen derivar el fundamento legal de la existencia de la facultad reglamentaria.

La facultad reglamentaria es la aptitud de que goza el Órgano ejecutivo para expedir normas de carácter general, abstracto e impersonal, para una mejor aplicación de las Leyes a una esfera administrativa. La primera parte de esta definición coincide con la que se ha dado de la función legislativa en sentido material:<sup>[47]</sup> "acto jurídico que tiene como objeto la creación, modificación o extinción de una situación jurídica general

[47] BURGOA, IGNACIO. Op. CIT. P. 772.

y es, por su naturaleza misma, abstracta, impersonal y permanente con carácter obligatorio, pudiendo ser modificada por otra ley, o sea, por otro acto de idéntica naturaleza."

La diferencia entre la delegación de facultades legislativas y la facultad reglamentaria, estriba en que el Ejecutivo al emitir Leyes en uso de las facultades extraordinarias, lo hace ejerciendo un derecho ajeno que ostenta transitoriamente en virtud de la misma delegación.

El maestro don Gabino Fraga, define al reglamento como un conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal, que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene como objeto facilitar la exacta observancia de las Leyes expedidas por el Órgano legislativo. [48]

El licenciado Acosta Romero, sostiene que la existencia de la facultad reglamentaria forma parte integrante de la estructura jurídica del Poder Ejecutivo, con lo cual llega a la conclusión de que no puede considerarse separada de las notas esenciales de la administración. Dicho de otro modo, la facultad reglamentaria se encuentra vinculada a la idea de ejecutar la Ley y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia. [49]

El maestro Serra Rojas, opina que no se requiere de un texto expreso en la Constitución para el ejercicio de la facultad reglamentaria, debido a que en nuestro régimen jurídico el

[48] FRAGA, GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. MEXICO, 1982. p. 42.

[49] ROMERO, ACOSTA. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. MEXICO, 1981.

Presidente ejerce esta facultad, no por delegación del Poder Legislativo, sino en ejercicio de sus propias facultades, lo que implica la realización de órdenes y mandatos administrativos. [50]

### III.2 ARTICULO 131 CONSTITUCIONAL, PARRAFO SEGUNDO.

Es de suma importancia el señalar este precepto constitucional, ya que el fundamento principal que constituye al comercio exterior lo establece nuestro Artículo 131, Párrafo Segundo De La Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos. Para este caso haremos un estudio profundo de este ordenamiento, basándonos en el tema anterior.

El Ejecutivo Federal tiene facultades extraordinarias para legislar en materia arancelaria, es decir, de impuestos sobre comercio exterior. El fundamento de tales facultades es el Segundo Párrafo Del Artículo 131 Constitucional,<sup>[51]</sup> que ya hemos citado anteriormente, sin embargo es conveniente que lo recordemos de nuevo:

ARTICULO 131.- "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y prohibir las importaciones,

[51] BURCOA, IGNACIO. Op. Cit. p. 756.



las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida."

Este Segundo Párrafo Del Artículo 131 Constitucional, de singular importancia, como lo revela su lectura, fue adicionado a dicha disposición por decreto publicado en el Diario Oficial del 28 de marzo de 1951.

#### LA INICIATIVA Y SU EXPOSICION DE MOTIVOS.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, celebrada el 5 de diciembre de 1950, se dió lectura a la iniciativa de reforma constitucional que dió por resultado la adición al Artículo 131 en los términos anteriormente descritos. En la exposición de motivos de la misma se empezó por hacer referencia a la situación que se describía en los siguientes términos:

"Ha sido práctica parlamentaria ya ancestral en el Estado Mexicano que ese H. Congreso de la Unión otorgue al Ejecutivo Federal la facultad de elaborar todas las disposiciones complementarias de las Leyes Fiscales y no simplemente la de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia. Esa costumbre, no privativa de México, es conocida en la doctrina extranjera en el nombre de Leyes Marcos, porque el órgano legislativo se limita a sentar en ellas mismas los principios generales del ordenamiento sin descender a los detalles, los cuales son encomendados al Poder Ejecutivo tanto por lo que respecta a su precisión, cuanto por lo que atañe a adaptarlos a las exigencias cotidianas, dentro del marco que ha sido trazado por los principios rectores consignados en las propias Leyes.

"Dicha costumbre, sin duda, ha señoreado, en materia fiscal, la actitud que ese H. Congreso de la Unión ha asumido con frecuencia cuando ha otorgado al Poder Ejecutivo Federal facultades para aumentar o disminuir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, agregar o suprimir fracciones a dichas tarifas y restringir y aún prohibir la importación, exportación y tránsito de productos, artículos y mercancías que afecten -

desfavorablemente la economía del país, como ha -  
venido haciendo en las Leyes De Ingresos De La Fe-  
deración o en otras Leyes también de carácter fis-  
cal."

"La práctica aludida; sin embargo, por obedecer -  
a una necesidad impuesta por la realidad, tanto -  
patria como la de otros países, especialmente en -  
los estudios de los derechos administrativos y -  
fiscal o financiero, lejos de que deba desaparecer,  
es indispensable que se conserve. Más, para ello,  
todo auténtico Estado de derecho, como lo es el -  
Estado Mexicano, debe constitucionalizarla a efec-  
to de que tenga como fundamento no una simple cog-  
tumbre como hasta ahora, sino una clara institu-  
ción jurídica." [52]

Luego argumentándose ya en favor de la procedencia -  
de dicha iniciativa, se decía que la brevedad del periodo ordina-  
rio de sesiones del Congreso y la naturaleza de sus "altas funcio-  
nes", que le impedían descender a desarrollar los preceptos lega-  
les de manera que pudieran aplicarse por sí mismos y aquilatarse,  
momento a momento, los elementos condicionales de la regla de -  
derecho, eran las razones más atendibles para justificar la:

"... ineludible necesidad que existe para que el -  
Poder Ejecutivo que por la naturaleza de sus fun-  
ciones está en contacto continuo con la realidad -

[52] DIARIO DE DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA XLI LEGISLATURA. TOMO I, No. 27. MEXI-  
CO, 1950.

del medio social en que la Ley va a aplicarse, co- labore, aunque en muy modesta proporción, con ese Poder Legislativo en la excelsa tarea de integrar el derecho objetivo."

"El complejo de atribuciones que los ordenamientos jurídicos en vigor otorgan al Estado Mexicano —se agregaba— constituye la causa fundamental que determina el incremento incesante de los gastos públicos, los cuales, dentro de una buena administración financiera, deben cubrirse a través de los tributos y entre éstos ocupan sitial preferente los impuestos cuya misión actual no consiste, exclusivamente, en producir ingresos para el Estado, sino concomitantemente en realizar fines de carácter extrafiscal: de políticas económica, social, demográfica, exterior, etc., y es así, con tarifas arancelarias elevadas en un momento, reducidas en otro o prohibitivas en determinado instante, como el Estado puede favorecer el desarrollo de las industrias nacionales mexicanas, lograr el florecimiento de industrias incipientes, influir en el equilibrio de la producción, estimular la producción agrícola en vez de la industria o viceversa, incrementar o impedir el comercio internacional, tutelar la clase laborante, etc., etc."

Asimismo, que en un momento determinado, mediante impuestos elevados o reducidos o la creación o su presión de fracciones en las tarifas de importación o de exportación, por medio de restricciones a unas y otras, así como el tránsito de los productos y aun mediante su prohibición, es factible estabilizar la moneda e impedir la elevación de los precios ... »[53]

El propósito de la iniciativa era pues, como se expresaba claramente, constitucionalizar la vieja costumbre del Congreso de la Unión, impuesta por las necesidades y la conveniencia, de facultar al Ejecutivo Federal para aumentar o disminuir las cuotas de las tarifas de importación o exportación establecidas por el propio Congreso. Sin embargo, tal constitucionalización se pretendía llevar a cabo mediante el otorgamiento expreso de tales facultades, en forma permanente y sin condiciones ni limitaciones, en una disposición constitucional, es decir, se pretendía crear una dualidad de órganos legislativos en materias de tarifas al comercio exterior, como advierte Tena Ramírez.<sup>[54]</sup> Esto y más se contenía claramente en el Proyecto de Reforma, que decía así:

“El Ejecutivo Federal queda facultado para aumentar o disminuir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el Congreso de la Unión; crear y suprimir las propias cuotas, -

[53] IBID.

[54] TENA RAMÍREZ, FELIPE. DERECHO CONSTITUCIONAL. MEXICO, 19 p. 248.

así como restringir y aún prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la moneda, la determinación de los precios y de proteger la producción nacional, así como cualquier otro propósito en beneficio del país." (53)

La justificación de esta iniciativa, desde el punto de vista de nuestra tradición constitucional, se expuso en los siguientes términos:

"La colaboración del Poder Ejecutivo Federal con ese H. Poder Legislativo, que se propone, en modo alguno infringe la decisión política fundamental emanada del Constituyente 1916-1917. En efecto, con la iniciativa de adición que se propone no hay violación al principio de la división de poderes consagrados en el Artículo 49 de nuestra Carta Magna, porque es conocido el hecho de que nuestra Constitución vigente no ha plasmado una teoría rígida de la división de poderes haciendo de los mismos, poderes dislocados, sino, por el contrario, una división flexible que impone hablar de una verdadera colaboración entre ellos. El Artículo 49 ya citado, prohíbe que una sola persona o corporación asuma la totalidad de funciones de dos -

[53] DIARIO DE DEBATES... Op. CIT.

o más poderes con desaparición de los titulares - de los mismos cuyas funciones se arrogue aquellas y es evidente que al concederse al Ejecutivo la - facultad que se pretende con la actual iniciativa, no asumirá las funciones propias del Congreso, ni éste, por tanto, desaparecerá ya que continuará - teniendo la potestad legislativa y el Poder Ejecu - tivo, dentro del marco que el propio Constituyen - te le señale, gozará de la facultad de modificar - las prescripciones legales. Por así decirlo, el - Ejecutivo gozará esencialmente de la facultad de - reglamentar un texto constitucional desarrollado - en forma mínima por el Congreso de la Unión como - organo legislativo constituido. El propio texto - constitucional aludido, proscrib (sic) -léase - prescribe- que el legislativo se deposite en una - sola persona y por lo expresado con antelación - queda desvirtuada esta posibilidad, ya que el Con - greso subsiste y el Ejecutivo simplemente colabo - raré con él en una mínima proporción. Por lo de - más, es bien conocido por esas H.H. Cámaras que - integran el Congreso de la Unión y por las H.H. - Legislaturas de los Estados, que la colaboración - de Poderes del Estado Federal Mexicano se efectúa otorgando a uno de ellos algunas facultades que - no son particulares de él, sino de algunos de los

otros dos, de tal suerte que, mediante la iniciativa que someto a vuestra consideración, simplemente se confirma la colaboración entre los diversos poderes integrantes del Estado Federal Mexicano."<sup>[56]</sup>

"Como se observa -dice Tena Ramírez-, los argumentos aducidos, son en su mayor parte, los que se habían venido usando en el Derecho Público Mexicano cuantas veces se había pretendido dotar al Ejecutivo de facultades legislativas. Pero la iniciativa incurria en grave error cuando, empleando los argumentos, que brantaba lo que ella decía ser la tradición nacional."

"En efecto -agrega- esa tradición había operado siempre en el sentido de la delegación de facultades legislativas, - esto es, la transmisión de facultades legislativas ocurría por - virtud de que el Congreso de la Unión, titular nato de las mismas, tenía a bien delegarlas, por un acto de propia voluntad, en el Poder Ejecutivo. Tal fue desde sus comienzos, y sigue siéndolo - hasta ahora, el caso de facultades extraordinarias para legislar. No actúa en la especie del Ejecutivo como órgano legislativo independiente del Congreso, sino como delegado que cumple una comisión conferida por el delegante."

"Contrariamente a dicha tradición -continúa diciendo-, la iniciativa proponía que, sin conocimiento ni consentimiento del Congreso, se dotara al Ejecutivo Federal de la facultad de "aumentar o disminuir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el Congreso de la Unión, crear y -

[56] *IBID.*



suprimir las propias cuotas", con lo cual el Ejecutivo recibía - de la Constitución y no del Congreso, la potestad de legislar en materia arancelaria. De esta manera la iniciativa pretendía - crear una dualidad de órganos legislativos en materia de tarifas al comercio exterior, ya que por una parte el Congreso conservaba sus facultades al respecto, pero por la otra se le otorgaban - idénticas facultades al Ejecutivo, sin nexo alguno entre las actividades de los dos poderes. Caso semejante no se había llegado a registrar en nuestro Derecho Público.\* [57]

EL DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS 2a. DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ARANCELES Y COMERCIO EXTERIOR, MODIFICANDO LA INICIATIVA DEL EJECUTIVO.

Su discusión y aprobación, y su - envío al Senado para los efectos constitucionales: las Comisiones Unidas 2a. de Puntos Constitucionales y de Aranceles y Comercio Exterior, a las que había pasado la iniciativa para su estudio y dictamen, presentaron sus trabajos en la sesión del día 19 de ese mismo mes, en el que si bien aceptaban el pensamiento capital de la Reforma, como era el de que el Ejecutivo debía contar, constitucionalmente, con facultades para aumentar o disminuir las cuotas de las tarifas de importación o exportación, no estaban de acuerdo en reformar la Constitución en los términos - propuestos, es decir, no estaban de acuerdo en reformar la Constitución para que el Ejecutivo derivara directamente de ellas ta las facultades. Si, en cambio, consideraban procedente la Reforma

[57] TENA RAMIREZ, FELIPE. Op. CIT. p. 249.

Constitucional, pero para facultar al Congreso de la Unión titular constitucional de las mismas, para que pudiera delegárselas al Ejecutivo cuando lo estimara conveniente.

"... Las Comisiones que suscriben consideran indispensable introducir una reforma al texto de la adición que proponen la iniciativa -dijeron-, a fin de que no se realice un cercenamiento permanente y definitivo de la facultad legislativa atribuida por la Ley Constitucional al Poder Legislativo, -sino por hacer posible una delegación de facultades en materia arancelaria al Ejecutivo por una Ley Del Congreso, cuando aquel lo solicite o éste considere conveniente y necesario otorgarla, pero sujeta siempre a la revisión y aprobación por su parte de lo que hubiere hecho el Ejecutivo en uso de la facultad otorgada."

"Y como indispensable corolario -agregaban- ha de modificarse el Párrafo Segundo Del Artículo 49, a fin de que en forma indubitable quede establecido que sólo pueden otorgarse facultades al Ejecutivo para legislar, en los casos de suspensión de garantías de que habla el Artículo 29 y en materia arancelaria den los términos del Párrafo que se adiciona al Artículo 131." [58]

En consecuencia con tales consideraciones propusieron que el texto del párrafo que se pretendía adicionar al Artículo-131 quedara redactado en los siguientes términos :

"El Ejecutivo Federal podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. - El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida." [59]

Por lo que se refiere a la reforma que proponían al Artículo 49, aunque ésta sólo afectaba a su última parte, es conveniente que recordemos cuál era el texto íntegro de esa disposición:

ARTICULO 49.- "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

[59] 1810.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse al Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias el Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el Artículo 29. En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar."

Fue la última parte de este precepto la que propusieron se reformara, para que quedara en los siguientes términos:

"En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el Segundo Párrafo Del Artículo 131, se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar." [60]

Se dio segunda lectura a dicho dictamen en la sesión del día 21 de ese mismo mes desde luego, y puesto a discusión abrió el debate el Diputado Gonzalo Chapela, que era miembro de la Comisión dictaminadora de Aranceles y Comercio Exterior, que habiendo discrepado en la mayoría y habiendo presentado un voto particular, ahora tomaba la palabra para impugnarlo ante la Asamblea, principalmente por considerar que era completamente irregular que se presentara como dictamen lo que en realidad era una -

[60] IBID.

nueva iniciativa, y porque consideraba "indebido desde todos los puntos de vista, que el Congreso de la Unión abdique de sus atribuciones específicas de Poder Legislativo, rompiendo con ello - las bases fundamentales de la estructura democrática del Estado Mexicano, sobre todo cuando la abdicación que pretende hacer en forma definitiva, convertida en un principio constitucional que pugnaría con las tradiciones más limpias de México y con los esfuerzos históricos que el pueblo mexicano ha desarrollado para cimentar un régimen de instituciones." [61]

Secundaron a Chapela sus compañeros de Partido -Acción Nacional-, los diputados Jaime Robles Martín del Campo y Juan José Hinojosa, a quienes rebatieron, a cada uno después de sus intervenciones, los también diputados Alfonso Pérez Gasca, Antonio Rocha y Antonio Saracho Alvarez, respectivamente. El proyecto fue finalmente aprobado por 86 votos contra cuatro, ordenándose en el acto se turnara de inmediato al Senado para los efectos constitucionales. [62]

SU APROBACION SIN DISCUSION POR LA CAMARA DE SENADORES, Y SU ENVIO A LAS LEGISLATURAS ESTATALES PARA LOS EFECTOS CONSTITUCIONALES.

El Senado recibió el expediente - del caso en su sesión del día 22 de ese mismo mes, turnándolo de inmediato, para su estudio y dictamen, a las Comisiones Unidas - la. de Puntos Constitucionales de Hacienda y Aranceles y Comercio

[61] IBID.

[62] IBID.

Exterior, [63] las que presentaron un interesante y bien redactado dictamen en la sesión del día siguiente, consultando a la Cámara la aprobación del proyecto tal y como lo habían recibido, lo que ésta hizo por unanimidad y sin discusión en esa misma sesión, - previa dispensa de los trámites reglamentarios. Después de ello se ordenó que enviaran copias del expediente a las Legislaturas - Estatales para los efectos constitucionales. [64]

#### SU PUBLICACION EN EL DIARIO OFICIAL.

Promulgadas por el Presidente de - la República, las reformas fueron publicadas en el Diario Oficial del 28 de marzo de 1951, debiendo hacerse la observación de que - en la adición al Artículo 131 fue suprimida indebidamente, al - principio del párrafo, la palabra "Federal", después de la de - "Ejecutivo".

#### LAS CONSECUENCIAS DE LA REFORMA.

No se plantea la cuestión de si la reforma se tradujo en una centralización de facultades en detrimento de la autonomía de los estados, en virtud de que su objeto, como quedó claramente establecido en la adición, fue autorizar - al Congreso de la Unión para otorgar al Ejecutivo Federal facultades extraordinarias para legislar en materia de arancelaria, - es decir, en una materia que era, es y siempre lo ha sido, de su exclusiva competencia. Por tanto, la consecuencia de esa reforma fue que el Congreso quedó investido de tales facultades y de - otorgárselas al Ejecutivo Federal. Esto como una excepción más -

[63] IBID. TOMO I. No. 30.

[64] IBID. TOMO I. No. 31.

al principio de la división de poderes consagrados en el Artículo 49 De La Constitución. La otra excepción es en el caso de -suspensión de garantías, en las hipótesis previstas en el Artículo 29, como quedó claramente establecido en la reforma.

Ahora bien, tratando de destacar las principales características de esta facultad del Congreso, de acuerdo con lo que dispone el mismo Segundo Párrafo Del Artículo 131, podemos decir:

a) Que es una facultad discrecional, en cuanto que el Congreso no está obligado a otorgarlas cuantas veces se lo pida el Ejecutivo, sino cuando lo estime precedente;

b) Que en caso de que decida conceder tales autorizaciones, podrá hacerlo mediante Ley o Decreto. "Aunque nuestra Constitución distingue estas dos clases de actos legislativos -dice Alfonso Nava Negrete-, no les atribuye una función distinta como lo hacían otras de nuestras Constituciones anteriores. -Técnicamente debía ser a través de un Decreto, pero no hay violación alguna si se hace por una Ley." [65]

c) Que tales autorizaciones deberán limitarse, exclusivamente, a los fines señalados en la propia disposición. Es decir, el Congreso no puede, en ejercicio de esta facultad, autorizar al Ejecutivo para legislar sobre otras materias que no sean las específicamente señaladas en el Segundo Párrafo Del Artículo 131. Por ejemplo, -dice Nava Negrete-, "la expedición de un Código de Comercio puede significar mucho para regular la economía

[65] NAVA NEGRETE, ALFONSO. REFORMABILIDAD DE LA CONSTITUCION. MEXICO, 1975. TOMO XXV, No. 97-98. p. 217.

de un país o la producción nacional, sin embargo no es parte de las materias que el Ejecutivo puede legislar. Debe hacer una relación directa entre medio y fin"; [66]

d) Que tales autorizaciones no se le pueden conceder al Ejecutivo por más de un año. Esto se desprende de la última parte de dicha disposición, que dice:

"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." [67]

e) Que el Congreso debe revisar, anualmente, de acuerdo con lo anterior, el uso que el Ejecutivo hubiese hecho de las facultades concedidas, pudiendo desde luego, aprobarlas y reprobárlas, pues de no ser así tal acto no sería una revisión.

En caso de que al Ejecutivo le sean concedidas las facultades extraordinarias para legislar en materia arancelaria, quedará facultado, como dice la disposición:

"... para aumentar, disminuir, o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso..." [68]

Es decir, el Ejecutivo quedará facultado para reformar o derogar una Ley Del Congreso sin que en este caso tenga que seguirse, obviamente, el procedimiento normal que para ello establece nuestra Constitución. Pero no solamente eso, sino que

[66] IBID.

[67] PORRUA ED. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. MEXICO, 1966.

[68] IBID.



de acuerdo con la misma disposición el Ejecutivo quedará facultado para crear otras Leyes, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones, y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo considere urgente, con el propósito de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de llevar a cabo cualquier otro propósito en beneficio del país. Esto significa que, en estos casos el Ejecutivo Federal quedará investido de facultades ilimitadas, no solamente en materia arancelaria, sino en general, en lo referente al comercio exterior bajo la única condición de que tales facultades las ejercite en beneficio del país.

Su única obligación en estos casos, de acuerdo con lo que establece la última parte del precepto, es someter a la aprobación del Congreso el uso que hubiese hecho de tales facultades. Dicha disposición dice:

"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." [69]

Esto significa —de acuerdo con Tena Ramírez— que "desde luego entrarán en vigor las disposiciones que dicte el Ejecutivo en uso de la facultad concedida, sin esperar la aprobación del Congreso", [70] que, como hemos apuntado, es posterior a su ejercicio.

[69] IBID.

[70] TENA RAMÍREZ, FELIPE. Op. CIT. P. 250.

"Así entendido el precepto —dice el mismo tratadista— resulta que las disposiciones legislativas emitidas por el Ejecutivo con fundamento en el mismo son las Leyes de naturaleza singular, sujetas a la condición resultoria de la aprobación del Congreso. En nuestro Derecho Público se habían dado casos semejantes al que contemplamos, pero en ellos la aprobación del Congreso era anterior a la fecha en que entraba en vigor la Ley expedida por el Ejecutivo, de tal suerte que cuando dicha Ley comenzaba a ser obligatoria, ya se había producido respecto de la misma, el concurso cabal de voluntades necesario para su vigencia: — la del Congreso, al delegar en el Ejecutivo determinada facultad legislativa, bajo la condición suspensiva de dar cuenta oportuna al Congreso del uso que hiciera de esa delegación; la del Ejecutivo, al expedir la Ley en ejercicio de la facultad delegada; finalmente, otra vez la del Congreso, al aprobar la Ley expedida por el Ejecutivo."

"La aprobación de una Ley con posterioridad a su vigencia —dice un poco más adelante—, que es lo establecido como una novedad sin precedente en la adición al Artículo 131, plantearía una situación prácticamente irresoluble si llegara a presentarse el caso de que una Ley expedida por el Ejecutivo en la hipótesis de dicho precepto, aplicada desde su promulgación a casos particulares, no fuera aprobada posteriormente por el Congreso." [71]

[71] *IBID.* p. 251.

### III.3 LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 131 CONSTITUCIONAL.

La Ley Del 19 De Diciembre De 1985, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero - de 1986, conocida como la Ley Reglamentaria Del Artículo 131 Cong titucional, abrogando la Ley Reglamentaria Del Párrafo Segudno - Del Artículo 131 Constitucional, 9 y 10 De La Ley Sobre Atribucio nes Del Ejecutivo Federal En Materia Económica y demás disposicio nes opositoras del presente ordenamiento, viene a revolucionar - el campo jurídico del comercio exterior de nuestro país, en tan to que es la primera ocasión en que se regulan las famosas prác ticas desleales al comercio internacional denominadas "dumping", estableciendo impuestos compensatorios.

Para llegar a comprender los últimos preceptos mencio nados en el párrafo anterior, definiremos lo que diferentes auto res entienden por "dumping".

Jack C. Plano y Roy Olton, lo definen como ventas de artículos en los mercados extranjeros a precios unitarios netos - más bajos que los que pagan los consumidores nacionales.<sup>[72]</sup>

El "dumping" puede incluir las ventas a bajo costo - como medio de disminución de las grandes existencias o para tra tar de poner fuera del mercado a las empresas competidoras. Los países de comercio estatal pueden usarlo como arma económica pa ra el logro de sus objetivos políticos o ideológicos.<sup>[73]</sup>

[72] PLANO, JACK C. OLTON, ROY, EN EL DICCIONARIO DE RELACIONES INTERNACIONALES. MEXICO 1984.

[73] LINUSA ED. DICCIONARIO DE RELACIONES INTERNACIONALES. MEXICO, 1984.

La técnica del "dumping" ha sido una práctica de comercio internacional desde el siglo XIX, cuando los monopolios y los carteles la usaban en su lucha por los mercados. El "dumping" constituye una amenaza para un sistema ordenado de mercado; aunque inicialmente los consumidores pueden beneficiarse con él, al final, si esa práctica pone fuera de mercado a las empresas competidoras, los consumidores tendrán que pagar precios más altos por su producto. A menudo la política estatal ha apoyado el "dumping" con subsidios a las exportaciones durante los períodos de debilidad de las economías nacionales, especialmente durante la gran depresión de la década de 1930. Ocasionalmente la Unión Soviética ha trastornado la distribución ordenada mediante el "dumping" con grandes cantidades de productos primarios recibidos en pago de la ayuda extranjera como estaño y algodón, a los precios más bajos del mercado mundial. Muchas naciones han promulgado disposiciones arancelarias para proteger a los productores nacionales contra el "dumping" efectuado por compañías extranjeras.

Vicente Querol, la define como la modalidad de competencia desleal de venta a precio discriminatorio, notoriamente inferior en el mercado de importación al del mercado de origen, bajo calificación que se haga al mismo tiempo y circunstancias, para debilitar y desanimar al competidor a fin de apoderarse del mercado y crear un monopolio.<sup>[74]</sup> Obviamente, los elementos que concurren al describir así al "dumping" no corresponden a una

[74] QUEROL, VICENTE. BARRERAS DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA A LAS IMPORTACIONES. MEXICO, 1985. p. 93.

simplificación de esa figura restrictiva que, en las prácticas - proteccionistas y legislaciones actuales, se trata de extender - en sus efectos en el mayor grado posible, lo que se obtiene como una definición sin mayores complicaciones.

Para el Acuerdo General de Aranceles y Comercio, - GATT, se considera que hay "dumping" si se introduce un producto en el comercio de otro país a menos de su valor normal y el precio de exportación del producto de un país a otro es menor que - el precio comparable, en el curso ordinario del comercio, para - productos semejantes cuando se destinan al consumo en el país ex portador.

Podemos concluir que el "dumping" es una discriminación de precios internacionales y tiene lugar cuando un bien se - vende a los compradores externos a un precio que es más bajo, - neto de costo de transporte, arancel y demás, que el precio que - se carga a los clientes domésticos por el mismo bien, o por una - comparable. Los economistas, usualmente distinguen entre tres - tipos diferentes de "dumping":

- a) Dumping Persistente.
- b) Dumping Predatorio.
- c) Dumping Esporádico

a) El Dumping Persistente, surge de la búsqueda de - beneficios máximos por parte de un monopolista quien se da cuenta de que los mercados doméstico y externo están desconectados - por los costos de transporte, los aranceles y otras barreras de -

comercio. Debido a que la elasticidad de la demanda de un bien es usualmente más alta en el mercado mundial que en el mercado doméstico, principalmente debido a la mayor disponibilidad de sustitutos en el mercado mundial en relación con el mercado doméstico, el monopolista maximiza utilidades al cargar un mayor precio a los clientes domésticos que a los compradores externos.

b) El Dumping Predatorio, usualmente se clasifica como "Método Injusto de Competencia y es la forma más dañina del "dumping". Este se presenta cuando un productor, es un esfuerzo por eliminar a los competidores y ganar el control del mercado externo, deliberadamente vende afuera a un precio reducido por un período corto de tiempo. Suponiendo que esta práctica de "dumping" sea exitosa y que todos los competidores salgan del negocio, el productor, más tarde, explota el poder monopolístico recientemente adquirido al elevar sustancialmente los precios. Así, el Dumping Predatorio es solamente una discriminación temporal de precios.

c) El Dumping Esporádico, es una discriminación ocasional de precios por parte de un productor que tiene excedentes ocasionales debido a su sobreproducción. Para evitar el deterioro del mercado doméstico, el productor vende el excedente ocasional a compradores externos a precios reducidos. Así, el Dumping Esporádico es muy similar a las rebajas "por cierre de negocios" hechas por los almacenes domésticos.

Ahora bien, concluido el estudio económico del "dumping", veremos que dice la legislación mexicana dentro de la Ley Reglamentaria Del Artículo 131 Constitucional, en su Artículo 70.:

**ARTICULO 70.-** "Para los efectos de esta Ley, se consideran prácticas desleales de comercio internacional:

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

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

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

b) Menor al resultado de sumar - el costo de procedencia en el país de origen, un margen razonable - por utilidad y los gastos de transportación y venta.

Para determinar los precios comparables a que se refiere el Primer Párrafo de esta Fracción I y el inciso a), se consideraron los prevalcientes en el curso de operaciones comerciales normales.

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

**EJEMPLO:**

Precio Nacional Doméstico  
País de origen      \$1,000.00 Dlls.  
Precio Internacional de Exportación  
País de origen      \$ 500.00 Dlls.



Si el fabricante de X producto, vende a un Precio Nacional Doméstico de \$1,000.00 Dlls., en su país de origen, y el Precio de Exportación no es equivalente al anterior de acuerdo a las Fracciones I y II del Artículo 7o. de la Ley Reglamentaria - del Artículo 131 Constitucional, se considerará práctica desleal o "dumping".

Ahora bien, en el caso de que se presenten prácticas desleales en nuestro país, el Artículo 8o. de la mencionada Ley - nos establece lo siguiente:

ARTICULO 8o.- "Las personas físicas o morales - que introduzcan mercancías al territorio nacional en condiciones - de prácticas desleales de comercio internacional están obligadas a - pagar una cuota compensatoria para no afectar la estabilidad de - la producción nacional u obstaculizar el establecimiento de nuevas industrias o el desarrollo de las existentes."

La importancia del Impuesto Compensatorio radica en - que se penaliza el subsidio que en particular para los países en desarrollo es un instrumento de progreso económico y de política comercial, destinado a elevar la competitividad en las áreas que los programas nacionales lo recomiendan, incluso para superar el

factor de incompetitividad que surge, entre otras causas, por las barreras comerciales que aplican los mercados principales de los países desarrollados en renglones importantes de la actividad comercial.

En los Estados Unidos de América, para llegar a un procedimiento positivo en la primera etapa de investigación de la existencia o inexistencia del "dumping", es necesario que esté acreditado, es decir:

a) Que se haya concedido directa o indirectamente un subsidio o apoyo al respectivo producto.

b) Que se haya causado a la industria correspondiente un perjuicio material o esté amenazada de perjuicio material.

c) Que este perjuicio o su amenaza haya sido causado por la importación subsidiada.

En nuestro régimen de derecho además de señalar al subsidio como práctica desleal, se establecen otros elementos como lo indicamos anteriormente, en el Artículo 7o., Fracciones I y II De La Ley Reglamentaria Del Artículo 131 Constitucional.

Para que un impuesto compensatorio sea aplicable, se deberá denunciar por escrito antela Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, SECOFI, tal acto a través de la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior de conformidad al Artículo 17, Fracción XIV Del Reglamento Interior De La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

La característica principal en la aplicación del impuesto compensatorio es la que señala el Artículo 10 De La Ley - Reglamentaria Del Artículo 131 Constitucional y es la siguiente:

**ARTICULO 10.-** "Las personas físicas o morales - productoras de mercancías idénticas o similares a aquellas que se estén importando o pretendan importarse en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional y representen, por sí mismas - o agrupadas, cuando menos el 25 - por ciento de la producción nacional de dichas mercancías o las organizaciones legalmente constituidas de productores de las mismas, podrán denunciar a la Secretaría - de Comercio y Fomento Industrial - los hechos que ameriten la determinación de la cuota compensatoria en los términos de esta Ley.

En dicha denuncia se manifestará - por escrito y bajo protesta de - decir la verdad, lo siguiente:

**I.-** Nombre y domicilio del promovente y, en su caso, de la persona física que actúa en su representación.

- II.- Actividad principal a la que se dedica el promovente y, en su caso, los miembros de la organización, indicando el número de ellos y la participación porcentual que tengan las mercancías que producen en relación con la producción nacional.
- III.- Descripción de la mercancía de cuya importación se trate, especificando su calidad comparativamente con la de producción nacional y demás datos que la individualicen, así como el volumen que pretenda importarse en base a la unidad de medida correspondiente.
- IV.- Nombre y domicilio de quienes pretenden realizar la importación o de quienes la efectuaron, aclarando si en una o en varias operaciones, salvo que el denunciante lo ignore.
- V.- Indicación del país o países de origen y de exportación, de no ser el mismo y, en su caso, de la

persona o personas que realicen -  
la exportación a México y el mon-  
to de la diferencia a que refiere  
la Fracción I Del Artículo 7o., -  
o del beneficio a que alude la -  
Fracción II, salvo que, en este -  
último caso, el denunciante lo -  
ignore.

VI.- Los demás hechos y datos que hagan  
presumible la existencia de la -  
práctica desleal de comercio inter  
nacional.

VII.- En su caso, los elementos que per-  
mitan apreciar que a causa de la -  
introducción al mercado nacional -  
de las mercancías de que se trate,  
se causa o amenaza causar daño o -  
perjuicio a la producción nacional  
o se obstaculiza el establecimien-  
to de una industrial.

La Secretaría podrá requerir del denunciante mayores  
elementos de prueba o datos, los que deberán proporcionarse den-  
tro del plazo que se conceda y que no podrá ser menor de ocho -  
días hábiles. De no aportarse lo requerido dentro del plazo otor-  
gado o su prórroga, si la hubo, se tendrá por abandonada la denun-  
cia, sin perjuicio de que la Secretaría, de oficio, realice la -  
investigación y determine lo que proceda.

Recibida de conformidad la denuncia, la SECOFI dictará resolución con carácter provisional en un término de cinco días hábiles si es procedente la cuota compensatoria y seguirá la investigación administrativa sobre la práctica desleal de comercio internacional y surtirá sus efectos al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial. De conformidad al Artículo 8o., la cuota compensatoria será equivalente a:

a) La diferencia entre el precio menor y el comparable al país exportador a que se refiere la Fracción I Del Artículo 7o. De La Ley Reglamentaria.

b) El monto del beneficio señalado en la Fracción II de dicho Artículo.

c) La suma de los conceptos anteriores, en el caso de que cambien las prácticas desleales.

Dentro de un plazo que no excederá de 30 días hábiles, contados a partir del día en que surta efecto la resolución provisional, la SECOFI confirmará, modificará y revocará, tomando en cuenta lo aportado por quienes efectuaron la importación y el resultado de la investigación que la propia Secretaría hubiere efectuado.

Concluida la investigación administrativa, la SECOFI en un plazo de seis meses, contados a partir de la resolución provisional, dictará definitiva de acuerdo a las pruebas y elementos obtenidos, lo cual será publicado en el Diario Oficial de la Federación.

En términos generales la aplicación de los impuestos ad-valorem: un porcentaje sobre el valor de la mercancía, siempre ha significado para las aduanas y para los importadores serios problemas de carácter administrativo y económico, en cuanto a la determinación del valor real de la mercancía importada.

En lo administrativo, el principal problema es el fraude fiscal, resultado de la práctica de bajar artificialmente el precio de la factura y reducir así los impuestos que se debe pagar por la importación. En lo económico el problema clave es el "dumping", esto es, que los exportadores extranjeros coticen por debajo de sus costos reales para introducirse al mercado mexicano con perjuicio de la industria nacional, a la que se hará una competencia desleal.

#### III.4 CONSTITUCIONALIDAD DE LOS IMPUESTOS A LA IMPORTACION.

El Estado, como comunidad organizada en un territorio determinado mediante un orden jurídico, que tiende a realizar el bien común en el ámbito de esa comunidad, necesita allegarse de recursos para el desarrollo de sus actividades. De esta forma, para satisfacer sus necesidades, el Estado ha creado sistemas impositivos complejos con el fin de procurarse los ingresos que requiere. La clasificación de los ingresos del Estado, siguiendo a Ernesto Flores Zavala, se divide en dos grandes ramas: Ingresos Ordinarios e Ingresos Extraordinarios. (75)

(75) FLORES ZAVALA, ERNESTO. ELEMENTOS DE FINANZAS PUBLICAS. MEXICO, 1964. p. 23, 24.

Los Ingresos Ordinarios son aquellos que se perciben en forma regular y periódica. Por otra parte, los Extraordinarios son aquellos que, sin adquirir periodicidad, se obtienen para satisfacer necesidades colectivas, accidentales o anormales del Estado dentro de la órbita de sus atribuciones, tales como contribuciones, empréstitos, emisión de moneda y expropiaciones.

Según lo dispuesto en el Código Fiscal, los Ingresos Ordinarios se clasifican en impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. La definición de impuestos que da el Código Fiscal se encuentra contenida en el Artículo 2o., Fracción I:

FRACCION I.- "Impuestos son las contribuciones establecidas en la Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma..."

Esta parte de la definición, establece el principio de legalidad que encuentra su fundamento en la Fracción IV Del Artículo 31 Constitucional, que establece la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos del Estado. Dicha Fracción, establece expresamente que la obligación de pagar las contribuciones, está condicionada a que su rendimiento se destine a la satisfacción de los gastos públicos. Aun más, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en jurisprudencia definida, ha sostenido que:



"De acuerdo con el Artículo 31, Fracción IV, de la Carta Magna, para la validez constitucional de un impuesto se requiere la satisfacción de tres requisitos fundamentales: 1º, que sea proporcional; 2º, que sea equitativo y 3º, que se destine al pago de los gastos públicos. Si falta alguno de estos requisitos, necesariamente el impuesto será contrario a lo estatuido por la Constitución, ya que ésta no concedió una facultad omnimoda para establecer las exacciones que a juicio del Estado fueren convenientes, sino una facultad limitada por estos tres requisitos."<sup>[76]</sup>

Tomando en consideración el concepto de impuesto que da nuestra Legislación Fiscal, podemos definir a los impuestos de importación como las prestaciones en dinero que fija la Ley a cargo de personas físicas, personas morales o unidades económicas que introducen mercancías extranjeras, a través de las fronteras, costas y límites de un país determinado, destinadas generalmente a ser consumidas o usadas dentro del territorio nacional.

Podemos desprender que toda relación jurídica está compuesta por sus elementos constitutivos. La relación tributaria como relación jurídica obligatoria, se compone de sujeto o sujetos activos, sujeto o sujetos pasivos, objeto o fuente, unidad, cuota y base del impuesto. A continuación nos referimos brevemente a cada uno de estos elementos:

[76] LA JURISPRUDENCIA DEFINIDA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LOS ARGOS 1917 A 1955. EDICIONES MAYO. MEXICO, 1971. TESIS 541, 11 DE JULIO DE 1955.

a) Sujeto Activo.- La aduana en representación de la Federación, aparece como el sujeto activo de dichas relaciones; como el titular encargado de recaudar los impuestos que gravan la entrada de mercancías extranjeras al país.

b) Sujetos Pasivos.- Son aquellas personas físicas; personas morales de carácter público o privado; o unidades económicas, que introduzcan mercancías extranjeras al país.

c) El Objeto del Impuesto.- La fuente y el objeto del impuesto son equivalentes. En este caso concreto, el objeto fuente del impuesto vendría a ser la circulación de la riqueza, - y más concretamente, la introducción de mercancías extranjeras, - a través de las fronteras, costas o límites de un país determinado, destinadas generalmente a ser consumidas o usadas dentro del territorio nacional.

d) La Unidad del Impuesto (Impuestos Específicos - Kg./base).- "Es la cosa o cantidad delimitada en medida, número, paso, etc., sobre la que la Ley fija la cantidad que debe pagarse por concepto de impuesto y que servirá para hacer el cálculo correspondiente en cada caso concreto." [77]

e) La Cuota del Impuesto (ad-valorem).- "Es la cantidad en dinero que se percibe por unidad tributaria, llamándose tipo de gravamen cuando se expresa en forma de tanto por ciento. Las tarifas son las listas de unidades y de cuotas correspondientes." [78]

[77] FLORES ZAVALA, ERNESTO. Op. Cit. p. 109.

[78] IBID.

f) La Base del Impuesto (2.5 y 3% adicional).- "Está constituida por la parte de la riqueza que será gravada por el impuesto, es decir, es la cuantía sobre la que se determina el impuesto a cargo de un sujeto. La Ley Aduanera lo establece en su Artículo 35, Fracción I: [79]

- 1.- 2.5% sobre el valor base del impuesto general.
- 2.- 3% sobre el impuesto general.
- 3.- Cuotas compensatorias.
- 4.- 10% vía postal.

[79] 1810.

## CAPITULO IV

### IV CONTROLES CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS DEL COMERCIO EXTERIOR.

#### IV.1 EL PERMISO DE IMPORTACION.

El permiso de importación es un mecanismo de control de comercio a través del cual, un gobierno permite la introducción de mercancías y efectos de origen extranjero al territorio nacional sin embargo, se recurre a ciertas formas de protección.

Se puede afirmar que el principio general del intercambio comercial es la libre importación, el principio liberal opera tanto en relación a las personas, como en relación a las mercancías. Respecto a las personas, la legislación nacional establece la más amplia libertad, es decir, la igualdad de opción de cualquier persona natural o jurídica. Para las empresas, empero, exige el registro en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a través del Registro Nacional de Importadores y Exportadores; también es necesario que los representantes o apoderados de las empresas o despachos obtengan su credencial para suscribir y tramitar solicitudes de permisos de importación ante la misma Secretaría.

En cuanto a las mercancías, el principio se ve limitado en función de su naturaleza o composición, el fundamento económico que sustenta la existencia de esta restricción cuantitativa consiste, por una parte, en el uso racional de divisas, y por la otra, en la necesaria protección que la industria nacional requiere para su desarrollo. Las restricciones cuantitativas

son instrumentos flexibles que permiten un equilibrio más rápido e inmediato, de las cuentas internacionales de un país. Además, con los permisos se puede ejecutar un control altamente selectivo sobre las importaciones, orientándolas hacia los bienes de capital y los insumos tecnológicos que requiere el crecimiento industrial nacional.

El primer mecanismo de control de los permisos de importación fue contemplado en el decreto del 22 de marzo de 1948, publicado en el Diario Oficial el 26 de abril del mismo año. Autorizaba a la Secretaría de Economía (actualmente Secretaría de Comercio y Fomento Industrial) para determinar las mercancías sujetas a licencias previas a la importación (Artículo 10. Del Decreto).

En esa época se concedían o negaban los permisos de importación, principalmente en razón de si había o no fabricación nacional, y si el producto importado era o no beneficioso para el país. Podemos deducir que el decreto era de carácter muy general ya que no daba mayores especificaciones.

El 26 de noviembre de 1956, se publica en el Diario Oficial el Primer Reglamento Para La Expedición De Permisos De Importación De Mercancías Sujetas A Restricciones, a cargo de la Secretaría de Economía. En su Artículo 10., estableció lo siguiente:

ARTICULO 10.- "Las importaciones de productos, efectos o mercancías de cualquier clase que requieran permisos de

la Secretaría de Economía, ya sea que vayan a efectuarlas personas físicas o morales, sin carácter oficial o dependencias oficiales, organismos públicos descentralizados o empresas de participación estatal, las autorizará la Secretaría de Economía en los siguientes casos:

I.- Cuando dichos artículos no puedan ser sustituidos por otros de producción nacional.

Esto es aplicable cuando no existe fabricación nacional del producto o mercancía que sea igual o similar al importado.

II.- Cuando los que se produzcan en el país, que puedan sustituir a los extranjeros, sean insuficientes para satisfacer el consumo interior.

III.- Cuando, siendo suficiente la producción nacional de los artículos expresados en la fracción anterior, surja escasez temporal de ellos por interrupción a la producción o por otra causa cualquiera

que ocasione perjuicios en concepto de la Secretaría.

IV.- Cuando los Artículos que se produzcan en el país, que puedan sustituir a los extranjeros, sólo sea posible obtenerlos en condiciones desventajosas para el adquirente, en comparación con dichos artículos extranjeros, en lo que se refiere a la calidad y plazos de entrega, a juicio de la Secretaría.

V.- Cuando se presenten circunstancias anormales de carácter nacional o internacional que hagan aconsejable, en beneficio de la economía del país, efectuar determinadas reservas de materias primas o de productos elaborados."

En resumen, podemos afirmar que el permiso de importación se autorizaba por:

a).- Falta de materia prima, por problemas de carácter técnico de la empresa fabricante.

b).- No contar con los ingresos suficientes para la fabricación de bienes de consumo o de capital.

c).- Falta de maquinaria y equipo, para la elaboración de los productos.

d).- Falta de calidad en el producto, mercancía o efecto.

e).- Falta de capacidad instalada suficiente para la entrega de productos, mercancías o efectos.

Ahora bien, el 17 de septiembre de 1977 se publica, en el Diario Oficial, en Nuevo Reglamento De Permisos de Importación Y Exportación De Mercancías Sujetas A Restricciones, ya que el Reglamento Del 28 de Noviembre De 1956 requería ser actualizado, tomando en cuenta la orientación de la política comercial. - Su objetivo era la sustitución gradual y selectiva de los controles cuantitativos, por los arancelarios.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, como vimos anteriormente, es la dependencia gubernamental autorizada para conocer de los asuntos relacionados con el comercio exterior, conforme al Artículo 34, Fracciones IV y V De La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Para este efecto, a la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior se le atribuye en el ámbito de su competencia, el siguiente precepto contenido en la Fracción II, Del Artículo 17 Del Reglamento Interior De La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

**ARTICULO 17.-** Son atribuciones de la Dirección General de Controles al Comercio Exterior:

**NOTA:** "Actualmente es Dirección General de Servicios al Comercio Exterior."



FRACCION II.- "Analizar, tramitar y resolver - las solicitudes de permisos de - importación o exportación definitiva o temporal de los productos - de su competencia, así como las - solicitudes de modificación y prórroga de permisos concedidos y - las derivadas de las operaciones - del control de cambios."

Cabe mencionar, que como consecuencia del control de cambios impuesto en 1982, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial no conocía la mecánica para otorgar divisas al tipo de cambio preferencial o controlado, en cuanto a la redacción - que así lo estableciere, en los permisos de importación. Una de las empresas de la industria química dio la pauta para resolver - el problema, se añadió al texto del permiso de importación la siguiente leyenda: "Con derecho" a divisas del tipo de cambio controlado generadas por nuestras propias exportaciones." Esto - quiere decir que cualquier empresa exportadora tenía el derecho de utilizar sus propias divisas, a un sistema preferencial; hasta la fecha se sigue utilizando el mismo sistema pero con ciertas modificaciones.

Considero importante detallar un poco más la presente fracción. El análisis, la tramitación y resolución de las solicitudes de permisos de importación definitiva, se encuentran -

fundamentados en el Artículo 2o. y 14 Del Reglamento Sobre Permisos De Importación Y Exportación De Mercancías Sujetas A restricciones. El Artículo 2o. dice lo siguiente:

ARTICULO 2o.- "Corresponderá a la Secretaría establecer y suprimir en su caso, - las restricciones a la importación o exportaciones; fijar las modalidades necesarias para la aplicación de dichas restricciones, dictar y publicar normas relativas - al trámite, análisis y resolución de las solicitudes de permisos de importación o de exportación; así como otorgar en los términos de - este Reglamento, los permisos correspondientes.

Así, los permisos de importación sólo se expedirán - si cumplen los requisitos establecidos en este Reglamento, - siempre que la concurrencia al mercado nacional de los productos de que se trate, beneficie al desarrollo del país (Artículo 13 - Del Reglamento). Por lo que respecta al Artículo 14, éste nos - dice:

ARTICULO 14.- "Salvo por razones de interés general, a juicio de la Secretaría o lo dispuesto en el Artículo II,

en ningún caso procederá la expedición del permiso de importación cuando:"

A continuación, daremos una breve explicación de cada una de las Fracciones contenidas en este Artículo.

I.- "La concurrencia de los productos puede suscitar prácticas inconvenientes en la comercialización, a menos que se trate de combatir - prácticas monopólicas u otros inconvenientes en el comercio."

En este caso las mercancías usadas, lotes de segunda o productos defectuosos pueden, en determinado momento, crear - prácticas inconvenientes en el mercado; las prácticas de comercialización inconvenientes, también se pueden dar por precio, calidad o cantidad, y así la Secretaría puede evitar que se realicen importaciones a precios de dumping.

II.- "Se hubiese fijado, mediante acuerdo de la Secretaría publicado en el Diario Oficial de la Federación, volumen o valor total de importación en razón de las necesidades del mercado nacional y la expedición del permiso indique rebazar dicho volumen o valor."

La Secretaría, año con año, ha fijado cuotas máximas -trimestrales, semestrales o anuales-, basadas en la cantidad o el valor de ciertos productos, dependiendo de la insuficiencia de la producción nacional para abastecer al mercado interno, o de la existencia de la demanda de algún producto; esto último como medida para evitar el contrabando.

III.- "Se trate de artículos suntuarios (de lujo)." Se explica por sí misma.

IV.- "Exista producción nacional suficiente de la mercancía o de otra u otras que puedan utilizarse como sustitutos para abastecer el mercado interno, de calidad satisfactoria, a precios adecuados y plazo oportuno de entrega."

El producto sustituible debe tener las siguientes características: cantidad suficiente, calidad satisfactoria, precio adecuado y plazo oportuno de entrega.

V.- "La maquinaria o equipo que se pretende importar requiera, para su operación o producción, de subsiguientes importaciones en detrimento de la balanza comercial, salvo que con los bienes existentes

en el país no sea posible producir el artículo de que se trate y éste sea necesario para el desarrollo del mismo."

Las importaciones de conjuntos industriales destinados a nuevas fábricas y/o ampliaciones serán analizadas considerando:

- La importancia económica del proyecto en función de su ubicación dentro del plan nacional de desarrollo industrial.
- La zona geográfica donde será instalada.
- El impacto en el nivel de empleo.
- El impacto previsible en la balanza comercial.
- El origen de sus materias primas o insumos.
- La fecha en que debe iniciar sus operaciones.
- El posible grado de integración nacional de la planta.
- El origen y las condiciones de oferta en el país del producto a fabricar.

VI.- "El precio del producto a importar sea superior al que prevalezca en el mercado internacional."

En la actualidad la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial no ha adoptado este sistema, ya que no cuenta con los elementos suficientes para negar una solicitud con estas características (salida fuerte de divisas).

VII.- "La calidad de los productos a importar no sea satisfactoria."

Cuando la Secretaría considere que el producto a importar no es de buena calidad

VIII.- "Se trate de productos cuyo uso - provocaría hábitos innecesarios - de consumo."

Se trata de no sustituir productos nacionales por - extranjeros que crean hábitos innecesarios de consumo, como "gafetes", distintivos, señalizaciones, etc.

IX.- "Los productos ostenten medidas - en sistema distinto al general de unidades de medida de uso obligatorio en el país, excepto cuando - así se requiera."

Que no se contrapongan a las disposiciones de la Dirección General de Normas. Pedir las cosas en las solicitudes - de importación, con las medidas en unidades del sistema métrico - decimal.

X.- "Existan otros impedimentos conforme a este Reglamento, otras - disposiciones legales o derivados de decisiones adoptadas por organismos internacionales que nuestro país se haya obligado a cumplir."

El ejemplo clásico es el pedir un permiso de importación para una mercancía proveniente de Sudáfrica, el cual sería negado, ya que México se comprometió ante la ONU a coadyuvar en las sanciones contra dicho país, en protesta por su política racista.

XI.- "Exista cualquier otro impedimento dispuesto por autoridad competente."

Para que un permiso de importación sea otorgado por la SECOFI, se necesitan los siguientes requisitos:

1.- Obtener su registro nacional de importadores y exportadores, así como las credenciales de sus representantes o apoderados, siendo personas físicas o morales, siempre y cuando cumplan con el Artículo 102 Del Reglamento De La Ley Aduanera.

2.- Llenar todos los requisitos que se piden en la Solicitud de Importación Definitiva, acompañándola de la literatura técnica y, en caso de haber obtenido una licencia anterior, presentar los pedimentos de importación que justifiquen el 70% de la importación anterior.

3.- Pagar los derechos correspondientes a la presentación de la solicitud.

4.- Presentar la solicitud en la Oficina de Partes.

5.- Esperar la resolución.

6.- Hacer el pago correspondiente a los derechos por la expedición del permiso.

En el caso de que el permiso sea cancelado o negado, el importador, de conformidad con el Artículo 37 Del Reglamento De Permisos De Importación y Exportación, se podrá sujetar a lo siguiente:

PRIMERO.- Si la solicitud fue cancelada, procede la presentación de una nueva Solicitud de Permiso de Importación, ya que el motivo de esta cancelación pudo haber sido por la falta de literatura técnica o de especificaciones.

SEGUNDO.- Cuando la solicitud es negada, se tiene el derecho de presentar un recurso de reconsideración, que deberá fundamentarse y motivarse conforme a derecho (en las formas que tiene autorizadas la Secretaría). Para la presentación del recurso de reconsideración se tendrá un plazo de 8 días hábiles; en caso de estar fuera de término, se podrá presentar una nueva Solicitud de Permiso de Importación. En caso de que se siga negando la solicitud por medio del recurso de reconsideración, se deberá presentar, en última instancia, el Amparo.

#### IV.2 LOS ARANCELES

Los aranceles de aduanas son el instrumento de la política comercial exterior que, con su sola aplicación y sin el respaldo de contingentes, permiten la importación de cuanto producto extranjero se quiera. En la práctica sin embargo, los aranceles de aduanas pueden establecer impuestos tan elevados, que las mercancías introducidas resultan más caras, para el consumidor local, que las mercancías fabricadas nacionalmente. Con ello se pretende sustituir la compra de bienes



extranjeros por la de bienes nacionales, probablemente de menor calidad o con un costo de producción elevado.

El arancel de aduanas, al ser un impuesto que deben pagar los artículos extranjeros que entran al territorio nacional, puede tener una finalidad de origen fiscal o una de origen protector de la industria nacional.

Se dice que la finalidad es fiscal, cuando los impuestos han sido fijados por el gobierno como una fuente de ingresos presupuestarios, sin atender a otras consideraciones.

Se habla de finalidad protectora, cuando la causa principal que ha llevado a un gobierno a fijar el nivel de los impuestos de aduanas, es la de proteger determinados sectores de la economía nacional contra la competencia de productos mundiales, producidos a precios inferiores a los internos.

La protección aduanera implica el gravar las mercancías que penetran en el país, con derechos e impuestos previamente establecidos y diferentes, según sean los productos de que se trate. El gravamen puede aplicarse en términos de un porcentaje sobre el valor normal de las mercancías importadas (ad-valorem); en términos de unidades de peso, longitud, volumen, pieza, etc.; en términos de un patrón monetario como el oro, o en términos alternativos o complementarios ad-valorem y específicos. A partir del 1o. de enero de 1975 se eliminó este último impuesto.

El arancel de importación está regulado por la Ley - Del Impuesto General De Importación, conocida como la "Tarifa -

Del Impuesto General De Importación", publicada en el Diario Oficial el 27 de diciembre de 1974 más reformas y adiciones, publicadas el 31 de diciembre de 1979, para entrar en vigor el 1.º de enero de 1980.

Como vimos anteriormente, la Tarifa consta de dos partes: la nomenclatura y los aranceles Aduaneros propiamente dichos. En efecto, nuestra Tarifa incorporó desde 1964 la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas que consta de 21 secciones, divididas en 99 capítulos, divididos a su vez, en 1,097 partidas. El agrupamiento de los capítulos y partidas de la Tarifa General de Importación corresponde a la estructura de la NAB, pero la subpartida y fracciones arancelarias son propias de la clasificación arancelaria nacional, y responden a la situación de la economía mexicana, su producción e importaciones, y son susceptibles de modificaciones según lo dicte el interés público.

De lo anterior se desprende que la nomenclatura del arancel de importación se compone de dos partes: una estable, constituida por los capítulos y partidas, sujeta a las Reglas Generales (legales y explicatorias propias de la NAB) y otra flexible y cambiante, integrada por las subpartidas y fracciones que se alteran según la coyuntura económica nacional.

El 31 de diciembre de 1979, aparecen en el Diario Oficial importantes reformas a las Reglas Generales Y Complementarias De La Tarifa Del Impuesto General De Importación. En efecto, se reforman las Reglas Generales 1a. y 3a. y las Complementarias 3a., 6a. y 7a., último párrafo y 8a., comprendidas en el Artículo 2o. De La Ley Del Impuesto General de Importaciones.

Estas reformas, tienden a actualizar e incorporar - los llamados "corrigendos" de la nomenclatura arancelaria de Bruselas, emanados del Consejo Aduanero. En este sentido se faculta a las Secretarías de Comercio y Hacienda y Crédito Público, - en forma conjunta para dar a conocer mediante acuerdos que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, las modificaciones de toda índole a las notas explicativas de la nomenclatura, - cuya aplicación es obligatoria para determinar la partida correspondiente. Entre las modificaciones importantes, destaca la determinación del peso neto a que hacen referencia los precios oficiales de alrededor de ochocientos productos, en los que se habla de kilogramo bruto. También se faculta a las mencionadas Secretarías para dar a conocer los artículos que consideran envases - (comunes o especiales), mismos que deberán publicarse en los acuerdos del Diario Oficial.

Un capítulo especial merece la modificación a la octava regla, que autoriza a la Secretaría de Comercio para considerar como artículos completos o terminados a las mercancías que se importen, en una o más remesas o por una o varias aduanas, - cuando las importen empresas que estén registradas en los programas de fomento aprobados por la Secretaría de Fomento Industrial. Esta regla expresa lo siguiente :

REGLA 8a.- "Previa autorización de la Secretaría de Comercio:

- a) "Se considerarán como artículos - completos o terminados, aunque no

tengan las características esenciales de los mismos, las mercancías que importen en una o más remesas o por una o varias aduanas - empresas que cuenten con registro en programas de fomento aprobados por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

Podrán importarse al amparo de la fracción designada específicamente para ello, las partes y piezas sueltas de aquellos artículos que se fabriquen o se vayan a ensamblar en México, por empresas que cuenten con registro en programas de fomento aprobados por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

- b) Podrá importarse en una o más remesas o por una o varias aduanas, los artículos desmontados o que no hayan sido montados, que correspondan a artículos completos o terminados o considerados como tales.

Los bienes que se importen al amparo de esta Regla, deberán utilizarse única y exclusivamente para

cumplir los respectivos programas de fomento, ampliar una planta industrial, reponer equipo o integrar un artículo fabricado o ensamblado en México."

Conviene señalar que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con base en las recomendaciones de la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior, fijará y modificará los precios oficiales de las mercancías de importación, según la Ley Del Impuesto General De Importación comprendida en la misma Tarifa en sus Artículos 3o. y 4o., mediante acuerdos publicados en el Diario Oficial. En caso de que el precio oficial sea superior al valor normal de la mercancía, el impuesto general de importación se calculará aplicando la tasa ad-valorem al precio oficial correspondiente.

Por último, y para el caso de prácticas desleales de comercio, la misma Secretaría queda facultada para fijar precios oficiales por un plazo superior de noventa días naturales, precios que se fijarán sobre bases distintas a las anteriormente mencionadas. Estas importantes reformas a la Tarifa General del Impuesto de Importación, entraron en vigor el 1o. de abril de 1980.

Ahora bien, la dureza del conjunto de las disposiciones monetarias, comerciales y de otro tipo, que ponen trabas a la importación de mercancías extranjeras, es lo que determina que un país sea considerado como proteccionista o librecambista.

La discusión teórica sobre la conveniencia para los países, de adoptar una política comercial exterior proteccionista con relación a las importaciones, ha sido uno de los temas que ha producido más teorías y réplicas. Los librecambistas, como se vio en el capítulo primero, afirman que dejando entrar fácilmente las mercancías extranjeras al país, se facilita la división internacional del trabajo y la especialización productiva de cada país en la realización de los bienes para los que se halla mejor dotado. De esta manera, se aumenta la eficacia del sistema económico como un todo, y se satisface a los consumidores. Los proteccionistas por su parte, dicen que al dificultar la entrada de productos extranjeros al mercado nacional, se consigue estimular la producción de las industrias domésticas y la generación de empleos.

En muchas ocasiones, el grado de proteccionismo que un país aplica a las mercancías procedentes del extranjero fijando tratamientos diferenciados, de acuerdo con el origen de las mercancías. La base sobre la que se establece esta diferenciación, es la de los acuerdos bilaterales o multilaterales que la nación fije con base en criterios de reciprocidad. El criterio de reciprocidad más estricto está constituido por los acuerdos de compensación, el menos rígido, por los acuerdos comerciales simples y los preferentes. En los acuerdos de compensación, las autoridades monetarias de dos o más países, establecen mecanismos para suprimir las transferencias de divisas entre ellos.

Las importaciones de un país pagan el precio de compra del producto —no al vendedor de otro país— sino a una caja —especial de compensación, que con fondos acumulados por estos pagos en moneda nacional, puede pagar (en las condiciones de cobro y al tipo de cambio prefijado), a los exportadores nacionales — que venden al otro país.

En un acuerdo comercial celebrado entre dos países, — se conceden ventajas comerciales con base en las listas que comprenden una serie de productos, para los cuales se conceden cuotas de importación poco estrictas, o reducciones de tarifas arancelarias. Cuando el país otorga la concesión habiendo firmado — el Acuerdo General sobre los Aranceles y el Comercio, GATT, está obligado a extender este tratamiento aduanero, concedido a un — país, al resto de los países o partes contratantes.

En los acuerdos simples, los gobiernos tratan de individualizar al máximo dentro de sus aranceles, las mercancías — por las que están dispuestos a hacer concesiones. Para favorecer a un solo país, se concede una ventaja específica a las subpartidas arancelarias individualizadas para las cuales, el país con — que se haya firmado el acuerdo comercial constituye el primer su ministrador nacional.

En los acuerdos comerciales de tipo preferencial, un país o grupo de países, concede a otro u otros un tratamiento aduanero más favorable que el que concede a otros países. En el — acuerdo simple, la ventaja aduanera se concede a un producto en —

razón de su propia naturaleza, basándose en el supuesto de que es importado casi íntegramente de uno o varios países suministradores a los que se quiere favorecer. En los acuerdos preferenciales, la ventaja aduanera es concedida a los productos en razón de su origen.

Los problemas que, como resultado de la aplicación de los impuestos ad-valorem, se presentaron en el comercio internacional (problemas suscitados entre importadores y aduanas en el cálculo de los gravámenes sobre valores arbitrarios), fueron creando conciencia para que en las conferencias internacionales sobre comercio, se tratara el tema de la valoración aduanera. En 1923 la cuestión fue planteada por comerciantes europeos, ante la Cámara de Comercio Internacional, con el objeto de simplificar y armonizar los trámites aduaneros y de uniformar los valores. Dicha cámara trató el tema ante la Sociedad de las Naciones, quien a su vez lo discutió en las conferencias económicas celebradas en Ginebra en 1927 y 1930. La oportunidad para ejercer una acción efectiva se presentó de nuevo en 1945, con la creación de la carta de las Naciones Unidas. Entonces se aseguró una cierta fiscalización en materia de valoración, y quedaron las puertas abiertas para las discusiones internacionales en ese terreno.

La conferencia sobre el Comercio y el Empleo convocada por mandato del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, celebrada en Ginebra en 1947, condujo por primera vez en la historia, a un acuerdo de carácter internacional en la materia:



lo que ahora es el GATT. Dicho acuerdo fue suscrito por 23 países, a quienes se invito a armonizar, dentro de lo posible, los sistemas de valoración utilizados y, esencialmente, a unificar las definiciones sobre el valor. Los objetivos del GATT son:

- 1.- Contribuir a aumentar los niveles de vida.
- 2.- Lograr el pleno empleo.
- 3.- Aprovechar los recursos mundiales.
- 4.- Desarrollar la producción y el intercambio de mercancías.
- 5.- Fomentar el desarrollo económico.

Sus principios son:

a) La clausura de la nación más favorecida: toda ventaja otorgada por cualquier país a favor de otro, será inmediata y automáticamente aplicable a todos los demás miembros del GATT.

b) La protección se ejerce exclusivamente mediante aranceles; las restricciones cuantitativas, como permisos de importación, están prohibidas

c) La reducción de aranceles, establecida desde que el GATT entró en vigor, se ha extendido a miles de productos. Este principio está contemplado por un conjunto de medidas no arancelarias referidas al valor en aduanas, al tipo de cambio, a la simplificación de formalidades aduaneras, a los derechos anti-dumping, etc.

En vista de que los preceptos del GATT sobre el valor aduanero no llenaban la totalidad de las necesidades requeridas, —ciertos principios sólo pedían dar origen a diferentes definiciones de valor— la Unión Aduanera Europea decidió crear un grupo de estudio que profundizara en este aspecto y elaborara una definición de valor, con base en las disposiciones del GATT; dicho grupo fue creado en Bruselas en 1947; los estudios técnicos fueron confiados a un Comité Aduanero, creador del Subcomité de Valoración encargado éste de elaborar una definición uniforme sobre el valor en aduana, de las mercancías importadas, para la aplicación de los derechos ad-valorem sobre la base de un precio. Formularon así, ocho principios en los que debe inspirarse cualquier definición de valor en aduanas:

1.- El valor en aduanas debe basarse en principios sencillos y equitativos, que no estén en contradicción con la práctica comercial.

2.- La noción de valor en aduanas debe ser de fácil comprensión, tanto para el importador como para la administración de aduanas.

3.- El sistema de valoración no debe de constituir un obstáculo para el rápido despacho de las mercancías.

4.- El sistema de valoración debe permitir al importador determinar de antemano el valor en aduanas con suficiente certeza.

5.- El sistema de valoración debe asegurar al impo-  
rador de buena fe, una protección contra la competencia desleal,  
resultante de una subvaloración sea o no fraudulenta.

6.- Cuando el servicio de aduanas estime que el va-  
lor declarado puede ser inexacto, la comprobación de los elemen-  
tos, de hecho indispensables para determinar el valor en aduana,  
debe ser rápida y precisa.

7.- Las valoraciones, dentro de lo posible, deben ba-  
sarse en los documentos comerciales.

8.- Las controversias que surjan entre el declaran-  
te y la administración, deberán resolverse mediante un procedi-  
miento sencillo, rápido, equitativo e imparcial.

El grupo de estudios para la Unión Europea encargado  
de elaborar la definición de Bruselas, adoptó la noción teórica -  
de la valoración, sujetándola a condiciones que reflejaran, con-  
toda finalidad posible, la práctica comercial seguida en condicio-  
nes de libre competencia.

México, como país miembro de la Asociación Latinoame-  
ricana de Libre Comercio (ahora ALADI), en la conferencia de la -  
misma, durante su quinto periodo de sesiones ordinarias, median-  
te las resoluciones números 122 y 133 de fecha 30 de diciembre -  
de 1965, contrajo el compromiso de lo siguiente:

PRIMERO.- Adoptar un sistema de gravámenes ad-valo-  
rem, como base para la elaboración de los instrumentos y mecanis-  
mos aduaneros comunes, correspondientes al programa de armoniza-  
ción de tratamientos exteriores de las partes contratantes, sin -

prejuicios de que, en ciertos casos, puedan ser complementados - con la fijación de determinados niveles de percepción, mediante el establecimiento de valores mínimos a las mercaderías, o bajo la forma de gravámenes específicos.

SEGUNDO.- Adoptar la definición del valor de Bruselas, y sus notas interpretativas, como noción uniforme del valor aduanero de mercaderías, en los instrumentos y mecanismos aduaneros comunes, que se establezcan como resultado del programa de armonización de la asociación.

## CONCLUSIONES

El comercio exterior constituye un factor estratégico en el desarrollo económico de un país. Existiendo bases para el comercio entre los países, es posible obtener ventajas del intercambio; aún más, el libre comercio permite una ventaja total, obteniéndose posibilidades en la especialización internacional. Por otra parte, el proteccionismo reduce las ventajas del comercio y, en ocasiones, las limita a tal grado que las elimina. Al examinar algún tipo de medidas proteccionistas, como los aranceles aduaneros, vimos que desplazan los recursos de su utilización y restringen la libertad de elección del consumidor, obligándolo arbitrariamente, a reducir el consumo de las cosas que preferiría comprar si no estuviera limitada su elección.

Jamás se ha podido contradecir con éxito al libre comercio. Tampoco se ha ideado un alegato intelectualmente aceptable, basado en consideraciones económicas, en pro de la protección permanente o a largo plazo, aunque se ha desplegado un gran ingenio en el intento.

Los argumentos en favor de la protección que considero válidos son a corto plazo, de índole no económica, o que exigen la realización de condiciones muy especiales, como por ejemplo: en la industria petroquímica; la metalúrgica y la siderúrgica; la farmacéutica; de alimentos básicos para el consumo nacional.

La idea de proteger a las industrias incipientes, se basa en el supuesto de que un país posee una ventaja relativa la tente en la industria, o grupo de industrias que van a proteger se. Esta protección temporal o a corto plazo, se justifica por el hecho de tener como objetivo la obtención de una ventaja rela tiva, la cual se ahogaría al nacer si no se protegiera de los productores extranjeros ya establecidos.

En el caso de las industrias incipientes, sólo se justifica la protección si las industrias de las que se trata, se hallan evidentemente adecuadas a las perspectivas del mercado del país, de tal manera que algún día se valgan por sus propios medios. Además, la concesión de la protección debe ser únicamen te por un periodo limitado, hasta que alcance su madurez y su máximo desarrollo, estando ya en condiciones de igualdad de circunstancias con respecto a las industrias ya establecidas.

Un arancel no es el único instrumento que se utiliza pa ra lograr resultados deliberados o casuales. La cooperación internacional, con base en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, GATT, ha restringido el movimiento ascendente de los aranceles y ha tenido algún éxito al reducirlos. Esto ha hecho que los proteccionistas, y aquellos interesados en la reducción de las trabas al libre comercio, centren su atención en los problemas de las barreras no arancelarias, tales como: permisos de importación, divisas, cuotas, trámites administrativos, etc.

Las cuotas son una medida ingeniosa que restringe - las importaciones: en lugar de limitar directamente la cuantía - de las importaciones, por ejemplo, a menudo se logra el mismo - efecto al restringir el monto de las divisas disponibles para la importación de un producto.

Se puede concluir que el libre comercio beneficia - a todos los países que comercian, aunque la mayoría de los argumentos para la protección, se afirmen con gran convicción.

Dadas las ganancias mutuas, producto del libre comercio, se esperaría que el flujo de bienes a lo largo de las fronteras nacionales estuviera libre de la interferencia burocrática y protectora del gobierno. Sin embargo, por cientos de años, - las naciones del mundo han impedido el libre flujo del comercio internacional a través de varios instrumentos o mecanismos, como lo apreciamos en el contenido de esta tesis: tales mecanismos, - que afectan las relaciones comerciales de un país con el resto - del mundo, son conocidos como POLITICAS COMERCIALES, y están influenciados por consideraciones políticas, sociológicas y económicas. En México, hasta el año de 1985, las políticas comerciales relacionadas con la comunidad internacional, fueron establecidas en las siguientes metas:

1.- La sustitución selectiva de importaciones, a - fin de pasar a etapas superiores del proceso productivo: hacia - la elaboración de bienes de capital y materiales intermedios.

2.- La racionalización de importaciones, con el objeto de adecuar la estructura del comercio exterior a las necesidades del desarrollo nacional.

3.- Revisión del proteccionismo y apertura de la economía en forma progresiva, de conformidad con las necesidades comerciales, financieras y de desarrollo del país, y de acuerdo con las condiciones económicas internacionales.

4.- La programación de las importaciones del sector público con base en la disponibilidad de las divisas, con miras a hacer más eficiente la producción doméstica.

Actualmente, el gobierno mexicano sustenta su política en dos premisas básicas:

1.- La aplicación del principio de la nación más favorecida, y:

2.- La no discriminación en la aplicación de la política comercial.

La reglamentación jurídica de las importaciones está sujeta a políticas comerciales, de modo que resulta imposible establecer criterios jurídicos concretos ya que, como hemos visto, ha sido una materia cambiante.

Considero que la mejor forma de aplicar correctamente la reglamentación jurídica de las importaciones, para aquellas personas que importan, es hacer un compendio jurídico que maneje títulos, referencias, correlaciones, notas y compilaciones de las leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y criterios que expiden aquellos organismos que intervienen directa o indirectamente en el comercio exterior.



## B I B L I O G R A F I A

- 1.- Aristóteles. LA POLITICA. Ed. Instituto de Estudios Políticos, ed. bilingüe. Trad. Marías, Juliañ y Araujo, María. Madrid, 1951.
- 2.- Burgoa, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ed. Porrúa. México, 1983.
- 3.- Carbajal Contreras, Máximo. DERECHO ADUANERO. Ed. Porrúa, 1a. ed. México, 1985.
- 4.- Chacholiades, Militiades. ECONOMIA INTERNACIONAL. Ed. Mac Graw Hill. México, 1984.
- 5.- Ed. Colección de Códigos y Leyes Federales. CONSTITUCION - POLITICA MEXICANA 1857. México, 1901.
- 6.- DIARIO DE DEBATES de la Cámara de Diputados de la XLI Legislatura. Tomo I, Nos. 27, 31, 32 y 38. México, 1950.
- 7.- DOCTRINAS EN COLECCION, relativas al descubrimiento, conquista y organización de antiguas posesiones españolas. Tomo - XXX. Madrid, 1878.
- 8.- Ellsworth, P.T. y Clark Leith, J. COMERCIO INTERNACIONAL. - Ed. FCE, 3a. ed. México, 1978.
- 9.- Figueroa Alcocer, Esperanza. EVOLUCION DEL ESPACIO COMERCIAL MUNDIAL DESDE EL PUNTO DE VISTA HISTORICO GEOGRAFICO. Ed. UNAM, México, 1974.

- 10.- Flores Zavala, Ernesto. ELEMENTOS DE FINANZAS PÚBLICAS. - Ed. Porrúa, 25a. ed. México, 1984.
- 11.- Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa. México, 1982.
- 12.- Gómez Granillo Moisés. BREVE HISTORIA DE LAS DOCTRINAS ECONOMICAS. Ed. Esfinge, 12a. ed. México, 1984.
- 13.- Granell, Francisco. LA EXPORTACION Y LOS MERCADOS INTERNACIONALES. Ed. Hispano europea, 3a. ed. Barcelona, 1983.
- 14.- Heckscher, Eli F. TEORIA CUANTITATIVA Y LOS PRECIOS, LA EPOCA MERCANTILISTA. Trad. Rocas, Wenceslao. Ed. FCE México, 1943.
- 15.- IMCE. Centro de Estudios en Comercio Internacional. Marzo 30-octubre 26 de 1981. México 1981.
- 16.- Limusa Ed. DICCIONARIO DE RELACIONES INTERNACIONALES. México, 1984.
- 17.- López Gallo, Manuel. ECONOMIA Y POLITICA EN LA HISTORIA DE MEXICO. Ed. El Caballito, 1a. ed. México, 1965.
- 18.- Martínez de la Serna, Juan Antonio. DERECHO CONSTITUCIONAL. Ed. Porrúa. México, 1983.
- 19.- Mayo Ed. LA JURISPRUDENCIA DEFINIDA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LOS AÑOS 1917 A 1955. Tesis 541, 11 de julio - de 1941. México, 1971.
- 20.- Nava Negrete, Alfonso. REFORMABILIDAD DE LA CONSTITUCION. Tomo XXV. Ed. UNAM. México, 1975.

- 21.- Osmañcyk, E.J. ENCICLOPEDIA MUNDIAL DE RELACIONES INTERNACIONALES Y NACIONES UNIDAS. Ed. FCE. México, 1976.
- 22.- Porrúa Ed. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. México, 1986.
- 23.- Porrúa Ed. LEY ADUANERA. México, 1986.
- 24.- Porrúa Ed. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. México, 1984.
- 25.- Porrúa Ed. REGLAMENTO DE LA LEY ADUANERA. México, 1986.
- 26.- Pueblita Pelisio, Arturo. ELEMENTOS ECONOMICOS EN LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO. Ed. Limusa, 1a. ed. México, 1982,
- 27.- Querol, Vicente. BARRERAS DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA A LAS IMPORTACIONES. Ed. Fiscales ISEF, 2a. ed. México, - 1985.
- 28.- Romero, Acosta. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa. México, 1981.
- 29.- Scheifler Aménaga, Xavier. HISTORIA DEL PENSAMIENTO ECONOMICO. Ed. Trillas, 4a. ed. México, 1979.
- 30.- Serra Rojas Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa. - México, 1979.
- 31.- Tena Ramirez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL. Ed. Porrúa, 20a. ed. México, 1984.

- 32.- Themis Ed. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. México, 1984.
- 33.- Torres Gaytán, Ricardo. TEORIA DEL COMERCIO INTERNACIONAL.  
Ed. Siglo XXI, 12a. ed. México, 1984.
- 34.- Witker, Jorge y Pereznieto, Leonel. ASPECTOS JURIDICOS DEL  
COMERCIO EN MEXICO. Ed. UNAM-Nueva Imagen, 2a. ed. México  
1980.