

47
2ej.
300609



UNIVERSIDAD LA SALLE

ESCUELA DE DERECHO
INCORPORADA A LA U. N. A. M.

ANALISIS DEL PERMISO DE IMPORTACION Y EXPORTACION EN EL DERECHO MEXICANO

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ROBERTO AGUSTIN MEDINA FANJUL

Director de Tesis: LIC. GONZALO VILCHIS PRIETO

MEXICO, D. F.

1989

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

PAG.

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO GENERALIDADES

I.1	Concepto de permiso administrativo.....	2
I.2	Diferencias entre el permiso administrativo y la concesión.....	6
I.3	Concepto y clases de importación.....	8
I.4	Concepto y clases de exportación.....	12
I.5	El modelo sustitutivo de importaciones.....	15
I.5.1	El proteccionismo mexicano y la sustitución de importaciones. - (1949-1982).....	17
I.5.2	Ventajas y desventajas de los - permisos de importación.....	25
	Conclusiones.....	29

CAPITULO SEGUNDO

EL CAMBIO ESTRUCTURAL EN EL COMERCIO EXTERIOR

2.1	La apertura al exterior de México.....	33
2.1.1	Presiones internas y externas - para la implementación de la -- apertura al exterior.....	35
2.2	El Programa Nacional de Fomento Indus- trial y Comercio Exterior.....	40
2.3	El Programa de Fomento Integral de las Exportaciones Mexicanas.....	43
2.4	La Política de Racionalización a la Pro- tección.....	46
	Conclusiones.....	51

CAPITULO TERCERO

INSTRUMENTOS JURIDICOS EN QUE SE FUNDAMENTA EL REQUISITO DE PERMISO DE IMPORTACION Y EXPORTACION

3.1	El Artículo 131 Constitucional, fracción segunda.....	55
3.1.1	Fundamento para que sea el Ejecutivo quien reforme las tarifas de importación y exportación.....	57
3.1.2	Artículos constitucionales relacionados con el 131.....	59
3.2	Los Artículos 4ª y 5ª de la Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional en materia de Comercio Exterior.....	61
3.3	El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).....	65
3.3.1	Comentario acerca del ingreso de México al GATT.....	68
3.3.2	El principio de eliminación general de las restricciones cuantitativas (Artículo XI del GATT).....	70
3.4	El Código sobre licencias a la importación. (Acuerdo sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación).....	73
	Conclusiones.....	79

CAPITULO CUARTO

ESTUDIO DEL REGLAMENTO SOBRE PERMISOS DE IMPORTACION O EXPORTACION DE MERCANCIAS SUJETAS A RESTRICCIONES

4.1	Concepto de Reglamento.....	83
4.2	Diferencias entre el Reglamento y la Ley	84
4.3	Función del Reglamento.....	86
4.4	Estructura del Reglamento sobre permisos de importación ó exportación de mercancías sujetas a restricciones.....	88
4.5	La garantía de libertad de trabajo o comercio. (Artículo 5ª Constitucional).....	96
	Conclusiones.....	103
	Bibliografía.....	107

INTRODUCCION

Indudablemente el comercio exterior para nuestro país, es un medio para lograr el desarrollo económico.

Esta fuente tan importante de desarrollo en épocas anteriores - permaneció inexplorada, a través de una política comercial proteccionista, lo que llevó al país en el año de 1982 a una de -- sus peores crisis registradas.

El comercio exterior se ha ido desarrollando en todo el mundo, teniendo como objetivo fundamental el intercambio de productos entre países, para lograr elevar el nivel de vida de sus miembros.

México, no es la excepción, a partir del año de 1983, se llevó a cabo una apertura comercial, que dió origen al llamado cambio - estructural, en virtud del cual nuestro país buscaba adaptar el comercio exterior para beneficio de la Nación, por supuesto, -- las condiciones que regulaban el comercio internacional estaban ahí, México debería adherirse a ellas. De lo anterior se desprende que al incorporarse México al comercio exterior, debería - - aceptar las reglas del juego, en donde el principal objetivo -- era la no protección de la economía.

No obstante las diversas opiniones de todos los sectores del -- país, unas a favor de la apertura otras en contra, México decidió incorporarse al comercio internacional y a acatar las dispo

siciones reguladoras de él.

Fomentar al comercio exterior en nuestro país ha requerido de - la planeación de un gran número de estrategias, las cuales se - han ubicado dentro del contexto de la política económica, todas ellas encaminadas a modernizar y elevar la calidad de la planta productiva nacional.

Para alcanzar este objetivo el Gobierno Federal ha puesto en vigor planes y programas que incluyen un sin número de medidas de tipo legislativo, que van desde la promulgación de una Ley de - comercio exterior, hasta una serie de decretos y acuerdos administrativos que conforman la estructura jurídica en la que se - sustentan los instrumentos de la política económica y la actividad de las autoridades responsables de la fomentación al comercio exterior.

En este orden de ideas, se aprecia claramente que las importa--ciones y exportaciones son un factor importante de la economía nacional.

Una de las políticas de control que implantó el Gobierno en épocas anteriores, fue la restricción de importaciones y exporta--ciones mediante el requisito de permiso previo, el cual produjo consecuencias, algunas positivas, otras inadecuadas.

De este punto concreto, parte la presente investigación; el ob--jeto de ésta es presentar un análisis de los permisos de impor-

tación y exportación en el Derecho Mexicano, que funcionan como instrumentos de los cuales el Gobierno se basa para regular la entrada y salida de mercancías del país, con el fin de regular la economía del país en beneficio de la Nación.

La estructura de la investigación es la siguiente:

En el Capítulo Primero, al que llamo "Generalidades"; presento como punto de partida el concepto de permiso administrativo, y hago un análisis del proteccionismo mexicano, esquema utilizado por nuestro país durante más de 40 años, este estudio lo realizo a manera de antecedente para observar la evolución de este tipo de controles al comercio exterior.

En el Capítulo Segundo, al cual titulo "El Cambio Estructural - en el Comercio Exterior", hago referencia a la apertura comercial llevada a cabo durante 1983, analizando los principales instrumentos y políticas, las que destacan para efectos de nuestra investigación el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior y la Política de la Racionalización a la protección, ambos instrumentos creados con el fin de cambiar de un proteccionismo o ultranza a una apertura al exterior.

Los instrumentos jurídicos en que se fundan dichos permisos serán tratados en el Capítulo Tercero, para dar el marco y enfoque de tipo jurídico a nuestra investigación, estos instrumentos son el artículo 131 constitucional, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio y el Código de Licencias a la Importación.

El Cuarto Capítulo, es dedicado al estudio del Reglamento sobre permisos de importación ó exportación de mercancías, sujetas a restricciones, el cual a la fecha es la base fundamental de los citados permisos.

Debido a su importancia para la presente investigación consideramos pertinente dedicarle un capítulo aparte, y no en el Capítulo Tercero, en el cual debería analizarse, por ser el ordenamiento básico para la regulación de dichos permisos.

Dentro de este capítulo, se hará un estudio acerca de la garantía 5a. constitucional, en relación a dicho Reglamento, haciendo se notar la violación a ella.

Para concluir, presentaré las conclusiones de cada capítulo, basándome en el estudio de los mismos.

CAPITULO PRIMERO

GENERALIDADES

	PAG.
I.1. Concepto de permiso administrativo.	2
I.2. Diferencias entre el permiso administrativo y la concesión.	6
I.3. Concepto y clases de importación.	8
I.4. Concepto y clases de exportación.	12
I.5. El modelo sustitutivo de importaciones.	15
I.5.1 El proteccionismo mexicano y la sustitución de importaciones. (1949-1982)	17
I.5.2 Ventajas y desventajas de los permisos de importación.	25
Conclusiones	29

TITULOS DE LOS
SUBTEMAS

I.1. CONCEPTO DE PERMISO ADMINISTRATIVO

Entre los actos administrativos, el permiso es el reconocimiento a cargo de la autoridad competente de un derecho del particular, que allana la vía para el ejercicio de una actividad especial reglamentada por el Estado o la realización de actos que ensanchan la esfera jurídica de su circunstancia. (1)

Los maestros administrativistas mexicanos han sido eficientes en el análisis del concepto de permiso administrativo, y todos ellos coinciden en que es un acto administrativo, por el cual se amplía la esfera del particular para un fin específico.

El maestro Gabino Fraga encasilla al permiso administrativo entre los actos jurídicos directamente orientados a ampliar la esfera de derechos y obligaciones de los particulares frente al Estado y lo define como "un acto administrativo, por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento legal que la norma ha establecido para el ejercicio de un derecho del particular". (2).

De la anterior definición se desprende, que el elemento funda-

(1) Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, 1988. p. 2388.

(2) Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa. México 1960. p. 264.

mental del concepto, resulta ser un derecho preexistente, cuyo ejercicio está limitado por la norma jurídica y que es invocado por un particular frente al Estado.

En su obra Olivera Toro, explica que el permiso administrativo tiene el mérito de actualizar un derecho en potencia del particular, dado que existe la libertad de actuar con sujeción a determinadas condiciones. (3)

El maestro Serra Rojas señala que el permiso administrativo alude a levantar una prohibición impuesta por la norma legal, cuando el particular cumple con ciertos requisitos. (4)

La doctrina y la práctica administrativa, no coinciden en cuanto al contenido de las nociones de permiso, licencia y autorización. A veces se les confunde con otros conceptos, principalmente con el de concesión. Los conceptos anteriores gramaticalmente significan:

Permiso.- Es el consentimiento que otorga quien tiene potestad también para hacer algo.

Autorización.- Es el acto por medio del cual se confiere a

(3) Olivera Toro Jorge, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 1981. 4a. Edición. p. 485

(4) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa. México 1983. p. 218

una persona el derecho para realizar una conducta.

Licencia. - Es la facultad que otorga el poder público para hacer algo.

Como es fácil de apreciar estos tres conceptos en el fondo son sinónimos y varían en cuestiones de grado.

Acosta Romero opina que el permiso es "el acto administrativo - por medio del cual se otorga por un Órgano de la Administración, la facultad o derecho para realizar una conducta o para hacer - alguna cosa". (5) El mismo autor dice que el permiso puede constituir el documento formal por escrito donde se hace constar el acto administrativo, por ejemplo el permiso de exportación o importación.

En la legislación administrativa mexicana, el universo de los - permisos engloba el régimen jurídico de las actividades de los particulares para realizar actividades de índole comercial o - industrial cuyo contenido supone la observancia de medidas sanitarias o de salud pública o económicas, en el caso de los permisos de exportación o importación.

La aplicación del concepto de permiso administrativo por la legislación, entendida ésta como fuente de Derecho Administrativo,

(5) Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1981, p. 485.

se caracteriza por la ausencia de distinción con que se alude al permiso, a la autorización y al otorgamiento de licencias, como un reflejo muy claro de la similitud que existe entre los conceptos elaborados por la doctrina.

La interpretación de los jueces a propósito de los diversos conceptos de permiso administrativo que ostenta la legislación, deviene en un factor que contribuye ampliamente a su análisis y conocimiento. El concepto de permiso administrativo en las tesis jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia y otras que con ellas se relacionan, se vinculan con las libertades económicas de los particulares y a las facultades otorgadas por la ley al poder público para reglamentar o restringir sus actividades, ya por la naturaleza de estas actividades, ya por el carácter público de los bienes que se explotan o utilizan.

Dentro de la técnica jurídica, los permisos no crean situaciones jurídicas individuales, son actos y condiciones, porque mediante ellos se faculta a una persona que ha satisfecho determinados requisitos, para que ejecute actos que no puede realizar la generalidad, motivo por el cual aunque esta posibilidad de obrar libremente pueda valorarse en dinero, no puede transmitirse incondicionalmente a terceros que no cumplan con los requisitos que la ley exige para quedar colocados dentro de la condición, tal como es el caso de los permisos de importación y exportación. (6)

(6) Diccionario Jurídico Mexicano, Opus cit. 2389

1.2. DIFERENCIAS ENTRE EL PERMISO ADMINISTRATIVO Y LA CONCESIÓN.

Es importante para nuestra investigación hacer la distinción en tre el permiso administrativo y la concesión, ya que ambos conceptos son confundidos tanto en la práctica como en la doctrina muy frecuentemente, incluso los administrativistas mexicanos -- han utilizado para dar un concepto de permiso administrativo bá sicamente el método de comparación con respecto a la figura de la concesión, figura más antigua que el permiso.

Serra Rojas distingue al permiso administrativo de la concesión, argumentando que ésta es un acto constitutivo por medio del - - cual la administración confiere derechos a un particular y el - permiso alude a levantar una prohibición para ejercer una actividad por el particular tendiente a ampliar su esfera jurídica. (7).

Acosta Romero señala que en el régimen de permisos se reconoce al particular un derecho preexistente, cuyo ejercicio está sujeto a modalidades que a través de requisitos, se establecen en - vista de fines de seguridad, salubridad, orden público, urbanis - mo entre otros, así al particular se le reconoce ese derecho, - pero para su ejercicio, necesita cumplir una serie de requisi--

(7) Serra Rojas Andrés, Opus cit. p. 222

tos señalados en el régimen jurídico, en el tema que nos ocupa, para la expedición de un permiso de importación o exportación, se requiere cumplir los requisitos establecidos en el Reglamento, cumplidos los cuales debe otorgarse el permiso.

Continúa exponiendo el mismo autor que en el régimen de la concesión, el solicitante no tiene ningún derecho preestablecido, ni tampoco la autoridad tiene la obligación de otorgarla cumplidos los requisitos. (8)

Desde el punto de vista del procedimiento para otorgarlos, el trámite relativo a los permisos es más sencillo que el de la --concesión, en el de los permisos no se dá la oposición de terceros, generalmente se reduce a la solicitud, a que se cumplan los requisitos establecidos por la ley, que generalmente no se publican en el Diario Oficial de la Federación, sino que se notifican personalmente al interesado, entregándosele el documento en donde consta ese acto, no así en la figura de la concesión.

En el caso de los permisos para importar o exportar, el Estado no está otorgando una concesión para introducir mercancías o --para poder exportar, sino que podemos decir, que autoriza a un particular para realizar estas actividades comerciales, únicamente solicitándole que cumpla con unos requisitos que contemplan los ordenamientos relacionados con la importación o exportación.

(8) Acosta Romero Miguel, Opus cit. p. 486

I.3. CONCEPTO Y CLASES DE IMPORTACION

Importar proviene del vocablo latino "importare" que significa traer, hacer, venir de afuera, introducir, se puede definir como "la introducción a territorio nacional de mercancías y prestación de servicios para ser destinados al consumo interno." (9)

El maestro Máximo Carvajal Contreras da la siguiente clasificación de la importación:

La importación puede ser definitiva o temporal:

- a). -La Definitiva, según definición del Consejo de Bruselas "la acción de introducir en un territorio de tipo aduanero una mercancía cualquiera". (10) En el Glosario Latinoamericano se define como "la entrada de cualquier mercancía en un territorio aduanero". (11) En México se define como "la entrada de mercancías de procedencia extranjera para permanecer en territorio nacional por tiempo ilimitado". (12)

Las definiciones anteriores, muestran claramente la diferencia

(9) Diccionario Jurídico Mexicano, Opus cit. p. 1614

(10) Glosario de Términos Aduaneros Internacionales del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas.

(11) Glosario de Términos Aduaneros Latinoamericanos

(12) Carvajal Contreras Máximo, Derecho Aduanero, Editorial Porrúa 1983. p. 362

de nuestra legislación (Ley Aduanera), y los organismos internacionales, para Bruselas y Latinoamérica, la importación es el "hecho material de introducir mercancías a un territorio aduanero; para México es algo más, "es la permanencia por tiempo ilimitado", es decir, es el acto de nacionalización de las mercancías y su introducción a la libre circulación de los bienes para ser usados o consumidos en territorio nacional. La nacionalización de las mercancías sólo se da cuando se han liquidado los impuestos y cumplido los requisitos previos, que las disposiciones legales exigen para este régimen, quedando las mercancías a la libre disposición de sus propietarios.

Consideramos acertadas las ideas de Witker y Pereznieto, al decir, que la importación es "una operación por la que un producto de procedencia extranjera se dedica al consumo interior de un territorio aduanero, previo el pago de los derechos de aduanas y de su importe en divisas extranjeras o en divisas nacionales transferibles". (13)

De la anterior definición se deduce que toda importación cuenta con dos elementos fundamentales:

- a).- Introducir mercancías o productos del exterior.
- b).-Destinación al consumo interno.

La importación Definitiva se divide en Permanente y Ocasional.

(13) Witker Jorge y Pereznieto Leonel, Aspectos Jurídicos de Comercio Exterior Mexicano, Editorial Nueva Imagen, 1980. -- p. 147

Será importación permanente la que el importador habitualmente realiza, siendo el valor de sus importaciones superiores a mil veces el tipo de cambio vigente.

Será importación ocasional, aquella que no exceda de mil veces el tipo de cambio fijado de conformidad con el artículo 20, -- cuarto párrafo del Código Fiscal de la Federación, y el importador realice el acto esporádicamente, como en el caso de los pasajeros, así por vía postal.

La permanente a su vez se divide en:

Gravada.- Cuando las mercancías paguen impuestos.

Convencional.- Cuando las mercancías tienen un tratamiento preferencial, en virtud de un convenio internacional.

Liberatoria de impuestos.- Cuando las mercancías se importan sin el pago de impuestos, dentro de éstas, la reposición de existencias y las introducidas en zonas libres.

Suspensiva de pago.- Cuando los impuestos de las mercancías quedan en suspenso hasta que se ejecuta el acto generador del pago; dentro de esta forma, la importación en depósito fiscal y las destinadas a plantas de montaje automotriz.

Exenta. - Cuando las mercancías por ley o por Tratado Internacional, no causen impuestos.

b). La temporal puede ser:

Para retornar en el mismo Estado, esto es cuando cumplida la finalidad para la que se importaron, regresan al extranjero.

Para transformación, elaboración o reparación, una vez realizado cualquiera de estos procesos, las mercancías retornan al extranjero.

Para depósito industrial, cuando en instalaciones debidamente adecuadas se realizan procesos de carácter industrial y una vez cumplidos éstos, regresan las mercancías al extranjero.

La importación temporal, para Bruselas en "El régimen aduanero que permite recibir en el territorio aduanero, con suspensión de los derechos e impuestos a la importación ciertas mercancías importadas en un plazo determinado, sea en el mismo estado, sea después de haber sufrido una transformación, manufactura o reparación determinada".

Para México, por importación temporal entendemos la entrada al país de mercaderías para permanecer en él por tiempo limitado y para una finalidad específica.

La propiedad o uso de las mercancías no podrán ser objeto de -- transferencia o enajenación. Las mercancías importadas temporalmente, no podrán exceder su permanencia en el país por más de dos años.

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 se cumpla con los requisitos especiales o con las restricciones que la tarifa exige para las importaciones definitivas. Concedida la autorización se pagarán los impuestos al comercio exterior de acuerdo a la fecha en que se autorizó el cambio de régimen.

I.4. CONCEPTO Y CLASES DE EXPORTACION

Exportar proviene de la voz latina, "exportare", que significa llevar fuera, conducir, transportar.

La exportación se define como la salida de mercancías y prestación de servicios fuera del territorio nacional para su consumo. (14)

La exportación¹ puede ser:

- 1).- Definitiva: "Es la acción de hacer salir del territorio - aduanero cualquier mercancía".

(14) Diccionario Jurídico Mexicano, Opus cit, p. 1620

Nuestra Ley, define a ésta como "la salida de mercancías del territorio nacional para permanecer en el territorio extranjero por tiempo ilimitado". (15)

Jorge Witker afirma que exportación jurídicamente significa -- una venta más allá de las fronteras políticas de un país. (16)

Esta exportación definitiva para nuestro país en este tipo de régimen se requiere la permanencia por tiempo ilimitado, es decir, al abandonar el territorio nacional las mercancías exportadas en definitiva van a dejar de ser nacionales, para estar sujetas a disposiciones y formalidades del país del destino.

Esta exportación definitiva a su vez se divide en permanente y ocasional.

- a).- Permanente: Es la que habitualmente se realiza y su valor es superior a dos mil veces al tipo de cambio.

- b).- Ocasional: Es cuando su valor no exceda de dos mil veces el tipo de cambio fijado de conformidad con el artículo 20, cuarto párrafo del Código Fiscal de la Federación y se realice esporádicamen--

(15) Carvajal Contreras Máximo, Opus cit. p. 364

(16) Witker Jorge y Pereznieto Leonel, Opus cit. p. 95

te. Igualmente, la que realicen empresas que tengan el 100% de integración nacional.

La permanente se subclasifica en:

- Gravada.- Cuando las mercancías que se exporten estén sujetas al pago de impuestos.
- Liberatoria de Impuestos.- Cuando por las mercancías que se exportan no se pagan los impuestos, como es el caso de las mercancías en zona libre.
- Suspensiva de pago.- Cuando está en suspenso el pago de los impuestos correspondientes, como en el caso de mercancías de exportación de depósito fiscal.
- Exenta.- Cuando por tarifa o por convenios internacionales no causen el impuesto las mercancías.

2).- La temporal se desglosa en:

Para retornar en el mismo estado, que es cuando la mercancía regresa a nuestro país sin que haya sufrido ningún cambio, una vez cumplido con el fin para el cual salió.

Para transformación, elaboración o reparación, en este caso, las mercancías regresan a nuestro país después de haber sufrido un procedimiento como el señalado anteriormente.

I.5. EL MODELO SUSTITUTIVO DE IMPORTACIONES

Consideramos sumamente importante para esta investigación, el analizar este esquema utilizado por nuestro país durante más de cuarenta años, ya que los permisos de importación y exportación jugaron un papel primordial dentro de esta política comercial externa, siendo controles de carácter cualitativo y cuantitativo de restricción a las operaciones comerciales internacionales.

Este modelo sustitutivo de importaciones, fue una política comercial externa de carácter proteccionista, debido al carácter de la investigación, que es de tipo jurídica, es conveniente definir que se entiende por política comercial externa. Arturo Ortiz Wadgymar, dice "que es el conjunto de medidas de carácter fiscal y administrativo, tendientes a controlar, regular y verificar los movimientos de entrada y salida de mercancías y servicios". (17)

De la anterior definición se desprende que esta viene a ser un conjunto de leyes, reglamentos, apoyos, permisos o prohibiciones a que deben sujetarse los artículos de comercio exterior. Desde el punto de vista del Derecho Fiscal, viene a ser el monto de los impuestos que se aplican a la entrada o salida de la

(17) Ortiz Wadgymar Arturo, Manual de Comercio Exterior, Editorial Nuestro Tiempo, 1988. p. 118

mercancía, a los cuales se denomina aranceles. Desde el punto de vista del Derecho Administrativo vendrían a ser los permisos de importación o exportación.

Nuestro país en décadas anteriores optó por el sistema proteccionista en lugar del libre cambio.

Es conveniente señalar cuales son las características de ambos sistemas, ya que nuestro país ha transitado por ambos.

En síntesis las características de ambos esquemas son los siguientes:

a).- Proteccionista:

- 1). Buscar una balanza comercial favorable, que implicaba aumentar las exportaciones a través de incentivos fiscales y administrativos al industrial nacional, y la reducción de importaciones.
- 2). Una economía cerrada, es decir, con severas trabas a las mercancías externas o definitivamente su prohibición, a través de controles cualitativos o cuantitativos, como es el caso de los permisos de importación y exportación.
- 3). Amplia intervención estatal para lograr los puntos anteriores.

b).- LibreCambista:

- 1). Economía abierta a las mercancías provenientes del exterior.
- 2). Nula intervención del Estado en cuanto a restriccio--nes al comercio exterior.
- 3). Libertad económica en todos los órdenes.

Nuestro país fincó gran parte de su desarrollo industrial en - la sustitución de importaciones, creando con ésto una escasa - legislación en materia de comercio exterior. A continuación se hará un análisis detallado de esta estrategia comercial resal-tando el papel de los permisos de importación y exportación, - para analizar su desarrollo en nuestra legislación.

I.5.1. EL PROTECCIONISMO MEXICANO Y LA SUSTITUCION DE IMPORTA
CIONES (1940-1982)

Teniendo como objetivo primordial la protección a la planta -- productiva nacional y al empleo, se instrumentó entre 1940 y - 1982, un programa sustitutivo de importaciones que tendía a -- producir en el país lo que anteriormente era menester adquirir del exterior. Esta idea fue uno de los pilares básicos de la - política comercial de México a partir de los años cuarenta, -- aprovechando dentro de la coyuntura histórica que durante el - lapso comprendido por la Segunda Guerra Mundial, nuestros prin-cipales proveedores de productos manufacturados tenían distraf

do su aparato productivo en la fabricación de armas, razón por la cual era imposible atender la demanda mundial de esos productos, generando sería escasez de artículos manufacturados en todo el mundo. Esto propició el inicio de operaciones industriales en México y en otros países tendientes a llevar a cabo procesos manufactureros y en esta forma, sin competencia por parte de los países beligerantes, empezar a cubrir un mercado de enormes dimensiones. (18)

Por esos años, dicho proceso se vio apoyado por la reciente expropiación petrolera y por la creación de diversos organismos - vinculados con la infraestructura económica y administrativa, - que con la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública, le daban al país una nueva fisonomía propicia para el desarrollo industrial. Ello se manifestó a través de la creación de empresas estatales de grandes dimensiones, que tendían a contribuir al programa de sustitución de importaciones. Entre estas grandes empresas cabe mencionar a PEMEX, Nacional Financiera y BANAMEX, los cuales vendrían a ser elementos de enlace de dicha industrialización y sustitución de importaciones.

Con esta época se inicia el proceso de desarrollo de las grandes zonas industriales del país como Guadalajara, Monterrey y - el Estado de México, todas ellas tendientes a cumplir con los programas nacionales implantados.

(18) Ortiz Wadgymar Arturo, Opus cit, p. 120

Este proceso de sustitución de importaciones fue avanzando poco a poco dentro de sus diferentes etapas.

Esta política proteccionista se vigorizó aún más por los años cincuenta, cuando se empezaron a poner trabas arancelarias diversas, incluso prohibiciones específicas para la importación de artículos que se suponía que no era necesario importar, debido a que el país lo producía en condiciones similares a la de importación.

Sin embargo, a menudo los productos hechos en México no reunían las condiciones de calidad o de especificaciones y costos, por lo que se permitía el uso de las llamadas "operaciones temporales" con lo que el Estado aceptaba otorgar un permiso para su importación.

Respecto al proteccionismo industrial, Robert Bruce Wallace, expone que éste se ha criticado en el sentido de que ha obligado a los mexicanos durante décadas a aceptar productos caros y de baja calidad, debido a que los industriales mexicanos, tienen un mercado cautivo, por medio del cual los productores tienen aseguradas sus ventas, sea cual sea la calidad y precio, razón por la que no se preocupaban por mejorarlas, lo que a su vez propiciaba un delito tipificado en el Código Penal, que era el de contrabando. (19) Debido a que las empresas nacionales conta

(19) Bruce Wallace Robert. La Política de protección en el desarrollo económico de México. Editorial Fondo de Cultura Económica, 1979. p. 38

ban con un mercado cautivo, tampoco se preocupaban por expandir sus operaciones a nivel internacional mejorando su producción para el mercado externo con lo que se promoverían mayores ingresos de divisas y creación de nuevas fuentes de trabajo.

El fomento a las exportaciones fue una preocupación del gobierno de nuestro país y a lo largo de los años cincuentas y sesentas implementó diversas políticas comerciales en favor de las exportaciones mexicanas, para lo cual se crearon una serie de instrumentos tanto fiscales como administrativos y de fomento, los cuales integraron en su conjunto parte de la política comercial de México. Entre éstos destacan:

EL SISTEMA DE PERMISOS PREVIOS (1956)

En 1948 la Secretaría de Economía es facultada para promover diversos controles a la importación y exportación que estaban dispersos en varias Secretarías, básicamente con el objeto de proteger a la industria nacional y frenar la creciente oleada de importaciones derivadas de la retención de los Estados Unidos del mercado de bienes de consumo mexicano y latinoamericano; cuestión que presionaba seriamente a la balanza de pagos mexicana, a la cual también se pretendía proteger.

Así aparece el Decreto que crea el sistema de los "permisos -- previos a las importaciones" el cual fue poco a poco absorbiendo diversas fracciones arancelarias de la Tarifa del Impuesto

General de Importación del 44.3% en 1956, al elevarse diez - años más tarde al 63% y al 100% en junio de 1975, con lo que - para ese año, la política proteccionista del país fue más férrea que nunca. (20)

En 1959 con el fin de controlar los excesos de gasto de algunas dependencias se creó el Comité de Importaciones del Sector Público, sumándose a la estructura técnica-administrativa enfocada a fortalecer el proteccionismo y evitar el despilfarro de divisas de algunas dependencias del Estado.

En la década de los 60', de hecho no hubo modificaciones de carácter radical en la política proteccionista por lo que a la política arancelaria y de permisos se refiere. Los aranceles permanecieron más o menos en los niveles alcanzados en la segunda mitad de la década anterior, aunque en 1965 se mejoraba técnicamente la recaudación y se uniformaba la clasificación, para fines de control de las importaciones, mediante una adaptación de la nomenclatura aduanera de Bruselas.

Si bien es cierto que la política general de los permisos no - sufrió cambios profundos en la década de los 60', se seguía - aumentando constantemente el número de fracciones de la Tarifa General de Importación sujetas a este control directo.

(20) Gazol Antonio, Hacia una Nueva Política de Controles al Comercio Exterior, Documento. México 1977.

Indudablemente, los controles directos ocupaban un lugar primordial en comparación con el sistema arancelario, como mecanismo promotor de la sustitución de importaciones. Frente a la baja elasticidad precio de la demanda de importaciones, los aranceles perdían su eficacia como instrumento de control.

En la década de los 70', se vivió un período de rescisión, inflación en el exterior, y, por lo tanto de condiciones desfavorables para el comercio exterior de México. Pero con la excepción de una política más agresiva respecto a la promoción de exportaciones, resultante del debilitamiento del proceso de sustitución de importaciones en su etapa de bienes intermedios y de capital, así como algunos cambios técnicos en las tarifas arancelarias, así como alzas drásticas y la cobertura de los controles directos impuestos en 1975 obedecieron a la crisis coyuntural que desembocó en la devaluación de 1976. (21)

En el año de 1977, específicamente el 14 de septiembre se publicó "el Reglamento sobre permisos de importación y exportación de mercancías sujetas a restricciones", en el Diario Oficial de la Federación.

Este Reglamento se publicó durante el gobierno de López Portillo, podemos decir, que el esquema de sustitución de importaciones de México venía decayendo y había que actualizar el an-

(21) Bruce Wallace Robert, Opus cit, p. 43

tigo reglamento de 1956.

Para la expedición de este Reglamento, el Ejecutivo Federal consideró lo siguiente: (22)

PRIMERO.- "Que el sistema administrativo del régimen de permiso previo de importación a que se refiere el "Reglamento para la expedición de permisos de importación de mercancías sujetas a restricciones", de 28 de noviembre de 1956, requiero ser actualizado, tomando en cuenta la orientación de la política comercial, su ubicación dentro del marco general de otros instrumentos de la política económica, así como el grado de desarrollo y diversificación que ha alcanzado la economía del país".

SEGUNDO.- "Que es objetivo de la política de comercio exterior la sustitución gradual y selectiva de los controles cuantitativos por los arancelarios, al mismo tiempo que se utilizan coordinadamente ambos instrumentos, el arancel y el permiso previo para contribuir al mejoramiento de la balanza comercial y coadyuvar al adecuado abastecimiento del mercado interno.

TERCERO.- "Que es necesario darle fluidez a los procesos administrativos y adaptar el régimen de permiso previo a la dinámica de la economía del país que requiere de nuevos instrumentos"

CUARTO.- "Que los organismos auxiliares previstos en el Regla--

(22) Diario Oficial de la Federación del 14 de septiembre de - 1977, Tomo CCCXLIV, Número 10.

mento de 1956, aún cuando cumplieron con la labor para la que fueron creados, requieren también de ser modificados para que su contribución en la materia sea de mayor utilidad. Además la experiencia objetiva de más de 20 años de vigencia del Reglamento que se abroga, ha puesto de manifiesto la necesidad de dictar otras reglas cuya falta ha sido fuente de problemas para que el otorgamiento de los permisos de importación atienda real y eficazmente a las necesidades de intercambio de productos.

QUINTO.- "Que siendo también necesario regular lo relativo a la expedición de permisos de exportación materia ésta no comprendida en el Reglamento actual, a fin de que el incremento de las exportaciones, preocupación fundamental del Ejecutivo Federal por los beneficios que ello implica a la economía nacional, no afecte los requerimientos del mercado interno, he considerado conveniente expedir el siguiente Reglamento".

Este nuevo reglamento, que abrogaba al de 1956, siguió los mismos criterios del anterior, continuando con la política de protección a ultranza ejercida por nuestro gobierno en décadas anteriores. En él se hizo un cambio importante que fue el de introducir el procedimiento para la expedición de permisos de exportación no previsto en el Reglamento de 1956. (23)

(23) El análisis de dicho Reglamento de 1977, se efectuará en el Capítulo Cuarto de la presente investigación.

I.5.2. LAS VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL SISTEMA DE PERMISOS DE IMPORTACION.

Se ha hablado mucho de las ventajas y desventajas de la política de controles directos y, en particular para México, del empleo de licencias previas de importación.

A nivel institucional, la influencia del sector privado en la orientación general de la política de licencias se encuentra limitada hasta cierto punto por sus propios consultivos donde los industriales e importadores están representados. Sin embargo, es por medio de los contactos personales que el deseo de resolver favorable y rápidamente una solicitud puede estimular la corrupción tan a menudo lamentada por todos. (24) Por otro lado, por más eficiente que sea la tramitación de las solicitudes, -- las diferentes demoras hasta que el importador recibe su producto ocasionan desperdicios de tiempo y, por tanto económicos, -- tanto para las empresas como para el Gobierno, lo cual coloca al sistema de permisos en desventaja frente a un mecanismo arancelario, desde ese punto de vista.

Además de un poderoso estímulo a la corrupción, la misma arbitrariedad en su aplicación, ejemplificada por la facultad de -- suspender las licencias a discreción, disminuir su número sin --

(24) Balassa Bela, "La política comercial de México", Análisis y proposiciones, editado por el Centro de Estudios Monetarios de Latinoamérica. México 1973.

aviso alguno, y aún el hecho de que no se publican las estadísticas detalladas por producto de rechazos y aprobaciones.

Por otra parte, la preferencia manifestada en favor del productor interno de un bien en oposición al importador del mismo, - que lo utiliza como insumo para la producción de otro bien, no sólo aumenta los costos y, por tanto los precios internos, incidiendo en un costo social mayor, sino que señala claramente el elemento discriminatorio del sistema de controles directos.

Inclusive, los mismos criterios sobre la base de los cuales se recomienda la aceptación o rechazo de las licencias han sido - objeto de críticas. (25) Según Balassa, los criterios para - - aceptar o rechazar una solicitud de importación necesariamente deben ser más sutiles cuando se trata de bienes altamente diferenciados, como normalmente son maquinaria y equipo, partes y - componentes, con un grado superior de elaboración. Por lo tanto, los criterios de costo y disponibilidad interna de un supuesto sucedáneo no resultan suficientes, quizá la diferencia en calidad, el modo de funcionamiento, las fechas de entrega, así como el servicio de recuperación, se vuelven más importantes. Aunque en apariencia esta crítica se dirige más a los criterios que al sistema de los controles en sí, en la práctica, resulta una querrela con su flexibilidad.

(25) Balassa Bela, Opus cit.

Es precisamente la flexibilidad del sistema de licencias la -- que ha constituido uno de los argumentos más frecuentes utilizados en su favor y como justificación para su continuación, -- pese a las arbitrariedades, corrupción posible, ineficiencias y, en consecuencia mayor costo, desde el punto de vista de la contabilidad económica que representa.

Según el argumento oficial, esta mayor flexibilidad ha permitido más precisión en las adquisiciones internacionales mediante la importación seleccionada fundamentalmente de bienes de producción, así como la protección y promoción a la industria, pero en función de la orientación más adecuada de las inversiones. No menos importante, el gobierno estima que sus facultades de cambios a discreción han facilitado medidas tendientes a -- restablecer el equilibrio en la cuenta corriente de la balanza comercial cuando hay desajustes serios. Por otro lado parece, en parte, cierto que "dicho sistema ha permitido contar con la tarifa arancelaria más baja de América Latina, al tiempo que -- se protege la producción nacional mediante el otorgamiento de permisos de importación (25); si bien es cierto que el contrabando real o potencial ha ejercido su efecto.

Este aspecto, no obstante, ha tenido su costo también, ya que

(26) Cano Santiago. Política sobre el otorgamiento de permisos de importación, Primer Seminario de Desarrollo Industrial, Confederación Nacional de Cámaras Industriales. México -- 1965. (Discurso)

probablemente sin la existencia de los controles directos el gobierno habría aplicado tarifas más elevadas, lo cual habría redundado en más ingreso al fisco.

Indudablemente, el control del gobierno sobre el proceso de -- sustitución de importaciones aumentó con la instrumentación -- del sistema de controles directos, permitiéndole un papel más activo en su realización, en comparación con su pasividad rela tiva en un sistema arancelario.

Finalmente, aunque no es una ventaja del sistema, los que argu mentan a su favor esgrimen que, nos guste o no, es la única -- forma de impedir la importación de productos no deseables, ya que, debido a la creencia profunda del público en la calidad superior de los bienes extranjeros, inclusive los aranceles al tos no constituirían una barrera suficiente.

CONCLUSIONES DEL CAPITULO PRIMERO

- 1.- El permiso administrativo, considero que es el acto administrativo que consiste en el reconocimiento por parte de la autoridad de un derecho preexistente a que tiene derecho el particular, tendiente a ampliar su esfera jurídica, para permitirle ejercer una actividad específica.

El permiso puede consistir en el documento formal, por escrito, en donde se plasma la autorización del Estado para que el gobernado pueda realizar una actividad prevista en un ordenamiento jurídico, tal es el caso de los permisos de importación y exportación.

- 2.- Frecuentemente en la práctica administrativa existe confusión entre la figura de la concesión y el permiso administrativo; sin embargo, presentan a mi juicio una diferencia radical que consiste en que en la concesión el solicitante no tiene un derecho preexistente, ni tampoco una vez cumplido con ciertos requisitos es obligación de la autoridad concederla. En caso contrario en el régimen de los permisos, en donde si existe un derecho preexistente, en favor del particular, éste al cumplir con ciertos requisitos, si es obligación de la autoridad conceder dicho permiso, por lo tanto, respecto a los permisos de importación y exportación, al cumplir el particular con los re-

quisitos establecidos por la SECOFI, ésta estará obligada a concederlo, sin que ésta pueda hacer uso de la facultad discrecional.

- 3.- La importación considero que es el acto por virtud del -- cual un comerciante, industrial o cualquier nacional, introduce al país mercancía o servicios de carácter extranjero para ser aprovechados en el país con diversos propósitos, principalmente con la finalidad de obtener una ganancia de tipo económico, sea cual fuere el carácter de ésta.

En el mismo orden de ideas, la exportación será, a contra rio sensu, la salida de mercancías o servicios producidos en el país por nacionales, para ser introducidos en el ex tranjero, teniendo por objeto la captación de divisas y - el fomento de la producción nacional en el contexto inter nacional.

- 4.- En el antiguo esquema de sustitución de importaciones uti lizado por nuestro país por más de cuatro décadas, los -- permisos de importación y exportación jugaron un papel im portante, siendo en esta política comercial donde funger como el principal instrumento de control de carácter cuan titativo y cualitativo a las importaciones.

Esta política comercial estaba basada en un proteccionis-

mo a ultranza de la planta productiva nacional, creando un mercado cautivo al productor nacional.

La estrategia consistía básicamente en producir en el país lo que se adquiría del exterior, de ahí el nombre de sustitución de importaciones.

Considero que esta política fue inadecuada, ya que nuestro país no estaba preparado industrialmente para sustituir las importaciones provenientes del exterior, lo que dió por resultado final la producción de artículos de baja calidad y a un precio muy alto en perjuicio del consumidor nacional, además de la poca competitividad de éstos en el mercado internacional.

CAPITULO SEGUNDO

EL CAMBIO ESTRUCTURAL EN EL COMERCIO EXTERIOR

	PAG.
2.1 La apertura al exterior de México.	33
2.1.1 Presiones internas y externas para la implementación de la apertura al exte_ rior.	35
2.2 El Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior.	40
2.3 El Programa de Fomento Integral de las Expog_ taciones Mexicanas.	43
2.4 La Política de Racionalización a la Protec_ ción.	46
Conclusiones	51

2.1. LA APERTURA AL EXTERIOR DE MEXICO

A partir de 1983 el Gobierno mexicano decidió llevar a cabo una revisión de los sistemas de protección arancelaria, los cuales eran muy cuestionados.

El Estado mexicano en atención a la Carta de Intención suscrita con el Fondo Monetario Internacional, decidió iniciar una rápida apertura al exterior, eliminando los sistemas de permisos -- previos y sustituyéndolos por aranceles, los que resultan ser -- de carácter librecambista, debido a lo bajo de éstos, del 10 al 50% advalorem. que es muestra inequívoca de que la tendencia a mediano plazo y a largo plazo es abrir las fronteras de nuestro país a las mercancías del exterior para, supuestamente, obligar a la industria local a que compita con ellas. (27)

Por otra parte, México se abre al exterior con una política que no se ha instrumentado en razón de los intereses de México ni -- en función de apoyarse en ella para combatir la crisis económica, sino fundamentalmente obedeciendo a presiones externas que estaban implícitas desde 1979. Tales presiones externas parten de la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 de los EUA, al obligar a los países socios de EUA a eliminar subsidios a sus exportaciones, a ser más liberales en materia de acceso a las exportaciones,

(27) De la Madrid Miguel, Los grandes problemas económicos de hoy (el reto al futuro), Editorial Diana. p. 48

taciones norteamericanas, sobre todo el hecho de que sólo resolverían controversias comerciales en el seno del GATT; de tal -- suerte de que quienes se rehusaren a entrar a ese ordenamiento, se harían automáticamente merecedores a la aplicación de impuestos compensatorios.

Esto a su vez se reiteró con mayor vigor en la nueva Ley de Comercio y aranceles de los Estados Unidos emitida en 1984, en la que se obliga a los países a que liberalicen su comercio con Estados Unidos so pena de quedar eliminados del sistema general - de preferencias arancelarias. (28)

Considero, que esta apertura, política seguida por México no implicaba para México más ventajas que seguir disfrutando de las bondades del comercio con los Estados Unidos.

Por apertura al comercio exterior entiendo el cambio estructu--ral de la política económica mexicana, el cual persigue funda--mentalmente la eliminación de la protección impuesta por el go--bierno, para que con la desaparición del permiso para importar y aranceles bajos permita la sana competencia de los productos nacionales con los extranjeros.

Podemos afirmar, desde el punto de vista teórico, que la apertura exterior de México significa abandonar de una manera muy rá--

(28) Ortiz Wadgymer Arturo, Opus cit. p. 136

pida las tesis proteccionistas que sustentaron la política comercial, y de industrialización durante más de cuatro décadas y sustituirlas por una doctrina librecambista, adaptadas a las condiciones actuales del comercio internacional, en las que -- las potencias capitalistas, han adoptado en todo su esplendor las tesis opuestas es decir, el neoproteccionismo. (29)

De lo anterior podemos concluir, que la apertura exterior o librecambista implementada por nuestro gobierno tiene como característica esencial el desarrollo en medio de un contexto internacional grandemente proteccionista.

2.1.1. PRESIONES INTERNAS Y EXTERNAS PARA LA IMPLEMENTACION DE LA APERTURA AL EXTERIOR.

Podemos decir, que el Gobierno mexicano para llevar a cabo la apertura del comercio exterior, sector tan protegido durante -- tanto tiempo, se debió a presiones de carácter externo e interno, y al contexto internacional con la caída de los precios -- del petróleo. Es conveniente analizar y separar esos dos tipos de presiones, ya que es de esta apertura comercial donde se -- crea lo que conocemos en el PLANADE como "el cambio estructu-- ral en el comercio exterior".

(29) Granados Roldan Otto, Antología de textos sobre el pensamiento económico de México, Editado por el CEN, PRI, México 1987. p. 418

a). Presiones externas.

El punto central que obligó a nuestro país a llevar a cabo una apertura al exterior, se explica en virtud de la situación global de la economía norteamericana, la cual atravesaba y atraviesa por serios problemas, que sólo con el sacrificio de los países subdesarrollados, intentaban salir de sus déficits, y avanzar en su crecimiento económico de superpotencia.

Los grandes derroches en el aspecto militar y su enorme déficit fiscal de 220 mil millones de dólares, obligaron a los Estados Unidos a tomar medidas de reordenación económica principalmente de comercio exterior, sacrificando los intereses de los países tercermundistas, y creando un esquema proteccionista de su economía, como se demuestra con la creación en 1984 de su Ley de Comercio Exterior y 1979.(30) La característica esencial de ambas legislaciones consiste en que se considera que la industria norteamericana se enfrenta a prácticas desleales de comercio -- por parte de muchos países que subsidian a sus exportaciones, por lo que al comprobarse dichos subsidios la mercancía se hace acreedora a un impuesto compensatorio. De allí que dentro de la política de apertura al exterior está contemplada la necesidad de eliminar todo tipo de subsidios a las exportaciones mexicanas, que van desde los fiscales hasta los de otorgamiento de fi

(30) Instituto Mexicano de Comercio Exterior y Academia de Arbitraje y Comercio Internacional, El Comercio Exterior de México, Tomo.I, Editorial Siglo XXI, 1982, p. 92.

nanciamientos preferenciales más allá de los niveles permitidos internacionalmente.

Podemos concluir que estas presiones externas que tuvo nuestro país con nuestro poderoso vecino del Norte fue lo que obliga de una manera contundente a cambiar a nuestro país de un proteccionismo a ultranza a una apertura exterior, la cual a decir verdad, vino a mejorar la situación del consumidor de nuestro país y a terminar con las empresas nacionales no competitivas, aspecto que a mí parecer no es del todo negativo, lo criticable de esta situación creo, fue el carácter impositivo de Estados Unidos hacia México manifestando una vez más que sólo el destino económico de nuestra nación está en manos de los americanos.

b). Presiones internas y sus argumentos.

Las presiones externas pronto encontraron múltiples aliados, -- tanto gratuitos como a sueldo que argumentaban bondades para un desarrollo excepcional de México y veían en la apertura al exterior y el ingreso al GATT, la oportunidad de que México se modernizara y se convirtiera en una potencia exportadora de la noche a la mañana. (31)

(31) Ensayo sobre el comercio exterior de México, Revista de Comercio Exterior, Vol. 32, No. 8, Febrero 1985.

Estos argumentos se centran en cinco puntos los cuales conside
ro que son los fundamentales:

- 1.- La necesidad de eliminar la sobreprotección a una indus--
tria de invernadero, que al contar con un mercado cautivo
(32), sólo produce artículos de mala calidad y alto pre--
cio.
- 2.- El seguir el ejemplo de Taiwan, Singapur, Corea del Sur y
Hong Kong, que han logrado enorme e insuperable desarro--
llo, siguiendo este modelo.
- 3.- La urgencia de exportar más para crecer y pagar la deuda
externa mexicana.
- 4.- La reconversión industrial, que significa su moderniza- -
ción para aumentar productividad, mejorar calidad y compo--
tir en lo interno y en lo externo.
- 5.- Que el camino de México es atraer a la inversión extranje--
ra, para lograr el crecimiento económico de nuestro país.

Respecto a tales posiciones, sólo bastenos plantear en térmi--
nos por demás esquemáticos, que la industria auténticamente mo
xicana nunca estuvo protegida realmente, ni fue de invernadero

(32) Mercado cautivo implica que al estar prohibidas las impor--
taciones de otros productos al consumo nacional no le qu
da más remedio que aceptar los del país.

como decían. Considero que la comparación con aquellos países que mencioné anteriormente, sólo es una burda comparación, - - pues se trata de pequeños países en los que se carece de industria nacional desde siempre, son pequeños países donde el concepto de patria prácticamente no existe y en donde se han logrado pequeñas islas maquiladoras en las que sus habitantes sólo son la mano de obra barata y vienen a significarse como esclavos en su propio país.

La urgencia de incrementar las exportaciones resulta en nuestros días nada más que un buen deseo ya que las potencias cada día afinan su protección y restringen en mayor grado la entrada de mercancías del exterior. A su vez en países en desarrollo existen escasas posibilidades de ampliación de mercados en virtud de lo contraído de su mercado interno, razón por la cual existen pocas esperanzas de ampliar nuestras exportaciones, además de que el industrial mexicano nada tiene que hacer frente a la tecnología de los productos de Europa, Japón o los Estados Unidos, por tanto es una falsa ilusión el suponer que están ansiosos en el exterior por recibir las mercancías mexicanas.

La reconversión industrial tiende a realizarse en la peor de las épocas, pues el crédito para dicha modernización es inaccesible; existe un clima de desconfianza en la inversión en momentos en los que la especulación y las devaluaciones se han vuelto una norma común. En situación en que la dolarización y la fuga de capitales son crecientes, en un momento en que el -

proteccionismo comercial está en su apogeo. En una palabra, es en este desfavorable contexto nacional e internacional y en el que por arto de magia la exigencia al empresario mediano y pequeño es modernizarse y exportar. (33)

2.2. EL PROGRAMA NACIONAL DE FOMENTO INDUSTRIAL Y COMERCIO EXTERIOR.

El sistema como se instrumentó la referida apertura al exterior fue con el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE) publicado el 30 de julio de 1984, para tener de vigencia de 1984 a 1988.

Este programa se creó como un instrumento operativo, flexible y dinámico que coordina las acciones de los sectores productivos, mediante la participación abierta y comprometida de todos ellos. (34)

No intenta este programa decidir centralizadamente los fines y medios del desarrollo industrial, lo que lo convertiría "en camisa de fuerza" para los agentes económicos, ni predecir el futuro de la industria y el comercio exterior. Dentro de su ho

(33) Ortiz Wadgymer Arturo, Opus cit. p. 140

(34) El Proceso de Adhesión de México al GATT, Gabinete de Comercio Exterior, Editado por la Dirección General de Comunicación Social de la SECOFI, p. 122

rizonte temporal de mediano plazo incorpora, a partir de la revisión continua de sus logros y limitaciones, la actualización constante de la planeación industrial con el consenso específico de todas las partes integrantes de este proceso.

En el ámbito del comercio exterior y tomando en cuenta la legislación internacional sobre la materia, se han puesto en práctica cuatro políticas que inciden directamente en el mismo: racionalización de la protección, fomento a las exportaciones, franjas fronterizas y zonas libres y negociaciones comerciales internacionales, cuyos objetivos se enmarcan en el Plan Nacional de Desarrollo, a fin de que el país amplíe y diversifique sus relaciones comerciales.

Respecto a las negociaciones comerciales internacionales, en el PRONAFICE, se menciona la necesidad de que México negocie con otros países y regiones la apertura de mercado para sus productos de exportación y adopte medidas que permitan la complementación productiva con dichas áreas. Asimismo, se prevea contrarrestar el afecto de neoproteccionismo, a través de las negociaciones y los acuerdos comerciales internacionales a fin de obtener mayor acceso a los mercados tradicionales y nocivos facilitando la expansión sostenida de las exportaciones.

Como estrategia al cambio estructural que se busca a través del PRONAFICE, se establecen las orientaciones siguientes que de manera integral habrán de posibilitar el cumplimiento de su propósito

sito fundamental: (35)

- a). Conformar un nuevo patrón de industrialización y especialización del comercio exterior.
- b). Configurar un esquema tecnológico más autónomo.
- c). Racionalizar la organización industrial.
- d). Propiciar que la localización de la industria sea tal que se utilicen plenamente los recursos nacionales.
- e). Aprovechar las capacidades creativas de los sectores productivos fortaleciendo nuestro sistema de economía mixta.
- f). Conducir el cambio estructural hacia una sociedad más - - igualitaria.

A efecto de alcanzar metas de ajuste en la estructura productiva, se ha considerado básico formular e instrumentar una política de fomento para apoyar los programas prioritarios desde su fase de preinversión hasta la de comercialización con instrumentos adecuados.

El propio FONAFICE provee el establecimiento de Programas Integrales de Desarrollo Industrial y Comercial (PIDIC'S), a través de los cuales se estableció la estrategia específica de ca-

(35) Patiño Manfer Ruberto, Opus cit. p. 198

da rama industrial que permita el cambio estructural a este nivel y contribuya al cambio del aparato productivo.

Podemos decir, que se trató de un programa que pretendió llevar a cabo cambios estructurales, lo que en realidad instrumentaba era una serie de facilidades para incrementar importaciones.

La sustitución de permisos previos por el arancel; los subsidios sólo a las importaciones y la cancelación de subsidios a las exportaciones limitados por criterios internacionales, son la forma como se plasma e instrumenta la apertura al exterior en el referido PRONAFICE. (36)

2.1. EL PROGRAMA DE FOMENTO INTEGRAL DE LAS EXPORTACIONES MEXICANAS (PROFIEX)

Adicionalmente, la estrategia que contempla el PRONAFICE en materia de comercio exterior, se pone en operación a través del Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (PROFIEX) publicado en abril de 1985.

Este programa se sustenta en la coordinación de instrumentos y políticas. Dicho programa busca promover una diversificación de

(36) Granados Roldan Otto, Antología de Textos sobre el Pensamiento Económico de México, Editado por el CEN del PRI, México 1987, p. 418

mercados y productos; estimular ajustes en las líneas de exportación; organizar la oferta exportable, incentivar la fabricación de bienes que sustituyan con eficiencia importaciones y -- generen exportaciones, asegurar la regularidad de abastecimiento en la cadena productiva de bienes exportables, así como conjuntar los esfuerzos del Gobierno Federal, en materia de asesoría, apoyo y financiamiento a las ventas externas. En suma se pretende hacer rentable a la actividad exportadora dentro de -- las normas internacionalmente aceptadas.

El PROFIEX incluye acciones concretas para el fomento a la producción; apoyos financieros y promocionales, medidas para simplificar y facilitar los trámites administrativos, un conjunto de apoyos institucionales; define la estrategia de negociaciones comerciales internacionales, y se prevén acciones específicas en materia de infraestructura. (37)

Entre las medidas comprendidas en la esfera institucional, se definen los apoyos a las empresas de comercio exterior, el tratamiento fiscal a la importación bajo el principio de respeto a las normas comerciales; los programas de importación temporal -- para la exportación, la devolución de los impuestos de importación para los exportadores, el sistema de información del comercio exterior, y las facilidades para promover la investigación

(37) El Proceso de Adhesión de México al GATT, Opus cit. p. 122

y venta en el extranjero de servicios y tecnología.

Los apoyos financieros se sustentan en términos y condiciones - similares a los que otorgan otros países. Se ofrecen esquemas - de ingeniería financiera, para apoyar la participación de fir-- mas mexicanas en licitaciones internacionales, y se otorga apo-- yo financiero a los exportadores indirectos.

Finalmente, este programa considera a las negociaciones comer-- ciales internacionales como instrumento de apoyo al conjunto de medidas que lo integran. Por ello, dentro de la estrategia del PROFIEX, tienen un papel importante las negociaciones comercia-- les para lograr una inserción más estable y eficiente de nues-- tra planta productiva en la economía mundial, competitiva y fle-- xible para hacer frente a los cambios externos. (38)

En este programa se contemplan los siguientes puntos básicos:

- 1.- Eliminación de permiso previo de exportación por una pro-- tección arancelaria.
- 2.- Fomento a la producción en coordinación con BANCOMEXT.
- 3.- Estímulos fiscales al exportador (devolución del IVA)
- 4.- La expedición de certificados de devolución de impuestos - (CEDIS)

(38) Arrote Carrillo Ricardo, Las Experiencias en la Planifica-- ción Económica de México, Revista de Economía Política, -- Fondo de Cultura Económica No. 42, 1982.

- 5.- Actividades promocionales en el interior y exterior del - país.
- 6.- Fomento a la producción en franjas fronterizas y zonas li bres, otorgando estímulos al exportador nacional.

2.4. LA POLITICA DE RACIONALIZACION A LA PROTECCION

Considero adecuado definir previamente lo que se entiende por racionalización a la protección, antes de entrar al análisis - de esta política puesta en marcha por el gobierno mexicano a - partir de 1983.

El término de racionalización a la protección se aplica a to-- das las medidas empleadas para simplificar procedimientos, eli minar incoherencias, acelerar trámites y reducir en otros sen-- tidos los procedimientos y la ejecución y reducir en otros sen tidos las complejidades de administrar las restricciones cuan-- titativas del sistema de concesión de licencias a la importa-- ción. (39)

Tradicionalmente, la protección de la planta productiva indus-- trial mexicana se ha basado principalmente en el permiso de im portación, lo que provocó que surgieran distorsiones en el apa-- rato productivo, que son reconocidas en el Plan Nacional de Da

(39) Sección de operaciones y técnicas de importación, Editado por BANCOMEXT, Folleto, p. 17, 1988.

sarrollo. Para corregirlas se llevó a cabo una revisión de la estructura de protección, principalmente a través de dos medidas: la eliminación de los permisos de importación y la reestructuración de los niveles arancelarios. Estas medidas tienen como objetivo primordial evitar la protección excesiva y fomentar un mayor desarrollo exportador, incrementando la eficiencia y competitividad de la industria mexicana. (40)

Aunque ya en el período 1977-1981 se realizó un gran esfuerzo en este sentido, se efectuó bajo condiciones desfavorables económicas, lo que provocó su mala aplicación. (41)

Para mediados de 1980 se contaba con un valor liberado de importaciones del 50%, a través de unas 5,800 fracciones. Sin embargo, como dicha política se aplicó en un contexto económico de crecimiento acelerado con inflación, sobrevaluación cambiaria y libre convertibilidad, llevó a un fuerte déficit comercial. Para finales de 1981 el proceso de liberación se tuvo que revertir, controlando primero fracciones que comprendían bienes suntuarios, para continuar con aquellas con un elevado valor de importación y alcanzar para finales de 1981 un control sobre el 80% de la importación total. (42)

(40) El proceso de adhesión de México al GATT, Gabinete de Comercio Exterior, Editado por la Dirección General de Comunicación de SECOFI, 1986, p. 128

(41) Witker Jorge, Derecho Económico, Opus cit. p. 278

(42) Estos porcentajes fueron tomados del informe de la SECOFI que presenta en forma anual.

La situación cambio radicalmente en 1985, en efecto, para el mes de julio de ese año, ante la perspectiva del sector externo de la economía, y para evitar mayores presiones inflacionarias internas y mejorar la capacidad exportadora de la industria nacional, se tomó la decisión de acelerar la aplicación de la política de protección racionalizándola, de forma que -- las fracciones liberadas hasta el mes de noviembre de ese año aumentaron el 62% del valor de la importación y el 90% del total de los bienes contenidos en la Tarifa del Impuesto General de Importación.

El proceso de liberación no se extendió a la totalidad de las fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importación, - debido a que existen algunos productos que deben permanecer sujetos al requisito de permiso previo, de modo más o menos permanente para garantizar el cumplimiento de ciertos reglamentos y disposiciones legales. (43)

Paralelamente a la eliminación de permisos previos se siguió - un proceso de ajuste en los niveles arancelarios, de acuerdo a criterios de grado de elaboración, tipo de bien, secuencia dentro de la cadena productiva, prioridad de uso o destino y cobertura de la demanda interna por producción nacional.

Este proceso de ajuste tendrá como una orientación general, --

(43) Como ejemplo de estos productos se encuentran los automotrices, farmacéuticos y agrícolas principalmente.

propiciar mayor competitividad y eficiencia de la producción nacional, por lo que aunque la tendencia general de la política es la de reducir gradualmente los niveles de protección, habrá de sucederse cambios de acuerdo a las condiciones prevalientes tanto en la economía internacional como en la nacional a nivel de rama industrial y productos específicos. (44)

El Dr. Patiño Manfer, manifiesta que esta política desecha el dilema de proteccionismo absoluto o liberalismo a ultranza y - sirve como un conducto para favorecer la sustitución eficiente de importaciones y fomentar las exportaciones. (45)

El resultado de la racionalización a la protección, aunque difícil de cuantificar, sería importante para: simplificar el papelco, reducir los retrasos y simplificar en otros sentidos -- los procedimientos y la ejecución y para reducir considerablemente la pérdida que representa el régimen de importación como peso muerto.

Básicamente los instrumentos utilizados de carácter jurídico - para llevar a cabo esta política fueron:

- 1.- Decretos por los que se modifican las tasas arancelarias de importación.

(44) Políticas para el fomento de las exportaciones: la experiencia internacional, Editado por BANCOMEXT, ITAH, 1986, p. 63

(45) Patiño Manfer Ruperto, Opus cit. p. 79

- 2.- Acuerdos por los que se fija precio oficial a las mercancías de importación.
- 3.- Acuerdos por los que se otorgan subsidios a la importación de mercancías.
- 4.- Acuerdos por los que se libera el requisito de permiso previo a la importación.
- 5.- Acuerdo por el que se ajusta a permiso previo la importación de maquinaria, equipo industrial y de transporte.
- 6.- Acuerdo que regula la distribución de los cupos de importación negociados en ALADI.
- 7.- Acuerdos que fijan cupos para la importación de cierta mercancía.

Para finalizar, diremos que esta política de racionalización a la protección busca implantar la estrategia de cambio estructural coordinando las acciones de las entidades del gobierno con las de los sectores productivos (privado y social), para lograr hacer de nuestro país una potencia industrial intermedia para finales de este siglo. (46)

CONCLUSIONES DEL CAPITULO SEGUNDO

- 1.- Nuestro país, a partir de 1983 llevó a cabo una apertura - al comercio exterior, teniendo como marco de referencia el PLANADE propuesto por el Presidente Miguel de la Madrid -- Hurtado.

Uno de los objetivos de la política comercial en el contexto del actual proceso de reordenación económica, según el Plan Nacional de Desarrollo fue la política de apertura al comercio exterior, teniendo como objetivo final un cambio estructural.

- 2.- Este cambio estructural en la política económica se logró debido a presiones externas e internas. Respecto a las externas podemos afirmar que los Estados Unidos de Norteamérica, fueron el factor principal que obligó a México a realizar una apertura al exterior a través de su Ley de Acuerdos comerciales de 1979, por la cual se obligaba a los países socios de los Estados Unidos a eliminar subsidios a -- sus exportaciones y a ser más liberales con las exportaciones americanas, esta presión se torna más aguda al entrar en vigor la Ley de Comercio y Aranceles en 1984, en la que se obliga a los países a abrir sus fronteras o en caso contrario quedarían eliminados del sistema general de preferencias arancelarias.

En cuanto a las presiones internas, los argumentos más importantes se basaron en que con la apertura al exterior - se eliminaría la sobre protección a la industria nacional la cual sólo producía en su mayoría artículos de mala calidad a un alto precio y que se debería atraer a la inversión extranjera para lograr el crecimiento económico de México y poder pagar la deuda.

- 3.- La apertura al exterior se llevo a cabo a través del Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE) el cual tiene como objetivo primordial implantar la estrategia de cambio estructural coordinando las acciones del gobierno con los sectores privado y social.

Este programa provee cuatro políticas que inciden directamente en el comercio exterior.

- 1.- Racionalización a la protección.
- 2.- Fomento a las exportaciones.
- 3.- Franjas fronterizas y zonas libres.
- 4.- Negociaciones comerciales internacionales.

Considero que el logro fundamental de este programa fue el de sustituir los permisos previos por aranceles, y la eliminación de subsidios a las exportaciones.

- 4.- El Programa de Fomento Integral de las exportaciones mexicanas (PROFIEIX), considero que fue un programa positivo en

la política de cambio estructural, ya que logró una diversificación de mercados y productos para la industria nacional en el exterior, adecuándola a las disposiciones internacionales, a través de negociaciones comerciales.

El punto más sobresaliente del programa considero que es la eliminación del permiso de exportación por el arancel, esto con la finalidad de eliminar los trámites administrativos, los cuales presentaban una pérdida para el exportador, tanto económica como de tiempo, y por lo tanto también para la economía nacional.

- 5.- Dentro de las políticas contempladas en el PRONAFICE, la política de racionalización a la protección, fue la premisa básica para llevar a cabo el cambio estructural en el comercio exterior.

Esta política llevó a cabo una reestructuración de la protección a través de dos medidas básicas:

- a). La eliminación de los permisos de importación, y
- b). La reestructuración en los niveles arancelarios.

Considero adecuada esta política para nuestro comercio exterior, ya que el regular la importación y exportación a través de aranceles y no de permisos previos, hace más eficiente las operaciones comerciales, además de eliminar la protección a industrias nacionales poco competitivas, lo cual era sumamente negativo a la economía nacional y al consumidor.

C A P I T U L O T E R C E R O

INSTRUMENTOS JURIDICOS EN QUE SE FUNDAMENTA EL REQUISITO
DE PERMISO DE IMPORTACION Y EXPORTACION

	PAG.
3.1 El Artículo 131 Constitucional, fracción segunda.	55
3.1.1 Fundamento para que sea el Ejecutivo quien reforme las tarifas de importación y exportación.	57
3.1.2 Artículos constitucionales relacionados con el 131.	59
3.2 Los Artículos 4ª y 5ª de la Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional en materia de Comercio Exterior.	61
3.3 El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)	65
3.3.1 Comentario acerca del ingreso de México al GATT.	68
3.3.2 El principio de eliminación general de las restricciones cuantitativas (Artículo XI del GATT)	70
3.4 El Código sobre licencias a la importación. (Acuerdo sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación)	73
Conclusiones	79

3.1 "EL ARTICULO 131 CONSTITUCIONAL FRACCION SEGUNDA"

La fuente primaria interna del comercio exterior en nuestro - - país es la fracción II del Artículo 131 Constitucional(47). Este precepto a la letra dice:

"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, espedidas 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 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. (48)

Analizando esta fracción del 131 constitucional, se aprecia claramente que se permite al Congreso delegar atribuciones legislativas en el Ejecutivo, este sería un caso de excepción al principio de división de poderes, poniendo en sus manos en buena medida el equilibrio de la balanza comercial internacional.

(47) Witker Jorge, Curso de Derecho Económico, Editado por el - Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 1988. p. 293.

(48) Rabasa Emilio y Caballero Gloria, Mexicanos: Esta es tu - Constitución, Editado por la Cámara de Diputados, México - 1982. p. 253.

Para que el Ejecutivo Federal pueda hacer uso de la facultad - que le otorga el Congreso deben reunirse los siguientes requisitos. (49)

Que exista urgencia para regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional y - cualquier otro propósito en beneficio del país.

De lo anterior podemos afirmar, que si el ejercicio que haga - el ejecutivo de estas facultades, no se encuentra debidamente fundado en los supuestos anteriores, la facultad concedida la estará ejerciendo en forma arbitraria y por ende ilegal.

Esta facultad otorgada al Ejecutivo por el Congreso de la Unión, para regular el comercio exterior, ha sido objeto de críticas; ya que algunos autores piensan que con esta facultad, dan un - enorme poder al Ejecutivo, como es el de manejar el comercio - internacional, y por consecuencia aumentar y fomentar el presidencialismo tan común en el país.

Tena Ramírez, señala que las disposiciones legislativas emitidas por el Ejecutivo con fundamento en el 131, son leyes sujetas a la condición resolutoria del Congreso. (50), es decir, se

(49) Serra Rojas Andrés, Derecho Económico, Editorial Porrúa, México 1981. p. 342

(50) Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, México 1967. p. 239.

limita dicha facultad al Ejecutivo, aunque a decir verdad, es el primer mandatario, quien dice la última palabra, y el Congreso lo secunda.

3.1.1 "FUNDAMENTO PARA QUE SEA EL EJECUTIVO QUIEN REFORME LAS TARIFAS DE IMPORTACION Y EXPORTACION".

Considero importante señalar cual es el fundamento original, para la facultad concedida al Ejecutivo para regular el comercio exterior.

El nacimiento de las facultades delegadas por el Congreso al Ejecutivo en materia de comercio exterior, tiene su antecedente en el pensamiento norteamericano de principios de siglo.

El Presidente de los Estados Unidos, señor Hoover, en un mensaje de 30 de septiembre de 1929, expresó las siguientes consideraciones para justificar el manejo de las tarifas de exportación e importación por parte del Ejecutivo. (51)

- 1.- Ningún arancel ha sido ni será perfecto, debido a la rapidez de cambio de la situación económica de un país.
- 2.- El Congreso no puede modificar las tarifas más de una vez cada 7 años.

(51) Carpizo Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, Editorial Porrúa, México 1983. p. 199

- 3.- Las recomendaciones de la Comisión de Aranceles deben enviarse al Ejecutivo y no al Congreso.
- 4.- El Ejecutivo puede manejar de manera más flexible las tarifas.

El pensamiento nacional, podemos afirmar, que fue influido por nuestro vecino del Norte, y así en el año de 1927 por decreto - de 29 de agosto, el Presidente Elías Calles, reorganiza la Comisión de Aranceles, que tenía por objeto estudiar y proponer los lineamientos de la política arancelaria y proponer las reformas a las tarifas de importación y exportación. (52)

El artículo 20 de la Ley de Fomento de Industria y de Transformación de 9 de febrero de 1946, faculta al Ejecutivo Federal a dictar medidas arancelarias a fin de fomentar el desarrollo de las industrias nuevas. (53)

En la Ley de Ingresos de la Federación de 1947, en el artículo 7, se faculta al Ejecutivo para modificar las tarifas de importación y exportación, coordinándose con la Comisión de Aranceles.

Podemos concluir, que del contenido de las Comisiones de Arance

(52) Suárez Eduardo, Comentarios y Recuerdos 1926, Editorial Porrúa, México 1977. P. 192

(53) La Constitución de 1917 y la Economía Mexicana, Editada -- por la UNAM, México 1958. p. 25-27

les, de la Leyes de Industrias de Transformación y de Ingresos, va naciendo la necesidad de dar un giro constitucional a las facultades del Ejecutivo para legislar en materia de comercio exterior.

La necesidad de encarar los problemas económicos por medio de los aranceles por el Ejecutivo, a través de sus diversos órganos que tienen contacto directo con la producción, distribución y consumo de las mercancías, hacen un panorama que sirve de sustento para que siga vigente esta facultad que delegó el Congreso al Primer mandatario de la Nación.

3.1.2 "ARTICULOS CONSTITUCIONALES RELACIONADOS CON EL 131"

Nuestra Constitución contiene diversos preceptos relacionados con el 131, en los que se apoya la política exterior de la Nación. (54)

* El Artículo 31 Constitucional.

Dicho precepto en su fracción IV dice:

"Son obligaciones de los mexicanos, contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes". (55)

(54) Patiño Manfer Ruperto, Opus cit. p. 193.

(55) Mexicano: Esta es tu Constitución. Opus cit. p. 94

De este precepto se desprende que al pagar el particular un impuesto de importación y exportación de una mercancía, contribuye al gasto público tan necesario para proporcionar servicios públicos a la población.

° Artículo 49 Constitucional.

Este artículo señala que "El supremo Poder de la Federación, se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial" (56)

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Podemos señalar, que no obstante que este precepto prohíbe que se reúnan dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, el artículo otorga facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar en materia de comercio exterior; reuniéndose en este caso dos poderes en una sola persona, es decir, en el Ejecutivo Federal.

(56) Mexicano: Esta es tu Constitución. Opus cit. p. 119

• Artículo 73, Fracciones IX, XVI, XXIX

Este precepto señala las facultades del Congreso de la Unión.
(57).

La fracción IX, señala que es facultad del Congreso de la Unión "impedir que en el comercio de Estado a Estado, se establezcan restricciones".

Por su parte la fracción XVI señala que el Congreso tiene facultades para dictar Leyes sobre nacionalidad, condición jurídica, ciudadanía, naturalización, colonización.

La fracción XXIX señala en su punto primero que es facultad del Congreso establecer contribuciones sobre el comercio exterior.

3.2 "LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 131 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE - COMERCIO EXTERIOR. (ARTICULOS 4^a y 5^a)".

Esta Ley es de reciente creación, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de enero de 1986.

Es una Ley que tiene por objeto regular y promover el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o realizar cualquier otro propósito en beneficio del -

(57) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Trillas, 4a. Edición, 1984. p. 66-68

país, sus disposiciones son de orden público y de interés general. (58)

Como su nombre lo indica, reglamenta el artículo constitucional en materia de comercio exterior, en consecuencia es un instrumento jurídico por el que se faculta al Ejecutivo para intervenir en las siguientes materias: (59)

- 1.- Aumentar, disminuir o suprimir aranceles o cuotas de las tarifas de importación o exportación.
- 2.- Establecer medidas de regulación o restricciones a la importación o exportación consistentes en: requisito de permiso previo, establecimiento de cupos máximos de mercancías de exportación o importación, de terminación de cuotas compensatorias, prohibición de exportación ó importación de mercancías.
- 3.- Restricción de la circulación del tránsito por territorio nacional de las mercancías procedentes del extranjero por razones de seguridad pública, salud pública, sanidad fitopecuaria ó conservación y aprovechamiento del espacio.

(58) Patiño Manfer Ruperto, Opus cit. p. 144

(59) Wítker Jorge, Curso de Derecho Económico. Opus cit. p. 294

En los artículos 4^a y 5- de la Ley de Comercio Exterior, se establecen de manera limitativa y mandatoria que la autoridad administrativa sujetará al requisito de permiso previo la importación y exportación de mercancías en los siguientes supuestos -- (60).

* Tratándose de exportación: (61)

- (a) Para asegurar el abasto de productos destinados al consumo básico de la población y el abastecimiento de materias primas a las industrias, así como para regular o controlar recursos naturales no renovables.
- (b) Para dar cumplimiento a tratados o convenios internacionales.
- (c) Cuando sea necesario asegurar que las operaciones de comercialización internacional, se realicen conforme a los procedimientos de exportación instituidas por Ley o por el -- Ejecutivo Federal.
- (d) Cuando se trate de preservar la fauna o la flora en riesgo o peligro de extinción o asegurar la conservación o aprovechamiento de espacios.

(60) El Proceso de Adhesión de México al GATT, Opus cit. p. 130

(61) El Artículo 4 de la Ley establece las restricciones a la exportación, sujetando dicha operación al requisito de permiso previo para exportar.

- (e) Cuando se requiera conservar los bienes de valor histórico, artístico, arqueológico o valioso por cualquier otra circunstancia.
- (f) Cuando sean necesarias conforme a disposiciones de seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o cualquier otra disposición de orden público.

° Tratándose de Importación: (62)

- (a) Cuando se requiera de modo temporal para corregir desequilibrios en la balanza comercial o de pago.
- (b) Cuando así lo requieran las condiciones de la economía nacional o disposiciones de orden público.
- (c) Para dar cumplimiento a tratados o convenios internacionales.
- (d) Como contramedida a las restricciones a exportaciones mexicanas aplicadas unilateralmente por otros países.
- (e) Cuando sean necesarias para impedir la concurrencia al mercado interno de mercancías en condiciones que impliquen -- prácticas desleales de comercio internacional. (63)

(62) El artículo 5ª de la Ley de Comercio Exterior, establece las restricciones a la importación de mercancías, las cuales las sujeta al requisito de permiso previo para importar.

(63) Las prácticas desleales de comercio internacional más comunes son el dumping y el subsidio.

- (f) Cuando la importación de una mercancía crezca a un ritmo - tal y bajo condiciones que causen o amenacen causar un serio daño a los productores nacionales.
- (g) Cuando sea necesaria para dar cumplimiento a disposiciones sobre seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o cualquier otro requerimiento de orden público.

3.3 "EL ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO" (GATT)

Resulta de vital importancia para nuestra investigación, el estudio del Acuerdo General, ya que considero que a nivel internacional en materia de comercio es el organismo fundamental que dirige las relaciones comerciales entre los países ya sean desarrollados o en vías de desarrollo.

Uno de los asuntos que más acapararon la atención en los últimos años es, sin lugar a dudas el proceso de adhesión de México al GATT, que desde su fundación en 1947 ha intentado regular el comercio mundial, teniendo como objetivo central el abolir gradualmente las barreras arancelarias y no arancelarias, al igual que eliminar las prácticas desleales de comercio internacional.

(64)

(64) Ortiz Wadgymar Arturo. Opus cit. p. 151

El GATT, "es un convenio internacional multilateral integrado -- por 38 artículos destinados a regular el comercio internacional de los países signatarios, mediante el establecimiento de derechos y obligaciones concebidos con base en principios que las - partes contratantes se comprometen a observar y aplicar en la - planeación y ejecución de sus políticas comerciales. (65)

Los objetivos de este Acuerdo General, a manera de síntesis son los siguientes: (66)

- 1.- Lograr niveles más altos para los signatarios.
- 2.- La consecución del pleno empleo y elevar el ingreso -- real y la demanda efectiva.
- 3.- La utilización completa de los recursos mundiales.
- 4.- El crecimiento de la producción y de los intercambios de productos.

Concretamente los principios que rigen al GATT, son los siguientes: (67)

- 1.- El comercio sin discriminación o cláusula de la Nación

(65) Patiño Manfer Ruperto. Opus cit. p. 148

(66) Malpica De La Madrid Luis, ¿Qué es el GATT?, Editorial Gri jalbo, México 1986, p. 15

(67) Patiño Manfer Ruperto, Opus cit. p. 150

más favorecida. (68)

- 2.- La multilateralidad.
- 3.- Protección exclusivamente arancelaria.
- 4.- Reducción sustancial de los aranceles.
- 5.- Estabilidad de las concesiones arancelarias.
- 6.- Reciprocidad y mutuas ventajas.
- 7.- Eliminación general de las restricciones cuantitativas y de otras formas de protección.
- 8.- Consultas.
- 9.- Excepciones y salvaguardas.

Estos principios que son la base fundamental del funcionamiento del GATT, están encaminados a lograr una armonía comercial entre los países signatarios, teniendo como premisas fundamentales: la no discriminación al comercio, para lograr que las ventajas o privilegios concedidos por un país a otro, automáticamente se haga extensivo a los demás, salvo en caso de excepciones, que el arancel sea la única forma de protección para lograr

(68) La no discriminación planteada por el GATT, tiene dos conceptos:

- (1) Al Exterior: Consiste en que un país no debe favorecer por razón de origen a uno en perjuicio de otro, es decir, por ejemplo; cobrar un impuesto a un producto japonés del 15% y a uno alemán 5%.
- (2) Al Interior: Consiste en que los países no discriminen a través de su legislación (reglamentos nacionales) para beneficiar a un productor nacional en perjuicio de un extranjero.

que se conozca el grado de protección por todos los signatarios para que sea posible la competencia que exista y haya consultas para lograr una solución justa a un conflicto y por último que el propio Acuerdo sirva como centro de negociaciación del comercio mundial.

3.3.1 "COMENTARIO ACERCA DEL INGRESO DE MEXICO AL ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO"

Una vez analizado en forma breve el GATT, en cuanto a sus objetivos y principios, considero adecuado hacer unos comentarios - acerca del ingreso de México al Acuerdo General.

México se adhiere al GATT en julio de 1985, a través de un protocolo de adhesión que establece derechos y obligaciones, los - cuales los podemos resumir de la siguiente manera en forma breve: (69)

DERECHOS

- 1.- Gozar de tratamientos arancelarios negociados e n cerca de 40 años por los principales países comerciantes, de tal modo que las exportaciones mexicanas tienen un marco tarifario ya definido en los mercados del GATT.

(69) Witker Jorge, Curso de Derecho Económico, UNAM. México - - 1988, p. 314.

- 2.- Resolver sus controversias comerciales en un foro multilateral que tiene procedimientos y sanciones objetivas, sin arbitrariedades unilaterales.
- 3.- Negociar acuerdos comerciales para sus productos y recíprocamente comprometerse a observar reglas permanentes, lejos de cambios sexenales erráticos.

OBLIGACIONES

- 1.- Establecer una política comercial internacional abierta y sin discriminaciones.
 - 2.- Actualizar su derecho interno y eliminar gradualmente las restricciones (permisos de importación y precios oficiales) a sus operaciones de comercio exterior.
 - 3.- Consolidar 373 fracciones arancelarias de su Tarifa del Impuesto General de Importación (TIGI), en aranceles que no puedan elevarse sin negociación compensatoria.
 - 4.- Consolidar el resto de la TIGI en un arancel máximo del 50% y obligarse a rebajar dicho tope a futuro.
 - 5.- Suscribir 4 códigos de conducta en materia de dumping, licencias de importación, obstáculos técnicos al comercio, y valoración aduanera.
- A cuatro años de nuestro ingreso al GATT, los compromisos se --

han cumplido en exceso, pues la apertura decretada a partir del 25 de julio de 1985, ha significado anular todos los beneficios que eventualmente el GATT podía traer para el comercio exterior de México, propiciándose una serie de prácticas desleales de comercio, debido a la ineficiente aplicación de estos códigos internacionales.

3.3.2 "EL PRINCIPIO DE ELIMINACION GENERAL DE LAS RESTRICCIONES CUANTITATIVAS" (ARTICULO XI DEL GATT)

En materia de restricciones a la importación de mercancías, el Artículo XI del GATT, señala: que ninguna parte contratante impondrá ni mantendrá -aparte de los derechos de aduanas, impuestos u otras cargas- prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otra parte contratante, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas. (70)

El propio artículo XI, establece en su segundo párrafo, que las disposiciones del párrafo uno no se aplicarán a los casos siguientes:

- (a). Prohibiciones o restricciones a la exportación aplicadas

(70) Malpica De la Madrid Luis. Opus cit. p. 200

temporalmente para prevenir o remediar escasez de productos alimenticios o de otros productos esenciales.

(b). Prohibiciones o restricciones a la importación o exportación necesarias para la aplicación de normas sobre -- clasificación, el control de la calidad o la venta de -- productos destinados al comercio exterior.

(c). Restricciones a la importación de cualquier producto -- agrícola o pesquero, cualquiera que sea la forma de importación de éste, cuando sean necesarias para la ejecución de medidas gubernamentales que tengan como efecto principalmente cuando haya superproducción nacional. (71)

Sin embargo este principio fundamental en la filosofía GATT, -- contiene importantes excepciones como vimos anteriormente en el propio artículo XI, así como en el artículo XII, XVIII, XIX, XX y XXI del Acuerdo General, y se acepta la aplicación de restricciones cuantitativas a la importación y exportación de mercancías como instrumento que los países pueden utilizar para enfrentar sus problemas específicos. (72)

Las excepciones previstas en las disposiciones mencionadas ante

(71) Garrido Ruiz Abel, Opus cit.

(72) Las excepciones al principio de eliminación de restricciones, se contempla con el fin primordial de que el Acuerdo, sea un sistema flexible para el buen intercambio comercial entre países y no un esquema coactivo de comercio.

riormente se refieren básicamente, a la aplicación de normas o reglamentaciones sobre la clasificación, el control de calidad o la venta de productos destinados al comercio internacional, - restricciones a la importación de cualquier producto agrícola ó pesquero, cuando sean necesarias para la ejecución de medidas - gubernamentales previstas en el Artículo XI del Acuerdo General.

Se proveen también restricciones para proteger el equilibrio de la balanza de pagos, concretamente en el Artículo XII. (73)

También hay como excepción restricciones en concepto de ayuda - del Estado para favorecer el desarrollo económico previsto en - el artículo XVIII del GATT.

Se contemplan de igual forma en excepción restricciones que pu dan aplicarse en calidad de salvaguardias o medidas urgentes so bre la importación de productos en casos particulares mencionados en el artículo XIX. (74)

También se admiten restricciones necesarias para proteger la mo ral pública, la salud y la vida de las personas y de los anima- les y vegetales, así como las que sean necesarias para lograr - la observancia de Leyes y Reglamentos compatibles con el GATT; así como las que se requieran para la conservación de los recur- sos naturales y excepciones relativas a la seguridad (artículos XX y XXI).

(73) Garrido Ruiz Abel, Opus cit.

(74) Patiño Manfer Ruperto. Opus cit.

Debe hacerse notar que si bien es cierto que México ofreció continuar sustituyendo gradualmente los permisos previos de importación y exportación por una protección arancelaria; dicha eliminación no quedó sujeta a ningún calendario u fecha específica, ni guarda relación porcentual con el total de fracciones arancelarias que integran la TIGI, razón por la cual se menciona en el párrafo tercero del protocolo de adhesión, que México manejará los permisos de importación del sector agropecuario en la medida compatible con los objetivos de este sector y de conformidad con los principios señalados anteriormente. (75)

México ofreció por otra parte, que las restricciones y los permisos que se mantengan en la TIGI se aplicarán de modo compatible con el artículo XI del GATT en forma no discriminatoria.

3.4 EL CODIGO SOBRE LICENCIAS A LA IMPORTACION (ACUERDO SOBRE PROCEDIMIENTOS PARA EL TRAMITE DE LICENCIAS DE IMPORTACION)

Tradicionalmente, la aplicación de licencias a la importación se ha establecido por uno de dos objetivos o ambos a la vez. -- Por una parte, con fines estadísticos, en cuyo caso no existe una interrupción del comercio excesivamente prolongada. Por la otra, con fines de control, es decir, "para restringir importaciones o para vigilar su monto total, de tal suerte que no exceda los límites establecidos o previstos en términos de la poli-

(75) Gabinete de Comercio Exterior, El Proceso de Adhesión de México al GATT, Opus cit.

tica comercial y de desarrollo de un país. (76) En este caso, - obedecen a limitaciones expresas del Ejecutivo, orientadas al - cumplimiento de la política comercial del país y decididamente se utilizan como arma de protección a la industria nacional - - (77).

El atractivo de la licencia de importación, es el que el Estado pueda regular en forma más o menos precisa el volumen a impor-- tarse y su desventaja, es que esa regulación se puede volver, - como ha sucedido en el país, en un "método arbitrario de con- - trol", que permite en teoría, la entrada de mercancías únicamen te para cubrir faltantes internos o para adecuar las importacion es a los montos necesarios, pero siempre buscando la protec- - ción del productor interno o nacional. (78)

Según el Acuerdo General, las restricciones cuantitativas están prohibidas y por ende no se prevén en este código.

Hay que mencionar que al negociar este código, se tuvo en mente el primer tipo de licencias y otras que se expiden únicamente - para comprobar que la importación de las mercancías en cuestión no rebasa los límites impuestos por el Estado, es decir, con fi nes contables.

(76) Cruz Miramontes Rodolfo, Legislación Restrictiva al Comercio Internacional, Editado por Fuentes Impresores. p. 280.

(77) Garrido Rufz Abel. Opus cit.

(78) Arellano García Carlos, La Diplomacia y el Derecho Interna cional, Editorial Porrúa, México 1976.

Este Código pretende asegurar que ninguna de estas dos clases - de licencias tengan efectos restrictivos a la importación. (79)

Este Código suscrito por México en el año 1988, en razón de su adhesión al GATT, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril, se refiere exclusivamente a los procedimientos que deban cumplirse para asegurar el otorgamiento de la licencia con celeridad. (80)

El texto de dicho Código inicia con:

Un preámbulo en el que se reconoce la utilidad de las licencias automáticas de importación, si bien su inadecuada utilización - puede suponer un obstáculo al comercio exterior, por otra parte se pone de manifiesto que las partes del Acuerdo se comprometen a simplificar los procedimientos para el trámite de licencias - de importación y utilizarlas de manera justa y equitativa. (81)

La parte dispositiva contiene los siguientes capítulos:

- (a). Disposiciones Generales: Aplicables a los procedimientos - administrativos de concesión de licencias en general.

(79) Aspectos Legales del Comercio Exterior: Asistencia de los Gobiernos a Importadores y Exportadores, Editado por el -- Centro de Comercio Internacional, Ginebra 1984. p. 162 Folleto.

(80) Witker Jorge, Curso de Derecho Económico, Opus cit.

(81) Witker Jorge, Códigos de Conducta Internacional del GATT - suscritos por México, Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 1988, p. 66

Las características esenciales de este procedimiento, son de que deberá ser compatible con el GATT.

(b). Trámite de licencias automáticas de importación:

Se supone que el procedimiento administrativo para el trámite de licencias automáticas de importación, debe suponer que la solicitud se aprueba liberalmente, además, no deberá tener aspectos restrictivos sobre importaciones

(c). Trámite de licencias no automáticas de importación:

Las licencias no automáticas, responden a la exigencia de administración de contingentes, y al respecto el Código - señala que no habrá para las importaciones efectos restrictivos adicionales y porcentuales se exige a las partes en el Acuerdo que proporcionen toda la información -- que les sea requerida sobre el volumen del contingente, - su reparto, plazos y en general todo aquello que le confiera un aspecto restrictivo adicional.

(d). Instituciones, consulta y solución de adiferencias.

El Código establece un Comité de Licencias de importación compuesto por representantes de cada una de las partes, - esto con la finalidad de dar a las partes oportunidad de celebrar consultas sobre cualquier cuestión, relacionada con el funcionamiento del Acuerdo o sus objetivos.

El procedimiento para consulta y la solución de diferencias, se regirán de acuerdo a los artículos XXII y XXIII del GATT.

Respecto a las licencias de importación, las Cámaras de Comercio, ayudan a los importadores de varias maneras dentro de las cuales destacan: (82)

- a).- Formular directrices sobre las licencias y tenerlas al día.
- b).- Contratar un especialista de jornada parcial para orientar a los importadores.
- c).- Organizar seminarios o cursos sobre: previsión de la demanda, identificación de materias primas, bienes intermedios y productos acabados de importación.
- d).- Establecer servicios consultivos para ayudar a los exportadores a aprovechar los incentivos de importación.

Los procedimientos de concesión de licencias son con frecuencia difíciles de entender. Las solicitudes deben presentarse ante una autoridad administrativa en México ante SECOFI, la cual da trámite y contesta, perdiéndose tiempo muchas veces valioso para el importador o exportador. En algunos casos el im-

(82) El papel de las Cámaras de Comercio en la gestión de importaciones, Editado por el Centro de Comercio Internacional - UNCTAD/GATT, Ginebra Suiza 1984, p. 19-20. Folleto.

portador no tiene conocimientos del trámite de la solicitud, - por lo cual considero que debe aplicarse en este caso un ordenamiento sencillo y claro que prevea la tramitación de los per m is o s en forma rápida, eliminando la pérdida de tiempo, a lo - cual considero que es pertinente la aplicación del Código deri v a d o del GATT, suscrito por México.

CONCLUSIONES DEL CAPITULO TERCERO

- 1.- La base jurídica en la cual se sustenta el comercio exterior y por ende los permisos de importación y exportación, es la fracción segunda del Artículo 131 Constitucional.

Este Artículo faculta al Ejecutivo Federal, para regular el comercio exterior, la economía del país, la producción nacional o cualquier otro propósito en beneficio del país.

El precepto faculta al Ejecutivo para regular las operaciones de comercio exterior, en virtud de que se considera -- que él puede actuar de manera rápida y flexible, características importantes en las operaciones de comercio exterior, ya que en caso de no tomarse dichas medidas, la economía podría verse afectada debido a exportaciones o importaciones.

Una de esas facultades es la restricción a las importaciones, que se lleva a cabo a través de un permiso de importación o de exportación, según sea el caso. Esta restricción sólo la podrá realizar el ejecutivo cuando se considere urgente, para lograr un beneficio al país, no de manera arbitraria, ya que el propósito del precepto, es facultar al Ejecutivo para regular el comercio exterior no para prohibirlo.

- 2.- La Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución -

Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de comercio exterior o Ley de Comercio Exterior, es una Ley nueva creada en 1986. Esta Ley se creó en base a la apertura del comercio exterior, para adaptar éste a las necesidades internacionales actuales.

Esta Ley respecto de los permisos de importación y exportación de mercancías los restringe sujetándolos al requisito de permiso previo.

Anteriormente, estas medidas restrictivas al comercio exterior, se aplicaban discrecionalmente por parte de la autoridad administrativa, por lo que fue necesario que en este or denamiento dichos casos quedaran debidamente señalados, para regular la economía en beneficio del país, y no que se cometieran arbitrariedades en perjuicio del comerciante nacional.

- 3.- Considero que el ingreso de nuestro país al Acuerdo General sobre aranceles aduaneros y comercio (GATT), fue acatado, ya que nuestro país venía desarrollando una política comercial compatible con dicho Acuerdo, tal es el caso de la política de racionalización a la protección, propuesta en el PLANADE.

Debido a la adhesión al Acuerdo, nuestro país obtuvo un se ricio de derechos y obligaciones, dentro de los cuales destacan el tratamiento arancelario y negociar dentro de un marco establecido sus productos con una gran cantidad de paí--

ses, todo esto tendiente a lograr un nivel de vida más alto para nuestro país.

Uno de los principios fundamentales del Acuerdo General, es "la eliminación de restricciones cuantitativas"; es decir - los permisos de importación, esto debido a que el Acuerdo - busca que exista un comercio fluido multilateral sin discriminación, no obstante lo anterior, existen excepciones al -- principio en donde si se podrá restringir el comercio siempre y cuando la restricción encuadre perfectamente en el supuesto contemplado en los diversos artículos XI, XII, XVIII, XIX, XX y XXI, y teniendo como premisa fundamental, un problema grave para la economía de una nación; de modo que de no cumplirse este supuesto, será ilegal la aplicación de medidas tendientes a restringir el comercio.

- 4.- El Código sobre licencias a la importación derivado del - - G A T T y suscrito por nuestro país en 1988, busca que la aplicación de las licencias de importación no tenga un efecto restrictivo, sino estadístico, básicamente para que no - haya interrupción del comercio.

Este Código establezca el procedimiento administrativo que - debe cumplirse para la obtención de un permiso o licencia - para importar o exportar, teniendo como objetivo fundamental, la celeridad para obtenerla, para evitar el método arbitrario de control que se usa para obstaculizar el comercio en perjuicio del comerciante y por ende la economía nacional.

CAPITULO CUARTO

ESTUDIO DEL REGLAMENTO SOBRE PERMISOS DE IMPORTACION
O EXPORTACION DE MERCANCIAS SUJETAS A RESTRICCIONES

	PAG.
4.1 Concepto de Reglamento	83
4.2 Diferencias entre el Reglamento y la Ley.	84
4.3 Función del Reglamento.	86
4.4 Estructura del Reglamento sobre permisos de importación o exportación de mercancías sujetas a restricciones.	88
4.5 La garantía de libertad de trabajo o comercio. (Artículo 5ª - Constitucional)	96
Conclusiones	103

4.1 "CONCEPTO DE REGLAMENTO"

La palabra Reglamento se deriva de la palabra Reglar del latín "Regulara".

El maestro Gabino Fraga señala que el Reglamento "Es una disposición legislativa expedida por el Ejecutivo, en uso de la facultad que la Constitución le otorga, para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Poder Legislativo" (83)

Serra Rojas señala que es una "norma expedida por el Presidente de la República para la ejecución de una ley aplicable a todas las personas sin distinción, que se encuentran en el caso de la misma" (84)

Podemos concluir que de las anteriores definiciones se desprenden los siguientes elementos:

- 1.- Es una manifestación unilateral de voluntad del Órgano público, en virtud del poder que le otorga nuestra Constitución.
- 2.- Son normas jurídicas generales, lo que lo diferencia de los

(83) Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1978, p. 112

(84) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1961, p. 318.

actos de la administración que produzcan efectos concretos.

- 3.- Es la expresión de una actividad legislativa de la administración, desde el punto de vista material por los efectos - que produce ya que crea normas jurídicas generales, abstractas e impersonales.
- 4.- El Reglamento se emite a través de un procedimiento distinto al de la Ley expedida por el Congreso.

4.2 "DIFERENCIAS ENTRE EL REGLAMENTO Y LA LEY"

Considero adecuado para este estudio señalar las diferencias entre el Reglamento y la Ley, para efecto de poder establecer la jerarquía de cada uno de estos conceptos.

Los permisos de exportación e importación, se encuentran contemplados tanto en la Ley de Comercio Exterior, de la cual hicimos un estudio en el Capítulo anterior y en el Reglamento, el cual es el objeto de estudio de este Capítulo.

Considero que las diferencias más importantes son las siguientes: (85)

- 1.- Existe una diferencia formal, consistente en que la Ley es un acto legislativo, ya que deriva del Congreso y el Regla-

(85) Acosta Romero Miguel, Opus cit. p. 470.

mento es un acto administrativo, derivado del Ejecutivo.

- 2.- Existe un procedimiento distinto para la expedición de ambos.

El acto legislativo implica un largo procedimiento contenido en los artículos 71 y 72 de la Constitución; en cambio - el procedimiento de expedición del Reglamento es más sencillo puesto que el único requisito formal para su validez es el refrendo ministerial y su publicación en el Diario Oficial de la Federación. (86)

- 3.- Respecto a la Ley opera el principio de supremacía, por lo cual se desprende que las disposiciones contenidas en una Ley no pueden ser modificadas por un Reglamento. (87)
- 4.- No puede existir un Reglamento, sin Ley, en cambio la Ley - si puede existir sin que sea necesario reglamentarla.
- 5.- La abrogación o derogación de una Ley implica a su vez la abrogación o derogación del Reglamento; a menos que en los artículos transitorios de la Ley posterior, se dé vigencia al Reglamento de la Ley anterior.

(86) Debido a la cambiante situación de la economía internacional, se faculta al Ejecutivo a expedir reglamentos, que en más expedita su creación, como es el caso de Reglamento sobre permisos de importación y exportación y no una Ley, para regular dichos permisos.

(87) Considero que el Reglamento sobre permisos de importación y exportación, no está de acuerdo totalmente con el GATT, suscrito por México en 1985, recordamos que dicho Acuerdo General, al ser ratificado por el Senado de la República se convierte en Ley en el país, por lo tanto, debería derogarse dicho Reglamento y aplicarse el Código sobre el trámite de licencias de importación derivada del GATT.

La Ley de Comercio Exterior establece de manera específica, en qué supuestos la importación se sujetará al requisito de permiso previo, pero esto no quiere decir que la función de estos artículos sea negar el permiso, sino regularlo, en cambio el Reglamento en su artículo 14, es prohibitivo, es decir, no es flexible -- sino señala la prohibición de dichos permisos, filosofía contraria al Acuerdo General y a la Ley de Comercio Exterior; incluso la Ley de Comercio Exterior (1986) es posterior al Reglamento -- (1977)

4.3 FUNCION DEL REGLAMENTO

Considero que la función de un reglamento principalmente es detallar la Ley, es decir, desentrañar el precepto general que le da origen.

El Reglamento es creado como un instrumento del que hace uso el Ejecutivo para enfrentar problemas prácticos, derivados de la Ley, que en muchas ocasiones es casuística. (88)

El Reglamento se adapta rápidamente a la vida pública de un Estado, a los problemas económicos o sociales, la proximidad del Poder Ejecutivo con la realidad social, al aplicar la Ley hace que los reglamentos operen como instrumentos idóneos para llevar a efecto su contenido; una Ley que en sí misma fuera casuística pa

(88) Acosta Romero Miguel, Opus cit. p. 471.

ra su aplicación representaría una seria dificultad adaptarla a circunstancias siempre cambiantes de las necesidades sociales -- que no se tuvieron en cuenta en el momento de su creación.

La función de este Reglamento es el de darle fluidez a los procesos administrativos y adaptar el régimen de permiso previo a la dinámica de la economía del país.

Del considerando quinto de dicho Reglamento, se desprende que -- otra función era la de regular los permisos de exportación, los cuales no tenían una regulación en el Reglamento del 28 de noviembre de 1956, ya que las exportaciones eran de fundamental importancia para el país y para la economía nacional.

Este Reglamento establece de manera detallada el trámite administrativo, así como los requisitos que deben cumplirse para solicitar y obtener un permiso para importar o exportar mercancías sujetas a este control.

De lo anterior podemos concluir, que este ordenamiento no fué -- concebido para llevar a cabo la función de restringir importaciones o exportaciones de ó hacia a algún país en especial, sino para regularlas tomando en cuenta las necesidades de la industria, el consumidor nacional y la disponibilidad de divisas.

4.4 ESTRUCTURA DEL REGLAMENTO SOBRE PERMISOS DE IMPORTACION O EXPORTACION DE MERCANCIAS SUJETAS A RESTRICCIONES.

El Reglamento presenta la siguiente estructura:

A). GENERALIDADES

El artículo segundo señala que será la Secretaría de Comercio, - quien podrá establecer o suprimir según sea el caso, las restric- ciones a la importación o exportación, así como otorgar los per- misos correspondientes.

Las solicitudes de los permisos deberán estar firmadas por los - interesados o por sus representantes legales según lo establece el artículo tercero.

El artículo cuarto señala que a las solicitudes los importadores o exportadores deberán contener los datos y anexos que fije la - Secretaría, esto con el fin de identificar al solicitante, los -- productos, su uso y su necesidad. En este artículo se establece que los procedimientos y las modificaciones a estos se publica-- ran en el Diario Oficial de la Federación.

El artículo quinto establece que la Secretaría de Comercio po- drá requerir al solicitante la información necesaria para acla-- rar la solicitud, la negativa al requerimiento de la Secretaría dará por resultado el desistimiento de la solicitud, la informa- ción declarada se hará bajo protesta de decir verdad por el soli- citante.

Los permisos son intransferibles, quienes obtengan el permiso deberán utilizarlo a nombre propio, o a través de sus apoderados.

El plazo otorgado a la Secretaría para resolver la solicitud será de 15 días hábiles, contados a partir del día en que el solicitante aporte los datos necesarios.

El artículo octavo; establece que una vez concedido el permiso, la Secretaría señalará las modalidades y plazos de vigencia, y - la aduana por la cual habrá de efectuarse la importación ó exportación.

El artículo noveno señala que los permisos quedarán sin efectos, si dentro del plazo que señala la autoridad no se realizan las - operaciones comerciales.

En caso de solicitar una prórroga o modificación al permiso, el exportador o importador lo debe hacer antes del vencimiento de - éste, ya que de modo contrario se perderan tales derechos.

B). DE LOS PERMISOS DE IMPORTACION

El capítulo segundo del Reglamento habla acerca de la regulación de los permisos para efectuar la importación.

En el artículo décimo tercero, se señala que el permiso de importación sólo lo expedirá la autoridad cuando se cumplan los requisitos establecidos en el propio Reglamento y habla de la condición de que los productos importados beneficieren al desarrollo del

país a criterio de la Secretaría. (89)

El artículo décimo cuarto, considero que es el precepto más importante de este capítulo segundo, ya que establece por parte de la autoridad los casos en donde se prohíbe la importación; que será cuando:

- 1.- La concurrencia del producto suscite prácticas inconvenientes en la comercialización o prácticas desleales de comercio internacional.
- 2.- Cuando se rebase el volumen a importar, fijado por la Secretaría mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación.
- 3.- Cuando se trate de artículos suntuarios. (90)
- 4.- Exista producción nacional suficiente de la mercancía que se pretenda importar. (91)
- 5.- Cuando el equipo o maquinaria que se pretenda importar re--

(89) Es muy discutida, la cuestión de que los productos importados beneficien al país y más lo es aún que sea a criterio de la Secretaría tal situación, ya que en la práctica esto fomentaba la arbitrariedad, de la autoridad al negar a un solicitante el permiso sobre un artículo, otorgándolo a otro respecto al mismo producto.

(90) Actualmente, ya se permite la importación de artículos suntuarios, lo que hace necesario que se suprima esa fracción del Reglamento.

(91) El que exista producción nacional, no quiere decir que ésta tenga la calidad del extranjero, por lo tanto esta prohibición es absurda, ya que sólo está perjudicando al consumidor nacional y favoreciendo a un productor ineficiente y poco competitivo, el cual pone el precio que quiere al producto.

quiera para su producción de subsecuentes importaciones en perjuicio de la balanza comercial, salvo que los bienes que hay en el país no sean capaces de producir el artículo.

6.- Cuando el precio del producto a importar sea superior al que prevalezca en el mercado internacional.

7.- Cuando la calidad de los productos no sea satisfactoria.

8.- Cuando sean productos cuyo uso provocaría hábitos innecesarios de consumo.

9, 10 y 11.- Hacen alusión a "otros impedimentos", conforme a este Reglamento, otras disposiciones legales o de tratados internacionales.

Considero inadecuado este artículo, ya que hace una marcada referencia al sentido prohibitivo del Reglamento y no al regulador de las exportaciones e importaciones, la que verdaderamente es su función; ya que deja abierta la posibilidad a la autoridad cuando así lo desee de negar los permisos, aduciendo otras causas no previstas en el Reglamento, en base a un criterio discrecional.

El artículo décimo quinto, señala que en el documento expedido por la autoridad se señalarán las condiciones bajo las cuales se concede el permiso, que podrán ser las siguientes:

1.- Obligación de exportar cierta cantidad de productos.

- 2.- El pago del Importador.
- 3.- El uso o destino que deba darse al producto y la forma de distribuirlo.
- 4.- Otras condiciones que procedan mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El incumplimiento de las condiciones a que se sujete la ejecución de los permisos dará lugar a su cancelación.

Este artículo considero que es restrictivo, ya que hace alusión a las condiciones a las cuales queda sujeto el importador al expedirle el permiso la autoridad. Como se aprecia, si bien es cierto el conseguir el permiso es un problema, más aún es conservarlo, ya que la autoridad cuenta con una serie de modalidades absurdas, para fundamentar legalmente la cancelación del mismo, afectando la esfera jurídica del importador y obstaculizando el comercio exterior.

El artículo siguiente hace alusión a que las mercancías que deseen ser importadas de forma temporal, deberá el importador obtener previamente el permiso definitivo.

El artículo décimo noveno hace referencia a que si un proveedor se niega a surtir mercancías, el permiso se podrá expedir siempre y cuando el importador adquiriera la mercancía de otro proveedor.

Respecto al artículo vigésimo, podemos criticar que el concurso

al cual se debe someter el importador para obtener la autorización, en la práctica es sólo una manera de justificar la discrecionalidad de la autoridad para conceder el permiso a quien mejor le parezca, esto sin seguir criterio alguno y dando por consecuencia un caso más de corrupción en el sistema administrativo de nuestro país.

El artículo vigésimo primero señala que es necesario el previo pago de la solicitud del permiso para que pueda recibirse ésta, o una prórroga o una modificación, lo cual considero inadecuado, ya que muchas veces, no obstante de cumplir con los requisitos impuestos por la autoridad, se niega el permiso y más aún, encima se cobra anticipadamente.

C). EL CAPITULO TERCERO DEL REGLAMENTO SE REFIERE A LOS PERMISOS DE EXPORTACION.

Este capítulo es novedoso, ya que el anterior Reglamento de - - 1956 no los contemplaba.

De este capítulo destaca para efecto de nuestra investigación - el artículo vigésimo segundo que señala los casos en que se negará el permiso para exportar, los cuales son los siguientes.

- 1.- Cuando el mercado nacional no esté suficientemente abastecido.
- 2.- Cuando el precio a que desee vender el exportador sea inferior al de otros exportadores.

- 3.- Cuando la comercialización del producto esté a cargo de un organismo público.
- 4.- Cuando el producto esté sujeto a precio oficial y éste sea inferior al precio del mercado internacional.
- 5 y 6.- Hace alusión a "otros impedimentos conforme al Reglamento y otras disposiciones, lo cual es absurdo, ya que el Reglamento debe especificar concretamente cuáles son los casos de negativa. Aquí se contempla una vez más el carácter restrictivo y no regulatorio que debería ser del Reglamento.

E). EL CAPITULO CUARTO HABLA DE LOS CONSEJOS CONSULTIVOS Y GRUPOS TECNICOS.

En este capítulo se señala que la Secretaría de Comercio podrá constituir Consejos consultivos y grupos técnicos, para que colaboren en la formulación de criterios generales relativos a la importación o exportación.

También señala las funciones de estos Consejos consultivos, que básicamente son proporcionar a la Secretaría criterios para la obtención de los permisos, sugerir la constitución de grupos -- técnicos y aportar información a la Secretaría sobre el desarrollo de cada rama.

Respecto a las funciones de los grupos técnicos, están las de -

elaborar estudios sobre las condiciones de comercialización, ya sea nacional o internacional, auxiliar a los Consejos consultivos y realizar la codificación de productos fabricados o importados.

F). EL CAPITULO QUINTO SE REFIERE A LA VIGILANCIA, AL PROCEDIMIENTO Y A LOS RECURSOS QUE PUEDA HACER VALER EL SOLICITANTE.

Este capítulo concede amplias facultades a la Secretaría de Comercio y a la de Hacienda para vigilar que se cumplan las modalidades y condiciones a que se sujetan los permisos, asimismo, las faculta para realizar inspecciones y requerir de información al solicitante.

En el mismo capítulo se señala el procedimiento para llevar a cabo la inspección, la cual se hará en la forma usual, señalada en la Constitución.

El aspecto fundamental de este capítulo, lo constituye la defensa del solicitante contra las resoluciones de la Secretaría.

El solicitante podrá solicitar ante la Secretaría la reconsideración de su resolución dentro del término de 8 días hábiles siguientes a la notificación de la Secretaría, aportando las pruebas que estime pertinentes.

Del texto del artículo se desprende que es un recurso de reconsideración administrativo, al que tiene derecho el particular y

por ende se podrá ofrecer todo tipo de probanza excepto la confesional, siempre y cuando tengan relación con los hechos controvertidos.

La tramitación del recurso se hará siguiendo los lineamientos procesales comunes a los recursos administrativos, por lo tanto las resoluciones no recurridas por el solicitante tendrán el carácter de definitivas. (92)

4.5 LA GARANTIA DE LIBERTAD DE TRABAJO O COMERCIO

Para efectos de nuestra investigación, el párrafo primero del artículo 5º Constitucional es el que se analizará, el cual a la letra dice:

"A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, COMERCIO, o trabajo que le acomode, siendo libre. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la Ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial". (93)

(92) Los artículos transitorios del Reglamento, se refieren a la abrogación del Reglamento del 28 de noviembre de 1956, a la aplicación de las normas anteriores, mientras no haya las nuevas, y a la tramitación de las solicitudes anteriores a la expedición del Reglamento.

(93) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Trillas, México 1983. p. 12

Este artículo garantiza la completa libertad de trabajo, que -- consiste en la posibilidad de que todos los individuos se dediquen al oficio que deseen, siendo lícitos.

Witker señala que el ejercicio del comercio es un derecho de -- particulares y empresas en ejercicio del artículo 5ª Constitucional, los cuales pueden ejercerlo libremente en diversas actividades de carácter lucrativo bajo regulación y procedimientos legales expresos. (94)

La libertad de trabajo ó comercio es una de las garantías que -- más contribuyen a la realización de la felicidad humana, que -- es, en lo que se resuelve toda la teleología del hombre, dentro de un terreno de normalidad. En efecto generalmente el indivi--duo suele desempeñar la actividad que más esté de acuerdo con -- su idiosincrasia, con sus inclinaciones naturales o innatas, -- por lo tanto el escoger la labor por virtud de la cual el indivi--duo piensa ejercitarse, constituye el medio para conseguir -- los fines que se ha propuesto (fama, riqueza, gloria, poder, -- etc.). Es por ésto por lo que la libertad de trabajo, concebida como la facultad que tiene el individuo de elegir la ocupación que más le convenga para conseguir sus fines vitales, es el conducto indispensable para el logro de su felicidad. (95)

(94) Witker Jorge, Curso de Derecho Económico, Opus cit. p. 293.

(95) Burgoa Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, México 1973, p. 329.

Este artículo garantiza la completa libertad de trabajo, que -- consiste en la posibilidad de que todos los individuos se dediquen al oficio que deseen, siendo lícitos.

Witker señala que el ejercicio del comercio es un derecho de -- particulares y empresas en ejercicio del artículo 5^a Constitu-- cional, los cuales pueden ejercerlo libremente en diversas acti-- vidades de carácter lucrativo bajo regulación y procedimientos legales expresos. (94)

La libertad de trabajo ó comercio es una de las garantías que -- más contribuyen a la realización de la felicidad humana, que -- es, en lo que se resuelve toda la teleología del hombre, dentro de un terreno de normalidad. En efecto generalmente el indivi-- duo suele desempeñar la actividad que más esté de acuerdo con -- su idiosincrasia, con sus inclinaciones naturales o innatas, -- por lo tanto el escoger la labor por virtud de la cual el indi-- viduo piensa ejercitarse, constituye el medio para conseguir -- los fines que se ha propuesto (fama, riqueza, gloria, poder, -- etc.). Es por ésto por lo que la libertad de trabajo, concebida como la facultad que tiene el individuo de elegir la ocupación que más le convenga para conseguir sus fines vitales, es el con-- ducto indispensable para el logro de su felicidad. (95)

(94) Witker Jorge, Curso de Derecho Económico, Opus cit. p. 293.

(95) Burgoa Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Po-- rruña, México 1973, p. 329.

de fundamentación legal.

Ahora bien, en relación con la limitación constitucional a la libertad de trabajo de que venimos tratando, se presenta una -- cuestión importante en nuestra investigación: el fundamento legal que toda resolución gubernativa debe tener para limitar el ejercicio de dicha libertad ¿puede consistir en una disposición reglamentaria?

Los Reglamentos administrativos tienen como autor al Presidente de la República o a los gobernadores de los Estados en sus respectivos casos. Pues bien, al vedar el ejercicio de la libertad de trabajo cuando ésta vulnere los derechos de la sociedad, un reglamento administrativo determina los casos generales en los cuales surge la posibilidad de vulneración. Por ende, las autoridades administrativas que lo expiden "son las que reglamentan la garantía individual de libertad de trabajo o comercio; para el caso de los permisos, por lo que concierne a esta limitación constitucional, desde el momento en que fijan las hipótesis en que se puedan atacar los derechos sociales. En vista de esta -- circunstancia, nos preguntaremos: ¿Las autoridades administrativas, con el Ejecutivo al frente son constitucionalmente competentes para reglamentar por sí mismas una garantía individual, como es la contenida en el artículo 5ª de la Constitución?

Si recorremos las facultades que la Constitución otorga al Ejecutivo en su artículo 89, no descubrimos ninguna que asigne al Presidente de la República "competencia para reglamentar las ga

rantías individuales, o en otras palabras, para dictar disposiciones legales reglamentarias de las mismas, tampoco a través de la Constitución encontramos investido al Jefe del Ejecutivo con la facultad de legislar sobre garantías individuales. (96)

Los reglamentos administrativos como sería el de permisos de importación y exportación, si bien material o intrínsecamente pueden reputarse como Leyes, formalmente son considerados como actos emanados del Poder Ejecutivo, por lo que, no teniendo éste facultad constitucional para reglamentar las garantías individuales, no puede, por ende motu proprio, señalar casos generales en que el ejercicio de la libertad de comercio ataque los derechos de la sociedad, y en consecuencia, limitar o prohibir ésta en ciertas hipótesis. La incompetencia de las autoridades administrativas, y por ende, la ineficacia de los reglamentos que éstas expidan para reglamentar las garantías individuales, han sido declaradas por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia en los siguientes términos:

"La facultad para reglamentar el artículo 5^o Constitucional es exclusiva del Poder Legislativo de los Estados o de la Unión y la reglamentación que hagan las autoridades administrativas, es anticonstitucional." (97)

(96) Burgoa Ignacio, Opus cit. p. 333

(97) Semanario Judicial de la Federación, Apéndice al Tomo - - CXVIII, Tesis 134, Tesis 24 y 216 de la Compilación 1917--1965, Segunda Sala.

Por lo anterior podemos concluir que el reglamento sobre permisos de importación y exportación, no debe reglamentar una garantía individual, en especial, la de libertad de comercio, al impedir al solicitante el desempeño de su trabajo al negarle un permiso para importar o exportar, ya que estas operaciones comerciales constituyen el trabajo de dicho solicitante.

Si dicho reglamento no veda o prohíbe el desempeño de tal actividad, sino que establece bases o requisitos para su desarrollo, no podrá afirmarse que sea violatorio de la garantía constitucional, sino que condiciona a ésta a ciertas exigencias, las cuales una vez satisfechas, la expeditan.

En el caso de los permisos de importación y exportación, el reglamento no se aplica en base a las ideas anteriores, sino que se usa como un arma de la autoridad para violar la libertad de comercio.

En la práctica el Reglamento multicitado, prevé una serie de requisitos para poder expedirse el permiso, entre los que destaca proporcionar a la Secretaría información y otras exigencias, sin embargo, una vez cumplido con los requisitos, el solicitante y sujetándose a los plazos y procedimientos marcados por el Reglamento, la autoridad indiscriminadamente, y de manera discrecional le niega el permiso, lo cual es violatorio de la garantía quinta constitucional, ya que está limitando el trabajo del comerciante, y por ende, afectando su esfera jurídica.

El comercio, no constituye un delito, por lo cual la autoridad no debe prohibir su ejercicio, sino regularlo para beneficio de la Nación, y no dar respuestas absurdas, que se basan en cuestiones discretionales, como sería negar el permiso "por existir -- fabricación nacional", lo cual sólo es una salida poco jurídica de la autoridad para negar el permiso para importar o exportar.

CONCLUSIONES DEL CAPITULO CUARTO

- 1.- El Reglamento es un instrumento por el cual se faculta al Ejecutivo en base en la Constitución para detallar una Ley expedida por el legislativo.

La función específica del Reglamento sobre permisos de importación o exportación, es darle fluidez a los procesos administrativos y adaptar el régimen de permiso previo a la economía del país, por lo tanto, dicho ordenamiento no está concebido para restringir importaciones o exportaciones de o hacia algún país, sino para regular dichas operaciones para favorecer a la industria y al consumidor nacional; en consecuencia, su carácter no debe ser restrictivo, sino regulatorio.

- 2.- En dicho Reglamento se establece pormenorizadamente, el trámite administrativo, así como los requisitos que deban cumplirse para solicitar y obtener un permiso para importar o exportar mercancías sujetas a dicho control.

Considero que el procedimiento que contempla el Reglamento es inadecuado, y restrictivo por lo cual debería aplicarse el Código suscrito por México en 1988 para el trámite de licencias de importación, que se adapta más a la situación del país, derivado de su apertura comercial y de su ingreso de México al GATT, el cual hace referencia a un procedi-

miento más rápido y transparente para el otorgamiento de dichos permisos.

Dicho Reglamento, fue expedido en 1977, donde imperaba una situación del comercio exterior diferente a la actualidad, por lo tanto considero que debería derogarse y dar paso a los Códigos internacionales, de los cuales nuestro país ya es parte.

- 3.- Considero que el comercio, es un acto lícito, por lo tanto no puede considerarse como un acto que afecte a la sociedad a terceros, salvo que infrinja un supuesto legal, tal sería el caso de comerciar con drogas, supuesto calificado como delito y sancionado por el Código Penal.

Al desear una persona realizar una operación de comercio exterior como importar o exportar, está afectando un acto lícito, que en ninguna ley es sancionable.

En el supuesto de que una persona dependa de las importaciones o exportaciones para realizar su actividad comercial, y una autoridad le niegue ese permiso para importar ó exportar, en forma discrecional y arbitraria, una vez cumplido los requisitos señalados por ella, estará violando la garantía 5a. constitucional.

Caso contrario sería si el comerciante no cumple con los requisitos y exigencias que señala la autoridad, en este -

caso la autoridad, si está facultada para no expedir dicho permiso, fundamentando correctamente su negativa.

Pero resulta absurdo, que una vez cumplido con los requisitos, se le niegue al particular el permiso, lo adecuado sería expedir el permiso en razón de haber satisfecho los requisitos legales y no aducir que "existe fabricación nacional" para impedir el comercio exterior en perjuicio del comerciante y consumidor nacional.

- 4.- La Constitución no asigna al Ejecutivo competencia para reglamentar garantías individuales o para dictar reglamentos de las mismas.

En nuestra investigación el Reglamento sobre permisos de importación o exportación, es un acto emanado del Ejecutivo, por lo que no teniendo éste facultad constitucional para reglamentar la libertad de comercio, mucho menos aún la tendrá el reglamento; en consecuencia, no puede señalar causas generales en que el ejercicio de la libertad de comercio ataque los derechos de la sociedad, es decir, a la economía nacional; y en consecuencia limitar ó prohibir dichos permisos.

De lo anterior podemos concluir, que al negarse un permiso de importación o exportación, con fundamento en este Reglamento, se estaría cometiendo una violación a la garantía de

libertad de comercio, ya que una autoridad administrativa, no puede reglamentar una garantía constitucional.

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

- 1).- ACOSTA ROMERO MIGUEL
"Teoría General de Derecho Administrativo"
Editorial Porrúa.
México 1981
- 2).- ARELLANO GARCIA CARLOS
"La Diplomacia y el Comercio Internacional"
Editorial Porrúa
México 1976.
- 3).- ARRONTE CARRILLO RICARDO
"Las Experiencias en la Planificación Económica de México"
Revista de Economía Política No. 42
México 1982.
- 4).- BALASSA BELA H.
"La Política Comercial de México: Análisis y Proposiciones"
Editado por el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
México 1973.
- 5).- BANCOMEXT E ITAM
"Políticas de Fomento a las Exportaciones"
La Experiencia Internacional
Editado por el Departamento de Publicaciones de BANCOMEXT
México 1986.
- 6).- BANCOMEXT
"Sección de Operaciones y Técnicas a la Importación"
Editado por BANCOMEXT
México 1988
- 7).- BRUCE WALLACE ROBERT
"La Política de Protección en el Desarrollo Económico de -
México".
Editorial Fondo de Cultura Económica
México 1979
- 8).- BURGOA IGNACIO
"Las Garantías Individuales"
Editorial Porrúa
México 1973
- 9).- CANO SANTIAGO
"Política Sobre el Otorgamiento de Permisos de Importación"
Editado por la Confederación Nacional de Cámaras Industriales.
México 1965.

- 10).- CARVAJAL CONTRERAS MAXIMO
Derecho Aduanero
Editorial Porrúa
México 1988
- 11).- CENTRO DE COMERCIO INTERNACIONAL
"Aspectos Legales del Comercio Exterior: Asistencia de --
los Gobiernos a Importadores e Exportadores".
Editado por el Centro de Comercio Internacional
Ginebra Suiza 1984
- 12).- CENTRO INTERNACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR
"El papel de las Cámaras de Comercio en la gestión de im-
portaciones".
Editado por el Centro Internacional de Comercio
Ginebra Suiza 1984
- 13).- CRUZ MIRAMONTES RODOLFO
"Legislación restrictiva al Comercio Internacional"
Editado por Fuentes Impresores
México 1977
- 14).- DE LA MADRID HURTADO MIGUEL
"Los grandes problemas nacionales de hoy".
Editorial Diana
México 1982
- 15).- DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO
Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de
la U.N.A.M.
Tomo I, II
México 1988
- 16).- DOMINGUEZ VARGAS SERGIO
"Teoría Económica".
Editorial Porrúa
México 1982
- 17).- FRAGA GABINO
"Derecho Administrativo"
Editorial Porrúa
México 1973
- 18).- CABINETE DE COMERCIO EXTERIOR
"El proceso de adhesión de México al Acuerdo General so-
bre Aranceles y Comercio".
Editado por la Dirección General de Comunicación Social -
de SECOFIN
México 1986
- 19).- GARCIA LOPEZ AGUSTIN
"Derecho del Comercio Exterior"
Colección Jurídica Messie Editores
México 1985

- 20).- GARRIDO RUZ ABEL
"El ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles
Aduaneros y Comercio".
Editado por la Cámara de Comercio de la Ciudad de México
México 1986
- 21).- GLOSARIO DE TERMINOS ADUANEROS INTERNACIONALES DEL CONSE-
JO DE COOPERACION ADUANERA DE BRUSELAS
Editado por la Fundación Getulio Vargas
México 1982
- 22).- GLOSARIO DE TERMINOS ADUANEROS LATINOAMERICANOS
Editado por la Fundación Getulio Vargas
México 1982
- 23).- GRANADOS ROLDAN OTTO
"Antología de textos sobre el pensamiento económico de --
México".
Editado por el Comité Ejecutivo Nacional del P.R.I.
México 1987
- 24).- GAZOL ANTONIO
"Hacia una nueva política de controles al Comercio Exte- -
rior".
Editorial Fondo de Cultura Económica
México 1977
- 25).- INSTITUTO MEXICANO DE COMERCIO EXTERIOR
"El comercio exterior de México"
Tomo I
Editorial Siglo XXI
México 1982
- 26).- MALPICA DE LA MADRID LUIS
"¿Qué es el GATT?
Editorial Grijalbo
México 1986
- 27).- OLIVERA TORO JORGE
"Derecho Administrativo"
Editorial Porrúa
México 1973
- 28).- ORTIZ WADGYMAR ARTURO
"Manual de Comercio Exterior"
Editorial Nuestro Tiempo
México 1988
- 29).- PATIÑO MANFER RUPERTO
"Curso sobre fundamentos jurídicos del comercio exterior -
de México".
México 1986

- 30).- REVISTA EL TRIMESTRE ECONOMICO No. 72 ABRIL.
"Ensayo sobre el comercio exterior de México"
México 1985
- 31).- REVISTA DE COMERCIO EXTERIOR
Volumen 29 No. 1
Enero de 1979
- 32).- SUARES EDUARDO
"Comentarios y Recuerdos"
Editorial Porrúa
México 1977
- 33).- SERRA ROJAS ANDRES
"Derecho Administrativo"
Editorial Porrúa
México 1983
- 34).- WITKER JORGE Y PEREZNIETO LEONEL
"Aspectos jurídicos del comercio exterior de México"
Editado por BANCOMEXT
México 1976
- 35).- WITKER JORGE
"Curso de Derecho Económico"
Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas
U.N.A.M.
México 1988
- 36).- WITKER JORGE
"Derecho Económico"
Editorial Colección de textos jurídicos universitarios
México 1987
- 37).- WITKER JORGE
"Códigos de Conducta Internacional del GATT, suscritos -
por México"
Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas
U.N.A.M.
México 1988

LEGISLACION CONSULTADA

- * Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.
- * Código sobre Licencias de Importación
- * Código Fiscal de la Federación
- * Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- * Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional en materia de Comercio Exterior.
- * Ley Aduanera
- * Reglamento sobre permisos de importación ó exportación de mercancías sujetas a restricciones.