

301809  
21



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO

Estudios Incorporados a la  
Universidad Nacional Autónoma de México

CONSIDERACIONES SOBRE EL REGIMEN  
JURIDICO DEL COMERCIO EXTERIOR EN  
MEXICO

TESIS CON  
FALSA FE ORGEN

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
GERARDO JARAMILLO VAZQUEZ

1a. Revisión: Lic. J. Armando Jiménez B.

2a. Revisión: Lic. Gabriel Monforte E.

México, D. F.

1990



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

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

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

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

CONSIDERACIONES SOBRE EL REGIMEN JURIDICO DEL COMERCIO EXTERIOR  
EN MEXICO

	Pág.
INTRODUCCION . . . . .	1
<b>CAPITULO I.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL COMERCIO EXTERIOR EN MEXICO . . . . .</b>	<b>3</b>
1.- La Colonia . . . . .	3
2.- La etapa independiente . . . . .	8
3.- La etapa revolucionaria . . . . .	11
4.- La etapa moderna . . . . .	12
<b>CAPITULO II.- REGIMEN JURIDICO DEL COMERCIO EXTERIOR EN MEXICO . . . . .</b>	<b>23</b>
1.- Introducción . . . . .	23
2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos . . . . .	28
3.- Ley reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Po- lítica en materia de comercio exterior . . . . .	29
4.- Reglamento contra prácticas desleales del comercio inter- nacional . . . . .	39
5.- Otras disposiciones legales aplicables . . . . .	45
<b>CAPITULO III.- MECANISMOS JURIDICOS GUBERNAMENTALES EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR . . . . .</b>	<b>56</b>
1.- Introducción . . . . .	56
2.- PROSAFICE . . . . .	62
3.- PROPIEX . . . . .	72
4.- Otros mecanismos existentes . . . . .	79

	Pág.
<b>CAPITULO IV.- INTEGRACION DE MEXICO AL GATT . . . . .</b>	<b>86</b>
1.- El Gatt . . . . .	86
1.1.- Estructura . . . . .	89
1.2.- Principios rectores . . . . .	93
1.3.- Procedimiento para integrarse . . . . .	96
2.- La Gestión de México . . . . .	98
2.1.- Etapas de los trámites respectivos . . . . .	98
2.2.- Suscripción de <u>Código de Conducta</u> . . . . .	108
<b>CONCLUSIONES . . . . .</b>	<b>113</b>
<b>BIBLIOGRAFIA . . . . .</b>	<b>118</b>

\*\*\*\*\*  
 \*\*\*\*\*  
 \*\*\*\*\*  
 \*\*\*\*\*  
 \*\*\*\*\*

## INTRODUCTION

## INTRODUCCION

En los últimos tiempos, más que nunca, el mundo del derecho se ha visto más estrechamente ligado al mundo de la economía, lo que ha propiciado que aquel tenga que evolucionar a un ritmo más dinámico y Spil.

En esta relación precisamente (Derecho-Economía), se centra el desarrollo del presente estudio, que tiene como objeto específico el ubicar al Derecho del Comercio Exterior como una rama -- del Derecho Económico, así como profundizar en el análisis de -- las disposiciones legales nacionales vigentes en materia de comercio exterior.

Asimismo, pretende establecer los mecanismos jurídicos que el gobierno federal ha instrumentado para el apoyo de esta importante actividad económica.

De igual manera, se persigue consignar un panorama general de lo que representa el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el proceso que llevó a cabo nuestro país para integrarse a él, así como los ordenamientos legales que lo rigen y que ahora ya forman parte de nuestro Derecho Positivo.

El tratamiento de un tema como el que se propone, representa la dificultad del constante cambio que las disposiciones reguladoras experimentan en períodos de tiempo relativamente cortos, sin embargo, despierta también un interés mayor, ya que -- obliga a la actualización permanente de conocimientos.

Por otra parte, el análisis de leyes y reglamentos prácticamente nuevos en comparación con legislación de otras áreas -- del Derecho, otorga la posibilidad de descubrir novedosos principios e instituciones jurídicas y en consecuencia, posee una -- mayor utilidad práctica.

En síntesis, es de esperarse que este trabajo cumpla con -- la finalidad básica de analizar e interpretar las disposiciones jurídicas en materia de comercio exterior, ahora que esta rama -- ha cobrado gran importancia y trascendencia.

Asimismo, las consideraciones que aquí se hacen sobre la -  
conjunción de disposiciones de carácter legislativo y adminis-  
trativo persiguen plasmar un panorama más amplio y completo --  
acerca de la regulación que existe en nuestro país para la ac-  
tividad comercial internacional.

**CAPITULO I**

**ANTECEDENTES HISTORICOS**

**DEL COMERCIO EXTERIOR EN MEXICO**

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES HISTORICOS DEL COMERCIO EXTERIOR EN MEXICO

#### 1. La Colonia

Antes de abordar el análisis de esta asignatura, es necesario plantear los antecedentes históricos del mismo, con el objeto de encontrar las razones y causas originales de los sucesos que a través del tiempo se van presentando.

De modo que en materia de comercio exterior, como en cualquiera otra, resulta conveniente resaltar las diversas etapas que México ha experimentado a través de la historia.

Durante la Colonia (1521-1810) la vida económica en Nueva España (México), se basaba, como es de suponerse "en los recursos naturales existentes en el territorio y en la situación de los pobladores nativos y conquistadores que con diversas técnicas explotaban dichos recursos para producir, distribuir y consumir los bienes.

Para organizar el trabajo entre la población nativa que lógicamente era la más numerosa, se estableció el sistema llamado de la encomienda, que presentaba las siguientes características:

- . Un grupo de familias de indios que vivían en sus lega--  
ras de costumbre, que disponían de la propiedad de sus  
tierras y que contaban con la autoridad de sus misme--  
caciques, fueron sometidos a la tutela de un español.
- . Los indios nativos eran los encomendados.
- . El español era el encomendero.

El encomendero tenía la obligación de proteger a los indios encomendados y cuidar de su instrucción religiosa mediante un sacerdote o un doctrinero. A cambio de esto, podía exigir a los indios el pago de un cierto tributo y un servicio personal de trabajo que sólo atendían los varones mayores de doce años, quienes tenían la obligación de trabajar gratuitamente durante un --

cierto tiempo que no debía pasar de 20 días.

Cabe aclarar que sobre las tierras que los indios tuvieran, los encomenderos no tenían derecho alguno.

Paralelamente al sistema de encomiendas, nació otra forma de organización del trabajo en la Nueva España, llamada repartimiento forzoso. Este repartimiento era temporal y no vitalicio como la encomienda, se instrumentaba mediante salario y contrato y tenía por objeto atender a diversas tareas agrícolas, de construcción de minas o de transportes"(1)

Ya que el comercio exterior de un país existe en función de la viabilidad de las actividades productivas del mismo, es recomendable apuntar un breve resumen de las más importantes en el tiempo de la Colonia, para después proceder a desglosar las operaciones comerciales correspondientes.

La agricultura fue una actividad fundamental, ya que con la llegada de los españoles a México, se introdujeron nuevos cultivos que nunca antes habían sido conocidos y se difundió la técnica del riego que tantos beneficios habría de acarrear.

Además, se pudo contar con abonos, animales, sistemas de trabajo y técnicas que antes se desconocían, principalmente por algunas tribus cuya civilización era muy elemental.

No obstante esto, con el paso del tiempo se fueron acimilando los nuevos sistemas y la agricultura llegó a convertirse en la actividad económica más importante en la Nueva España, --cultivándose sobre todo el maíz, el trigo, el frijol, el chile, el cacao, el tabaco y la caña de azúcar como principales productos.

En este punto es conveniente mencionar que además de las tierras de propiedad particular pertenecientes a la Corona Espa

(1) Alvear A. Carlos, Historia de México, Editorial Jus, México 1977, págs. 140-141

hola y a los indios, existían otras formas de propiedad colectiva de la tierra a saber:

- a).- Las tierras de propios que pertenecían a los ayuntamientos, los cuales las arrendaban para que lo que se cultivara permitiera atender los gastos públicos.
- b).- Los ajidos de origen castellano, que podían pertenecer a pueblos de españoles o de indios y eran tierras anexas a esos pueblos, destinadas a que se alimentaran los ganados de los poblados.
- c).- Las tierras de comunidad, como los antiguos calpulli aztecas, que pertenecían consunalmente a los pueblos de indios.
- d).- Tierras que pertenecían a catedrales y corporaciones religiosas."(2)

Por otro lado, la ganadería fue la base de la industria de curtidería, de la preparación de prendas de vestir para la gente del campo y de buena parte de la alimentación.

Para ilustrar la importancia de esta actividad en aquel tiempo, debe decirse que según datos de la época, se contaba con más de 70,000 caballos en la Nueva España.

La minería fue, sin lugar a dudas, la principal fuente de actividades económicas en esa etapa, aunque la mayor parte de la producción se destinaba a España, también hubo beneficios para los nativos que trabajaban en las minas ya que eran los que recibían los salarios más altos y tenían las mejores condiciones de trabajo.

De la industria, bien poco puede decirse, pues los grandes movimientos industriales en Europa vendrían después de la Colonia, aunque cabe destacar que algunas empresas como la toy

(2) *Ibidem*

til y la de la cartiduría entre otras, tuvieron cierto desarrollo.

Bajo estas circunstancias y una vez expuesta la situación de las actividades productivas existentes como condición de un intercambio mercantil, es oportuno ahora hablar del comercio exterior.

Para satisfacer necesidades continuas y crecientes de la población, el comercio se efectuó en un doble sentido natural: en el interior del país y hacia el exterior.

El comercio exterior se realizó al principio con España, Cuba, Perú y Filipinas, pero más tarde solamente fue permitido con España, Cuba y Filipinas, a través de las flotas respectivas.

Las naves salían de España a través de Cádiz o Sevilla, normalmente custodiadas por galeones de guerra para evitar los asaltos de los famosos piratas, y llegaban a Veracruz que era el puerto de arribo de las flotas que comunicaban con Cuba y España, mientras que Acapulco lo era en relación con Filipinas.

Respecto del intercambio de productos, debe indicarse que de España se trajeron a México vinos, aceites, tejidos, maicena, trigo, arroz, café, naranjas, manzanas, papas, duraznos, higo, caña de azúcar, ganado mayor y menor; de Nueva España se llevó a la península, papa, vainilla, cacao, tomate, café, frutas tropicales, el guajolote, plata, oro, azúcar, sal, harina y metales diversos.

Ya desde aquel tiempo se presentaban situaciones irregulares en materia de comercio internacional, ya que el gobierno español prohibió la producción de seda en la Nueva España y limitó la de vinos y aceites para que no se perjudicara la venta de este tipo de mercancías llegadas de España.

El comercio exterior estuvo siempre bajo el dominio de la Casa de Contratación de Sevilla, cuyas labores mantenían un dominio completo sobre las operaciones mercantiles entre España y sus colonias, además de que ejercía funciones de vigilancia de

barcos, registro de pasajeros, control de mercancías, formación de mapas y estudios geográficos y náuticos. En relación con el régimen legal del comercio exterior durante la Colonia, éste se encontraba bajo el dominio absoluto de los españoles, además de que el gobierno ejercía ciertos monopolios llamados estancos, de modo tal que las autoridades eran las únicas que podían vender determinado tipo de productos.

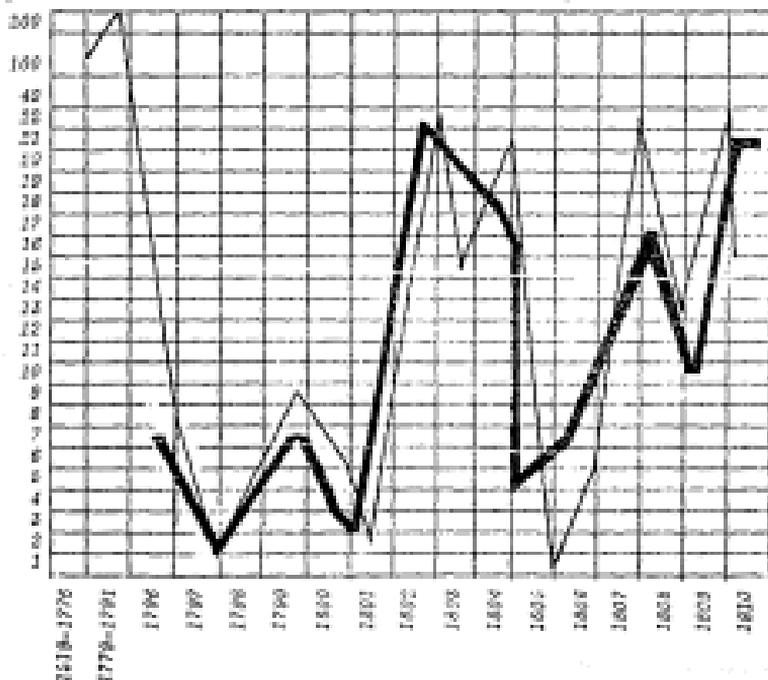
Los comerciantes de mayor importancia en cuanto al volumen de mercancías negociadas, se encontraban agrupados en organismos llamados consulados. Cuando surgía alguna controversia a nivel de comercio internacional, la autoridad competente para resolverla era el Tribunal del Consulado.

A efecto de esquematizar en forma global las operaciones de importación y exportación que México realizó durante la época Colonial, se presenta a continuación un cuadro que hace más gráficas las ideas expuestas anteriormente:

VALOR DEL COMERCIO EXTERIOR DESDE 1519 a 1810

Millones de pesos

Importaciones   
Exportaciones 



### 3.- La Etapa Independiente

Una vez terminada la era colonial, México transitó hacia su época como país independiente, momentos que, como toda nación - que inicia un nuevo proceso socio-político, se vieron rodeados de enormes dificultades y obstáculos, además de guerras y rebeliones.

Es de suponerse que un ambiente así no era el más propicio para fomentar el intercambio comercial a escala internacional. Baste citar en este contexto brevemente, las causas que motivaron la independencia de México con respecto a España.

- Causas internas (nacidas dentro de la Nueva España).
  - El desarrollo material e institucional de Nueva España.
  - La oposición de los novo-españoles hacia los peninsulares.
  - Los errores de la metrópoli respecto de la Colonia en materia económica.
  - La existencia de importantes diferencias en la posesión de la riqueza y en la categoría social de los pobladores.
  - La participación de los eclesiásticos a favor de la independencia.
- Causas exteriores (aparecidas en el extranjero y que influyeron en nuestro país).
  - La difusión de ideas revolucionarias.
  - Las influencias políticas exteriores.

Al consumarse la independencia, México afrontó en un principio momentos de inestabilidad política y económica, lo que perjudicó sus relaciones comerciales principalmente con España que había sido durante mucho tiempo su mercado natural; sin embargo, fue posible iniciar y ampliar el comercio con Inglaterra y Estados Unidos que siempre se mostraron interesados en hacerlo

durante la Colonia, y ahora tenían una mejor oportunidad por --obvias razones.

Se celebraron también convenios comerciales con Perú y Colombia, comenzando de esta manera la pretendida integración de los nuevos países latinoamericanos independientes.

Con motivo de los múltiples problemas existentes, el gobierno mexicano abrió las puertas para el intercambio comercial a todas las naciones y decidió reducir las viejas cargas a aduanas un impuesto de importación del 35% ad valorem. Los productos agrícolas eran acero, aguardiente, mantas y papel.

A pesar de los continuos conflictos políticos y militares durante esta época, México experimentó leves progresos en la agricultura, en la industria y en la minería.

El comercio exterior describió igualmente líneas ascendentes, desgraciadamente la falta de una marina mercante propia, fue siempre un obstáculo para que se progresara aún más, por lo que de hecho, el comercio descansaba prácticamente en la actividad de barcos extranjeros que transportaban las mercancías.

Cabe hacer notar que ya desde ese tiempo se presentaban los déficit presupuestales en las finanzas públicas y el gobierno tenía que recurrir a préstamos de países extranjeros, por lo que desde aquellas épocas se vivían problemas financieros a nivel gobierno federal, que con el paso del tiempo desembocarían en la situación que hoy todos conocemos.

Como comentario adicional, debe decirse que según el concepto de esas épocas, las causas de las continuas crisis de la hacienda pública eran los constantes problemas políticos, los gastos militares, los sistemas heredarios opuestos y contradictorios y la falta de autoridad del gobierno, que en esas condiciones no podía recaudar los recursos necesarios.

Como ya se indicó, la apertura de los puertos mexicanos al libre comercio y la simplificación de impuestos, benefició en forma importante al comercio, aunque aún eran necesarias más y

mejores vías de comunicación y seguridad.

"El comercio legal procedía en gran proporción de Inglaterra (48%), después Francia y Estados Unidos (17.14 cada uno) y finalmente Alemania (7.14), además de otros países en pequeña escala, notándose la ausencia de comercio con España y españoles que debido a las circunstancias se habían apartado de toda relación económica con México.

Debe hacerse notar también que en aquel tiempo existía un activo contrabando en adición al comercio legalmente realizado." (1)

Es oportuno mencionar que en la época de la Reforma se consideró necesario acudir a las inversiones extranjeras para emprender las grandes obras de industrialización y comunicaciones precisas para activar el desarrollo de la nación. Con ayuda del exterior comenzaron a construirse los primeros ferrocarriles y se cedió la explotación de algunas minas a compañías extranjeras. Las inversiones particulares procedían principalmente de Inglaterra, Francia y Estados Unidos.

Además de los anteriores, los grandes desequilibrios políticos internos e incluso externos, fueron el signo que marcó la etapa porfiriana y también la administración del Presidente -- Juárez, preparando de alguna manera el terreno para la llegada al poder de Porfirio Díaz.

En estos términos, se inició la administración de Díaz que representa el inicio de la industrialización del país basado en una economía completamente capitalista.

La minería alcanzó un auge extraordinario, ya que comenzó una explotación más intensa de metales industriales, cobre, plomo y hierro, la cual sobrepasó incluso a la del oro y la plata.

La industria se vio favorecida por el ingreso de capital -

(1) Enciclopedia Historia de México, Salvat Editores, México 1974, pag. 213 Tomo VII

extranjero, el aumento demográfico, la ampliación de la red de comunicaciones y el contacto más frecuente con el exterior.

La agricultura y la ganadería también se vieron beneficiadas con el avance económico general del país. De este modo, el comercio exterior creció en notables proporciones, ya que de 40 millones de pesos que se exportaban en 1877 se llegó a 280 millones en 1910, no de metales preciosos, sino de productos semi-elaborados y mercancías de todo tipo, aunque también en materias primas.

Las importaciones ascendieron de 45 a 214 millones de pesos, correspondiendo la mayor parte a maquinaria, productos químicos y equipo, lo que era señal de que la balanza comercial arrojaba un saldo favorable y de que ingresaban bienes de producción y no de consumo.

### 3.- La Etapa Revolucionaria

Al iniciar la etapa revolucionaria, el país nuevamente se vio envuelto en luchas internas que detuvieron indudablemente su desarrollo económico, y en consecuencia, la actividad del comercio internacional.

Terminada la batalla revolucionaria y al encontrar al fin un momento pacífico, Carranza pretendió impulsar el desarrollo industrial y fundamentalmente conseguir la estabilización de la moneda y el crédito que se había perdido debido a la guerra civil y a la consiguiente emisión múltiple de billetes y monedas.

También se decidió reducir los aranceles de importación de aquellos productos que beneficiaran a las clases media y popular. Preocupación de gobiernos subsiguientes fue restaurar el crédito interno y externo, reorganizar la política fiscal y atender el problema de la deuda exterior, así como reestructurar la política económica y hacendaria, y consolidar como propiedad de la nación estratégicos sectores económicos como el petróleo, los ferrocarriles y la energía eléctrica. En una palabra, realizar -

una profunda reforma legal y administrativa." (4)

En conclusión, el período de la revolución armada fue de estancamiento económico, asociado a una rápida inflación, al deterioro de los salarios y al aumento del desempleo.

En la etapa inmediatamente posterior a la revolución, sobrevino la gran depresión económica mundial (1929), lo que afectó al crecimiento de la economía mexicana.

En esa época, una cuarta parte de los impuestos que obtenía el gobierno, provenían del comercio exterior y al disminuir éste, el monto de aquéllos descendió considerablemente.

El gobierno mexicano decidió entonces, por razones de política monetaria y comercial, devaluar el peso mexicano con relación al dólar. Esta decisión tuvo trascendentes consecuencias sobre el comercio exterior de México, ya que estimuló fuertemente la demanda de productos nacionales en el extranjero, aumentando las exportaciones con efectos positivos sobre la actividad económica del país.

#### 4.- La Etapa Moderna

La etapa moderna en la industrialización del país y por ende, en el desarrollo del comercio exterior, se inicia propiamente a partir de la década de los 40 y llega hasta nuestros días.

El panorama de estos años se expone a continuación:

Es sabido que México, por su carácter de sociedad colonial ligada a un imperio en decadencia como el español, es un país que se incorporó tardíamente al fenómeno de la transformación industrial de su aparato productivo.

Durante la pos porfiriana, como ya se estableció, se dieron

(4) Quirarte Martín, Visión Panorámica de la Historia de México, Editorial Porrúa, México 1978, pag. 287

los primeros pasos del proceso de industrialización mexicana, - abarcando en primer término el aprovechamiento de recursos naturales abundantes, principalmente de origen minero y que tenían un creciente mercado particularmente en los países desarrollados, por lo que se auspició su exportación.

La minería mexicana que se había orientado a los metales - preciosos, se reorientó con la influencia del capital extranjero y accedió a la explotación de otros minerales básicos importantes como el fierro y el cobre.

Después de la revolución, se inicia la segunda etapa del - proceso de industrialización eligiendo como política, la sustitución de importaciones de manufacturas de consumo generalizado.

Una tercera etapa de la industrialización nacional, se encuentra posteriormente a la Segunda Guerra Mundial, profundizada desde la política de sustitución de importaciones, pero ahora se añaden manufacturas de uso generalizado, sino accediendo a la fabricación de nuevos productos químicos o petroquímicos necesarios para las nuevas tecnologías impulsadas por la revolución - tecnológica de postguerra.

Cabe destacar que en esta etapa existieron excedentes agrícolas y de otras materias primas que aprovechando el crecimiento acelerado de los mercados mundiales, permitieron un tipo de vinculación de la economía mexicana con la mundial, en primera instancia a través del intercambio de bienes primarios por bienes de capital y después, intercambiando insumos industriales y manufacturas no fabricadas en el país por su novedad, o su alto desarrollo tecnológico. Toda esta etapa ha estado fuertemente - financiada en la importación de la tecnología, lo que ha colocado al país en una posición de enorme dependencia frente al exterior.

En contrapartida, durante estas etapas, México ha sido importante exportador de bienes primarios como productos agropecuarios y mineros, los que en los últimos tiempos se sustituyeron por el petróleo como principal fuente de ingresos para la - nación.

Como todos los fenómenos económicos, las etapas descritas vividas por México, han estado estrechamente vinculadas con las experimentadas por el resto de los países, fundamentalmente los industrializados del mundo occidental (Europa, Estados Unidos y Canadá).

El párrafo siguiente explica claramente la evolución del intercambio comercial mexicano a nivel internacional:

"Cuando México prácticamente sólo exportaba metales preciosos, los otros países se industrializaban a las manufacturas y nos las vendían. Cuando México comenzó a exportar agrícolasmente y a industrializar algunos productos básicos, los otros avanzaban en la industria manufacturera; cuando México entró de lleno a esta etapa, los otros accedieron a la de la exportación de los bienes de capital. En estos tiempos en que México explora esta última etapa, los otros países eligen la etapa de la reconversión tecnológica y la exportación de servicios". (5)

Bajo estas circunstancias, las características actuales de la industria mexicana y de su intercambio comercial con el exterior, son el resultado histórico de las etapas que en su conjunto hemos aquí analizado. El hecho de que la economía nacional se haya orientado a las manufacturas y haya descuidado relativamente los sectores de los bienes de capital y de los insumos de tecnología sofisticada, es uno de los datos más importantes.

Sobía podido funcionar bajo este esquema, no obstante su alto nivel de importaciones, porque el país contaba con las divisas necesarias, pero este factor se terminó y la escasez de divisas pone en crisis la orientación global de la planta industrial.

Otro dato relevante consiste en observar que por la facilidad que existió para importar, se haya descuidado la integración

(5) Fernández Barajas Silvestre, Apuntes de la Concesión, México 1987

de la planta industrial, lo que colocó al país como dependiente de insumos importados.

Al basar el crecimiento industrial en una fuerte orientación al mercado interno y con un alto grado de proteccionismo, se cerró la opción de conquistar mercados del exterior.

Cabe aclarar en este punto que la política de sustitución de importaciones que había funcionado durante muchos años, y que por cierto, se realizó con la idea de producir en México los bienes de consumo y de inversión que hasta entonces se importaban, se orientó a la construcción de carreteras, ferrocarriles, telecomunicaciones, así como a la producción de electricidad, hidrocarburos y agua para asegurar el suministro barato de estos factores de la producción.

Esta política se sustentó en la protección indiscriminada a la industria nacional de la competencia exterior, así como en un apoyo decidido a la inversión privada a través de facilidades y estímulos fiscales.

La política de estímulo a la industrialización con el fin de sustituir importaciones, se basó en la aplicación de impuestos a la importación de mercancías de origen industrial, en el otorgamiento de subsidios al gasto energético y transporte barato a la industria y en devaluaciones del peso mexicano, con el fin de mantener competitivos en el mercado internacional, los productos nacionales.

Asimismo, la política de sustitución de importaciones, se fundamentó también en un control más directo por medio de licencias de importación (permisos para importar cierta cantidad de un determinado producto) y facilidades crediticias.

La proporción del total de importaciones que requerían licencias aumentaron de un 18% en 1947 a un 50% en 1970, de las fracciones arancelarias (productos) incluidas en la tarifa respectiva.

Esta política de estímulo y protección a la industrialización, fue un instrumento poderoso que garantizó el mercado nacional a empresas mexicanas. Sin embargo, esta política no siempre ha conducido a la creación de una industria mexicana eficiente, ya que ha permitido a los productores nacionales cobrar sus mercancías a precios que en ocasiones han sido sustancialmente más elevados que los del mercado internacional.

Dentro del esquema de la política de la industrialización descrita, también se ha estimulado la inversión extranjera en México.

El incentivo para atraer la inversión extranjera, ha consistido tradicionalmente en hacer posible un nivel de utilidades - estas considerablemente más alta que el de otros países.

Otro aspecto digno de tomarse en cuenta, es el relativo a la tecnología, ya que México tiene un alto grado de dependencia en este campo, como ya se dijo, que se manifiesta directamente en los pagos en el extranjero por ese concepto e indirectamente por el impacto que la importación de tecnología, tiene sobre la manera de producir y sobre el empleo.

Como consecuencia de todo lo anterior, disminuyeron las exportaciones, lo que unido a la crisis financiera por el alto grado de endeudamiento exterior del gobierno federal para sufragar su gasto público, sumieron al país en una etapa de incertidumbre económica.

Hasta el inicio de la administración del Lic. de la Madrid, se intentó cambiar una industria manufacturera en esencia, orientada al mercado interno todavía fuertemente protegida y dependiente de la tecnología del exterior, con grandes lagunas en sus diversas ramas y una enorme debilidad financiera, tanto frente al exterior, por la escasez de divisas, como frente al interior por la carencia del crédito, por una industria nacional más moderna y dinámica reorientada hacia el exterior y con niveles aceptables de exportación.

Se ha pretendido fomentar las exportaciones no petroleras a fin de que el país deje de depender en forma radical del petróleo y sus derivados que en los últimos años han significado el más importante ingreso de divisas para el país.

Ha habido un cambio absoluto en la política comercial instrumentada por el gobierno federal encaminada a lograr una apertura comercial más profunda, eliminando casi totalmente los precios oficiales de los productos de importación, reduciendo en forma sustancial los permisos previos de importación y los aranceles que se pagan por este concepto, susponiendo en consecuencia a la industria nacional, a una agresiva competencia del exterior.

La evolución paulatina que siguieron estas medidas a través de los años, se comenta en los párrafos siguientes conjuntamente con los aspectos más relevantes de la apertura comercial mencionada.

"Durante el período 1954-1976, el comercio exterior de México se sustentó en un modelo proteccionista como ya se ha estado viendo. En esos 24 años el tipo de cambio se mantuvo invariable, lo cual, al inducir una sobrevaluación del peso, se constituyó en una restricción más al libre comercio. De 1956 a 1962, las fracciones arancelarias de importación sujetas a control, casi se duplicaron.

En 1960, se unificó la clasificación aduanera y se incrementaron los aranceles para que 2 años más tarde se impusiera una sobretasa de 10% a las importaciones de artículos suntuarios y en 1965 se elevaron todos los aranceles en 6 puntos porcentuales.

En general, durante buena parte del decenio de los sesenta y comienzos de los setenta, numerosas fracciones arancelarias se agregaron cada año a la lista de importaciones controladas.

En 1962 estaban sujetas a permiso previo 2,311, en 1976 eran 12,800, de manera que en 1976 los artículos sujetos a control cubrían 45% del total de la tarifa respectiva.

El aumento de las tasas de protección efectiva de 1960 a 1970, se presentó básicamente en el sector manufacturero, por lo que la actitud antiexportadora se acentuó debido a la carencia de estímulos suficientes a las exportaciones. Con el objeto de corregir esta situación, se instituyeron diversos mecanismos de promoción, como los Certificados de devolución de impuestos (cedis), la exención de impuestos a la importación de insumos, la expansión de los créditos a corto plazo otorgados por el FOMEX y la creación del POCOEI y del Instituto Mexicano del Comercio Exterior (IMCE). Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, no fue posible compensar plenamente las distorsiones causadas por la sobrevaluación del peso y el proteccionismo.

El período 1977-1980, con las devaluaciones, los descubrimientos petroleros y la mejoría de la balanza de pagos constituyó un entorno propicio para intentar reducir los niveles de protección.

Por esos años se insistía en la necesidad de liberar las importaciones para reducir el sesgo antiexportador y aumentar la eficiencia de la industria exponiéndola a la competencia externa. El porcentaje de las fracciones arancelarias sujetas a permisos previos de importación, se redujo de 71.41 en 1977 a 34% en 1980.

Al mismo tiempo, se elevaron los aranceles para que las empresas se adaptaran al nuevo régimen. No obstante esto, el proceso de apertura comercial se revirtió en 1982, debido a la gravedad de la crisis económica se reestableció la protección total en materia de restricciones cuantitativas (permisos previos), a pesar de los propósitos en contrario de las autoridades del país. De modo que para fines de 1982, las restricciones y los incrementos en los aranceles se multiplicaron y se replantaron los permisos previos para la mayoría de los productos de importación." (6)

(6) Revista Comercio Exterior, editada por Bancomext, México 1987, Vol. 37, Núm. 10.

En estas condiciones, llegamos a la administración del Lic. de la Madrid, en la que se da a conocer el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PROFAPICE), el que postula una estrategia de cambio estructural que vincula el proceso de industrialización con el comercio exterior y con el resto de la economía.

En este programa la política de comercio exterior se centra en cuatro grandes lineamientos:

- . La racionalización de la protección
- . El fomento de las exportaciones
- . La integración y el desarrollo de las franjas fronterizas y las zonas libres
- . Las negociaciones comerciales internacionales

Esta estrategia se complementó con el Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (PROFIEEX) que tiene como objetivos fundamentales:

- . Promover la diversificación de mercados y productos
- . Estimular la fabricación de nuevas líneas de productos de exportación
- . Organizar la oferta exportable
- . Alentar la sustitución de importaciones
- . Incrementar la producción
- . Asegurar la regularidad del abasto en la cadena productiva de bienes exportables.

Estos dos programas conjuntamente con otros mecanismos jurídicos gubernamentales en materia de comercio exterior, serán motivo de un análisis detallado en páginas posteriores de este trabajo.

De acuerdo a las previsiones generales, la programación específica de la apertura comercial era la siguiente, aunque como es conocido, en la práctica sufrió algunas variaciones:

"El sistema de permisos de importación se revisaría dos veces por año, pero de estas revisiones se excluían las fracciones referentes a la agricultura, petróleo, productos farmacéuticos, la industria automotriz y la computación, así como las relacionadas con productos dañinos para la salud o la importación estratégica para la defensa nacional.

Se prevía que antes de octubre de 1987, sería posible exceptuar del régimen de permisos a cerca de 176 fracciones que incluían bienes de capital, productos químicos, de caucho, de plástico, aceites y grasas comestibles, papel y cartón.

En el programa inicial se había propuesto un calendario de reducciones arancelarias para fracciones relativas a productos manufacturados, tales reducciones se llevarían a cabo cada diez meses a partir de mayo de 1986. Los precios oficiales para las importaciones seguirían en uso hasta diciembre de 1987, aunque se someterían a revisión cada tres meses.

Mientras tanto, se creaban los bancos de datos, así como la infraestructura necesaria para poner en marcha el nuevo mecanismo de impuestos o cuotas compensatorias creado por la nueva Ley de Comercio Exterior mexicana. (7)

Sin embargo, la realidad fue otra como podrá apreciarse en el desarrollo de este tema en páginas posteriores.

En este contexto se decidió el ingreso de México al GATT y se propuso una profunda reforma jurídica en materia de comercio internacional: con el propósito de analizar estos aspectos, se realiza el presente trabajo como ya se ha consignado anteriormente.

Algunos resultados de la nueva política comercial implementada por las autoridades mexicanas, ya se han podido observar y una muestra la constituye nuestra balanza comercial que tradicionalmente había sido deficitaria, en los últimos años ha sido superavitaria, gracias al fomento de las exportaciones sustentado

(7) Ibidem

en adecuados canales de financiamiento, aunque también por descenso en las importaciones; sin embargo, esta tendencia ha cambiado en los últimos tiempos. Pero aún falta mucho por realizar y es por esto que se ha propuesto la reconversión industrial, - para hacer competitiva a la empresa mexicana a nivel internacional.

La reconversión industrial es un fenómeno dinámico de pasos sucesivos, en donde una etapa se agota y otra tiene que surgir nuevamente. La reconversión es convertir a la industria existente en otra más desarrollada y vigorosa y orientada hacia la competencia en el exterior.

Existen, según consenso general, tres alternativas viables para lograr la reconversión industrial y en consecuencia, colocar a la industria nacional en una posición más ventajosa en relación con el resto del mundo:

- La primera opción es que la planta industrial se encierre una vez más, como lo hizo en el pasado, para buscar la consolidación definitiva de la misma, pero con la característica novedosa de buscar un incremento acelerado de la productividad, con una promoción significativa de nuestras exportaciones, aunque no pierdan su carácter eventual. De cualquier forma, se tendrían graves problemas de eficiencia por carencias tecnológicas.
- Una segunda alternativa, es aceptar las tendencias mundiales de la economía, y hacer que el país se sume a la nueva división internacional del trabajo, aceptando positivamente el capital externo y el papel de fabricantes de productos tradicionales con una gran dependencia tecnológica. Esto significaría la reconversión hacia la gran maquiladora nacional.
- La tercera posibilidad, que es la más difícil y lenta - pero la más válida, consiste en revisar cuidadosamente nuestros recursos más abundantes para ligar mejor nuestra planta industrial con ellos, lanzarnos al desa-

rollo tecnológico para su aprovechamiento y establecer el equi-  
librio entre concentración de capital y ocupación de mano de --  
obra.

Debe hacerse notar que es la alternativa que requeriría más  
cambios estructurales por las implicaciones jurídicas que se pre-  
sentarían.

En conclusión, este es el panorama que México ha presentado  
en materia de comercio exterior a través de sus etapas históri-  
cas.

Con estas referencias, resultó más accesible la comprensión  
de las razones por las que se instrumentaron los cambios jurídi-  
cos que a continuación pasaremos a analizar.

Asimismo, con esta guía es factible comprender en alguna me-  
dida las causas por las que un país como México se encuentra su-  
friendo una de las peores crisis económicas de su historia, aun-  
que ya se aprecian algunos signos positivos de recuperación y co-  
mo siempre, después de revisar estas notas se fortalece aún más  
la idea de la estrecha vinculación que en los últimos tiempos se  
ha hecho más patente entre el comercio y la economía.

De acuerdo con algunos analistas, estos signos positivos de  
recuperación económica se deben en buena medida a la política de  
apertura comercial que el gobierno federal comenzó a instrumen-  
tar desde el sexenio pasado y que en la presente administración  
se ha confirmado, aún cuando dicha apertura ha originado, según  
algunos sectores, la quiebra de empresas nacionales, principal-  
mente medianas y pequeñas.

No obstante lo anterior, el gobierno actual ha manifestado  
que esta política continuará en el mismo sentido.

Por último, es oportuno sistematizar en forma estadística,  
el rubro de importaciones y exportaciones en México a nivel com-  
parativo entre 1988 y 1989 en el mes de enero, a efecto de ter-  
minar de proporcionar una imagen integral hasta nuestros días -  
de la historia del comercio exterior en nuestro país.

COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO - COMPARATIVO MES DE ENERO  
(miles de dólares)

C O N C E P T O	1988	-	1989
EXPORTACION	1,632,390		1,763,174
Del Sector Público	722,576		673,714
Del Sector Privado	949,814		1,089,460
IMPORTACION	1,116,785		1,684,344
Del Sector Público	229,324		272,077
Del Sector Privado	887,461		1,392,267
S A L D O	555,605		98,830
Del Sector Público	493,252		401,637
Del Sector Privado	62,353		-302,807

Cabe comentar que estas cifras excluyen las operaciones de las maquiladoras establecidas en las zonas libres del país.

## **CAPITULO II**

### **REGIMEN JURIDICO DEL COMERCIO EXTERIOR EN MEXICO**

CAPITULO II  
REGIMEN JURIDICO DEL COMERCIO EXTERIOR  
EN MEXICO

1.- Introducción

Antes de iniciar propiamente el análisis del régimen jurídico del comercio exterior en México, es recomendable ubicar específicamente a lo que se ha dado en llamar derecho del comercio internacional.

Debe partirse de la antigua clasificación que data del Derecho Romano consistente en acomodar a todas las ramas del derecho dentro de dos grandes troncos: Derecho Privado y Derecho Público.

Se entiende por derecho público "el conjunto de normas que regulan las relaciones entre los particulares y el Estado, los órganos del Estado entre sí, y por último, entre los Estados entre sí.

Asimismo, al Derecho Privado lo componen todas aquellas --normas jurídicas que regulan las relaciones de los individuos-- en su carácter particular, establece pues, las situaciones jurídicas de los particulares y sus relaciones recíprocas. Además, regula las relaciones de los particulares con el Estado, pero cuando éste no hace sentir su potestad soberana sino que las relaciones son de igual a igual." (8)

Una vez conceptualizados los dos grandes troncos del Derecho, cabe ubicar en uno de ellos al Derecho Económico, ya que éste comprende al derecho del comercio internacional que es la disciplina que se está abordando en este estudio.

En principio debe decirse que el Derecho Económico es el "derecho regulador de la economía mixta que tiene por finalidad conciliar los intereses generales protegidos por el Esta-

(8) De Fina Vera Sefael, glosario de derecho, Editorial -- Porrúa, México 1980, págs. 224-226

do, por un lado, y los intereses privados por otro." (9)

En efecto, el Derecho Económico surge debido a las relaciones estrechas y recíprocas que se presentan entre la Economía y el Derecho. Estas relaciones se acentúan más cuando el Estado, como centro de poder dentro de una organización social, política y económica como lo es la nación, es obligado a intervenir y participar en los mecanismos de la economía a fin de corregir los desequilibrios existentes.

Cuando esto sucede, se producen cambios muy importantes, tales como:

- . La ley pasa a ser el instrumento de programación económica
- . Se sustituyen principios y técnicas jurídicas
- . El poder ejecutivo pasa a formar un centro básico de la producción jurídica

En este punto, surge otro concepto digno de tomarse en cuenta, ya que vincula los diferentes aspectos por los que atraviesa el derecho económico y lo torna aún más comprensible.

Este concepto es la política económica que estudia, sistematiza y evalúa los instrumentos técnicos de intervención estatal con el fin de regular la producción, distribución, circulación y consumo en una comunidad que mantiene mecanismos de economía de mercado para la asignación de recursos. Se convierte en ciencia y técnica que planifica las decisiones económicas de los grupos o individuos y empresas.

Aquí es donde se identifica plenamente al Derecho Económico ya que regula, disciplina y ejecuta la política económica y la planificación en busca del desarrollo que equilibre necesidades sociales ilimitadas frente a recursos materiales escasos.

(9) Hittler Jorge, Derecho Económico, Editorial Harla, México -- 1985, pág. 3

Es así como este nuevo derecho, que es un derecho de la intervención estatal y la economía, ya sean sistemas socializados o mixtos, se estructura sobre nuevos conceptos y categorías jurídicas.

De este modo cabría ubicar al Derecho Económico dentro del Derecho Público, en tanto que es el instrumento normativo que dirige la política económica del Estado, y que además engloba normas jurídicas que permiten, limitan o prohíben determinadas conductas sociales orientándolas a fines de desarrollo económico-social.

Sin embargo, aparece una ligera confusión en todo esto, ya que no todas las normas del Derecho Económico se clasifican dentro del ámbito público. Causa extrañeza el ejemplo de las disposiciones estipuladas en los planes y programas oficiales a los que el particular o la empresa puede o no acogerse, ya que no son normas obligatorias, o incluso caen en el ámbito privado.

En síntesis, las disposiciones legales del Derecho Económico preservan el orden público de un país y son en general de carácter eminentemente público, pero existen fronteras con otras normas del derecho privado, por lo que al final queda como un derecho mixto.

Cabe citar igualmente, en forma genérica, las características esenciales del Derecho económico:

- Es instrumental (no posee vida autónoma, existe en función de una política económica determinada).
- Es finalista (persegue objetivos jurídicos que apuntan al equilibrio económico)
- Es humanista (su preocupación es el hombre mismo como sujeto que alcanza un desarrollo integral en condiciones económicas adecuadas)
- Es dinámico (se transforma y evoluciona constantemente)
- Es complejo (en función de su naturaleza posee normas de carácter público y privado, por lo que se vuelve complicado su encuadre metodológico" (10)

(10) *Ibidem*, págs. 38-39

En este punto, resulta necesario hablar del Derecho Económico Internacional a efecto de enmarcar de manera absoluta, - ya se habló del Derecho Económico, al Derecho del Comercio Internacional.

Uno de los sectores claves de la economía internacional lo constituye el intercambio de productos, servicios y capitales, denominado genéricamente comercio internacional. En base a esto, han surgido nuevos organismos económicos y financieros y como consecuencia del surgimiento de nuevas preocupaciones en función del desarrollo, ha ido plasmándose un llamado derecho económico internacional o Derecho internacional del desarrollo en el que con una metodología interdisciplinaria, se integra globalmente la regulación de los intercambios comerciales, tecnológicos, financieras y de servicios.

De manera que el Derecho Económico Internacional es una -- disciplina integrante del Derecho Internacional general, cuyas normas y principios encuentran sus fuentes mediatas en aquellos organismos que de una u otra forma regulan la transferencia internacional de recursos que comprende en esencia el crédito y - financiamiento externo, las inversiones extranjeras directas y el comercio de mercancías, tecnologías y servicios a escala internacional.

Cabe destacar también, que las disposiciones del Derecho - Económico Internacional son flexibles, adaptables y moldeables al hecho concreto, por lo que se puede encontrar una comunicación permanente entre las partes interesadas en la regulación - jurídica, a efecto de adecuar la norma a una situación específica, actitud que deriva de lo complejo y cambiante que son los - principios económicos, materia de esta normatividad.

En consecuencia, no es un derecho de mando, sino de persuasión que regula comportamientos y señala pautas amplias para su aplicación, rechazando para la solución de sus conflictos la habitualidad de los procesos jurisdiccionales.

Concluimos entonces, una vez esquematizados los conceptos

anteriores, que el Derecho del Comercio Internacional cumple de finitivamente con muchas de las consideraciones expuestas, tanto para el Derecho Económico como para el Derecho Económico Internacional].

Así pues, tomando en cuenta lo anterior, nos permitimos establecer una definición tentativa de Derecho del Comercio Internacional, quedando en los términos siguientes:

Conjunto de normas jurídicas internas y externas, en tanto son reconocidas y ratificadas por el órgano competente, que se abocan a la regulación del intercambio de bienes y servicios entre el país que las da y reconoce y el resto de la comunidad internacional, considerando para la instrumentación de la normatividad e intercambio mencionados, la existencia de organismos y tratados internacionales.

Una vez expuestas estas consideraciones, conviene pasar a analizar ahora el marco jurídico del comercio exterior en México, el cual se sustenta originalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política en materia de comercio exterior y en el Reglamento contra prácticas desleales de comercio internacional, básicamente.

Esta legislación, como se verá enseguida, incorpora al derecho económico mexicano figuras como el dumping y las subvenciones, además de que constituye el cuadro regulatorio que rige en nuestro país para penalizar las prácticas desleales en que pueden incurrir importaciones acausales realizadas hacia México.

## 2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Como en cualquier sistema jurídico, en el mexicano la Constitución Política constituye la ley fundamental, al ordenamiento del cual emanan todas las disposiciones que regulan la vida jurídica del Estado y los ciudadanos. En materia de comercio exterior no podía ser la excepción.

Es el artículo 131 el que dispone que es facultad privativa de la federación, gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117 (se refieren a las prohibiciones que recaen sobre las entidades federativas a gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía. Asimismo, tales entidades no pueden expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia).

En otra parte del citado artículo 131 se indica que el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la pag

ducción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso - el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida.

A continuación se transcribe dicho artículo:

Art. 131: La facultad privativa de la Federación grava las mercancías que se importen o exporten, o que pasan de tránsito por el territorio, así como regularlas en todo tiempo, y aún prohibirlas, por motivo de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia; pero así que la misma Federación pueda establecer en el Distrito Federal los impuestos o leyes que expresen las fracciones II y III del artículo 117. El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las tarifas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida.

1.- Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política en materia de comercio exterior.

Esta Ley representa el aspecto total del régimen jurídico del comercio exterior en México, en tal virtud, constituye precisamente el punto central y el cuerpo de este trabajo.

Sobra decir que debido a la cantidad impresionante de disposiciones legislativas y administrativas en esta materia, el estudio jurídico de la misma se apegará a los cuerpos normativos considerados como fundamentales ya mencionados; no obstante esto, también se señalan los aspectos más relevantes de los ordenamientos que no son clasificados como básicos.

De igual manera, como es conocido, la corta vigencia de esta Ley, como de su Reglamento que datan del 13 de enero de 1966 y 25 de noviembre del mismo año respectivamente, nos colocan en una doble posición contradictoria al involucrarnos en su análisis: ventajosa y desventajosa.

Ventajosa porque por su misma novedad proporciona la oportunidad de aportar conceptos e interpretaciones frescas y dinámicas.

Desventajosa porque por su misma novedad, el campo de aplicación práctica ha sido reducido e insuficientemente explorado.

Previo al análisis de la Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política en materia de comercio exterior (Ley de Comercio Exterior, como se le conoce), debe comentarse que ya existía una ley en la materia cuya publicación data del 2 de enero de 1961 y cuya estructura respondía a las necesidades de regulación comercial de la época.

Del estudio de esta ley que quedó obsoleta al expedirse la nueva, se desprende que el Ejecutivo Federal pretendió regular sistemáticamente las prácticas comerciales de aquellos años, pero sin profundizar en gran medida, tal vez porque la dinámica de la economía no requería de mayor intervención.

En forma global se facultaba al Ejecutivo a través de sus dependencias para aumentar o disminuir las cuotas de las tarifas generales de importación y exportación, así como para fijar el monto máximo de los recursos financieros aplicables a las importaciones y sus permisos respectivos.

Ante la nueva política comercial del país y la evolución de los mecanismos internacionales de intercambio comercial, esta ley reglamentaria se volvió obsoleta y en consecuencia, se decidió su abrogación para sustituirla por la ley actual.

El siguiente es el análisis de la Ley de Comercio Exterior vigente:

Por su importancia resulta conveniente transcribir el artículo 1 de la Ley de Comercio Exterior citada:

*Artículo 1: Las disposiciones de esta ley son de orden público y de interés general. Tienen por objeto regular y promover el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional e de realizar cualquier otro propósito similar.*

en beneficio del mismo, a cuyo fin se facultó al Ejecutivo Federal en términos del artículo 133 constitucional para:

- I. Aumentar, disminuir o suprimir las cuotas arancelarias de las tarifas de importación e importación y para crear otras. No podrá establecerse cuotas diferentes a las generales establecidas, salvo cuando existan compromisos internacionales que así lo justifiquen.
- II. Establecer medidas de regulación o restricciones a la exportación e importación de mercancías consistentes en:
  - a) Requisito de permiso previo para exportar o importar mercancías de natura temporal o definitiva, incluidas a las zonas libres del país.
  - b) Tipos mínimos de mercancías de exportación o de importación en razón de los excedentes de producción, de los requerimientos del mercado o de los acuerdos y convenios internacionales.
  - c) Cuotas compensatorias, provisionales y definitivas, a la importación de mercancías en operaciones de prácticas desleales de comercio internacional, las que serán aplicadas independientemente del arancel que correspondiera a la mercancía de que se trata.
  - d) Prohibición de importación o exportación de mercancías.
- III. Restricción de la circulación o el tránsito en el territorio nacional de las mercancías procedentes del y destinadas al extranjero, por razones de seguridad nacional, de salud pública, de seguridad fitosanitaria o zoosanitaria o arqueológicas de exportación. El propio Ejecutivo Federal, al emitir el Decreto al pronunciarse fiscal de cada acto, procederá a su aprobación al ser que haby en hecho de las facultades concedidas.

Como se puede apreciar, este ordenamiento define las facultades que el Ejecutivo Federal tiene en materia de comercio exterior, de las cuales destacan las relativas al aumento, disminución o supresión de las cuotas arancelarias de las tarifas de importación e exportación, así como medidas que regulan estas actividades a través del requisito de permiso previo, cupos máximos de mercancías y cuotas compensatorias por prácticas desleales de comercio.

En el capítulo relativo a las restricciones a la exportación e importación, se indica que tales medidas se aplicarán para asegurar el abasto de productos destinados al consumo básico, así como para garantizar operaciones de comercialización interna; también tendrán como objeto corregir desequilibrios en -

la balanza comercial y oponer contrapeso a restricciones unilaterales de otros países sobre productos nacionales. Por otro lado, la Ley de Comercio Exterior aborda un aspecto fundamental que se refiere a las prácticas desleales de comercio internacional, las cuales consisten en importar mercancías a un precio menor al que tienen en su país de origen o bien importar mercancías que reciban estímulos o subvenciones para su exportación. A la primera se le conoce como dumping y a la segunda simplemente como subvención.

"Se entiende por dumping casi sin excepción, la venta de una mercancía en el extranjero a un precio más bajo que el precio de venta de la misma mercancía, en el mismo tiempo y bajo las mismas circunstancias (es decir, iguales condiciones de pago, etc.), en el interior, teniendo en cuenta las diferencias en los gastos de transporte. Desde el punto de vista de la teoría económica debería preferirse la definición estadística propuesta por Viner: dumping es la discriminación de precios entre dos mercados, punto que en primer lugar, las leyes de precio a que está sujeta la aplicación del dumping son las mismas, tanto si obra entre estados independientes o entre territorios de un mismo estado, en segundo lugar, sucede a veces que el precio extranjero es más alto que el precio interior (dumping inverso); en tercer lugar, la discriminación de precios en lugar de realizarse entre el interior y el extranjero, puede ocurrir entre dos mercados extranjeros" (11)

Para este tipo de casos se instituye el pago de cuotas compensatorias que serán equivalentes a la diferencia entre el precio menor y el comparable en el país exportador o el monto del beneficio recibido si es subvención, cuotas que serán determinadas de oficio por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

(11) Witker Jarco, La Defensa Jurídica Contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional, Editorial Porrúa México, 1987, pág. 86

Debe aclararse que el objetivo de pagar la cuota compensatoria consiste en no afectar la estabilidad de la producción nacional, ni obstaculizar el establecimiento de nuevas industrias.

Asimismo, el particular productor de mercancías similares a las que se están importando en condiciones de prácticas desleales de comercio, podrá denunciar ante la SECOTI cualquier hecho que amerite en su caso la determinación de la cuota compensatoria, siempre que represente cuando menos el 5% de la producción nacional de dichas mercancías.

En dicha denuncia el interesado deberá reunir los siguientes elementos:

- . Nombre y domicilio del promovente
- . Actividad principal del promovente
- . Descripción de la mercancía de cuya importación se trate, especificando su calidad comparativamente con la de producción nacional, así como el volumen que pretenda importarse
- . Nombre y domicilio de quienes pretendan realizar la importación
- . Indicación del país de origen y de exportación de la mercancía

La Secretaría emitirá la resolución provisional correspondiente determinando la cuota compensatoria si fuese procedente, en un término de 3 días hábiles y continuará la investigación administrativa respectiva.

En el caso de que la mercancía no haya sido importada, la SECOTI podrá autorizar que lo sea sin el pago de la cuota compensatoria, siempre que se garantice el interés fiscal respecto de dicho pago.

La Secretaría de Hacienda procederá de inmediato al cobro de la cuota compensatoria y en su caso a la aceptación de las garantías que exhiban los interesados.

Dentro de un plazo que no excederá de 10 días hábiles, contados a partir del día en que surta efectos la resolución provisional, la SECOFI la confirmará, modificará o revocará tomando en cuenta los elementos aportados por quienes efectuaron la importación o pretenden realizarla, por los denunciantes y el resultado de la investigación que la propia dependencia hubiera efectuado.

De haberse revocado o modificado el monto de la cuota compensatoria provisional se procederá a cancelar o modificar las garantías que se hubiesen otorgado, o en su caso a devolver - las cantidades que se hubieran enterado por dicho concepto o - la diferencia respectiva, todo lo cual se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Al concluir la investigación administrativa, la SECOFI dentro de un plazo de 6 meses contados a partir del día en que - surta efectos la resolución provisional, dictará la resolución definitiva que proceda, con base en las pruebas que hayan facilitado las partes con interés jurídico en el negocio. Esta resolución también deberá publicarse en el Diario Oficial.

Por otra parte, el Ejecutivo Federal podrá convenir con - los gobiernos de otros países, que la aplicación de estas cuotas en forma definitiva sólo se lleve a cabo cuando la importación de mercancías afecte a la producción nacional y atendiendo a criterios de reciprocidad.

Un elemento fundamental para la imposición de las cuotas compensatorias es la determinación de que la importación de - mercancías causa o amenaza causar daño o perjuicio a la producción nacional u obstaculiza el establecimiento de indus- - trias, lo que será definido por la autoridad (SECOFI), consi-

derando los siguientes elementos:

- . El volumen de la importación de mercancías objeto de prácticas desleales de comercio internacional, para determinar si ha habido un aumento considerable de las mismas, en relación con la producción o el consumo interno del país.
- . El efecto que sobre los precios de productos idénticos o similares en el mercado interno causa o puede causar la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, para lo cual deberá considerarse si la mercancía importada se vende en el mercado interno a un precio considerablemente inferior al de los productos idénticos o similares, o bien, si el efecto de tales importaciones es hacer bajar los precios anormalmente o impedir en la misma medida el alza razonable que en otro caso se hubiera producido.
- . El efecto causado o que pueda causarse sobre los productores nacionales de mercancías idénticas o similares a las importadas considerando todos los factores e índices económicos pertinentes que influyan en la producción y ventas, tales como la disminución apreciada y potencial; la participación en el mercado; el rendimiento de las inversiones; la utilización de la capacidad instalada; los factores que repercuten en los precios internos; los efectos negativos apreciados y potenciales en el empleo, los salarios, el crecimiento, la inversión y demás elementos convenientes.

Cabe citar que la actividad empresarial ha resentido indudablemente la aplicación de esta ley, ya que al realizar una operación comercial de importación es necesario saber si la mercancía descada está sujeta al pago de cuota compensatoria y en caso de que así sea, se debe pagar al mismo tiempo que los

demás impuestos al comercio exterior.

Si los importadores resultaran afectados por este tipo de cuotas, podrán solicitar a la SECOFI que modifique su determinación en atención a que la diferencia entre los precios de los productos correspondientes hubiere sufrido cambios.

Por otra parte, el capítulo relativo a inspección, vigilancia, sanciones y recursos administrativos presenta algunos aspectos trascendentes.

Se consideran infracciones el proporcionar datos o documentos falsos u omitir los reales para obtener permisos de exportación o importación de mercancías para pedir o eludir la aplicación del régimen de cuotas compensatorias o destinar la mercancía o bienes importados a un fin distinto para el cual se autorizó en el permiso de importación.

Las sanciones para estas conductas son de multa hasta por el valor de la mercancía importada o exportada, o a falta de éste dato, hasta por el importe del valor de la mercancía consignado en el permiso correspondiente.

La inspección, vigilancia e imposición de sanciones son competencia de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Por lo que hace al recurso administrativo de revocación, deben resultarse las siguientes consideraciones.

Contra las resoluciones o actos administrativos definitivos que determinan cuotas compensatorias o las apliquen, proceda el recurso citado, que podrá interponerse únicamente los importadores de las mercancías a que se refieran dichas cuotas. El recurso se interpondrá ante la autoridad que haya dictado la resolución o realizado el acto contra el que se dirijan los agravios, salvo que en el mismo recurso se impugnen ambos, caso en el que deberá interponerse ante la autoridad que determinó las cuotas compensatorias.

La razón de esta mecánica es que es la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial la que dicta la resolución, pero es la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que la hace efectiva.

Asimismo, la resolución del recurso contra la determinación de cuotas compensatorias será de pronunciamiento previo al correspondiente a los actos de aplicación. La autoridad competente para resolver los primeros enviará copia de la resolución a la autoridad facultada para resolver los segundos.

Contra las resoluciones que decidan el recurso de revocación procederá el juicio respectivo ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El resto de las resoluciones de la SECOFI por las que se impongan sanciones podrán ser recurridas administrativamente por las personas afectadas, ante el superior jerárquico de la autoridad que las haya impuesto, dentro del término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que se notifique la resolución respectiva.

En el recurso administrativo podrán ofrecerse toda clase de pruebas excepto la confesional y la autoridad dictará la resolución procedente dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que concluya el desahogo de las pruebas.

En este punto, vale la pena citar el siguiente artículo que prevé las situaciones en que se tendrá por no interpuesto el recurso aludido:

Artículo 28: El recurso se tendrá por no interpuesto:

- I.- Cuando no presente fuera del término a que se refiere el artículo 23 115 días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la resolución recurrida.
- II.- Cuando no se haya presentado la documentación relativa a la personalidad de quien lo suscribe o no se haya acreditado legalmente dentro del plazo que se le hubiere concedido para desahogar la presentación.
- III.- Cuando no aparezca suscrito, o cuando no se firme antes del vencimiento del término para impugnar, la autoridad que en un caso del recurso presentará al revocante para que firme la documentación en caso de no haberlo hecho.

Una vez analizada en forma general la Ley de Comercio Exterior, vale la pena anotar algunas consideraciones, respecto

de los conceptos más importantes que se manejan en ella.

En lo que se refiere a los aranceles debe decirse que "aun que originalmente los aranceles se concibieron como impuestos, paulatinamente han ido perdiendo su finalidad recaudatoria para convertirse en instrumentos de política económica que los gobiernos utilizan, fundamentalmente para proteger la producción nacional y regular el flujo de mercancías extranjeras al mercado nacional. Como impuesto, el arancel se reconoce como gravamen indirecto y se causa casi exclusivamente con motivo de la importación de mercancías, ya que tratándose de exportación la mayor parte de fracciones arancelarias están exentas del pago del impuesto.

Mediante el arancel aplicado a la importación de mercancías, se añade un componente artificial al precio del producto extranjero restándole competitividad frente a los mercancías idénticas o similares producidas localmente. Es así como el Estado protege de manera efectiva y transparente a la producción nacional."(12)

Es oportuno citar que por virtud de esta ley se le da rango legislativo a la Comisión de Aranceles y Controles de Comercio Exterior que desde su creación (1977), ha desempeñado un papel fundamental en el diseño de la política de comercio exterior del país, pues en ella participan diversas dependencias, organismos y entidades cuyos funciones están relacionadas directa o indirectamente con el comercio exterior mexicano.

En relación con esto existen otros conceptos importantes en materia de comercio exterior, además del arancel ya citado, que es conveniente señalar:

Permisos gravios: Restricción administrativa para proteger sectores sensibles de la economía nacional. Translada la deci

(12) Ibidem, págs. 38-39

sión de importar un producto al Estado, ya que puede darse el caso de que no se otorgue o bien otorgarse de manera selectiva, con lo que se proporcionan ventajas únicamente a ciertos sectores de la economía.

Precio oficial de importación: Es el valor oficial de importación que artificialmente establecen las autoridades (SECOFI) para algunos productos y al cual se aplica el arancel correspondiente: es una especie de sobretarancel. El precio oficial de importación se determina en ocasiones en base al costo que el producto representa para la industria interna. Estos precios se fijarán o modificarán sólo tratándose de importaciones que puedan ocasionar perjuicios a la economía.

Cuotas o cupos de importación: Son cantidades límite en los productos de importación que se fijan previamente y que se otorgan al cumplir con ciertos requisitos.

Las cuotas y los permisos previos también son conocidos como restricciones cuantitativas al comercio exterior.

A continuación se expone el Reglamento contra prácticas desleales de comercio internacional que resulta importante principalmente por las disposiciones que contiene en materia de dumping y subvenciones.

#### 4.- Reglamento contra prácticas desleales de comercio internacional.

Siguiendo con el análisis del régimen jurídico del comercio exterior en México procedemos ahora a comentar el Reglamento contra prácticas desleales de comercio internacional que vió a clarificar algunos aspectos de la ley que se acaba de enunciar y que fue publicado el 25 de noviembre de 1986.

Cumpliendo con los objetivos para los que fue creado este Reglamento empieza por definir diversas prácticas desleales comúnmente utilizadas en el comercio internacional.

Se hace referencia al dumping, consistente en la importación al mercado nacional de mercancías extranjeras a un precio inferior a su valor normal. También se menciona la subvención, considerada como el otorgamiento directo o indirecto por un gobierno extranjero o por sus organismos públicos o mixtos, de egítulos, incentivos, primas, subsidios o ayudas de cualquier clase, a los productores, transformadores, comercializadores o exportadores de mercancías exportadas a México, para fortalecer inequitativamente su posición competitiva internacional.

Asimismo, se considera como subvención la venta en el mercado internacional por parte de gobiernos extranjeros o de sus agencias, de existencias o reservas de productos agrícolas o mineros, en condiciones que originen que los precios de dichos productos sean considerablemente inferiores a los de otros productos del mismo mercado.

Es conveniente hablar también de algunos conceptos que se relacionan íntimamente con las prácticas comerciales comentadas. En primer término, se entiende por operaciones comerciales normales las aquéllas que se realizan habitualmente o durante un tiempo razonable inmediatamente anterior a la fecha de exportación hacia México, realizadas en el mercado del país de origen respecto de mercancías idénticas o similares, entre compradores y vendedores independientes uno de otro.

Por otro lado, debe considerarse mercancía idéntica aquélla que coincide en todas sus características con la que se compara, tomando en consideración su naturaleza, origen, procedencia, uso, función, calidad, marca y prestigio comercial.

Por último, el concepto de daño a la producción nacional se traduce en la pérdida o menoscabo patrimonial o privación de cualquier ganancia lícita y normal sufrida por uno o varios productores nacionales representativos de una parte significativa de la producción nacional, como consecuencia inmediata y directa de cualquiera de las prácticas desleales de comercio internacional aludidas.

En relación con la determinación del margen de dumping, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial como autoridad coépg

tante debe compararse el valor normal de la mercancía extranjera con el precio a que dicha mercancía se importe al mercado mexicano.

Se considera como valor normal de una mercancía:

- El precio comparable en el curso de operaciones comerciales normales de una mercancía idéntica o similar destinada al consumo en el país de origen.
- Sin embargo, cuando se concurren estas circunstancias, se tomará como valor normal de un producto:
  - El precio comparable más alto para la exportación de mercancía idéntica o similar a un tercer país en el curso de operaciones comerciales normales, siempre que se trate de un precio representativo.
  - El precio que se obtenga mediante la adición al costo de producción de la mercancía en el país de origen, de los gastos de venta, de transporte y un margen de utilidad razonable.

En este punto, conviene citar el artículo 3 del Reglamento:

Artículo 3.- Para determinar el margen de dumping y a efecto de asegurar que la comparación entre el valor normal y el precio a que se importa la mercancía al mercado mexicano sea la más adecuada posible, la Secretaría deberá asegurarse sobre bases equitativas en cuanto a las características físicas y especificaciones idénticas del producto. Además, se tomará en cuenta las diferencias en precios que puedan resultar por las condiciones y métodos de venta, cargas impositivas y otros elementos que afecten la comparación de precios.

Por otra parte, para determinar la subvención, se calculará su monto de aplicación a la mercancía extranjera, deduciéndose el total de los impuestos de exportación, derechos u otros gravámenes a que se haya sometido en el país de origen la exportación de la misma, destinados especialmente a neutralizar tal subvención.

Por lo que hace al pago de la cuota compensatoria, debe decirse que éste persigue mantener la estabilidad de la producción nacional y propiciar el establecimiento de industrias productivas.

La cuota compensatoria no podrá ser mayor pero sí menor al margen de dumping o al monto de la subvención que se hubiese determinado.

Esta cuota podrá establecerse en cantidad específica o en puntos porcentuales y será calculada en términos de la moneda convertible en que venga facturada la mercancía o bien en dólares estadounidenses.

La liquidación de la cuota se hará en su equivalente en moneda nacional, calculándose al tipo de cambio controlado vigente al momento de hacerse efectiva.

Debe decirse que la cuota compensatoria que se determina durante la investigación de las prácticas desleales de comercio, tendrá carácter de provisional y podrá pagarse o garantizarse el interés fiscal respectivo.

La resolución oficial que determine la cuota compensatoria correspondiente debe contener los requisitos siguientes:

- . Una descripción detallada de la mercancía que se haya importado o que se esté importando en condiciones de dumping o subvencionada y la fracción arancelaria de la tarifa del Impuesto General de Importación que correspondiera.
- . Nombre y domicilio de los exportadores de la mercancía de que se trate.
- . País de origen o de procedencia de la mercancía en cuestión.
- . Descripción de la mercancía producida en México que es idéntica o similar a la importada en condiciones de prácticas desleales.
- . Nombre y domicilio de los productores nacionales de mercancías idénticas o similares.
- . Margen del dumping o monto de la subvención que se presume.
- . Descripción del daño causado o que pueda causarse a la producción nacional o la estimación del grado en que se obstaculiza el establecimiento de nuevas industrias o el desarrollo de las existentes.
- . Monto de la cuota compensatoria provisional a pagarse.

Es conveniente hablar ahora de la investigación sobre prácticas desleales de comercio internacional que estará a cargo de la SECOFI y que se iniciará con motivo de la denuncia de cualquier persona física o moral productora de mercancías idénticas o similares a aquéllas que se está importando bajo tales prácticas y representen por sí mismas o agrupadas cuando menos el 25% de la producción nacional de dichas mercancías.

La denuncia que reúna los elementos mencionados será recibida por la SECOFI dentro de un plazo máximo de cinco días hábiles contados a partir del momento del conocimiento de la práctica desleal. Dentro de un término de 3 días hábiles que empezará a correr a partir del día siguiente al en que se notifique haber recibido de conformidad la denuncia, se dictará una resolución provisional que contendrá los siguientes puntos:

- . Declaración del inicio de la investigación correspondiente
- . Determinación provisional de la cuota compensatoria que deba cobrarse, en su caso.

Esta resolución debe hacerse del conocimiento general a través de su publicación en el Diario Oficial de la Federación convocando a los importadores, exportadores y representantes de gobiernos extranjeros, así como a todo aquél que pudiera tener interés jurídico en el asunto para que comparezcan ante la autoridad administrativa ya citada, mismo procedimiento que se aplica para aquellas resoluciones por las que se declare el inicio de la investigación administrativa correspondiente.

Una vez que surta efectos la resolución provisional, la autoridad deberá revisar los elementos que sirvieron de base para la misma, en un plazo que no excederá de 10 días hábiles. En esta revisión se describirá cualquiera de los supuestos que se aplican a continuación:

- . Confirmar el monto de la cuota compensatoria provisionalmente establecida cuando no hubieran variado los elementos que la motivaron.

- Modificar el monto de la cuota compensatoria provisional cuando se acredite una variación en el margen del dumping o la subvención.
- Revocar la cuota compensatoria provisional, cuando se considere que no existe práctica desleal, dando por concluida la investigación.

En reforma reciente al Reglamento, se enriquece esta etapa del procedimiento ya que una vez que se realice la revisión señalada, la SECOPÍ podrá, en caso de que se haya declarado el inicio de la investigación administrativa, sin imponer cuota compensatoria provisional:

- Continuar con la investigación cuando no hubieren variado los elementos que motivaron tal resolución.
- Determinar cuota compensatoria provisional.
- Dar por concluida la investigación cuando se considere que no existe práctica desleal de comercio internacional.

En caso de que se presente alguno de estos supuestos, se ordenará que se modifiquen o cancelen las garantías que se hubieran otorgado, y en su caso, que se devuelvan las cantidades enteradas por conceptos de cuota compensatoria, o que se proceda al cobro de las cantidades faltantes si la nueva cuota resulta superior a la designada previamente.

La devolución o el pago de estas cantidades deberá efectuarse dentro de los diez días hábiles contados a partir de la fecha de difusión de la revisión aludida.

En el supuesto de que la investigación continúe, ésta concluirá cuando la SECOPÍ envíe un anteproyecto de resolución a la Comisión de Aranceles y Control de Comercio Exterior, para que exprese su opinión sobre la misma y la regrese a la Secretaría. Esta dependencia elaborará la resolución definitiva que contendrá los mismos elementos que aquella en que se determinó la cuota compensatoria provisional (ya enunciados), así como las modalidades respecto a la duración de la misma y el ampli-

sis de los aspectos considerados para determinar la existencia de daño o amenaza de daño a la producción nacional, o al retraso en el establecimiento o desarrollo de una industria. Esta resolución deberá revisarse anualmente o en cualquier tiempo, en caso de ser necesario. El monto de la cuota que se establezca con carácter definitivo, no podrá ser superior al margen de dumping o monto de la subvención que aparezca acreditado como resultado de la investigación.

Cabe comentar por otra parte, que durante el período que dure la investigación sobre estas prácticas, las partes que han ya acreditado su interés jurídico podrán ofrecer toda clase de pruebas, excepto la confesional.

Al concluir el análisis, tanto de la Ley de Comercio Exterior como de su Reglamento, puede decirse que consignan las bases jurídicas fundamentales en materia de comercio exterior, ya que persiguen por una parte regular y promover el intercambio comercial a nivel internacional, la estabilidad de la producción nacional y fundamentalmente pretenden definir concretamente los fundamentos derivados de esta actividad conocida como prácticas desleales de comercio internacional, protegiendo adecuadamente a la planta productiva nacional.

#### 5.- Otras disposiciones legales aplicables

Dentro del ámbito del comercio exterior existen otras disposiciones legales relevantes además de las ya comentadas. Es evidente que el marco jurídico de esta actividad es muy amplio y complejo, ya que además de lo que aquí se ha analizado, existen una multitud de decretos y acuerdos administrativos que hacen a esta disciplina muy vasta y dinámica. Sin embargo, precisamente los comentados, los más relevantes en esta disciplina.

De manera que se comentan ahora otras disposiciones legales aplicables en esta materia.

## LEY FEDERAL SOBRE METROLOGIA Y NORMALIZACION

De estas disposiciones destaca la Ley Federal sobre Metrología y Normalización recientemente dada a conocer y que incide directamente sobre el marco jurídico del comercio internacional. Esta ley se publicó como un requerimiento urgente de actualización jurídica en la materia ya que vino a substituir a la Ley General de Normas y de Pesas y Medidas que estaba vigente desde el año de 1961, la que por su estructura se había convertido en obsoleta.

Una de las razones básicas de este nuevo ordenamiento es adecuar la legislación nacional de la materia a las reglas del comercio mundial, principalmente ahora que México se ha incorporado al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio y suscritor de diversos códigos de conducta internacional que norman la existencia de tal Acuerdo (se analizan posteriormente en este trabajo).

Además, con el mencionado ingreso de México al GATT, se amplía su perspectiva comercial, por lo cual es necesario que los productos nacionales que concurren a los mercados internacionales cumplan determinadas especificaciones técnicas y que además sean competitivos en términos de precio y calidad. Esto es el objetivo de fondo de la nueva ley y el espíritu que puede apreciarse a través de su articulado.

La presente ley tiene los siguientes objetivos generales:

### En materia de metrología:

- . Establecer el Sistema General de Unidades de Medida.
- . Precisar los conceptos fundamentales sobre metrología.
- . Establecer los requisitos para la fabricación, importación, reparación, venta, verificación y uso de los instrumentos para medir y los patrones de medida.
- . Establecer la obligatoriedad de la medición en transacciones comerciales y de indicar el contenido neto de los productos envasados.

- . Instituir el Sistema Nacional de Calibración.
- . Crear el Centro Nacional de Metrología, como orga-  
nismo de alto nivel técnico de la materia.

En materia de Normalización:

- . Fomentar la elaboración y observancia de normas ofi-  
ciales mexicanas, a fin de incrementar la calidad  
de los productos y servicios nacionales.
- . Instituir la Comisión Nacional de Normalización pa-  
ra que participe en las actividades que sobre norma-  
lización correspondía realizar a las distintas depen-  
dencias de la administración pública federal.
- . Estimular la concurrencia de los sectores público,  
privado, científico y de consumidores en la elabo-  
ración y observancia de las normas oficiales mexi-  
canas.
- . Determinar las normas de carácter obligatorio y la  
forma en que se acreditará el cumplimiento de las  
mismas.
- . Establecer el Sistema Nacional de Acreditamiento  
de Laboratorios de Prueba.
- . Contribuir al fortalecimiento y modernización de  
la infraestructura tecnológica, material y finan-  
ciera del proceso de normalización.

Un aspecto trascendente que incluye la Ley de Metrología  
y Normalización es precisamente el referido a las normas oficia-  
les mexicanas que se convierten ahora en obligatorias.

Estas normas deben fijar las especificaciones que deban  
reunir los productos elaborados que determina la SECOFI para que  
satisfagan las necesidades y usos a que están destinados. Tie-  
nen que establecer también las especificaciones o característi-  
cas que deban reunir los servicios que determina la propia depen-  
dencia.

Otros de los objetivos de las normas son establecer los

procedimientos para determinar la eficiencia del funcionamiento de sistemas, máquinas, aparatos, instrumentos y demás dispositivos empleados en operaciones industriales, comerciales o de servicios así como definir las condiciones de salud, seguridad e higiene que deban observarse en los centros de trabajo.

Por ser este aspecto juntamente el más importante que se deriva de la ley, enseguida se expone un cuadro esquemático de las normas oficiales a fin de hacerlo más comprensible:

- a) Contenido:
- La determinación de la norma y su clave.
  - La identificación del producto o servicio, o en su caso, del objeto de la norma.
  - Las especificaciones que correspondan al producto, las características del servicio o en su caso, los procedimientos o particularidades que se establezcan en la norma en razón de su finalidad.
  - Los métodos de prueba aplicables en relación con la norma.
  - Los datos y demás información que deban contener los productos.
  - La bibliografía que corresponda a la norma.
- b) Forma de elaboración:
- En versión de anteproyecto por los sectores interesados: fabricantes, prestadores de servicios, comerciantes o consumidores del producto o servicio de que se trate.
  - En versión de proyecto por los comités Consultivos Nacionales de Normalización.
  - En versión oficial, como norma oficial mexicana por la SECOFI, una vez que se hubiese mediado anteproyecto o proyecto.
- c) Forma de difusión:
- Las normas de carácter obligatorio se publicarán íntegramente en el Diario Oficial de la Federación.
  - Los títulos de las demás se publicarán también en el Diario Oficial y su versión completa en la gaceta de industria, comercio y servicios.
- d) Forma de cumplimiento:
1. Cumplimiento obligatorio cuando se trate de:
- Instrumentos para medir, patrones de medida y sus métodos de medición y calibración.
  - Términos, expresiones, abreviaturas, símbolos, diagramas o dibujos que deberán emplearse en el lenguaje oficial, industrial o comercial.

- d) Forma de Cumplimiento:  
(continúa)
- Telas de prendas de vestir y de calzado
  - Productos y servicios en que se requiera el cumplimiento obligatorio de normas oficiales de conformidad con otras disposiciones legales
  - Productos utilizados como materia prima o partes para la fabricación o ensamble de productos finales sujetos al cumplimiento de norma obligatoria
  - Procesos, productos y servicios de los que dependa la seguridad o la salud de las personas
  - Equipos para el uso y manejo de gases
  - Materiales, dispositivos, maquinaria y aparatos destinados a la generación, conducción, transformación, abastecimiento y utilización de energía eléctrica
  - Productos y procesos que por su contenido, uso y operación puedan causar contaminación.

II. Podrán ser declarados de cumplimiento obligatorio:

- Productos alimenticios y bebidas de cualquier naturaleza que directa o indirectamente sean de consumo humano, así como en vasos, empaques o envolturas.
- Productos y servicios de exportación
- Procesos, productos y servicios que utilicen energéticos o recursos naturales respecto de los que deba evitarse el desperdicio
- Otros procesos, productos y servicios cuando lo soliciten fabricantes, prestadores de servicios, comerciantes o consumidores.

Cabe aclarar que cuando determinado producto o servicio de ba cumplir obligatoriamente determinada norma oficial mexicana, sus similares a importarse también deberán cumplir las especificaciones establecidas en dicha norma.

Igualmente, las normas oficiales mexicanas que no sean de cumplimiento obligatorio ni declaradas obligatorias, constituirán referencia técnica para determinar la calidad de los productos y servicios de que se trate. Los fabricantes y los prestadores de servicios que cumplan estas normas, podrán denotar tal circunstancia mediante el sello oficial de garantía.

Es de mencionarse que si los productos o servicios respecto de los cuales se haya autorizado el sello oficial de garantía no cumplieran las especificaciones respectivas, podrá comercializarse sin ostentar dicha contrasena, pero si están sujetos a normas oficiales de cumplimiento obligatorio y no reúnen las especificaciones relativas, se prohibirá de inmediato su comercialización.

#### LEY ADUANERA

Otro ordenamiento digno de comentarse es la Ley Aduanera que trataremos brevemente en algunas de sus disposiciones más relevantes y en relación con el marco jurídico del comercio exterior.

La Ley Aduanera, vigente desde el 1° de julio de 1982 regula la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, así como el despacho aduanero y los hechos o actos que dan origen de éste o de dicha entrada o salida de mercancías.

Están obligados al cumplimiento de esta ley quienes ingresen mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo, ya sean sus propietarios o poseedores, destinatarios, representantes, apoderados, agentes aduanales o cualquier persona que tenga intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje y manejo.

En esta ley se establecen en su artículo 35 los impuestos que causan las operaciones de comercio exterior sin tomar en cuenta su origen o destino.

Para la importación de mercancías se aplican los siguientes impuestos:

- El Impuesto General que se causa de acuerdo a lo establecido en la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación (TIGI), en base a una tasa ad-valorem sobre el valor normal de las mercancías.

oñas a importar.

- . Cuotas compensatorias a la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, como ya se estudió anteriormente.

Para la exportación de mercancías se aplican los siguientes impuestos:

- . General, conforme a la tarifa de la ley respectiva
- . Adicionales:
  - 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados
  - 10% sobre el impuesto general en exportación por vía postal.

Cabe mencionar también que el artículo 36 de la Ley Aduanera dispone que están obligadas al pago de los impuestos al comercio exterior las personas físicas y las morales que ingresen mercancías al territorio nacional o las extraigan del mismo.

En relación con esto, debe comentarse que el sistema tributario mexicano aplica el impuesto al valor agregado (IVA), el cual lo causan las personas físicas y las morales que en territorio nacional realicen las actividades siguientes:

- . Enajenen bienes
  - . Presten servicios independientes
  - . Otorguen el uso o goce temporal de bienes
  - . Importen bienes o servicios
- Sobre éste último punto, que es el que nos interesa, quedan exentas de este impuesto:
- . Las importaciones que no lleguen a consumarse, sean temporales, tengan el carácter de retorno de bienes exportados temporalmente, o sean objeto de tránsito o transbordo.
  - . Las importaciones de equipajes y menajes de casa

- . Las importaciones de bienes cuya enajenación en el país y la de servicios por cuya prestación en territorio nacional no den lugar al pago del IVA o se les aplique la tasa del 0%.
- . Las importaciones de bienes consumidos por residentes en el extranjero a la federación, entidades federativas, municipios o a cualquier otra persona que mediante reglas de carácter general autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Otra disposición de la ley comentada prevé lo que es el valor normal de las mercancías a importar. Por valor normal se entiende el que corresponde a las mercancías en la fecha de su llegada al territorio nacional, como consecuencia de una venta efectuada en condiciones de libre competencia entre un comprador y un vendedor independientes uno del otro. Además, se indica que la base gravable del impuesto general de importación es el valor normal de las mercancías a importar.

Por lo que hace al régimen de comercio exterior prevalente en las zonas libres y franjas fronterizas del país, la Ley Aduanera establece que tal régimen se regula de manera distinta al resto del país ya que las mercancías extranjeras que se importen a las zonas libres están exentas del pago de los impuestos a la importación, así como liberadas de permisos previos, con excepción de bebidas alcohólicas, el tabaco labrado en cigarrillos o puros y los caballos de carreras que sí causan impuestos, además de que deben cumplir con el requisito de permiso previo que establezca la autoridad administrativa.

Asimismo, las mercancías que importen los habitantes de poblaciones fronterizas para su consumo, de la clase, valor y cantidad que señale la autoridad, se encuentran exentas del pago de los impuestos al comercio exterior. Igual tratamiento pueden recibir los centros comerciales, las cooperativas y el comercio organizado establecido en las franjas fronterizas, siempre que a juicio de la autoridad así lo exijan las necesida

des de los residentes de dichas poblaciones y la dificultad para que productos nacionales concurren a ellos, y según lo disponen decretos emitidos para regular tales situaciones.

En lo que se refiere a los precios oficiales de importación, otro artículo de este ordenamiento indica que la SECOFI previa opinión de la Secretaría de Hacienda podrá fijar y modificar tales precios cuando se trate de importaciones que puedan ocasionar perjuicios a la industria o a la economía nacional y constituirán, en su caso, la base mínima para la aplicación del impuesto general de importación.

LEYES DE LOS IMPUESTOS GENERALES DE IMPORTACION  
Y EXPORTACION

Estos son otros de los ordenamientos que inciden directamente sobre esta actividad. Las leyes contienen las tarifas - tanto de importación como de exportación, consignando las fracciones arancelarias (productos), así como el arancel que deben pagar al entrar o salir del país.

La estructura de la nueva Tarifa del Impuesto General de Importación (TIGI), esquemática de acuerdo al Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, es la siguiente:

- Total de fracciones arancelarias vigentes: 11,350
- Total de fracciones arancelarias sujetas al requisito de permiso previo de importación: 340
- Total de fracciones gravadas: 9,781
- Media arancelaria de protección aritmética (%): 10.4
- Anteriormente había varios niveles arancelarios para las mercancías, pero a partir del 15 de diciembre de 1997 solamente quedan cuatro: 5, 10, 15 y 20%, lo que será explicado más adelante.

La estructura de la nueva Tarifa del Impuesto General de Exportación, esquematizada de acuerdo al Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías es la siguiente:

. Total de fracciones arancelarias vigentes:	5,049
. Total de fracciones arancelarias sujetas a requisito de permiso previo:	321
. Total de fracciones arancelarias gravadas:	70
. Media arancelaria aritmética (%):	0,35

Por último, es válido apuntar que de conformidad a lo establecido en el artículo 3º, regla octava complementaria de la -- Ley del Impuesto General de Importación, se da un tratamiento arancelario especial a las mercancías que se importan en una o más remesas o por una o varias aduanas, por empresas que cuenten con registro en programas de fomento, así como cuando los productos a importar se clasifican en fracciones arancelarias específicamente señaladas y correspondan a partes y piezas sueltas de artículos que se fabrican o se vayan a ensamblar en México.

También se aplica este régimen a los artículos desensamblados o que no hayan sido ensamblados que correspondan a artículos completos o terminados o considerados como tales.

De igual manera, en este ordenamiento se consigna que para fijar o modificar los precios oficiales de las mercancías de importación, se tomará como base su precio al mayor en el mercado del principal país exportador hacia México, procurando que dicho precio base no sea inferior al que pudieran tener las mismas mercancías en un mercado libre, accesible a cualquier comprador independiente de los vendedores.

Recientemente fueron dados a conocer estas nuevas tarifas de importación y exportación mexicanas que incorporan al sistema clasificatorio o nomenclatura, el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SADCM).

Cabe recordar que nuestras tarifas, desde 1964 clasifican las mercancías, objeto de comercio exterior, con base en -

el sistema NAB, es decir en la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas.

El SADCN es una nomenclatura de mercancías creada para - - atender las necesidades de los aranceles de aduanas, de las estadísticas internacionales y de los sistemas de codificación de los transportes. Esto es, se trata de un código de mercancías que unifica en un solo sistema, las complejas relaciones comerciales que se registran en las aduanas con fines arancelarios (impuestos al comercio exterior), estadísticas (conocer exactamente el registro de importaciones y exportaciones de un país) y de transportes (identificar en una sola lectura el tipo de transporte en que se envía la mercancía que grava la tarifa).

Esto es el panorama de las leyes y reglamentos más importantes que constituyen el régimen jurídico del comercio exterior en México.

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*  
\*\*\*  
.

### **CAPITULO III**

#### **MECANISMOS JURIDICOS GUBERNAMENTALES**

#### **EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR**

## CAPITULO III

### MECANISMOS JURIDICOS GUBERNAMENTALES EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR

#### 1.- Introducción

Cuando un país pretende utilizar a la actividad exportadora como soporte de su desarrollo económico y cambiar su esquema de intercambio comercial internacional tradicional, tiene que crear los mecanismos necesarios para lograrlo.

Desde que el gobierno federal encontró en la opción del comercio exterior una vía de desarrollo, se abocó a crear el marco jurídico e institucional, que incluye un número importante de medidas legislativas, como ya se ha visto aquí, así como una serie de decretos y acuerdos administrativos que conforman una amplia y compleja estructura jurídica en la que se sustentan los instrumentos de política económica y la actividad de las autoridades responsables de fomentar el comercio exterior.

Es evidente que los mecanismos de que se hablará en este capítulo también forman parte del extenso régimen jurídico nacional en materia de comercio exterior.

Cabe aclarar que el capítulo anterior se refirió al marco jurídico estrictamente considerado (Leyes y reglamentos), en esta parte se habla de planes y programas que encuentran su fuente jurídica en el decreto, lo que en conjunto constituye la política económica general con los objetivos que se explicaron anteriormente.

El origen de todo esto lo encontramos en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política que establecen que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y se realice en el marco del régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del

ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la propia Constitución.

También se dispone que el Estado planeará, conducirá, coadyuvará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demanden el interés general en el marco de libertades que se otorgan, -- concurrendo al desarrollo económico nacional los sectores públicos, privado y social.

Y en la parte más relevante de los artículos citados se -- menciona que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima unidad, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Asimismo se indica que habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Vale la pena citar textualmente el artículo 25 de la Constitución:

Artículo 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coadyuvará y orientará la actividad económica nacional y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demanden el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional coadyuvarán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, reservándose siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en

su caso se establezcan.

Además podrá participar por sí, o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándose a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, evitando su concentración y el medio ambiente.

La ley establecerá las modalidades que faciliten la organización y la expresión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realice los particulares y promoverá las condiciones para que el desarrollo del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en las formas que establece la Constitución.

En adición a esto, se expidió una nueva Ley de Planeación, cuyas disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

- . Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración pública federal.
- . Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- . Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable.
- . Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas en la elaboración del plan y programas a que se refiere esta ley.
- . Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

La fuente constitucional se encuentra en el artículo 26 -- que establece:

Artículo 26.- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que implique cohesión, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación se será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Además, determinará los órganos -- responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal acordará mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e incluso y consultará con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la -- Unión tendrá la intervención que señala la ley.

Con todos estos antecedentes llegamos a la elaboración en el inicio de la administración del Lic. de la Madrid, de un -- Plan Nacional de Desarrollo cuyas bases jurídicas están en la Constitución y en la Ley de Planeación, y que tendrá como objetivos:

- Precisar los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país.
- Contener provisiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines.
- Determinar los instrumentos y designar a los responsables de su ejecución.
- Establecer los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional.
- Regir el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Con esta base y por disposición expresa de los artículos 16, 22 y 23 de la Ley de Planeación aludida se le dió forma al Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior -- (PRONAFICE) y al Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (PROFIEIX) que se analizarán en este capítulo.

Cabe citar que el artículo 16 de la Ley de Planeación prevé que a las dependencias de la administración pública federal les corresponde intervenir respecto de las materias que les competen, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, así como elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados, entre otras actividades.

Esos programas sectoriales a que se hace mención en el caso que estamos estudiando, son el PRONAFICE y el PROFIEIX, y cuya elaboración estuvo a cargo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como todas las funciones que hemos venido analizando en materia de comercio exterior, ya que es la dependencia competente.

La SECOFI ejerce estas facultades a través de la Subsecretaría de Comercio Exterior, concretamente mediante las Direcciones Generales de Aranceles, de Asuntos Fronterizos, de Servicios al Comercio Exterior y de Negociaciones Económicas y Asuntos Internacionales, según lo dispone su Reglamento Interior.

Igualmente los artículos 22 y 23 de la mencionada Ley de Planeación establecen que el Plan Nacional de Desarrollo indicará los programas sectoriales que deben ser elaborados, los que observarán congruencia con el Plan y su vigencia no excederá -- del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de -

las actividades del sector administrativo de que se trate.

En este punto es recordable destacar cuál es la naturaleza jurídica del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas que de él se derivan (PRONAFICE y PROFICE).

"En principio debe decirse que tal naturaleza es compleja y ambivalente, ya que numerosas partes de dichos planes y programas no tienen significado jurídico, sino que son análisis de situaciones y hechos económicos-sociales; además de que algunos de sus conceptos carecen de la precisión jurídica indispensable.

Sin embargo, estos conceptos como principios o fórmulas -- son frecuentemente utilizados en el derecho administrativo y -- responden a una valoración social y económica más que jurídica.

Por lo tanto, las disposiciones insertas en tales programas son de carácter imperativo para la administración, sus órga nos y dependencias, pero voluntarias para los particulares que a través de convenios o contratos de concertación deciden acogerse a los beneficios y obligaciones plasmados en ellas. Es decir, estos cuerpos normativos no son de aplicación mandatoria como las disposiciones expedidas por el Congreso de la Unión, -- sino son potestativos.

En resumen, las normas jurídicas del Plan Nacional de Desarrollo y programas sectoriales son de tres clases:

- . Normas que obligan a la administración pública.
- . Normas que confieren un fundamento jurídico a la acción voluntaria de los particulares, para recibir -- después ventajas que ahí se consignan.
- . Normas que marcan un cierto ruego de acción al Estado y por tanto, comprometen dentro de ciertos límites la responsabilidad de la administración." (13)

(13) Wither Jorge, Derecho Económico, Editorial Harla, México 1985, págs. 65-66

### 3.- Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior

#### (PRONAFICE)

Este amplio Programa dado a conocer el 13 de agosto de 1984 se encuentra integrado por un diagnóstico de la economía nacional haciendo un análisis de la planta industrial tratando de vincularla estrechamente con el comercio exterior. A continuación se hacen algunas consideraciones del mismo, poniendo especial énfasis en los capítulos relativos al comercio exterior.

Se indica en este documento que "el desarrollo del país enfrenta dos retos principales: propiciar mejores niveles de vida para una población en rápido crecimiento mediante la generación creciente de empleos y satisfactoros básicos y superar la elevada vulnerabilidad de nuestra economía frente al inestable contexto internacional.

La industria y el comercio exterior constituyen piezas clave, tanto para responder a estos desafíos, como para promover el cambio estructural de la economía nacional.

El propósito fundamental de este Programa es implantar la estrategia de cambio estructural coordinando las acciones de las entidades de gobierno (federal, estatal y municipal) con las de los sectores productivos (público, privado y social) para lograr hacer de México una potencia industrial intermedia hacia finales del presente siglo.

La industrialización ha sido el motor del crecimiento económico de México en las últimas cuatro décadas. Se ha logrado conformar una base industrial amplia y diversificada, apoyada por una infraestructura moderna y extensa, un contingente humano crecientemente preparado y capacitado y por la abundancia de recursos materiales que la industria requiere para su desempeño. La producción nacional de una importante gama de bienes de consumo e insumos de amplia difusión ha alcanzado un alto grado de desarrollo.

El proceso de industrialización en México ha conformado - así un sector manufacturero dinámico, amplio y diversificado - pero también con reducida integración, eficiencia y competitividad, debido a problemas tanto de concepción estratégica y de políticas, como estructurales:

- La estrategia de industrialización ha tenido como principal sustento y pivote la sustitución de importaciones.
- La sustitución de importaciones se ha basado principalmente en una política de protección, que se ha caracterizado por ser excesiva, permanente y carente de un patrón de selectividad en función de ventajas comparativas dinámicas, con efectos nocivos sobre las señales de precios relativos y la asignación de recursos.
- La política macroeconómica en la última década ha propiciado fuertes desequilibrios que han repercutido sobre el comportamiento de la actividad económica y el sector industrial en particular. Destaca el proceso de crecimiento de la demanda agregada entre 1977 y 1981 a un ritmo superior al del propio producto -como consecuencia principalmente de un elevado déficit público que -- llegó a significar un 17.6% del PIB en 1982- acompañado de la sobrevaluación creciente de nuestra moneda, factores ambos que coadyuvaron a incrementar considerablemente el desequilibrio externo.
- Esta estrategia y política de crecimiento, junto con -- los problemas estructurales de un país en desarrollo, han determinado que la actividad industrial en México continúe siendo, a pesar de los esfuerzos realizados, altamente intensiva y dependiente de importaciones y -- con baja calidad exportadora. En consecuencia, el mayor y permanente obstáculo o restricción al crecimiento económico en las últimas cuatro décadas ha sido el desequilibrio externo, producto del déficit en la balanza comercial manufacturera: solamente durante el período

1977-1981 data ascendió a 46 mil millones de dólares, - constituyendo así el síntoma más evidente del desequilibrio macroeconómico.

- A pesar del desequilibrio externo, la economía nacional ha crecido en las últimas décadas gracias a que ha contado con diversas fuentes de financiamiento del déficit externo. En los años cincuenta y sesenta, las fuentes de financiamiento principales fueron las exportaciones agropecuarias y el turismo, mientras que en los sesenta lo fueron la deuda externa y la exportación de hidrocarburos, ya que las exportaciones manufactureras sólo alcanzaron a financiar en 1980 una cuarta parte de las importaciones de manufacturas. Esto permitió postergar la implantación de políticas de ajuste macroeconómico y cambio estructural, para corregir dicho desequilibrio.

Ante las limitaciones y agotamiento de las mencionadas - fuentes de financiamiento al déficit externo, la opción para - crecer es financiar las importaciones principalmente con recursos provenientes de la propia industria nacional. Se requiere para esto una industrialización más eficiente y competitiva que permita que las exportaciones manufactureras financien una proporción creciente de las importaciones del sector. Así, para 1988 éstas deberán ser cubiertas en más de un 50% -en comparación con el 25% de 1980- con recursos generados por las exportaciones manufactureras, y en 1993 este porcentaje deberá ser superior al 70%.

Asimismo, las demás actividades económicas deberán elevar su aporte a la generación de divisas."(14)

En síntesis, el desafío fundamental para recuperar con bases sólidas y diferentes nuestra capacidad de crecimiento es - generar y ahorrar nuestras propias divisas mediante un proceso

(14) PROMAFICE, Diario Oficial de la Federación, México, 1984.

de industrialización que reduzca progresivamente la exigencia - de moneda extranjera para desarrollar la planta productiva que fomente exportaciones y que sustituya selectivamente importaciones. Esto es lo que permitirá, finalmente un crecimiento auto-sostenido.

En otra parte del documento se apunta que "en nuestro país los problemas estructurales, resultantes del patrón histórico de crecimiento y de la concepción adoptada sobre estrategia y política sectoriales, son los siguientes:

- . Una desequilibrada inserción de la industria en el mercado externo y una insatisfactoria adecuación a las necesidades y prioridades del desarrollo nacional de la producción de bienes y servicios básicos, de insumos y de bienes de capital.
- . Un escaso desarrollo tecnológico propio y un rezago respecto de los países industrializados debido a la reducida vinculación entre la investigación tecnológica y la planta productiva. Los recursos destinados a la investigación, desarrollo y adaptación de tecnologías han sido escasos y los resultados no han logrado transitar fluidamente de los centros de investigación a las empresas.
- . Una producción de ciertos bienes manufacturados - cuyas condiciones de productividad, precio y calidad no son óptimas. En algunos casos, nuestra organización industrial no ha logrado aprovechar plenamente las economías de escala que la dimensión del mercado permite, operando con niveles excesivos de fragmentación. De igual modo, la integración entre la gran empresa y la pequeña y mediana industria aún es insuficiente y, por otro lado, en algunas ramas industriales existen estructuras monopólicas injustificadas y prácticas restrictivas de mercado.

- Una ubicación regional de la industria particularmente concentrada en los grandes centros de consumo, lo que provoca aglomeración excesiva y utilización irracional y costosa de la infraestructura. El desarrollo de infraestructura industrial debe incrementarse en función de las necesidades cada vez mayores del proceso de industrialización y del desarrollo regional.
- Una ineficiente coordinación entre los agentes productivos. Esto ha conducido a una participación no planeada del Estado en ciertas ramas industriales, a la insuficiente atención por parte de la inversión pública y privada a ciertos sectores industriales estratégicos para el desarrollo nacional, al desaprovechamiento de las potencialidades de cada agente y a una ineficiente integración de la pequeña y mediana industria a la estructura productiva.
- Todo ello ha repercutido en una generación de empleos y satisfactores básicos insuficiente. Cada año se incorporan a la fuerza de trabajo 900,000 personas y ya con casi dos millones de mexicanos cuyas necesidades deben ser satisfechas.

La identificación de los problemas estructurales que afectan al aparato productivo constituye la base para elaborar una estrategia de cambio estructural que conduzca al logro del propósito fundamental de este Programa. Esta estrategia contempla seis orientaciones congruentes entre sí:

- Un nuevo patrón de industrialización y de especialización del comercio exterior que permita superar la restricción y vulnerabilidad externas y alcanzar un crecimiento autosostenido.
- Un nuevo patrón tecnológico que permita incorporar a la planta industrial el potencial de nuevas tecnologías, para satisfacer masivamente carencias sociales acumuladas.

- Una racionalización de la organización industrial que haga uso óptimo de los recursos y capacidades de la planta instalada, a fin de aprovechar las economías de escala e incrementar el grado de integración entre empresas de distintos tamaños.
- Una estrategia de localización industrial que impulse un desarrollo regional más armónico y equilibrado y utilice más eficientemente y racionalmente los recursos naturales.
- Una estrategia de participación de los sectores público, social y privado en la industria acorde con sus características y aptitudes bajo un esquema de complementariedad, confianza mutua y conjunción de acciones en áreas de concretar los objetivos comunes.
- Una dimensión social que se manifieste en la generación continua de empleos mejor remunerados y la creciente satisfacción de las necesidades básicas de la población, para lograr una distribución más igualitaria del ingreso."(15)

Una vez efectuada esta revisión panorámica del Programa se hacen ahora algunas consideraciones específicas que el mismo -- trata en materia de comercio exterior.

Se dice que en el marco del Plan Nacional de Desarrollo se ha señalado que el objetivo central del comercio exterior del país será equilibrar, ampliar y diversificar las relaciones comerciales sobre la base del fomento permanente a las exportaciones de productos no petroleros y de la sustitución selectiva y eficiente de importaciones de bienes intermedios y de capital.

En el corto plazo se ha proseguido con un esquema de asignación flexible y selectiva de importaciones, eliminándose el requisito de permiso previo para los bienes intermedios y de eq

(15) Ibidem

pitil que no se produzcan en el país y que sean indispensables a la planta productiva.

En forma simultánea, se ha ajustado la estructura de la Tgrifa del Impuesto General de Importación, a efecto de darle mayor uniformidad y aminorar la desigualdad y la dispersión arancelaria.

Los precios oficiales de importación han sido revisados y actualizados permanentemente tomando en cuenta las estadísticas declaradas y las cotizaciones internacionales vigentes a fin de proteger a la industria nacional de la competencia desleal, sobre todo cuando se elimina el requisito de permiso previo. Del mismo modo, se puntualiza en el Programa la creación de la Comisión Intersecretaral de Comercio Exterior del Sector Público a fin de que la misma establezca los lineamientos de política para las adquisiciones de dicho sector en el exterior, siendo la encargada de supervisar el cumplimiento del presupuesto de divisas del mismo, homologar compras, facilitar la sustitución de importaciones y proporcionar los elementos necesarios para utilizar el poder de compra del sector público en las negociaciones internacionales.

Por otra parte, en términos generales, las medidas fundamentales de apoyo a la exportación se petrolera han sido un tipo de cambio realista, financiamiento competitivo internacionalmente y un régimen de liberalización de las importaciones temporales para exportar; al mismo tiempo se han simplificado y descentralizado los trámites de comercio exterior para liberalizar y equilibrar las exportaciones.

Se han impulsado mecanismos de comercialización privados y públicos a fin de propiciar mayores facilidades para la exportación de productos nacionales de manera eficiente y racional. -- Las empresas comercializadoras han estado recibiendo apoyo financiero de BANCOEXT y de la banca para financiar sus importaciones y para que puedan dar crédito a sus compradores.

Más adelante se indicó que ante las nuevas condiciones del

mercado internacional y sobre todo, mientras el nivel de generación de divisas no sea permanente y estable, es necesario -- que México negocie con otros países y regiones la apertura de mercados para sus productos de exportación y adopte medidas -- que permitan la complementación productiva con dichas áreas.

Para contrarrestar el efecto del neoproteccionismo en las naciones industrializadas sobre las exportaciones no petroleras mexicanas, se deben utilizar las negociaciones y los acuerdos comerciales internacionales para buscar aperturas, penetración y permanencia de las ventas externas, sobre todo de manufacturas, en mercados tradicionales y nuevos y así facilitar - la expansión sostenida de las mismas.

Las negociaciones comerciales internacionales se conciben bajo un enfoque económico integral que relacione al comercio - exterior con la transferencia de tecnología, la inversión extranjera directa o indirecta, el turismo, la subcontratación - internacional y el transporte.

En síntesis, el PRONAFICE persigue en materia de comercio exterior, los siguientes objetivos generales:

- . Racionalización de la protección, para lo cual ha utilizado los siguientes instrumentos jurídicos:
  - Decretos por los que se modifican las tasas arancelarias de importación.
  - Acuerdos por los que se fija o elimina precio - oficial a las mercancías de importación.
  - Acuerdos por los que se otorga subsidio a la importación de mercancías.
  - Acuerdos por los que se libera del requisito de permiso previo la importación.
  - Acuerdos por los que se sujeta a permiso previo la importación de maquinaria, equipo industrial y de transporte, usado o reconstruido.
  - Acuerdos que regulan la distribución de los cupos de importación negociados en ALADI.

- Acuerdos que fijan cupos para la importación de ciertas mercancías.
- Fomento a las exportaciones, para lo cual ha utilizado - los siguientes instrumentos jurídicos:
  - Decreto que establece programas de importación temporal (PITEI).
  - Decreto que establece la devolución de impuestos de importación a exportadores (Draw Back).
  - Decreto que establece derechos de importación para exportadores (EIMEX).
  - Decreto para el fomento de la industria maquiladora.
  - Decreto que establece el procedimiento para la expedición de permisos de exportación.
  - Acuerdo que exime del requisito de permiso la importación temporal de mercancías.
  - Acuerdo que regula la exportación temporal de mercancías.
  - Carta de crédito doméstica.
- Negociaciones económicas internacionales, para lo cual ha utilizado los siguientes instrumentos jurídicos:
  - Entendimiento entre México y Estados Unidos en materia de subsidios e impuestos compensatorios.
  - Acuerdos comerciales bilaterales (Cuba, Costa Rica, etc.).
  - Acuerdos comerciales regionales (Tratado de Montevideo ALADI y Acuerdos comerciales celebrados en el marco del mismo tratado).
  - Acuerdos multilaterales no regionales (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio-GATT-Protocolo de Adhesión).
- Apoyo a las franjas fronterizas y zonas libres, para lo cual ha utilizado los siguientes instrumentos jurídicos:
  - Decretos que prorrogan el régimen de zona libre.

- Acuerdos que hacen extensivo el pago del arancel a ciertas mercancías que se importan a zonas libres.
- Decreto que establece estímulos para la industria de las franjas fronterizas y zonas libres del país, así como el municipio de Tapachula, Chiapas; entre otros.

Conviene abundar sobre este tema, principalmente sobre los cuatro objetivos básicos que se buscan.

Por lo que se refiere a la racionalización de la protección, debe decirse que consiste en la revisión continua de los parámetros previos de importación, precios oficiales y niveles arancelarios que se hace en función de los sectores industriales a fin de imponer una protección selectiva, temporal y funcional a los cambios que operan en los mercados internacionales.

En cuanto al fomento a las exportaciones, lo que se ha intentado es la captación de divisas vía exportaciones no petroleras a través de una política cambiaria realista que desahogue el control de divisas para los exportadores así como financiamientos y equilibración de arámbitos centralizados en el Banco Nacional de Comercio Exterior.

En las negociaciones económicas comerciales internacionales se ha puesto gran énfasis, principalmente en el marco del GATT y de AVALI, señalándose lineamientos específicos para los distintos tipos de mercados, con lo cual se postula una política realista y flexible para el comercio exterior mexicano.

El apoyo a las franjas fronterizas y zonas libres persigue integrar económicamente estas áreas al resto de la economía nacional y garantizar a los habitantes de ellas abasto oportuno y eficiente de productos nacionales a fin de graduar la corriente de importación que generalmente existe allí.

1.- Programa de Fomento Integral de las Exportaciones  
(PROFIEEX)

Como una acción administrativa específica y derivado del - PROFIEEX, en abril de 1985 se dió a conocer el Programa de Fomento Integral de las Exportaciones (PROFIEEX).

Este documento consigna metas concretas a través de la instrumentación de mecanismos novedosos como el Pitec o el Draw -- Back, por lo que resulta interesante destacar algunas de sus -- consideraciones.

En este programa se indica que las acciones que se han tomado para fomentar a las exportaciones se agrupan en los siguientes capitales:

- . Fomento a la producción.
- . Apoyos institucionales.
- . Promoción.
- . Apoyos financieros.
- . Formas no convencionales de comercio exterior.
- . Simplificación y desconcentración administrativa.
- . Negociaciones comerciales internacionales.
- . Infraestructura.

En cuanto al fomento a la producción, se establece que - - "se adoptarían medidas para aumentar la producción de los bienes que ya se están vendiendo en los mercados internacionales, de los que ya se producen y aún no se exportan y se estimulará la fabricación de nuevos productos que, al tiempo que sustituyan eficientemente importaciones, concurren desde sus inicios al exterior. Para ello, la banca de fomento y específicamente - FONEI y BASCOMEST otorgarán los apoyos necesarios para este - propósito. Se promoverán programas y proyectos de exportación en los que participarán los sectores privados y social, a través del sistema de promoción compartida. De esta manera, el - sector público funcionará como un instrumento de apoyo a la ex

unidad exportadora, quien, en última instancia realiza físicamente esta labor. Así el Gobierno Federal establecerá las condiciones propicias para exportar, en tanto que los sectores privado y social podrán tomar la iniciativa para el desarrollo de esos programas." (16).

En los apoyos institucionales se hace especial mención del Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), que como todos sabemos ya desapareció y al que se le responsabilizaba como promotor del comercio exterior determinando que aportaría la información y asesoría sobre financiamiento, mercados, precios, compradores, proveedores nacionales, oferta exportable, demanda interna, estímulos y apoyos a las exportaciones, adiestramiento y capacitación para incrementar la productividad, la calidad y el diseño del producto, la asesoría y diseño de empaque, embalaje y presentación del artículo, normas y requisitos técnicos, barreras al comercio en otros países, trámites de importación y exportación, fuentes y posibilidades de co-convertión, servicios que prestan instituciones nacionales e internacionales, directa e indirectamente, relacionadas con el giro de la empresa y demás información que requiera el exportador.

Hoy, como sabemos, el IMCE ya no existe y sus funciones fueron asumidas en una parte por la SECOVI y en otra por el - - - BANCOMEXT. En el programa también se dice que "dentro de su papel de banca de desarrollo, el BANCOMEXT y el Fondo para el Financiamiento de Exportaciones de Productos Manufacturados - - - (FOFEX), continuarán apoyando a las empresas de comercio exterior, otorgándoles financiamiento de preexportación y ventas en condiciones preferenciales y manteniéndoles el derecho a comisión financiera.

La banca múltiple también apoyará la instalación y operación de empresas de comercio exterior, canalizando recursos crediticios en condiciones de mercado, de acuerdo a los lineamientos -

establecidos en el programa sectorial respectivo.

Con el fin de ajustar las condiciones de competencia en materia de cargas fiscales de los productos de exportación, con los beneficios que otorgan en este campo otros países, se continuarán utilizando los instrumentos establecidos y se afinará la operación de algunos otros como el costo directo en productos de exportación para fines de gravámenes y la deducción para efectos del impuesto sobre la Renta, de los gastos en el extranjero que realizan las empresas para promoción, almacenaje, etc. de los productos de exportación. También se equilibrará la devolución del impuesto al valor agregado de los productos de exportación; este procedimiento se realizará a más tardar en 10 días hábiles, primero en el Distrito Federal y luego en el resto del país.

Se sigue diciendo en el PROFIEK que con el propósito de que el exportador directo esté en condiciones de competir internacionalmente utilizando insumos de producción nacional, se continuarán promoviendo programas e induciendo a la industria del país para que venda sus productos a precios internacionales.

Asimismo, el régimen de importación temporal de insumos para elaborar productos de exportación (PITEX), ha acreditado sus ventajas frente a la importación definitiva por las facilidades que otorga permitiendo la importación de mercancías libres de restricciones y exentas de los impuestos al comercio exterior.

El Ejecutivo Federal expedirá un decreto en el que se establecerá el derecho de los exportadores a obtener la devolución de los impuestos al comercio exterior (Draw Back), que hubieran pagado por las mercancías importadas que se incorporen a los productos de exportación.

En el campo de la inversión extranjera, la política del gobierno será activa y selectiva, de acuerdo con la estrategia de desarrollo del país, bajo una actitud de iniciativa para promover aquellas inversiones que sean convenientes a nuestras necesidades a corto, mediano y largo plazos.

Por lo que hace a la promoción, se consigna que los objetivos fundamentales serán mantener la presencia de productos mexicanos en el exterior, incrementar las ventas de los artículos - que se están exportando, abrir nuevos mercados y promover nuevas mercancías, así como propiciar la integración eficiente de las cadenas productivas, haciendo participar a los exportadores indirectos.

Con los apoyos financieros se debe fomentar al aparato productivo eficiente y permitir a las empresas mexicanas competir en los mercados internacionales en igualdad de circunstancias - con otras naciones.

BANCOMEXT - FOMEX continuarán promoviendo programas de crédito al comprador extranjero, así como financiamiento a los exportadores indirectos (carta de crédito doméstica) y su proseguirá estableciendo convenios financieros de intercambio compensado y de crédito recíproco a fin de impulsar la venta de productos mexicanos en los mercados internacionales.

Se continuará otorgando las garantías para cubrir riesgos - políticos derivados de las operaciones de exportación y el seguro de crédito para cubrir el riesgo comercial.

Igualmente se fortalecerán las relaciones financiero-comerciales con el exterior, que permitan diversificar los mercados y se contribuirá a la reestructuración de los pasivos de empresas mexicanas derivados de sus transacciones comerciales con el exterior.

Las formas no convencionales de comercio exterior se refieren al intercambio compensado y el trueque. El sistema de intercambio compensado implica realizar no sólo exportaciones, si no también importaciones, por lo que se definirán listas de productos para ambas cosas, de acuerdo con los lineamientos de la política comercial.

El sistema de trueque se utilizará en la exportación de artículos con inventarios considerables y de difícil colocación - en el mercado internacional,

En el capítulo relativo a simplificación y desconcentración administrativa, se determina que en materia aduanal se ha aumentado a un millón de pesos el valor de las mercancías de exportación que podrán despacharse mediante el sistema de boleta, conocido como despacho de exportación de garita, es decir, sin necesidad de formular pedimento de exportación ni de utilizar los servicios de agente aduanal. Se autorizará que las exportaciones recurrentes se despachen al amparo de una sola factura y un solo documento aduanal, que tendrá vigencia durante 15 días; -- también se autoriza para que la documentación aduanal de las exportaciones de productos que es conveniente transportar a granel, se ajuste posteriormente; la cantidad exacta se determinará en el momento de cargar el medio de transporte que los conducirá al extranjero, evitando la aplicación de sanciones por sobrecargas o faltantes.

Por otro lado, la SECOFI ha desarrollado acciones encaminadas a la simplificación y desconcentración de trámites a la exportación. En la actualidad, sólo tienen control menos del 10% de las fracciones arancelarias de la Tarifa del Impuesto General de Exportación, además de que se revisará la lista de productos sujetos a permiso con el fin de que quede reducida al mínimo indispensable.

Se tomarán medidas para hacer más operativa la prestación del servicio de expedición de certificados de origen y se difundirá entre los industriales y exportadores mexicanos, a través de cámaras o asociaciones, los requisitos que deben cumplirse en la calificación de origen para aprovechar al máximo los beneficios que este sistema ofrece.

Se desconcentrarán facultades en el mayor número de delegaciones federales de SECOFI para atender trámites de los exportadores en sus lugares de residencia.

En el punto referido a negociaciones comerciales internacionales, se dispone que México buscará participar en convenios internacionales tendientes a la estabilización de los precios -

de los productos textiles y básicos de interés para el país así como promover la definición e instrumentación de un nuevo sistema multilateral de comercio.

También se pretende continuar con el aprovechamiento del -- Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), llevando a cabo acciones para ampliarlo y mejorarlo.

Con América Latina se fortalecerán los vínculos económicos y comerciales, así como las acciones de cooperación económica -- que conduzcan en la forma más acelerada posible a la integración regional, a cuyo fin se intensificarán las negociaciones comerciales con los países de la ALADI, los países centroamericanos y del Caribe y se impulsará la negociación de acuerdos de complementación económica, de promoción comercial, de abastecimiento y otros de interés para los países de la región.

PROFIMEX habla de la infraestructura, la cual es necesario -- ampliar para que México sea un país exportador, además de dar -- solución a los problemas que inciden en el costo y oportunidad de las exportaciones.

Es prioritario emprender acciones en las tres principales -- vías generalmente usadas para el transporte de mercancías hacia el exterior: carreteras, ferrocarriles y tráfico marítimo. La importación de la vía aérea no se desecha aunque se la reconocen limitaciones por cuanto a su manejo regular de productos de baja densidad económica. También deberá fortalecerse el sistema de puertos comerciales e industriales."(17)

Bajo estas circunstancias resulta oportuno concluir el análisis de este Programa con un cuadro esquemático de sus objetivos, lo que lo hace aún más comprensible:

...

(17) *Ibidem*

**P R O P I E X**

- . Fomento a la producción
  - . Apoyos Institucionales
  - . Promoción
  - . Apoyos Financieros al Comercio Exterior
  - . Formas no convencionales de comercio
  - . Simplificación y desconcentración administrativa
  - . Negociaciones comerciales internacionales
  - . Infraestructura
- Programas de rama
  - Empresas de comercio exterior
  - Tratamiento Fiscal a la exportación
  - Precios internacionales para insumos de exportación
  - Importación temporal
  - Evolución de impuestos
  - Sistema de información al comercio exterior
  - Estímulos a la investigación y venta de Tecnología
  - Inversión Extranjera
  - BANCOEXT
  - BANCOEXT-FOHEX
  - Intercambio compensado
  - Trueque
  - De carácter aduanero
  - Simplificación de trámites
  - Certificados de origen
  - Desconcentración
  - Multilaterales
  - Regionales
  - Transporte carretero, aéreo, ferroviario y marítimo

Cabe aclarar que en el siguiente punto se desglosarán algunas de las más importantes mecanismos de comercio exterior previstos originalmente en el PROPIEX y que también conforman el marco jurídico nacional en esta materia.

ESTO NO DEBE  
SER UN PROBLEMA  
PARA LA ECONOMIA

#### 4. Otros mecanismos existentes

Dentro de los mecanismos jurídicos de apoyo al comercio exterior destaca indudablemente el Programa de Importación Temporal para producir Artículos de Exportación que es conocido como PITEX.

Este programa consiste en que las personas físicas o morales que realicen directa o indirectamente exportaciones de mercancías, podrán obtener la autorización de SECOFI que al mismo prove, lo que les dará derecho a importar temporalmente, sin el pago del impuesto correspondiente, lo siguiente:

- . Materias primas e insumos que se destinen totalmente a integrar o producir mercancías de exportación.
- . Envases y empaques que se destinen totalmente a contener mercancías de exportación.
- . Combustibles, lubricantes, materiales, refacciones y otros bienes que intervengan directamente en los procesos de transformación o producción de las mercancías de exportación.

La importación de estas mercancías sólo se autorizará a los exportadores que realicen anualmente ventas al exterior por valor superior a un millón de dólares norteamericanos o facturen productos de exportación por más de un 10% de sus ventas totales. Estas mercancías podrán permanecer en el país por un año, prorrogable hasta por un año más, a excepción del rubro que se refiere a combustibles, lubricantes, etc., los que serán considerados como mercancías y no requerirán acreditar su retorno al extranjero.

También podrán importarse temporalmente al amparo de este programa:

- . Maquinaria, equipo, instrumentos, herramientas y moldes destinados al proceso productivo de las -

mercancías de exportación.

- . Aparatos, equipos y accesorios de investigación, seguridad industrial, control de calidad y capacitación de personal, relacionados con la actividad de exportación.

La importación de estas mercancías sólo se permitirá a los exportadores que realicen anualmente ventas al exterior por valor superior al 10% de sus ventas totales. Estos productos podrán permanecer en el país por el tiempo que se establezca en la autorización específica en tanto se cumplan las condiciones en ella estipuladas (tres años prorrogables).

Una vez otorgadas las autorizaciones de que se ha hecho mención, no se requerirá de permisos previos ni de autorizaciones administrativas específicas de ninguna clase, salvo que las mercancías importadas estén sujetas a requisitos especiales por razones de seguridad nacional, sanitarias o fitosanitarias.

Otro aspecto relevante de este Programa se refiere a que -- las personas a quienes se autorice este régimen de importación temporal para exportar, deberán garantizar el interés fiscal a que dan lugar las operaciones respectivas a través de fianza, prenda, hipoteca o depósito en dinero. Para calcular esta garantía, deberá atenderse al valor de las mercancías importadas, sobre cuyo costo se entregará como tal el 10% ó 20% según la mercancía de que se trate. Por otra parte, quedan eximidos de la obligación de garantizar el interés fiscal respectivo los exportadores que realicen importaciones temporales de materias primas e insumos que vayan a incorporarse a artículos de exportación y que cuenten con un certificado de Importación Temporal oficial.

También se contempla la posibilidad de autorizar la venta en el mercado nacional de los productos elaborados con mercancías importadas al amparo del Programa por un valor no superior al 20% de las exportaciones que realice la empresa correspon-

diente. Dicho porcentaje podría ampliarse al 10% siempre y cuando la empresa coloque como mínimo un 10% de sus ventas totales a la franja fronteriza norte y zonas libres del país.

Respecto a las ventas que la empresa realice dentro del mercado nacional, el deberá cubrir los impuestos de importación que corresponden a las fracciones arancelarias de los insumos importados incorporados en los productos y no sobre producto terminado.

Por otro lado, si se desea cambiar de régimen de importación temporal por el definitivo, se debe recabar permiso de la SECOFI y cubrir los impuestos de importación relativos a las fracciones arancelarias de los insumos importados e incorporados en los productos objeto de la autorización mencionada.

Asimismo, las empresas que exporten cuando menos el 30% de sus ventas totales, tendrán derecho a cambiar el régimen de importación temporal a definitivo de maquinaria, equipos, instrumentos, etc., cuando requieran sustituirlos por otros que mejoren su eficiencia y competitividad externa, siempre y cuando hayan permanecido en el país por un período mínimo de tres años.

El Programa FITEX ha pretendido alcanzar el perfeccionamiento de los mecanismos administrativos y de promoción para el fomento del comercio exterior, así como propiciar medidas y establecer disposiciones legales que faciliten la actividad exportadora nacional, a fin de hacer más competitiva a la industria nacional en relación con las economías internacionales que se encuentran integradas al GATT.

Otro mecanismo de apoyo al comercio exterior digno de tomarse en cuenta es la devolución de impuestos de importación causados por los insumos incorporados a las mercancías exportadas, conocido como Draw Back.

El decreto por el que se establece este mecanismo indica que las personas físicas o morales establecidas en el país que realicen directa o indirectamente exportaciones de mercancías podrán obtener la devolución de los impuestos de importación -

causados por los insumos incorporados a las mercancías exportadas. Se considera como exportador indirecto al proveedor inmediato de insumos que se incorporen a productos de exportación y que cuente con carta de crédito doméstica, o venda directamente sus mercancías a empresas de comercio exterior registradas ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial o a empresas inscritas en el Registro Nacional de la Industria Maquiladora que exporten la totalidad de su producción.

El monto de los impuestos mencionados se calculará de la siguiente manera:

- . La cantidad en moneda nacional pagada por concepto de impuestos de importación se dividirá entre el tipo de cambio controlado de venta del peso con respecto al dólar norteamericano, vigente a la fecha en que se efectuó el pago.
- . El resultado de la operación anterior se multiplicará por el tipo de cambio controlado de venta del peso con respecto al dólar norteamericano correspondiente a la fecha en que se autorice la devolución.
- . El resultado de la segunda operación será la cantidad en moneda nacional que deberá recibir el exportador por concepto de devolución de impuestos de importación.

Cabe aclarar que para efectos de este mecanismo se entienden por insumos importados a las materias primas, partes y componentes, paquetes y envases, combustibles, lubricantes y otros materiales de origen extranjero adquiridos en el país o fuera de él.

Por otra parte, todo aquél interesado en obtener la devolución de los impuestos de importación señalados, deberán presentar ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial la solicitud correspondiente debidamente requisitada de acuerdo con --

los siguientes plazos:

- Tratándose del exportador final, en un plazo no mayor de 60 días hábiles siguientes a la fecha en que se realice la exportación.
- En el caso del exportador indirecto, dentro de los 60 días hábiles siguientes a la fecha de negociación de la carta de crédito doméstica o bien, de la entrega de la mercancía al exportador directo financiada a su amparo, o de la factura expedida a favor de la empresa de comercio exterior o de la empresa maquiladora, siempre y cuando se haya entregado la mercancía.

En conclusión, este mecanismo persigue el fomento a las exportaciones, además de que la devolución de impuestos de importación al exportador es una práctica común reconocida internacionalmente.

Por último, resulta oportuno mencionar otro mecanismo gubernamental en materia de comercio exterior; éste es el Certificado de Derecho a la Inspección de Mercancías para Exportación comúnmente conocido como DIMEX.

Este certificado se otorga a las personas físicas o morales que realicen exportaciones de mercancías comprendidas en el mercado controlado de divisas, con una integración nacional de cuando menos el 30% del valor libre a bordo de las mismas, que les dará derecho a:

- Importar materias primas, hasta por una cantidad equivalente al 30% del valor de sus exportaciones, libre de permisos o autorizaciones de cualquier dependencia del Ejecutivo Federal, siempre y cuando se utilicen en la operación de la empresa o de sus proveedores habituales y no se destinen a su comercialización.

- . Obtener la devolución de impuestos de importación (a través del Draw Back ya señalado) correspondientes a los insumos que se incorporen a las mercancías que exporten, incluyendo el de las mermas y desperdicios que se generen con motivo del aprovechamiento de tales insumos.

Es conveniente aclarar que la integración nacional se determina restando a cien el porcentaje que representa en relación al valor libre a bordo de la mercancía exportada, el valor factura de todos los insumos importados incorporados materialmente a dicha mercancía.

Por otra parte, las importaciones que se realicen al amparo de estos certificados causarán un impuesto ad-valorem del 10% o el correspondiente a la fracción arancelaria de la Tarifa del Impuesto General de Importación cuando éste sea superior al 10%. Las personas titulares de este certificado podrán transmitirlo a título gratuito a sus proveedores habituales siempre y cuando los utilicen para su propia operación.

Contra la entrega del certificado las aduanas permitirán la importación de las mercancías respectivas. La autoridad aduanera cancelará y conservará el certificado que recibe, aún cuando el valor de la mercancía importada sea inferior al valor del mismo.

Asimismo, no tendrán derecho a recibir certificados, o a que les sean transferidos, por un plazo de un año, independientemente de las sanciones que resulten aplicables por la obtención o uso indebido de los que se les hayan otorgado o transferido, quienes realicen cualquiera de los siguientes actos:

- . Importen mercancías al amparo de certificados y no las destinen a la operación de sus empresas o las de sus proveedores o las comercialicen.
- . Obtengan certificados sin cumplir la proporción mínima de integración nacional requerida.

- Importen mercancías a precios que constituyan, a juicio de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, prácticas desleales de comercio internacional.

La implementación de este mecanismo obedeció a la necesidad de establecer sistemas de importación automática, de aplicación general, que apoyaran en forma decisiva las exportaciones no petroleras, para lo cual era conveniente facilitar la importación de los insumos requeridos por los exportadores para sus procesos productivos.

En la actualidad, el DIMEX ya no es tan utilizado, debido principalmente a que la autoridad ha eliminado en gran medida - los permisos previos de importación que existían y que obstaculizaban la labor de los exportadores que encontraron en este certificado, en su momento, una opción viable para importar insumos en forma *Spil*.

Estas son las medidas que ha tomado la administración pública para crear el marco jurídico e institucional en que se mueve el comercio exterior mexicano.

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

\*\*\*

1

**CAPITULO IV**  
**INTEGRACION DE MEXICO AL GATT**

## CAPITULO IV

### INTEGRACION DE MEXICO AL GATT

#### I. El GATT

Antes de iniciar el estudio específico del GATT y de la integración de México, vale la pena hacer un breve comentario acerca de la ubicación del comercio internacional en un contexto -- histórico-evolutivo.

Como es de suponerse "el comercio internacional representa un aspecto fundamental de la sociedad internacional contemporánea y su evolución ha estado vinculada a los diferentes esquemas de dominación por los que ha atravesado la humanidad.

Además de esto, el intercambio comercial internacional parte de la premisa que consigna la desigual distribución de recursos naturales en la comunidad de naciones, lo que propicia que ningún país en el mundo pueda ser autosuficiente y tenga que ir currir al cambio de excedentes por faltantes.

Bajo estas circunstancias, han existido dos concepciones -- que han intentado resolver la problemática del comercio exterior, a saber:

- . La autosuficiente-protectorista que diseñó modos de cierre de fronteras a los intercambios -- con terceros países, fomentando la industrialización interna a cualquier precio.
- . La liberal o librecomercista que postuló una economía abierta a la eficiencia productiva más allá de las fronteras nacionales en donde la soberanía del consumidor define y dirige a los mejores oferentes productivos.

Ambas concepciones han permitido con diferentes matices el desarrollo económico de los diversos países del mundo. Por un lado, el librecomercio permitió el despegue industrial del ca-

pitalismo moderno y el proteccionismo propició la industrialización de algunas naciones europeas en el pasado." (18)

En este contraste de modelos económico-comerciales de desarrollo, surge a la vida el "General Agreement of Tariffs and Trade" (GATT, por sus siglas en inglés).

El GATT surgió como un organismo, institución o acuerdo -- destinado a regular las complejas y contrapuestas relaciones a nivel internacional.

"Para enfrentar los graves problemas del comercio internacional existentes desde antes de la guerra, pero agudizados por ésta, en 1946 la Organización de las Naciones Unidas convocó a una Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo, la cual se reunió en La Habana, Cuba, de noviembre de 1947 a marzo de 1948, aprobándose la denominada Carta de La Habana y creándose la Organización Internacional de Comercio (OIC), cuya ratificación en aquel entonces quedó y queda aún pendiente.

Conjuntamente con las deliberaciones de la Conferencia de La Habana, se llevó a cabo una ronda de negociaciones para concederse rebajas arancelarias entre los países participantes y considerando que la formulación y eventual ratificación de la Carta de La Habana estaba pendiente, era necesario definir un conjunto de normas para reglamentar las concesiones en tal ronda de negociaciones. Estas normas se sustentaban en los principios generales que incorporaba la Carta citada, naciendo así el GATT.

Cabe mencionar que tanto los resultados de la ronda como el marco normativo señalado, entraron en vigor en forma provisional en tanto se discutía, como ya se dijo, la ratificación de la Carta y a la fecha, aún tiene ese carácter." (19)

(18) Witter Jorge, El GATT, Editado por la USAM, México 1966,

Págs.6-7

(19) Ibidem

Esto significa que el GATT, desde sus inicios, fue siempre un acuerdo dependiente de la frustrada OIC que debería cumplir tareas arancelarias específicas; en función de esto, vale la pena revisar textualmente el artículo 8 de la Carta de La Habana:

*Artículo 8. Los miembros reconocen que la utilización productiva de los recursos humanos y materiales del mundo interesa y beneficia a todos los países, reconocen que el desarrollo industrial y el desarrollo económico general de todos los países, particularmente de los de aquellos cuyos recursos están aún poco desarrollados, así como la recuperación de aquellos países cuya economía ha sido dañada por la guerra, mejorando las oportunidades de empleo, aumentando la productividad de la mano de obra, acrecentando la demanda de bienes y servicios, contribuyendo al equilibrio económico, desarrollando el comercio internacional y elevando el nivel del ingreso real.*

Como se puede apreciar, esta Carta presentaba un compromiso integral de los países industrializados para con los países en proceso de desarrollo, lo cual representaba una responsabilidad enorme principalmente para los Estados Unidos, quienes finalmente se la apoyaron y el proyecto abortó.

De modo que al fracasar la Carta de La Habana y su consecuente institución, la OIC, el GATT quedó como el único instrumento de regulación de los intercambios mundiales, cuya filosofía se inclina a propiciar relaciones comerciales libres de trabas y obstáculos, destacando los tarifas o aranceles como los únicos viables para la protección industrial.

En efecto, el comercio exterior de los países es visualizado como un gran espacio en el cual es posible hacer funcionar a empresas eficientes que se protegen por aranceles y tarifas, en cuyo interior los consumidores pueden optar libremente por productos de calidad y a los mejores precios. Los gobiernos y en general sus empresas estatales, deben limitar su presencia y comportamiento, dejando a los sujetos privados (productores y consumidores) un amplio campo para actuar.

Bajo dichos parámetros, el GATT inicia sus acciones en 1948 y encierra en su seno a 23 países miembros, de los cuales -

Estados Unidos, Japón y la Comunidad Económica Europea resultan junto a Cuba, Chile, Uruguay, Australia, la India y Yugoslavia.

A la fecha (1989), el GATT tiene más de 104 países como miembros plenos, regula el 80% del comercio internacional de manufacturas, influye en el comercio internacional de productos agrícolas y regula productos específicos: textiles y carnes, -- por ejemplo.

### 1.1.- Estructura

Definir al GATT resulta en cierta forma difícil, ya que no dicen algunos autores, es más un mecanismo que una institución, más un espíritu que un sistema.

En efecto, estos calificativos se justifican por las peculiaridades de la institución y su funcionamiento, que la convierten en una entidad en cierto modo indefinible, lo cual es consecuencia, en primer lugar, de la incertidumbre que rodea su creación como ya se explicó, y en segundo lugar, de la contradicción inherente a su objetivo: reglamentar la libertad comercial.

Por todo esto, para desentrañar su naturaleza jurídica, debemos atender a las siguientes consideraciones, que de alguna manera se relacionan con el Derecho Internacional:

Partiendo de su nombre oficial Acuerdo General de Aranceles y Tarifas, ubicáramos al mismo dentro del rubro de los tratados, ya que el acuerdo es un tratado formal y materialmente. "Los tratados son por excelencia la manifestación más objetiva de la vida de relación de los miembros de la comunidad internacional y se definen como los acuerdos entre dos o más Estados soberanos para crear, modificar o extinguir una relación jurídica entre ellos"<sup>(20)</sup>, (otorga derechos e impone obligaciones).

(20) Espinosa César, Derecho Internacional, Editorial Porrúa, México, 1981, pág. 120

Para distinguir de una manera más clara el concepto citado, vale la pena mencionar los elementos de los tratados que son: la capacidad, el consentimiento, el objeto y la causa.

Abundando sobre tales elementos, tenemos que la capacidad es un atributo propio de la soberanía, por lo que sólo los estados soberanos pueden concertar tratados.

Por lo que se refiere al consentimiento, éste debe ser expresado por los órganos de representación competentes del Estado, lo que regularmente se determina en el derecho interno de cada nación.

El objeto juega un papel importante como elemento de los tratados ya que debe ser lícito con respecto al derecho internacional y al derecho interno de cada país.

Por último, aparece la causa que debe entenderse como aquello que justifica la obligación plasmada en el tratado.

Otro aspecto digno de tomarse en cuenta en relación con los tratados, es la ratificación que es la aprobación dada al tratado por los órganos competentes del Estado, que hace que éste quede obligado por tal documento.

Una vez expuestas estas ideas, debe decirse que desde el punto de vista estrictamente institucional, el GATT no es una organización internacional típica, es más bien un marco para la realización de negociaciones multilaterales.

Por todo esto, el GATT ha sido definido en sus propios documentos como un instrumento intergubernamental y multilateral que establece derechos y obligaciones en materia política comercial.

Su principal objetivo es promover la expansión del comercio internacional por medio de la conclusión de acuerdos dirigidos, sobre la base de la reciprocidad y de las ventajas mutuas, a la reducción de las tarifas aduaneras y de otras barreras que entorpecen los intercambios y a la eliminación de prácticas discriminatorias.

Asimismo, el GATT reconoce como objetivo la necesidad de - eliminar los obstáculos al comercio, para establecer unas relaciones económicas y comerciales que tiendan a elevar los niveles de ingresos, empleo y producción, así como para promover el uso completo de los recursos productivos mundiales.

El Acuerdo General consta de 14 artículos, divididos en -- cuatro partes:

- . La parte primera establece la obligación incondi- cional de dar un tratamiento de nación más fa- vorcida entre las partes contratantes, consoli- dación de las rebajas arancelarias y la prohibi- ción de aplicar gravámenes adicionales a los es- tablecidos en la fecha de negociación respectiva.
- . La parte segunda contiene las disposiciones por las cuales se comprometen los Partes Contratantes a dar un trato nacional, en materia de tri- butación, a las mercancías de importación, la li- bertad de tránsito de las mercancías extranjeras, las normas para cobrar los impuestos de importa- ción y las reglas para aplicar derechos antidump- ing o impuestos compensatorios, así como la re- glamentación de subsidios, el comercio de Estado, las consultas y la solución de diferencias entre otras cosas.
- . La parte tercera comprende las disposiciones so- bre el ámbito en que se aplicarán los compromisos derivados del Acuerdo, el tráfico fronterizo, las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio. Contiene también las normas de aceptación de ce- trada en vigor, suspensión, retiro y modificación de concesiones, las condiciones para introducir - emiendas y los procedimientos de adhesión.

La parte cuarta dedicada al comercio y desarrollo, establece un trato especial, no recíproco y en favor de los países en desarrollo, en la que se reconoce la necesidad de una acción colectiva de las partes contratantes desarrolladas para mejorar el comercio de los países en desarrollo.

Incluye un conjunto de compromisos para otorgar un trato más favorable a esos países y se reconoce su derecho a aplicar políticas comerciales y económicas que estén vedadas a los países desarrollados.

Por otra parte, por lo que hace a su estructura organizativa, es necesario comentar que aún cuando formalmente el GATT no está concebido como una organización internacional, la práctica y la necesidad de administrar el conjunto de compromisos ha conducido al establecimiento de un esquema administrativo.

Este esquema consiste en una Reunión o Conferencia de las Partes Contratantes que es su órgano superior y que debe reunirse periódicamente para asegurar las disposiciones del Acuerdo que requieren una acción colectiva y en general para facilitar la aplicación del mismo.

Posteriormente existe el Consejo de Representantes que actúa en los periodos que separan una Conferencia de otra. El Consejo tiene facultades para resolver toda cuestión urgente que se presente entre las Conferencias y puede formular recomendaciones que deben ser aprobadas por la Conferencia.

Completan el marco organizativo los Comités, los Grupos de Trabajo o Paneles y los Grupos de expertos que tienen a su cargo el estudio técnico de las diversas interpretaciones que los miembros hacen de los principios y normas del Acuerdo.

Finalmente, aparecen un Secretariado y un Director General. Por otro lado, todos los países tienen derecho a un voto y su contribución al presupuesto está en función de su participación en el comercio internacional.

En conclusión, y después de analizar su estructura jurídica y administrativa, debe decirse que "el poder del GATT no emana de su propia organización, sino de las propias partes que lo integran a través de la institucionalización del derecho de represalia que se le confiere en determinados casos, ya que no debe perderse de vista que el GATT, como organización, carece de atribuciones para obligar a un país miembro al cumplimiento de las normas contenidas en su texto. El secreto radica en que en caso de incumplimiento de tales normas, las partes contratantes pueden autorizar al país perjudicado a que tome represalias en contra de los productos procedentes del país perjudicante."(21)

#### 1.2.- Principios rectores

El GATT como un Acuerdo Multilateral de Cooperación Comercial, constituye un código de principios que deben ser observados por sus miembros.

A continuación se explica detalladamente cada uno de estos principios:

- Cifusula de la nación más favorecida.  
Este principio supone que toda concesión tarifaria o privilegio mercantil que un país otorgue a otro miembro del Acuerdo, sobre productos o líneas de productos se hacen extensivos inmediatamente al resto de la comunidad del GATT sin necesidad de negociación posterior.  
Como puede apreciarse en esta cláusula, está la base de la multilateralidad del Acuerdo, con lo cual se limitan los pactos bilaterales que discriminan productos y países.
- Reciprocidad.  
Esto implica que cada concesión o beneficio que algún miembro logra en el esquema comercial del Acuerdo

(21) Wither Jorge, Op. Cit. pág. 9

En conclusión, y después de analizar su estructura jurídica y administrativa, debe decirse que "el poder del GATT no emana de su propia organización, sino de las propias partes que lo integran a través de la institucionalización del derecho de represalia que se le confiere en determinados casos, ya que no debe perderse de vista que el GATT, como organización, carece de atribuciones para obligar a un país miembro al cumplimiento de las normas contenidas en su texto. El secreto radica en que en caso de incumplimiento de tales normas, las partes contratantes pueden autorizar al país perjudicado a que tome represalias en contra de los productos procedentes del país perjudicante." (21)

### 1.2.- Principios rectores

El GATT como un Acuerdo Multilateral de Cooperación Comercial, constituye un código de principios que deben ser observados por sus miembros.

A continuación se explica detalladamente cada uno de estos principios:

- . Cláusula de la nación más favorecida.

Este principio supone que toda concesión tarifaria o privilegio mercantil que un país otorgue a otro miembro del Acuerdo, sobre productos o líneas de productos se hacen extensivos inmediatamente al resto de la comunidad del GATT sin necesidad de negociación posterior.

Como puede apreciarse en esta cláusula, está la base de la multilateralidad del Acuerdo, con lo cual se limitan los pactos bilaterales que discriminan productos y países.

- . Reciprocidad.

Esto implica que cada concesión o beneficio que algún miembro logra en el esquema comercial del Acuerdo

(21) Witter Jorge, Op. Cit. pág. 9

do, debe ser compensado de alguna forma por el país beneficiario; lo que significa que nada es gratuito ni unilateral.

- La no discriminación.

Este principio indica que no hay posibilidad teórica de dividir a los países miembros de la comunidad comercial internacional, es decir, que nadie puede utilizar represalias o castigos comerciales por razones raciales, políticas o religiosas.

- La igualdad de los Estados.

El Acuerdo supone que los miembros tienen el mismo status al margen de su poderío económico y comercial, por lo tanto, sus derechos y obligaciones deben ser ejecutados en forma universal e igualitaria.

- Los aranceles y tarifas.

Este principio establece que los impuestos a la importación son los únicos protectores de las industrias nacionales de los países del Acuerdo, mismos que una vez determinados por los miembros, deben negociarse y reducirse en forma gradual y paulatina, declinando los gobiernos de intervenir vía restricciones cuantitativas en los intercambios mercantiles.

Cabe aclarar que excepcionalmente se admite la existencia de restricciones temporales; con este principio se busca proteger a los consumidores finales y fomentar la eficiencia productiva para que subsistan aquellas empresas realmente competitivas.

- La cláusula de tratamiento nacional.

Esta cláusula dispone que las mercancías deben circular libremente por los territorios de las partes contratantes sin discriminación de origen o procedencia. Esto quiere decir que una vez que la mercancía ha pagado sus respectivos impuestos en la

aduana, dicho producto es considerado como de origen nacional, no pudiendo ser objeto de impuestos o cargas especiales.

De manera que en síntesis, los principios básicos del Acuerdo se agrupan en tres grandes vertientes:

- a).- Desarrollo del comercio internacional, mediante negociaciones comerciales generales, reducción y estabilización de barreras arancelarias, prohibición del uso de restricciones cuantitativas.
- b).- Adopción del principio del tratamiento nacional para los productos extranjeros.
- c).- Aplicación incondicional del principio de la nación más favorecida.

Los principios analizados constituyen un parámetro de lo que es en la práctica el GATT, ya que en algunos casos, cada país interpreta cada uno de estos principios según su propio concepto de la política comercial, ya que más que un cuadro rígido de derechos y obligaciones radicales, el GATT es un foro de negociación, un marco normativo-cuadro que orienta las políticas comerciales de sus miembros y, finalmente, una instancia de solución de controversias y conflictos comerciales entre los miembros del Acuerdo.

Asimismo, para la aplicación práctica de los principios, tiene un papel preponderante el Protocolo de Adhesión, que es el documento mediante el cual los gobiernos se integran al Acuerdo General con base en los términos negociados entre los mismos y las demás partes contratantes.

De todo que el Protocolo de Adhesión constituye el acuerdo básico que estipula las condiciones del ingreso de un nuevo miembro y deberá ser aprobado por las partes contratantes y el

Estado adherente, quedando abierto a la firma de los interesados.

### 1.3.- Procedimiento para integrarse

Antes de analizar concretamente el procedimiento para integrarse al GATT, debe mencionarse que el Acuerdo reconoce varios estatus de adhesión.

En primer término se encuentra el ordinario, que disfrutan las partes contratantes con todos los derechos y obligaciones. Posteriormente está la adhesión provisional que implica el derecho a participar, pero no tiene capacidad de voto.

Enseguida aparece la adhesión patrocinadora, que abarca a países recientemente independizados, y mientras definen su política comercial, se aplica de facto el acuerdo general.

Finalmente, existe el estatus de observador sin derechos ni obligaciones, México había sido observador desde 1948 hasta su reciente adhesión.

Una vez considerado esto, cabe citar el procedimiento que debe seguir un país para adherirse al GATT:

1. El gobierno candidato a ingresar al Acuerdo en vía al Director General del mismo una comunicación en la que expresa su deseo de adherirse.
2. El Director General pone en conocimiento de las partes contratantes (miembros del Acuerdo), la intención del gobierno candidato.
3. Las partes contratantes examinan la candidatura y crean un Grupo de Trabajo formado por todas las partes contratantes interesadas.
4. El gobierno candidato invita a las partes contratantes a formular preguntas a las que el gobierno da respuesta por escrito.

- . Las partes contratantes invitan a todas las partes contratantes (las que no participaron inicialmente) a formular preguntas a las que el gobierno da respuesta por escrito.
- . Sobre la base del memorando y de las preguntas y respuestas, el Grupo de Trabajo celebra deliberaciones minuciosas en las que intervienen los representantes del gobierno candidato. Concluidas las deliberaciones, el Grupo de Trabajo elabora su informe y un proyecto de Protocolo de Adhesión.
- . El Protocolo de Adhesión se somete a las partes contratantes; una vez que se ha adoptado por mayoría de los dos tercios de las partes contratantes, una decisión sobre la adhesión, el Protocolo entra en vigor a contar del trigésimo día siguiente a la fecha de su firma por el gobierno candidato. (32)

La adhesión conforme a este procedimiento va precedida -- siempre de negociaciones arancelarias (trabajos). Estas negociaciones tienen lugar al mismo tiempo que las actividades del Grupo de Trabajo antes mencionado. En ellas, los miembros del GATT pueden solicitar del país candidato concesiones arancelarias respecto de determinadas partidas de su arancel. Dichas concesiones se solicitan en contrapartida de las que el país candidato disfrutará de pleno derecho a partir de la fecha de su adhesión respecto de las partidas que los actuales miembros han concedido en su lista de concesiones. Es decir, estas concesiones son el boleto de entrada para todo país aspirante a ingresar, que además debe asumir el compromiso de respetar las normas del Acuerdo General en los términos del Protocolo de Adhesión.

(32) Alvarez Roberto, La Negociación de México en el GATT, editado por INCEP, México, 1984, pág.19

## 1.- La gestión de México

Después de haber analizado la estructura y los principios rectores del GATT, así como el procedimiento necesario para adherirse a él es oportuno apuntar ahora la gestión que el gobierno mexicano tuvo que llevar a efecto para integrarse al Acuerdo.

Es de mencionarse que ya en el año de 1979 el gobierno federal realizó un primer intento para ingresar al citado organismo, sin embargo, en aquel tiempo los textos del Protocolo de Adhesión y el Informe del Grupo de Trabajo constituyeron los elementos más significativos para que se decidiera la no inclusión al GATT.

### 1.1.- Etapas de los trámites Respectivos

El contacto económico-comercial en que se había encontrado el país en los años anteriores al de la solicitud de ingreso (1985), decidió al gobierno mexicano a racionalizar los mecanismos del comercio exterior, para modernizar y reorientar la inversión en el aparato industrial e iniciar negociaciones tendientes a adherirse al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, por ser este organismo el ordenador del comercio internacional absolutamente mayoritario.

De modo que el proceso de liberalización del comercio exterior mexicano persiguió los siguientes objetivos:

- . Reducir un proteccionismo que ya había agotado sus ventajas.
- . Conseguir ventajas para exportar, promoviendo la -  
eficientización de la industria a fin de abatir --  
los precios internos.

Bajo estas circunstancias, el 25 de noviembre de 1985 el Presidente de la República instruyó al Secretario de Comercio y Fomento Industrial para que iniciara las gestiones de adhesión

al Acuerdo General.

Es de hacer resaltar que estas instrucciones se fundamentaron en las conclusiones a que llegó el Senado de la República después de una larga consulta popular que incluyó a todos los sectores productivos del país.

Estas instrucciones son el marco de referencia de la negociación, por lo que resulta de gran trascendencia transcribir-- las textualmente:

"C. Lic. Héctor Hernández Cervantes  
Secretario de Comercio y Fomento Industrial  
Presente.

Uno de los problemas estructurales de la economía mexicana que ha configurado el cuadro difícil por el que hemos venido atravesando en los últimos años, ha sido el debilitamiento de nuestras relaciones económicas con el exterior. Los déficit en nuestra balanza comercial, derivados de un crecimiento de las importaciones más rápido que el de las exportaciones de bienes y servicios, indujeron al país a un alto endeudamiento externo para equilibrar la balanza de pagos. Esta tendencia se facilitó por las muy favorables circunstancias del mercado petrolero internacional de 1979 a 1981.

Al revertirse negativamente las condiciones de demanda y precio del petróleo, y al limitarse el acceso y elevarse el costo del financiamiento externo, México enfrentó una crisis severa de balanza de pagos a lo largo de 1982.

Para entonces, la dependencia de nuestro comercio exterior de las exportaciones petroleras se tornó sumamente alta y un consecuencia, riesgosa.

Insertar en términos eficientes y competitivos a la economía mexicana en el comercio mundial ha sido uno de los cambios estructurales que he planteado a la nación desde mi mensaje de toma de posesión, el primero de diciembre de 1982 y que se ha señalado explícitamente en el Plan Nacional de Desarrollo y en

el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (ya analizado anteriormente). Para ello, es indispensable, en tre otros instrumentos de política, racionalizar la protección industrial para hacer más eficiente y competitiva nuestra economía.

De ahí que esta administración ha venido sustituyendo el instrumento del permiso previo por el del arancel como instrumento de regulación de las importaciones por considerar que de esta manera se transparenta el nivel de protección efectiva y se evitan las distorsiones que habían venido propiciando en nuestra estructura económica las restricciones cuantitativas. El nivel excesivo de protección en que incurrimos, al impedir una razonable competencia, alzó costos excesivos para la propia industria, interconstruyó en el sistema económico presiones inflacionarias y le restó al país competitividad en el comercio internacional.

Por otra parte, México requiere una participación activa en las negociaciones económicas internacionales en sus diferentes pero interconectados elementos; finanzas, moneda y comercio.

No podemos aislarnos de un mundo crecientemente interdependiente.

El Poder Ejecutivo ha efectuado un estudio cuidadoso de las diversas formas que debemos utilizar para promover nuestras exportaciones no petroleras. Hemos celebrado convenios y acuerdos de cooperación con diversos países del mundo, con el objetivo de lograr una apertura más amplia de los diversos mercados a nuestras exportaciones.

Al mismo tiempo, se ha puesto en práctica un conjunto de programas y medidas para este propósito.

El gobierno ha seguido con atención los diversos diálogos internacionales tendientes a promover el comercio mundial. Actualmente se organizan ya una serie de negociaciones multilaterales.

relas con este fin, en las cuales participaría la gran mayoría de los países con los que México comercia.

Es en el contexto descrito donde debemos ubicar la cuestión del ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles - Aduaneros y Comercio.

El H. Senado de la República ha efectuado una amplia y -- profunda consulta en relación con la adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Como es de su conocimiento, dicho proceso terminó el 15 de noviembre pasado, con un informe de esa cámara en el sentido de que, si lo juzga conveniente el Ejecutivo a su cargo, se inicien negociaciones - con ese fin.

Los resultados de dicha consulta fueron en el sentido de que no existe inconveniente alguno de orden económico, político, jurídico o social para tal efecto.

En la misma, fueron expresados los puntos de vista y las opiniones formales del sector laboral, asociaciones profesionales y académicas, organismos empresariales y muy diversas entidades del sector social.

Por estar en condiciones de tomar la decisión correspondiente, escuché a los integrantes del gabinete de comercio exterior, quienes expresaron opinión unánime en favor de la adhesión de México a la mencionada institución.

En esa virtud, y después de ponderar los diversos argumentos y opiniones sobre el tema, se considerado que existen razones fundamentadas por las que conviene al interés nacional iniciar los procedimientos tendientes a la adhesión de México al - Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Cuatro - razones básicas aconsejan que México participe como parte contratante del mencionado Acuerdo.

En primer lugar, uno de los objetivos fundamentales del - Plan Nacional de Desarrollo es el fomento de las exportaciones no petroleras, mediante la aplicación de políticas de reconveq

sión industrial y racionalización de la protección que permitan el uso adecuado de los recursos y una vinculación eficiente con el exterior. Dentro del plan, se contempla la negociación comercial internacional como uno de los instrumentos para la consecución de este objetivo, ya que puede lograr un mejor acceso de nuestros productos a los mercados internacionales.

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio es el principal instrumento multilateral de negociación del comercio internacional. Siendo éste un foro para analizar y discutir las tendencias del comercio mundial y considerar equidad que distorsionan los corrientes comerciales, puede ofrecer a México un marco de mayor certidumbre a su esfuerzo exportador.

Asimismo, conforme a su calidad de país en desarrollo, la negociación y el intercambio de concesiones dentro del marco -- multilateral puede permitir un acceso ampliado para los productos mexicanos en sus mercados de destino, en respuesta a la política comercial que hemos establecido.

En segundo término, en el citado Acuerdo se contemplan -- una serie de disposiciones que permiten proteger los intereses industriales y comerciales de las naciones que forman parte del acuerdo. Dentro de estas disposiciones, destacan las relativas a las salvaguardias y a las situaciones desfavorables de balanza de pagos. Adicionalmente a la protección otorgada por el -- arancel, las salvaguardias permiten utilizar restricciones a la importación cuando una industria se vea afectada por importaciones excesivas. El Acuerdo General dispone también que si uno -- de sus miembros se enfrenta a una situación crítica de balanza de pagos, podrá aplicar medidas similares, en tanto supere tal situación.

De esa manera, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio ofrece a México no sólo la posibilidad de un mejor acceso para sus exportaciones, como arriba se indica, sino -- también las disposiciones necesarias para proteger la planta -- productiva y el empleo.

La tercera consideración se refiere al mecanismo de solución de controversias que contiene el Acuerdo General, el cual amplía las oportunidades de defensas de sus miembros en la solución de conflictos comerciales bilaterales, protegiendo al comercio de medidas unilaterales. En este contexto se ofrece a México un instrumento más para la solución pacífica de las controversias y la defensa de nuestros intereses comerciales.

En cuarto lugar, destaca el hecho innegable de que la economía y principalmente el comercio internacional, están atravesando por una situación de ajustes y reestructuración, con base en negociaciones multilaterales y bilaterales.

De ahí la importancia de que México aproveche para su propio proceso de reconversión industrial la posibilidad de participar activamente en dicho foro; más aún, nuestro país podrá contribuir en este campo, en la formulación de normas que beneficien a los países en desarrollo. De esta manera, México podrá participar plenamente en mecanismos multilaterales de negociación y no limitarse al útil pero limitado campo de la negociación bilateral.

En virtud de lo anterior, y con fundamento en el artículo 89, fracción décima y en el artículo 131, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, he decidido recomendar a usted, como Secretario de Comercio y Fomento Industrial, la conducción de las negociaciones internacionales para la adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles - Aduaneros y Comercio y la coordinación de las acciones correspondientes de las diversas dependencias del Ejecutivo.

Durante el proceso negociador deberá usted guiar el cumplimiento de los siguientes lineamientos y criterios:

El protocolo de adhesión se circunscribe plenamente a lo que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y todas las demás leyes que salvaguardan la vigencia y el ejercicio de la soberanía nacional. Asimismo, deberá ajustarse a lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo y sus --

programas sectoriales y regionales, especialmente en sus capítulos relativos al fomento industrial y comercio exterior, de tal manera que considerando el ámbito de competencia del Acuerdo al que se pretende adherir, se garanticen en el protocolo correspondiente las modalidades y orientación de nuestra política de desarrollo.

La negociación respectiva deberá tener como marco de referencia el protocolo negociado por México y adaptado por las partes contratantes en 1979. La política comercial que hemos venido aplicando durante los últimos años facilita el proceso de adhesión.

Adicionalmente, deberá atender las disposiciones que en su momento contenga la ley reglamentaria del artículo 131 constitucional en materia de defensa contra prácticas desleales en el comercio exterior, cuya iniciativa ha acatado al H. Congreso de la Unión.

El proceso de adhesión deberá reconocer la situación de México como país en desarrollo, así como la plena aplicación de las disposiciones que le concedan trato diferenciado y más favorable.

Durante la negociación se deberá mantener el respeto total a nuestra soberanía sobre los recursos naturales, en particular los energéticos. Igualmente deberá tener en cuenta las disposiciones en materia de compras del sector público.

Dentro del marco general de las negociaciones, se buscará mantener la flexibilidad necesaria para el uso de los controles al comercio exterior, en el contexto de la política actual de sustitución gradual del permiso previo por el arancel. Los productos que no podrán considerarse en la negociación son aquellos que afecten la seguridad nacional o la salud pública, y los productos agropecuarios sensibles para la economía nacional.

En consecuencia, se servirá usted comunicar al Director General del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio

cio, la decisión del gobierno de México de solicitar se inicie el proceso formal de adhesión de nuestro país a ese Acuerdo, de tal forma que México participe con plenos derechos como parte - contratante en la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales.

Por otra parte, me presentará usted las recomendaciones necesarias para favorecer la reconversión industrial de aquellos sectores que lo requieran, así como los apoyos destinados a la pequeña y mediana industrias, para mantener su crecimiento en el mercado doméstico y para promoverla en los mercados externos.

Conforme a la política del Ejecutivo a mi cargo, de mantener abierto el diálogo y la concertación, prevendrá usted las modalidades para que los representantes del H. Congreso de la Unión se mantengan debidamente informados del proceso de adhesión de México, para que tengan la participación que les corresponda.

De igual manera, deberá usted mantener el diálogo y prevenir las modalidades de consulta con los sectores público, privado y social durante dicho proceso.

En el curso del proceso de adhesión se informará periódicamente del estado del mismo, debiendo rendirme un informe en detalle al concluirlo.

México, D. F., 22 de noviembre de 1985

Sufragio efectivo. No reelección  
El Presidente Constitucional de los  
Estados Unidos Mexicanos

MIGUEL DE LA MADRID H. (133)

Una vez considerados estos aspectos y por Acuerdo del Gabinete de Comercio Exterior, fue creado un Grupo Intersecretarial para llevar a cabo el proceso de negociación de la adhesión de México al Acuerdo General. Este grupo fue coordinado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, con la participación de las Secretarías de Relaciones Exteriores, Hacienda y -- Crédito Público, Energía, Minas e Industria Paralela y Agricultura y Recursos Hidráulicos.

El 26 de noviembre de 1985, el titular de la SECOFI envió al Director General del GATT una comunicación por la que se le hizo saber a dicho funcionario la decisión del gobierno de México de solicitar que se iniciara el proceso de adhesión de nuestro país al Acuerdo General.

Con fecha 27 de noviembre del mismo año, el Subsecretario de Comercio Exterior compareció a la sesión de las partes contratantes del GATT, para anunciar la decisión del gobierno mexicano. Las partes contratantes acordaron el establecimiento de un Grupo de Trabajo encargado de examinar la solicitud de México.

De esta manera, el 4 de febrero de 1986 el Gobierno de México envió al Director General del GATT el documento conocido como Memorandum sobre el régimen de comercio exterior, preparado por las autoridades del país para que sirviera como base de las reuniones del Grupo de Trabajo.

En su reunión del 13 de febrero de 1986, el Consejo de Representantes del GATT estableció un Grupo de Trabajo con el mandato de examinar la solicitud de adhesión.

El Grupo de Trabajo celebró numerosas reuniones en las que se discutió el régimen de comercio exterior mexicano.

Con estos precedentes, el Grupo de Trabajo concluyó su encomienda mediante la adopción de los siguientes documentos:

Proyecto de Protocolo de Adhesión de México al Acuerdo General; Informe del Grupo de Trabajo y lista de los productos --

que México conciona como aportación por su adhesión al GATT (boleto de entrada).

Todos estos documentos fueron presentados al Consejo de Representantes del GATT el 15 de julio de 1988, quien aprobó los términos del proyecto de Protocolo de Adhesión y convenio en que la decisión surfa sometida a votación, la cual fue am- pliamente favorable a México. La mayoría necesaria es de dos tercios de las partes contratantes, es decir, 61 votos de los miembros de aquel tiempo, los que se alcanzaron en dos días.

Cabe mencionar en este punto algunos aspectos específicos del Protocolo de Adhesión de México al GATT, ya que representa un importante parámetro de los resultados de la negociación correspondiente.

- Se le reconoció a México su condición de país en desarrollo, en razón de la cual gozará del trato especial y más favorable que se establece para las naciones ubicadas en este estrato.
- Las partes contratantes del GATT reconocieron el carácter prioritario que México otorga al sector agrícola en sus políticas económicas y sociales. Sobre este particular, y con objeto de mejorar - su producción agrícola, mantener su régimen de - tenencia de la tierra y proteger el ingreso y -- las oportunidades de empleo de los productores, México continuará aplicando su programa de susti tución gradual de los permisos previos de impor tación por una protección arancelaria.
- Las partes contratantes estuvieron de acuerdo en que México aplicara el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales y regionales - (analizados anteriormente).

- . México ejercerá su soberanía sobre los recursos naturales de conformidad con la Constitución Política de México, particularmente en el sector energético.
  
- . El protocolo entró en vigor a los 30 días de haberlo firmado México (24 de agosto de 1986).

Cabe citar que México suscribió finalmente el Protocolo de adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el viernes 23 de julio de 1986 en la sede del organismo en Ginebra, Suiza.

Asimismo, el decreto que aprueba el citado protocolo de adhesión fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre de 1986.

### 2.2.- Suscripción de Códigos de Conducta

Durante las negociaciones de México para adherirse al GATT, la representación mexicana declaró que en un período de seis meses contados a partir de la fecha de su adhesión al Acuerdo, notificaría su intención de adherirse a los siguientes Códigos:

- . Código de Licencias
- . Código de Valoración Aduanera
- . Código Antidumping
- . Código de Normas

Estos Códigos de Conducta derivan de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Tokio celebradas en 1979.

Debe mencionarse que hasta la fecha, el GATT ha efectuado siete rondas de negociación: Ancey, Torquay, Ginebra (en dos ocasiones), Dillon, Kennedy y Tokio; actualmente se lleva a cabo la Ronda Uruguay.

A continuación se presenta una descripción de tales instrumentos jurídicos:

- . Código de Licencias (Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación).

Los principios generales de este Código son:

- Las reglas a que se sometan los procedimientos de trámite de licencias de importación se aplicarán de manera neutral y se administrarán de manera justa y equitativa.
- Las reglas y toda la información relativa a los procedimientos para la presentación de solicitudes, incluidas las condiciones que deben reunir las personas, empresas e instituciones para poder presentar esas solicitudes, así como las listas de los productos sujetos al requisito de licencias, se publicarán sin demora de modo que los gobiernos y los comerciantes puedan tomar conocimiento de ellas.
- Los formularios de solicitud y en su caso, de renovación, serán de la mayor sencillez posible; al presentar la solicitud podrán exigirse los documentos y la información que se consideren estrictamente necesarios para el buen funcionamiento del régimen de licencias.

- . Código de Valoración Aduanera (Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII del Acuerdo General). El principio fundamental que anima las disposiciones de este Código radica en el concepto de valor de las mercancías importadas. Se establece que el

valor en aduana de las mercancías importadas será el valor de transacción, es decir, el precio realmente pagado o por pagar por las mercancías cuando éstas se venden para su exportación al país de importación.

El Código establece que los países en desarrollo que se adhieran a él pueden retrasar la aplicación del mismo por un plazo de cinco años para ajustar sus procedimientos de valoración a los fijados por el Código.

• Código Antidumping (Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del Acuerdo General).

Se considera en este instrumento que un producto es objeto de dumping, es decir, que se introduce en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal, cuando su precio de exportación al exportarse de un país a otro sea menor que el precio comparable, en el curso de operaciones normales, de un producto similar destinado al consumo en el país exportador.

• Código de Normas (Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio Internacional).

Sobresalen como principios básicos de este Código los siguientes:

- Las partes evitarán porque los reglamentos técnicos y las normas no se elaboren, adopten o apliquen con el fin de crear obstáculos al comercio internacional.
- En relación con dichos reglamentos técnicos o normas, darán a los productos importados del territorio de cualquiera

de las partes un trato no menos favorable que el otorgado a productos similares de origen nacional.

- En todos los casos en que sea pertinente, las partes definirán los reglamentos técnicos y las normas, más bien en función de las propiedades evidenciadas por el producto durante su empleo que en función de su diseño o de sus características descriptivas.
- Las partes velarán por que todos los reglamentos técnicos y normas que hayan sido adoptados se publiquen prontamente, de manera que las partes interesadas puedan conocer su contenido.

Estos Códigos de Conducta ya forman parte de nuestro Derecho Positivo ya que los días 4 y 21 de diciembre de 1987 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los decretos aprobatorios del Senado respecto de los 4 ordenamientos mencionados. Debe hacerse notar que estos Códigos fueron firmados ad-referendum el 24 de julio de 1987 por el representante del gobierno de México, pero aprobados por el senado según las siguientes fechas:

- . Código de Licencias, el 25 de noviembre de 1987
- . Código Antidumping, el 25 de noviembre de 1987
- . Código de Valoración Aduanera, el 1° de diciembre de 1987
- . Código de Normas, el 13 de noviembre de 1987

Estas fechas son importantes, ya que la fecha de entrada en vigor de las mismas, se contó después de 30 días a la fecha de su aceptación correspondiente.

Antes de entrar a las conclusiones de este trabajo, vale la pena comentar que el presente tiene por objeto analizar el marco jurídico del comercio internacional en México, que presenta una peculiar dificultad debido a la velocidad y dinamismo con que cambian las disposiciones jurídicas en esta materia, principalmente debido a la exigencia que de medidas de política económica requiere el gobierno federal.

Asimismo, debido a la necesidad de regular en forma eficiente y activa los diferentes cambios que se presentan en materia jurídica-económica, es común encontrar que tales disposiciones no siempre cumplen con los requisitos de seguridad y certeza jurídica que siempre debieran considerarse.

## CONCLUSIONS

## CONCLUSIONES

1. A través del desarrollo del presente tema ha sido posible analizar de una manera amplia el régimen del comercio exterior de México.

Se ha podido notar que al dar énfasis a las disposiciones legales que regulan esta materia, frecuentemente se ha hecho mención a razones y conceptos de carácter económico. Esto se debe a que, más que nunca, en los últimos tiempos la Economía ha condicionado de una manera determinante la evolución del Derecho; ejemplos de este condicionamiento se han expuesto a lo largo del tratamiento del presente trabajo.

Por todo esto, es oportuno comentar --y ésta sería una de las conclusiones básicas de esta tesis-- que cada vez que la Economía entra en juego en la vida institucional del país, el Derecho lo resiente de manera indudable.

Baste citar dos ejemplos:

2. Cuando al principio de la administración del Lic. de la Madrid, las corrientes e ideas económicas que la dirigían decidieron que el GATT constituía un marco adecuado para la negociación comercial internacional y que su incidencia en la economía interna resultaba importante, se instrumentó la adhesión de México al citado Acuerdo y se procedió inmediatamente a la elaboración de la Ley de Comercio Exterior y del Reglamento --contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional, que aquí fueron comentados.

3. Cuando al final de dicho período gubernamental la economía mexicana entró en una profunda crisis por el descontrol de algunas variables económicas, como la inflación, nuevamente las corrientes e ideas económicas del gobierno decidieron implementar un programa económico emergente (PSE), y dentro de él un aspec-

to vital para el comercio exterior como lo es la apertura comercial; entonces otra vez se procedió a modificar ordenamientos jurídicos, en este caso, la Ley de la Tarifa del Impuesto General de Importación, para rebajar drásticamente el arancel que los productos deben pagar por su internación en el país.

4. El gobierno federal se ha preocupado por poner en marcha algunos mecanismos jurídicos de fomento al comercio exterior -- que han redundado en gran apoyo y beneficio, principalmente a la actividad exportadora nacional, lo que se demuestra con el incremento en los últimos años de nuestras exportaciones no petroleras.

5. Las recientes medidas proteccionistas del gobierno norteamericano en contra de las exportaciones mexicanas, hablan de la competitividad que han alcanzado en tiempos recientes, y de que las autoridades estadounidenses ya se preocupan por este hecho.

6. Todo esto viene a consignar que los planes y programas oficiales en materia de comercio exterior y los mecanismos jurídicos de ellos derivados, han alcanzado algunos de sus objetivos, lo que debe propiciar en el corto plazo beneficios económicos generales.

7. Sin embargo, las medidas oficiales en este renglón también merecen críticas y éstas estarían encaminadas principalmente a la decisión del Ejecutivo Federal de reducir los aranceles de importación sin conseguir una ventaja recíproca por parte de los socios del GATT, esto es, que los países miembros también hubieran reducido en el grado en el que lo hizo México, sus impuestos de importación.

8. México siempre basó su desarrollo industrial en un proteccionismo muy rígido a través del modelo de sustitución de impor

taciones, lo que originó una planta productiva nacional ineficiente, incompetente y con un alto grado de dependencia tecnológica. En estos tiempos, lo que se pretende es abrir nuevas fronteras a los productos de todos los países con el argumento de que de esta forma la empresa nacional se hará más competitiva y de que los niveles inflacionarios podrán descender de manera notable en el corto plazo.

La verdad es que en este tipo de situaciones, cada está escrito, y a pesar de lo que las teorías económicas indican, cada país funciona y reacciona en forma distinta, por lo que se hace aún más necesario perfeccionar el marco jurídico que va a regir estos aspectos, en este caso concreto, el intercambio comercial internacional, a efecto de no sufrir desajustes atribuibles a la ley.

9. El aspecto estrictamente jurídico en materia de comercio - constituye la otra gran vertiente de este trabajo y sobre él -- versan las siguientes consideraciones.

Es importante establecer que la Ley de comercio exterior - mexicana persigue tres objetivos fundamentales:

- . Regular y promover el comercio exterior
- . Regular y promover la economía del país
- . Regular y promover la estabilidad de la producción nacional

10. Es precisamente en el último objetivo señalado en donde se centra el núcleo de la ley de comercio exterior, que se constituye por la regulación de las acciones que se entablan contra - las prácticas desleales de comercio internacional, para ofrecer a la planta industrial un mecanismo de defensa contra el dumping y contra la subvención, que consiste (el mecanismo), en un impuesto que compensa el margen desleal de competencia de mercancías provenientes de otros países y que se denomina en la - ley, cuota compensatoria.

Esta ley, en conclusión, es un ordenamiento general sobre el comercio exterior y específico sobre el tratamiento contra prácticas desleales de comercio internacional.

11. Asimismo, la ley representa un instrumento indispensable para conservar y estimular a la empresa nacional, para ser el remedio concreto en una economía liberalizada como la nuestra y enfrentar a la competencia desleal internacional cada vez más sofisticada y continua.

12. El espíritu de la ley en la imposición de cuotas compensatorias (aspecto total de este ordenamiento), se sustenta en el principio de daño o perjuicio a la producción nacional; esto quiere decir que se puede fundadamente obligar al importador de una mercancía que ingresa al país en condiciones de práctica desleal, a cubrir la cuota compensatoria correspondiente, cuando causa o amenaza causar daño a la producción interna.

13. Como un principio de seguridad jurídica, todas las resoluciones dictadas en materia de cuotas compensatorias y prácticas desleales, por la SECOFI, deben ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Todo esto es de gran relevancia, por lo que resulta adecuado proponer que la dependencia que va a administrar la ejecución y operación de esta ley (SECOFI), cuente con la infraestructura financiera y humana necesaria para poder llevar a cabo su labor.

Para efectuar este trabajo, la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior de la SECOFI, como unidad administrativa encargada de esta función, debe contar con un sistema de información estadística computarizado sobre comercio exterior actualizado y disponible, y debe tener asimismo, una coordinación eficiente y ágil con las demás oficinas gubernamentales que toman parte en este trabajo y un personal profesional capacitado en las diversas áreas que inciden sobre esta situación.

14. En conclusión, con todos los elementos informativos y analíticos aquí expuestos, cabe esperar que el marco jurídico en materia de comercio exterior represente un soporte sólido para que la situación económica mejore y demuestre una vez más la estrecha vinculación entre el Derecho y la Economía.

15. De igual manera, es válido proponer la creación de un sistema de difusión adecuado para que las empresas nacionales conozcan el procedimiento de defensa contra prácticas desleales de comercio internacional, para que pueda ser aprovechado en forma integral.

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*  
\*\*\*  
\*

## BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

A) DOCTRINA

1. Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1979
2. Alvarez Argüelles Roberto, La Negociación de México en el GATT, Editado por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, México, 1984
3. Alvear Acevedo Carlos, Historia de México, Editorial Jus, México, 1977
4. Herrera Graf Jorge, La Regulación Jurídica de las Inversiones Extranjeras en México, Editado por la UNAM, México, 1980
5. Brito Moncada Ramón, Derecho Internacional Económico, Editorial Trillas, México, 1982
6. De Pina Vera Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, México, 1980
7. González Alondrera Juan, Análisis del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, Editado por la Asociación Nacional de Abogados México, 1980
8. Malpica de la Madrid Luis, ¿Qué es el GATT?, Editorial Grijalbo, México, 1981
9. Patiño Manferrer Roberto, Curso sobre Fundamentos Jurídicos del Comercio Exterior Mexicano, Editorial Jusper, México, 1986
10. Quidarte Martín, Visión Panorámica de la Historia de México, Editorial Porrúa, México, 1978
11. Rangel Costa Hugo, Derecho Económico, Editorial Porrúa, México, 1985
12. Sagahón Hervert Homero, Manual Práctico de Comercio Exterior, Editorial Dofiscal, México, 1987
13. Sepúlveda César, Derecho Internacional, Editorial Porrúa, México, 1981
14. Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1981
15. Witker Jorge, Códigos de Conducta Internacional del GATT Suscritos por México, Editado por la UNAM, México, 1988

16. Witter Jorge, Curso de Derecho Económico, editado por la UNAM, México, 1980
17. Witter Jorge, Derecho Económico, Editorial Harla, México, 1985
18. Witter Jorge, Derecho del Comercio Internacional, Editado por la Universidad de Guadalajara, México, 1981
19. Witter Jorge, El GATT, Editado por la UNAM, México, 1986
20. Witter Jorge, El Régimen Jurídico de los Productos Méricos en el Comercio Internacional Editado por la UNAM, México, 1984
21. Witter Jorge, La Defensa Jurídica contra Prácticas Dedicales de Comercio Internacional Editorial Porrúa, México, 1987
22. Witter Jorge y Perceñido Leonel, Aspectos Jurídicos del Comercio Exterior de México, Editorial Nueva Imagen, México, 1980

#### B) LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México, 1988
- Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, Diario Oficial de la Federación, 13 de enero de 1986
- Reglamento contra prácticas deditales de comercio internacional, Diario Oficial de la Federación, 25 de noviembre de 1986
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976
- Ley Federal sobre Metrología y Normalización, Diario Oficial de la Federación, 26 de enero de 1988
- Ley Aduanera, Diario Oficial de la Federación, 18 de junio de 1982

- Ley General del Impuesto de Exportación  
Diario Oficial de la Federación  
8 de febrero de 1988
- Ley General del Impuesto de Importación  
Diario Oficial de la Federación  
12 de febrero de 1988
- Ley de Planeación,  
Diario Oficial de la Federación  
5 de enero de 1983
- Plan Nacional de Desarrollo,  
Diario Oficial de la Federación  
31 de mayo de 1983
- Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior  
Diario Oficial de la Federación  
13 de agosto de 1984
- Programa de Fomento Integral a las Exportaciones  
Sin publicación en el Diario Oficial  
de la Federación; SREDFI,  
9 de abril de 1983
- Programa de Importación Temporal para Producir Artículos  
de Exportación, PITEX, Diario Oficial de la Federación  
9 de mayo de 1983
- Decreto que establece los certificados de derecho a la im-  
portación de mercancías para exportación, DIMEX,  
Diario Oficial de la Federación  
6 de junio de 1983
- Decreto que establece la devolución de impuestos de importa-  
ción causados por insumos incorporados a las mercancías  
exportadas, DRAW BACK, Diario Oficial de la Federación  
24 de abril de 1983
- Decreto que aprueba el protocolo de adhesión de México al  
GATT  
Diario Oficial de la Federación  
29 de octubre de 1986
- Decreto que aprueba el Código Antidumping del GATT,  
Diario Oficial de la Federación  
12 de diciembre de 1987
- Decreto que aprueba el Código de Licencias de Importación  
del GATT,  
Diario Oficial de la Federación  
12 de diciembre de 1987

- Decreto que aprueba el Código de Obstáculos Técnicos al Comercio Internacional del GATT  
Diario Oficial de la Federación  
12 de diciembre de 1987
- Decreto que aprueba el Código de Valoración Aduanera del GATT  
Diario Oficial de la Federación  
31 de diciembre de 1987

C) OTROS

- Apuntes Seminario de Ingreso de México al GATT  
Colegio de Contadores Públicos de México,  
México, 1986
- Apuntes Seminario de la Ley de Comercio Exterior de México,  
Barra Mexicana, Colegio de Abogados  
México, 1987
- Apuntes Seminario de la Apertura Comercial en México  
Colegio Nacional de Economistas  
México, 1988
- Apuntes Seminario de Comercio Exterior  
CONCAMIN,  
México, 1987
- Enciclopedia Historia de México  
Salvat Editores de México,  
México, 1974  
Tomos V, VI, VII, VIII, IX y X
- SECOFI,  
El Proceso de Adhesión de México  
al GATT  
Gabinete de Comercio Exterior  
México, 1986
- BASCOMEX,  
Revista Comercio Exterior,  
Vol. 17, Edm. 8, 9 y 10  
México, 1987

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*  
\*\*\*