

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA

FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS



**“La omisa codificación en materia de
comercio exterior en México”**

Trabajo terminal

**Que para obtener el diploma de
ESPECIALIDAD EN FISCAL**

Presenta:

HUGO RICARDO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

Asesor:

LIC. Y M. I. FRANCISCO ALBERTO MADRIGAL VAN DYCK

Mexicali, Baja California, México.

Diciembre de 2007.

ÍNDICE

RESUMEN.....	i
CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN.....	1
1.1 ANTECEDENTES.....	1
1.2 DEFINICIÓN DEL PROBLEMA.....	2
1.3 OBJETIVO.....	3
1.4 SUPUESTOS.....	3
1.5 JUSTIFICACIÓN.....	4
CAPÍTULO II: ANÁLISIS DE FUNDAMENTOS.....	5
2.1 Conceptos.....	5
2.2 Antecedentes Nacionales sobre las prácticas de Comercio Exterior.....	7
2.3 Orígenes Internacionales Sobre las Prácticas Comerciales.....	7
2.3.1 El Acuerdo General de Aranceles y Comercio (El GATT).....	7
2.3.2. La Organización Mundial de Comercio.....	8
2.4 Legislación nacional	9
2.5 Interpretación administrativa y burocrática.....	15
2.6 La operación normal contra los tratados internacionales.....	17
2.7 Codificación.....	17
CAPÍTULO III MÉTODO UTILIZADO.....	20
CAPÍTULO IV: RESULTADOS Y RECOMENDACIONES.....	21
FUENTES CONSULTADAS.....	22

RESUMEN

El presente trabajo es resultado de una investigación que intenta desentrañar los motivos por los cuales en la República Mexicana, resulta en la mayoría de los casos complicada la importación de mercancías, problemática con la que el autor entró en contacto directo cuando desempeñaba servicios de asesoría para los usuarios de esta materia, es decir, importadores, exportadores y agentes aduanales.

Sucedió que esta dispersión normativa tiene su origen legal en la redacción de ciertos preceptos constitucionales, así como la interpretación que ha dado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin dejar de tocar el punto de la falta de trabajo serio por parte del poder legislativo nacional.

Aún así, en las fechas mencionadas en este trabajo se tuvo un poco de esperanza, dado que una dependencia del poder ejecutivo (quien materialmente es el que expide la mayor parte de la regulación en la materia), tuvo a bien agrupar diversa normatividad que le compete, lo que es un buen indicio para que las demás dependencias dependientes del presidente de la república sigan el mismo ejemplo.

De esta forma nos damos cuenta que es posible evitar el problema que tenemos en manos, además de que para llegar al punto ideal de control, debería de contarse con un control constitucional más certero, en cuanto a las facultades regulatorias en esta materia que se le conceden al titular del poder ejecutivo.

CAPITULO I: INTRODUCCIÓN

ANTECEDENTES:

Resulta para todos evidente la apertura y facilitación que ha rodeado al comercio internacional desde finales de los años ochentas y principios de los noventas, y también resulta notorio que cuando todo este cambio y modernización tuvo lugar, inició también un periodo de reajuste regulatorio y normativo, marcado por una renovación total del marco jurídico existente en esta materia, situación que se vino a hacer para todos evidente con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte¹, y que se ha vuelto patente con la suscripción de México a diversos tratados más de libre comercio.²

Desde esos tiempos, y en concordancia también con los diversos tratados y convenios internacionales que nuestro país ha firmado, la intención ha sido para apegarse a las obligaciones contraídas por estos instrumentos del derecho internacional, en lo relativo a brindar una mayor libertad al comercio y destrabar dentro de ciertos límites tanto la internación como la extracción de mercancías del territorio nacional.

La finalidad de esta facilitación es un factor benéfico para el comercio internacional, ya que a todos nos es claro que a una mayor facilitación para trámites de esta naturaleza corresponda un incentivo al intercambio comercial entre las naciones, pero lo que resulta negativo de todo esto es la forma en que esta desregulación ha estado ocurriendo desde unos años a la fecha.

El cúmulo de reformas a las que esta investigación se refiere fue llevada a la realidad no mediante la modificación de uno o dos ordenamientos jurídicos

¹ Loretta Ortiz Ahlf, Fernando A. Vázquez Pando, Luis Miguel Díaz, *Aspectos Jurídicos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y sus Acuerdos Paralelos*, Editorial Themis, México, Distrito Federal.

² Tratados con países como Bolivia, Chile, Costa Rica, Israel, Nicaragua, Colombia, Venezuela, la Unión Europea, El Salvador, Guatemala, Honduras, los Estados de la Unión Europea, Uruguay, Ecuador, Cuba, Brasil, República de Panamá, Argentina, Paraguay, Perú, Argentina o Japón.

preexistentes, sino que echando mano de algunas facultades ya otorgadas a órganos distintos al legislativo nacional (*el que en primer término tiene encomendada la creación de leyes y normatividad*), fueron estos órganos dependientes del Poder Ejecutivo los que se dieron a la tarea de la expedición de una diversidad de reglamentación legal, sin seguir un orden preestablecido previamente, hecho que ha provocado, naturalmente, una dispersión increíble en los instrumentos jurídicos aplicables tanto a la importación como a la exportación de mercaderías.

De los antecedentes revisados hasta la fecha, no se han localizado alguna investigación en el sentido de analizar la amplia gama de regulación en esta materia, así que como base para el desarrollo del presente sólo podríamos mencionar a la diversidad de acuerdos y decretos que las distintas secretarías de estado han publicado a lo largo de los años, además de las leyes formales que se encargan de regular el comercio internacional en México.

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA:

La problemática estriba en el hecho de que, tal y como es apreciable en este trabajo de investigación resulta evidente que hay una extensiva regulación en cuanto a normatividad existente en el área, lo que ocasiona que el usuario principal, el importador o exportador en la gran mayoría de los casos desconozca los requisitos a cumplir para acceder a la legal internación o salida del país de sus mercancías, situación que se hace patente en el ejercicio diario de esta área.

Aunado a ello, y acentuando el problema señalado en el párrafo precedente contamos con el defecto fundamental de las disposiciones en materia del comercio exterior: la modificación constante y desinhibida de las disposiciones legales aplicables, atribuido ello a la falta de previsión de los creadores de la regulación legal fundamental en la materia, quienes de una manera despreocupada le dejan

el trabajo de completar la legislación deficiente a diversos órganos del poder ejecutivo, situación que ocasiona que haya momentos en que incluso los peritos en la materia desconozcan en sí los requisitos y formalidades a cumplir o no cuenten con alguna referencia sobre ordenamientos novedosos, o recientemente reformados, lo que ocasiona además de demoras en el tráfico internacional de mercancías aunado a la aplicación de sanciones severas por parte de las autoridades aduaneras, según es conocido por los profesionistas cuyo ejercicio profesional tiene relación con esta materia (en particular del conocimiento de los abogados defensores de distintos importadores o agentes aduanales que cuentan con infinidad de problemas por situaciones de esta índole)

Naturalmente, esto es aprovechado con un dolo inmesurable por los funcionarios aduaneros, quienes al momento del cruce fronterizo utilizan una diversidad de criterios internos tanto del Servicio de Administración Tributaria como de las distintas dependencias del gobierno federal que vienen *de facto* a modificar aún más lo que las mismas dependencias acaban de modificar sin previo aviso; imponiendo de esta forma aún más trabas al flujo internacional de mercancías, por lo que resulta congruente que debería de contarse no con uno, pero sí con un número más reducido y sistemático de ordenamientos legales aplicables, con la finalidad de lograr una simplificación regulatoria, que es en sí la intención que se ha perseguido con la apertura comercial que se ha visto a nivel mundial en los últimos tiempos.

JUSTIFICACIÓN:

La dispersión de la que se ha hablado desemboca en uno de los aspectos negativos del comercio exterior en México: el hecho de que al existir una pluralidad muy vasta de requisitos y trámites tanto para la importación como para la exportación de mercancías, además de que a esta inmensa pluralidad de ordenamientos debemos adicionarle la rapidez con la que se modifican, los usuarios de las distintas aduanas se ven de cierto modo en un estado de

incertidumbre en cuanto a los formalidades necesarias para realizar legalmente estas actividades, lo que provoca también una ventaja para las autoridades aduaneras, en el aspecto de que tanto los importadores como los agentes aduanales se encuentran a merced de ellas, en lo que respecta a los requisitos a realizar para completar los trámites de importación o exportación.

Toda esta problemática podría llegar a solventarse de una manera sencilla, mediante la **codificación**³ de las disposiciones aduaneras, partiendo en primer término del análisis sistematizado de las razones por las cuales esta dispersión ha acontecido en nuestro país, analizando también los compromisos internacionales que México ha adquirido en el ámbito internacional, los que repasando también la operación de las autoridades aduaneras en México, situación que desemboca en la falta de cohesión de las disposiciones aplicables en la materia, ya que como se ha dicho, actualmente no existe en el orden jurídico vigente mexicano una sistematización que agrupe o inclusive que pretenda agrupar toda la normatividad aplicable, aparte de que no se ha dado un esfuerzo por el Gobierno Federal para comenzar a estructurar una regulación más ordenada del comercio exterior en nuestro país, hecho que sería determinante para evitar la infinidad de problemas que derivan de la dispersión normativa que aqueja a la materia.

OBJETIVO:

El objetivo perseguido durante la investigación que dio como resultado el presente trabajo es la de exponer el beneficio y la viabilidad de una estructuración más ordenada en la materia del comercio exterior, intentando proponer un camino a seguir para lograr el objetivo, habiendo examinando cuáles son las circunstancias que han determinado la falta de cohesión en la expedición de normatividad.

SUPUESTOS:

³ Nota: sobre este concepto, véase el capítulo de “Fundamentos”

En vista de la complejidad que toda la normatividad ha adquirido en base al número de regulaciones a cumplir en esta materia, resulta claro que actualmente se ha excedido la finalidad original de implementar medios de control y restricción a la entrada de mercancías con la intención de regular el comercio exterior, la economía nacional, o estabilizar la producción nacional. Al parecer, estamos frente a un caso de regulación indiscriminada, con la finalidad oficial de impedir un daño a la economía nacional mediante la importación indiscriminada de productos, restringiendo formalmente tal actividad mediante controles excesivos, generados por los diversos ordenamientos a que se hace alusión en este trabajo, incrementando a la vez las penalidades aplicables para los casos de infracciones en la materia, y provocando también el apoderamiento de diversas mercancías en origen propiedad de los usuarios del sistema aduanero mexicano, irregularidad que sería perfectamente previsible mediante el diseño o la estructuración de un ordenamiento legal que si bien es cierto pudiera ser algo extenso, podría ser de acceso menos complicado para los usuarios del comercio exterior.

CAPÍTULO II: ANÁLISIS DE FUNDAMENTOS

FUNDAMENTOS

Conceptos

En primer término y antes de examinar las vicisitudes del tema a tratar, haremos un paréntesis para definir los conceptos relativos al título de esta investigación, en aras de una correcta comprensión del sentido y alcances de este trabajo, por lo que comenzaremos con el concepto de “codificación”

Según la Real Academia Española, el concepto de codificación lo define como “*hacer o formar un cuerpo de leyes metódico y sistemático*”⁴ que es precisamente el defecto del que adolece la legislación y normatividad en el ámbito del comercio exterior.

Para la segunda parte del título, habrá de apegarse a los nítidos conceptos que nos obsequian Jorge Witker y Laura Hernández, en su obra “*Régimen jurídico del comercio exterior en México*”⁵, quienes conceptualizan la expresión “comercio exterior” al reflejarla contra la expresión “comercio internacional”, al tenor siguiente:

“La diferencia entre comercio exterior y comercio internacional alude al comercio que se realiza entre dos entes económicos más allá de las fronteras nacionales; sin embargo el término “comercio internacional” da la impresión de que la persona que hace referencia a esta actividad (comercio) se encuentra en un punto elevado en el espacio, que le permite contemplarla de una manera global, todas las relaciones económicas o al menos las más relevantes que se dan entre todos los diferentes entes económicos que participan. El término “comercio exterior” provee una connotación de un espectador que habla de este tipo de relaciones entre dos diferentes entes económicos, pero enfocándolos desde el lugar, o país, en el que se encuentra.”

Teniendo en alta consideración lo anterior, queda claro que el tema de estudio es enfocado a México, durante el ejercicio de la actividad comercial con diversas naciones soberanas, ya sea para importación o exportación de mercancías (la modalidad no tiene incidencia alguna sobre el tema a tratar, ya que la dispersión normativa se da en ambos casos), siendo el problema primordial que el país no cuenta con un sistema previamente estructurado en cuanto a las fuentes legales que lo regulan, de ahí que lo relativo a la codificación no se ha dado propiamente

⁴ www.rae.es; Diccionario de la Lengua Española, vigésima segunda edición.

⁵ Witker, Jorge; Hernández, Laura; *Régimen jurídico del comercio exterior en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, segunda edición, 2002, México, D. F., p.10.

en el país, creando un sinnúmero de situaciones que serán expuestas más adelante.

Antecedentes nacionales sobre las prácticas de comercio exterior

Brevemente podemos hacer referencia a las políticas ejercidas por el país antes de comenzar con la apertura comercial, casi al tiempo en que México comenzaba la transición entre el fin de la etapa revolucionaria y el comienzo de la etapa industrial acontecida durante el siglo XX. Esta política fue conceptualizada como la **“Sustitución de Importaciones”**, refiriendo el concepto a las garantías que otorgaba el Estado para proteger a la industria nacional, impidiendo el paso de mercancías extranjeras y otorgando beneficios o estímulos a los productores nacionales para promover el crecimiento de la industria nacional, con la finalidad de alcanzar la autosuficiencia en cuanto a procesos productivos y desarrollo industrial. Este periodo comprendió desde el sexenio del presidente Lázaro Cárdenas, hasta el de López Portillo (desde 1939 hasta 1982)⁶

Orígenes internacionales sobre las prácticas comerciales⁷

El Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT)

Concluida la primera guerra mundial, y en un intento internacional por contrarrestar la devastación sufrida en diversas naciones europeas, alrededor de 15 países iniciaron negociaciones en diciembre de 1945 para facilitar mediante diversos mecanismos el comercio entre sus fronteras, corrigiendo las medidas proteccionistas en estos rubros que habían prevalecido durante la década de 1930 a 1940.

⁶ Cfr. Pedro Trejo Vargas, *El Sistema Aduanero de México, Práctica de las Importaciones y Exportaciones*, Tax Editores Unidos, S. A. de C. V., México, Distrito Federal, Segunda edición, p.29.

⁷ Cfr. www.wto.org

Estas negociaciones se desarrollaron hasta que los países negociantes idearon la estructura de una “Organización Internacional de Comercio”, proyecto que vio la luz en el año de 1947, en el marco de una conferencia sobre comercio y empleo de las Naciones Unidas, celebrada en la Habana, Cuba.

La idea original de todo esto, era en la de crear un organismo internacional que se encargara de regular formalmente todos los aspectos del comercio internacional, a la par de dos instituciones de reciente creación en aquellos años: el Banco mundial y el Fondo Monetario Internacional. Aun así, el documento con los estatutos de esta Organización Internacional de Comercio abarcaba mucho más que sólo aspectos comerciales, sino que también tocaba temas sobre empleo, prácticas de negocios restrictivas, inversiones internacionales y servicios.

Derivado de estos acuerdos, se tuvo como resultado el que hubiera concesiones para el comercio internacional en alrededor 45,000 productos, y para la época en que el acuerdo sobre esta organización adquirió formalidad, ya había 23 países en la lista de miembros. Este acuerdo tomó forma mediante un “Protocolo de Aplicación Provisional”, mismo que fue conocido con el nombre de GATT, por sus siglas en inglés, el *General Agreement on Tariffs and Trade*, Acuerdo General de Aranceles y Comercio, mismo que desde el día de su creación, hasta el día en que se desenvolvió en su etapa siguiente, siempre fue de carácter provisional, transitorio, tomando vigencia desde el 30 de junio de 1948.

Para el caso de México, se adhirió formalmente a esta organización desde noviembre de 1986.

La Organización Mundial de Comercio (La OMC)

Desde un inicio el GATT pudo ser entendido como dos cosas: 1.- Un acuerdo internacional signado por diversos países; 2.- Una organización que respaldara el citado acuerdo; como resultado de una infinidad de modificaciones, se decidió

evolucionar el entendimiento sobre el libre comercio, eliminando la organización conocida como GATT, o dicho de otra manera, sustituyéndola por otra, denominada Organización Mundial de Comercio, la cual respetó el acuerdo que le da origen al GATT, pero con las modificaciones pertinentes, pero siempre teniendo como base los siguientes principios:

1. Comercio sin discriminación;
2. Libre comercio, gradual a través de la negociación;
3. Que sea predecible (en lo que respecta a los movimientos restrictivos arancelarios o no arancelarios tanto en beneficio de un país como en contra del mismo);
4. Promoción de la competencia justa;
5. Promover el desarrollo y la reforma económica.

Es en estos términos que nuestro país decide ampliar sus horizontes comerciales, pero claro está que el solo suscribir un acuerdo comercial no implica el cambio instantáneo de toda la regulación jurídica, sino que para hacer frente a los compromisos internacionales adquiridos por su adhesión a esta estructura, tuvo que comenzar a modificar su marco jurídico en la materia, mismo que todavía resentía los efectos y prácticas de las políticas públicas anteriores, con la intención de facilitar los procesos de entrada y salida de mercaderías a sus fronteras.

Legislación Nacional.

El marco Constitucional Mexicano y en particular el contenido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las

disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.”

En base a este fundamento es que se justifican las adecuaciones que México ha tenido que realizar en sus ordenamientos legales internos, mismos que son el instrumento idóneo para concretizar en su territorio el apego a las obligaciones contraídas mediante la adhesión al tratado al que hemos hecho referencia, además de los distintos tratados que subsecuentemente ha suscrito nuestra nación.

Debido a la interpretación que ha tenido el precepto citado de la Carta Magna, es que se le ha dado un rango importantísimo dentro del orden jurídico nacional a los tratados internacionales, incluso superior al de las leyes federales, tal y como lo precisa la siguiente tesis emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“Localización: Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXV, Abril de 2007

Página: 6

Tesis: P. IX/2007

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "pacta sunt servanda", contrae

libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.

Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez.

El Tribunal Pleno, el veinte de marzo en curso, aprobó, con el número IX/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de marzo de dos mil siete.”

De tal suerte, que el estado Mexicano, asume la responsabilidad de adecuar la totalidad de su normatividad en supuesta concordancia con los principios y obligaciones establecidos en los acuerdos internacionales aquí citados, para lo cual, a principios de los años noventas inicia una renovación tanto en la legislación como en los procesos que en primera instancia regulan el comercio exterior en nuestro país, misma que en teoría trataba de apegarse a los lineamientos internacionalmente expuestos en los tratados que le dan origen a este estudio.

Tal y como resulta de todo lo anterior, el marco jurídico básico y fundamental del comercio exterior en México nace y obedece a principios dictados en el ámbito internacional, derivado de la adhesión a estos instrumentos internacionales que obligan a la nación a apegarse a tales lineamientos, por lo que podría decirse que la legislación en este respecto no nace ni obedece necesariamente a una necesidad originaria del orden social nacional.

Ahora bien, constitucionalmente hablando, contamos con otro precepto que resulta de suma importancia para esta materia: el artículo 131 Constitucional.

“Artículo 131. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y 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.

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

Este artículo resulta de trascendencia fundamental para comprender la dispersión legislativa que ha imperado en esta materia, ya que otorga un poder al titular del ejecutivo, para que con anuencia del poder legislativo, modifique los ordenamientos que estime convenientes en relación a las tarifas de importación o exportación emitidas por el congreso, o de plano crear tarifas nuevas, además de darle facultades para prohibir y restringir las importaciones y el tránsito de productos regulando todos los aspectos del comercio exterior que estime necesarios, siempre procurando con el establecimiento de estas medidas que se siga un beneficio ulterior a la nación.

La existencia de esta facultad no es necesariamente en obediencia a lo dispuesto por los tratados internacionales, ya que el artículo se encontraba expuesto en el texto Constitucional desde su redacción original, con la finalidad de darle a los órganos de gobierno una ventaja para tratar de regular el mercado interno nacional en concordancia con la rectoría económica de la que goza el estado Mexicano, además de que con esta facultad exclusiva del ejecutivo, se reafirmaría el control sobre los diversos estados integrantes de la federación para disuadirlos de regresar a las antiguas prácticas de imponer trabas al tránsito de mercancías por los territorios de cada uno de ellos.

El texto del segundo párrafo del artículo en cuestión hace alusión a la imposición de diversas medidas cuando estime el ejecutivo federal que el caso sea urgente a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la

estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito; por lo que se dice que la facultad otorgada al ejecutivo en este rubro es casi ilimitada, y sólo se tendrá que informar de ella al congreso de la unión cuando se envíe el presupuesto fiscal anual. Pero no debemos olvidar que esta facultad tiene una condicionante fundamental: “que se estime urgente”, situación que no siempre es visible o razonada dentro de los diversos decretos expedidos por dependencias del ejecutivo en esta materia, además de que la finalidad última de ello podría no alcanzarse en todos los casos: el beneficio nacional. ¿Qué beneficio le trae al comercio nacional una excesiva regulación en la materia? Esa pregunta quedará abierta, pues no es la finalidad de este estudio.

Si bien es cierto que la regulación legislativa al comercio exterior se encuentra centralizada, gracias a preceptos constitucionales como al que nos hemos estado refiriendo y como lo establece el artículo 73, fracción XIX, entre otros; también es cierto que el congreso de la unión sólo se ha dedicado a elaborar un grupo minúsculo de leyes, entre las que resaltan la ley aduanera y la ley de comercio exterior, y el resto del trabajo regulatorio lo han traspasado al ejecutivo, aprovechando la facultad contenida en el artículo 131 constitucional, cuando en realidad no hay ningún impedimento legal para que el órgano legislativo federal actúe libremente sobre estas materias, sólo que por motivos desconocidos para el autor del presente estudio (sólo podemos suponer que se ha omitido el decretar las medidas a manera de ley formal en virtud de la celeridad con la que deben ser puestas en acción, en el supuesto de una amenaza grave a la economía nacional), han omitido el conocer sobre esta situación apremiante de dispersión normativa, es decir que el congreso no ha entrado en funciones para la expedición y agrupación de un cuerpo normativo más conciso en la materia, hecho que dista mucho de los principios establecidos por la Organización Mundial de Comercio para los trámites aduaneros entre las naciones⁸, ya que esta excesiva regulación podría llegar a considerarse como un sustituto (valga la expresión) a la sustitución

⁸ Véase lo establecido en el apartado denominado “La OMC”, en páginas anteriores de la presente investigación.

de importaciones, misma que en teoría fue desechada sexenios atrás, en aras de la apertura comercial.

La falta de acción del congreso derivada de la facultad otorgada constitucionalmente al ejecutivo federal ocasiona, cada vez cada una de las dependencias dependientes de esta rama del poder público tenga algo que decir en relación a la importación o exportación de mercancías, se produzca sin mayor esfuerzo alguna especie de acuerdo o decreto, tendiente a la regulación de la importación o exportación de mercaderías que se relacionen con la dependencia en cuestión. Y además de la adición de ese ordenamiento legal, deberá el público estar atento a los diferentes cambios que pueda sufrir a lo largo del tiempo en el que se encuentre vigente.

La justificación de los preceptos fundamentales que prevén esta situación nadie la pone en duda, pero derivado de ello es que en el ámbito normativo aduanero impere hoy en día una tremenda dispersión de regulaciones vuelven el aspecto práctico de la importación algo vedado para el ciudadano común y corriente, quien siempre tendrá que solicitar los servicios de más de un experto en la materia, incluso en los casos en que no sea necesaria la intervención del Agente Aduanal, perito en la materia por excelencia.

En un segundo término después del plano constitucional, se encuentra la Ley de Comercio Exterior, misma que viene a materializar hasta cierto punto los mecanismos para hacer funcionar los diversos compromisos adquiridos en el plano internacional y éste es el ordenamiento que define los conceptos básicos que otras leyes se encargan regular más extensamente. Seguido a ella, se encuentra la Ley Aduanera, donde más que otra cosa se intenta regular la operación formal del tráfico de mercancías por las distintas aduanas y puntos de revisión del país, además de establecer los procedimientos para sancionar sobre incumplimientos a los requisitos establecidos para la entrada o salida de mercancías al territorio nacional. Completando el cuadro fundamental de

regulaciones, se debe mencionar a la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, misma que es donde se contienen las tasas aplicables para el pago de las contribuciones al comercio exterior, además de contener los métodos para la designación e identificación de mercancías, punto fundamental para el funcionamiento de la normatividad aduanera. Estos son los pocos puntos fundamentales que se han desarrollado por el congreso de la unión.

Interpretación Administrativa y Burocrática

Paralelo a la vasta regulación en la materia, y se puede decir que derivado de este hecho nos encontramos con la existencia de uno de los problemas centrales de la operación aduanera cotidiana, consistente en la interpretación que de las diversas normas expedidas por las dependencias del ejecutivo (además de la interpretación que realizan del mismo texto legal). Es conocido que dicha labor interpretativa la realizan ya sea las mismas dependencias que emitieron los acuerdos o los órganos normativos y operativos de las autoridades aduaneras, dependientes del Servicio de Administración Tributaria.

La naturaleza de la materia exige un constante movimiento de capitales y mercancías, que son los principios fundamentales de toda relación comercial, por lo que, obedeciendo al mayor beneficio económico y celeridad en el tránsito de las mercancías, se van creando situaciones que jamás fueron tomadas en consideración tanto por los legisladores como por las dependencias que expiden la normatividad de que se trate. De ello se desprende que en el diario acontecer de los movimientos de importación y exportación haya un gran número de situaciones que imprevistas en los ordenamientos vigentes, o que presentan variantes que aparentemente fueron contempladas, pero que a ciencia cierta no se ajustan al caso concreto. De aquí nace la interpretación realizada por las autoridades del control aduanero, emitidas mayoritariamente en circulares o criterios de naturaleza interna, pero que sin cumplir con los requisitos establecidos en la legislación formal para darle a estos criterios validez y obligatoriedad ante los

contribuyentes, siendo que en la mayoría de los casos llegan a causar perjuicio a los usuarios de las diferentes aduanas del país.

Como es de explorado derecho, el supuesto para que un criterio interno sea oponible al contribuyente se encuentra contenido en el artículo 33 del Código Fiscal de la Federación, haciendo alusión a la forzosa publicación en el diario oficial de la federación del criterio que se trate, para considerarlo como válido y de generador de derechos (*ya que no pueden generar obligaciones*) para los citados contribuyentes.

“Artículo 33.-

...

Asimismo, las autoridades fiscales darán a conocer a los contribuyentes, a través de los medios de difusión que se señalen en reglas de carácter general, los criterios de carácter interno que emitan para el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales, salvo aquéllos que, a juicio de la propia autoridad, tengan el carácter de confidenciales, sin que por ello nazcan obligaciones para los particulares y únicamente derivarán derechos de los mismos cuando se publiquen en el Diario Oficial de la Federación.

...”

(El remarcado es propio)

De tal suerte que de forma por demás ilegal, sin dar a conocer previamente a su aplicación la normatividad y criterios internos, además de no publicar aviso alguno en el Diario Oficial de la Federación, estas determinaciones tomadas internamente por las autoridades del control aduanero trascienden casi siempre para causar un detrimento en el patrimonio del particular, dependiendo todo ello directamente de la discreción de los funcionarios que se sirvan a normar criterios en la materia, así como de los encargados de aplicar dichos criterios.

De todo esto se concluye que mientras las dependencias que tengan relación con las operaciones de comercio exterior en nuestro país no tengan una regulación total de la cual dimane su operatividad, más allá de las leyes aduanera, de comercio exterior y el código fiscal de la federación, se estará promoviendo la comisión de ilegalidades y abusos por parte de las aludidas autoridades hecho por

el cual se vuelve notoriamente necesario una reestructuración de la normatividad en la materia.

La operación normal contra los tratados internacionales

Tal y como se expuso anteriormente, la apertura comercial con el exterior debe obedecer a ciertos principios determinados internacionalmente, tal y como lo es el ideal de alcanzar un nivel de libre comercio, irrestricto, entre las partes adheridas al tratado internacional de que se trate, además de la predictabilidad en las trabas que se pretenda imponer por alguno de los países del tratado. Estos principios, según se ha visto, no han sido respetados en lo absoluto por México al regular de la manera en que se ha hecho la operación al comercio exterior, ya que por una parte, cada día siguen surgiendo nuevas y diferentes trabas tanto arancelarias como no arancelarias (*aumento de tasas arancelarias y aumento en las restricciones formales, que no implican el pago de pesos*); y por otro lado, la predictabilidad se hace presente en un sentido negativo, al suponer que por la forma en que todo esto se ha venido desarrollando, las trabas a la libre circulación de bienes a través de nuestro país seguirá en aumento, restando competitividad y credibilidad en el marco internacional, esto por la dificultad en los trámites de importación y exportación por nuestras fronteras.

Codificación

Según se ha estado exponiendo a lo largo de esta disertación, el aspecto negativo de esta materia en territorio nacional puede corregirse con una adecuada técnica legislativa, misma que debe comenzar con el órgano formal que lleva la consigna constitucional de la creación de leyes, esto es, el Poder Legislativo de la Unión.

En términos legales, las normas jurídicas tienen distintas características, pero para efectos de este estudio analizaremos únicamente lo que respecta a las características de *generalidad y abstracción*, de la norma, conceptos que se

refieren a la manufactura misma de éstas, exigiendo en todo momento que una norma jurídica sea estructurada a través de un supuesto amplio, con la firme intención de que la hipótesis normativa sea lo más alejada posible de la individualización y concretización a un cúmulo muy determinado de situaciones, personas o cosas, situación que según nos enseña la práctica, no acontece en esta materia, ya que el desarrollo actual de la normatividad ha tendido a ser demasiado específico, sufriendo la norma de un defecto de individualización, tratando de abarcar cada día cuestiones muy específicas, perdiendo de vista no los legisladores, sino las distintas dependencias del poder ejecutivo nacional, que la intención de la ley es tratar de regular situaciones lo más abstractas y generales posibles.

Al estarse realizando la investigación que desemboca en este trabajo, con exactitud el día 06 de julio de 2007, se publica en el Diario Oficial de la Federación el “ACUERDO por el que la Secretaría de Economía emite reglas y criterios de carácter general en materia de Comercio Exterior”, cuyo nacimiento tuvo como justificación, entre otros puntos, el que me permito transcribir a continuación:

“...

Que las reglas de la Secretaría de Economía tienen por objeto dar a conocer las resoluciones dictadas por la Secretaría de Economía que establezcan disposiciones de carácter general en materia de comercio exterior, agrupándolas de manera que faciliten su aplicación por parte de los usuarios, así como de presentar de manera codificada dichos criterios para facilitar su conocimiento, uso y cumplimiento;

...”

Esto deja ver el esfuerzo que hasta estos días comienzan a hacer las dependencias del ejecutivo (*nótese que son las dependencias del ejecutivo, no el poder legislativo, quien formalmente tiene encomendada la tarea legislativa*), en este caso, la Secretaría de Economía, para intentar de alejarse del marco

regulatorio actual, con la firme intención de llevar un poco del tan necesitado orden que la misma naturaleza de estas operaciones requiere. Mediante este instrumento, la Secretaría de Economía agrupa los rubros de su competencia en esta materia, para en un solo acuerdo, aglutinar lo que anteriormente se encontraba disperso en al menos cuatro acuerdos o decretos diversos (*tales como los acuerdos sobre cuotas compensatorias, cupos, normas oficiales mexicanas, permisos previos y avisos automáticos*⁹), además de emitir criterios de aplicación tanto para estas áreas como para otras cuya competencia importa a esta Secretaría en el ámbito del comercio exterior.

Un buen ejemplo constituye el acuerdo que acabamos de mencionar, dado que es un primer paso para la estructuración de una normatividad más formal, sabiendo ahora que sí es posible que al menos una dependencia del ejecutivo pueda producir un instrumento normativo más estructurado. El paso siguiente consiste en gradualmente reducir la separación de materias, siendo que en sí todas se refieren al comercio exterior, mismo que si bien es cierto es un rubro complicado, puede llevarse a cabo mediante la creación de un órgano especializado para la regulación legal en comercio exterior, mismo que nacería considerando las facultades regulatorias del poder ejecutivo instituidas constitucionalmente, y cuya operación abarcaría la creación de normatividad en esta materia que venían ejerciendo cada una de las dependencias ejecutivas, para

⁹ Cuotas compensatorias.- Un sobreprecio a pagar por la importación de mercancías a territorio nacional, en el caso que se compruebe que para su importación al país se considere un precio inferior a su valor normal, o cuando ocurra una subvención a la producción de la mercancía en el país de origen o procedencia de ésta, y que tales situaciones afecten a la producción nacional. (Artículos 28 al 44 de la Ley de Comercio Exterior.)

Cupos.- El monto de una mercancía que puede ser importado o exportado al territorio nacional. Artículo 23 de la Ley de Comercio Exterior.)

Normas oficiales mexicanas.- Regulaciones técnicas de observancia obligatoria para ciertos productos que circulen en el mercado nacional, con la intención de estandarizar la calidad de la mercancía. Artículos 3 y 40 de la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización)

Permisos Previos.- Medida de regulación y restricción no arancelaria consistente en autorizar la importación o exportación de mercancía a determinada autoridad (en este caso la Secretaría de Economía) (Artículos 15 al 25 de la Ley de Comercio Exterior)

Aviso Automático.- Un permiso también otorgado por la Secretaría de Economía, pero sin sujetarlo a las formalidades del permiso previo, con la finalidad de llevar un control de importaciones y exportaciones de mercancías. (Artículo 21 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.)

conjuntar criterios y aplicaciones, integrando aún más la normatividad que se fuera expidiendo, en caso de considerarse necesaria.

Otro punto fundamental, derivado del órgano descrito en el párrafo anterior es en relación al artículo 131 constitucional, del que deberá preverse la posibilidad de una reforma constitucional para el debido sostenimiento legal de este cuerpo colegiado dependiente del ejecutivo, ya que en sí las facultades Constitucionales se le conceden expresamente al titular del ejecutivo, por lo que se debería ampliar la redacción del precepto para contemplar la existencia de este órgano.

El orden y codificación debe ser por secciones, y la anterior es la que se refiere al poder ejecutivo. La parte importante y la intención de este estudio es para buscar una regulación formal, que deberá de importarle al poder legislativo federal, despertándolo de su letargo, ya que este poder es el técnicamente facultado para poner un orden terminante en la materia, ya que según nos ha enseñado la experiencia, la operación de un área tan relevante para la economía nacional no deberá dejarse a los cambios drásticos de una serie de decretos o acuerdos, sino a una institución con más formalidad, misma que en debida atención a su obligación legislativa, debe de contar con una variedad de comisiones internas especializadas en estos rubros, para evitar caer en una situación contraproducente de formalizar normas jurídicas que a parte de no ser apegadas a la realidad, adolezcan de errores técnicos que vengán a entorpecer más la operación del comercio exterior en México.

CAPÍTULO III: MÉTODO UTILIZADO

Más que cualquier otro, el método empleado para la formulación de esta investigación es uno exploratorio, debido a que si bien es cierto hay una diversidad de bibliografía que trata de explicar y sistematizar el marco actual en la materia, además de las fuentes jurídicas que intentan regular la práctica de estas actividades, no hay autores que se hayan enfocado al estudio, origen y

consecuencias de la falta de cohesión en la normatividad al comercio internacional.

De tal manera, que para el estudio de este tema, se analizó en primer punto el marco internacional de la materia, comparándolo al mismo tiempo con las cuestiones constitucionales que la regulan, luego comparando el resultado con las leyes ordinarias que en un punto de vista básico regulan la actividad en México, además de estudiar la operación de los órganos encargados de aplicar las disposiciones. Todo esto arrojó luz sobre la problemática, y de ahí que se volvieran más comprensibles los beneficios de una esquematización planeada de la regulación nacional, por lo que se sugerirá un método para hacer esto posible.

CAPÍTULO IV: RESULTADOS Y RECOMENDACIONES

Lo resultante sobre lo aquí expresado es que en efecto, la legislación nacional en esta área se ha encontrado desde la época de la apertura formal comercial en un estado de dispersión, dificultando así su aplicación sencilla por parte de los usuarios, situación que desemboca básicamente en la aplicación de sanciones por parte de las autoridades aduaneras.

Como ya se vio, este hecho depende de diversos factores, mismos que hasta fechas recientes, parecían no tener solución, dado el funcionamiento y finalidades de las secretarías de estado que actualmente regulan la materia, así como las fallas que se establecieron por parte del poder legislativo de la unión.

Aún así, en vista de la compilación otorgada por la Secretaría de Economía que fue citada en los últimos puntos del presente documento, podemos estar esperanzados en que las demás dependencias del ejecutivo federal sigan el mismo ejemplo para compactar el número de ordenamientos legales aplicables, ya que anterior a esta investigación realizada no había indicios de conjuntar en un

mismo instrumento diversa normatividad, incluso de la misma dependencia ejecutiva, por lo que hay una posibilidad de que en un futuro se pueda llegar al ideal de que la emisión de toda la legislación en el área sea una tarea únicamente encomendada al poder legislativo federal, después de que se hubieren analizado debidamente los fundamentos constitucionales que originan esta práctica, tal vez añadiendo unos límites a las facultades del ejecutivo federal en lo que respecta a la regulación en la materia.

FUENTES CONSULTADAS:

- Rogelio Martínez Vera, *Legislación del Comercio Exterior en México*, McGraw Hill Interamericana Editores, México, Distrito Federal, segunda edición.
- Pedro Trejo Vargas, *El Sistema Aduanero de México, Práctica de las Importaciones y Exportaciones*, Tax Editores Unidos, S. A. de C. V., México, Distrito Federal, segunda edición.
- Autores varios, *Derechos del Pueblo Mexicano. México a Través de sus Constituciones*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura, 1996, México, Distrito Federal, cuarta edición.
- Jorge Witker y Laura Hernández, *Régimen Jurídico del Comercio Exterior en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Distrito Federal, segunda edición.
- Loreta Ortiz Ahlf, Fernando A. Vázquez Pando y Luis Miguel Díaz, *Aspectos Jurídicos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y sus Acuerdos Paralelos*, Editorial Themis, Primera reimpresión de la Segunda Edición. México, Distrito Federal
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Comercio Exterior.
- Ley Aduanera.
- Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación.

- Ley Federal Sobre Metrología y Normalización.
- Ley Federal de Sanidad Animal.
- Ley Federal de Sanidad Vegetal.
- Ley General de Salud.
- Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.
- Ley de Equilibrio Ecológico.
- Acuerdo por el que se establecen las normas para la determinación del país de origen de mercancías importadas y las disposiciones para su certificación, en materia de cuotas compensatorias.
- Resolución que establece el mecanismo para garantizar el pago de contribuciones en mercancías sujetas a precios estimados por la secretaría de hacienda y crédito público.
- Acuerdo que identifica las fracciones arancelarias de la tarifa de la ley de los impuestos generales de importación y de exportación en las que se clasifican las mercancías sujetas al cumplimiento de las normas oficiales mexicanas en el punto de su entrada al país, y en el de su salida.
- Acuerdo por el que la Secretaría de Economía emite reglas y criterios de carácter general en materia de Comercio Exterior