

LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO Y EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLC)

Luis MALPICA DE LAMADRID

SUMARIO: Introducción. I. El GATT y la modernización jurídica del comercio exterior mexicano. II. El TLC y la modernización del sistema jurídico mexicano. III. Examen especial de dos disposiciones legales. Conclusión.

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente artículo es el de dar una visión actualizada, sumaria, de las principales regulaciones jurídicas del sistema jurídico mexicano, haciendo énfasis en el comercio y en la inversión, así como en las 38 más importantes leyes autorizadas por el Congreso de la Unión entre 1989 y 1994. Dentro de este periodo mencionado se han hecho más de 550 modificaciones legales, un buen número de ellas ligadas directamente con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC).

Este documento está desarrollado en tres partes. En la primera de ellas examinamos el Acuerdo General sobre Arances Aduaneros y Comercio (GATT) y la modernización jurídica del comercio exterior mexicano; en la segunda parte, el TLC y la modernización del sistema jurídico mexicano, con sus reformas constitucionales, la nueva legislación federal, las nuevas disposiciones convencionales entre México, Estados Unidos y Canadá y las modificaciones a la legislación mexicana como consecuencia de la entrada en vigor del TLC. En la última parte analizamos dos leyes muy importantes para el comercio y las inversiones: la Ley de Inversión Extranjera y la Ley de Comercio Exterior.

I. EL GATT Y LA MODERNIZACIÓN JURÍDICA DEL COMERCIO EXTERIOR MEXICANO

Cuando México solicitó, por primera ocasión, dentro de la Ronda Tokio, el 16 de enero de 1979, su ingreso al GATT, ofreció liberar 300 fracciones arancelarias, con valor aproximado de 504 millones de dólares; las partes contratantes del GATT concedían 248 fracciones arancelarias con valor de 612 millones de dólares.

Para poder hacer su solicitud de ingreso al GATT y negociar su entrada, México modernizó, previamente, parte de su estructura jurídica del comercio exterior, para cumplir así con lo requerido por las partes contratantes y hacer compatible el GATT con las disposiciones jurídicas de sus miembros.

Así, México modernizó expresamente las disposiciones jurídicas siguientes:

1. La Ley que creaba la Tarifa del Impuesto General de Importación, en 1964; adoptándose la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB); en 1974 se actualizó la misma Ley de acuerdo con el Consejo de Cooperación Aduanera; se establecieron los precios oficiales, para aplicar la tasa *ad-valorem* de importación.

2. La Ley que creaba la Tarifa del Impuesto General de Exportación, basada en la clasificación de Comercio Internacional (CUCI) de Naciones Unidas, se reformó en 1974 adoptándose la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB) y hacer así compatibles las dos tarifas.

3. Se publicó la Ley de Valoración Aduanera de Mercancías, el 27 de diciembre de 1978, que entró en vigor el 19 de julio de 1979. Consignándose en esta ley el principio del valor normal de las mercancías a importar y como excepción, la aplicación de los precios oficiales de las mercancías de importación.

4. El Reglamento sobre Permisos de Importación y Exportación, de 28 de noviembre de 1956, que daba gran poder discrecional a la autoridad competente, fue sustituido por el Reglamento sobre Permisos de Importación y Exportación del 14 de septiembre de 1977, que consagró la sustitución de los controles cuantitativos (cuotas) por aranceles.

5. Se promulgó la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA) el 19 de enero de 1980. Impuesto que utilizaban todos los miembros del GATT, y que sustituyó al Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, que había sustituido, a su vez, en 1947, al Impuesto Federal del Timbre.

6. Se emitió el Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, que pretendió establecer un modelo de desarrollo económico de protección selectivo, dando satisfacción a los consumos básicos de la población y estimulando industrias prioritarias; saliendo al mercado exterior y apoyándose en el petróleo mexicano. Este modelo quiso sustituir al llamado “desarrollo estabilizador”, apoyado en el mercado interno y en un esquema proteccionista de sustitución de importaciones.

México decidió, en 1980, no seguir el trámite de ingreso al GATT. Tuvieron que pasar seis años para poder reiniciar el procedimiento. Durante estos seis años se siguió modernizando la estructura jurídica del comercio exterior mexicano, teniendo en cuenta los requisitos ya conocidos del GATT.

Cuando México solicitó nuevamente su ingreso al GATT, el 26 de noviembre de 1985, contábamos con:

1. Un modelo de desarrollo “hacia afuera”, teniendo como eje las exportaciones. Basado en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 como marco genérico del desarrollo y con varios planes sectoriales que implementaban los propósitos y objetivos del primero.

2. Liberación de la economía. Ésta se dio mediante un Acuerdo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) que eximió del requisito de permiso previo la importación de todas las mercancías comprendidas en la Tarifa del Impuesto General de Importación, el 25 de julio de 1985. Con la liberalización unilateral del comercio exterior, nuestro país adelantó parte del “pago” del ingreso de México al GATT.

El proceso de liberación de la economía se aceleró a fines de 1987. En efecto, el 4 de diciembre de 1987 se publicó en el *Diario Oficial* el decreto que modificó la Tarifa del Impuesto General de Importación y los Acuerdos que eliminaron los permisos previos de importación; con esta medida el porcentaje de fracciones sujeto a permiso disminuyó a 4% del total de la Tarifa; el rango de tasas arancelarias se ubicó entre 0 y 20%, con sólo cinco niveles arancelarios.

3. Una consulta popular. Convocada el 11 de septiembre de 1985 por el Senado de la República, para decidir o no la entrada de México al GATT.

4. El 23 de abril de 1985 se firmó entre el secretario de SECOFI y el representante comercial del gobierno norteamericano, un Entendimiento Bilateral en Materia de Subsidios e Impuestos Compensatorios.¹

¹ *Diario Oficial* de 15 de mayo de 1985.

Posteriormente se firmó, el 6 de noviembre de 1987, otro entendimiento entre el gobierno de los Estados Unidos de América y el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a un marco de principios y procedimientos de consultas sobre relaciones de comercio e inversión. Éste es el antecedente del TLC.

5. La publicación, el 13 de enero de 1986, de la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Comercio Exterior, llamada también Ley de Comercio Exterior.

El 26 de noviembre de 1986, México pasó a ser el noventaésimo segundo país miembro del GATT. El camino para negociar un TLC con Estados Unidos estaba preparado.

Con el ingreso de México al GATT se modernizó sólo la estructura jurídica del comercio exterior. En efecto, todo el soporte legal del modelo económico proteccionista siguió vigente. Era necesario, pues, iniciar una modernización de todo el sistema jurídico mexicano, para que estuviera acorde con el nuevo modelo económico basado en las exportaciones y en una filosofía neoliberal.

La entrada de México al GATT se negoció teniendo en cuenta que nuestro país era un país en vías de desarrollo; beneficiándose de la parte IV del GATT. La política de comercio exterior de México se identificó, e incluso defendió varias posiciones de los países en vías de desarrollo; México formó parte del Protocolo relativo a las negociaciones comerciales entre países en desarrollo, de 8 de diciembre de 1971. El foro internacional por excelencia, en el aspecto comercial, fue la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo, más conocida por sus siglas en inglés UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development).

II. EL TLC Y LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

La modernización jurídica se llevó a cabo durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari. Ésta se fue realizando previa a las negociaciones, durante las negociaciones y posterior a las negociaciones del TLC. Podemos afirmar que la modernización del sistema jurídico mexicano guarda una íntima relación con el TLC.

El antiguo modelo de desarrollo de México se basó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; con una intervención

directa del gobierno en la economía nacional; una industria altamente protegida, basada en un esquema de sustitución de importaciones. Un modelo cerrado, con una fortísima influencia del derecho constitucional y una escasa importancia del derecho internacional público. Con una filosofía proteccionista y con un tipo de cambio regulado.

El nuevo modelo de desarrollo de México se basa en el TLC; con una intervención moderada del gobierno en la economía nacional; una industria abierta a la competencia internacional, basada en una plataforma de exportaciones competitivas. Un modelo abierto, con una influencia internacional importante y con un mayor peso específico del derecho internacional público. Con una filosofía neoliberal, o, si se quiere, liberal social; con un tipo de cambio libre.

La negociación del TLC con Estados Unidos y Canadá la hizo México partiendo de la base de que nuestro país ya no era un país en vías de desarrollo; por lo tanto, no se pudo beneficiar de ventajas no recíprocas.

La política de comercio exterior de nuestro país se acercó a la de los países ricos; por lo que entramos a formar parte de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).² Por lo que de ahora en adelante, si no se modifica nuestra posición, el foro básico de México para el comercio será únicamente la OCDE. El compromiso gubernamental ante este organismo es el de no defender, en otros foros, tesis que vayan contra la filosofía de los países ricos, reunidos en la OCDE.

Entre 1989 y noviembre de 1994, en seis años, se han emitido más de 550 disposiciones jurídicas importantes: decretos de reformas a leyes, reglas, acuerdos, resoluciones, reglamentos, leyes, circulares, instructivos, procedimientos, tratados, programas, manuales de servicios, estatutos, avisos. Que han configurado una modernización constitucional, convencional y legislativa en los campos de inversiones extranjeras, entidades paraestatales, comunicaciones, franja fronteriza, transferencia de tecnología, propiedad industrial, regulación sobre extranjería, ecológica, de-

² *Diario Oficial* de 5 de julio de 1994. Decreto de promulgación de la Convención de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Decreto de promulgación del Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos sobre Privilegios e Inmunities de la Organización en los Estados Unidos Mexicanos. Decreto de promulgación de la Declaración del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sobre la aceptación de sus obligaciones como miembro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

rechos humanos, mercado de valores, negocios bancarios, fianzas, seguros, inversiones, aspectos tributarios internos e internacionales, aspectos monetarios, industriales, agrarios, religiosos, educativos y de seguridad pública.

1. *Nuevas disposiciones constitucionales*

Hasta 1994 se han realizado cuando menos diez reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que han modificado: 1) los artículos 5º, 35, fracción III; 36, fracción I; 41, 54, 60 y 73, fracción VI, base 3ª, y se derogaron los artículos transitorios 17, 18 y 19;³ 2) el artículo 27;⁴ 3) los artículos 3º, 5º, 24, 27, 130, y se adicionó el artículo decimoséptimo transitorio;⁵ 4) el artículo 4º;⁶ 5) el artículo 102;⁷ 6) artículos 3º y 31, fracción I;⁸ 7) artículo 82, fracción III;⁹ 8) artículos 28 y 123;¹⁰ 9) artículos 31, 44, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119, y se derogó la fracción XVII del artículo 89;¹¹ 10) se reformaron los párrafos octavo y noveno, decimoséptimo y decimooctavo del artículo 41;¹² 11) reforma de la fracción I del artículo 82.¹³

2. *Nuevas disposiciones legislativas*

En el mismo lapso comentado se publicaron cuando menos 38 importantes leyes. Se inició con el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera,¹⁴ y continuó con la: 1) Ley de Instituciones de Crédito,¹⁵ 2) Ley de Agrupaciones Financieras;¹⁶ 3) Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Indus-

³ *Diario Oficial*, de 6 de abril de 1990.

⁴ *Diario Oficial*, de 6 de enero de 1992.

⁵ *Diario Oficial*, de 28 de enero de 1992.

⁶ *Diario Oficial*, 28 de enero de 1992.

⁷ *Diario Oficial*, de 28 de enero de 1992.

⁸ *Diario Oficial*, de 5 de marzo de 1993.

⁹ *Diario Oficial*, de 20 de agosto de 1993.

¹⁰ *Diario Oficial*, de 20 de agosto de 1993.

¹¹ *Diario Oficial*, de 25 de octubre de 1993.

¹² *Diario Oficial*, de 19 de abril de 1994.

¹³ *Diario Oficial*, de 1º de julio de 1994.

¹⁴ *Diario Oficial*, de 16 de mayo de 1989.

¹⁵ *Diario Oficial*, de 18 de julio de 1989.

¹⁶ *Diario Oficial*, de 18 de julio de 1989.

trial;¹⁷ 4) Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura;¹⁸ 5) Ley Agraria;¹⁹ 6) Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios;²⁰ 7) Ley de Pesca;²¹ 8) Ley Minera;²² 9) Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos;²³ 10) Ley Federal sobre Metrología y Normalización;²⁴ 11) Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público;²⁵ 12) Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios;²⁶ 13) Ley que Armoniza Diversas Disposiciones con el GATT, los Tratados para Evitar la Doble Tributación y para la Simplificación Fiscal;²⁷ 14) Ley de Aguas Nacionales;²⁸ 15) Ley Forestal;²⁹ 16) Ley Federal de Competencia Económica;³⁰ 17) Ley Federal de Protección al Consumidor;³¹ 18) Ley Federal de Cinematografía;³² 19) Ley Federal de Correduría Pública;³³ 20) Ley Federal de Sanidad Animal;³⁴ 21) Ley de Nacionalidad;³⁵ 22) Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal;³⁶ 23) Ley General de Educación;³⁷ 24) Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal;³⁸ 25) Ley General de Asentamientos Humanos;³⁹ 26) Ley de Comercio Exterior;⁴⁰ 27) Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal;⁴¹ 28) Ley del Banco de México;⁴² 29) Ley Orgánica de la Armada de México;⁴³ 30) Ley de Inversión Extranje-

¹⁷ *Diario Oficial*, de 27 de junio de 1991.

¹⁸ *Diario Oficial*, de 27 de diciembre de 1991.

¹⁹ *Diario Oficial*, de 26 de febrero de 1992.

²⁰ *Diario Oficial*, de 26 de febrero de 1992.

²¹ *Diario Oficial*, de 25 de junio de 1992.

²² *Diario Oficial*, de 25 de junio de 1992.

²³ *Diario Oficial*, de 29 de junio de 1992.

²⁴ *Diario Oficial*, de 19 de julio de 1992.

²⁵ *Diario Oficial*, de 15 de julio de 1992.

²⁶ *Diario Oficial*, de 16 de julio de 1992.

²⁷ *Diario Oficial*, de 20 de julio de 1992.

²⁸ *Diario Oficial*, de 19 de diciembre de 1992.

²⁹ *Diario Oficial*, de 22 de diciembre de 1992.

³⁰ *Diario Oficial*, de 24 de diciembre de 1992.

³¹ *Diario Oficial*, de 24 de diciembre de 1992.

³² *Diario Oficial*, de 29 de diciembre de 1992.

³³ *Diario Oficial*, de 29 de diciembre de 1992.

³⁴ *Diario Oficial*, de 18 de junio de 1993.

³⁵ *Diario Oficial*, de 21 de junio de 1993.

³⁶ *Diario Oficial*, de 22 de junio de 1993.

³⁷ *Diario Oficial*, de 13 de julio de 1993.

³⁸ *Diario Oficial*, de 19 de julio de 1993.

³⁹ *Diario Oficial*, de 21 de julio de 1993.

⁴⁰ *Diario Oficial*, de 27 de julio de 1993.

⁴¹ *Diario Oficial*, de 22 de diciembre de 1993.

⁴² *Diario Oficial*, de 23 de diciembre de 1993.

⁴³ *Diario Oficial*, de 24 de diciembre de 1993.

ra; ⁴⁴ 31) Ley de Adquisiciones y Obras Públicas; ⁴⁵ 32) Ley de Navegación; ⁴⁶ 33) Ley del Servicio Exterior Mexicano; ⁴⁷ 34) Ley Federal de Sanidad Vegetal; ⁴⁸ 35) Ley de Amnistía; ⁴⁹ 36) Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; ⁵⁰ 37) Ley General de Sociedades Cooperativas; ⁵¹ 38) Ley Federal de Procedimientos Administrativos.⁵²

3. *Nuevas disposiciones convencionales*

En el periodo 1989-1994, México ha suscrito y puesto en vigor cuando menos cien tratados bilaterales y multilaterales, que versan sobre las más diversas materias: seguridad de contenedores, cooperación económica, científica y técnica, organización atunera, cooperación turística, cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia, intercambio cultural, reconocimiento y ejecución de sentencias judiciales y laudos arbitrales en materia civil y mercantil, traslado de nacionales condenados y cumplimiento de sentencias penales, contaminación, cooperación en el uso pacífico de la energía nuclear, asistencia jurídica en materia penal, transporte aéreo y aspectos arqueológicos.

Especial importancia revisten los tratados celebrados entre México con los Estados Unidos y Canadá.

A. *México-Estados Unidos de América*

En los últimos seis años se han celebrado trece tratados bilaterales y un tratado trilateral con Estados Unidos. Éstos han sido: 1) Acuerdo para intercambio de información tributaria; ⁵³ 2) Acuerdo sobre cooperación para la protección y mejoramiento del medio ambiente en la zona metropolitana de la ciudad de México; ⁵⁴ 3) Acuerdo para el desarrollo y facilitación del turismo; ⁵⁵ 4) Acuerdo que modifica el Acuerdo

⁴⁴ *Diario Oficial*, de 27 de diciembre de 1993.

⁴⁵ *Diario Oficial*, de 30 de diciembre de 1993.

⁴⁶ *Diario Oficial*, de 4 de enero de 1994.

⁴⁷ *Diario Oficial*, de 4 de enero de 1994.

⁴⁸ *Diario Oficial*, de 5 de enero de 1994.

⁴⁹ *Diario Oficial*, de 22 de enero de 1994.

⁵⁰ *Diario Oficial*, de 20 de julio de 1994.

⁵¹ *Diario Oficial*, de 3 de agosto de 1994.

⁵² *Diario Oficial*, de 4 de agosto de 1994.

⁵³ *Diario Oficial*, de 23 de enero de 1993.

⁵⁴ *Diario Oficial*, de 25 de enero de 1991.

⁵⁵ *Diario Oficial*, de 25 de enero de 1991.

de cooperación sobre contaminación del medio marino para derrames de hidrocarburos y otras sustancias nocivas;⁵⁶ 5) Acuerdo sobre cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia;⁵⁷ 6) Acuerdo que modifica el convenio sobre transportes aéreos del 15 de agosto de 1960;⁵⁸ 7) Acuerdo relativo al procedimiento de coordinación de estaciones terrenas;⁵⁹ 8) Acuerdo relativo a la atribución y uso de los canales de banda de 220-222 MHz a lo largo de la frontera común;⁶⁰ 9) Acuerdo concerniente a la asignación de frecuencias y uso de la banda de 2500 a 2686 MHz a lo largo de la frontera México-Estados Unidos;⁶¹ 10) Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC);⁶² en vigor a partir del 1º de enero de 1994; 11) Acuerdos de cooperación ambiental y laboral de América del Norte;⁶³ 12) Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión de Cooperación Ecológica y Fronteriza y el Banco de Desarrollo de América del Norte;⁶⁴ y 13) Convenio para evitar la doble imposición e impedir la evasión fiscal en materia de impuesto sobre la renta;⁶⁵ 14) Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América, para el uso de la banda de 17-7 17.8 GHZ.⁶⁶

B. México-Canadá

Con Canadá, México ha suscrito y puesto en vigor, entre 1989-1994, seis tratados bilaterales y un tratado trilateral. Éstos son los siguientes: 1) Tratado sobre asistencia jurídica mutua penal;⁶⁷ 2) Convenio de cooperación turística;⁶⁸ 3) Convenio sobre asistencia mutua y cooperación entre sus Administraciones de Aduanas;⁶⁹ 4) Acuerdo de coproducción cinematográfica y audiovisual;⁷⁰ 5) Convenio para el intercam-

⁵⁶ *Diario Oficial*, de 25 de enero de 1991.

⁵⁷ *Diario Oficial*, de 2 de marzo de 1992.

⁵⁸ *Diario Oficial*, de 3 de diciembre de 1992.

⁵⁹ *Diario Oficial*, de 7 de mayo de 1993.

⁶⁰ *Diario Oficial*, de 7 de mayo de 1993.

⁶¹ *Diario Oficial*, de 25 de octubre de 1993.

⁶² *Diario Oficial*, de 20 de diciembre de 1993.

⁶³ *Diario Oficial*, de 21 de diciembre de 1993.

⁶⁴ *Diario Oficial*, de 27 de diciembre de 1993.

⁶⁵ *Diario Oficial*, de 3 de febrero de 1994.

⁶⁶ *Diario Oficial*, de 17 de mayo de 1994.

⁶⁷ *Diario Oficial*, de 28 de enero de 1991.

⁶⁸ *Diario Oficial*, de 28 de enero de 1991.

⁶⁹ *Diario Oficial*, de 28 de enero de 1991.

⁷⁰ *Diario Oficial*, de 18 de junio de 1992.

bio de información tributaria;⁷¹ 6) Convenio para evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal en materia de impuesto sobre la renta,⁷² y 7) Tratado de Libre Comercio de América del Norte.⁷³

C. El TLC y las modificaciones a la legislación mexicana

Durante las negociaciones del TLC se fueron publicando y poniendo en vigor, varias disposiciones internas e internacionales para ir adecuando éstas al ritmo de la negociación de este importante Tratado, que constituye la zona de libre comercio de América del Norte.

A partir de la publicación del TLC en el *Diario Oficial* de la Federación, se fueron promulgando diferentes decretos que modifican expresamente leyes internas para hacerlas congruentes con el texto del TLC. Tal es el caso del: 1) Decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de diversas leyes relacionadas con el TLC.⁷⁴ Se reformaron, adicionaron y derogaron diversos artículos de nueve leyes; éstas son: Ley de Comercio Exterior, Ley Aduanera; Código Fiscal de la Federación, Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, Ley Reglamentaria del Artículo 5º Constitucional, relativo al Ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, Ley de Expropiación, Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y la Ley Federal de Autor.

2) Decreto por el que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país para el comercio, restaurantes, hoteles y ciertos servicios, ubicados en la región fronteriza.⁷⁵

3) Decreto por el que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país para la industria, construcción, pesca y talleres de reparación y mantenimiento ubicados en la región fronteriza.⁷⁶

4) Decreto por el que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país, para el comercio, restauran-

⁷¹ *Diario Oficial*, de 15 de julio de 1992.

⁷² *Diario Oficial*, de 17 de julio de 1992.

⁷³ *Diario Oficial*, de 20 de diciembre de 1993.

⁷⁴ *Diario Oficial*, de 22 de diciembre de 1993.

⁷⁵ *Diario Oficial*, de 23 de diciembre de 1993; Fe de erratas *Diario Oficial*, de 14 de abril de 1994.

⁷⁶ *Diario Oficial*, de 24 de diciembre de 1993; Fe de erratas *Diario Oficial*, de 19 de abril de 1994.

tes, hoteles y ciertos servicios ubicados en la franja fronteriza norte del país.⁷⁷

5) Decreto que modifica al diverso para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación.⁷⁸

6) Decreto que establece la tasa aplicable para 1994 del Impuesto General de Importación para las mercancías originarias de América del Norte conforme a lo establecido en el TLC.⁷⁹

7) Acuerdo que establece las fracciones arancelarias de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación exentas del requisito de permiso previo de importación por parte del SECOFI en términos del TLC.⁸⁰

8) Resolución que establece las reglas de carácter general relativas a la aplicación de las disposiciones en materia aduanera del TLC.⁸¹

9) Reglas por las que se establecen reglas de marcado de país de origen para determinar cuándo una mercancía importada a territorio nacional se puede considerar una mercancía estadounidense o canadiense de conformidad con el TLC.⁸²

10) Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Extradición Internacional, del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal; de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de la Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.⁸³

⁷⁷ *Diario Oficial*, de 24 de diciembre de 1993; Fe de erratas *Diario Oficial*, de 19 de abril de 1994.

⁷⁸ *Diario Oficial*, de 24 de diciembre de 1993.

⁷⁹ *Diario Oficial*, de 28 de diciembre de 1993; Fe de erratas *Diario Oficial*, de 29 de marzo de 1994; *Diario Oficial*, de 23 de agosto de 1994.

⁸⁰ *Diario Oficial*, de 29 de diciembre de 1993; *Diario Oficial*, de 3 de agosto de 1994; Fe de erratas *Diario Oficial*, de 19 de agosto de 1994.

⁸¹ *Diario Oficial*, de 30 de diciembre de 1993.

⁸² *Diario Oficial*, de 7 de enero de 1994.

⁸³ *Diario Oficial*, de 10 de enero de 1994.

11) Reformas al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.⁸⁴

12) Reformas a la Ley General de Bienes Nacionales.⁸⁵

13) Reformas a la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial,⁸⁶ y

14) Reformas a la Ley General de Asentamientos Humanos a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y a la Ley Aduanera.⁸⁷

III. EXAMEN ESPECIAL DE DOS DISPOSICIONES LEGALES

Quisiera comentar, brevemente, dos disposiciones legales que están íntimamente relacionadas con la inversión y con el comercio: la Ley de Inversión Extranjera y la Ley de Comercio Exterior.

1. *Ley de Inversión Extranjera*

Esta ley fue promulgada el lunes 27 de diciembre de 1993, y al día siguiente entró en vigor. Abrogó la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicada el 9 de marzo de 1973.

La Ley de Inversión Extranjera consta de ocho títulos desarrollados a través de 39 artículos y 11 transitorios. El objeto de la Ley es la determinación de reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país y propiciar que ésta contribuya al desarrollo nacional (artículo 1º).

La Ley representa un importante avance respecto de la Ley de 1973; especialmente por su carácter extensivo a la participación extranjera en varios sectores y la desaparición de los márgenes de discrecionalidad de las autoridades competentes, concediéndoles facultades precisas y simplificando los trámites administrativos.

Veremos la participación del Estado mexicano en diferentes áreas, la de mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión, la participación gradual de inversionistas extranjeros en el capital de las sociedades y los fideicomisos en la zona restringida.

⁸⁴ *Diario Oficial*, de 19 de mayo de 1994.

⁸⁵ *Diario Oficial*, de 29 de julio de 1994.

⁸⁶ *Diario Oficial*, de 2 de agosto de 1994.

⁸⁷ *Diario Oficial*, de 5 de agosto de 1994.

A. *Participación del Estado mexicano*

El artículo 5 reserva al Estado mexicano las siguientes áreas estratégicas: 1) Petróleo y demás hidrocarburos; 2) Petroquímica básica; 3) Electricidad; 4) Generación de energía nuclear; 5) Minerales radiactivos; 6) Comunicación vía satélite; 7) Telégrafos; 8) Radiotelegrafía; 9) Correos; 10) Ferrocarriles; 11) Emisión de billetes; 12) Acuñación de moneda; 13) Control, supervisión y vigilancia de puertos, aeropuertos y helipuertos, y 14) Las demás que expresamente señalen las disposiciones legales aplicables.

B. *Participación de mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión*

Hay actividades económicas que están reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros; es decir, con el convenio o pacto expreso que forme parte integrante de los estatutos sociales, por el que se establece que las sociedades de que se trate no admitirán directa ni indirectamente como socios o accionistas a inversionistas extranjeros ni a sociedades con cláusulas de admisión de extranjeros (artículo 2, párrafo VII).

Estas actividades son: 1) Transporte terrestre nacional de pasajeros, turismo y carga, sin incluir los servicios de mensajería y paquetería; 2) Comercio al por menor de gasolina y distribución de gas licuado de petróleo; 3) Servicios de radiodifusión y otros de radio y televisión, distintos de televisión por cable; 4) Uniones de crédito; 5) Instituciones de banca de desarrollo en los términos de la ley de la materia; 6) La prestación de los servicios profesionales y técnicos que expresamente señalen las disposiciones legales aplicables.

La excepción a los rubros mencionados, en los que se permite la inversión extranjera, es a través de la inversión neutra; es decir, aquella realizada en sociedades mexicanas o en fideicomisos autorizados, y no se computará para determinar el porcentaje de inversión extranjera en el capital social de sociedades mexicanas (artículo 18).

El artículo 6 transitorio de la Ley establece el principio de reservar, de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusulas de exclusión de extranjeros, las actividades de transporte terrestre internacional de pasajeros, turismo y de carga entre puntos de territorios de México y el servicio de administración de centrales camioneras de pasajeros y servicios auxiliares.

La excepción al principio anterior, para esas mismas actividades, es la participación gradual de la inversión extranjera; en efecto: 1) a partir del 18 de diciembre de 1995, hasta el 49% del capital social de sociedades mexicanas; 2) a partir del 1º de enero del 2001, hasta el 51% de ese mismo capital; 3) a partir del 1º de enero del 2004, hasta el 100% del capital social, sin necesidad de obtener la resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

La inversión extranjera podrá invertir en otras actividades industriales, mediante participación en el capital social de sociedades mexicanas, dedicadas a las siguientes actividades:

a) Fabricación y ensamble de partes, equipo y accesorios para la industria automotriz, hasta el 49% del capital social; a partir del 1º de enero de 1999, hasta el 100% del capital social, sin necesidad de recabar la resolución favorable de la Comisión.

b) Prestación de los servicios de video texto y computación en paquete, hasta el 49%; a partir del 1º de julio de 1995, hasta el 100% del capital social, sin necesidad de obtener la resolución favorable de la Comisión.

c) Edificación, construcción e instalación de obras, hasta el 49% del capital social; a partir del 1º de enero de 1999, hasta el 100% del capital social, sin necesidad de recabar la resolución favorable de la Comisión.

C. Participación de inversionistas extranjeros

El precepto 7 de la Ley establece una participación gradual de la inversión extranjera, en función de la actividad económica, de acuerdo con los siguientes porcentajes: hasta el 10%, el 25%, el 30% y más del 49%.

I. Hasta el 10% en:

Sociedades cooperativas de producción.

II. Hasta el 25% en:

- a) Transporte aéreo nacional;
- b) Transporte en aerotaxi, y
- c) Transporte aéreo especializado.

III. *Hasta el 30% en:*

- a) Instituciones de seguros;
- b) Instituciones de fianzas;
- c) Casas de cambio;
- d) Almacenes generales de depósito;
- e) Arrendadoras financieras;
- f) Empresas de factoraje financiero;
- g) Sociedades financieras de objeto limitado (artículo 103, fracción IV, de la Ley de Instituciones de Crédito);
- h) Sociedades a que se refiere el artículo 12 bis de la Ley de Mercado de Valores;
- i) Acciones representativas del capital fijo de sociedades de inversión y sociedades operadoras de sociedades de inversión;
- j) Fabricación y comercialización de explosivos, armas de fuego, cartuchos, municiones y fuegos artificiales, sin incluir la adquisición y utilización de explosivos para actividades industriales y extractivas ni la elaboración de mezclas explosivas para el consumo de dichas actividades;
- k) Impresión y publicación de periódicos para circulación exclusiva en territorio nacional;
- l) Acciones serie "T" de sociedades que tengan en propiedad tierras agrícolas, ganaderas y forestales;
- m) Televisión por cable;
- n) Servicio de telefonía básica;
- o) Pesca en agua dulce, costera y en la zona económica exclusiva, sin incluir acuacultura;
- p) Administración portuaria integral;
- q) Servicios portuarios de pilotaje a las embarcaciones para realizar operaciones de navegación interior, en los términos de la ley en materia;
- r) Sociedades navieras dedicadas a la explotación comercial de embarcaciones para la navegación interior y de cabotaje, con excepción de cruceros turísticos y la explotación de dragas y artefactos navales para la construcción, conservación y operación portuaria;
- s) Servicios conexos al sector de ferrocarriles, que consisten en servicios de pasajeros, mantenimiento y rehabilitación de vías, libramientos, talleres de reparación de equipo tractivo y de

arrastre, organización y comercialización de trenes unitarios, operación de terminales interiores de carga y telecomunicaciones ferroviarias, y

- t) Suministro de combustible y lubricantes para embarcaciones, aeronaves y equipo ferroviario.

IV. Mayor al 49%

Para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor al 49%, se requiere resolución favorable de la Comisión, en las siguientes actividades económicas y sociales:

- a) Servicios portuarios a las embarcaciones para realizar sus operaciones de navegación interior, tales como remolque, amarre de cabos y lanchaje;
- b) Sociedades navieras dedicadas a la exportación de embarcaciones exclusivamente en tráfico de altura;
- c) Administración de terminales aéreas;
- d) Servicios privados de educación preescolar, primaria, secundaria, media superior, superior y combinados;
- e) Servicios legales;
- f) Sociedades de información crediticia;
- g) Instituciones calificadoras de valores;
- h) Agentes de seguros;
- i) Telefonía celular;
- j) Construcción de ductos para la transportación de petróleo y sus derivados;
- k) Perforación de pozos petroleros y de gas.

D. Fideicomisos en la zona restringida

Se entiende por zona restringida, la faja del territorio nacional de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta a lo largo de las playas a que hace referencia la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El principio que establece el artículo 10 de la Ley, es que las sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros o que hayan celebrado el convenio, a que se refiere la fracción I del artículo 27 constitucional, podrán adquirir el dominio de bienes inmuebles en el territorio nacional.

La excepción a la restricción anterior está contemplada en el artículo 11 de la propia Ley, mediante la creación de fideicomisos, con una duración de cincuenta años, que pueden prorrogarse a solicitud del interesado (artículo 13).

Para constituir estos fideicomisos se requiere permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para que instituciones de crédito adquieran como fiduciarias, derechos sobre bienes inmuebles ubicados dentro de la zona restringida, cuando el objeto del fideicomiso sea permitir la utilización y el aprovechamiento de tales bienes sin constituir derechos reales sobre ellos, y los fideicomisarios, los beneficiarios, sean: 1) sociedades mexicanas sin cláusula de exclusión de extranjeros, y 2) personas físicas o morales extranjeras.

El órgano competente para dictar los lineamientos de política en materia de inversión extranjera y diseñar mecanismos para promover la inversión en México, es la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

La Ley crea también el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

2. Ley de Comercio Exterior

La Ley de Comercio Exterior se publicó en el *Diario Oficial* el 27 de julio de 1993, abrogando tanto la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior,⁸⁸ como la Ley que Establece el Régimen de Exportación del Oro.⁸⁹

La Ley de Comercio Exterior consta de nueve títulos desarrollados en 98 artículos y cuatro transitorios.

El nuevo Reglamento de la Ley de Comercio Exterior se publicó en el *Diario Oficial* el 30 de diciembre de 1993. Este Reglamento abrogó el Decreto que establece la organización y funciones de la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior;⁹⁰ el Decreto que crea la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones y Establece su organización y funciones;⁹¹ el Decreto por el que se establece el Premio Nacional de Exportación;⁹² y el Reglamento sobre Permisos de Importación o Exportación de Mercancías sujetas a Restricciones.⁹³ Este

⁸⁸ *Diario Oficial*, de 13 de enero de 1986.

⁸⁹ *Diario Oficial*, de 30 de diciembre de 1980.

⁹⁰ *Diario Oficial*, de 8 de junio de 1989.

⁹¹ *Diario Oficial*, de 27 de julio de 1989.

⁹² *Diario Oficial*, de 12 de abril de 1993.

⁹³ *Diario Oficial*, de 14 de septiembre de 1977.

reglamento consta de once títulos desarrollados a través de 215 artículos y seis transitorios.

El objeto de la Ley de Comercio Exterior es regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población (artículo 1º).

La Ley incorpora normas, principios y procedimientos, que responden tanto a las situaciones especiales previstas en el párrafo segundo del artículo 131 constitucional, como a las nuevas situaciones del comercio exterior mexicano.

La Ley considera como cuotas compensatorias, aquellas que se aplican a las mercancías importadas en condiciones de discriminación de precios o de subvención en su país de origen (artículo 3º).

Se crean dos comisiones con funciones auxiliares y como órganos de consulta: la Comisión de Comercio Exterior, como órgano de consulta,⁹⁴ y la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones, como órgano auxiliar, encargada de analizar, evaluar, proponer y concertar acciones entre los sectores público y privado en materia de exportaciones de bienes y servicios.

El título III de la Ley se refiere al origen de las mercancías, estableciendo las normas relativas y los criterios para la determinación de origen de un bien, el de cambio de clasificación arancelaria; el de contenido nacional o regional, y el de producción, fabricación o elaboración de las mercancías (artículo 10).

El título IV desarrolla lo correspondiente a los aranceles y medidas de regulación y restricción no arancelarias del comercio exterior.⁹⁵ Se definen los tres tipos de arancel: *ad valorem*, específicos y mixtos, y sus modalidades como arancel-cupo y arancel estacional. También se precisan los casos en los que se podrán establecer, previa opinión de la Comisión de Comercio Exterior, medidas de regulación y restricción no arancelarias, consistentes en permisos previos, cupos máximos, marcado de país de origen y cuotas compensatorias definitivas. Estas medidas deben publicarse en el *Diario Oficial*.

El título V de la Ley se refiere a las prácticas desleales de comercio internacional.⁹⁶ La Ley considera como prácticas desleales de comercio internacional la importación de mercancías en condiciones de discri-

⁹⁴ Reglamento, artículos 2-13.

⁹⁵ Ley, artículos 12-27; Reglamento, artículos 14-36.

minación de precios u objeto de subvenciones en su país de origen o procedencia, que causen o amenacen causar un daño a la producción nacional. Las personas físicas o morales que importan mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional están obligadas a pagar una cuota compensatoria.⁹⁷ Dentro de las prácticas desleales, la Ley examina la discriminación de precios, las subvenciones, el daño y amenaza de daño a la producción nacional.

Las medidas de salvaguarda están consideradas en el título VI de la Ley,⁹⁸ y en el título V del Reglamento.⁹⁹ El concepto de salvaguarda se introduce por primera ocasión en la ley; se fijan las reglas para determinar la imposición de estas medidas, cuando se realicen importaciones masivas de mercancías, y éstas amenacen causar daño serio a la producción nacional.

El título VII de la Ley regula los procedimientos en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda; así como el título VI del Reglamento.¹⁰⁰

El título VII de la Ley está enfocado a la promoción de las exportaciones, y el título IX a las infracciones, sanciones administrativas y recurso de revocación contra las resoluciones en materia de marcado de país de origen, de certificación de origen, de abandono o desmintiendo de la solicitud de inicio de procedimientos de investigación, que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria, que determinen cuotas compensatorias definitivas, que declaren concluida la investigación, que impongan las sanciones a que se refiere la Ley.

CONCLUSIÓN

El panorama anterior nos permite visualizar los dramáticos cambios que el sistema jurídico mexicano ha tenido en la última década. Tanto en el aspecto del comercio exterior, relacionado con la entrada de nuestro país al GATT, como con la modernización del sistema jurídico mexicano, como consecuencia del TLC.

Todos los cambios son importantes y están soportando jurídicamente la estructura del nuevo modelo económico “abierto” de nuestro país.

⁹⁶ Ley, artículos 28-44; Reglamento, artículos 37-69.

⁹⁷ Ley, artículo 28.

⁹⁸ Ley, artículos 45-48.

⁹⁹ Reglamento, artículos 70-74.

¹⁰⁰ Ley, artículos 49-89; Reglamento, artículos 75-117.

El dinamismo de todos estos cambios jurídicos se acentuó a partir del 20 de diciembre de 1993, fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del TLC y con la entrada en vigor del mismo y de un cúmulo importante de estas disposiciones a partir del 1º de enero de 1994, así como con la entrada de México a la OCDE.

Sin embargo, es muy entendible que todos estos cambios jurídicos tomarán tiempo para su completa asimilación e implementación. Ciertamente, requerirán de mucho trabajo de los abogados, de los consejeros legales, de los ejecutivos corporativos, de los inversionistas extranjeros, de los especialistas en comercio y de las autoridades competentes mexicanas. Dentro de este contexto, el Instituto de Investigaciones Jurídicas y la Facultad de Derecho de la UNAM, juegan un papel determinante en el análisis del nuevo sistema jurídico mexicano.