

24/155

Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO



ENSAYO SOCIO - JURIDICO DE
LA ADUANA EN MEXICO.

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

YOLANDA GOMEZ GUERRERO



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

T E M A R I O

C A P I T U L O I.

LA ADUANA.

- 1.- Antecedentes Históricos.
- 2.- Organización de la Aduana en México.
- 3.- La Dirección General de Aduanas.

C A P I T U L O I I.

FUNCIONES DE LA ADUANA.

- 1.- Función Social.
- 2.- Función Fiscal.
- 3.- Función Económica.

C A P I T U L O I I I.

FUNDAMENTACION LEGAL DE LA ADUANA EN MEXICO.

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Código Fiscal.
- 3.- Ley Aduanera y su Reglamento.

C A P I T U L O I V.

EL PERSONAL ADUANERO EN EL AMBITO SOCIAL.

- 1.- Las relaciones humanas en el medio aduanero.
- 2.- El nepotismo aduanero.

3.- Corrupción y su influencia en la sociedad.

4.- Necesidad de Capacitación.

C A P I T U L O V.

CRISIS ADUANERA.

a) Control de cambios.

C A P I T U L O VI.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.

P R O L O G O

Creo que elaborar esta Tesis denominada "ESTUDIO SOCIO-JURIDICO DE LA ADUANA EN MEXICO" es un tanto atrevido sobre todo si consideramos la situación económica, política y social en que se encuentra nuestro país como consecuencia surgida a partir del informe presidencial del 1° de septiembre del presente año, a partir del cual se aparecieron una serie de innovaciones en todos los ámbitos y que no pueden pasar desapercibidos, ya que de una manera o de otra nos encontramos inmersos en ese régimen legal, que surgió como consecuencia de un estudio premeditado que se fundamentara en el bienestar social; porque si bien es cierto los individuos como entes sociales tenemos que relacionarnos los unos con los otros pero no solamente a través de lazos de amistad, sino a través de actividades económicas que realizamos y que necesariamente se encuentran reguladas por normas de carácter jurídico.

El presente estudio no pretende ser una crítica a la situación actual que prevalece en nuestro país surgida como antes dijimos de nuevas disposiciones que repercuten -

en nuestra sociedad y que debemos suponer es para el bien
tar de la misma.

Ahora bien, considere consecuente referirme a la -
aduana, porque es la institución a través de la cual se real
lizan las operaciones más importantes en materia económica
como son las importaciones y las exportaciones, ya que nuestr
o país depende en buen grado de estas dos operaciones fund
amentales para su economía por tratarse de un país en vías
de desarrollo.

Hacemos mención del personal que labora en la aduan
a porque sus integrantes constituyen los elementos central
es a través de los cuales se va a funcionar y el bienestar
de ellos va a repercutir tanto en el beneficio económico co
mo social de nuestro país.

Sirva este sencillo estudio para ilustrar de alguna
forma el panorama actual de la aduana en México, espero que
las condiciones que se presenten cada día sean mejores, pues
del buen desarrollo de la aduana y de sus integrantes depen
derá en buen grado el desarrollo del país.

C A P I T U L O I

L A A D U A N A

1.- Antecedentes Históricos.

Acepciones de la palabra Aduana.

Aduana tiene su origen en la palabra árabe "Adayuán", que significa libro de cuentas, recordemos con esto que los árabes eran los grandes comerciantes del Medio Oriente, de ahí que la palabra fue cambiada poco a poco, aplicándose así también la palabra "Divanum", que quiere decir donde se recogen los derechos, así se llama "Divana", luego "Duana", y por fin se queda el concepto de "Aduana", hay quienes opinan que, Aduana vieno del árabe pero la palabra "Ad - Divana", que es una oficina pública que se establecía generalmente en las costas y fronteras para registrar el tráfico internacional de importaciones y exportaciones así como el correspondiente cobro de derechos que se adeudaran.

Así la Aduana surge como una derivación del comercio, en la antigüedad los habitantes de la Mesopotamia realizaban

actividades comerciales que los llevó a tener una economía muy próspera sobre todo éste se llevaba a cabo en las orillas del Río Eufrates en donde se pagaban los llamados tributos correspondientes a las operaciones comerciales de mercancías de la India y Arabia, dichas operaciones deberían de estar registradas por escrito para que tuvieran validez.

Los antecedentes se remontan también a los griegos quienes en su afán de lucha y múltiples conquistas de guerra imponían el cobro al derecho sobre las mercancías que entraban y salían o bien transitaban por sus territorios.

Se atribuye también la existencia de las Aduanas - al cuarto rey de Roma Anco Marcio, quien extendía sus límites territoriales hasta el mar, posteriormente los cónsules venideros suprimieron las aduanas hasta que Julio Cesar las restableció.

En el imperio Romano también los publicanos (antiguos cobradores) recaudaban el "Portorium", llamado así a un impuesto que se exigía a la entrada y salida de mercancías en su territorio, cuando los esclavos o bien las mercancías se intentaban sacar o introducir sin el pago del -

impuesto correspondiente, estos pasaban a formar parte de las propiedades del gobierno; se confiscaba las mercancías que estaba prohibido exportar, cobrándose multas.

Así en la época del cristianismo, el primero que escribió el evangelio seis u ocho años después de la muerte de Jesucristo fue San Mateo, quien es considerado como el "Patrono" de los aduaneros, por haber sido también "Publicano", es decir recaudador de impuestos.

En la Edad Media los señores feudales recibían toda clase de tributos al establecer aduanas interiores.

En España hace 19 años, Alfonso X "El sabio" estableció un impuesto denominado portazgo que consistía en el cobro de una determinada cantidad derivada de la entrada o salida de mercancías del reino y aquellos mercaderes que ocultaban algunas cosas, que llevaran o trajeran las perdían y estas pasaban a propiedad del fisco real.

En nuestro país antes de la conquista los señores dominadores del Anáhuac (México, Texcoco y Tlacopan) tenían a los "Calpixquis" que así se llamaban a los cobradores de los tributos y estos consistían en servicios personales o en especie tales como mantas, camisas, enaguas, telas borda

das a colores pintadas o doradas.

También en esa época los Pochtecas, jefes de los - mercaderes cubrían grandes distancias para proveer a otros pueblos de productos regionales y obtener los productos de que carecían, así llevaban en sus caravanas suficientes granos de cacao y polvo de oro para pagar cuotas que como cobro les exigían en algunos lugares. (1)

"A raíz de la conquista Española se estableció en - el virreynato de la Nueva España el llamado "Derecho de Almojarifazgo" que debería de cobrarse en el Puerto de Veracruz, habiéndose comisionado a Alonso de Estrada, Rodrigo Albornoz y Gonzálo Salazar para que estas personas residieran en aquel puerto a fin de que exigieran el pago de ese derecho". (2)

"La palabra Almojarifazgo viene del árabe almojarife, y ésta, del verbo xerife cuyo significado es el de ver o descubrir con cuidado una cosa".

Para el Comercio internacional durante la dominación

(1) "Capacitación" Aduana Fronteriza H. Matamoros, Tamps. 1975. pp. 2 a 4

(2) Ob. cit. "Capacitación" H. Matamoros, Tamps. p. 5

española se abrió el Puerto de Barra de Navidad, posteriormente se habilitó el Puerto de Acapulco en el Océano Pacífico para el comercio con el Asia y las colonias Españolas - de América del Sur posteriormente durante los últimos años de la administración Española se abrió el Puerto de San - - Blas, de esta forma las autoridades de la época colonial co misionaron, para el comercio exterior, a los recaudadores - de impuestos.

Diezmos del mar se le llamó también al almojarifazgo y estos cobros se remontan a la época de los hebreos y - romanos.

El cobro de estos tributos fué considerado de una - importancia relevante de tal manera que la corona Española dictó numerosas cédulas de entre las cuales se destaca la - dictada el 15 de Octubre de 1532 y cuyo contenido lo mencio - naremos en el capítulo correspondiente de este estudio, en virtud de que constituye el primer antecedente que se dictó para combatir el contrabando.

Se dieron también otras cédulas reales de las cuales mencionaremos la fechada el 22 de Abril de 1535 y la del 28 de Febrero de 1543, de las cuales también hablaremos poste - riormente.

Se gravaron también las mercancías que salían de - España así como el cobro hecho al entrar dichas mercancías a la colonia Española.

Había también comercio con Panamá, Perú y Nombre - de Dios, para lo cual se estableció la exacción de los derechos de cobros correspondientes.

Fue hasta el 5 de Abril de 1720 cuando se expidió la ley que fijaba los derechos que deberían de pagarse por las mercancías, tales como el oro, la plata y frutos que salieron de España para todas las partes de América, pagándose por lo general un derecho del 5% para todas las mercancías.

Un antecedente de gran importancia lo constituye - el Bando de fecha Noviembre de 1809 en el que se indicaba la jurisdicción que les correspondía a los oficiales reales quienes eran reconocidos como ministros de la Real Hacienda, asimismo a los propios administradores de las aduanas. Se indicaba además que éstos deberán ejercer en forma coactiva su jurisdicción llegando incluso al embargo de las mercancías gravadas, a fin de que se pudiera hacer un pronto cobro de los tributos causados, por que con el me -

nor entorpecimiento procedería al cobro de los derechos - aduanales a través de la vía ejecutiva. De esta manera podemos decir que este documento constituye un importante antecedente de la actual facultad económica-coactiva que ejerce el fisco sobre los deudores de créditos. (3)

En la época de la consumación de la Independencia se presentó el gran problema de la Revolución que la antecedió, lo que trajo el desquiciamiento de los sistemas - aduanales de la época colonial y surge como necesidad al acoplarse a toda clase de elementos para tener una estimación real que permitiera establecer un nuevo sistema hacendario que se adecuara a las necesidades del momento político en que vivía la nación.

Debido a la enorme extensión territorial, la organización aduanal no se operó en forma sencilla, ya que se sucedió un notable cambio jurídico, sin embargo la dirección de aduanas continúa y nombra como su director a Don Francisco José Bernal; así el imperio trata de afianzarse y para lograrlo expide algunos decretos que pretendían -- abolir numerosos gravámenes.

(3) Historia y Legislación Aduanera de México. J. Sierra - Carlos - Martínez Vera Rogelio. p. 12.

El Imperio Mexicano, debido a la complejidad que -
presentó al organizar el sistema aduanal decidió reconocer
el decreto emitido por las cortes españolas en 1820, cuyos
aspectos fundamentales se introdujeron en el denominado - -
Arancel General Interino para el gobierno de las aduanas Ma
rítimas en el Comercio libre del imperio, constituyéndose -
así el primer documento legal del México Independiente. (4)

En principio hacía referencia a la anulación de las
restricciones del monopolio y la autorización del arribo a
los puertos Mexicanos de lugares de cualquier nación.

Este arancel continua una parte reglamentaria que se
desenvolvía en 34 artículos divididos en 5 capítulos; el -
primero de ellos puso las bases para la formación de un nue
vo arancel, el segundo se refirió a los generos cuyo avalúo
queda encomendado a los vistas con la aprobación del admi -
nistrador de la aduanal.

El capítulo tercero se refirió a los artículos cuya
importación estaba prohibida, el artículo cuarto se refirió
a los puertos habilitados indicándose que cualquier buque -
podría ingresar a los puertos siempre y cuando los derechos

(4) Ob. cit. p. 5

se pagaran de acuerdo al arancel.

El capítulo quinto establecía la organización de la aduana así como las facultades que se le conferían a los administradores, vistas, contador de la aduana así como las - operaciones realizables para la carga y descarga de las mercancías.

La parte siguiente constituye propiamente el aran - cel general el cual fué dividido en 6 partes con un capítu - lo único en el cual se mencionaba las instrucciones a seguir por las aduanas en el despacho de barcos que cargaban oro, plata, frutas, géneros y mercancías de exportación.

Posteriormente el secretario de hacienda Arrelloja hizo algunas observaciones al arancel aduciendo que el ob - jeto de las aduanas marítimas no era solamente la recauda - ción de impuestos sino también proteger la producción na - cional; en 1824 realizó reformas al arancel mercantil - - abriendo nuevos puertos al comercio internacional y organi - zar la vigilancia para evitar el contrabando.

En 1827 Guadalupe Victoria dicta un nuevo arancel - que ya no solamente hace referencia a las aduanas marítimas sino que también habla de las fronteras y su organización

interna. Vicente Guerrero siguiendo la política de su antecesor crea las aduanas marítimas en la Alta y en la Baja California. (5)

En febrero de 1837 se fijaron los puertos para el comercio y se clasificó a las aduanas marítimas y fronterizas anotándose también los puntos por donde debía hacerse la entrada de mercancías (y fué en 1853 cuando se publica el nuevo Arancel para Aduanas Marítimas y Fronterizas, surge posteriormente el Arancel denominado Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de la República; éste aparece en medio de ideas liberales y proteccionistas debido a la etapa de transformación por la cual atravesaba nuestro país. Podemos decir que es hasta 1872 cuando aparece el arancel con un espíritu liberal que se considera como el más bien elaborado por la coherencia que en él se advierte).

"Cabe señalar como dato complementario que la primera aduana en el Golfo de México fué la de Veracruz, que en 1530 empezó a cobrar derechos de importación y exportación; la segunda aduana marítima por su antigüedad fué la de Acapulco que en 1562 ya tenía un pagador". (6)

(5) Ovilla Mandujano, Manuel. *Aduanas*, p. 274.

(6) *Historia y Localización Aduanera de México*, J. Sierra - Carlos - Martín y Vera Roquillo, v. 21.

Posteriormente la organización hacendaria fué evolucionando sobre todo en materia de aduanas de ahí que en enero de 1831 se estableció la Dirección General de Rentas cuyas funciones fueron de relevante importancia si consideramos que sus facultades conferidas representan el antecedente de la actual Subsecretaría de Hacienda; su primer director fué José Ignacio Pavón.

La organización de la Aduana se fué definiendo poco a poco de acuerdo a las circunstancias del momento, las necesidades económicas, la situación política del país.

El arancel de 16 de noviembre de 1827 fue sustituido por el de marzo de 1837, en el que se inscribieron los puertos habilitados para el comercio exterior, aquí ya se menciona la necesidad de acompañar facturas a las mercancías con el propósito de evitar el contrabando; en este arancel se habla también del procedimiento a seguir en la presentación de estas facturas, cabe mencionar que en esta época aparecen los consignatarios de buques, que eran especialistas en trámites relativos al comercio internacional, y que son los antecesores de los agentes aduanales.

En Abril de 1837 se establecen dos puertos de depósito, uno en Veracruz en el Golfo de México y otro en San -

Blas en el Océano Pacífico, estos forman el antecedente de los actuales almacenes nacionales de depósito y de la legislación aduanera vigente en este aspecto.

En 1842 en el mes de octubre la Dirección de Rentas se transforma en la Dirección de Alcabalas y Contribuciones directas que se encargaría del aspecto directivo y económico de las aduanas marítimas y fronterizas, así como las interiores de la República.

Se expidió el 26 de septiembre de 1843 otro arancel denominado "Arancel General para Aduanas Marítimas y Fronterizas" y basado en éste se expidió el de octubre de 1845 que tuvo como aspecto importante la integración de una junta denominada "Junta de Aranceles" cuyas funciones se circunscribían a proponer una resolución al Ejecutivo - pero que sus dictámenes nunca llegarían a ser definitivos. Los puertos habilitados por este decreto se vieron afectados por la guerra entre México y E.U. por lo cual el Presidente Paredes y Arrillaga promulgó un decreto el 1° de julio de 1846 mediante el cual se establecieron receptorías provisionales además de contrarresguardos que el Ejecutivo considerare conveniente.

En mayo de 1848 ha finalizado la guerra con E.U. y

el gobierno de la República se encontraba en Querétaro de donde expide el Decreto de esta fecha que convierte a la Dirección General de Alcabalas en Dirección General de Aduanas Marítimas y Fronterizas y Rentas no estancados que después de haber pertenecido a otras dependencias vuelve a pasar a la administración hacendaria siendo su director Don José Ignacio Pavón. El 24 de octubre de 1849 aparece el "Reglamento para los Visitadores de las Aduanas Marítimas" quienes darían un informe detallado de las condiciones comerciales en las cuales se encontraba la aduana así como la conducta de sus empleados y el correcto cumplimiento de las disposiciones legales.

Con el objeto de evitar confusiones se dictó la circular de 29 de julio de 1853, notándose la casuística de la legislación aduanera de esta época sobre todo en el contenido de esta circular.

La ratificación de la Junta de Aranceles se plasmó en el Arancel de fecha 1° de junio de 1853 por el cual la junta sufre una modificación en su organización interna al expedirse el Reglamento de la Junta de Aranceles el 24 de octubre del mismo año.

La expedición del nuevo Código de Comercio en 1854 -

dió lugar a nuevas modalidades a la legislación aduanera vigente, se refirió a los impuestos sobre el comercio para el sostenimiento de los tribunales mercantiles.

El 31 de enero de 1856 se expidió la nueva Ley Arancelaria denominada Ordenanza General de Aduanas, la cual surgió en un momento difícil en la historia de México, sobre todo porque nuestro país se encontraba en la etapa de la Reforma, la cual se manifiesta en las fuertes presiones de -- aquellos con un pensamiento liberal y otros con un pensamiento proteccionista. (7)

En el período de 1854 a 1872 la importancia de las aduanas no fue solamente de carácter fiscal sino que también tuvo repercusiones de carácter político, como fué el hecho de haber cerrado la aduana de Acapulco por la dictadura de Santa Anna, ya que el administrador Ignacio Comonfort se sumó a la revolución liberal de Ayutla; así con cambios frecuentes se expidieron las "Bases Generales para el Arreglo de la Hacienda Pública".

Durante la invasión francesa las aduanas sufrieron terribles consecuencias ya que las pretensiones de los fran-

(7) Ovilla Mandujano, Manuel. Aduanas, p. 277.

ceses eran intervenir en la modificación de la tarifa de -
aduanas a la cual se opuso Juárez, porque de lo contrario
se hubiera renunciado a la soberanía e independencia mexi-
canas. (8)

Fue hasta el año de 1872 en el mes de enero que se
expidió el arancel de esta fecha en el que se observa un -
notable liberalismo comparado con los que había tenido la
República. Además la cuestión arancelaria siempre presen-
taba una multitud de problemas económicos, sin embargo, és-
tos eran resueltos muchas veces por la experiencia más que
por la propia ley; pero es de mencionarse también la onor-
me ventaja que significó al unificar las cuotas, pesos y -
medidas, así como de reunir en un solo cuerpo las disposi-
ciones contenidas en el arancel de 1856.

El 8 de noviembre de 1880 Porfirio Díaz promulgó -
una nueva Ley Arancelaria que permitía la entrada de pro-
ductos extranjeros, asimismo ofrecía libertad para expor-
tar sin embargo estaban en contra de las alcabalas; en rea-
lidad fue una recopilación de disposiciones que se encon -

(8) Historia y Legislación Aduanera de México. J. Sierra -
Carlos - Martínez Vera Rogelio, p. 140.

traban dispersas. (9)

El 1° de marzo de 1887 se expidió una Nueva Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas en la cual es tuvieron contenidos diecisiete capítulos en 450 artículos; esta ordenanza resulta ser larga y la más completa, pretendió corregir las deficiencias del arancel anterior.

Por virtud del incremento que a estas fechas ha tenido el comercio internacional, surgió la necesidad de que México suscribiera un convenio para el establecimiento de una Unión Internacional para la publicación de tarifas aduanales. En efecto, con fecha 15 de diciembre de 1890, se expidió el Decreto de la Cámara de Senadores, dando a conocer el contenido de este convenio. En dicho documento se fijó que el objeto de la convención había sido, como antes se dijo, la creación de la unión mencionada, que tendría por objeto publicar por cuenta de todos, y hacer conocer tan pronto y exactamente como fuera posible, las tarifas aduanales y sus reformas, de los países firmantes y las de los que posteriormente se adhirieron a esta unión. Que para este fin se crearía en Bruselas, Bélgica, una oficina internacio

(9) Ovilla Mandujano, Manuel. Aduanas, p. 278

nal encargada de traducir y publicar estas tarifas, así como las disposiciones legislativas o administrativas que - las modificaren; que la publicación se haría en un cuaderno titulado: "Boletín Internacional de Aduanas". (10)

Que con el fin de que esta institución estuviera en posibilidad de redactar dicho boletín, los países miembros deberían enviar dos ejemplares:

- a) De su ley y su tarifa aduanales que hubieran pu**u**blicado;
- b) De todas las disposiciones que posteriormente - las modificaren;
- c) De las circulares e instrucciones que dichos gobiernos dirigieran a sus aduanas, en relación - con la aplicación de la tarifa o con la clasificación de las mercancías; y
- d) De sus tratados de comercio, convenciones internacionales y leyes interiores que tuvieran relación directa con las tarifas aduanales entonces vigentes.

(10) Historia y Legislación Aduanera de México. J. Sierra - Carlos - Martínez Vera Rogelio, p. 214.

Los puntos antes mencionados tendrían fuerza obligatoria y empezarían a regir a partir del 1° de abril de 1891 y permanecerían en rigor durante siete años.

Debemos hacer notar que este convenio fue suscrito por los principales países del mundo.

El Código de Aduanas expedido el 1° de marzo de - - 1887 fue substituido por la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas que empezó su vigencia a partir del 1° de noviembre de 1891; ésta surgió como respuesta a los adelantos industriales de la época que deberían de ser regulados por nuevas disposiciones impositivas. Esta ordenanza contuvo nuevos elementos señalando entre otros el procedimiento administrativo y judicial, y duró hasta 1930 en que se expidió la nueva ley aduanal.

Como hemos visto, la organización de la aduana ha - sufrido múltiples variaciones, y es hasta el 19 de febrero de 1900 cuando a través del Decreto de la misma fecha y expedido por Porfirio Díaz se vuelve a establecer la Dirección General de Aduanas cuyo jefe sería el Director General de Aduanas quien sería substituido en caso de ausencia por un subdirector, asimismo habría un departamento que colec -

cionaría muestras de mercancías para el propio servicio, -
- otros artículos hicieron referencia a cuales serían las - -
atribuciones y funciones de la Dirección; dependiente enton
ces de la Secretaría de Hacienda; cabe decir que la Direc -
ción empezó a funcionar en el edificio de la Aduana de Tlate
lolco el 1° de abril de 1900 con personal ya existente de -
la misma Institución y de la Tesorería General que entonces
se encontraba laborando en el ramo de aduanas.

En septiembre de 1904 la Dirección General de Adua-
nas se traslada a Palacio Nacional siendo su director Javier
Arrangoiz.

Como consecuencia de los movimientos revoluciona --
rios la aduana sufrió un descontrol administrativo, pues en
febrero de 1912, la aduana de Ciudad Juárez fue ocupada por
los rebeldes por lo tanto clausurada, hasta agosto del mis-
mo año en que se vuelve a abrir cuando se restablece el or-
den legal.

El 15 de febrero de 1918 Don Venustiano Carranza ex
pide el Decreto que da personalidad a los agentes aduanales
como sujetos de derechos y obligaciones y concedores del -
tráfico internacional, esto surge como consecuencia de la -

tecnificación del ramo aduanal y la frecuencia de importaciones y exportaciones que se empieza a manifestar en esta época y es precisamente Don Venustiano Carranza quien emite este Decreto considerado como la primera disposición declarada en relación a los agentes aduanales y de las propias agencias. (11)

En esta época la política aduanera es de carácter - proteccionista, la aduana se encargaba de proteger la industria manufacturera y extractiva del interior; esto nos recuerda la época del mercantilismo en Europa durante los siglos XV, XVI, XVII y XVIII; cuando los países pretendían -- la acumulación de metales preciosos tales como el oro, y la plata, así pretendían evitar las importaciones y favorecer las exportaciones mediante una balanza comercial favorable.

Esto pensamiento resultaba antagónico para la época en que se estaba viviendo pues se aplicaban altos impuestos a la importación, teniendo en nuestro país una débil industria nacional; el periódico "El Universal" de esta época hizo una fuerte crítica a la política fiscal de aquel tiempo argumentando los items mencionados y con la idea de que - -

(11) Gómez Granillo, Moisés. Historia de las Doctrinas Económicas, pág. 35.

"perjudicaba a los intereses de la colectividad".

Ahora bien, el contrabando se ha manifestado en todas las épocas y siempre ha sido la preocupación de las autoridades sin lograr sus propósitos que es el combatirlo; la época de revolución no fue la excepción, en esta etapa en nuestro país el contrabando fue incontrolable sobre todo en materia de armamento que proporcionaba nuestro vecino país de los Estados Unidos a nuestros revolucionarios. (12)

"El 31 de julio de 1916 Don Venustiano Carranza modificó en parte el arancel de 1891, siendo ésta la primera tarifa arancelaria que se daba en el marco de la lucha social, a escasos meses de que se reuniera el Congreso Constituyente que había de crear la Carta Magna de Querétaro". (13)

Posteriormente el Presidente Plutarco Elías Calles, pretende durante su gobierno dar a la organización aduanal características muy peculiares que significaron su preocupación por este ramo y por el bienestar social de la comunidad.

(12) Historia y Legislación Aduanera de México. J. Sierra - Carlos - Martínez Vera Rogelio, p. 253.

(13) Ovilla Mandujano, Manuel, "Aduanas", p. 296.

Emilio Portes Gil en 1930 dicta el primer arancel - postrevolucionario; tratando de llevar a cabo una reforma - de carácter fiscal expide el Código Fiscal de la Federación, y una nueva Ley Aduanal mediante la cual se unificarían en una sola tarifa los impuestos a la importación; a este aspecto se refirió con mayor amplitud Don Pascual Ortiz Rubio, quien ya no pretendió aumentar los impuestos sino tratar de impulsar la economía nacional mediante consultas y pláticas con los sectores agrícolas, industriales y mineros del país, lo cual demuestra su preocupación por el bienestar social, pues trató de proteger los artículos de producción nacional.

Esta Ley aduanal fué del 18 de abril de 1928 y como hemos anotado contuvo temas que no se habían tocado en anteriores ordenanzas aduanales; se reglamentó el funcionamiento de los agentes aduanales como profesionales del comercio exterior, se tipificó más específicamente el contrabando y sirvió de modelo para el Código Aduanero de 1951.

"Por ley de 30 de diciembre de 1947 publicada en el Diario Oficial de la Federación, se creó con nueva estructura la corporación denominada Resguardo Aduanal. En esta ley se estableció la organización y funcionamiento de este importante cuerpo de vigilancia; esta ley fué reglamentada

por Decreto del Ejecutivo de 20 de mayo de 1949. En él se establecieron las facultades de la Planta de Vistas, de la Planta de Interventores Aduanales, de la Planta de Almacenes, y de la Planta del Resguardo; se establecieron las obligaciones generales de los empleados comprendidas en este Reglamento y las obligaciones particulares de cada uno de ellos". (14)

"Con fecha 20 de octubre de 1950 se expidió un reglamento que creó la Comandancia del Resguardo Aduanal, dependiente de la Dirección General de Aduanas. De esta Comandancia General pasaron a depender todos los miembros de la corporación del Resguardo Aduanal a que se refería el artículo 1° de la Ley de 30 de diciembre de 1947".

En el año de 1951 se expidió una nueva Legislación para aduanas, con el nombre de Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos que estuvo vigente hasta el presente año en que aparece la Nueva Ley Aduanera en julio de 1982 que veremos más tarde en otro capítulo". (15)

(14) Historia y Legislación Aduanera de México. J. Sierra - Carlos - Martínez Vera Rogelio, p. 289.

(15) Ver obra cit. 293.

"Por acuerdo del C. Secretario de Hacienda y Crédito Público, de fecha 20 de diciembre de 1965 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1966, se creó la Comisión Nacional de Criterio Arancelario. En este Acuerdo se dió que de conformidad con la política que en materia arancelaria había venido siguiendo esta Secretaría de Hacienda y que en atención a los problemas que se han venido presentando en lo tocante a la resolución de controversias arancelarias, principalmente porque hasta esa fecha no se habían establecido criterios uniformes y definitivos de clasificación, dotados del carácter dinámico necesario, se acordó crear la "Comisión Nacional de Criterio Arancelario".

Se dijo que esta medida acogía también las inquietudes expresadas por la iniciativa privada que había manifestado el deseo de participar activamente en el estudio y dictámen de las controversias de las cuales también conocerá el Departamento Pericial Calificador de la Dirección General de Aduanas. (16)

Por Ley de 29 de diciembre de 1970 publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 31 siguiente, se creó el Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

Este Instituto tiene facultades para emitir opiniones que se le solicitaran sobre: aranceles, controles de importación y exportación, estímulos fiscales, créditos al comercio exterior, y en general todas aquellas cuestiones relacionadas con el Comercio exterior.

"Un nuevo matiz se dá a la organización de la Dirección General de Aduanas, cuando por acuerdo Presidencial se creó en el mes de enero de 1972, la Subsecretaría de Investigación y Ejecución Fiscal (hoy Subsecretaría de Inspección Fiscal), de la cual pasa a depender la Dirección General de Aduanas.

Por Decreto del 13 de enero de 1972, se creó la Escuela Nacional de Capacitación Aduanera, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

A lo largo de este breve estudio relativo a los antecedentes históricos de la Aduana, observamos como va evolucionando paulatinamente, a medida aparecen cambios dentro de nuestra sociedad que traen como consecuencia mo

dificaciones al comercio internacional es decir, en importaciones y exportaciones.

Si observamos al principio de este escrito, vemos la perenne preocupación de impedir que mercancías extranjeras entren libremente al país o región, siempre deberán de pagar un tributo, y esto se observa en todas las comunidades, en algunas con caracteres diferentes, pero - - siempre aparecerá el pago de un derecho causado por el paso o introducción de mercancías; ahora bien, decimos que es en todos los tiempos, porque desde la época de los aztecas ya se cobraba un tributo como lo hemos visto; en la época de la colonia nos vienen disposiciones de España - que bajo el nombre de "Ordenanzas" se pretende regular el comercio exterior; así mismo en la época revolucionaria - surgen cambios sociales que necesariamente se ven reflejados en nuestro comercio exterior, sin embargo la influencia europea no se ve desapercibida al sentirse en nuestro país el "proteccionismo" surgido en Europa con el nombre de mercantilismo, pero tratemos de continuar con nuestra vida económica dando lugar a disposiciones legales que - van de acuerdo a las necesidades de nuestro pueblo, que - pretenderán vigilar con celo la industria nacional para -

mejor desarrollo de nuestra nación.

El Contrabando que más tarde analizaremos fué -- siempre objeto de estudio para su erradicación sin lograr conseguirlo, habiendo surgido desde los inicios del comercio hasta nuestros días en que como veremos más tarde de alguna manera disminuirá con las nuevas disposiciones surgidas a partir del Informe Presidencial del 1° de septiembre de 1982.

2.- Organización de la Aduana en México.

En el primer inciso hemos definido el concepto de aduana y tratamos de señalar cuales han sido sus variaciones a través de los tiempos. Diríamos que la aduana es -- una oficina pública establecida en el país por el Poder Ejecutivo Federal en las fronteras, costas, y en el interior con el objeto de registrar, controlar y vigilar en -- el tráfico nacional e internacional, toda clase de mercancía que se introduzca, interne o salga del país, así como de recaudar las cantidades que por concepto de impuestos (importación, exportación) derechos (de almacenaje, tránsito por territorio nacional, etc.) multas (las que resulten por infracciones a la Ley Aduanera) se deriven de

tales operaciones. (17)

Se ha considerado a las aduanas como una oficina pública encargada de vigilar las fronteras, controlar la entrada y salida de mercancías, recaudar impuestos y combatir el contrabando. (18)

El concepto es un tanto restringido en virtud de que no agota el problema económico del país que cada día se ve más afectado por las operaciones económicas de carácter internacional.

La aduana son los servicios administrativos especialmente encargados de la aplicación de la legislación relativa a la importación y exportación de las mercancías y a la percepción de los ingresos públicos provenientes de los diversos impuestos que se aplican a las mercaderías. (19)

(17) "Capacitación" Aduana Fronteriza. H. Matamoros, Tam. 1975. p. 12.

(18) "Manual de Legislación Aduanera", Enrigue Loera, -- Jorge. pág. 4.

(19) "Aduanas", Ovilla Mandujano, Manuel. pág. 11.

Podemos decir que el concepto de aduanas no se agota en unas cuantas palabras, pues no solamente se refiere a la vigilancia de entrada y salida de mercancías que pasan a través de ellas, sino que cada día realizan operaciones de relevante importancia sobre todo porque estamos viendo una época de constantes cambios económicos que no son solamente de carácter nacional sino internacional, y que a través de los actos económicos que se realizan se desarrollan diferentes conductas a seguir por el Estado, y como ejemplo tenemos planteada la problemática de ingresar al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio), ahora bien el Estado siempre ha intervenido en las políticas comerciales, intentando ejercer una influencia tanto en las importaciones como en las exportaciones, el fin que se busca es generalmente la disminución de las importaciones y el aumento en las exportaciones, esto con la pretensión de proteger la industria nacional, y como consecuencia el trabajo para los miembros de un país.

Es gran preocupación para el Estado el proteger la economía nacional y para ello aplica políticas aduaneras que contemplarán las relaciones comerciales con los demás países o bien varios Estados elaboraran esas políti

cas como sucede con las Uniones Aduaneras de los mercados comunes y de las zonas de libre comercio, las aduanas vienen a ser ejecutoras de la política establecida por el Estado.

La aduana se encuentra abierta al comercio con todas las naciones salvo en aquellos casos de guerra internacional, por exigencias de salubridad pública o cuando se sustraigan a la observancia del Gobierno Federal.

Cada aduana debe formular su propio reglamento en el cual se establecerán las reglas aplicables a las operaciones aduaneras, dichos reglamentos deberán ser aprobados por el Director de Aduanas. El reglamento interior de cada aduana deberá contener los siguientes puntos:

- a) Organización de la Subjefatura, así como de las demás plantas.
- b) Organización de las operaciones aduaneras: Importación, Exportación, Transbordo, Tránsito Internacional.
- c) Así como deberá indicar cuales serán los lugares donde deberá practicarse la carga y descarga de mercancías.

- d) Indicará cuales serán los pasos y garitas al -
comercio internacional.
- e) Rutas que deberán seguir los cargamentos para
su almacenamiento o depósito de éstos a los -
embarques.
- f) Lugares de depósito o almacenamiento de la -
carga.

La Aduana en su organización interna tiene la si -
guiente estructura:

Jefatura

Subjefatura

Planta Interior

Planta de Vistas

Planta de Almacenistas

Planta del Resguardo Aduanal

Planta de Interventores

Jefatura. Esta representada por una persona desig -
nada por la Dirección General de Aduanas y que recibe el -
nombre de "Administrador de la Aduana", coordina y ejecuta
las disposiciones de la Dirección General de Aduanas, pro -
pone ante esta los programas de trabajo, controla las ope -

raciones que se llevan a cabo dentro de la aduana, a través de los jefes de cada Planta o Sección.

Deberá indicar las conductas a seguir en los casos no previstos por la Ley, designará al personal encargado de las plantas respectivas, bajo su responsabilidad se exigirá el pago a favor del fisco federal y mantendrá informada a la Dirección General de Aduanas, de todas sus actividades.

Subjefatura. Esta representada por una persona designada por el Director General del ramo y tiene facultad para fungir como primera autoridad en caso de faltas del Administrador, propone a éste programas de trabajo, coordina las actividades de las secciones de la planta de la subjefatura, impone y controla las actividades de las secciones de la planta de la subjefatura, vigila el desarrollo y capacitación técnico de la aduana; propone a la Jefatura de la Aduana el nombramiento o remoción de los jefes de sección de la planta de la Subjefatura, vigila el cumplimiento de las disposiciones vigentes y las hace del conocimiento del personal de la aduana, lleva el control de las actividades de la aduana haciéndolas del conocimiento del Jefe de la Aduana, lleva el padrón de agentes aduanales.

Planta de Almacenistas. La función de los almacenistas consiste en recibir, guardar, contabilizar los documentos, de entregar las mercancías de importación y exportación almacenadas.

Deberán confrontar los documentos que reciban con las mercancías que se les presenten y ambos deberán de coincidir, asimismo deberán guardar los bultos en los lugares indicados, dichos bultos no deberán sufrir averías o violaciones, sustitución de bultos o bien alteraciones en las marcas o número ya puestos, deberán evitar que se cause deterioro a las mercancías almacenadas; los almacenistas no serán responsables por los daños que sufran las mercancías por accidentes fortuitos o causas de fuerza mayor, pero si son responsables por la pérdida de las mercancías durante su permanencia en el recinto fiscal.

Planta Interior. Generalmente en la Planta Interior se concentran todas las secciones relativas a los trámites de carácter administrativo, asimismo en esta planta se concentra la mayor parte del personal teniendo éste sus funciones más específicas. El trabajo que se desempeña en esta planta es cada vez mayor dado a que cada vez es mayor el número operaciones de importación y exporta -

ción que se realizan.

Lo que anteriormente hemos señalado es lo que ocurre con generalidad, sin embargo en estos momentos por los que atravieza nuestro país hacen que el trabajo haya disminuido pues las importaciones se han reducido al mínimo pudiendo decir que casi no hay movimiento en esta operación; las exportaciones se vienen realizando pero al mínimo.

Las secciones que comunmente hay en las aduanas son las siguientes:

a) Sección de Adeudos y Fianzas.

Como su nombre lo indica, se encarga de llevar el control de los adeudos y fianzas, considerando la información de otras secciones de la misma planta.

Revisan y someten a consideración del administrador las fianzas que se otorguen en garantía de adeudos deferidos por razones de carácter legal remiten a la Tesorería de la Federación las fianzas que sean exigibles, evitando que las fianzas y créditos prescriban. Rinde un informe mensual a la Dirección General de Aduanas de los movimientos de estas fianzas; acordar la devolución de impuestos, depósitos en efectivo y cancelación de fianzas.

b) Sección de Exportación.

La sección de exportación controla, registra, recibe, confronta y tramita los documentos relativos a la exportación. En la Sección de Importación se realizan los mismos trámites pero en esta materia.

c) Sección de Maquiladoras.

Existe solamente en aquellos lugares donde las maquiladoras funcionan como es el caso de nuestra frontera con Estados Unidos, esta sección controla la documentación y trámites relativos a las maquiladoras.

d) Sección de Permisos.

Controla, analiza y tramita lo referente a estos permisos.

e) Sección de Estadística.

Se encarga de controlar, enumerar y relacionar la información que posteriormente enviará a la Secretaría de Comercio.

f) Sección de Personal.

Lleva lo referente al personal que se encuentra -

adscrito a la Aduana.

g) Sección de Agentes Aduanales.

Lleva lo que se refiere a las patentes de los - - Agentes Aduanales, sus operaciones, operaciones que realizan en el despacho aduanal.

h) Sección de Caja

Controla los ingresos y egresos así mismo los créditos otorgados por la Tesorería de la Federación.

i) Delegación de Archivo.

Tiene como función recibir, clasificar y registrar la correspondencia de entrada y salida conforme al sistema establecido; distribuyen la correspondencia de entrada y - envían la de salida.

Planta de Interventores. Los interventores son elementos que tienen las siguientes funciones:

a) Registrar los cargamentos de entrada y salida - del país.

b) Carga en la entrega de mercancías para los almacénistas hasta su embarque para su salida del país o cruza

miento de la línea divisoria.

c) Descargar desde el arribo de las mercancías al país hasta el recibo de éstas por los almacenistas.

d) Intervención en la carga y descarga en los casos de reexpedición de mercancías en tránsito internacional por territorio nacional.

e) Intervenir en el tráfico postal en la apertura de valijas.

f) Intervenir en el tráfico aéreo en la confronta de mercancías.

g) Intervenir en el movimiento marítimo de importación y exportación.

Planta del Resguardo Aduanal. Es la planta que tiene como función principal la de vigilar en todos aquellos lugares en donde se considere necesario investigar e inspeccionar con el propósito de evitar el tráfico fraudulento de mercancías, debiendo observar el cumplimiento de leyes que regulan el comercio internacional.

En el reglamento de la Ley Aduanera se encuentran fundamentadas las atribuciones de las autoridades fiscales en el Título Sexto, Capítulo Primero relativo a la vigilan

cia aduanal; en el artículo 169 del mencionado Reglamento se refiere las funciones de vigilancia aduanera la cual deberá ser realizada por elementos del Resguardo Aduanal que deberán inspeccionar y vigilar permanentemente el manejo, tenencia o transporte de mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados, secuestrar las mercancías y medios de transporte en que se conduzcan, en los casos del artículo 121 de la Ley Aduanera, verificar la legalidad de la tenencia de las mercancías.

El artículo 72 Bis del Reglamento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hace mención al Resguardo - - Aduanal señalando que los planes y programas de actividades de esta planta serán reguladas por la Dirección de Vigilancia Aduanera.

El artículo 109 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señala que la Jefatura del Resguardo Aduanal estará a cargo de un Comandante Jefe auxiliado por los Comandantes y personal de vigilancia que sea necesario.

El Comandante tiene la función de jefe siguiendo - en orden jerárquico, los Cabos y Celadores; éstos elemen -

tos están facultados para ejercer la persecución de un contrabando, sin que sea obstáculo el límite de jurisdicción de una aduana a otra o bien de la sección aduanera a la cual pertenezcan.

Algunos puntos en donde se desempeñan funciones de vigilancia por elementos del Resguardo Aduanal son los siguientes:

Aeropuerto

Central de Autobuses

Trenes

Garitas Internacionales

Rondín en la aduana

Los elementos del Resguardo Aduanal deberán facilitar la acción de la policía, auxiliar en los servicios de salubridad, migración, comunicaciones, marina y Estadística Federal, siendo necesario para realizar estas actividades el que la autoridad que las solicite deberá presentar una solicitud al jefe de la aduana respectiva.

Planta de Vistas. Esta constituida por elementos nombrados por la Dirección General de Aduanas y cuya fun -

ción principal radica en la clasificación arancelaria de las mercancías de importación y de exportación.

Deberán conocer oportunamente las modificaciones, o nuevas disposiciones arancelarias, así como otras leyes de carácter legal.

Podemos decir que la Aduana tiene como función especial vigilar la entrada y salida de mercancías en el territorio nacional, pero esto deberá realizarse a través de lugares previamente señalados y para ello, la Ley Aduanera vigente en su artículo 6° señala que la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías debe de realizarse por lugar autorizado; así dichas mercancías podrán introducirse o extraerse del mismo mediante el tráfico marítimo, terrestre, aéreo y fluvial, o bien por la vía postal, según esto para la realización de éstas operaciones hay necesidad de establecer las aduanas en lugares específicos, para ello se establecieron las aduanas marítimas, fronterizas, interiores y especiales siendo éstas últimas de dos clases: postales y aéreas.

El Reglamento de la Ley Aduanera dice en su artícu-

lo 8° que la entrada al territorio nacional o la salida - del mismo de mercancías, personas y medios de transporte, se harán por lugares autorizados siendo aquellos que se se ñalan para cada aduana o sección aduanera.

En las secciones aduaneras no autorizadas para ope rar como aduana solo será permitida la entrada y salida de personas y vehículos que no sean de transporte público, - así como de mercancías de importación o exportación ocasio nal.

De acuerdo con esto las reglas de carácter general en materia aduanera señalan que los lugares autorizados pa ra la salida o entrada de mercancías al territorio nacio nal serán los siguientes:

1. Matamoros, Tamps.- Puentes Internacionales de nominados: "Puente Viejo", y "Puente Nuevo"; Aeropuerto In ternacional de la población y patios fiscales del ferroca rril.

2. Ciudad Reynosa, Tamps.- Puente Internacional - "Benito Juárez" y Aeropuerto Internacional de la población.

Sección Aduanera Nuevo Progreso, Tamps.- El Puente

Internacional que comunica a esta población con Estados Unidos de América.

3. Ciudad Miguel Alemán, Tamps.- Puente Internacional.

Sección Aduanera Ciudad Camargo, Tamps.- Puente Internacional.

Sección Aduanera Nueva Ciudad Guerrero, Tamps.- - Puente Internacional.

Sección Aduanera Ciudad Gustavo Díaz Ordaz.- Vado Internacional que comunica a la población con Estados Unidos de América.

4. Nuevo Laredo, Tamps. Puente Internacional "General Miguel Alemán", Puente Internacional "Juárez Lincoln" Patios Fiscales del Ferrocarril y Aeropuerto Internacional de la población, denominado "Quetzalcóatl".

5. Piedras Negras, Coah.- Puente Internacional "Puerta de México" y Aeropuerto Internacional de la población.

6. Ciudad Acuña, Coah. - Puente Internacional -- "Puerta de México" y Aeropuerto Internacional de la pobla -

ción.

Sección Aduanera de la Linda.- Puente Internacional.

Sección Aduanera de Boquillas del Carmen, Coah. - Puente Internacional que comunica a poblado con Estados Unidos de América.

7. Ojinaga, Chih.- Puente Internacional.

8. Ciudad Juárez, Chih.- Puentes Internacionales "Reforma", "Libertad" y "Corte de Córdoba"; patios fiscales del ferrocarril y Aeropuerto Internacional "Abraham - González".

Sección Aduanera de Zaragoza, Chih.- Puente Internacional que comunica al poblado con Estados Unidos de América.

Sección Aduanera de Guadalupe, Chih.- Puente Internacional que comunica al poblado con Estados Unidos de América.

9. General Rodrigo M. Quevedo.- Puerta que comunica a la población con Columbus, Texas, Estados Unidos de América.

Sección Aduanera "El Berrendo".- Paso Internacional que comunica al poblado con Estados Unidos de América.

10. Agua Prieta, Son.- Puerta que comunica a la población con la ciudad de Douglas, Arizona, Estados Unidos de América.

11. Naco, Son.- Puerta que comunica al poblado con Estados Unidos de América.

12. Nogales, Son.- "Puerta de México" que comunica a la población con la ciudad de Nogales, Arizona, Estados Unidos de América y Aeropuerto Internacional de la población.

Sección Aduanera de "Sasabe", Son.- Puerta que comunica al poblado con Estados Unidos de América.

Sección Aduanera de "La Noria", Son.- Puerta que comunica al poblado con Estados Unidos de América.

13. Sonoyta, Son.- Puerta que comunica a la población con Likeville, Arizona, Estados Unidos de América.

14. San Luis Río Colorado, Son.- Puerta Internacional que comunica a la población con Estados Unidos de América.

rica.

Sección Aduanera de "Los Algodones", B. C.- Puerta Internacional que comunica al poblado con Estados Unidos - de América.

15. Mexicali, B. C.- "Puerta de México" que comunica a la población con la ciudad de Catéxico, California, Estados Unidos de América; patios fiscales de los ferrocarriles y Aeropuerto Internacional de México, B. C. Muelle Fiscal - del puerto San Felipe.

Sección Aduanera de "Los Algodones", B.C.- Puerta - Internacional que comunica al poblado con Estados Unidos de América.

16. Tecate, B. C.- "Puerta de México" que comunica a la población de Estados Unidos de América.

17. Tijuana, B. C.- "Puerta de México" que comunica a la población con la ciudad de San Isidro, California, Estados Unidos de América; y Aeropuerto Internacional de la - Ciudad.

18. Ciudad Cuauhtémoc, Chis.- Sección Aduanera de la Aduana de Comitán, Chis.- "El Gariton", Chiapas, ubicado en

la carretera de Ciudad Cuauhtémoc a la frontera con Guatemala y "el Pacayal" Chiapas, ubicado en la carretera "El Gariton", frontera con Guatemala.

19. Ciudad Hidalgo, Chis.- Puente sobre el Río Suchiate que comunica a la población con Guatemala.

Sección Aduanera de Talismán, Chis.- Puente sobre el Río Suchiate que comunica al poblado con Guatemala.

Sección Aduanera de Tapachula, Chis.- Carretara - que comunica a la población con Guatemala y Aeropuerto Internacional de la ciudad.

Sección Aduanera de Puerto Madero, Chis.- Muelle fiscal del puerto.

20. Subteniente López, Q. Roo.- Puente Internacional sobre el Río Hondo que comunica a la población con el poblado Corozal, Belice.

Sección Aduanera de Chetumal, Q. Roo.- Muelle Fiscal del Puerto y Aeropuerto Internacional de la población.

21. Ensenada, B. C.- Muelle Fiscal.

Sección Aduanera de Isla Cedros, B. C. S.- Muelle -
Fiscal.

22. La Paz, B. C.- Muelle Fiscal y Aeropuerto Inter-
nacional de la población.

Punto Fijo de Vigilancia: Pichilingue.- Muelle Fis -
cal.

Sección Aduanera de San Carlos, B. C. S.- Muelle -
Fiscal.

Cabo San Lucas, B. C. S.- Muelle Fiscal.

Sección Aduanera de San José del Cabo, B. C. S.- -
Muelle fiscal y Aeropuerto Internacional "Los Cabos".

23. Santa Rosalía, B. C. S.- Muelle fiscal y un -
muelle Fiscalizado ubicado en la Isla de San Marcos.

Sección Aduanera de Loreto, B. C. S.- Aeropuerto In
ternacional de la población.

Sección Aduanera de Guerrero Negro, B. C. S.- Mue
lle Fiscal.

24. Puerto Peñasco, Son.- Muelle llamado "Camarone
ro" que se habilita en la época de exportación de camarón.

25. Guaymas, Son.- Muelle patio del Puerto, Muelle - Fiscalizado "La Ardilla" y Aeropuerto Internacional de la población.

26. Mazatlán, Sin.- Muelles fiscales numeros 1, 2, - 3, 4 y 5 y Aeropuerto Internacional de la población.

Sección Aduanera de Topolobampo, Sin.-Muelle Fiscal.

Sección Aduanera de Altata, Sin.-Muelle Fiscal.

Sección Aduanera de San Blas, Nay.-Muelle Fiscal.

27. Manzanillo, Col.-Muelle Fiscal del Puerto, Muelle de embarcaciones menores y Muelle de Petróleos Mexicanos y Aeropuerto Internacional situado en "Playa Larga" (conocido como Rayo de Oro).

Sección Aduanera de San Pedrito, Col.-Muelle Fiscal.

28. Lázaro Cárdenas, Mich.-Muelle de Metales y Minerales; Muelle Comercial; Muelle Contenedores; Muelle Fiscalizado FERTIMEX y Muelle Fiscalizado de Granos CONASUPO.

29. Acapulco, Gro.-Muelle Fiscal del Puerto, Muelle Fiscalizado de yates y Aeropuerto Internacional "Plan de -

los Amates".

Sección Aduanera de Zihuatanejo, Grc.-Muelle fiscal y Aeropuerto Internacional de la población.

30. Salina Cruz, Oax.-Muelles Fiscales números 1, - 2, 3, 4, 5 y 6, muelle de contenedores y 2 boyas de Petróleos Mexicanos.

Sección Aduanera de Puerto Angel, Oax.-Muelle Fiscal.

31. Tampico, Tam.-Muelle para metales y minerales - Muelles de altura números 1 y 2 y Muelle número 3 y Aeropuerto Internacional de la población.

32. Tuxpan, Ver.-Muelle Fiscal situado a 16 kms. del Puerto y Muelle Fiscalizado "Tecomar".

Sección Aduanera de Nautla, Ver.-Muelle Fiscal.

33. Veracruz, Ver.-Muelles Fiscales números 1, 2, - 3, y 4 y Muelle Petróleos Mexicanos situado en la Isla de San Juan de Ulúa y Aeropuerto Internacional de la población.

Sección Aduanera de Alvarado, Ver.-Muelle Fiscal.

34. Coatzacoalcos, Ver.-Muelles Fiscales numeros 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8; Muelles habilitados en "Pajaritos" para Petr6leos Mexicanos y FERTIMEX.

Secci6n Aduanera de Frontera, Tab.-Muelle Fiscal.

35. Ciudad del Carmen, Cam.-Muelle Fiscal del Puerto.

36. Campeche, Cam.-Muelle de Petr6leos Mexicanos y Muelle de la Unidad Pesquera.

37. Progreso, Yuc.-Muelle Fiscal denominado "Muelle Nuevo".

Secci6n Aduanera de Celestum, Yuc.-Muelle Fiscal.

Aeropuerto Internacional de la Ciudad de M6rida, - Yuc.

38. Canc6n, Q. Roo.-Aeropuerto Internacional de la poblaci6n.

Secci6n Aduanera de Isla Mujeres, Q. Roo.-Muelle Fiscal.

Secci6n Aduanera de Puerto Morelos, Q. Roo.-Muelle Fiscal.

Secci6n Aduanera de Cozumel, Q. Roo.-Muelle Fiscal

y Aeropuerto Internacional de la población.

39. Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, D.F.-La Plataforma Internacional.

40. Guadalajara, Jal.-Aeropuerto Internacional de la población.

Sección Aduanera de Puerto Vallarta, Jal.-Muelle - Fiscal y Aeropuerto Internacional de la población.

41. Aeropuerto Internacional "Mariano Escobedo", Apodaca, N. L.- El propio Aeropuerto.

Aeropuerto Internacional del Norte de Monterrey, - N. L.

42. Torreón, Coah.-Aeropuerto Internacional de la población.

3.- La Dirección General de Aduanas.

La trascendencia que han tenido las innovaciones - realizadas por el Ejecutivo Federal en materia económica y sobre todo en el campo de las importaciones y exportaciones, en la estructura de las disposiciones legales en mate

ria aduanal, fiscal, en la determinación de impuestos, así como de los procedimientos administrativos ha hecho necesario modificar la estructura interior de la propia Dirección General de Aduanas con el objeto de que se apliquen mejor las nuevas disposiciones para que en conjunto se logre coadyuvar al comercio exterior.

El artículo 2° del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, reformado y cuya vigencia fue a partir del 1° de julio de 1982, menciona que para el despacho de los asuntos de su competencia contará con las siguientes unidades administrativas:

Dirección General de Aduanas

Dirección de Política Aduanera

Dirección de Inspección Aduanera

Dirección de Vigilancia Aduanera

Dirección de Administración Aduanera

Dirección de Procedimientos Legales

Dirección de Planeación y Sistemas

Unidad de Informática, Contabilidad y Glosa

La Dirección General de Aduanas formula para aprobación superior las políticas aduaneras en coordinación -

con otras unidades administrativas; propone para aprobación superior planes y programas para la importación y exportación de mercancías, establece programas a los que deberán sujetarse las administraciones regionales de aduanas, el Resguardo Aduanal y las Aduanas, interviene en proyectos de aranceles, estímulos fiscales a las exportaciones y subsidios a las importaciones, participa en la elaboración de políticas relativas a desarrollos portuarios, zonas libres, franjas fronterizas, fomento a las industrias de exportación e importación, representa a la Secretaría de Hacienda en asuntos internacionales en materia aduanal, aprueba los programas de la Escuela Nacional de Capacitación Aduanera.

La Dirección General de Aduanas está a cargo de un Director General quien estará auxiliado por un Subdirector General, por los Directores de Política Aduanera, de Inspección Aduanera, de Vigilancia Aduanera, de Administración Aduanera, de Procedimientos Legales y de Planeación y Sistemas; por el Jefe de la Unidad de Informática, Contabilidad y Glosa, así como los Administradores Regionales de Aduanas, por los Jefes del Resguardo Aduanal, por los Administradores o Jefes de Aduanas y por el personal de vistas,

Inspección y Vigilancia que sea necesario.

Dirección de Política Aduanera. Está a cargo de un Director auxiliado por Subdirectores de Estudios, de Política Aduanera y de Coordinación de Políticas de Aduanas; - propone para aprobación superior las políticas aduaneras - de la Secretaría en coordinación con otras unidades, participa en la elaboración de aranceles, estímulos fiscales a la exportación y subsidios a la importación, fija el valor real de las mercancías, participa también en el estudio de políticas y programas para desarrollos portuarios, zonas libres, franjas fronterizas, participa en convenios y políticas internacionales en materia aduanal en coordinación con la Procuraduría Fiscal de la Federación y Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales.

Dirección de Inspección Aduanera. La Dirección de - Inspección Aduanera está a cargo de un Director auxiliado - por los Subdirectores de Inspección Aduanera y de Comprobación de Regimenes Aduaneros, por los Jefes y Subjefes del - Departamento de Inspección Aduanera, así como del personal de Vistas que sea necesario.

Propone para aprobación superior planes y programas

de inspección en coordinación con la Dirección General de Fiscalización; podrá realizar visitas domiciliarias, pudiendo proceder al secuestro, persecución de las mercancías, a medios de transporte en caso necesario y poner en conocimiento de la Dirección de Procedimientos Legales el resultado de sus actividades; hacer del conocimiento de la Procuraduría Fiscal de la Federación y de la Dirección General de Aduanas los casos de delitos fiscales y oficiales.

Dirección de Vigilancia. Propone para aprobación superior los planes y programas de actividades en materia de vigilancia aduanera, así como los sistemas y procedimientos a los cuales deben sujetarse las Jefaturas del Reguado Aduanal y las Aduanas en materia de vigilancia, practicar la verificación de mercancías y medios de transporte, realizar la vigilancia aérea aduanal, hacer del conocimiento de la Dirección de Procedimientos Legales sus funciones de vigilancia, informar a la Procuraduría Fiscal de la Federación y a la Dirección General de Aduanas los ilícitos que se cometan con motivo de sus actividades.

Dirección de Administración Aduanera. Estará a car

go de un Director auxiliado por los Subdirectores de Consultas y autorizaciones, de Liquidación y de Control; por los Jefes y Subjefes de los Departamentos de Procedimientos; de Regímenes Temporales, de Operaciones Especiales, Pericial Calificador, de valoración Aduanera, de Liquidación, de Almacén Control Fiscal, de Adeudos y Fianzas y de Control, Vistas y personal aduanero que sea necesario.

Hemos de observar por la estructura que guarda esta Dirección que sus funciones como su nombre lo dice son de carácter administrativo y engloban propiamente a las principales operaciones aduaneras, elabora los programas relativos a la importación y exportación de mercancías; efectúa el cobro coactivo e imposición de sanciones referentes a los impuestos al Comercio Exterior; autorización, previo acuerdo superior, de tuberías, ductos u otros medios de conducir mercancías de importación o exportación, habilitar horas de entrada y salida, maniobras y almacenamiento de mercancías. Suponemos que en esta Dirección se manejan aspectos un tanto delicados por su naturaleza ya que se tendrá un criterio y amplio conocimiento de los aranceles, tarifas y demás instrumentos necesarios para la determinación del valor normal de las mercancías, sobre todo en

este momento en que constantemente cambian las disposiciones relativas a la importación y exportación. Se pretende hacer un estudio más especializado en cada una de las operaciones que se realizan en esta Dirección, si consideramos que el cobro de impuestos es un elemento de primordial importancia ya que constituye una fuente de ingresos para el país, aunque en lo particular considero que estos se han reducido en gran escala debido a las nuevas disposiciones presidenciales.

Podrá también esta Dirección solicitar del contribuyente la información necesaria para su revisión y comprobación del cumplimiento de sus obligaciones relativas a la entrada y salida de mercancías, podrá conceder prórroga de plazos establecidos para el pago de impuestos, y demás funciones que específicamente le señale el propio artículo.

Dirección de Procedimientos Legales. Está a cargo de un Director auxiliado por el Subdirector de Procedimientos Legales, y por los Jefes y Subjefes de Agentes - - Aduanales, de Consultor de Procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia, y de Recursos Administrativos, y por el personal de inspección que sea necesario.

Elaborar programas relativos a las actividades dirigidas a la orientación de técnica a los contribuyentes, agentes aduanales, consultas y procedimiento administrativo de investigación y audiencia, así como recursos administrativos en materia aduanera, propone para aprobación superior los planes a los cuales deberán de sujetarse las Administraciones Regionales de Aduanas en relación a los asuntos relativos a los agentes aduanales y demás procedimientos de investigación, según esto deberá también tramitar - las solicitudes de los agentes aduanales, la expedición, cancelación y suspensión de patentes, recibir información necesaria relativa a las actividades de los agentes aduanales; deberá orientar al contribuyente en materia de impuestos al Comercio Exterior e informar a la Procuraduría Fiscal de la Federación la comisión de un delito fiscal u oficial del cual tenga conocimiento.

Podemos hacer una comparación con la actual estructura de la Dirección General de Aduanas y la anterior y observamos que era necesaria la reestructuración de la propia Dirección, anteriormente el llamado Departamento de Procedimientos dependía como antes mencionamos de la Subdirección General, tenía entre otras de sus funciones la de

tramitar las autorizaciones de la Dirección General de --
Impuestos Interiores para la fijación de marbetes fuera de
recintos fiscales a bebidas alcohólicas de importación; --
ahora bien, la Dirección de Impuestos Interiores ha desapa
recido, así como algunos de los impuestos.

Dirección de Planeación y Sistemas. El artículo 75
del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Cré
dito Público hace mención a las funciones que deberá de --
sempeñar esta Dirección.

Es facultad de esta Dirección el controlar los pro
cedimientos de trabajo de las unidades administrativas, su
presupuesto, estudio de la organización aduanera y propues
tas a modificaciones en caso de que así se requiera para
el establecimiento, ubicación, supresión de Aduanas, Seccio
nes Aduaneras y Oficinas de Recaudación; dirigir la Escuela
Nacional de Capacitación Aduanera, que organiza cursos de -
capacitación para los empleados de todo nivel.

La Dirección está a cargo de un Director, auxilia
do por los Subdirectores de Programación Presupuestal y de
Administración de Recursos.

Unidad de Informática, Contabilidad y Glosa. Su función radica en elaborar programas para aprobación superior relativos a la información y estadística del Comercio Exterior, llevar la contabilidad del ingreso, e información administrativa y contable de las unidades administrativas de la Dirección General de Aduanas, Administraciones Regionales de Aduanas, Jefaturas del Resguardo Aduanal y de las Aduanas.

Al anotar brevemente la estructura actual y anterior de la Dirección General de Aduanas notamos que se hizo una disención de las diversas operaciones que se llevan a cabo, ya sea a nivel administrativo, funcional, de procedimiento, y organizacional, se ha pretendido desplegar cada una de las operaciones aduaneras y para ello crearon las subdirecciones (12) dependientes de una Dirección que a su vez van a depender de una Subdirección General, ¿qué implica? ¿mayor funcionalidad? anteriormente solo había 5 subdirecciones de las cuales dependían 14 departamentos, se deja entrever un desmembramiento de actividades para agruparse en departamentos lo que crearía: un mayor número de empleados a nivel funcionario, mayor índice de actuaciones relativas al Comercio Exterior, o bien nuevas políticas or

ganizacionales.

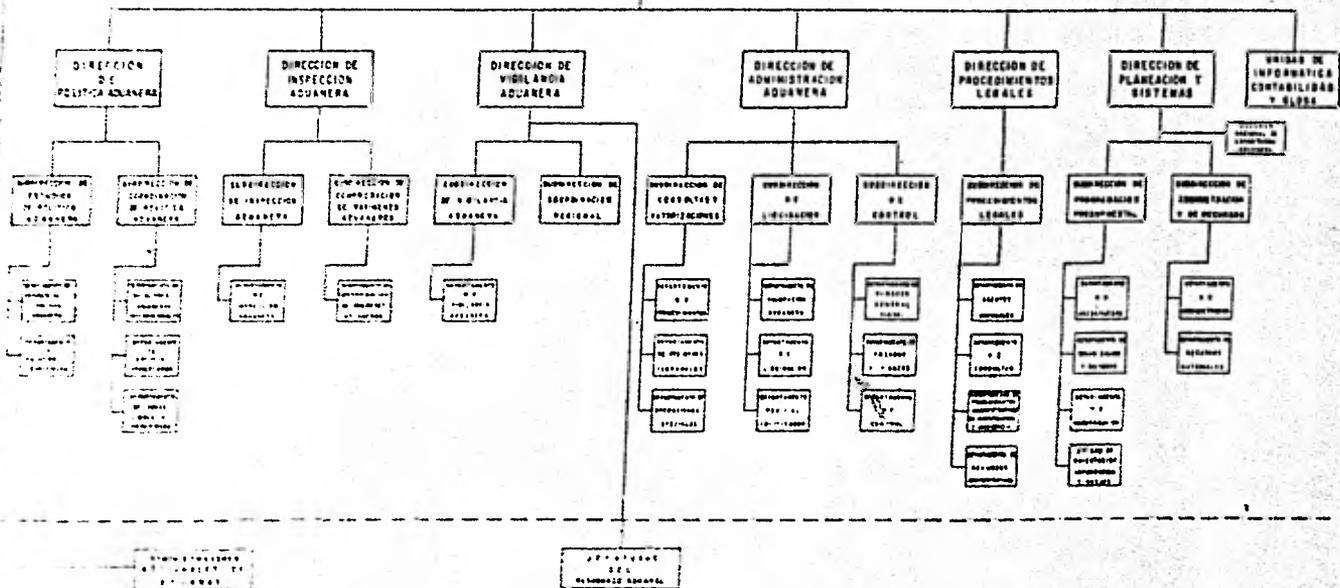
En la mayor parte de los países del mundo se han creado Departamentos de Comercio Exterior o bien Instituciones dependientes directamente del Ejecutivo o del gobernador o dirigente del país.

Si bien es cierto que los ingresos procedentes del Comercio con el exterior siempre han sido considerados de mayor importancia desde tiempos antiguos como lo hemos visto con anterioridad, se puede pensar en la creación de una Secretaría de Comercio Exterior.

SUBSECRETARIA DE INSECCION FISCAL

DIRECCION GENERAL

SUBDIRECCION GENERAL



C A P I T U L O I I

F U N C I O N E S D E L A

A D U A N A

Antes de abordar directamente al estudio de este tema "Funciones de la Aduana", haremos mención brevemente de las funciones del Estado para posteriormente derivar las funciones de la Aduana.

Pocos estudios tienen una importancia tan grande como es el caso del Estado, en un país altamente desarrollado como en un país que acaba de salir del colonialismo, la política seguida por el Estado en el campo económico, cultural o moral puede ser la conducción a la prosperidad o a la ruina y tenemos ejemplos patentes que nos señala la historia política del siglo XX, y es que el Estado está íntimamente relacionado con la naturaleza social del hombre, ya que es una comunidad que por su organización y fines, ayuda al individuo a la expansión de su personalidad creando un ambiente propicio para la cooperación social en el orden, la paz y la

justicia.

El Estado en nuestros días sigue siendo una estructura de poder que condiciona la actividad de los hombres, haciéndose notar en todos los ámbitos de lo social.

Así en este campo de lo social con su política familiar demográfica trata de lograr el desarrollo de los recursos humanos, trata de facilitar la participación en las responsabilidades y beneficios del progreso, trata también de elevar el nivel de vida de los trabajadores.

En su política industrial financiera y bancaria - - impulsa las fuerzas económicas del país, impidiendo la constitución de monopolios que lleven a la ruina a la población; emito leyes, decretos, reglamentos cuyo contenido se dará a conocer y consecuentemente se seguirá la conducta ordenada; participará en las actividades económicas pero considerando que nunca deberá absorber las posibilidades económicas de las agrupaciones particulares.

Ahora bien, en el campo educativo el Estado participa extendiendo la instrucción a todos niveles y a los lugares más apartados para que todos los ciudadanos tengan dere

cho a ella; aparecen así nuevas universidades, tecnológicos, y centros de estudios superiores, crando centros de investigación científica (20), estimula los talentos naturales de la población y ayuda al hombre de cultura media a conocer mejor los hechos nacionales y mundiales y a actuar eficazmente en la "transformación de su ambiente".

Participa también en el campo científico y técnico ampliando cada vez más los adelantos en la industria, en las comunicaciones, en la minería, preocupándose también por la agricultura para la alimentación popular; se preocupa por el empleo pacífico de la energía nuclear, de solicitudes para facilitar la comunicación entre los pueblos.

El Estado interviene también en el campo de las relaciones internacionales, tratando de evitar las guerras y resolviendo los problemas que aquejan en estos momentos a todo el orbe; esto mediante su aparición ante organismos de carácter internacional.

El conclusión, el Estado participa en todas las actividades del hombre contemporáneo, y a veces su inter -

(20) Ver Teoría Política. Héctor González Uribe. p. 233.

vención resulta decisiva en la vida de los hombres, los -
problemas que surgen en la vida cotidiana del Estado deben
ser resueltos por un conjunto "no por decisión de un solo
hombre"; debemos de estar en el plano de la sociología si
se trata de problemas de la convivencia humana y de fenóme
nos como son el poder, y la autoridad, en el jurídico de -
normas que regulan esa convivencia humana, y en el histó -
rico para aprovechar las experiencias vividas por nuestros
antepasados y poder orientar nuestro presente político y -
proyectar nuestro futuro; y ¿por qué no? situarnos en un
campo filosófico para indagar las raíces del actuar humano
y someter a criterios de valor el quehacer político de go-
bernantes y gobernados.

Pero toda esta actividad del Estado, de participa-
ción en el actuar humano, hace que éste se manifieste en -
toda su extensión, presentando su realidad que mueve al - -
hombre actual a enfrentarse con toda una complejidad de pro
blemas, en el cotidiano actuar y ésta resulta precisamente
la responsabilidad del Estado, su riesgo y tarea.

El Estado necesariamente está constituido por hombres
estos van a constituir un elemento del mismo Estado que se -
denominará población, de ahí que el hombre resulte ser el --

elemento sine qua non de la estructura estatal.

Pero el Estado a través de los siglos evoluciona, se institucionaliza, y va a formar un aparato de poder a través de órganos y funciones.

Las manifestaciones de poder del Estado son evidentes por ejemplo la policía, el ejército, los tribunales, - las aduanas. Sus manifestaciones se representan también a través de sus servicios como lo son las carreteras, puentes, servicios médicos, y obras de carácter público en general. Sus funcionarios, empleados y servidores resultan ser fácilmente reconocidos, sus símbolos como lo son el escudo, el himno, su bandera, son su identidad tanto en los nacionales como en los extranjeros.

Esa actividad, que es característica del Estado y - solo puede ser desempeñado por él, revela su naturaleza de agrupación dotada de un poder especial, que es un poder específicamente político y el cual deberá estar bien orientado para el logro del bienestar social.

Ahora bien, se presenta el problema de la representación del Estado. El Estado en si mismo no puede actuar, se requiere de una representación, porque en realidad el Es-

tado sin los gobernantes no tiene existencia alguna ni puede otorgar representación a nadie, aparecen entonces los gobernantes u órganos representativos que serán los agentes ejecutores del bien público, los hombres que ejercen el gobierno de la comunidad son ciudadanos como los demás, pero en el tiempo en que son gobernantes y en la esfera de sus atribuciones, adquieren la calidad de órganos representativos y tienen todo el poder y los recursos necesarios para mandar.

Nuestro país se constituye en una República Democrática, Representativa y Federal, lo cual encontramos consagrado en el artículo 40 Constitucional.

Republicano es el gobierno en que la jefatura no es de carácter vitalicio, sino por el contrario, se trata de una renovación periódica y además hay necesidad de consultar la voluntad popular.

Existe un nexo entre los conceptos de República y democracia, pues en la moderna teoría del Estado se llegan a confundir, ya que el sistema republicano selecciona al más apto para el cargo supremo, y esa selección deberá contar con la voluntad popular.

En cuanto a la democracia diremos que nuestra Constitución la consagra en su forma pura en el artículo 39, diciendo que "todo poder público demanda del pueblo y se constituye para beneficio de éste; esto es lo que caracteriza a la democracia; de modo que ésta constituye el gobierno de todos para el beneficio de todos, sin embargo no es posible que todos participen en las funciones del gobierno, de aquí que el pueblo designe a representantes suyos.

Es una República Federal, es decir que está compuesta de estados libres y soberanos unidos en una federación.

El artículo 80 de nuestra Constitución dice que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo con esto podemos decir que el órgano del Estado implica como antes dijimos de una representación, es decir, de una personificación, el órgano es una personalidad pues se imagina que el órgano es el hombre quien por medio de sus actos creó el orden estatal. Es necesario que haya una administración del Estado que será aquella actividad realizada por él mismo y encomendada a sus fines y tareas.

Resulta pues, que la administración estatal no puede comprenderse sino como contenido de normas de Derecho, ni puede traducirse en otra cosa que como actos jurídicos, según esto, el artículo 1° de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado dice que para el estudio, planeación y despacho de los negocios en las diversas ramas de la Administración el Poder Ejecutivo de la Federación tendrá -- las Secretarías y Departamentos señalados en la propia Ley mencionando entre otras a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la cual depende la Subsecretaría de Inspección Fiscal a la cual pertenece la Dirección General de -- Aduanas (Artículo 2° del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

Habiendo ubicado ya a la Aduana vamos a proseguir tratando de explicar cuáles son sus funciones.

1.- Función Social de la Aduana.

Si bien es cierto que la aduana debe evitar el contrabando, así como cobrar impuestos que se generen por la entrada o salida de mercancías en nuestro territorio; -- también se considera que en ocasiones deben sacrificar sus intereses fiscales y económicos para dar lugar a benefi -

cios de carácter colectivo que se traducirán en franquicias exenciones, así como las zonas libres creadas para el beneficio que se aportara a las colectividades residentes en las zonas fronterizas de nuestro país; analicemos ésta última.

Zona Libre. (21) Es la extensión territorial legalmente delimitada que puede comprender una o más entidades federativas, o bien parte de alguna de ellas, en donde por razones de índole geográfica, socio-económica y política, impera un régimen fiscal especial, que consiste en la exención de impuestos de importación para las mercancías extranjeras, siempre y cuando no sean similares a las producidas en dicha zona.

Y en la exención de impuestos de exportación, de aquellas mercancías que se produzcan, elaboren o transformen dentro de la misma; correspondiendo al Estado por medio de las dependencias respectivas determinar cuales son las mercancías que deben causar el impuesto al comercio exterior, así como el aumentar o disminuir el número de ellas.

(21) Zonas y Perímetros Libres. Ing. Bernardo Vicent. Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

Los antecedentes históricos de las zonas libres se remontan a la época de la separación de Texas de la República Mexicana, habiéndose producido ésta debido a la opresión económica, pues los colonos se quejaban de las barreras que había para la adquisición de satisfactores, pues como antes anotamos el sistema prevaleciente en esta época era de carácter proteccionista; y molestos los colonos porque no eran concedidas las peticiones relacionadas a sus problemas decían que no tenían otra alternativa que la separación en la primera oportunidad que se les presentase. Después de concertado el Plan de Guadalupe Hidalgo con los Estados Unidos en el año de 1848, por medio del cual nuestro país perdía más de la mitad de su territorio, la situación de los pobladores de las nuevas ciudades fronterizas mexicanas era alarmante, en virtud de que había carestía y escasez de víveres, agravándose con los altos aranceles a la importación de las pocas mercancías cuya importación era permitida.

La diferencia entre los dos lados de la frontera se veía tajante, pues mientras que en el lado americano había un alto nivel de vida, en el nacional nuestros compatriotas estaban sumidos en una penuria espantosa. Ante tal

situación el Gobierno mexicano tuvo que adoptar una política fiscal que significara un paliativo a tan grave males - tar; por este motivo el Presidente José Joaquín Herrera, - por decreto expedido el 4 de abril de 1849, dictó las primeras franquicias respecto a la importación de algunas mercancías en la frontera norte. (22) Este decreto constituye el primer antecedente de las zonas libres y por el cual se permitió la importación de viveres y maderas destinadas al consumo de los pueblos de la frontera del Norte.

Sin embargo las franquicias anteriores no remediaban completamente el malestar imperante que sufrían las poblaciones fronterizas, pues se encontraban en un verdadero estado de decadencia por falta de leyes protectoras de su comercio y que situadas frente a una nación mercantil de - comercio libre, necesitaban ventajas para no perder su población que constantemente emigraba a ese país, por tal razón el gobernador del Estado de Tamaulipas Ramón Guerra, expidió un decreto con fecha 17 de marzo de 1858 que permitió la libre introducción de mercancías extranjeras, siempre y cuando se destinaran al consumo de las poblaciones -

(22) Historia y Legislación Aduanera de México. J. Sierra Carlos y Martínez Vera Rogelio.

de la entidad asentada a lo largo de la línea divisoria. Y que fueron las regiones situadas a la orilla del Río Bravo, Cd. Camargo, Guerrero y Nuevo Laredo. Este decreto vino a establecer en un principio lo que después fué llamada Zona libre.

A su vez Don Benito Juárez, por medio del decreto de 30 de julio de 1861 sancionó la implantación de la Zona libre, pero en 1869 y 1870 Don Matías Romero, ministro de Hacienda pugró incansablemente porque se suprimiera la Zona libre, sin embargo sus esfuerzos resultaron infructuosos.

El decreto del Gobernador de Tamaulipas fué sancionado, firmado y ampliado en 1861 pero fue hasta el 1° de diciembre de 1884 cuando el General Porfirio Diaz al suceder en la presidencia de la República al General Manuel González, confirmó la existencia de la Zona libre en 1885, que se había limitado al Estado de Tamaulipas, haciéndose la extensión a toda la frontera norte, comprendida en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Sonora y Baja California en una distancia de 20 km. al sur de la línea divisoria, gozando de una franquicia que implicaba pagar únicamente el 3% de los derechos fijados en el arancel para todos aquellos productos que se importaran a esas zonas a excep

ción del ganado que causaría sus derechos íntegros.

La implantación de la zona libre fue benéfica a todas luces ya que la frontera norte entró en una etapa de prosperidad que cambió por completo el nivel de vida de sus pobladores, establecieronse nuevas industrias y el auge de la agricultura fue muy notorio, los mexicanos que habían marchado al extranjero regresaron al territorio nacional; la población aumentó considerablemente.

La decadencia de la zona libre se debió a las restricciones que posteriormente tuvieron lugar pues los impuestos se incrementaron notablemente trayendo como consecuencia el decaimiento de las actividades de la región; se dispuso que los productos que se fabricaban en la zona libre con materias primas extranjeras sólo podrían internarse mediante el pago de los derechos de importación, lo cual resultaba absurdo, porque México estaba gravando los productos de su propio suelo.

Fue así como Don José Yves Limantour, ministro de Hacienda suprimió la zona libre en 1905; a raíz de esta supresión los efectos no se hicieron esperar, la despoblación comenzó en forma alarmante, pues los pobladores no -

tenían otra alternativa que emigrar hacia los Estados Unidos, las negociaciones más importantes se trasladaron al otro lado de la frontera pero las más modestas quebraron; el contrabando no se hizo esperar, su incremento fue notable, pues no era posible cubrir las altas tasas arancelarias.

Las poblaciones no quedaron totalmente desiertas debido al comercio exterior pues la primera contienda mundial originó la exportación de mercancías para los ejércitos -- aliados, lo cual mantuvo en movimiento a las aduanas; asimismo las vías ferreas entre la capital de la República y Ciudad Juárez y Laredo entre Monterrey y Matamoros, contribuyeron al sostenimiento de la frontera.

Cuando la guerra terminó las actividades se paralizaron por completo y la crisis se prolongó hasta que la "Ley Seca" dictada por el Presidente Wilson vino a influir en la región; pues en Estados Unidos estaba prohibido la fabricación y consumo de licores, lo que ocasionó el establecimiento de innumerables centros de perversión a lo largo de nuestra frontera, que manifestó una aparente bonanza sobre todo en las zonas de Mexicali, Tijuana, y Baja California, sin embargo este aparente progreso estaba condicion

do a las nuevas disposiciones norteamericanas que tuvieran lugar y las cuales no se hicieron esperar, volviendo a la crisis en que se encontraba sumida nuestra población de la frontera norte.

Así durante la tercera década aumentó notablemente la polémica entre los simpatizantes y opositores de la existencia de la zona libre destacándose entre los primeros al Ingeniero Marte R. Gómez y a Don Ulises Irigoyen.

En 1925 don Emilio Portes Gil convocó a una convención que tuvo como objetivo unificar criterios sin llegar a ningún resultado.

La crisis económica continuaba en la frontera norte y el panorama era desolador temiendo la desaparición de algunas ciudades fronterizas sobre todo las del Distrito Norte de Baja California, por ser las más aisladas.

Ante tal situación el Presidente de la República - Abelardo L. Rodríguez creó los primeros perímetros libres en Tijuana, Ensenada y Baja California en agosto de 1933, régimen que posteriormente se hizo extensivo a las poblaciones de Cozumel, Yucatán, Payo Obispo Campeche, actualmente Chetumal, Quintana Roo mediante decreto presidencial

del 9 de mayo de 1934.

Posteriormente bajo la administración del General - Lázaro Cárdenas se estableció el 25 de mayo de 1939 las zonas libres en los territorios norte y sur de la Baja California y Parcial del Estado de Sonora.

El 30 de diciembre del mismo año se adiciona a este régimen las poblaciones de Xcalak e Isla Mujeres en el territorio de Quintana Roo.

Don Miguel Alemán se establece un perímetro libre - en la región de Agua Prieta Sonora, por el decreto de 1948; y en 1957 se estableció el perímetro libre de Nogales Sonora.

El establecimiento de los regimenes de zonas libres desde su fundación ha sido por períodos de 10 años, mismos que se han prorrogado por medio de decretos previamente expedidos, tomando en consideración el progreso material alcanzado por todas y cada una de las poblaciones favorecidas por este régimen, en las que se han instalado diversas industrias cuya producción se destina en parte para ser exportada al extranjero en parte para satisfacer las necesidades locales de los habitantes de las mismas poblaciones

y también para consumo en el interior del país, sobre la base de que los impuestos de las materias primas extranjeras utilizadas en esa producción sean cubiertos al extraerse - las mercancías de las zonas libres, sin menoscabo de exigirse el permiso previo de importación al ser internadas al interior del país.

(3) La Legislación Aduanera vigente regula las actividades económicas de las zonas libres en sus artículos 106 al 113 de la propia Ley Aduanera.

La citada Ley aduanera en su artículo 106 dice que las zonas libres fueron creadas con la finalidad de integrarlas económica, social y culturalmente al resto del país, estableciendo estímulos como es el de introducir a la zona libre bienes que no se fabriquen en el país, buscando a largo plazo la creación de industrias para sustituir las importaciones, sin embargo se autoriza a la Secretaría de Comercio previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a determinar cuales mercancías quedarán gravadas sobre todo tratándose de las innecesarias y suntuarias.

(23) Ley Aduanera vigente. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1957.

Las mercancías nacionales que se elaboren, transformen o reparen en la zona libre y sean enviadas al extranjero no causarán impuestos, pero la Secretaría de Comercio previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuales se gravan, restringen o prohíben.

La misma Ley Aduanera vigente en su artículo 110 se refiere a las mercancías de procedencia extranjera legalizadas en una zona libre y que se reexpida al interior del país deberá de pagar los impuestos correspondientes a la importación, así mismo en caso de que las mercancías se hayan transformado, elaborado o reparado a través de procesos industriales deberán de pagar el impuesto pero en este caso se considerará la materia prima incorporada y la clasificación arancelaria del producto terminado, así el impuesto será proporcional a la materia prima empleada estando vigentes, desde luego, los requisitos y restricciones vigentes.

Hay mercancías extranjeras por las cuales debe pagarse un impuesto al ser introducidas a una zona libre y que al ser reexpedidas al interior del país se sujetarán al pago de la diferencia ya que ciertas mercancías tienen un gravamen mayor en el resto del país.

Como se puede observar, con estas nuevas disposiciones de Ley Aduanera, se manifiesta un mayor control respecto a la importación de artículos extranjeros pues se exige la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y además la autorización de la Secretaría de Comercio.

¿Qué implica esto? por una parte, los habitantes de la zona libre ya no pueden introducir sus mercancías como lo hacían con anterioridad, los "artículos" que emplean son de origen extranjero ya que la mayor parte de la población realiza sus operaciones comerciales del lado norteamericano, esta puede llevarnos al fomento de la corrupción o bien aumentar el contrabando, ya que no siempre los productos de origen nacional son fáciles de obtener a menos que se trate de artículos que sean vendidos por las propias instituciones oficiales.

En éstos momentos, la población esta sufriendo de carencia de alimentos en la frontera, pues resulta evidentemente caro comprar en los Estados Unidos en principio por las restricciones de carácter aduanal como lo manifestamos en líneas anteriores, las tiendas donde venden alimentos son practicamente saqueadas por los norteamericanos a quienes

nes resulta más barato comprar del lado mexicano.

Ojala y esta nueva experiencia sirva para fomentar el comercio interior a lo largo y ancho de nuestra República, pues como siempre ha sido y la historia lo ha demostrado, las poblaciones fronterizas del norte y del sur siempre han sido las más afectadas, y ¿el motivo? tal vez, en principio la lejanía con el centro de la República Mexicana.

Ahora bien, veamos cuáles son las condiciones sociales que imperan en esas zonas fronterizas.

En principio las zonas fronterizas se vieron afectadas por el control de cambios establecido con fecha 1° de septiembre del presente año.

(24) El Lic. Miguel Mancera, ex Director General del Banco de México dice que el control de cambios es un instrumento de política económica, en consecuencia sus ventajas y desventajas deben ser sopesadas con un espíritu ajeno a cualquier dogma.

(24) Inconveniencias del Control de Cambios, Mancera Aguayo, Miguel. Abril, 1982.

En el documento denominado "Inconveniencia del Control de Cambios" del Lic. Mancera se dice que dicho control de cambios resulta atractivo por las virtudes que se le atribuyen, en especial como defensa contra las fugas de capital, sin embargo se deben analizar también los inconvenientes que representa.

Analizaremos con mayor profundidad el aspecto de las zonas libres por ser el ámbito más afectado directamente sobre sus habitantes.

(25) Es un área geográfica con características más diferentes que semejantes, sin embargo la vecindad con Estados Unidos le dá un denominador común como región, es en esta zona donde las relaciones entre mexicanos y norteamericanos son más intensas y son precisamente estas relaciones sociales económicas, culturales lo que distingue a los habitantes de la región fronteriza con los del interior del país. Si bien se podría decir que la frontera entre México y Estados Unidos es donde empieza la nuestra frente a lo ajeno y donde lo nuestro y lo ajeno interactúan dando origen a fenó

(25) Las tensiones de la Frontera. Bustamante A., Jorge.
Centro de Estudios Fronterizos del Norte de México.

menos de una autonomía relativa respecto a fenómenos semejantes que ocurren en el interior.

La mayor parte de los asentamientos humanos del lado mexicano fueron resultado del desarrollo económico del lado estadounidense de la frontera. Recordemos lo que anotamos anteriormente, cómo surgieron las ciudades de Tijuana, Tecate, Mexicali, Nogales, Ciudad Juárez, Piedras Negras, que fueron resultado de una política federal que se propuso estimular el crecimiento de la población mediante medidas fiscales, dando resultado a las zonas libres, siendo el Presidente Lázaro Cárdenas quien las institucionalizó básicamente. Ahora bien, para proteger la integridad territorial y la soberanía nacional el gobierno propició los asentamientos humanos contiguos a la frontera norte mediante el estímulo el acceso preferencial de los residentes fronterizos a los productos estadounidenses, lo que significa que para evitar una desintegración política, el gobierno federal propicio una desintegración económica de la región fronteriza con respecto al resto del país, las fronteras, así, han logrado niveles de vida superior a los promedios nacionales. Este problema ha adquirido mayor fuerza en las últimas semanas en que el país se debate en la búsqueda de la adecuación del decreto de control generalizado de cambios a la realidad nacional y a las

circunstancias particulares de la vida económica fronteriza.

En la región fronteriza los retos de racionalidad y eficacia del control de cambios en el nuevo contexto bancario se presentan como los más difíciles y los más inmediatos; además por lógica, es la región donde las transacciones con dólares abarcan a un mayor número de mexicanos y -- donde la vecindad con Estados Unidos hace más intensas las relaciones económicas internacionales, las medidas del control de cambios tengan un efecto mayor y diferente que en el resto del país. Debido a esto la región fronteriza vive en una situación de incertidumbre provocada por la impresión de las reglas generales para el control de cambios publicadas el 14 de septiembre, en donde se elaboró un capítulo sobre la aplicación de las reglas para las franjas -- fronterizas y zonas libres y en donde se habla de la disponibilidad de dólares, sin embargo en su capítulo X dice -- que las disposiciones señaladas no serán aplicables a las franjas fronterizas y zonas libres.

¿Qué sucede? si esto en la frontera es parte de la vida diaria de sus habitantes, constituye entonces la más importante de las reglas para los fronterizos, pero como -- se dejó de legislar creó un vacío provocado por la confu --

sión con respecto a la aplicabilidad del resto de las reglas generales para el control de cambios. Este vacío normativo no ha dejado a la región fronteriza en un status quo, todo lo contrario, se han acelerado fenómenos como el desempleo, la inflación y la corrupción, se han generado fenómenos como el establecimiento de las casas de cambio (26) en el lado norteamericano, anteriormente solo había dos, hoy suman 50, la mayor parte se concentran a lo largo del Boulevard San Ysidro que conduce directamente a la garita migratoria de Tijuana, la cotización varía constantemente, de un día para otro y aún en el curso de un mismo día.

Los bancos de la región fronteriza mexicana no tuvieron disponibilidad de dolas durante todo el mes de septiembre, solo en la primera semana de octubre empezó a haber dólares. Es una economía altamente dependiente de los insumos y productos estadounidenses, la producción fronteriza mexicana se ha ido reduciendo en proporción directa al efectivo o crédito externo en dólares con el que pudieron contar los productores fronterizos en ausencia de la disponibilidad de bancos mexicanos. Esta situación provocó como con

(26) Ortíz Pencheti, Francisco. Revista "Proceso". p. 6.

secuencia inmediata el desempleo súbito y acelerado.

La corrupción no es nada nuevo en la región fronteriza, sin embargo se han multiplicado sus manifestaciones como resultado de la confusión que se ha creado, y quizá esta se presente con mayor intensidad en la invasión de impuestos.

Don Miguel Mancera Augayo dice en su documento "Inconveniencia del control de Cambios" que entre los problemas - que éste plantea están el de la corrupción y la extorsión, refiriéndose ésta última a la adquisición de dólares para la importación de insumos.

(27) En cuanto al consumo de los habitantes de la frontera, se ha ido aumentando en forma gradual la participación de los productos regionales, no solo por la mayor - concurrencia de éstos a la zona fronteriza, sino también como una política más re restrictiva en materia de importaciones, de hecho el régimen de la zona libre ha venido transformándose de manera continua. Como sería de esperarse, en la medida en que ha crecido el diferencial de precios entre los productos nacionales y las de importación, se ha incre

(27) Frontera Norte. Estructura Económica. Trejo Reyes, - Saúl. pp. 10. Uno más Uno.

mentado también el fenómeno de corrupción en las aduanas. Este evidentemente es un problema económico y no policíaco. Su solución a mediano plazo tiene que darse dentro del marco de las políticas nacionales de tipo de cambio y en materia industrial.

El 19 de septiembre de 1982 se celebró la Conferencia de Gobernadores Fronterizos México-Estados Unidos el Presidente de México José López Portillo dijo que hemos llegado a un momento en que prácticamente se acabaron las divisas, lo cual resulta un problema de financiamiento de reestructuración económica, provocada por distintos motivos entre los cuales se pueden señalar, el desorden económico mundial y la falta de solidaridad de nuestros nacionales; se hicieron esfuerzos por mejorar nuestra situación, sin embargo se tuvo que decidir sobre uno de los retos más severos que habrá de enfrentar nuestro país y que es establecer un control de cambios.

Con tres mil kilómetros de frontera, con millones de seres humanos que intercambian bienes y servicios en esta frontera, acostumbrados durante toda su vida de las dos condiciones, se tuvo que retomar el servicio de la banca para poder hacer efectivo el control de cambios, reordenar nues-

tra economía y aumentar su potencialidad.

De acuerdo con esto las medidas han sido tomadas, -- desde luego esperando la mejoría de nuestra situación económica, que no se restringe a nuestro país, sino que la crisis es de carácter mundial, sin embargo debemos luchar porque -- seamos un país en donde la dependencia (que guardamos hasta el presente) con respecto sea cada vez menor; que seamos un país autónoma en sus decisiones desde el norte hasta el sur, desde el oriente, hasta el occidente.

Hemos analizado la zona libre en principio porque -- consideramos que su importancia económica en los momentos actuales debe ser considerada por todos y cada uno de los na cionales, sin embargo hay otras actividades que realiza la -- aduana y que son de carácter social; a continuación hablaremos brevemente en relación a ellas.

La Ley Aduanera en su artículo 46 hace referencia a la afectación de mercancías y exenciones conteniendo un -- catálogo de los casos de exención de impuestos a la importaci ón y a la exportación; este artículo constituye un precepto muy importante ya que se presenta en forma sencilla los -- casos en que por circunstancias muy específicas de orden -- económico y social se requiere de tratamientos especiales,

que al fin y al cabo se pretende reducir al mínimo.

Señalaremos algunos casos en los cuales no se pagarán impuestos al comercio exterior por la entrada al territorio nacional o la salida de mercancías:

Las señaladas en las leyes de los impuestos generales de importación y de exportación y a los tratados internacionales o reciprocidad internacional.

Las que requieran los organismos descentralizados de la administración pública federal; así siendo el Estado un todo orgánico que precisa de medios económicos para subsistir, resultaría paradójico tratar de obtener dichos medios de las exenciones que recayesen sobre la actuación de los órganos que la entregan, los gravámenes sobre las mercancías formarían un círculo vicioso pues se pagarían los impuestos con el propio dinero del Estado para luego volver al mismo sin aportar algún beneficio al patrimonio estatal. Sin embargo siempre será necesario la previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los vehículos destinados a servicios internacionales para el transporte de carga o personas, así como sus equipos propios e indispensables.

Las nacionales destinadas al mantenimiento de empre-

sas nacionales y que presten servicios internacionales.

Equipajes de pasajeros internacionales.

Monajes de casa pertenecientes a inmigrantes y a nacionales repatriados, o deportados, que los mismos hayan usado durante su residencia en el extranjero.

Las que importen los habitantes de las zonas fronterizas para su consumo.

Las destinadas a fines culturales de enseñanza, de investigación o de servicio social que importen o exporten instituciones de beneficencia, docentes o científicos no lucrativas mexicanas, siempre que se compruebe previamente que formarán parte del patrimonio de los mismos. Se pretende con estas exenciones la difusión del pensamiento científico, técnico, artístico por lo que en última instancia la beneficiada resulta ser la colectividad.

Material didáctico que reciban estudiantes inscritos en planteles del extranjero, exceptuando aparatos y equipos de cualquiera clase ya sean armados o desarmados.

Los remitidos por Jefe de Estado o gobiernos extranjeros a la federación, estados y municipios, así como a es-

tablecimientos de beneficencia o de Educación.

Los artículos de uso personal de extranjeros fallecidos en el país y de mexicanos cuyo deceso haya acontecido en el extranjero.

Estas exenciones estarán sujetas a las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como del Reglamento de la propia Ley Aduanera.

El artículo 104 del Reglamento de la Ley Aduanera habla de las exenciones al cuerpo Diplomático; Consular y misiones especiales, por su parte el artículo 107 se refiere a los equipajes y menajes, del 113 al 116 se mencionan otros casos de exención.

El mencionado artículo 104 del Reglamento de la Ley Aduanera se refiere a las misiones diplomáticas, consulares o especiales y a los miembros de éstas, solicitará las autoridades aduaneras por conducto de la autoridad competente, la importación o exportación de las mercancías que estén exentas conforme a los tratados y convenios internacionales, cuando haya denuncia o motivos que hagan temer de que se trata de cometer alguna irregularidad se requerirá que la Secretaría de Relaciones Exteriores autorice que los bu

tos sean abiertos para el examen de su contenido.

Los miembros del Servicio Exterior Mexicano que hayan cumplido con alguna misión especial en el extranjero - tienen derecho a importar libres de impuestos, los menajes de casa que hayan tenido en uso, siempre que su estancia -- fuera del país se haya prolongado por más de seis meses, - salvo en los casos de fuerza mayor. La misma exención se - otorgará para sus menajes de casa si desean exportarlos - - cuando salgan del país.

Considero que los funcionarios públicos cuyas funciones impliquen su salida al extranjero deberán de mostrar sus equipajes ante las autoridades aduaneras correspondientes, pues por el hecho de ser funcionarios y en ocasiones, gozar del fuero que se les otorga, se impide la revisión correspondiente; y las evidencias no se han dejado esperar si recordamos el caso de funcionarios que salieron a los Estados Unidos a misión especial y que resultó un aparente contrabando de mercancías. Creo que esto se puede evitar revisando los equipajes a cualquier persona que venga o que vaya al exterior, pues esto evitaría en gran parte el rumor - tal vez mala información acerca de un hecho acontecido en - determinada aduana.

Hacemos también mención de otra actividad de origen social que realiza la aduana en nuestro país, como es el caso de ayudas económicas que son posibles de proporcionar en caso de desastre, como por ejemplo la ayuda proporcionada a Nicaragua a quien se le enviaron víveres, medicinas, ropa y demás mercancías que se constituían como necesarias en ese momento; es imposible gravar la exportación de esas mercancías.

Otro caso es el de la donación a instituciones de beneficencia pública, de aquellos artículos perecederos que al no ser reclamados, por su mismo carácter de perecederos son donados.

Otro caso es el de las mercancías que causan abandono y que son enviadas a FONAPAS.

Con respecto a esta situación, se ha observado que no se tiene un verdadero control de las mercancías que causan abandono, pues en ocasiones éstas son extraídas sin que nadie se percate de ello, ya que el interesado al saber que no podrá obtener sus mercancías por el lapso transcurrido se olvida de ellas, por lo cual propongo se notifique directamente al interesado de las mercancías que causen abandono, requiriendo su presencia ante la autoridad aduanera correspondien-

te, evitando por todos los medios que esas mercancías se extravíen y se tenga un perfecto control de ellas.

El artículo 22 de la Ley Aduanera hace una excepción también tratándose de mercancías de la administración pública federal centralizada y de los Poderes Legislativo y Judicial; así también cuando las mercancías pertenecen a los Embajadores y Consulados extranjeros, a organismos internacionales de los cuales México es miembro y de equipajes y menajes de casa de funcionarios y empleados de las mencionadas representaciones y organismos, los plazos de abandono se iniciarán tres meses después de que las mercancías hayan ingresado en depósito ante la aduana.

2.- Función Fiscal de la Aduana.

No podremos hablar de funciones de la aduana de una manera tajante, pues nos encontramos con que todas sus actividades se encuentran íntimamente relacionadas las unas con las otras, pues por una parte el Estado o cualquier otro poder de carácter público se procura las riquezas materiales necesarias para su vida y su funcionamiento y también la forma en que éstas riquezas serán utilizadas, así que en parte

cipio se establecerán los impuestos, la forma como deberán de percibirse y desde luego, por otra parte deberá el Estado de saber cuales son los efectos que el cobro de éstos impuestos producirá en la economía nacional.

La Aduana tiene primordialmente una función de carácter fiscal lo cual podemos constatar observando que en la reciente Ley Aduanera se inscribe en el Título III denominado "Los Impuestos al Comercio Exterior", señalando en sus correspondientes cuatro capítulos lo siguiente:

I.- Impuestos, hechos gravados, Contribuyentes y responsables.

II.- Afectación de mercancías y exenciones.

III.- Base gravable.

IV.- Determinación y pago.

Esto dá lugar para hablar de los impuestos como fuente de ingresos del Estado, de aquí que podemos diferenciar entre la economía privada y la economía pública.

Tratándose de fuentes de ingresos en la Economía Privada los ingresos se derivan principalmente de tres - -

fuentes: a) del esfuerzo personal de los individuos, b) de la explotación de su capital y c) de ambas cosas combinadas.

Tratándose de Economía Pública los ingresos se derivan principalmente de los impuestos.

En algunas ocasiones el Estado recibe ingresos semejantes a los de la Economía Privada como son los que corresponden a las contraprestaciones por ciertos servicios, o al producto de sus bienes propios. Recordemos que el impuesto constituye, sin lugar a duda uno de los aspectos más importantes de la época de los fisiócratas, y a pesar de sus ideas de libertad dejan en manos del Estado la solución al problema. Este tiene que recaudar el impuesto porque de no hacerlo ¿cómo pagaría los gastos que implica el dar seguridad e instrucción?

Dentro de la fisiocracia la única posibilidad de obtener dinero para que el Estado sufraque sus gastos es mediante el impuesto.

El economista inglés Adam Smith en su libro *Wealth of Nations* que constituye una de las obras clásicas de la literatura económica dedicó el libro y al estudio de los impuestos, en donde establece que los impuestos deben de

ser justos y equitativos. (28)

El concepto de justicia varía de una época a otra y aún de un país a otro de modo que el contenido o desarrollo del principio variará de acuerdo con el pensamiento filofófico-jurídico dominante en un momento dado en una colectividad. Este principio se desarrolla actualmente a través de dos principios o reglas: el de generabilidad y el de uniformidad.

El principio de generalidad quiere decir que todos deben pagar impuestos, sin embargo esta expresión no debe - de entenderse en términos tan absolutos en virtud de que esta obligación está limitada por el concepto de capacidad - contributiva, es decir que todos los que tengan esta capacidad estarán obligados a pagar impuestos, pues habrá - - impuestos que solo deben pagar ciertas personas y otros que serán a cargo de otras.

La uniformidad del impuesto quiere decir que todos sean iguales frente al impuesto. (29)

(28) Gómez Granillo Moisés. Breve Historia de las Doctrinas Económicas. P. 55

La función de las aduanas como dijimos anteriormente no puede ser específica ya que de una manera o de otra, participa el elemento fiscal y el elemento económico.

Las aduanas no tienen como única función el recaudar impuestos, pues desde luego como ya lo hemos anotado - éstos necesariamente tienen repercusiones de carácter económico.

Recordemos que en la época del establecimiento de las primeras aduanas éstas aportaban la mayor parte, de la carga económica de la hacienda pública; siendo la primera aduana en el Golfo la de Veracruz, que en 1530 empezó a cobrar derechos de importación y exportación; la segunda - aduana marítima por su antigüedad fué la de Acapulco ambas llegaron a tener gran importancia en el aspecto económico, no sin hacer notar los menoscabos sufridos por el perenne - contrabando que hasta la fecha se manifiesta.

¿Pero sobre qué bases se cobra el impuesto? Las ciudades a medida que iban creciendo fueron estableciendo sus límites originando el concepto de frontera, se dieron

cuenta que al gravar la entrada y salida de mercancías de su territorio con impuestos no solamente era justo sino que podría representar una fuente importante de ingresos, porque en la medida que los viajes de carácter internacional se intensificaban al comercio con objetos traídos de lejanos países se volvía más intenso y consecuentemente lucrativo, nace así el impuesto aduanero cuyo objeto es gravar las mercancías que se exportan o bien que se importan, sin embargo dicho esto constituye un error, porque las mercancías no se gravan lo que se grava es el acto de importarlas o exportarlas, y es que las cosas no son objeto de impuestos son los actos, los hechos son los imponibles de aquí podemos deducir que el objeto del impuesto de aduanas es la operación aduanera y no la mercancía misma.

Ahora bien, estas operaciones aduaneras se intensifican cada vez más ya que las vías de comunicación han crecido, los transportes aumentan su velocidad y capacidad; esto ha obligado a los estados a legislar profusamente para ser capaces de cobrar el impuesto, justo, de la manera más rápida posible o bien no cobrarlo porque así convenga a sus intereses, a este conjunto de normas donde se encuentran las relativas al modo de recaudar los impuestos y donde se hallan los impuestos mismos, a estas listas de pro -

ductos y sus gravámenes de importación y exportación se los conoce universalmente con el nombre de aranceles.

En los aranceles los estados especifican producto, - por producto cual es la cantidad de dinero que debe pagarse por la importación o exportación de cada unidad de aplicación es decir kilos, litros, piezas, etc., y en la actualidad han llegado a tal grado de perfeccionamiento que existen -- uniones internacionales dedicadas a compatibilizar las tarifas de muchos países, la principal de ellas es el Consejo - Mundial de Cooperación Aduanera, con sede en la ciudad de - Bruselas, Bélgica en donde se elaboró durante la década - - 1950 - 1960 la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas o "NAB" a cuyo sistema se acogieron más de 100 países, México entre ellos. El Consejo de Cooperación Aduanera es un cuerpo t^oc nico y sus estudios e intentos para resolver problemas adu^oneros, se apegan a un enfoque puramente técnico; su propósi^oto es mejorar y armonizar las operaciones aduaneras y en - consecuencia, facilita el desarrollo del comercio internacio^onal sin obligar a tomar medidas incompatibles con las políti^ocas económicas individuales. Esta Nomenclatura que es un -- sistema nacional de clasificación del llamado "Universo de Mercancías", este no es el único pero sí el más importante - por que facilita su conocimiento sobre los impuestos que de-

be pagar el ciudadano, además establece estadísticas comparables entre países de una sola región o de diversas partes del mundo puesto que usa un lenguaje universal. (30)

Es decir que la Nomenclatura constituye el agrupamiento de todo un universo de mercancías que pueden ser objeto de comercio internacional.

Lo funcional de este sistema obedece también a que una vez que la NAB ha dado la estructura general y las reglas para que opere el mecanismo de clasificación, cada país puede establecer sus propias clasificaciones hasta la especificación de los productos y su nivel impositivo de acuerdo a su política arancelaria y de importación.

El arancel actualmente es considerado no solo como un ordenamiento de carácter fiscal, sino también como un instrumento para el desarrollo económico de los países, ya que el estado mismo dicta medidas que no necesariamente son de carácter fiscal sino que tienen una finalidad económica como son los permisos o licencias previas, las cuales deberán de sujetarse las operaciones de importación y exportación.

(30) Ver Manual de Introducción a la Legislación Aduanal. Enrique Loera, Jorge. p. 4 idem. 32.

Podemos decir que el Arancel de Aduanas está formado por las tarifas de importación y exportación de mercancías y que son las que el vista utiliza para identificar las mercancías que se le presenten en la aduana, y que son grandes ligados en los que se anota el impuesto correspondiente a pagar por la introducción o extracción de alguna mercancía.

Finalmente decimos que en la medida en que un país - está desarrollado, los impuestos por ingresos aduaneros suelen bajar, y en la medida en que los países alcanzan un alto desarrollo éstos ingresos representan una parte muy importante del presupuesto del estado, lo cual se hace evidente si - observamos la importancia que tienen para México las exportaciones de petróleo, así en la medida en que un país se desarrolla importa menos y diversifica sus exportaciones bajando así sus recaudaciones por concepto de impuestos derivados de los ingresos aduaneros. Según esto, nuestro país se debe encontrar poco en este último caso, y sea la crisis actual un momento pasajero pero doloroso en que aprovechando las medidas tomadas por nuestros dirigentes nos lleve a la consecución de un alto desarrollo económico y no una constante y -- eterna dependencia norteamericana.

3.- Función Económica de la Aduana.

La función económica de la aduana es cada día más -- importante, pues es preciso desarrollar la industria, el comercio, la agricultura para mejorar las condiciones de vida de una población de aquí que es necesario atender al sistema económico en relación con el comercio exterior y de modo que se sacrificará el interés fiscal por proteger el interés económico. (31)

Así hay casos en que no interesa al estado obtener -- ingresos sino impedir el paso de determinadas mercancías ya sea prohibiéndolas definitivamente o bien, controlando su entrada y salida mediante un sistema de licencias o permisos -- previos de importación, pues la función económica de la aduana tiene gran conexión con el desarrollo de las actividades básicas de la nación.

La política de comercio exterior juega un papel importante en la orientación del crecimiento económico. En combinación con otros instrumentos de política económica, los --

(31) Pedro Fernández Lalanc. Derecho Aduanero. Ediciones -- De Palma. Vol. 1

aranceles brindan también señales a los inversionistas sobre lo que deben producir, la cantidad de mano de obra que van a emplear y finalmente los precios que deberán de dar a sus productos. Las importaciones constituyen uno de los instrumentos de racionalidad en el crecimiento económico ; deben sujetarse a orientación en la selección tecnológica y propiciar la generación de empleos. Además significan la posibilidad de proteger al consumidor particularmente a los sectores populares controlando precios internos. La política de comercio exterior debe impulsar las exportaciones de artículos manufacturados y con ello la posibilidad de aumentar empleos. Las exportaciones sin duda contribuyen al crecimiento acelerado de la economía y al empleo.

Es aquí entonces cuando hablamos de esas licencias o permisos previos a la importación y podemos citar el caso de la industria automotriz, al estado le interesa protegerla y desarrollarla pues constituye una fuente de trabajo para miles de ciudadanos, así, satisfechas las necesidades del mercado interno, puede pensarse en exportación de automóviles a otros mercados lo cual reforzará la economía interna, en este caso al estado no le interesa recibir grandiosas sumas por concepto de impuestos de importación de -

automóviles, y prefiere evitar que los automóviles extranjeros compitan con los automóviles hechos en el país; así el estado mediante el mecanismo de licencias previas no permitirá la entrada de automóviles extranjeros con el objeto de ro bustecer las ventas de los fabricados aquí.

Incluso cuando la aduana persigue dentro del país la mercancía cuya importación está prohibida o restringida pro cede a decomisarla impidiendo su libre circulación en el -- mercado interno, en esta forma está desarrollando una actividad exclusivamente protectora del comercio y la industria interiores.

Considero que es vital que no se pare el aparato -- productivo y para ello hay que cuidar que la existencia de materiales necesarios de importación tengan un mínimo de -- existencia para su funcionamiento. En ocasiones existen algunos materiales que, o bien, se pueden producir especialmen te o substituir por otros, sin embargo habría que analizarla situación pues los países exportadores tratan de rotar -- sus productos, y para ello presionarían a nuestro país buscando posiciones más ventajosas en los convenios bilatera -- les posibles. Nuestro país tiene las más altas tasas de po blación razón por la cual debemos de buscar el camino a la recuperación.

C A P I T U L O I I I

FUNDAMENTACION LEGAL DE LA ADUANA EN MEXICO.

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 89 cuales son las facultades y obligaciones que tiene el Presidente de la República señalándose en su fracción XIII, que tendrá la facultad de establecer toda clase de puertos, aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.

El artículo 131 fracción segunda señala 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 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.

Al efecto se señala también la Ley Reglamentaria -- del propio artículo 131 Constitucional en su párrafo segundo.

El artículo 73 Constitucional en su fracción XXIX-1 establece que el Congreso de la Unión tiene facultad para - establecer contribuciones sobre el comercio exterior.

El artículo 117 Constitucional hace referencia a - los Estados diciendo en su fracción IV que no podrán gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

El artículo 117 Constitucional en su fracción V dice que los Estados no podrán prohibir ni gravar, directa ni indirectamente la entrada a su territorio ni la salida de él a ninguna mercancía nacional o extranjera.

El artículo 117 Constitucional en su fracción VI -

dice que los Estados no pueden en ningún caso gravar la circulación ni 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.

El artículo 117 Constitucional fracción VII dice -- que los Estados en ningún caso podrán expedir ni mantener -- en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de 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.

El artículo 118 Constitucional dice en su fracción -- I que los Estados tampoco pueden sin el consentimiento del -- Congreso de la Unión establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

2.- Código Fiscal.

En cuanto al Código Fiscal diremos únicamente que --

señala en su artículo 102 en qué casos se comete el delito - de contrabando; el artículo 103 de la propia Ley señala en casos se presume el delito de contrabando y el artículo 104 indica cuáles son las penas con que se sanciona el delito de contrabando.

No hacemos mayor incapié al Código Fiscal por no ser propiamente objeto de esta materia, sino que hacemos relación a él por referirse al contrabando, uno de nuestros temas básicos que tienen repercusión social.

3.- Ley Aduanera vigente.

La Ley Aduanera entró en vigencia a partir del 1° de julio de 1982, en ella se pretendió englobar todas las disposiciones contenidas en el Código Aduanero del 31 de diciembre de 1951 pero cuyo sistema cada vez resultó menos aplicable a las circunstancias, pues la concepción de los cincuenta ha quedado rebasada por la realidad de los treinta años transcurridos, de ahí que surgió la mencionada Ley Aduanera vigente y su Reglamento.

Precisamente en el Reglamento de la Ley Aduanera se hace referencia en sus artículos del 159 al 168 las disposi

ciones legales que consideramos de carácter social, al hacer referencia a las zonas libres, desarrollos portuarios y franjas fronterizas.

Se mencionan también otras disposiciones con el mismo carácter social en el Reglamento de la Ley Aduanera vigente en los artículos 107 a 116 relativos a los casos de exención de impuestos en los casos de equipajes y menajes.

La Ley Aduanera en su artículo 46 señala cuales son las mercancías por las cuales no se pagarán impuestos al comercio exterior por la entrada al territorio nacional o la salida de las mismas.

C A P I T U L O I V

EL PERSONAL ADUANERO EN EL AMBITO SOCIAL.

El hombre en su vida desde el comienzo de ella hasta el fin, se encuentra con otros hombres siempre y necesariamente, sin excepción. La presencia de otros hombres alrededor nuestro no es un hecho accidental, sino por el contrario es un hecho universal y necesario.

Se habla de que lo social consiste en la reunión de determinadas personas para el logro de un fin, sin embargo esto no necesariamente surge como definitivo, pues antes de que surja esa reunión de individuos, estos ya se encuentran inmersos en una sociedad; ahora bien, aunque la idea del fin sirve para explicar hechos sociales, esto no interviene en el hecho básico de la convivencia necesaria de los hombres surgiendo ésta como un elemento esencial en la vida de los seres humanos. (32)

(32) Luis Recasens Siches. "Sociología". Ed. Porrúa. Décima Primera Edición. p. 54.

Los individuos pertenecen a varios grupos sociales lo cual se manifiesta al observar las actividades que en un día desempeñan; en principio se desenvuelve en medio de trabajo, se encuentra en una comunidad nacional dentro de la cual participa; el hombre reconoce la existencia de esos grupos sociales e incluso adecua su propia vida a las reglas establecidas por esos grupos.

Ahora bien, el hombre se desempeña en un medio laboral, ~~y cuando éste constituye parte de la administración pública~~, aquel hombre se convierte en un servidor público. - Así decimos que la especie humana siempre ha practicado las relaciones humanas. En todo tiempo y lugar, el hombre como individuo, ha procurado tener un desarrollo personal satisfactorio, haciéndose esto imprescindible debido a las imperiosas necesidades de la vida moderna y al avance de las ciencias sociales, entre las que tiene lugar preferentemente la administración de los recursos humanos. Dentro del cambio radical que por designio presidencial está sufriendo México, no podría prescindirse de la debida atención a materias tan importantes como son la Administración de Recursos Humanos y las relaciones humanas que en ellos se ejercen.

En esto es importante decir que el servidor público - tiene una imagen ante la sociedad, es decir la imagen del burocrata, la imagen del grupo trabajo, la imagen del gobierno.

El personal aduanero forma parte de los recursos humanos que desempeñan el papel fundamental en la creación, desarrollo y perfeccionamiento permanente de las instituciones.

La eficiente aplicación de los recursos financieros, tecnológicos y materiales en las instituciones del sector público, depende en gran medida del número, las calificaciones y la correcta ubicación de los funcionarios y empleados gubernamentales.

Ha sido notable el aumento y la diversificación del empleo público en virtud de que a la administración pública federal se le han atribuido mayores responsabilidades, y en consecuencia ha experimentado un crecimiento constante, hasta ser una basta y compleja estructura.

Podríamos definir a la administración pública como - el subsistema del sistema político a través del cual se cumplen o se ejecutan las decisiones que se adoptan de acuerdo a las necesidades de funcionamiento de dicho sistema político.

En el contexto de la administración pública se encuentra un sector constituido por un conglomerado de individuos que constituyen el personal aduanero cuyas funciones y correcta aplicación de las disposiciones legales serán de vital importancia para la economía de nuestro país.

El servidor público que desempeña funciones tan importantes como son las que se desempeñan dentro de la aduana tiene una imagen especial, sobretodo, si consideramos que ese servidor público no va a pasar inadvertido ante la colectividad ya que, es precisamente a ella a quien sirve, y no precisamente detrás de un escritorio como otras actividades desempeñadas dentro de la administración pública, sino que su contacto es directo, sobre todo tratándose de la vigilancia que se debe ejercer en el momento de la entrada o salida de mercancías a nuestro país.

Ahora bien, ¿cuál es la imagen que guarda la sociedad del personal aduanero? tal vez sea, la de un grupo de individuos que gozan de una situación económica favorable.

Recordemos que el personal aduanero ha sido considerado como un grupo sui-generis y esto desde tiempos antiguos; no puede pasar inadvertido porque sus propias funcio-

nes así lo determinan, ya que trata no nadamás con naciona - les sino también con extranjeros.

El control que ejerce el aduanero está dirigido a una población móvil en su estructura y en su comportamiento, por lo general mal informada de sus derechos y obligaciones y ca si siempre incitada al fraude por interés generalmente, por juego o por el gusto del riesgo.

El aduanero se enfrenta con individuos de nacionalidad, idioma y comportamiento diferentes.

Considero que es esencial que el aduanero posea los conocimientos necesarios de la reglamentación aduanera rola tiva al control de viajeros, con la finalidad de que los -- usuarios puedan, por un lado, obtener las indicaciones e in formaciones que solicitan y por otro, ser rápidamente libe- rados de las formalidades a las cuales están sujetos.

Podemos decir que el personal aduanero constituye - una élite dentro de la administración pública, pues la ima- gen que se tiene de él es de carácter específico queriendo decir con ello que su poder es incalculable, gozan de un - hermetismo que impide que ingresen personas ajenas al medio, se hizo una encuesta al personal burocrático de otras depen

dencias preguntándose que en caso de que hubiera posibilidades de transferencia, en cual de ellas les gustaría prestar sus servicios, la respuesta fué que el 90% tenía deseos de laborar en aduanas. Resultado que refleja el interés de obtener supuestos beneficios, pues siendo la aduana una institución que reviste vital importancia en la economía del país se considera que es el lugar en donde se tienen mejores beneficios. Las relaciones humanas del personal aduanero en relación con el turista son importantes; es una experiencia que a pesar de la corrección de los aduaneros, disciplina y la resignación de los turistas, surgen frecuentemente controversias, que son causadas algunas veces por interpretaciones divergentes de una reglamentación amorgua, otras veces por un malentendido ocasionado por una incomprensión de orden lingüístico, otras por un error cometido a sabiendas o por falta o insuficiente información.

Igualmente hay que tomar en consideración la nerviosidad o la irritabilidad latente de las partes en presencia unas agotadas por un largo viaje, otras fatigadas de realizar los mismos gestos y hacer las mismas preguntas a lo largo de muchas horas.

Sin embargo el personal que labora en la aduana de

be tratar de mantener cordialidad con el viajero, de lo contrario las consecuencias serían nefastas.

Según esto, consideramos que el aduanero trabaja durante varias horas, desarrollando actividades difíciles de realizar por su naturaleza misma, al encontrarse con personas de diferentes caracteres, y pensando en que las aduanas del norte son las que mayor actividad tienen pues se encuentran situadas junto a Estados Unidos, cuya circulación comercial es intensa pues podemos decir que nuestra aduana fronteriza trabaja a ritmo acelerado por ser una de las que tiene mayor circulación comercial en el mundo.

Es necesario formarnos una imagen del aduanero como un servidor público que vigila por un mejor desarrollo de nuestro país y que si su conducta sigue determinados cánones es porque aquel debiera cumplir con las disposiciones legales establecidas.

1.- Las Relaciones Humanas en el Medio Aduanero.

Mantener relaciones humanas en el medio aduanero es necesario para el correcto desempeño de funciones pues éstas se encuentran relacionadas íntimamente las unas con las - -

otras, lo cual se hace notar diciendo que si las actividades de la aduana se realizan con carácter sucesivo es necesario que los integrantes que constituyen los recursos humanos de la aduana manejen relaciones de amistad y confianza en jefes como en subordinados, los primeros en cuanto a que ejercen funciones de autoridad y de mando que deberán ser aplicadas en forma medida; los segundos en cuanto a que hay una autoridad entre ellos a quien deberán informar las novedades que se presenten durante su tiempo de trabajo, para ello se requiere que existan lazos de cordialidad entre ambos que redundará en el efectivo desempeño de sus funciones.

Las relaciones humanas representan un papel relevante porque están presentes en cada uno de los actos que se desempeñan tanto en la vida familiar como en el desempeño de las funciones a realizar por cada uno de los individuos.

Las relaciones humanas implican ambiente, comunicación, conducta, proyección y sus manifestaciones se hacen evidentes.

Todo el que trabaja, empleado, líder o jefe tiene que ver con otras personas, su función principal es relacionarse con otros seres humanos para comunicarles, aconsejar-

les o amonestarles en algunos casos.

Donde quiera que haya seres humanos tienen que --
compartir estrechamente tareas, lugares, anhelos, etc., sur-
giendo problemas posiblemente derivados de sus relaciones.

Como dijimos en algún momento el personal aduanero
tiene una característica muy singular, pues las relaciones -
humanas que se manifiestan en el pretenden ser difíciles de
manejar en algunos casos por la situación misma que prevale-
ce en el medio, es decir que se trata de personas que han --
ejercido sus mismas funciones durante años y que en un momen-
to dado hacen de su propiedad el puesto que desempeñan den-
tro de la aduana. Ahora bien, la movilidad de empleados po-
dría originar irritación y desconfianza entre ellos mismos,
más aún cuando se trata de personas "de edad avanzada" no -
aceptan propuestas de reformas o innovaciones por considerar
que ya se tiene una basta experiencia en el ramo.

En el trabajo colectivo se presentan tres realidades
sociales: la de un grupo, la de personas consideradas indivi-
dualmente y la de un Jefe que constituye la imagen de una -
autoridad; las tres van a formar un ambiente de trabajo que
redundará en el desempeño de sus funciones, pues la formación

de un grupo para realizar un trabajo colectivo obedece a leyes psicológicas y sociológicas que determinan las reglas que se deben de seguir para alcanzar el buen éxito, para ello es necesario la adaptación de la persona al trabajo, adaptación del trabajo a la persona y adaptación de la persona a la persona, son indispensables estos requisitos para la consecución de un fin que será la formación de un grupo positivo de trabajo.

Sin embargo esa adaptación suele ser difícil sobre todo tratándose de una adaptación de persona a persona en cuanto se refiere a empleados de una misma categoría o de una misma área de trabajo ya que no se permanece indiferente ante los cambios o movimientos que en un determinado puesto llegaran a darse, por considerar un puesto mejor que otro por las ventajas económicas que supuestamente habría, con ello aparece el rumor que se propiciara en el área de trabajo lo que provoca inseguridad y descontrol entre el personal y desde luego desequilibrio en cuanto a funciones.

La adaptación de persona a persona en relación a jefe-subordinado se presenta de manera obligada porque depende de la voluntad del primero el que el segundo se encuentre o no en buenas condiciones económicas, laborales y con-

secuentemente familiares.

¿Qué resulta de esto? en principio una represión de carácter psicológico que posiblemente sea canalizada a aquel que reciba sus servicios.

De lo anterior se deduce lo siguiente que es la adaptación de la persona al trabajo, esto va a tener lugar en - cuanto a que los empleados o no se encuentran satisfechos - en el lugar que se les asignó o bien la tarea asignada es - distinta de la que siempre han realizado. El personal puede ser removido del lugar en donde presta sus servicios para ser transferido a otro "por necesidades del servicio" lo que provoca descontrol e insatisfacción, cuando se presentan este tipo de situaciones se pueden dar problemas de la persona con otra persona o bien del jefe con su grupo.

Recordemos que estamos ante una institución que como en otras los miembros de éstas tienen deseos de superación, mando, consideración y justicia.

En el grupo de trabajo se presentan actuaciones de simpatía, antipatía e indiferencia, que en el medio aduanero como en otro se pueden originar por razones de salarios, puestos y demás ventajas que tengan unos con respecto a - -

otros.

Por lo anterior considero que muchos problemas de carácter social que se presentan en el medio aduanero serían resueltos mediante una capacitación correcta a todos los empleados, es decir conocimiento de todas las áreas de trabajo, mejores condiciones económicas para el personal, ya que la persona se desempeñara mejor en el lugar que le agrada y desde luego aprovechando los recursos que se le propongan desempeñará una mejor función dentro del trabajo que desempeña. El rendimiento de cada persona va en relación directa al interés que tenga por su trabajo y por los objetivos del grupo y para ello hay necesidad de que haya comunicación entre sus miembros, que manifiesten sus deseos, intereses, es decir que se les reconozca, que se tome en cuenta el trabajo que desempeñan ya que esto servirá de estímulo para el mejor desempeño de sus funciones, desenvolvimiento personal y consecuente beneficio del grupo y lógicamente de la colectividad.

2.- El Nepotismo Aduanero.

El nepotismo podemos considerarlo como subjetivo -- desde el punto de vista que el que dá ve en el que recibe

todas las virtudes necesarias para ser sujeto de los benefi
cios recibidos. Como su misma significación sea que se ana
lice etimológicamente, sea que se le atribuya el uso común,
el de la analogía, el del significado lato y entonces que -
valga a favotismo, predilección y privilegio para otorgar -
puestos públicos a los parientes.

Que el Presidente José López Portillo quien puso de
moda el término denominándole "sobrinismo" y diciendo "que
es una libertad que nuestro sistema democrático me dá bajo
mi responsabilidad personal, porque respondo de los pariente
tes míos que realicen una función pública".

A partir de entonces el término se ha usado con ma-
yor frecuencia preocupandose cada vez más por el significa-
do mismo del tema y las repercusiones sociales que se mani-
fiesten, pues siendo esto un "secreto a voces" ahora se ha
manifestado con mayor inquietud y provocando la intención -
de averiguar cuáles son los puestos políticos que detentan
los familiares de quienes son "nombrados".

Sin embargo determinar las capacidades de administraci
ción o mando político de las consanguíneas resulta ser una
tarea tan ingrata como descubrir los modos en que se benefi

cian parientes de los políticos fuera de la estructura gubernamental gracias a lo que algún filósofo provinciano -- llamó lleno de sabiduría "los simples reflejos del poder".

El ciudadano que irrumpe en la política sabe que accede a una gran familia o un clan nacional formado por minúsculos, medianos y monstruosos grupos de poder. Todo mundo quiere lo mejor para los suyos ¿y qué mejor dádiva -- que introducirlos a probar las mieles del mando?

La predilección por el apellido tiene grados: desde el abuso de quien convierte la práctica nepótica en un mero sustituto de los linajes abolidos por la actual sociedad, -- hasta los nombramientos que si obedecen a capacidades personales de algún allegado, coincidentes con el reclamo popular de sus virtudes.

La palabra Nepotismo viene del latín nepos y otis, que significa sobrino y eran los favores que recibían de -- ciertos papas sus sobrinos y allegados; ya Nicolás Maquiavelo en su obra universal "El Príncipe" hace alusión a los grandes privilegios y concesiones que disfrutaban las familias de los pontífices en sus funciones de príncipes de la iglesia, razón por el cual llegaron a tener gran poder polí

tico en Italia, gracias a los diferentes principados que -
eran dados a sus sobrinos y hermanos es el caso de Rodrigo
Borgia con su hijo César y el de León X con su hermano Ju -
liano II de Medecis el cual fué favorecido con principados
como Urbino, Modena y Parma.

La aduana no se ha permitido estar a la zaga de es -
te fenómeno pues sus miembros guardan parentesco los unos -
con los otros y como lo manifestamos en otras líneas existe
un hermetismo en este ámbito que poco es permitido el ingres
so de otro al clan que pretenda introducirse en él.

Un ejemplo clásico es el de la Academia de Vistas -
la cual quedó establecida oficialmente el 1° de enero de --
1904, la capacitación entonces estaba enfocada solamente ha
cia el trabajo ya que lo que se pretendía era no solo capa -
citar a los aspirantes a empleado aduanal sino a los ya - -
empleados para el mejor desempeño de sus puestos y mejora -
miento escalafonario; sin embargo se estableció una enseñanz
a 'escolarizada a fin de formar profesionalmente a los futur
ros vistas aduanales.

Sin embargo este hermetismo fué adquiriendo mayor -
elasticidad al crearse la Escuela Nacional de Capacitación

Aduanera por decreto de 13 de enero de 1972 en donde ya se permitió el ingreso no solamente a familiares de los aduaneros sino también a cualquier persona que quisiera ingresar a ella.

La Escuela Nacional de Capacitación Aduanera revolucionó en cierta forma el nepotismo instituido en la Academia de Vistas, sin embargo no se deja de observar que los estudiantes son en su mayoría hijos de aduaneros o bien de agentes aduanales, siempre teniendo de una manera o de otra relación con el ramo aduanero.

Pero este nepotismo no puede ser circunscrito a la aduana ya que también se pone de manifiesto en otras instituciones tales como Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, así como la Comisión Federal de Electricidad en donde las plazas de los ascendientes son (heredadas) a los descendientes o bien se tiene permitido que un empleado pueda "ayudar" a su hijo a ingresar en la misma dependencia.

3.- Corrupción y su influencia en la sociedad.

¿Podemos hablar de corrupción en el medio aduanero?
acaso podemos hablar de corrupción en todos los medios, des
de el medio familiar hasta el medio político, incluso en el
ámbito internacional ¿por qué no decirlo?

En alguna entrevista nuestro conocido embajador en
Canadá Agustín Barrios Gómez dijo "el deterioro moral que -
se advierte en México es verdaderamente escalofriante, la -
pérdida de ~~valores~~ se ha asentado a últimas fechas, prevale
ce el deseo de acomodar a como dé lugar; uno de los signos
más importantes que se advierten en el deterioro nacional -
es la falta de credibilidad del gobierno, se ha abusado de-
masiado del lenguaje, de las promesas, y el lenguaje y las
promesas se deben manejar con mucho cuidado, se hacen decla
raciones sin ton ni son y la gente cree cada vez menos. (33)

¿En qué época vivimos? es que precisamente debe --
existir una contraprestación para la obtención de un bene-
ficio o de un capricho acaso?

Javier Coello, fiscal especial del gobierno dice que la corrupción empieza en casa, "nuestros padres nos están enseñando a corrompernos debido a que le llevan un regalo al maestro para que nos pasen de año, eso también es corrupción". No solamente es corrupto el funcionario público, sino también el médico que engaña a su paciente, el ingeniero que utiliza materiales de construcción de inferior calidad, el abogado que engaña a sus defensos, el contador que registra asientos falsos para evadir al fisco, el burócrata que recibe dádivas para agilizar el trámite de un asunto, hasta el monaguillo que se roba parte de las limosnas, el empresario que evade el pago justo de impuestos, los aduaneros que esquilman a los viajeros, los inspectores de vehículos que extorsionan a los conductores. No solamente es corrupto el que recibe sino también el que dá".y tal es el caso de las empresas privadas que corrompen a los funcionarios porque buscan un arreglo debajo del agua. Estamos muy escasos de valores morales y esto nos lleva a la corrupción. (34)

La corrupción en todos los niveles distorciona nuestra realidad, los hechos se transforman, se minimizan, se parcializan, se callan o se ocultan bajo la óptica del cohe

(34) Carlos Marín. Revista Proceso. N° 263. pág. 7.

cho.

En los medios políticos la corrupción es un secreto a voces. El soborno tiene niveles diversos y matices (que a veces no contempla la ley) que no siempre se materializan en efectivo. A veces en especie la corrupción es más grave.

La corrupción es un mecanismo para permitir la preservación del sistema y terminar con ella obligaría a modificar previamente las estructuras del sistema, y es que el sistema no va a juzgarse ni a condenarse así mismo. Si algo le dá cohesión, si algo une a sus miembros en una hermandad indisoluble es la complicidad. Es lo que el periodista Ignacio Millán llama "el pegamento de la complicidad, se trata de una pasta o mezcla que aprieta los ladrillos del sistema". (35)

Lo que no se entiende es cual es la idea sino se va hacer nada contra la corrupción o para que se simula que se hace?

Probablemente todo forme parte del lenguaje del poder mexicano. A las cosas no se les puede llamar por sus -

(35) Federico Campbell. Proceso. Enriquecimiento Explicable pág. 6.

nombres. Oímos y vemos como el discurso del poder a una nube la llama piedra y a una montaña le dice harina y a un pan le nombra ciruela y a una guayaba le dice onomatopeya.

La intención es que las palabras correspondan lo menos posible a los hechos, y es que se trata del lenguaje de la clase dominante. En el caso mexicano (aunque se dice que solo en Filipinas la corrupción es mayor en términos mundiales) el lazo de unión es el ajo de la complicidad.

Hemos hablado de la corrupción en términos generales podemos decir que "en las grandes esferas pero ¿hay corrupción en aduanas? ¿cuál sería la causa? ¿cuál la solución?

En aduanas la corrupción suele presentarse en los casos de trámite de la documentación requerida, es posible que se pasen por alto algunos requisitos necesarios para la importación de alguna mercancía y que mediante una dádiva se logre salvar la situación; se presenta también el caso del pago de los impuestos, se trate de importación o de exportación la mercancía puede ser clasificada en diferentes condiciones a las viables para la omisión o disminución del pago de los impuestos o bien en el caso de las importaciones temporales que nunca se les llega a dar el carácter de defi-

nitivas. estos son ejemplos de corrupción en el medio aduanero que puede concretarse en el hecho de hacer o no hacer determinada conducta.

Considero que en este tema podemos incluir el tema de Contrabando, no porque esto sea corrupción porque considero que el contrabando no es corrupción sino que se traduce en el delito tipificado tanto en el Código Penal como en el Código Fiscal vigente en el artículo 102 que señala en qué casos se cometen el delito de contrabando.

Artículo 102.- Comete el delito de contrabando quien introduzca al país o extraiga de él mercancía:

I. Omitiendo el pago total o parcial de los impuestos que deban cubrirse.

II. Sin permiso de autoridad competente, cuando sea necesario este requisito.

III. De importación o exportación prohibida.

También comete el delito de contrabando quien interne mercancías extranjeras procedentes de las zonas libres al resto del país en cualquiera de los casos anteriores, así como de quien las extraiga de los recintos fiscales o

fiscalizados sin que le hayan sido entregadas legalmente por las autoridades o por las personas autorizadas para ello.

Se encuentran muy ligados los conceptos de corrupción y contrabando y esto lo podemos explicar de la siguiente manera: el ejemplo clásico es la acción que ejecuta la policía al contrabando en el llamado "barrio de Tepito".

El contrabando se lleva a partir del momento en que la mercancía entra ilegalmente al país, no solamente una pequeña cantidad porque hemos de considerar que para surtir la mercancía a "Tepito" hay necesidad de traer grandes cantidades de la misma; no trae consigo la documentación necesaria que la ampare, es decir los permisos necesarios para su importación y por consiguiente el pago omiso de los impuestos.

Ahora bien el contrabando ha sido consumado y ¿la corrupción? se sabe que la policía acostumbra percibir una dádiva o "mordida" de cada uno de los puestos que venden la mercancía ilegal, lo que va a constituir el fenómeno de la corrupción.

Entonces el problema no radica en que esa mercancía sea vendida por el contrabandista sino por las personas que reali-

zan esa operación (vender) no son otra cosa que empleados, hay necesidad de erradicar el problema desde su origen no hasta el momento de su culminación, aquí la corrupción se - dá en los dos casos en el que rebie la dádiva y el que la - dá, porque esto va a constituir todo un sistema organizado de corrupción profunda y pueden suceder dos cosas: o se - - erradica totalmente o bien se "prohibe" para contrarrestar la producción nacional, es decir que sea necesario una competencia necesaria con el objeto de mejorar la producción - y mejorar los precios.

El contrabando tiene sus orígenes desde tiempos antiguos pues estos se hacen patentes desde la época de Nueva España en que se emitieran cédulas reales con el fin de evitar el contrabando, podemos señalar como primer antecedente la cédula real dictada el 15 de octubre de 1532 que constituye indudablemente el primer documento legal expedido para nuestro país en el que se dictaron medidas tendientes para combatir el contrabando.

Seguirán dictándose medidas para impedir la evasión de impuestos ya sea a través de la instauración de aduanas o bien medidas dictadas para el personal que laboraba en -- ellas.

En 1823 a los problemas de organización de la aduana se sumaron los problemas que originaba el contrabando - siendo una preocupación constante de nuestros primeros secretarios de Hacienda como Arrillaga quien manifestó que si bien era cierto que en la aduana de Veracruz los ingresos eran - bastante altos, también era cierto que estos se veían merma- dos por el escandaloso contrabando.

Actualmente se sigue combatiendo el contrabando y - - considerando a pesar lo que con anterioridad dijimos creo - que nuestro país resulta imperioso evitar los efectos noci - vos que el contrabando origina siempre en la economía del - país, afectando particularmente la mano de obra nacional, pues cada vez que se introduce mercancía extranjera de contraban - do disminuyen las posibilidades de empleo de los nacionales.

El contrabando es una de las lacras más perjudicia- les del desarrollo de la economía nacional, verdadera san - gría permanente que debilita nuestro cuerpo social, pues re - presenta una fuga constante de divisas que merma gravemente el ahorro público, fomenta una competencia desleal a la in - dustria mexicana y frena nuestros esfuerzos de crecimiento.

El gobierno federal ha luchado y lucha constantemen

te para combatir esta práctica ruinosa. No existe un solo -
aspecto del problema que haya dejado de atacarse por diferen
tes medios disminuyendo así el contrabando sobre todo ahora
que nuestro país se esfuerza por reducir importaciones.

Podemos señalar tres situaciones que son causales de
este problema:

1.- Nuestra condición de país en vías de desarrollo -
que si bien realiza un esfuerzo por industrializarse a ritmo
acelerado, ha de competir con naciones altamente industriali
zadas con grandes mercados les permiten mantener mejores pre
cios.

2.- La cercanía con uno de los estados de mayor desa
rrollo, la enorme frontera sin obstáculos naturales y nues
tras extensas costas de difícil vigilancia.

3.- Finalmente propicia el contrabando la complicidad
culpable de aquellos sectores de la población que permiten -
la entrada ilegal de mercancías al país y los consumidores -
de ellas.

Ahora bien, México tiene muchos problemas económicos,
en materia de comercio internacional, acaso sea de contraban
do el más grande de ellos por lo cual se requiere un alto -

concepto del honor de los empleados aduaneros, una verdadera conciencia fiscal y oívíca de los mexicanos, así como la honradez de los industriales nacionales para que produzcan artículos de alta calidad a bajo precio, que puedan competir con los productos extranjeros.

Considero que una buena aplicación de los métodos - de capacitación así como la capacitación misma de los empleados sería una buena solución para ayudar en parte a los problemas a los cuales se enfrenta la aduana cotidianamente.

El siguiente capítulo será tema a tratar la "Capacitación".

4.- Necesidad de Capacitación.

En este Capítulo enseñaremos cuan importante es la - capacitación en el medio aduanero dado el carácter específico que este tiene y donde se encuentra inmerso un personal - cuyas funciones deben ser cada vez más eficientes, dados los cambios sufridos por la administración pública.

El resultado de esa capacitación al personal se hace cada vez más necesaria para la aplicación correcta de los --

nuevos métodos de trabajo y para la realización de aportaciones que beneficien a la propia administración pública y lógicamente a la colectividad.

Como hemos mencionado a lo largo de este estudio, nos encontramos en una época de crisis en la que participamos todos de una u otra manera, y para sobreponernos se requiere - sacrificar el interés personal y trabajar para la colectividad.

Las instituciones públicas debido a su propia dinámica, es decir al sistema característico bajo el cual se desempeñan, están en posibilidades de caer en los vicios de la burocracia pero una actividad constante mejoraría su trabajo, beneficiaría a la comunidad y lograría un mejor desarrollo personal.

Es de suma importancia la capacitación porque el Estado en estos momentos muestra su preocupación al decidir - el Secretario de Estado Jesus Silva Hersog que debemos apoyarnos y solidarizarnos en estos momentos de deficiencia en nuestra economía nacional y desde luego el personal trabajar del estado será el primero en trabajar para lograr esa solidaridad requerida; se manifiesta así que habrá cambios - en el aspecto fiscal que desde luego tendrán fuertes reperc

siones en la colectividad, haciéndose necesaria una modificación en las funciones internas del personal burocrático, reformando con esto las necesidades de la capacitación aduanera, y si bien es cierto es necesario para evitar la desviación de funciones en esta área, también será necesario en todas las instituciones de carácter público, es decir debe hacerse extensiva al personal integrante de la administración pública federal.

A nivel social la capacitación es fundamental, ya -- que parte del personal aduanero tiene contacto con el público tanto nacional como extranjero y refleja en ellos la imagen pública del gobierno y sus servidores.

Ahora bien si este personal no lleva a cabo adecuadamente sus funciones y actúa en forma arbitraria o realiza prácticas de corrupción, origina fundamentalmente el deterioro de la imagen de la administración pública, afectando así mismo a la economía nacional.

La realización de prácticas corruptas por trabajadores aduaneros se debe a diversas circunstancias, podrá desaparecer gradualmente si el empleado aduanero fuera capacitado de modo que lograra su superación e integración personal

y social.

Con la capacitación los trabajadores aduaneros tendrán la aprobación del medio social al realizar sus funciones honestamente debido a los conocimientos y cultura adquiridos asegurarían su trabajo al demostrar tener dominio del puesto y no por medio de dádivas económicas a sus superiores, y adquirirían una superación a nivel individual y social, al ejercer una integración no solo con sus compañeros sino con el medio social y no como un instrumento para obtener dinero -- ilícitamente, que es desgraciadamente la forma como lo ven muchas personas dentro y fuera del medio aduanero. La capacitación constituye una necesidad en la administración pública, pues es el perfeccionamiento del quehacer cotidiano en cuyas funciones los empleados adolecen de los conocimientos necesarios para la realización de las funciones correctas, o bien solamente se circunscriben a su área de trabajo, desconociendo el resto de las actividades que se realizan dentro de la institución, provocando con ello un desequilibrio surgido no solamente del área específicamente sino también a la sociedad misma, pues tienden a ocurrir dos cosas primero que si no se encuentra la persona indicada se paralizan las actividades que tienen contacto con la primera y segundo, las repercusiones en el público se manifiestan pues sus trámi

tes también se ven paralizados.

Analizaremos esta situación y tomemos conciencia de ello, considerando con esto la imprescindible necesidad de capacitación en el medio aduanero y con ello permitir que todos los empleados conozcan las áreas circunvecinas de trabajo. El exPresidente de México Luis Echeverría Álvarez dijo que el mejoramiento de la administración depende esencialmente de los servidores públicos, desde la más modesta, hasta la más alta responsabilidad. Incrementar su capacidad técnica y vocación de servicio son tareas fundamentales.

C A P I T U L O V

CRISIS ADUANERA Y CONTROL DE CAMBIOS

Llamemos así a la etapa que presenta en este momento la aduana en cuanto a sus regimenes aduaneros es decir - en cuanto a las operaciones que se realizan dentro de ella como son principalmente la importación y la exportación.

Se redujeron estas operaciones a un nivel que paralizó las actividades aduaneras en un momento dado al carecer de las divisas necesarias para las importaciones y con ello la captación por parte de la federación por concepto de impuestos.

Se propició un ambiente de desconfianza para nuevas inversiones y las ya existentes tuvieron que parar por falta de las materias primas y piezas de recambio de importación; ante esta medida tomada quien sufrió las peores consecuencias fué nuestra frontera norte que en un momento dado se vio paralizada en cuanto a sus actividades económicas pues sus operaciones comerciales las hacían del otro lado de - -

nuestra frontera de donde adquirirían los insumos más necesarios de supervivencia como son los alimentos, esto creó necesariamente el mercado negro de dólares.

El control de cambios pretende en principio evitar - fugas de capital y reducir o eliminar el déficit de cuenta - corriente de balanza de pagos, con esta medida se limita la adquisición de divisas para ciertos fines.

Así para que el control de cambios sea realmente efectivo supone dos condiciones que son: a) que quienes por cualquier concepto reciban moneda extranjera entreguen su totalidad a la autoridad cambiaria. b) Que los compradores de divisas comprueben la autenticidad del concepto por el cual las adquieran.

Al no cumplirse la primera condición es evidente que la autoridad cambiaria se expondría al riesgo eminente de no disponer de las divisas suficientes para hacer frente a la - demanda de moneda extranjera correspondientes a los pagos al exterior permitidos; en consecuencia la exportación de bienes y servicios y la importación de capital debe quedar sujeta a permiso previo que solo se dará si se ha enterado o se va a enterar la moneda extranjera respectiva a la autoridad

cambiaría.

Por otra parte si no se cumple con la segunda condi ción la comprobación del objeto de la compra de divisas, el control resulta ineficaz, por ejemplo: Alguien podría adquirir divisas para supuestamente pagar algún concepto permi tido, y en realidad utilizarlas para pagar algún concepto no permitido por ejemplo: la exportación de capital en consecuencia el control de cambios para evitar movimientos de capital es equivocado.

Ahora bien el personal de la autoridad cambiaria co mo de aduanas sería necesariamente capacitado de lo contrario la corrupción quedaría en grado superlativo.

Las operaciones de importación se verían amenazadas por el fenómeno de la subfacturación que propiciaría la fuga de capitales, sobre todo tratándose de mercancías cuyo precio oficial no fuera estable y los productos de exportación agropecuarios como el algodón, las frutas y hortalizas cuyo precio cambia con gran frecuencia tendrían otro tratamiento para poder determinar con exactitud el día en que realmente se pactó la operación.

El contrabando de exportación de ciertos productos -

es una forma eficaz para lograr la fuga de capitales a pesar del control de cambios ya que los viajeros podrían llevar -- consigo joyas, oro, objetos de arte y por supuesto no hacer entrega a las autoridades de las divisas que adquieran por -- su venta, y el detener estas exportaciones es prácticamente imposible ya que nacionales y extranjeros se verían sujetos a inspecciones en sus personas y en sus equipajes, que propi -- ciarían grandes aglomeraciones en las aduanas y vejaciones -- por parte del personal comisionado para tales efectos.

A esto se auna la corrupción del personal encargado -- de su administración, el trámite se vería viciado por la ex -- torción toda vez que los empleados podrán poner objeciones -- fundadas o infundadas respecto de la legitimidad de las opera -- ciones y /o de la documentación comprobatoria de las mismas. A la escases de divisas cabe señalar que se crearía un campo -- fértil para el cohecho que redundaría en un tipo de cambios -- más elevado e incierto.

Por lo que toca al personal de aduanas también se ve -- ría tentado a participar en la corrupción toda vez que el con -- trabando de exportación se convertiría en fórmula eficaz pa -- ra la situación de capitales en el extranjero.

Las repercusiones sociales no se han dejado esperar pues al no haber divisas para la adquisición de insumos - - trae como consecuencia el desempleo, como ejemplo podemos - señalar el hecho de que en Ensenada se ha reducido la fabri cación de envases de hojalata en las dos plantas se redujo a un tercio por la escases de dólares, por lo que ya no se surten de aquellos a las empacadoras de atún y habrá graves problemas para satisfacer las necesidades de las maquilado- ras de sardina, además las inversiones en peligro de quedar paralizadas y el desempleo será de 1,100 personas en ambas plantas, además Altos Hornos de México no alcanza a cubrir más del 50% de las necesidades nacionales de hojalata.

Ejemplos como este podemos dar, para ilustrar la re percusión social que tiene el control de cambios, al cual - estamos sujetos desde el 1° de septiembre del presente año, con el objeto de evitar las fugas de capitales, que propi - ció la dolarización de nuestra economía y falta de confian- za por parte de los ahorradores.

C A P I T U L O V I

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Dadas las condiciones de crisis en que se encuentra nuestro país era necesario una estructuración de las disposiciones legales que regularan sobre todo las actividades económicas, y no se hicieron esperar sobre todo con la organización de la Dirección General de Aduanas y surgimiento de la Ley Aduanera cuya vigencia se inició a partir del 1° de julio de 1982.

Las disposiciones de carácter social se modificaron en cuanto a que se pretendía establecer un régimen más estricto. Ahora bien asentadas las primeras ideas propongo lo siguiente:

PRIMERO.- Establecimiento de una Secretaría de Comercio Exterior que controle con mayor eficiencia este aspecto, con ello queremos decir que dadas las nuevas disposiciones se hace necesaria una especialidad en la materia.

SEGUNDO.- Capacitación al personal aduanero en cuanto a las nuevas disposiciones a las cuales se encuentra sujeto el comercio exterior.

TERCERO.- Mejores condiciones salariales a los aduaneros, lo que vendría a redundar en la disminución de la corrupción y el contrabando, ya que actualmente los sueldos - en los distintos niveles manifiestan una diferencia gigantesca.

CUARTO.- Movilización del personal dentro de sus propias áreas de trabajo para evitar el estatismo y la "propiedad de los puestos".

QUINTO.- Fomentar la comunicación positiva entre los miembros de la aduana que se manifestará en mejores relaciones sociales entre ellos, beneficiándose el grupo y la institución misma.

SEXTO.- Aunque en algún momento resulta un tanto contradictorio al mencionar las desventajas que ofrece el control de cambios es necesario experimentar materialmente las ventajas y desventajas que ofrece, y que en ningún momento - podrán manifestarse en forma inmediata y para ello es necesario que el tiempo dé la razón, sobre todo si pensamos que -

fué impuesto con el objeto de mejorar las condiciones econó
micas del país que vienen a redundar en condiciones socia -
les del mismo.

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

1. Carlos J. Sierra - Rogelio Martínez Vera. "Historia y Legislación Aduanera de México". Edición del Boletín Bibliográfico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
2. Pedro Fernández Lalanne. "Derecho Aduanero" Ediciones De Palma.
3. Manuel Ovilla Mandujano. "Aduanas". Escuela Nacional de Capacitación Aduanera.
4. Aduana Fronteriza Matamoros, Tamps. "Capacitación". 1975
5. Luis Ricasens Siches. "Sociología" Editorial Porrúa, S.A. Décima Primera Edición. México.
6. Moisés Gómez Granillo "Breve Historia de las Doctrinas - Económicas" Editorial Esfinge México.
7. Jorge Enrique Loera, "Manual de Introducción a la Legislación Aduanal". México, D. F. Instituto Mexicano de Estudios Fiscales, S. C.

8. Ernesto Flores Zavála, "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas" 16a. Edición. México, 1975. Ed. Porrúa, -- S. A.
9. Antonio D'Estefano, "Relaciones Humanas y Desarrollo - Constructivo", Subsecretaría de Investigación y Ejecución Fiscal.
10. Nicolás Maquiavelo, "El Príncipe". Ed. Porrúa, S. A.
11. Felipe Tena Ramírez, "Derecho Constitucional Mexicano" Ed. Porrúa, 6a. Ed. México, 1963.
12. Teoría Política. Héctor González Uribe. Ed. Porrúa. 3a. Edición. México, 1978.

P U B L I C A C I O N E S

1. Manuel Mancera Aguayo. "Inconveniencia del Control de - Cambios". Abril 20. 1982. Banco de México. Méx. D. F.
2. Comisión de Recursos Humanos. Memoria. 1973 - 1976.
3. Revista "Economía Nacional" N° 30 Art. Discurso de Gobernadores Fronterizos México - Estados Unidos.
4. Proceso "Enriquecimiento Explicable". Federico Campbell. México.

5. Revista "Proceso". Números 263, 54, 265, 274 y 310.
6. Revista "Nexos" N° 59. Vol. 5, Noviembre 1982.

LEGISLACION

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Legislación Aduanera y su Reglamento.
3. Código Fiscal de la Federación.
4. Ley de Secretarías y Departamento de Estados.

TESIS EN UN DIA

Tesis por computadora

consultanos sin compromiso
preocupaciones gratis

Odontología 57 Local 2 A
Tel. 548 23 44