

U.N.A.M.

FACULTAD DE DERECHO

Estudio Jurídico de las Zonas Francas



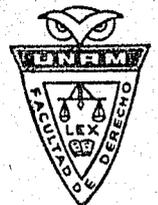
T E S I S

Que para obtener el título de:
LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a :
WILLY ANDRES TIETZSCH Y CABRERA

EXÁMENES
PROFESIONALES
x

BIBLIOTECA CENTRAL
U. N. A. M.





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.

A mis Padres

Con el inmenso cariño y respeto
que les profeso.

A mis Hermanos

**Roberto
Alicia
Alejandro y
Fernando**

A María de los Angeles

Al Sr. Lic. Oscar Corral Parra

Con mi agradecimiento y admiración

Al Sr. Lic. Víctor Carlos García Moreno

**Haciéndole patente mi agradecimiento por
su orientación**

A mis Amigos

A mis Maestros

Al H. Jurado

CAPITULO PRIMERO

GENERALIDADES SOBRE EL REGIMEN ADUANERO MEXICANO

I. - El Régimen Aduanero en los Estados Unidos Mexicanos y sus fundamentos legales.

El Régimen Aduanero en México, está compuesto de una estructura jurídica muy completa, ya que las disposiciones que se aplican en las operaciones aduaneras, a las que están sujetas toda clase de mercancías objeto del Comercio Internacional, están regidos por distintos ordenamientos legales; entrar al estudio de cada una de éstas, sería demasiado extenso y muy pretencioso, por lo tanto, nos contentaremos a señalar algunas de estas estructuras que puedan ser, a nuestro juicio, las de mayor importancia para enmarcar en general, dicho Régimen.

1). - Su fundamento en la Constitución Política.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encontramos sus fundamentos en los siguientes artículos.

Artículo 73. - "El Congreso tiene facultad:

VII. - Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

XXIX. - Para establecer contribuciones:

10.- Sobre el Comercio Exterior: . . .

XXX.- Para expedir todas las Leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la unión".

Artículo 74.- "Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV.- Aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones, que, a su juicio deben decretarse para cubrir aquel;

Artículo 89.- "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a una exacta observancia;

XIII.- Habilitar toda clase de Puertos, establecer Aduanas Marítimas y Fronteras y designar su ubicación".

Artículo 131.- "Es facultad privativa de la federación, - gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación

en el interior de la República, de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar en el Distrito y Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresen las fracciones Sexta y Séptima del Artículo 117.

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

2). - Su fundamento en Tratados Internacionales.

El Artículo 133 de nuestra Constitución Política, señala que ella misma, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión; es así que encontra -

mos que en régimen aduanero de nuestro país, existen disposiciones legales surgidas de tratados internacionales, que son aplicables en materia de Comercio Exterior. Nos permitiremos a continuación citar algunos de estos tratados de entre los más importantes. (1)

a).- Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Dominicana, celebrado el 29 de marzo de 1890, asimismo, el 15 de febrero de 1934, hubo un arreglo relativo a ciertos puntos del referido tratado, celebrado por el Convenio de notas en Santo Domingo.

b).- El 7 de diciembre de 1931, se celebró el tratado de Arreglo Comercial y Prohibición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos del Brasil, prorrogado en México el 30 de julio de 1936.

c).- El 8 de febrero de 1946 se celebró convenio Comercial entre los Estados Unidos de México y el Canadá.

d).- Tratado de amistad entre Mexico y la República de Costa Rica que se lleva a cabo el 4 de febrero de 1946.

e).- Tratado de Comercio entre los Estados Unidos de México y la República de Checoslovaquia del 9 de noviembre de 1949.

(1) (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, Aspectos Fiscales.- Edición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1961. Pág. 140 y siguientes.)

- f).- Modus Vivendi Comercial entre Mexico y la República de Chile celebrado el 23 de junio de 1954.
- g).- El 12 de abril de 1960, México celebró un tratado Comercial con el Reino de Grecia.
- h).- El 29 de noviembre de 1951, se celebró el acuerdo Comercial entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Francia.
- i).- El 25 de julio de 1952, México celebró un tratado de Comercio con el Estado de Israel.
- j).- Existe también un convenio de Comercio entre México e Italia celebrado el 29 de septiembre de 1949.
- k).- Convenio Comercial entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de los Países Bajos del 27 de enero de 1950.
- l).- Tratado de Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República del Salvador del 14 de diciembre de 1950.
- m).- El 18 de febrero de 1960, se celebró en Montevideo, Uruguay, un tratado que establece una Zona de Libre Comercio e instituye la Asociación Latino Americana de Libre Comercio, del cual México es parte Contratante.

Nos hemos permitido exclusivamente citar esta serie de tratados y convenios internacionales, sin entrar al estudio de ellos, porque consideramos que no es ese el objeto del estudio de la presente tesis.

Sin embargo, toda esta serie de arreglos, convenios y tratados, nos comprueban que México a través de su historia, ha tenido relaciones internacionales, ya que mediante éstos, se ha buscado un mayor desarrollo económico, político, social y cultural. Es así, que con ese mismo afán se creó la Asociación Latino Americana de Libre Comercio, en la cual las partes contratantes, pretendían crear un bloque económico competitivo con el resto de los países de la tierra.

Los tratados señalados incluyen la cláusula de la Nación más favorecida, es decir, que todas las ventajas favorables que hayan o fueron acordadas en el porvenir a otras naciones por una de las partes contratantes, serán aplicadas a los productos de la misma naturaleza originarios de la otra parte contratante o destinados al territorio del primero. Se ha afirmado que, la inclusión de esta cláusula, es característica principal de los países, pertenecientes al acuerdo general de Aranceles y Comercio (G.A.T.T.) (2)

3. - Su fundamento en las Leyes Federales.

Se encuentran en vigor un gran número de leyes emitidas del Congreso de la Unión y aplicables en materia de Comercio Exterior, a continuación citaremos algunas de ellas.

Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica. D. O., del 30 de diciembre de 1950.

(2). Asociación Latino Americana de Libre Comercio (op cit Pág. 4)

Ley Orgánica del Servicio Exterior de México. D. O., 4 de marzo de 1967.

Ley Reglamentaria del Párrafo Segundo del Artículo 131 de la Constitución Política. D. O., 5 de enero de 1961.

Ley de Puertos Libres Mexicanos. D. O., 11 de octubre de 1946.

Ley de Navegación y Comercio Marítimos, D. O., 21 de noviembre de 1963.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. D. O., 24 de diciembre de 1958.

Código Fiscal de la Federación. D. O., 19 de enero de 1967.

Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos. D. O. 31 de diciembre de 1951, con las tarifas de los Impuestos a la Importación y Exportación, así como la Ley de Ingresos de la Federación que se expide anualmente.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la de Industria y Comercio son las dependencias del ejecutivo federal que se enteran más directamente de la regulación del Comercio Exterior, es por esto, que nos permitimos señalar las facultades que sobre la

materia les otorga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estados.

Artículo Sexto.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Estudiar y formular los proyectos de Leyes y Disposiciones Impositivas, y las Leyes de Ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

II.- Cobrar los Impuestos, Derechos, Productos y Aprovechamientos Federales en los términos de las Leyes:

IV.- Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la Policía Fiscal de la Federación:

XVI.- Practicar inspecciones y reconocimientos de existencias en almacenes, con objeto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales: . . .

Artículo Octavo. a). La Secretaría de Industria y Comercio corresponde al despacho de los siguientes asuntos:

II.- Fomentar, conjuntamente con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Comercio Exterior del País;

III.- Estudiar, proyectar y determinar, en consulta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los aranceles, y estudiar y

determinar las restricciones para los artículos de Importación y Exportación;

VII.- Intervenir en las ventas cuando los productores nacionales las hagan directamente a compradores radicados en el extranjero; ...

4.- Su fundamento en Decretos por el Ejecutivo Federal.

Al estudiar la acción del Estado Administrador Serra Rojas (3), refiriéndose a la función administrativa, nos dice: que no es suficiente que el Estado exprese su voluntad en la Ley que es un acto creador de situaciones jurídicas generales, sino que es necesaria una organización que ejecute la Ley, que la concrete a los casos particulares que la actualice, determinándose el momento y circunstancias de su aplicación. Para este propósito, la administración pública dispone de medios jurídicos y materiales que hacen posible esa determinación particular o subjetiva de la Ley. Formalmente la función administrativa es la actividad que realiza el poder ejecutivo; y que ésta misma realiza por excepción, otros actos que por sus elementos propios corresponden a la función legislativa o a la jurisdiccional. Consideremos que la función administrativa realizada por el estado a través del ejecutivo federal, expide decretos, según las fa -

(3) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo. Librería de Manuel Porrúa, S. A. México 1959, Pág. 170 y siguientes).

cultades jurídicas ya mencionadas, como sería en los casos de creación de nuevas fracciones arancelarias o como los decretos que aprueban la importación y exportación de determinados requisitos en estos mismos, ya sea para su entrada, tránsito o salida del territorio nacional; y los decretos que establecen nuevas aduanas o secciones Aduaneras y sus jurisdicciones, los que crean zonas y perímetros libres; y en sí, todos los relacionados con el comercio internacional.

II. - Derecho Aduanal. - Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, Tarifa General de Impuestos a la Importación y a la Exportación.

D. - El Derecho Aduanal está constituido por el conjunto de presupuestos y disposiciones de carácter fiscal que regulan tanto las operaciones de importación y exportación de mercancías por vía terrestre, marítima y postal, como la represión en caso de violación.

El Derecho Aduanal es por su objeto, una rama del derecho Fiscal o Tributario entendiendo esto como "el conjunto de disposiciones legales y de principios de derecho público que regulan la actividad jurídica del Fisco" (4) que asumen las características particulares el tronco del cual se desprende, en cuanto a la aplicación y percepción de tributos.

(4) Bielsa Rafael "Compendio de Derecho Público. Vol. III Buenos Aires. 1952. Pág. 2).

Es conveniente hacer notar que el Derecho Aduanal mantiene íntima relación con los Derechos Administrativos, Penal y Procesal. Con el Derecho Administrativo, estriba en que la actividad del Poder Ejecutivo en el orden de la administración pública, la Organización y las funciones de su organismo y entre estos, los específicamente aduaneros, tendientes a la aplicación de las normas tributarias, - están regidas por normas de carácter administrativo.

Con el Derecho Penal, en atención a que los principios del ordenamiento aduanal al prever y reprimir las violaciones en normas de carácter impositivo, contienen conceptos derivados de la parte general del Código Fiscal, como se observa en el contrabando y en la posesión ilegal de mercancías extranjeras, que traen aparejadas responsabilidades, tanto como para el introductor o poseedor como para los terceros.

Asimismo, se mantiene vinculado con el Derecho Procesal, al crear la legislación aduanera organismos de competencia y procedimientos para la determinación de los tributos y los lineamientos que deben observarse para la averiguación de las infracciones e imposiciones de las sanciones.

De lo anterior, se desprende que el derecho aduanal está constituido por un complejo normativo integrado de principios administrativos, penales y procesales, que armonicen entre sí para la con

secución de los objetivos tributarios del estado, que no adopta única -
mente la posición de gravar aduanalmente mercancía con el fin de lo -
grar percepciones fiscales, ya que como medidas de protección, respecto
de determinada industria nueva o necesaria, se otorgan exenciones de -
carácter Tributario Aduanal; igualmente podemos señalar que en mate-
ria de Comercio Exterior, según los tratados mencionados con anterio-
ridad, se reduce o exime a las importaciones del pago de impuestos, co
mo sería por ejemplo con países miembros de la A.L.A.L.C.

2).- Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos.

Hemos querido referirnos en inciso por separado, tanto al
Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos como a las tarifas
de los impuestos de importación y exportación, por considerarlos co-
mo los ordenamientos legales que forman la estructura básica en la -
aplicación de las normas que regulan las operaciones aduaneras tanto
administrativamente como fiscalmente.

Por lo que respecta al Código Aduanero, entra en vigor el
10. de abril de 1952 abrogando la Ley Aduanal del 19 de agosto de 1935,
su reglamento del 13 de diciembre del mismo año, por consiguiente de-
roga todas las disposiciones conexas con dichos ordenamientos a excep-
ción de las tarifas de los impuestos de importación y exportación y la
reglamentación sobre las plantas de montaje; es así que quedaron en
vigor el reglamento interior de las aduanas, pero con las modalidades

necesarias para la simplificación de los trámites de las operaciones aduaneras que se regulan a efecto con dicho Código, otorgándole facultad a la Dirección General de Aduanas para proveer los necesarios buscando que se expidieran nuevos reglamentos que sustituyan a los anteriores al Código pre-citado. La tarifa para el cobro de honorarios de los agentes aduanales expedida el 18 de septiembre de 1939, quedó en vigor junto con sus adiciones y reformas respectivas, tanto para su aplicación como para su interpretación.

Desde que el Código Aduanero se encuentra en vigencia, ha sufrido reformas tanto por Decretos como por las Leyes de Ingresos de la Federación para su ejercicio fiscal correspondiente, es así que tenemos los Decretos del 18 de diciembre de 1954, publicado en el - Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1954, Decreto del 27 de diciembre de 1959 publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 1957 y el Decreto del 29 de diciembre del mismo año en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre del mismo año; en cuanto a las Leyes de Ingresos de la Federación, hubo reformas del Código en los ejercicios fiscales de 1965, 1966, y 1967 publicadas en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1964, el 31 de diciembre de 1965 y el 31 de diciembre de 1966 respectivamente.

Hoy día el Código Aduanero vigente ha sido criticado, se ha dicho que es obsoleto y que no reúne las características necesarias - para hacer fluidos los trámites de importación y exportación de mer-

cancias y por consiguiente incrementar el desarrollo del Comercio Exterior de México, aún así, consideramos que el multicitado Código - contiene reglamentación muy aceptable de los complejos actos administrativos de que trata, permitiéndonos señalar a continuación algunas - disposiciones de carácter aduanal, aceptándolas como principios generales dentro del Régimen Aduanero de nuestro país.

El artículo Segundo del Código Aduanero, nos dice "que el mercado de los Estados Unidos Mexicanos queda abierto a todos los productos extranjeros, pero sujetos a los requisitos que las Leyes - establezcan y a las limitaciones o prohibiciones que acuerde el Gobierno Federal.

En las tarifas de los productos de importación y exportación se consideran los requisitos especiales o prohibiciones relativas a la entrada o salida de las mercancías, así como las exenciones de dichos impuestos.

Las oficinas aduaneras impedirán que se consuman operaciones de importación o exportación cuando se traten de mercancías cuyo tráfico internacional este prohibido o sujeto a requisitos especiales - que no se hayan cumplido.

Las franquicias a la importación o exportación no registrarán para las mercancías de tráfico prohibido, excepto cuando las disposi -

ciones que establezca las prohibiciones haga alguna salvedad al respecto."

Como podemos corroborar al leer el artículo precitado, encontramos que contiene una disposición genérica que permite al Ejecutivo Federal regular los requisitos, por medio de la tarifa de impuestos de importación y exportación para el tráfico de mercancías.

El Artículo Tercero del mismo Código dice: " desde el momento que las mercancías entran en las aguas territoriales en el territorio o en el espacio aéreo de la nación, quedan sujetas a las disposiciones de este Código, a las tarifas y leyes federales que las afectan y a lo que estipulen los tratados vigentes sobre comercio y navegación..."

No es nuestra intención entrar a un estudio detallado de las disposiciones del Código Aduanero Vigente, pero sí mencionamos que este es, el resultado de toda la evolución que han sufrido las diferentes disposiciones reguladoras de las operaciones aduaneras, desde la primera ordenanza general de aduanas, hasta la Ley Aduanal aprobada por el referente Código.

Asímismo pensamos que él, en la actualidad tan vilipendiado Código, es y seguirá siendo un campo fecundo para la investigación y regulación de las operaciones aduaneras y será sin duda, base para

cualquier nuevo proyecto de Legislación Aduanera.

3).- Tarifa General de Impuestos a la Importación y a la Exportación.

La existencia de las tarifas de los impuestos a la importación y exportación, corre paralela a la existencia de los llamados derechos o impuestos de Aduana que comprende una serie de tributos relacionados con la introducción, extracción y tránsito de mercancías, cuya evolución ha obedecido a diversas razones de tipo comercial económico y social, que va desde el mismo desarrollo histórico de los pueblos hasta nuestros días, según la época ha habido períodos en que estos impuestos han estado abolidos y a través de los tiempos en los períodos actuales dichos impuestos han llegado a ser un fin de recursos permanentes para el estado dentro de una política fiscal determinada y en nuestro tiempo inminentemente proteccionista; para tener una idea más precisa sobre la naturaleza de dichas tarifas transcribiremos algunas ideas del estudio del "impuesto de aduana" hecho por Luis Santiago (4) nos dice: ... " en realidad las tarifas aduaneras modernas constituyen un instrumento complejo puesto que en ellas se determinan no solamente los derechos comunes, sino también se les aducen los derechos adicionales y las reducciones de dicho impuesto, según la procedencia de las mercancías. Además, resulta un comple-

(4) Santiago, Luis. Impuesto de Aduana. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XV. Editorial Bibliográfica Argentina. Pág. 122 y Sig.)

jo problema técnico la estructura interna a que debe responder la tarifa, siguiéndose para su ordenamiento diverso criterio basado en el origen o procedencia técnica, la composición o contenido, el uso o aplicaciones o por el grado de elaboración de los productos o mercancías, incluidas en el arancel.

La disparidad de criterio que para elaborar los aranceles aduaneros han mantenido los distintos estados, conspiran contra la agilidad propia del Comercio Internacional debilitando también los requisitos mínimos de seguridad exigidos por ese tipo de transacciones máxime en aquellos casos que resulte necesario aplicar un tratado de Comercio. Estos motivos han conducido a acuerdos internacionales para propiciar una Nomenclatura Aduanera de base científica que permita su adopción por todos los gobiernos o la mayor parte de ellos. Como consiguiente de tales inquietudes se han elaborado algunos proyectos que ya han sido adaptados por organizaciones internacionales, tal es la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (N A B) y la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centro Americana (N A U C A) y la NABA ALALC para la Asociación Latino Americana de Libre Comercio.

La tarifa cuando resulta de aplicación para todas las mercaderías que se introducen a un área aduanera, reciben la denominación de Tarifa General, pues no hace distinciones en razón del país de procedencia de la mercancía importada. Por el contrario, si los aranceles resultan de una negociación internacional y por tanto, apli-

cable es únicamente en virtud de este tratado o convenio la Tarifa resultante se denomina Convencional.

También se clasifican las Tarifas en Preferenciales y Diferenciales, según responda a un diferente tratado arancelario de los artículos según sea el país de procedencia. Según el criterio adoptado para la aplicación de la tasa del impuesto, denominarse fiscales o protectores, según persigan la obtención de una mayor renta o un objeto de orden económico.

Ya se ha dicho que la tarifa constituye el instrumento principal para la ejecución de una política aduanera determinada, sin que por ello se reste importancia a la faz reglamentaria contenida en los denominados "Código Aduanero", "Ordenanzas de Aduanas" o "Ley de Aduana" cuyas disposiciones responden a un carácter adjetivo o procesal administrativo. Esa importancia o preeminencia atribuida al arancel, responde a que, generalmente, es este cuerpo legal el que determina las bases de percepción del Impuesto Aduanero recurriendo a alguno de los sistemas clásicos, es decir, al Régimen de Derechos de especificación o al sistema advalorem o a una combinación de ambos (Derechos Mixtos).

El impuesto de aduana pese a su carácter sui-generis que lo aparta del Régimen Tributario General, no escapa de la aplicación del principio de "certeza" y "claridad" necesarios a todo gravámen,

según las conocidas máximas de Adam Smith, por ello es que aún se debate en la literatura especializada que régimen de derechos aduaneros se ajusta mas a las exigencias de aquellos principios. Podría afirmarse que la preferencia de los expertos recae en el sistema de derechos especificados pero, en realidad, las argumentaciones en favor de dicho sistema no alcanza a destruir las ventajas reconocidas al régimen advalorem, especialmente a las relativas a la mayor equidad y agilidad de este último.."

En lo que respecta a las tarifas vigentes en México, diremos que el 26 de noviembre de 1964 entró en vigor la nueva Tarifa del Impuesto General de Importación publicada en el Diario Oficial de la Federación los días 10, 12, 13, 14, 17 y 18 de noviembre del mismo año, - cuyos Decretos fueron sancionados por el H. Congreso de la Unión a través de la Ley de Ingresos de la Federación para 1965.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público por medio de la Dirección General de Estudios Hacendarios, publicó en 1966 un instructivo para el manejo de la Nueva Tarifa del Impuesto General de Importación; en el cual, por principio, establece las características de ésta; en forma, sistemas de agrupamiento y bases y reglas, estas se apegan a las normas establecidas por el Consejo de Cooperación - Aduanera de Bruselas.

Estas normas de carácter internacional y que forman toda

una estructura se conoce con el nombre de Nomenclatura Aduanera de Bruselas (N A B).

La Nomenclatura constituye el agrupamiento de un sin fin de mercancías que puedan ser objeto de comercio internacional, la tarifa mexicana, agrupa a estas en veintidós secciones que se dividen en 99 capítulos subdivididas estas a su vez en 1097 partidas.

Es interesante señalar que el sistema establecido por la N A B en cuanto a una estructura general permite a los países adoptantes establecer sus propias subclasificaciones, hasta la determinación de las fracciones arancelarias, para así regular el ingreso o salida de las mercancías a su mejor conveniencia, de acuerdo con su política económica al respecto.

Nos dice el instructivo precitado "Es por eso que el agrupamiento de los Capítulos y de las partidas de la Tarifa del Impuesto General de Importación que es relativamente establece, corresponde a la estructura N A B, pero las subpartidas y fracciones arancelarias, que constituyen las dos últimas subdivisiones, son propias de la clasificación arancelaria mexicana y responden a la situación de nuestra economía, de su producción y sus importaciones a lo largo de las últimas décadas, y se modifican en función de estas características".

Con la exposición hecha hasta esta parte del presente tra-

bajo, hemos tratado de enmarcar en general el Régimen Aduanero Mexicano en cuanto a sus fundamentos y sus disposiciones vigentes, pretendemos a continuación, tratar someramente los órganos directamente autorizados en el control establecido por las pre-citadas disposiciones, como creemos serían la Dirección General de Aduanas sus Dependencias y las aduanas en el país.

III.- Dirección General de Aduanas y sus Dependencias.

La Dirección General de Aduanas y sus Dependencias, como una unidad, ha tratado de responder a los requerimientos de la Política Económica Nacional en relación con el Comercio Exterior, siendo este, un importante sector de la actividad productiva del país, es así como en una observación hecha directamente a esta dependencia, hemos visto una reorganización administrativa con la creación de algunas dependencias, que si bien no se atiene a lo establecido por el reglamento interior de la propia dirección, expedido el 18 de noviembre de 1931, si responde a una agilización de los trámites relacionados con el Comercio Exterior y a una simplificación de los mecanismos administrativos.

En la actualidad la Dirección General de Aduanas está integrada de la siguiente manera:

- A).- Dirección General
- B).- Subdirección General
- C).- Subdirección de Asuntos Legales

D).- Subdirección Administrativa

E).- Subdirección de Supervisión

Con los siguientes Departamentos:

- 1.- Departamento de Procedimientos
- 2.- Departamento Pericial Calificador
- 3.- Departamento de Operaciones Especiales
- 4.- Departamento de Juicios
- 5.- Departamento de Control de Servicios
- 6.- Departamento de Administración
- 7.- Departamento de Control de Importaciones y Exportaciones.
- 8.- Almacén Central Fiscal
- 9.- Departamento de Supervisión
- 10.- Departamento de Investigación y Coordinación.

A continuación nos permitimos exponer las funciones y atribuciones de cada una de estas Dependencias.

A).- Dirección General

La Dirección General de Aduanas, tiene a su cargo la Dirección e Inspección de las oficinas aduaneras y de los servicios de ese ramo, en consecuencia, el Director ejerce autoridad sobre el personal del mismo y tiene todas las facultades que el Código concede

a los jefes y de más empleados del propio ramo.

Sus funciones técnicas en cuanto a la administración de los impuestos al Comercio Exterior, y Administrativa en cuanto a la organización y vigilancia de las aduanas.

Son atribuciones de la Dirección General de Aduanas revisar los juicios instruidos por las oficinas aduaneras por infracciones a disposiciones establecidas por el Código Aduanero.

Conocer y proponer resoluciones de aquellos asuntos sobre los cuales deba decidir la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con las disposiciones legales en materia aduanera.

Instruir a quienes los necesiten sobre la clasificación arancelaria que corresponda a determinada mercancía.

Resolver las consultas que se formulan sobre todo aquellas que conciernan al ramo, y proponer a la Secretaría de Hacienda la resolución cuando exista duda para la aplicación del Código Aduanero y de las tarifas de importación y exportación.

Ordenar las visitas de inspección a las oficinas de su dependencia, siempre que lo estime necesario, designar a los empleados que se han de encargar de practicarlas y comunicarles las instrucciones que deban seguir para el efecto.

Establecer los sistemas de control que le permitan conocer en todo momento el movimiento de importación y de exportación en todas las modalidades que pueda presentar el tráfico internacional de mercancías así como el buen uso de las franquicias que concede el Código Aduanero.

Asímismo fijar los horarios de labores de las aduanas y secciones aduaneras coordinándolos con los que rijan en cada lugar.

Ordenar la práctica de nuevos reconocimientos de mercancías en cualquier lugar y cuando lo estime conveniente aunque estos ya hayan sido retirados del dominio fiscal y por supuesto designar a las personas que deban efectuarlos.

Intervenir en los estudios relativos al establecimiento o modificación de las cuotas arancelarias que gravan la importación o exportación de mercancías así como en los de leyes, reglamentos o disposiciones que afecten o estén relacionados en alguna forma con el funcionamiento o administración del ramo de aduanas o de las oficinas o personal del mismo.

Instruir a quienes lo soliciten sobre la clasificación arancelaria que corresponde a determinada mercancía, teniendo en cuenta que los interesados deben presentar una solicitud acompañada de un impuesto de la misma mercancía.

Ordenar cuando lo estime conveniente o haya denuncia de

que se ha lesionado el interés fiscal, visitas a establecimientos Comerciales, mercantiles o a negociaciones industriales, así como visitas domiciliarias para la comprobación de que se han acatado las disposiciones fiscales en cuanto al régimen de determinadas mercancías.

Comunicar por parte de la Secretaría de Hacienda todas aquellas disposiciones administrativas que las autoridades aduaneras deban cumplir, salvo las relacionadas a Salubridad, manejo de fondos y asuntos de contabilidad y glosa.

Asímismo le corresponde resolver en definitiva sobre las controversias arancelarias, sanciones a las visitas en los casos que determine el Código Aduanero, igualmente tiene facultades para investigar en cualquier tiempo el destino que se hubiera dado a los efectos importados en franquicias.

Dictar acuerdos y resoluciones en los casos en que el Código Aduanero, sus disposiciones conexas y reglamentos determinen; dictar en el orden económico, todas las disposiciones que crea conveniente para el buen servicio.

En cuanto a las responsabilidades que se le atribuyen al Director podemos enmarcar las siguientes:

Es responsable de los acuerdos, correspondencia, circulares y demás documentos que autorice con su firma, exceptuando el

caso en que lo haga para cumplir órdenes escritas de la Secretaría de Hacienda, así como de las opiniones que suscribe en asuntos sujetos al acuerdo de la Secretaría.

B).- Subdirección General.

El funcionamiento del Subdirector General parte del ejercicio de la representación del Director en todas sus ausencias temporales o accidentales, así como compartir con el Director el trabajo normal de la oficina.

En la actualidad, la Subdirección General tiene bajo su responsabilidad el funcionamiento del Departamento de Procedimientos, del Departamento Pericial Calificador y del Departamento de Operaciones Especiales.

En cuanto a estos Departamentos, debe vigilar que los asuntos se despachen oportunamente y correctamente, acordar con el Director lo relacionado a ellos y dictar las medidas pertinentes para un mejor desempeño.

Procurar en todo tiempo el modelamiento de los servicios de la Dirección y las demás que le señale el Director.

El Subdirector es responsable de los acuerdos, correspondencia y demás documentos que autorice con su firma, excepto el ca

so en que lo haga por cumplir órdenes expresas del Director. Asimismo, las opiniones que suscribe en asuntos sujetos al acuerdo del Secretario o del Director.

1.- Departamento de Procedimientos Aduanales.

Como señalamos con anterioridad, en la actualidad este Departamento se encuentra bajo la supervisión directa del Subdirector General, el cual acuerda lo relativo al mismo con el señor Director.

El Departamento de Procedimientos Aduanales tiene a su cargo todo lo concerniente a la aplicación, estudio, reformas y procedimientos del Código Aduanero, resolución de consultas a las Aduanas, así como del Sector Público en lo que compete a toda clase de tráfico de mercancías, con la excepción de los asuntos que por su naturaleza correspondá conocer a otros Departamentos de la propia Dirección.

Tiene a su cargo también las disposiciones conexas que tengan relación con las operaciones aduaneras en los aspectos restrictivos, de sanidad vegetal o animal, cuarentenas, prohibiciones, y todas aquellas limitaciones que emanen de leyes especiales y disposiciones dictadas por otras dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

Está dividido en Jefatura, Subjefatura, Sección Dictaminadora, Sección de Revisión y Despacho y Sección Tramitadora de Permisos especiales.

La Sección Dictaminadora se encarga del estudio de las interpretaciones al Código Aduanero, así como de las disposiciones conexas, formula disposiciones de carácter general, el estudio sobre devoluciones de impuestos, resolución de las consultas planteadas por las Aduanas y por el público en general.

La misma sección se subdivide en las mesas de trámite - que a continuación mencionaremos:

a).- Franquicias especiales. b).- Pasajeros, Turistas, Emigrantes, repatriados, así como de todos los asuntos relacionados con las diferentes formas migratorias, en cuanto a importación de mercancías. c).- Investigaciones. d).- Importaciones y Exportaciones temporales.

La Sección de Revisión y Despacho está encargada de la revisión, trámite y despacho de los asuntos correspondientes a las mesas que dependen de ella y que son:

Franquicias diplomáticas, industrias nuevas y necesarias, subsidios, dependencias de gobierno, concesionarias, demandas judiciales, plantas de montaje, fianzas y adeudos; así como las autorizaciones previas por reformas arancelarias.

La sección tramitadora de permisos especiales es la encargada del trámite de control de los permisos que para la importación y exportación expidan las Secretarías de Industria y Comercio; Defensa Nacional; Agricultura y Ganadería; Gobernación; así como los Institutos Nacionales de Antropología e Historia y Bellas Artes.

Consta esta sección de las masas de trámite siguientes:

Sector Público, grupo de taquimecanógrafas, correspondencia, inventarios, aprovisionamiento, codificación, antecedentes y recordatorios.

2.- El segundo departamento que depende en cuanto a su supervisión, de la Subdirección General, es el Pericial Calificador, con una Jefatura de Departamento que se ocupa de la Dirección, funcionamiento y aprobación de los proyectos formulados por las secciones que lo componen y que son:

Sección de Cuota Baja encargada de tramitar solicitudes de cuotas bajas de motores y aparatos eléctricos.

Sección de Regla XIV, encargada de tramitar las solicitudes de importación de maquinaria con derecho a subsidio; recabando la opinión de la Dirección General de Estudios Hacendarios, fija plazas y propone las visitas de inspección respectivas.

Sección de Devoluciones.-Se encarga de tramitar las devo-

luciones de impuestos, solicitadas por los interesados a consecuencia de resoluciones favorables al mismo, así como de sentencias también favorables dictadas por los tribunales.

Sección de Cuota Baja de Celulosa, cerraduras, productos químicos y aparatos eléctricos. - Esta sección tramita cuotas bajas de productos enumerados anteriormente que no se fabriquen en el país y que su importación se encuentre condicionada por la tarifa de importación.

Asímismo este departamento consta de 4 juntas que se ocupan de estudiar y proponer resoluciones a las controversias que se suscitan en las aduanas por la importación o exportación de mercancías, practican peritajes, visitas domiciliarias, inspección de Regla 14 y clasificación de mercancías sujetas a controversia ante los Tribunales o Procuradurías.

Sección de Historia de la Tarifa de Impuestos de Importación y Exportación. - Tiene a su cargo llevar al día mediante la recepción del Diario Oficial, las tarjetas correspondientes a las modificaciones que sufren las tarifas.

Sección de correspondencia. - Recibe y despacha la correspondencia relacionada con los trámites anteriormente descritos.

3. - El Tercer Departamento dependiente de la Subdirección Ge

neral es el Departamento de Operaciones Especiales, que fué creado para atender, entre otras funciones, las correspondientes al control de las industrias maquiladoras o sea que se encarga de las importaciones temporales de empresas maquiladoras que operan al amparo del programa autorizado por el gobierno federal para abatir la desocupación de la zona fronteriza del país.

C).- Subdirección de Asuntos Legales.

El Subdirector de Asuntos Legales auxilia a la Dirección con la supervisión de los Departamentos de Juicios y Control de Servicios.

En cuanto a estos Departamentos, debe vigilar que los asuntos se desahoguen oportuna y correctamente, acordar con el Director lo relacionado a ellos y dictar las medidas pertinentes para su mejor desempeño. Será responsable por consecuencia de la correspondencia o circulares y demás documentos que autorice con su firma, excepto en el caso que lo haga por cumplir órdenes expresas del Director.

4).- El Departamento de Juicios tiene a su cargo las facultades que le otorgan los artículos 614 y 683 fracción primera, del Código Aduanero, para revisar, de oficio o a petición de parte, las resoluciones de primera instancia dictadas por las aduanas del país, en los juicios administrativos instruidos por infracción a las disposiciones del mismo ordenamiento.

La revisión de oficio tiene por objeto confirmar o revocar las resoluciones de primera instancia en los casos previstos por la Ley, así como observar en las Aduanas los errores, deficiencias y omisiones en que hubiesen incurrido en la instrucción de estos juicios y emitir disposiciones para la unificación de criterios de aplicación e interpretación de las normas legales.

La revisión a petición de parte tiene por objeto revocar o modificar las resoluciones de primera instancia cuando se hubiesen juzgado erróneamente los hechos o aplicado exactamente las disposiciones legales.

Tanto en la revisión a petición de parte, como en la de oficio, la autoridad tiene jurisdicción plena para ampliar las averiguaciones, solicitando y buscando toda clase de pruebas con el objeto de allegar al juicio todos los elementos necesarios para dictar resolución.

La actividad de revisión implica el desarrollo de labores anteriores y posteriores a la recepción del expediente, tales como petición de informes, vigilancia sobre la substanciación de los expedientes, comunicación de instrucciones, resolución de consultas, revisión de clasificaciones arancelarias y de liquidaciones, revisión y aprobación de proyectos de distribución a partícipes directos e indirectos, asimismo, subsidiariamente, por conducto del Departamen

to de Juicios se instruyen expedientes por infracciones al Código Aduanero, en los cuales se dictan resoluciones en única instancia.

El presente Departamento consta de 1 jefatura, 2 subjefaturas y 5 secciones entre las cuales se distribuyen la atención de los asuntos correspondientes al mismo.

5.- Departamento de Control de Servicios.

El Departamento de Control de Servicios se encuentra bajo la supervisión del Subdirector de asuntos legales y está constituido por:

a).- Jefatura del Departamento. b).- Subjefatura Administrativa, c).- Subjefatura Técnica. d).- Grupos de Instrucción de Procedimientos Sumarios Administrativos. e).- Sección de Agentes Aduanales. f).- Sección de Depuración. g).- Sección de Correspondencia.

a).- La Jefatura tiene a su cargo la Dirección y coordinación de todas las labores encomendadas al Departamento, así como la de los aspectos técnicos de las investigaciones tendientes a esclarecer las violaciones a las diversas disposiciones del Código Aduanero que tipifican y sancionan las infracciones de contrabando y de denuncia o comercio ilegal de mercancías extranjeras.

b).- La Subjefatura Administrativa tiene a su cargo; el control de asistencia de personal adscrito al Departamento, la distribución de correspondencia destinada al Departamento, el registro de los expedientes relativos a los sumarios de investigación que se tramitan y la asignación del número que les corresponda, así como el descargo de los mismos una vez concluido su trámite.

c).- La Subjefatura Técnica tiene encomendadas las siguientes funciones:

Acordar con los jefes de los grupos de instrucción de expedientes, dándoles las indicaciones que proceden hasta que los sumarios de investigación estén totalmente instruidos para dictarse resoluciones.

Acordar con el Jefe de la Sección de Agentes Aduanales y darle las instrucciones procedentes.

Revisar las resoluciones dictadas por los grupos de instrucción de expedientes y someterlos a la consideración del Jefe del Departamento.

Así como substituir en el cargo al Jefe del Departamento cuando este se encuentre ausente.

d).- Los grupos de instrucción de expedientes se integran

por Secretarios de Procedimientos que han sido designados con ese carácter por el C. Director General del Ramo en el Acuerdo de Iniciación respectivo y tiene a su cargo.

El trámite de sumarios de investigación que son turnados al Departamento de Control de Servicios para su instrucción en única instancia respecto de los cuales, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 556 fracción quinta del Código Aduanero, la Dirección de Aduanas se ha declarado competente para conocer de dichos asuntos.

Desahogar todas las diligencias relativas a los sumarios de investigación de que se trate, así como citar causantes, tomar declaraciones, recibir y buscar pruebas, etc.

Dar cuenta al C. Director General cuando se ha agotado la instrucción del expediente a efecto que se dicte la resolución que corresponda.

Dictar la resolución y proceder a enviar un ejemplar del expediente a las dependencias u oficinas que en el propio fallo se ordene, asimismo solicitar a quien corresponda la ejecución del crédito fiscal que haya resultado.

e).- La Sección de Agentes Aduanales tiene encomendadas las funciones de:

Control de registros, de correspondencia, de expedición

de patentes, tanto de aspirantes como de substitutos.

Instrucción de juicios sumarios de cancelación de patentes.

Estudiar y dictaminar las Actas constituidas y de las modificaciones que sufran las sociedades formadas con el fin de explotar patentes de Agentes Aduanales así como formular las autorizaciones para las mismas.

Estudio y dictamen de la documentación de aspirantes y substitutos relacionada con la obtención de patente de Agente Aduanal, así como, el control, la revisión y todos los trámites relacionados a las fianzas que otorgan los agentes aduanales para garantizar su actuación.

Asimismo la revisión y aprobación en su caso, de las actas de visita practicadas a los agentes aduanales por la Aduana de la jurisdicción.

Por último estudia las consultas, aprobación de escrituras constitutivas y todos los asuntos relacionados con las consolidadoras de carga aérea internacional, de acuerdo con la competencia otorgada por el Decreto relativo a la consolidación de carga aérea internacional, de acuerdo con la competencia otorgada por el Decreto relativo a la consolidación de carga aérea internacional publicado en el Diario -

Oficial de la Federación de 17 de julio de 1970.

f).- La sección de depuración está encargada de la recepción y registro de los expedientes resueltos que le son turnados por la Subjefatura Administrativa, los cuales clasifica en terminados o en trámite. Extendiéndose por los segundos los que se encuentran pendientes por el pago del crédito fiscal o por haberse interpuesto juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

g).- La sección de correspondencia ejerce el control sobre la correspondencia de entrada y salida. En cuanto a la de entrada su recepción, anotación y traslado a la Subjefatura Administrativa y en cuanto a la de salida su ordenación, descarga, relación y remisión al archivo.

D).- Subdirección Administrativa.

El Subdirector Administrativo tiene a su cargo la supervisión de los Departamentos Administrativos, de Importación y Exportaciones y el Almacén Central Fiscal.

En cuanto a estos Departamentos, debe vigilar que los asuntos se desahoguen oportuna y correctamente, acordar con el Director lo relacionado a ellos y dictar las medidas pertinentes para su mejor desempeño, será responsable de la correspondencia y circulares y demás documentos que autorice con su firma, excepto en el caso que

lo haga por cumplir órdenes expresas del Director.

6).- Departamento de Administración.

De entre las funciones que tiene a su cargo el Departamento de Administración, nos permitiremos citar las siguientes:

Resolver los expedientes laborales instruidos por las aduanas proponiendo al C. Director por intermedio del Subdirector Administrativo, las sanciones a que se hagan acreedores los empleados.

Formular trimestralmente el informe de labores de la Dirección de Aduanas y en el mes de mayo el informe anual para remitirlos a las autoridades superiores, para formulación del que corresponda a la Secretaría de Hacienda para el informe presidencial; proponer a la Dirección de Personal, por conducto del C. Director, las sanciones a que se hagan acreedores los empleados de esta Dependencia.

Así como justificaciones de asistencias de los empleados en las diferentes jornadas laborales, viáticos, diferencias de sueldos, menaje de casa, licencias al personal, vacaciones, adeudos, fianzas y cancelación de créditos.

Llevar los registros contables para la distribución de los

fondos de gastos de aprehensiones, gratificaciones y de previsión para el pago de la participación semestral a los empleados de la Dirección y de las Plantas ensambladoras.

Altas y bajas del personal, tramitación de los Acuerdos que la superioridad indique.

Cambios de adscripción por Acuerdo de la propiedad o de la Comisión Mixta de Escalafón.

Formulación anual del Presupuesto de Egresos y de las plantas ensambladoras, así como la tramitación de jornadas extraordinarias de la Dirección y de las Aduanas y, la tramitación de los presupuestos para composturas o reparaciones de edificios y mobiliario, asimismo, la tramitación de archivos de pago para cubrir rentas de inmueble, para el pago de energía eléctrica, teléfono, agua potable, hielo, combustible, etc.

Este mismo Departamento se encarga de la distribución de los Diarios Oficiales a las Aduanas, Departamentos y plantas ensambladoras y de las distribuciones de las modificaciones de la Tarifa a los precitados lugares.

El Departamento de Administración se encuentra compuesto por una Jefatura, una Subjefatura y seis secciones, entre las cuales está distribuido el trabajo que le corresponde por las funciones

anteriormente expuestas.

7.- Departamento de Control de Importaciones y Exportaciones.

Este Departamento al igual que el anterior, como ya habíamos indicado, su supervisión depende del Subdirector Administrativo, su función es esencial dentro del adelanto de los medios de comunicación existentes, toda vez que controla la transmisión de permisos referente a las importaciones y exportaciones dentro del Territorio Nacional, siendo así posible conocer en cualquier momento datos y cantidades sobre importaciones y exportaciones.

Las funciones que tiene asignadas, están divididas entre el jefe, que se encarga de la Dirección Técnica y Administrativa, el Subjefe, que se encarga del control de personal y coordinación de labores y por las diferentes unidades que nos permitiremos citar a continuación; así como los Comités con la participación de las diferentes autoridades que se han establecido para el mejor desempeño de este Departamento.

a).- Comité Coordinador de Estadísticas.

Está compuesto por un Comité y Subcomité integrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio, Banco de Mexico y Banco Nacional de Comercio Exterior, con el ob-

jeto de coordinar, proyectar y vigilar las estadísticas del Comercio Exterior.

b).- Junta Mexicana Norteamericana.

Se estableció con el objeto de coordinar la información sobre operaciones, sistemas y disposiciones aduanales de ambos países.

c).- Comité de Control de Permisos de la S. I. C.

Tiene por objeto la coordinación para la tramitación de los permisos, así como de la vigilancia de su ejercicio e implantación de sistemas.

El Departamento consta de una unidad central de transmisión, que está integrada por una central de transmisión y central de radio, los centros de control y las instalaciones de telex y radio foráneos. Todo este equipo, tiene el objeto, que habíamos indicado, el mantener al día toda la información necesaria para el control de las importaciones y exportaciones de Mexico, mediante telex, circulares, radio y transdata de altas velocidades.

Como consecuencia de esta primera unidad, está la Unidad Central de Procesos en la cual se hace la programación, el análisis y creación y proceso general de estadísticas fiscales y de Comercio Exterior de aplicación o de consulta inmediata mediante cintas magnéticas.

La unidad central de procesos tiene a su vez un equipo periférico que realiza operaciones de apoyo o auxiliares de su sistema electrónico mediante equipo de perforación de tarjetas, verificación y clasificación de las mismas.

Otra unidad del Departamento es el registro fiscal cuyo objeto es tener una clasificación de importadores y exportadores.

g).- Almacén Central Fiscal.

El Almacén Central Fiscal fué creado con base en el oficio circular del 20 de agosto de 1969, girado por la Dirección General de Aduanas y entre sus funciones nos permitiremos citar las siguientes:

La recepción al detalle de las mercancías de contrabando y abandono, concentradas bajo previo inventario por las diversas aduanas de la República, así como el control e integración de los documentos enviados con las mercancías precitadas con el objeto de formar los registros de entrada y salida en su caso. Asimismo, elaborar la clasificación arancelaria de las mercancías y relaciones de avalúos de las mismas.

Recibir, confrontar y tramitar, de los interesados los documentos que presenten para el retiro de sus mercancías, ajuste de impuestos y almacenaje y gastos por concepto de fletes y maniobras.

Recaudar los ingresos y efectuar los pagos por diversos conceptos, concentración diaria del numerario a la Tesorería de la Federación, así como rendir los informes estadísticos y avisos de pago a las direcciones correspondientes.

En cuanto a la cuenta de numerario: Realizar la elaboración de pólizas de ingresos y egresos por los diferentes conceptos que enumera la Ley de Ingresos de la Federación tal como formular registros y estadísticas correspondientes a la cuenta de cada mes, hacer las nóminas y recibos para el pago de participaciones.

Formular la cuenta corriente de las mercancías ingresadas con el objeto de remitirla a la Contaduría de la Federación y descargar en la cuenta corriente las mercancías salidas que de estas se hayan efectuado, integrar y despachar la cuenta de almacenes correspondiente a cada mes.

Determinar contablemente el valor de las mercancías con centradas y las de existencia en el almacén, efectuando los descargos valorados en los casos de salida por devolución, redención, donación y adjudicación.

Finalmente el Almacén Central Fiscal, debe formular el catálogo de mercancías para determinar las existencias con la especificación de los números de registros de entrada, número de expediente, especie y valor de las mismas.

Las funciones citadas con anterioridad se encuentran distribuidas entre el Jefe del Almacén, la sección de contabilidad, la sección de valuación, sección administrativa y sección de bodegas y exhibiciones.

E). - Subdirección Administrativa.

La Subdirección de Supervisión, es Dependencia de reciente creación dentro de la Dirección General de Aduanas. Los objetivos de la misma son programar, planear, dirigir y controlar las investigaciones técnicas de los elementos económicos que hacen factible el fenómeno del contrabando, y proponer las medidas que coadyuven a su erradicación, así como planear y coordinar las actividades del personal de la rama aduanera para promover la elevación de sus cualidades personales.

Busca asimismo, perfeccionar, mantener y aprovechar eficazmente los medios de que se dispone para combatir las infracciones al Código Aduanero.

Por consiguiente las funciones de esta nueva Subdirección son la planeación, dirección técnica y control de funciones, así como la revisión y actualización de los objetivos y políticas a seguir.

La creación de esta Subdirección, lleva consigo, la de dos Departamentos bajo la responsabilidad del Subdirector de Supervisión.

En cuanto a estos Departamentos, debe vigilar que los asuntos se despachen oportuna y correctamente, acordar con el Director lo relacionado a ellos y dictar las medidas pertinentes para su mejor desempeño.

El Subdirector es responsable de los acuerdos, correspondencia y demás documentos que autorice con su firma excepto el caso en que lo haga por cumplir órdenes expresas del Director.

9).- Departamento de Supervisión

El objetivo de este Departamento es, a grandes rasgos, - la prevención, investigación y ataque de actos presumibles de infracción al Código Aduanero, a través de la acción directa y de la orientación al público, a fin de que este no la propicie; así como fomentar y promover la elevación de las cualidades humanas y la preparación del personal aduanero de vigilancia.

De entre las funciones encomendadas a este Departamento, nos permitiremos mencionar a continuación algunas de las que creemos más importantes:

- 1.- Obtener información técnica, económica y social que pueda servir para que el personal de vigilancia eleve el rendimiento de sus actividades.

2.- Promover la creación y actualización de las medidas y procedimientos de vigilancia en las zonas que los requieran.

3.- Ordenar las investigaciones sobre las denuncias que se reciban, así como asesorar en la investigación de actos presumi-
bles de infracción al Código Aduanero, como en la prevención de los
mismos.

4.- Asesorar en la distribución del trabajo, fomentar la
superación, evaluar la integridad del personal aduanero y mantener
la disciplina del mismo.

5.- Promover la agilitación del otorgamiento de recom-
pensas señaladas en el Código Aduanero, de tal forma que constitu-
ya un estímulo para obtener la colaboración debida del personal.

6.- Promulgar clara y terminantemente las normas que
debe observar el personal del ramo a fin de evitar irregularidades
en el desarrollo de sus funciones o con motivo de ellas.

7.- Vigilar la debida aplicación de las medidas discipli-
narias contenidas en las leyes y reglamentos, así como las disposi-
ciones de caracter general que se emiten para la administración del
personal.

8.- Practicar los reconocimientos que se estiman nece-
sarios de aquellas mercancías sujetas a operaciones aduaneras y ve-

rificar su correcta clasificación arancelaria.

9.- Vigilar que tanto el trato al público como los trámites ordinarios sean realizados con cortesía, probidad y rapidez, analizando y corrigiendo los casos negativos, de acuerdo con la política establecida.

10.- Proceder a retener, perseguir o secuestrar las mercancías por el importe de sus derechos o impuestos, así como el de las multas y gastos a que diera lugar, a fin de asegurar el interés fiscal en los casos que se presuma violación al Código Aduanero y consignación de responsables ante la autoridad competente.

11.- Desarrollar los programas y procedimientos para integrar medidas adecuadas de capacitación, formación y desarrollo del personal.

10).- Departamento de Investigación Técnica y Coordinación.

Los objetivos de este Departamento:

a).- Son en cuanto a Investigación Técnica.- Investigar, estudiar y analizar las causas que motivan el fenómeno del contrabando para estar en posibilidad de determinar la forma de evitarlo; además procurar dar asistencia técnica, asesoramiento y recomendacio-

nes a los organismos públicos y a los productos de bienes y servicios, que así lo soliciten, con el propósito que aplican técnicas modernas en sus empresas para que estén en condiciones de competir con las mercancías que se producen en el extranjero.

De entre las funciones mas importantes, tenemos la investigación y el estudio de los artículos con mayor incidencia de contrabando para así poder recomendar medidas económicas para atenuar este mal. Algunas de ellas serían la liberación o establecimiento de controles a la importación, revisión de impuestos, estímulos fiscales o via libre.

Podemos señalar que, en concordancia con el párrafo anterior, las funciones inherentes a este Departamento, son realizar toda clase de estudios, comunicaciones con otras dependencias y con el Sector Privado con el objeto de estudiar, asesorar y tratar de solucionar técnicamente todo lo relacionado al contrabando.

b).- En cuanto a la coordinación.- Estudiar la forma de establecer en las aduanas y en las zonas de vigilancia, plantillas tipo de los miembros del Resguardo Aduanal, dotándoles del personal necesario para cubrir el servicio, así como vigilar, inspeccionar, coordinar y controlar la organización y funcionamiento del Resguardo Aduanal de las diferentes aduanas de la República y Jefaturas de Zonas de Inspección y Vigilancia Aduanal.

Es función también de la Subjefatura de Coordinación, llevar estadísticas de todo el personal bajo sus órdenes respecto al cumplimiento de sus deberes, denuncias, aprehensiones, participaciones, faltas, acciones meritorias, etc.

Asimismo, coordinar y vigilar al personal de vigilancia aduanal, lo mismo que los vehículos, armamentos el que se proporciona y el que es propiedad del empleado, municiones, vestuario, equipo, mobiliario, utilería, aparatos transmisores y receptores de radio, y en general todos los implementos que sean necesarios además de los ya existentes, los que se destinarán a los lugares que se estime conveniente de acuerdo con las necesidades del servicio.

En el punto siguiente de nuestra tesis, nos permitiremos exponer las operaciones aduanales, describir someramente el funcionamiento de una aduana, cualquier que este sea en el país.

IV).- Las Operaciones Aduaneras.

Uno de los ingresos más importantes de nuestro sistema tributario está constituido por los impuestos que en el ramo aduanal menciona el artículo 554 del Código Aduanero vigente, el cual nos indica "es de la competencia exclusiva de las autoridades del ramo de aduanas resolver si las mercancías causan impuestos y efectuar su cobro".

Por consiguiente, las mercancías que son objeto de Comercio Internacional para su importación o exportación del Territorio Nacional, deben revestir la característica de alguna de las operaciones aduaneras que se encuentren enmarcadas en el Artículo 7o., del ya tantas veces citado Código Aduanero y que nos señala lo siguiente:

- "I.- Importación: Definitiva, temporal y especial;
- II.- Exportación: Definitiva, temporal y especial;
- III.- Tránsito Internacional: Por Territorio Nacional y por el extranjero; y
- IV.- Transbordo".

Asimismo los artículos 11, 422, 423 del mismo ordenamiento legal, nos señala que estas operaciones pueden efectuarse en los tráficos marítimos, terrestre, aéreo, postal y fluvial.

En lo concerniente a las definiciones de las operaciones citadas en el artículo 7o., las encontramos en el artículo octavo del mencionado Código.

"Para los efectos de este Código se entiende por:

- I.- Importación Definitiva: El arribo de mercancías extranjeras destinadas a su consumo o uso dentro del país;
- II.- Importación Temporal: La introducción de mercancías extranjeras destinadas a permanecer en el país por tiempo

limitado;

III.- Importación Especial: El retorno al país de las mer can cias nacionales o nacionalizadas que se hubieran exportado en definitiva;

IV.- Exportación Definitiva. El envío de mercancías nacionales o nacionalizadas para uso o consumo en el extranjero;

V.- Exportación Temporal: La salida de mercancías na cio na les o nacionalizadas que vayan a permanecer en el exterior por tiempo limitado.

VI.- Exportación Especial: El retorno al exterior de mercancías extranjeras que, habiéndose importado, no estén nacio na liz ada s;

VII.- Tránsito por el Territorio Nacional: El paso de mercancías extranjeras a través del país.

VIII.- Tránsito por Territorio Extranjero: La salida de mercancías nacionales o nacionalizadas para ser reintroducidas a la República atravesando territorio extranjero; y

IX.- Transbordo: El traslado de mercancías de un vehículo de transporte a otro, o al mismo vehículo en distinto viaje."

Al respecto del Régimen de las mercancías en cuanto a su operación aduanal una vez llegadas éstas, al Territorio Nacional, el mismo Código en su Artículo Décimo, nos señala que para los efec

tos legales a que haya lugar y fijan las siguientes características sobre importación y exportación; nos indica el citado ordenamiento legal que la importación comienza al entrar la nave conductora de las mercancías en aguas nacionales, espacio aéreo, o al cruzar las propias mercancías la línea divisoria internacional; y concluye cuando ha terminado la tramitación fiscal y las mercancías quedan a la libre disposición de los interesados.

En cuanto a la exportación debemos entender que, principia en la fecha de presentación de las mercancías a las oficinas aduaneras y termina con la salida de las mismas del territorio o aguas nacionales.

Al referirnos a las definiciones de operaciones aduaneras, hemos estado catalogando a las mercancías en diferentes formas, justo es que a continuación expongamos lo que en cuanto a calidad de mercancías nos dice el Artículo Noveno del Código Aduanero:

I.- Son mercancías extranjeras las de ese origen que no hayan sido nacionalizadas.;

II.- Son mercancías nacionalizadas las que se producen en el país o se manufacturen en el mismo con materias primas nacionales o nacionalizadas; y

III.- Son mercancías nacionalizadas las originarias del

extranjero que hayan satisfecho todos los requisitos para su importación definitiva. En estas condiciones se encuentran las que se importan para un perímetro o Zona Libre, pero si de uno y de otro salen con destino al resto del país, tendrán que cubrir sus impuestos aduaneros, en su caso, para que también en este último se les considere como nacionalizados."

En consecuencia son mercancías extranjeras aquellas que siendo principalmente originarias del extranjero no han satisfecho todos los requisitos para su importación definitiva. Esto es, que aunque se satisficieren los requisitos para cualquier otra forma de importación no serían nacionales en tanto no se cumpla con los requisitos de importación definitiva.

Creemos obvio el definir mercancías nacionales pero, como su nombre lo indica son las originarias del país, bien sea porque se producen en el mismo o porque en su elaboración se utilizan materias primas nacionales o nacionalizadas.

V.- Las Aduanas.

Toda mercancía objeto de Comercio Internacional cuando entra o sale legalmente del Territorio Nacional, ya sea por cualquiera de los tráficós ya antes indicados, debe revestir alguna operación aduanera que se lleva a cabo en alguna aduana, porque son estas las

encargadas de cumplir o hacer cumplir las disposiciones legales de un régimen aduanero determinado.

Es por esto que, al ver que las aduanas regulan directamente la importación y exportación de mercancías, consideramos oportuno, a continuación hacer un estudio general de los elementos de que debe constar una aduana.

Analícemos a continuación lo que significa Aduana desde el punto de vista etimológico.

Capitant, en su Vocabulario Jurídico, nos dice que la palabra Aduana proviene del árabe DIOUAN, por intermedio del Italiano antiguo DOANA oficina de Aduana; sin embargo otras autoridades afirman que el término Aduanal proviene del árabe AYADUA libro de cuentas o DIVANUN que es la casa donde se cobran los derechos, por lo que evoluciona en DIVANA-DUANA para llegar a lo que conocemos hoy día ADUANA como "las oficinas donde se imponen los tributos sobre las mercancías".

Con la evolución y complejidad del Comercio Internacional y la regulación de los países al mismo, encontramos definiciones con más elementos como las que citaremos a continuación:

Rafael Bielsa que nos dice "Aduana es el órgano de la -

administración pública que tiene por principal pero no único objeto, percibir los derechos fiscales de importación y exportación y hacer cumplir las disposiciones prohibitivas y de reglamentación de Comercio Internacional". (5)

Las prohibiciones de que nos habla el mismo autor, pueden ser de carácter fiscal, social, económico y de higiene pública.

Son prohibiciones de carácter:

a).- Fiscal: Cuando tiene por objeto asegurar el monopolio del Estado, sea en la fabricación, sea en la venta de cosas determinadas, y cuando tiene por objeto la percepción de la renta.

b).- Social: Cuando tiene por objeto importar la acumulación de determinados productos, asimismo impedir su exportación total sin asegurar antes lo necesario para el consumo interno del país.

c).- Económico: Cuando tiene por objeto proteger o estimular las industrias nacionales, impidiendo la importación de productos similares.

d).- Higiene Pública: Cuando su objeto es impedir la entrada al país de mercancías procedentes de países cuarentenados.

(5) Rafael Bielsa.- Ciencia de la Administración. Segunda Edición Buenos Aires, Argentina. 1955.- Pág. 184).

Rodolfo A. González Lebrero (6), refiriéndose al Régimen Aduanero Argentino dice: "Las Aduanas son los organismos encargados de percibir los derechos fiscales de importación, exportación y accesorios, controlando en términos generales el cumplimiento de las disposiciones legales relativas al Comercio Internacional".

Se entiende por Aduanas a las "oficinas que distribuidas sistemáticamente por todas las costas, fronteras terrestres y aeródromos de tráfico internacional de un país, se hayan encargadas de fiscalizar la entrada o salida de mercancías y recaudar los derechos que por tal concepto deban satisfacerse." (7)

Luis C. Labastida (8) dice: "se entiende por Aduanas las oficinas encargadas de percibir los derechos impuestos sobre las mercancías a su entrada o salida del Territorio Nacional y exigir que se realice la importación o exportación en la forma prevenida por la Ley".

(6) Lebrero Rodolfo A. Manual de Derecho de la Navegación. Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1964, Pág. 61, citada en la tesis profesional la naturaleza jurídica de las funciones del Agente Aduanal, de Manuel Silva Fuentes, México 1967, Pág. 32).

(7). Nueva enciclopedia jurídica Barcelona, España 1950, Tomo II, Pág. 420).

(8). Labastida Luis C. Estudio de las Leyes Federales sobre la Administración Fiscal. Citada en la Tesis Profesional El Régimen Aduanero Mexicano de Norteamérica, de Isaac Chayet, México 1961 Pág. 99).

Entendemos por aduana, el órgano de la Administración Pública autorizado para permitir las operaciones aduaneras establecidas por la Ley, percibiendo los impuestos que el tráfico internacional de mercancías ocasione.

En México, según lo que establece el Código Aduanero en su Artículo 22, dice: "Las Aduanas pueden ser terrestres, marítimas, interiores, postales y las instaladas en los aeropuertos internacionales."

Asimismo como lo dice el Artículo Primero del citado ordenamiento, las aduanas de Mexico, se hayan abiertas al comercio de todas las naciones, excepto en los casos de guerra internacional por existencia de salubridad pública o cuando se sustraigan a la obediencia del gobierno federal.

Hemos dicho ya con anterioridad que la particularidad de las operaciones aduaneras que autorice el Código vigente, estando sujetas a los mismos procedimientos compete efectuarlos a las aduanas, sin más diferencias que las que sean consecuencias de las condiciones en que se ejecuta el tráfico en cada uno de ellos.

Cada aduana en el país tiene un reglamento interior, el cual deberá estar aprobado por la Dirección General de Aduanas, siendo el Director General de Aduanas el que ejerza autoridad so-

bre el personal de dichas oficinas como se había indicado ya con anterioridad.

Funcionamiento interno de las aduanas.

Las aduanas funcionan por medio de diversas plantas y secciones, que trataremos de exponer someramente a continuación.

Administrador: El Administrador de la aduana es el jefe de la misma y tiene bajo su cargo todos los servicios y movimientos generales de la oficina.

Subjefatura.- Está a cargo de un subjefe que tiene la responsabilidad mancomunada con el Administrador, respecto al movimiento contable y monetario de la aduana. Además, tiene a su cargo la vigilancia directa de la planta interior; la recepción del pago de impuestos, pagos de sobresueldos, servicios extraordinarios, así como participaciones. También tiene a su cargo la proveeduría de formas valoradas, numeradas y material para el uso de todas las plantas de la aduana.

Planta Interior.- Se encuentra dividida en diferentes secciones, como veremos a continuación:

Personal.- Esta sección tiene a su cargo el control de tarjetas de empleados, movimientos de altas y bajas del mismo, for

mulación de nóminas de sobresueldos, recibos y viáticos, así como el despacho de la correspondencia relacionada con su sección.

Importación. - Esta sección tiene a su cargo el trámite de pedimentos de importación de las mercancías de procedencia extranjera que cubran sus impuestos de introducción al país. Registro de importaciones temporales.- Control de permisos de la Secretaría de Industria y Comercio para la importación de mercancías restringidas, así como el despacho de la correspondencia propia de la sección.

Exportación. - Esta sección tiene a su cargo el trámite de pedimentos de exportación de mercancías, así como todos los documentos relacionados con la misma, y tramitar la correspondencia propia de la sección.

Contabilidad. - Esta sección tiene a su cargo controlar el movimiento contable de ingresos y egresos habidos en la oficina, formular las pólizas y glosar todos los documentos que forman la cuenta mensual, expedir giros oficiales, avisos de pago, como la relación diaria de la recaudación habida, así como, tramitar la correspondencia propia de la sección.

Control de Adeudos. - Esta sección registra las finanzas que se presenten y cancela las que procedan, registra los certifica -

dos de depósito, tramitar el cobro y cancelación de adeudos y el despacho de la correspondencia de la sección.

Ajustes.- Esta sección tiene a su cargo formular los recibos oficiales y liquidaciones para cobro de impuestos, multas, ajustar los pedimentos de importación o exportación, de acuerdo con las tarifas, precios oficiales, facturas comerciales, así como tramitar la correspondencia de la sección.

Servicios Especiales.- Tramitar los expedientes de contrabando y otras infracciones a las leyes fiscales en materia aduanera, tramitar actas por diferencia en calidad, tramitar solicitudes a prescripción de impuestos y multas, contestar amparos a los juzgados de Distrito, demandas al H. Tribunal de la Federación, practicar visitas de inspección a casas comerciales gestionando los cateos correspondientes ante las autoridades competentes, tramitar solicitudes de legalización de vehículos de acuerdo con las diversas franquicias que otorgue el gobierno federal, formular nóminas de distribución de participaciones de multas, levantar actas relacionadas con las sanciones que se impongan al personal de diversas plantas de la aduana por faltas o infracciones a los reglamentos, así como, tramitar la correspondencia propia de la sección.

Archivo.- Esta sección recibe la correspondencia de en-

trada a la oficina, la registra, y la distribuye entre las diferentes secciones de la aduana mediante un volante para un miembro de su control, asimismo a la inversa recibe la correspondencia de las mismas secciones las descarga de su control y las despacha hacia su destino, abriendo expediente en cada caso y conservando una copia en el mismo.

Planta de Vistas.- Esta planta se encarga de clasificar las mercancías de importación y exportación, así como las sujetas a juicios de contrabando o ilegal tenencia de mercancías extranjeras, levanta actas de avería o de diferencias en calidades, vigila que se cumplan los diversos requisitos a la importación o exportación de mercancías, desempeña las funciones de jefes de revisión en el despacho de pasajeros, así como inspecciones a industrias, plantas y fábricas.

Planta de Almacenistas.- Se encarga de recibir y dar salida de los almacenes a las mercancías de importación o exportación y las registra en los libros respectivos, contabiliza las mercancías sujetas a juicios por diversas infracciones y rinde una cuenta mensual de almacenes, y tramita la correspondencia propia de su planta.

Planta de Interventores.- La planta de interventores in

terviene en la recepción o salida de las mercancías, para la colocación de los sellos oficiales, ya sea en furgones de ferrocarril camiones o en donde corresponda, así como el trámite de la correspondencia relacionada con su planta.

Comandancia del Resguardo Aduanal.- El Resguardo Aduanal consta de un Comandante en Jefe, Comandantes, Cabos y Celadores y tiene a su cargo la vigilancia en carreteras, ferrocarriles y en general toda clase de transportes para vigilar que no se introduzcan objetos de contrabando y aprehender en su caso, los que se descubran. Realizar la vigilancia del edificio de la aduana para salvaguardar las mercancías que se encuentran en dominio del fisco federal, así como rendir las partes que procedan y tramitar la correspondencia de su propia planta.

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LAS ZONAS FRANCAS Y SU EVOLUCION

Al surgir el Estado como máxima creación política del hombre, nacen inherentes a él necesidades absolutas, entre otras, el mantenimiento de un orden jurídico determinado, la defensa de su soberanía para su propia conservación, así como las necesidades de organización y estructura.

Una de las metas primordiales perseguidas por los estados para su superación, la constituye el desarrollo integral de una economía, para lo cual requieren de los más variados factores, - entre los cuales está el comercio internacional.

Para que el comercio exterior se desarrolle con beneficio para cualquier país, ha sido necesario otorgar determinadas facilidades, como son los regímenes fiscales especiales, que han sido aplicados por las más variadas razones en diferentes países.

Así vemos que en principio se establecieron en los países más poderosos ciudades y puertos francos, con el objeto de hacer florecer el comercio y sus transportes, buscando el inter -

cambio de sus productos con otras naciones.

I. - Zonas Francas en la Edad Media.

Los antecedentes más remotos de los puertos francos - los encontramos en las ciudades libres de la Edad Media, las cuales alcanzaron una gran importancia por el comercio intensivo que en ellas se efectuaba.

Hasta comienzos del siglo XIX, era un hecho normal - que dentro de un país existieran diferentes regímenes aduaneros aplicables a diferentes puertos o ciudades del mismo, o inclusive a diferentes porciones de un territorio, siendo así que desde la segunda mitad del siglo XVIII y durante el XIX se produjera en Europa un proceso de unificación aduanera que fué sin duda alguna el antecedente más importante para la unificación política, principalmente de Alemania e Italia. Es decir, que la coincidencia del territorio político con el aduanero es resultante de un período de - transición en el que encontramos como punto importante la concepción moderna del régimen de zona o puerto franco.

La diversidad de los regímenes aduaneros en los siglos XV a XVIII dentro de cada país, nos es palpable por la existencia en los mismos de puertos libres o zonas francas y marítimas, que

BIBLIOTECA CENTRAL

U. N. A. M.

constituían fiscal y aduaneramente áreas de franquicia absoluta que comprendían toda la zona urbana y en ocasiones la región circundante. Tal es el caso en que se encontraban Marsella, Bayona y Dunquerque en Francia; como Livorno, Civitavecchia y Ancona en Italia, y en Alemania particularmente las ciudades Hanseáticas.

Durante este mismo período el comercio internacional fué adquiriendo un desarrollo y una complejidad que se tradujeron en una serie de requisitos, exigencias, controles y gravámenes aplicados por las aduanas en ocasión de la entrada o salida del territorio de las mercancías objeto de dicho comercio. Sus modalidades, así como el incremento cada vez mayor del comercio marítimo, determinaron que el comercio de mercancías se orientara a través de aquellos puertos en los cuales las formalidades y controles fueran menos severos y los gravámenes y tasas más bajos; estos puertos, cuando además eran favorecidos por una ubicación geográfica estratégica, fueron adquiriendo un gran desarrollo como centros de comercio de tránsito y de reexportación de mercancías, desarrollándose muchas veces con relativa independencia del resto del territorio al cual pertenecían.

Para estos puertos la unificación aduanera, cuando iba

acompañada del establecimiento de un régimen económico proteccionista, significó una pérdida de posición competitiva frente a los puertos ubicados en países cuyo régimen económico de comercio exterior era de libre cambio.

Esta circunstancia fué determinante para el establecimiento, en los países de régimen proteccionista, de zonas francas, como una conciliación entre éstos y el deseo de mantener la situación preponderante de los grandes centros marítimos que resultaban afectados por dicha política.

Después de la Revolución Francesa se suprimieron en Francia los privilegios de las zonas francas marítimas, las cuales quedaban sometidas al régimen aduanero y fiscal general: esta medida repercutió desfavorablemente sobre el comercio y progreso de esas ciudades, particularmente, en Marsella.

II.- La Cámara de Comercio de Marsella.

La Cámara de Comercio de Marsella presentó una reclamación que dió lugar a una proposición gubernativa con la cual se configuraba el régimen de zona franca tal cual es ahora concedido.

En 1815 y en respuesta a la promoción antes indicada,

el Ministerio de Comercio Francés presentó un proyecto de solución a este problema el cual nos permitimos citar a continuación:

"Si se establece en una ciudad marítima, al lado de su puerto, un recinto rodeado de fosos y muros, aislado como lazareto, lleno de almacenes como en el interior de una feria, que los comerciantes puedan frecuentar libremente y donde nadie pueda habitar; donde el embarque y desembarque puedan hacerse directamente; en que, del lado de la ciudad, no haya más que una salida con una oficina de percepción para el uso de las mercaderías destinadas al consumo y una poterna para la entrada y salida de los comerciantes y del personal de servicio, donde esas salidas, que se abrirían de día y se cerrarían de noche, son guardadas cuidadosamente, se podrá dejar al comerciante recibir, almacenar, manipular mercancías, expedirlas por mas con franquicia, sin formalidades ni registro.

Fuera de este recinto y a la salida del lugar por la puerta del interior, todo seguirá el uso ordinario, se pagarán los derechos y se cumplirán las leyes y reglamentos como si las mercaderías llegaran para ser consumidas.

Todo parece conciliado por este plan. El interés del

comercio está satisfecho, el comerciante no es contrariado en ninguna de sus operaciones, el extranjero no puede pedir, ni más facilidad ni más libertad; él encuentra los almacenes abiertos diariamente y allí puede comprar, vender, desembarcar, reembarcar, formar sus stocks a su gusto.

El Estado no sacrifica parte alguna del ingreso; la percepción se hace más fácil; aprovecha aún el aumento de ingresos que produce un comercio animado, la afluencia de extranjeros y la prosperidad de la ciudad. La administración de aduanas no tiene más que un recinto que vigilar. La policía ordinaria basta para este sistema; ella no está obligada a abrir una cuenta para cada uno de los numerosos depósitos, ni a pagar una nube de empleados para verificar y recontar las mercaderías en los almacenes o para abrir las puertas a petición de los comerciantes. Los objetos depositados en la zona franca son para ella como si no existieran; ella no está obligada más que a vigilar cuidadosamente dos puertas; no tiene que preocuparse sino de un contrabando de bolsillo fácil de reprimir". (9)

Este informe nos describe de la manera más fiel la

(9) Informe del Ministerio de Comercio Francés transcrito por Robert Haas, en "Regimen International des zones franches dans les portes maritimes", en Recueil des cours de L'Academie de Droit International, Vol. I, No. 21 (1928), Pág. 390.

concepción y funcionamiento de una zona franca en el sentido moderno y más reciente de la palabra a pesar de que como hemos visto, se refiere a tiempos muy antiguos. No obstante, rechaza - ron esa proposición las personas que interpusieron el recurso, las cuales continuaban aferradas en la idea de lograr los mismos beneficios que en tiempos pasados se habían obtenido en los puer - tos francos y ciudades francas de la Edad Media.

III. - Puerto Libre de Hamburgo.

Hasta después con ocasión del ingreso en Alemania del Puerto Libre de Hamburgo a la Unión Aduanera Alemana, se produjo lo que podríamos llamar transición de la ciudad libre en su antigua concepción a lo que en la actualidad llamamos puerto fran - co y zona franca. Tras de haberse convertido desde hacía bas - tante tiempo, Hamburgo, en un centro marítimo comercial de los principales de Europa, cuya situación se deriva comprometida - por su entrada sin dificultad y sin reserva en la Unión Aduanera Alemana, que tenía una orientación sumamente proteccionista. Como consecuencia de ello en compensación se otorgó a una par - te de su puerto un status sui generis que suponía que su territorio quedaba fuera del comprendido en la Unión Aduanera Alemana. en realidad, la formula empleada concordaba en su parte fundamental

con la Marsella y que data del año de 1815; La aduana dejaba fuera de su potestad a la zona franca vigilándola únicamente en su contorno exterior cuya vigilancia recaía únicamente en el intercambio que se realizaba entre el territorio nacional y la zona de referencia.

En esta zona se realizaban las operaciones comerciales más variadas y claro está también las industriales, aunque con algunas restricciones en lo referente a la instalación de nuevas industrias. La venta al por menor quedó excluida y no se permitía a ninguna persona o familia que habitara en la zona para realizar las actividades de referencia. En otros puertos marítimos alemanes se aplicó un régimen similar unos cuantos ingresos también en la Unión Aduanera Alemana.

A diferencia de las antiguas ciudades o puertos francos no se trataba de que dos o más regímenes aduaneros tuvieran coexistencia, dentro de un mismo país, geográficamente hablando, más bien por el contrario, se mantenía la uniformidad del régimen aduanero dejándolos fuera de territorios aduaneros, y así quedando excluidos de poder o jurisdicción de la aduana y por lo de la aplicación de sus normas por consideraciones de orden socio-económicos o políticos, a determinadas áreas. Con lo que es lo mis-

mo que en estos casos existía un territorio aduanero y una zona franca, es decir, usando la terminología alemana en forma amplia, "zona de exclusión aduanera".

Esos sistemas tienen una diferencia primordial en lo siguiente, la zona franca en su sentido más moderno existe la liberación casi total de los derechos de aduana y no existe un control aduanero el cual favorece exclusivamente al comercio internacional en sus actividades y, en ocasiones a todas las actividades de tipo industrial que se desarrollan dentro de dicha zona franca, sin incluir el comercio minorista y el consumo en la zona, para lograr este fin se aísla a la zona franca del área urbana que la circunda o con la que tiene vinculación aunque medie alguna distancia. Las antiguas ciudades o puertos francos permitían que la población usara de la franquicia referente a las mercaderías importadas en consumo directo, lo cual constituía parte del privilegio, y no existía separación alguna entre la zona urbana y la zona comercial portuaria.

En 1881, con la inauguración del puerto franco de Hamburgo otras regiones de América Latina y de Europa, establecieron regímenes similares.

Se vió con esta experiencia la utilidad y ventajas de es

tos regímenes aduaneros en lo referente al comercio exterior en países con derechos aduaneros elevados o restricciones administrativas que eran demasiado pesadas para el comercio exterior. Se procuró que las zonas francas quedaran ubicadas extratégicamente a fin de centralizar el tránsito del comercio, el almacenamiento y todas las exportaciones. La zona franca presenta utilidad en materia industrial, principalmente en lo referente a las industrias que elaboran productos para la exportación, con forma exclusiva y primordial con una alta proporción de insumos importados que utilizan.

IV.- Concepto de Zona Franca en América Latina.

Junto a las zonas francas según la concepción moderna, en América Latina se han ideado algunos regímenes correspondientes en sus aspectos fundamentales a la antigua concepción de la ciudad franca o puerto franco, utilizándolos no solamente para incrementar el desarrollo regional por medio de casos de exenciones aduaneras en razón de las condiciones geográficas revistiendo características de las zonas o ciudades libres tales como se conocían en la Edad Media.

V.- Definición de Zona Franca según el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas.

El Glosario de Términos Aduaneros Internacionales del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, se define el puerto franco o zona franca en la forma siguiente: "Puerto o parte de un puerto o a un simple lugar, cuyos límites son vigilados por la aduana y que están situados o bajo ciertos aspectos considerados como situados en el exterior de la frontera aduanera, en los cuales las mercaderías generalmente son admitidas con excepción de derecho, e impuestos a la importación, y no están normalmente sometidos al control aduanero. Las mercaderías pueden ser allí depositadas, almacenadas, acondicionadas y expuestas sin ninguna restricción o, bajo ciertas condiciones, transbordadas, puestas a la venta, transformadas o terminadas" (10).

NOTA. Esta definición no se aplica a los aeropuertos francos).

VI.- Definición de Zona Franca, según el Glosario de Términos Aduaneros Latino Americanos.

Con leves diferencias de relación, han recogido esta definición del grupo de expertos en técnica aduanera, en ocasión de la confección del anteproyecto de definición común de zona o puerto franco, para incorporarlo al Glosario de Términos Adua.

(10)- (Doc. CEP/repartido 355/Rev. U. Pág. 47).

neros Latinoamericanos. Los definieron en la forma siguiente:

"Puerto o parte de un puerto, o un espacio determinado, cuyos límites son vigilados por la aduana y que está situado o considerado bajo ciertos aspectos como situados en el exterior del territorio aduanero, en los cuales todas o algunas mercaderías, son admitidas, con exención de derechos e impuestos a la importación y no están normalmente sometidas al control de la aduana.

Las mercaderías pueden ser allí depositadas, almacenadas, acondicionadas y expuestas sin ninguna restricción, o bajo ciertas condiciones transbordadas, puestas a la venta, transformadas o terminadas". (11)

La extraterritorialidad aduanera, es el elemento diferencial de ambas definiciones de zona franca aduanera, manifestándose fundamentalmente en dos consecuencias, por una parte, la exención de derechos e impuestos a la importación o exportación al ingreso de mercaderías, que entran y salen hacia el extranjero, y la ausencia del control aduanero mientras dichas mercaderías están dentro de la zona franca ejercitándose los requisitos aduaneros únicamente cuando dichas

(11). González Ariosto D. "Tratado de Derecho Aduanero, Uruguayo", Tomo Pág. 875.

mercancías entran en contacto con el territorio nacional por medio de los límites con la zona franca.

La práctica aduanera y la doctrina, han admitido desde tiempos muy antiguos, la característica de la zona franca que hemos dejado señalada, Ariosto D. González, cuando habla de la legislación al respecto en tiempo de las Colonias Hispanoamericanas: "Estos puertos francos y ciudades francas, se reputaban, desde el punto de vista aduanero, territorio extranjero... se consideraba que no solo el puerto o parte de él, sino toda la ciudad se encontraba fuera de la jurisdicción aduanera..."

Roberto Haas define a la zona franca casi en los mismos términos que Ariosto D. González, ya que lo hace en la forma siguiente y precisamente refiriéndose a la zona franca moderna "fracción del territorio que, aunque ubicada bajo la soberanía de un estado cuyo régimen aduanero comprende derecho de importación o de exportación, es dejada efectivamente fuera de las fronteras aduaneras de ese estado, o considerada ficticiamente, a los efectos de la percepción de los derechos como si estuviera fuera de esas fronteras aduaneras. Las mercancías que entran o salen de ella no están sujetas al pago de derecho, ni sometidas al régimen general de las formalidades aduaneras aplicables al resto del territorio" (12).

(12) . Robert Haas, Op cit Pág. 74

VII.- Zona Franca según el Consejo de las Comunidades Europeas y sus características y elementos fundamentales.

La directiva del Consejo de las Comunidades Europeas el 4 de marzo de 1965, queriendo armonizar las legislaciones reactivas, tanto en su aspecto administrativo como reglamentario del régimen de zonas francas, las define en esta forma: "En clave territorial instituido por las autoridades competentes de los estados miembros... con vistas a considerar las mercaderías que se encuentran en ellos como si no estuvieran en el territorio aduanero de la comunidad para la aplicación de los derechos aduaneros, "prelevements" agrícolas, restricciones cuantitativas y cualquier otra tasa sometida de efectivo equivalente". (13)

Fácilmente se descubre que el grupo de expertos aduaneros de la ALALC tiene la tendencia en esta materia de la extra territorialidad aduanera en las zonas francas, considerando dos elementos doctrinales que ya hubo señalado Robert Haas en la cita que de dicho autor hemos hecho, ya que dice que la afición de extraterritorialidad, según el grupo de expertos la zona franca está situada o bien es considerada como situada en el exterior del territorio aduanero.

(13). Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas de 4/III/69. Art. 1o.

Nosotros no estamos de acuerdo con la extraterritorialidad del territorio aduanero sino que para nosotros sigue siendo territorio nacional el ocupado por la zona franca habiendo únicamente una concesión del territorio.

El grupo de expertos a efecto de definir el régimen de zona franca, señala cuatro elementos que deben existir en la definición:

Primer elemento. - El territorio que puede ser un puerto, o un espacio determinado, normalmente, el territorio constitutivo de la zona franca, está ubicado en la adyacencia o proximidad de frontera terrestre o marítima, no siendo esto esencial de dicho régimen. La delimitación de este territorio si es algo que es considerado esencial, lo cual debe estar separado perfectamente del territorio aduanero en su totalidad. La comunidad al habla de "enclave territorial", en su definición da la idea de un espacio herméticamente cerrado.

De la misma manera, el informe del Ministerio de Comercio Francés de 1815, del que ya hemos hablado, sugiere la separación física entre el resto del territorio y la zona franca.

Hablando de la extensión de dicha zona, en su territo -

rio puede ser muy variable, según los fines que se persigan por el régimen. Si la zona franca es industrial, fundamentalmente necesitará tener un espacio bastante grande, en cambio una zona franca destinada al almacenamiento de mercaderías podrá conformarse con un espacio reducido, de acuerdo con la cantidad de mercaderías de que se trate.

Segundo elemento. - Real o ficticiamente el territorio aduanero debe estar situado fuera del resto territorial. La así llamada extraterritorialidad, puede ser real y la zona franca estará excluida físicamente del territorio aduanero, no solamente en cuanto a los efectos jurídicos por la salida y entrada de las mercancías a dicho territorio, sino también por el ejercicio de las demás funciones propias de una aduana. De esta manera es como se establece la fórmula del puerto franco de Hamburgo que ya hemos mencionado. No obstante, lo más acostumbrado es la existencia de la ficción extraterritorial o sea la ficción de la extraterritorialidad más no en forma absoluta, puesto que la aduana cumple con las funciones relativas dejando a un lado la de la percepción de los derechos. Podríamos incluso llamarlo territorio extrafiscal para los efectos de este concepto, principalmente al referirnos a la exención de gravámenes, abarcando por supuesto, también los impuestos internos, ficción aduanera extra-

territorial en lo referente a la exportación, importación y cobro de derechos.

Tercer elemento.- Es uno de los mas importantes - ya que se refiere a la exención, a la importación de los derechos y de los impuestos. Esto se sigue necesariamente en vía de lógica, de lo que dijimos en el punto anterior ya que la exención puede abarcar algunas de las mercaderías o todas, pero ordinariamente, dicha exención alcanza a todas las mercaderías con excepción, de aquellas por razones de política comercial del país o por control quedan excluidas de los beneficios de dicha exención.

Cuarto y último elemento.- Es el de la falta de control interior aduanero. La extraterritorialidad aduanera real de justicia, trae también como consecuencia esta ausencia de control aduanero interior. Por el exterior de la zona franca, naturalmente corre la frontera aduanera y efectivamente en esta frontera, es donde el control aduanero se lleva a cabo.

El grupo de expertos aduaneros de la ALALC en su definición admiten alguna forma de control, pues en su parte conducente dice " están normalmente sometidos al control de la aduana", esto es que en algunas circunstancias puede existir ese control, como por ejemplo, cuando haya presunción de que se ha cometido al -

gún delito de naturaleza aduanera.

VIII. - Control Aduanal en la Zona Franca.

El control aduanero hablando de una concesión estricta de la zona franca no debe existir. No obstante esa no existencia no implica la ausencia total de actividad de la aduana en la zona franca, o que no se lleven a cabo medidas diferentes de control de las derivadas de la aplicación de los gravámenes y restricciones a la importación, ya que de hecho en muchísimos casos la aduana necesariamente tiene que actuar como organismo coadministrador o administrador de la zona. De esta manera nos señala Haas que hemos citado al decir "poco interesa para el comercio que la vigilancia general de las operaciones y la protección contra el contrabando se ejerza por funcionarios de la aduana... si las formalidades en la carga y descarga se limitan a una declaración sumaria y si la intervención de las autoridades de vigilancia en el interior de la zona no se ejercen, sino cuando se sospecha una violación de las leyes generales o de los reglamentos en vigor en la zona."

Como vemos, el último párrafo, de la definición tiene un sentido explicativo o aclaratorio. Aún así, la comprensión del alcance del régimen es fundamental. Como podemos consta -

tar, la enumeración de las operaciones, no es taxativa y comprende dos grupos: El primero, las operaciones realizadas sin ninguna restricción, y el segundo, las realizadas bajo ciertas condiciones.

Todas y cada una de las mercaderías que se encuentren en la zona franca, pueden someterse, totalmente a las operaciones de descarga, acondicionamiento y exposición almacenamiento y depósito. La mercancía en estos casos, continúa sin recibir transformación física alguna, y ni siquiera se cambia su situación jurídica.

En la concepción mexicana de zona franca solo se podrán descargar, almacenar y depositar mercancías, y bajo ninguna circunstancia se podrán acondicionar las mercancías que se encuentran en dicha zona. Para tal efecto Mexico cuenta con un régimen aduanero especial que se denomina "maquiladoras" y que sería tema para otro estudio como el presente.

En cambio el trasbordo, la transformación o terminación, la venta, son operaciones admitidas bajo ciertas condiciones, y esto se explica porque los cambios que sufran significan necesariamente dificultades que afectan el ulterior control de la aduana en sus respectivos casos.

En cuanto a los regímenes de efectos equivalentes, podemos decir lo siguiente: hablando de regímenes de equivalentes a los de la zona franca significamos que estos sistemas no solamente no reúnen las características que fundamentalmente tienen las zonas francas, produciendo naturalmente efectos similares a ellas, en especial en lo referente a la exención de gravámenes a la exportación y a la importación de mercancías, sino también principalmente, a la falta de control aduanero que sobre ellas se tiene.

Los mencionados regímenes tienen más analogía con los sistemas de exenciones de gravámenes a la importación que los de zona franca, principalmente cuando se pretende incentivar con ellos ciertas actividades, en especial las industriales, en aquellas regiones en las que se aplican y, en otros casos en lo referente al tráfico en las fronteras en especial cuando se destinan a solucionar problemas de abastecimiento, desde el territorio nacional de ciertas zonas o localidades que cerca de la línea fronteriza se encuentran ubicadas.

Es muy limitada la posibilidad de la existencia de estos regímenes. Por lo general, a éstos corresponde la exención aduanera en favor de determinadas mercancías que para consumo son importadas o la utilización dentro del territorio nacional en

zonas específicas.

No obstante esto, la encuesta que realizó la Secretaría de detectar los regímenes de efectos equivalentes, encontró que existen otros, tales como los llamados aeropuertos francos, los depósitos francos, y aún el depósito aduanero en sus distintas especies. Si bien estos regímenes son material y jurídicamente diferentes, a las zonas francas, tienen analogías jurídicamente diferentes, a las zonas francas, tienen analogías bastante interesantes, tanto en su aplicación, como en sus resultados prácticos, y aún al decir de algunos autores dichos regímenes están destinados a reemplazar las zonas francas en razón de que no presentan los efectos de aquellas tanto desde el punto de vista del control aduanero, como de su aprovechamiento práctico por los industriales y comerciantes de los países en que existen.

IX.- Programa de armonización aduanera de la ALALC.

Dentro del programa de la armonización aduanera de la ALALC, tienen gran importancia las zonas francas. En la resolución 100 (IV) norma básica del programa general de armonización de políticas e instrumentos económicos de la ALALC, preven la

armonización de estos regímenes aduaneros haciendo notar, a las zonas francas como uno de ellos.

Por lo demás, en el esquema que fué aprobado por la Comisión Asesora de Política Comercial, dado para formular el proyecto del Código Aduanero uniforme, cuya conveniencia de su expedición fué reiterada hace poco tiempo por la resolución 262 (IX) que contiene el plan de acción de la ALALC para la etapa de 1970 - 1980, se considera que las zonas francas son uno de los aspectos básicos que deben ser atendidos con mayor cuidado y ahínco.

Las exenciones de gravámenes a la importación, en esquema de integración basado en una zona de libre comercio, canalizando una proporción significativa a través de ellas de las importaciones de una determinada mercadería en su totalidad, tiene o pueden tener efectos distorsionantes en un grado altamente significativo en especial en lo referente a corrientes de comercio zonal creadas o fomentadas por su liberación.

Las zonas francas dentro de este concepto, pueden actuar como un régimen análogo a las exenciones totales o parciales de derechos aduaneros, principalmente los casos siguientes:

Primero existiendo en la zona franca un núcleo de po -

blación permitiéndose el consumo o la utilización de las mercaderías que se introducen, sin el pago de derechos aduaneros o sin cubrir los requisitos de importación a que está sujeto el régimen federal aduanero;

Segundo, cuando en la zona franca existe la industrialización o las mercaderías importadas se someten a procesos industriales, pudiendo exportar los productos resultantes sin pagar gravámen o pueden ser introducidos al consumo en idénticas condiciones al resto del territorio. El más interesante de estos casos, es el referente a la posibilidad de exportar las mercaderías elaboradas con insumos importados con exención de derechos. En cuyo caso, un efecto análogo en la zona franca a la admisión temporal con transformación o al depósito industrial, aventajando a estos regímenes en el cual no son necesarios los trámites especiales, como son el sometimiento a controles aduaneros especiales o la Constitución de garantías. En cambio en el primer caso, cuando aparece en áreas escasamente pobladas y desarrolladas cuyo potencial de importaciones es reducido por esa razón, hay menos peligro en su incidencia sobre el comercio intrazonal. No obstante, no debemos perder de vista la posibilidad de que constituyan estas zonas focos de desviación de comercio y fuentes de fraude y contrabando que pueden afectar al terri

torio nacional y perturbar el mercado zonal en su funcionamiento.

Sin embargo, cuando la zona está destinada a operaciones de almacenamiento, a facilitar el tránsito, mercancías principalmente tratándose de mercaderías destinadas a países mediterráneos a la exhibición de mercaderías, que incluso a operaciones de manipulación sencilla tales como fraccionamiento, acondicionamiento o envase para la venta. En estas circunstancias, el efecto distorsionante en las corrientes de comercio creadas por el programa de liberación es nulo prácticamente.

Siendo aplicado el esquema de integración de Unión Aduanera, valen igualmente las consideraciones anteriores, agregando que se tornan más graves, ya que al existir un solo territorio aduanero determinado por el arancel exterior común, la existencia en las zonas francas determinan desviaciones graves de tráfico distorsiones en las condiciones normales de competencia, en forma profunda y disminuyen o desvían la percepción de los derechos aduaneros, Por eso la Comunidad Económica Europea ha querido establecer desde tiempos anteriores, reglas comunes, para que a dichas reglas se sujeten las disposiciones legales, administrativas y reglamentarias de todos los estados

miembros, siendo en lo referente a las zonas francas, arribando a la directiva del Consejo el 4 de mayo de 1969.

X.- Comunidad Económica Europea.

Su inspiración nace del propósito de evitar las subsistencias y disparidades en los países que legislan sobre zonas francas, con posterioridad a la culminación de la Unión Aduanera que puedan provocar desviaciones de ingresos aduaneros o de tráfico.

Por este concepto, considerando la Directiva como de importancia a la existencia de distribuciones nacionales sobre zonas francas, achacándole una incidencia directa en el establecimiento y funcionamiento del mercado común y en especial al consumo de las mercaderías, así como su tratamiento, utilización y manipulación debiendo efectuarse en las mismas condiciones económicas que dentro de la comunidad se encuentran establecidas en el territorio.

Los países miembros de la Comunidad Económica Europea con la adopción de la Directiva anterior han limitado de común acuerdo su libertad para manejar los regímenes de zonas libres existentes en cada una de ellas, con normas comunitarias refiriéndose en lo general a los aspectos siguientes:

1.- Definen la zona franca en una forma común, señalando características aplicables a ese régimen y que definen concepto de zona franca, independientemente de la denominación que se le quiera dar;

2.- La autoridad de la Directiva se extiende a las en claves territoriales en que se encuentra la zona franca;

3.- Toda clase de mercaderías son admitidas a la zona franca sin importar cantidad, destino, procedencia u origen claro está aplicando las restricciones necesarias por razones de orden público de moralidad, de salud, preservación de vegetales, protección de tesoros nacionales, artísticos, históricos, arqueológicos, protección de la propiedad industrial comercial.

Del mismo modo las autoridades competentes tienen la posibilidad de acceso, es decir, de limitar el acceso que determinadas mercancías a la zona franca por razones de orden administrativo o técnico para la conservación del orden;

4.- El régimen de perfeccionamiento activo a que están sujetas las mercaderías que ingresan al territorio aduanal de la comunidad son amparadas por dicho régimen, igualmente lo son los productos obtenidos dentro del régimen, y todos los productos para ser introducidos y permanecer dentro de la zona

franca tiene que estar bajo control de autoridades competentes para hacer respetar la aplicación de los compromisos adoptados por el régimen de zonas francas.

5.- En general en las zonas francas, las mercaderías no pueden ser objeto sino de operaciones de trasbordo o almacenamiento, carga o descarga, manipulaciones destinadas usualmente a la conservación o mejoramiento de presentación de la calidad mercantil y a las operaciones encaminadas a su destrucción;

6.- Dichas mercaderías no pueden ser destinadas al consumo en condiciones diferentes o a las aplicables en las demás partes del territorio aduanero, a no ser cumpliendo los requisitos condiciones establecidas en los artículos 9 y 10 del Tratado de Roma. Ajustándose a estos artículos, las mercaderías salvo disposiciones nacionales en contrario, pueden ser objeto de la vigilancia diferente a las que hemos dejado señaladas en el párrafo precedente;

7.- No pueden ser objeto de manipulaciones distintas a las indicadas en el literal (e), las mercaderías sino bajo las condiciones y acatando las reglas propias del régimen de perfeccionamiento activo a que venimos haciendo referencia.

Sin embargo, las operaciones de perfeccionamiento y

que realicen en el viejo puerto franco de Hamburgo quedan exceptuadas de esta regla. No obstante, la excepción de referencias no opera y las mencionadas operaciones se somete a régimen general, resultando afectado un sector de la económica debido a su continuación;

8.- No está limitada la permanencia de las mercaderías en las zonas francas. Aún así, las autoridades competentes establecen una limitación, así como medidas útiles para el cumplimiento de dichas medidas pueda ser controlado;

9.- Pueden ser objeto de transferencia las mercaderías situadas en las zonas francas, según las modalidades establecidas en las disposiciones legales y bajo las condiciones establecidas, en sus aspectos nacionales de reglamento y administración;

10.- Siendo distintas al consumo las mercaderías situadas en las zonas francas, deben pagarse los derechos de aduana, los prélevements agrícolas, los impuestos de efecto equivalente, según las tasas de gentes a la fecha de su destinación al consumo, según su valor aduanero, su naturaleza, y cantidades reconocidas o admitidas con el servicio de aduanas a la fecha.

Los gastos de almacenamiento y de conservación devengados durante la permanencia de ellas en las zonas francas y pagados por el comprador, no se incorporan al valor de las mercaderías, toda vez que el precio pagado o a pagar por este comprador, deba ser tomado en cuenta como base de dicho valor para su liquidación; y

11.- No podrán ser destinadas al consumo sino bajo las conclusiones y según las reglas de vigor en materia de perfeccionamiento activo las mercaderías que han sido objeto en las zonas francas de operaciones diferentes a las indicadas en el literal e). Al efecto, los países miembros pueden establecer disposiciones especiales acerca del cobro de gravámenes a los productos compensados, según su valor aduanero, naturaleza, cantidades reconocidas o admitidas en la fecha en que ellos se destinan al comercio y bajo reserva de que el monto de los derechos de aduana impuestos de efecto equivalente y prélevements agrícolas percibidos en ese momento sea igual por lo menos al que se hubiere percibido en el caso de que las reglas en vigor sean aplicadas en lo que se refiere al perfeccionamiento activo en general.

XI.- Regímenes de Zonas Francas en algunos países de Latino América.

A continuación haremos referencia a la existencia de zonas o puertos libres en los países de la ALALC. Con ocasión de la encuesta cursada a través del documento CEP/repartido 1062, cuyo texto aparece en el documento ALALC/CAPC/GE/V/BI I, así como de las disposiciones que también aparecen como anexos en dicho documento, y de acuerdo con las respuestas enviadas por dichos países.

Se llega a la conclusión de que entre los distintos regímenes vigentes en los países de la ALALC con las salvedades propias de su naturaleza derivadas de la falta de información correspondiente de los que solo tenemos que tres países respondieron en forma más o menos satisfactoria como son México, Colombia y Argentina. Podemos diferenciar dos categorías: primero lo que conocemos como zona franca en el sentido estricto y tradicional de la palabra y que responde a la definición del grupo de expertos de técnica aduanera y a los elementos esenciales del concepto de zona franca; y segundo los regímenes fundados en consideraciones de orden geográfico y a lo referente a exenciones aduaneras.

La zona franca concedida por Argentina a Bolivia quedaría dentro de la primera categoría, en el puerto de Rosario, la zona franca industrial y comercial de Barranquilla, en Colombia, los puertos libres mexicanos, la zona franca de Villeta, en Paraguay, las zonas francas de Colonia y Nueva Palmira en Uruguay, y la zona franca de Nueva Esparta en Venezuela. Existe una relativa uniformidad en la regulación de todos estos casos, y existe una diferencia marcada en la segunda categoría en los regímenes señalados.

La zona franca de tierra de Fuego, Antártida e Islas del Atlántico, sur de Argentina, la zona franca de Manaos, el Puerto Libre de San Andrés y Providencia, los regímenes especiales de franquicia del norte de Bolivia y las zonas y perímetros libres mexicanos, quedarían enclavados en la segunda categoría. También es posible encontrar semejanzas interesantes en estos casos, aunque menos marcados que en las zonas francas en sentido estricto.

Existen algunos que constituyan variantes del régimen de depósito aduanero entre los regímenes analizados, y como ejemplo, de ello serían las zonas francas para exposiciones internacionales, existentes en el depósito franco de Encarnación en Colombia, en Paraguay los depósitos francos anexos en las

zonas francas en Uruguay o contemplan aspectos particulares del régimen de tránsito aduanero como sucede en el puerto libre de Concepción en el país del Paraguay.

Aparte de los regímenes de zona franca que serían su contenido obvio determinar cuales, de los otros regímenes podrían ser considerados como de efectos francos uruguayos presentan una estrecha conexión con las zonas francas, tanto en su funcionamiento como en su concepción. Por el contrario, es preciso analizar la situación de los regímenes de exenciones territoriales, en virtud de que, en principio estarían mas vinculados con los estudios sobre exenciones aduaneras, que no con los estudios que a las zonas francas se refieren.

Para distinguir una zona franca de un régimen de exención por consideraciones geográficas, sería el elemento fundamental, es la posibilidad de que las mercaderías favorecidas puedan ser consumidas dentro del área del territorio respectivo. En los regímenes de exención, la mercadería por lo general es efectivamente nacionalizada, aún cuando en caso de ser un bien duradero esta nacionalización generalmente estará condicionada a su permanencia en el

área favorecida, no así en el régimen de exención sin limitación de tiempo, que no permiten que la mercadería pueda ser consumida, a no ser que se entienda por tal la incorporación o reunión con otro u otros productos en un proceso de manufactura o de elaboración, caso en el cual el producto resultante estará también sometido a reglas especiales. Este factor diferencial tiene su consecuencia práctica en que en las zonas francas están prohibidas normalmente las actividades comerciales y la residencia de particulares, exceptuándose el personal de vigilancia.

Por el contrario, en los regímenes de exención territorial, el área favorecida abarca centros urbanos y, en algunos casos una región geográfica bastante considerable en extensión.

Primero, en general existen otras diferencias que no son tan objetivas como la anteriormente señalada como son las referentes a que la zona franca está limitada a un reducido espacio, una parte de un puerto o un puerto; mientras que en los demás regímenes aduaneros una circunscripción territorial completa, un estado, una providencia, un departamento, etc., que naturalmente contiene dentro de sí, varias ciudades;

Segundo, privan las actividades de exposición, venta para reexportación al extranjero o importación al resto del te -

territorio, depósito manufactura para exportación los otros regímenes privan las actividades de venta al por menor incluso prohibiendo a veces el tránsito de mercancías; y

Tercero, si bien en las zonas francas europeas el objetivo es formar grandes centros de comercio internacional, por las propias condiciones y naturaleza del tráfico comercial latinoamericano, su vinculación es mayor con el tráfico de tránsito y el objeto de crear condiciones más favorables para las actividades comerciales en determinados puertos. En otros regímenes el objetivo es crear condiciones favorables para el desarrollo demográfico y económico de áreas que, por situación geográfica condiciones climáticas, ameritan un tratamiento aduanero diferencial, sin embargo es muy difícil diferenciar ambas situaciones a lo que se refiere al objetivo del desarrollo industrial ya que por un lado el régimen de zonas francas presentan algunas limitaciones de importancia en cuanto a su uso instrumento importante en una política de desarrollo industrial no está ausente de los regímenes de exenciones por consideraciones geográficas...

En los países de la ALALC las legislaciones vigentes sobre zonas francas, es muy semejante:

Primero. - Se considera a la zona franca como territorio extra-aduanero en razón de su funcionamiento. En tal sentido la Ley de Puertos Libres Mexicanos, establece en su Artículo 3o... el territorio de los puertos libres, considerado como territorio extra-aduanero, el Decreto 13877 de Paraguay dispone que la zona franca de Villeta constituye un territorio extrafiscal, en el Decreto 887 de 1967 de Venezuela que regula la Ley de zonas francas, se define a ésta como un área segregada del territorio aduanero nacional. En los demás casos la actuación de la aduana está excluida dentro de las zonas francas seriamente limitada;

Segundo. - En todos los casos el ingreso de mercaderías a las zonas francas está exonerado de gravámenes; también están exonerados de requisitos cambiarios, monetarios y de licencias previas en los casos de México y Colombia.

Por lo general existen limitaciones o prohibiciones para el ingreso para determinadas mercaderías sobre todo narcóticos, drogas nocivas, armas y municiones, mercaderías cuyo comercio está prohibido por convenios internacionales o por la legislación internacional.

La lista de mercancías de importación prohibida del

régimen general no rige para la zona franca de Colombia; en cambio el reglamento de la zona dá facultades para establecer las prohibiciones que se crean convenientes;

Tercero.- Sin límite de tiempo pueden ser almacenadas las mercaderías dentro de la zona franca, con excepción de la zona franca de Villeta en Paraguay en que existe un tope máximo de 2 años. En cuanto a los Puertos Libres Mexicanos y de la zona franca de Villeta, está prevista la posibilidad de aplicar el sistema de Baarrants o bonos de prendas; lo mismo sucede con los depósitos francos en Uruguay;

Cuarto.- No tiene restricciones las actividades de mezcla, fraccionamiento, desempaque, empaque, carga y descarga. Las actividades industriales si están sujetas a restricciones en algunos casos. En las zonas francas de Uruguay no pueden utilizarse mercaderías que en el resto del país sean producidas;

Quinto.- Están sujetas a los trámites generales de exenciones y pago de los gravámenes que puedan existir las mercaderías que pasan del territorio aduanero a la zona franca. La salida de mercaderías extranjeras desde la zona franca hacia el territorio aduanero causa los gravámenes de importación que

correspondan y requiere el cumplimiento de todos los trámites y disposiciones legales vigentes en dicho territorio aduanero.

En lo referente a productos manufacturados con materias primas importadas dentro de la zona franca, independientemente de que intervengan o no materias primas o insumos nacionales los gravámenes se causan únicamente sobre materia prima importada que se haya usado efectivamente. En la legislación de México, Venezuela y Uruguay, está prevista la rebaja o exoneración total de los derechos cuando esas mercaderías no se producen dentro del territorio nacional y son consideradas como novedosas o se producen en forma limitada y que por lo mismo no cubre las necesidades del país;

Sexto.- En todos los casos la administración de las zonas francas está a cargo de personas jurídicas de derecho público dotadas de autonomía con las restricciones que al concepto de autonomía corresponde. No está excluida en términos absolutos la intervención de la aduana aunque si está limitada;

Séptimo.- Está prohibido el establecimiento de viviendas, tiendas permanentes y el establecimiento del comercio dentro de las zonas francas.

CAPITULO TERCERO

CONCEPTO MODERNO DE ZONA FRANCA Y SU DISTINCION CON OTROS REGIMENES ADUANEROS

No deja de ser interesante distinguir los regímenes aduaneros de efectos equivalentes a las zonas y puertos francos; y así como el concepto actual de zona franca, en algunos países latinoamericanos miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

I. - Regímenes Aduaneros de efectos equivalentes en algunos países de Latino América.

El concepto de estos regímenes aduaneros se definen en la forma siguiente:

a).- En Mexico los conceptos de perímetros, zonas libres y puertos libres se describen en la siguiente forma, el puerto libre, es un área delimitada físicamente, generalmente dentro de un puerto marítimo en la cual existen instalaciones y construcciones adecuadas para efectuar toda clase de operaciones de carga y descarga de mercancías que lleguen o salgan por mar o por tierra, así como almacenamiento, desembarque, transformación o cualquier tratamiento o purificación refinación

o mezcla sin intervención aduanal y con una exención general de impuestos. Cuando las mercancías extranjeras se remiten al interior del país, o las de origen nacional se envían al extranjero a través de puertos libres, se causan los impuestos de importación o de exportación correspondiente.

En cuanto al concepto de perímetro libre es un régimen aduanero especial consistente en la exención de impuestos de importación para mercancías extranjeras que sean introducidas, siempre y cuando no sean iguales a las producidas, y en la exención de impuestos de importación para las mercancías producidas elaboradas o transformadas dentro del perímetro libre que sean enviadas al extranjero. El poder ejecutivo federal está facultado para determinar cuales son las mercancías que deben quedar gravadas, tanto a su importación como a su exportación, así como para aumentar o disminuir el número de ellas.

Independientemente de este régimen fiscal, la importación y la exportación de algunas mercancías de los perímetros libres, requieren permiso previo.

En cuanto al concepto de zona libre es idéntico al de perímetro libre, con la diferencia de que el área de este

último corresponde a la de un centro urbano determinado, en tanto que la zona libre incluye varios centros urbanos y rurales.

b).- En Argentina se describen los regímenes aduaneros en una forma poco precisa y muy general en la siguiente manera: ubicación geográfica del territorio precisado corresponde al extremo austral del continente. Su actuación particular evidenció la necesidad de establecer un régimen diferencial con respecto al resto del país.

No existe en la jurisdicción aduanera de Argentina, zona o puerto libre (zona o puerto franco), pero sí de efectos equivalentes, un perímetro territorial denominado "zona franca de la Tierra de Fuego, Antártica e Islas del Atlántico Sur."

c).- El concepto que de zona franca se tiene en Venezuela es el siguiente: El área segregada del Territorio aduanero nacional donde un régimen preferencial que favorezca el intercambio comercial, propenda al desarrollo industrial y estimule el progreso económico de determinada región, y en general del país.

II.- Diferencias con el concepto de la Zona Franca.

Las características esenciales de la zona franca, son la entrada de mercaderías exceptuadas de impuestos aduaneros y otros derechos; facultad de manipular las mercaderías de forma amplia, facilidades para realizar las operaciones de importación, exportación, tránsito, cabotaje, reexpedición, reexportación y reembarque, y rebaja de impuestos de importación a través de tarifas diferenciales para determinadas mercaderías que, provenientes de la zona franca, ingresen al territorio aduanero nacional.

En lo general, los objetivos que se persiguen con los diferentes regímenes aduaneros a que venimos haciendo referencia, son el mejoramiento económico y social de las zonas y partes colindantes de las mismas, así como el impulso económico en toda una vasta región en la que se ha establecido a través de las comunicaciones de la industrialización puede dar lugar a la ocupación de mano de obra nacional o mayor número de personas.

Las zonas o perímetros libres en estos lugares, facilitan el suministro, tanto de bienes de producción, como de bienes de consumo, que requieren sus actividades económicas. En este sentido debemos señalar los perímetros y zonas libres que

se han establecido en lugares ubicados en las fronteras de los países y cerca de las mismas, tomando en cuenta que se encuentren alejados de los centros productivos nacionales, estando por lo mismo aislados en cierto modo del territorio nacional, dificultándose así el abastecimiento de los productos propios del mismo país.

Se aprovechan los recursos naturales y la mano de obra locales para industrializar dichas regiones.

En estas condiciones se mejora el nivel de vida en esas áreas a fin de atraer población a las mismas, teniendo en cuenta la conveniencia de preservar la integración política de esos lugares con el resto del país y por medio de estos perímetros y zonas libres.

También se logra el intercambio comercial del país establecen las condiciones necesarias para impulsar y crear actividades industriales con fines de exportación y otros.

Las ventajas geográficas se aprovechan al máximo a fin de que las mismas sirvan de enlace al comercio exterior de países próximos por su vecindad.

III. - Organización de los Regímenes de efectos -
equivalentes.

Y como ya hemos dejado asentado para la aplicación de cada uno de los regímenes aduaneros, es necesario la existencia de organismos encargados de ello y así tenemos que en México los Puertos Libres Mexicanos de acuerdo con el artículo 15 de la Ley de Puertos Libres corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la organización, administración y dirección de dichos puertos, con la facultad de celebrar contratos para la ejecución de obras en los mismos, así como de todos aquellos beneficios que redunden en favor de esos - puertos y los servicios que deben presentarse.

a). - El artículo 16 de la citada Ley encarga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que delegue sus facultades de organización, administración y dirección de los puertos libres en un organismo público descentralizado que se denominará Junta Directiva de los Puertos Libres Mexicanos.

En el Artículo 18, de la propia Ley, será facultades a la Junta Directiva de los puertos libres para que administren los bienes muebles o inmuebles que forman parte del patrimonio sin intervención de autoridades locales federales.

Se dice que el gobierno federal administrará los fondos aportados por el mismo o por los gobiernos locales con los Municipios, es decir, que dichos fondos serán administrados por la mencionada directiva de los puertos libres, le dá también la facultad de administrar los fondos propios que obtenga en cuanto estos comiencen a recaudarse. Formular el presupuesto anual de egresos, llevar a cabo las obras materiales, necesarias para los servicios de los puertos libres, así como las de conservación y mejoramiento.

Llevar a cabo las obras sin intervención de otras autoridades salvo de la Secretaría de Hacienda.

La celebración de contratos relativos al uso, al almacenamiento de mercancías, al arrendamiento de almacenes propios a la exportación de muebles, al establecimiento de fábricas, almacenes, muelles particulares, talleres, astilleros, así como de bancos, sus agencias y sucursales de comercio y, en general todo ello se hará de acuerdo con las tarifas y reglamentos interiores que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene expedidos.

También le da facultades para establecer y explotar

dentro del perímetro de los puertos libres, almacenes generales de depósito de la clase a que se refiere la fracción III del Artículo 51 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, y para expedir certificados de depósito y bono de prenda, sobre las mercancías que en ellos se almacenen, sujetándose al efecto a las disposiciones aplicables de esa Ley y la General de Títulos y Operaciones de Crédito con excepción de aquellas que se contraen a la comprobación e inversión de capital mínimo requerido para establecimiento de esa clase de almacenes y a la limitación para expedir certificados de depósito.

Se pueden formular tarifas relativas por servicios que suministre bajo la aprobación de la Secretaría de Hacienda y la de Comunicaciones y Obras Públicas, cuando eso sea de competencia de esta última Secretaría.

Contratar obreros necesarios para la Ejecución de las maniobras y trabajos de que tenga necesidad.

De acuerdo con la Ley ejercer y vigilar la policía del puerto designando el personal necesario para ello.

Designar un representante en la Comisión de Tari -

fas en la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, - emitir bonos que expida la Secretaría de Hacienda a nombre de la junta mencionada.

Expedir su reglamento interior; designar al personal necesario que de acuerdo con los servicios que se requiera.

Tiene facultades para nombrar al superintendente en cada uno de los puertos libres, al capitán del puerto libre y a los prácticos que las necesidades requieran.

Los prácticos y el capitán del puerto libre que se designen tendrán las funciones y quedarán sujetos a las responsabilidades que la Ley de Vías Generales de Comunicación señala para los mismos.

Puede hacer valer los derechos administrativos - los derechos correspondientes ante las autoridades administrativas y judiciales, incluso comprometer en arbitros o arbitradores celebrando transacciones y compromisos.

b).- En cuanto a las zonas libres y perímetros libres, como es sabido, la Secretaría de Hacienda, depende del Poder Ejecutivo Federal que está encargada de determinar

las mercancías extranjeras, cuya introducción a los perímetros y zonas libres queda sujeta al pago de los impuestos de importación que corresponda, así como las mercancías cuyas exportaciones desde esas áreas causa los impuestos de exportación respectivos. La misma Secretaría tiene obligación de vigilar mediante los servicios aduaneros, el comercio exterior que se realice a través de los perímetros y zonas libres se lleve a cabo de acuerdo con la legislación vigente y los demás requisitos especiales que dichas operaciones de exportación e importación sean necesarios.

Además la Secretaría de Industria y Comercio determina las mercancías cuya importación a los perímetros y zonas libres a su exportación desde los mismos, requieran permiso previo.

La Secretaría de Agricultura y Ganadería, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Salubridad y Asistencia, están facultadas para determinar las mercancías cuya importación a los perímetros y zonas libres a su exportación desde los mismos, tienen que pedir permiso o autorización a las Secretarías de referencia.

c).- En Venezuela existe un órgano consultivo del Mi

nisterio de Hacienda, que se llama Comisión Nacional de Zona Franca. Su objeto es recomendar las investigaciones y estudios necesarios para que se organicen las zonas francas pertinentes todo lo referente a la administración que deja a cargo de un organismo llamado Administración General de Zonas Francas.

El Administrador General de las Zonas Francas, tiene el deber y las atribuciones que le confiere el Artículo 21 del Reglamento de la propia Ley.

Sin embargo, el Ejecutivo Nacional puede resolver el tipo de organización administrativa más conveniente según las circunstancias y según las necesidades de las operaciones industriales y comerciales para el futuro.

d).- En cuanto a la Argentina, existe la Dirección de Aduanas asesorada por la Comisión integrada por los representantes del Gobierno del Territorio Nacional de Tierra de Fuego, Antártica e Islas del Atlántico Sur, del Ministerio de Economía, Comando en Jefe de la Armada y Secretaría de Estado de la Industria.

La Dirección Nacional de Aduanas supervisa la aplicación del régimen establecido, principalmente lo relacionado

con la determinación y autorización de "cupos de importación en franquicias", inscripción de importadores establecimiento de nuevas industrias y en todo lo pertinente a la supervisión y vigilancia de la misma.

IV.- Restricción a la entrada de mercancías a los diferentes regímenes.

A continuación nos permitimos exponer el criterio seguido por algunos países sobre las mercancías que son aceptadas o favorecidas por los regímenes aduaneros.

a).- En México, los Puertos Libres aceptan todas las mercancías con excepción de aquellas cuya entrada o salida están prohibidas por la propia naturaleza, ya sea por conveniencia de economía nacional, por seguridad o por interés público.

Las zonas o perímetros libres aceptan todas las mercancías con excepción de aquellas cuya importación a los perímetros o zonas libres o a su exportación desde los mismos deben cubrir los impuestos de importación o exportación que causan las operaciones ordinarias de comercio exterior que se realicen en el resto del país de acuerdo con lo que disponga la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

También se exceptúan aquellas cuya importación a los perímetros o zonas libres o su exportación desde los mismos, queden sujetas al requisito del permiso previo expedido por la Secretaría de Industria y Comercio. Lo mismo debe decirse, de aquellas cuya importación o exportación se prohíben por convenir a la economía del país a la Seguridad del interés nacional.

También siendo así que se trata de proteger la producción local y nacional no se dan facilidades para aquellas mercaderías que compiten con ellas o no las favorecen.

b).- Argentina favorece todas las mercancías con excepción de los automotores para pasajeros.

c).- Venezuela exceptúa de impuestos de importación y derechos consulares y por lo mismo las admite en las zonas francas con la condición de que fueren amparadas por la documentación básica exigida por la legislación nacional. También admite las zonas francas las mercaderías extranjeras saliendo por las zonas francas conforme al propio procedimiento beneficiéndolas con exoneraciones rebajas o aforos preferenciales. También las mercaderías nacionales recibidas en las zonas francas con fines de exportación, que causen

impuestos internos gozan de liberación por el hecho de pasar por las zonas francas: igualmente las mercaderías que el eje cutivo nacional fuera beneficiar de conformidad a las leyes respectivas por razones de economía.

Por lo general en los puertos, perímetros y zonas libres, por regímenes aduaneros existe el funcionamiento de locales comerciales, plantas industriales o similares, es decir, en todos los regímenes aduaneros establecidos en México, Argentina y Venezuela de que hemos venido haciendo mención. También son permitidas todas las manipulaciones u operaciones con mercaderías en dichos locales, incluyendo las que ya hemos mencionado en otras ocasiones como son la carga y des carga, almacenamiento, desempaque, transformación, cualquier tratamiento de purificación, refinación o mezcla, consu mo.

V.- Internación aduanal en los diferentes Regímenes de efectos equivalentes.

La aduana interviene en Argentina en la autorización del despacho a plaza de las mercancías autorizadas en los cu - pos de importación conseguido para lapsos determinados y en el contralor de todas las operaciones comerciales que se realicen con ellas. Sin embargo, las mercaderías favorecidas con la -

exención de pago de derechos de importación, no pueden ser exportadas y enviadas al norte del territorio en cuestión, excepto las adquiridas por los turistas en las condiciones ya enunciadas.

En los puertos libres mexicanos estos se consideran como territorio extra-aduanal por lo que en su función interna la aduana no tiene ninguna intervención. En cambio en las zonas y perímetros libres, sí interviene la aduana como si se tratara de operaciones ordinarias, tanto en los lugares habilitados para la introducción de mercancías extranjeras a los perímetros y zonas libres, como en los autorizados para el paso de mercancías de esos lugares al resto del país o de éste a los perímetros y zonas de referencia.

En Venezuela, la aduana para efectos de control exige las planillas de "declaración de aduana" previamente certificadas por la autoridad de la zona; además certificados de origen, fito sanitarios, de envejecimiento, factura comercial y otras sujetas a visa consular y, licencias o permisos de importación, si es el caso de mercaderías que motivan tales solicitudes.

Se exige la habilitación de lugares que permitan el tránsito de mercaderías con destino al resto del país. Interviene también la aduana en la liquidación de derechos, tasas y multas a que pueden estar sujetas determinadas mercaderías no beneficiadas; enajenación de mercaderías por vía de licitación y donaciones, control de los actos de remate.

Interviene también la aduana en el cumplimiento de formalidades establecidas o requisitos previstos en la Ley de aduanas y sus reglamentos a objeto de que las operaciones necesarias, tales como movimiento de mercaderías, carga, descarga, confrontación de cargamento, etc., se ajusten a las leyes respectivas.

VI.- Disposiciones legales relativas a los Regímenes de efectos equivalentes.

Las disposiciones legales existentes en México respecto a los Puertos libres son la Ley de Puertos Libres Mexicanos del 17 de septiembre de 1946, Diario Oficial del 11 de octubre del propio año, el reglamento a dicha ley publicado en el Diario Oficial de 14 de diciembre del mismo año, el Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 22 Fracción V, en cuanto a los perímetros y zonas libres, el Ar-

ticulo 22 fracción V y el 645 al 674 del propio Código Aduanero.

En Argentina existe el Decreto Ley 7101/56, Decreto Ley 6264/58; Decretos 6444/581920/59; Ley 16450 de 1962 y - otras resoluciones y disposiciones de la Dirección Nacional de Aduanas.

En cuanto a lugares o porciones de territorios en que se aplican estos regímenes tenemos que en Venezuela existe en la actualidad solamente la zona franca del Estado Nueva Esparta, cuyo núcleo principal es el sector del puerto de esa región.

En Argentina están las islas de la Tierra del Fuego, la Antártida e Islas del Atlántico Sur, y en México tenemos los puertos libres de Salina Cruz, Oax., y el de Coatzacoalcos, - Ver; en cuanto a perímetros libres, tenemos el de Nogales, Son., Agua Prieta, del mismo estado, Chetumal, Q. Roo., Cozumel, Isla Mujeres, Xcalak, también el propio estado de Quintana Roo; En cuanto a zonas libres tenemos en Baja California (Estado Norte territorio sur de la península), parcial del estado de Sonora (Noroeste del estado de Sonora).

Conforme a la Ley de Aduanas, decretos y resoluciones del Ejecutivo de Venezuela, se prohíbe y restringe el tránsito de

mercaderías no sujetas a normas de calidad, envalaje y presentación; y mercaderías que por su estado físico no sean susceptibles de consumo humano o animal, así como las mercaderías de importación prohibida y las de importación reservada al Gobierno Venezolano, así como también las mercaderías que por su propia naturaleza puedan afectar el normal desarrollo de las actividades económicas y de la defensa del país.

A pesar de que los regímenes aduaneros de que estamos hablando tienen nombres de puertos libres, zonas francas, perímetros y zonas libres, están muy afectados por el burocratismo en los países en que están establecidos, y así por ejemplo, tenemos que en Venezuela se exige la llamada, "declaración de aduanas" que sustituye la factura consular pero que contiene todos los datos siguiente: declaración comercial de las mercaderías, cantidad de bultos, marca y numeración de éstos, peso y valor, certificados de origen, fito sanitarios, etc., así como el nombre del vendedor y del consignatario.

Las zonas y perímetros libres exigen documento de internación a los perímetros o zonas que corresponden, dada la introducción al país, de mercancías extranjeras procedentes de los perímetros o zonas libres.

Factura comercial, tratándose de mercancías gravadas a su importación cuando entran o salen al extranjero.

Boleta de expedición postal, solicitud de permisos previos de importación o de exportación, certificado o pruebas de producción, elaboración o transformación dentro de los perímetros y zonas libres, para la expedición de mercancías al extranjero, así como las constancias respectivas.

Y conforme a los modelos 123 y 124 el Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, la relación de mercancías utilizables según se trate del tráfico marítimo o terrestre, en vez del pedimento de importación o de exportación que se emplean en operaciones ordinarias que se efectúan en el resto del territorio.

En los puertos libres mexicanos la entrada y salida de mercancías están totalmente exentas de impuestos de importación y de exportación no así en los perímetros y zonas libres en que eventualmente los mismos gravámenes y tasas que se aplican a las operaciones ordinarias del comercio exterior que se realicen en el resto del país.

CAPITULO CUARTO

NATURALEZA JURIDICA DE LA ZONA FRANCA

La zona franca tiene elementos socio económicos y jurídicos políticos. Es de derecho administrativo y es de derecho internacional.

I. - Fundamentos legales.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el Artículo 27 Constitucional dice en su parte -
conducente: "La Propiedad de las tierras y aguas compre-
nidas dentro de los límites del territorio nacional correspon-
de originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el
derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares,
constituyendo la propiedad privada . . .

Corresponde a la Nación el dominio directo de to -
dos los recursos naturales de la plataforma continental y los
zócalos submarinos de las islas; . . .

Son propiedad de la nación las aguas de los mares
territoriales, en la extensión y términos que fije el Derecho
Internacional; las aguas marítimas interiores; las de las la -

gunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; ... las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; ... Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero, cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá reali

zarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezca las leyes...

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: XIII Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.

Por su parte la Ley General de Bienes Nacionales nos dice:

Artículo 1o. El patrimonio nacional se compone:
I.- De bienes de dominio público de la Federación y II.- De bienes de dominio privado de la Federación.

Artículo 2o. Son bienes del dominio público: VIII.- Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar; ...

Artículo 7o. Salvo lo que dispongan las leyes que rijan materias especiales, corresponde a la Secretaría de Patrimonio Nacional la representación del Gobierno Federal en todas las operaciones por las cuales la Federación adquiere la propiedad, el dominio o cualquier derecho real sobre inmuebles; el otorgamiento de concesiones, permisos o autori-

zaciones, para el uso, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio público; la posesión, conservación y administración de los bienes inmuebles federales, y el conocimiento y resolución de todos los asuntos que en cualquier forma los afecten ...

Artículo 18.- Son bienes de uso común:

II.- El mar territorial, hasta una distancia de nueve millas (16,668 metros), de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella emanen y el Derecho Internacional.

En una zona de tres millas contigua al límite exterior del mar territorial, la federación adoptará las medidas de control necesarias para: a) evitar las infracciones a sus leyes en materia aduanal, fiscal, de migración y sanitaria que pudieran cometerse en el territorio nacional o en el mar territorial; y b) reprimir las infracciones a esas leyes cometidas en el territorio nacional o en el mar territorial;

III.- Las aguas marítimas interiores, ó sean aquellas situadas en el interior de la línea de base del mar

territorial o de la línea que cierra las bahías:

IV.- Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra firme, transitable, contigua a las playas del mar o a las riberas de los ríos, desde la desembocadura de estos en el mar, hasta el punto río arriba, donde llegue el mayor punto anual;

VI.- Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional;

VII.- Las riberas y zonas federales de las corrientes;

XI.- Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público;

II.- Ley General de población:

"Artículo 33.- Es facultad exclusiva de la Secretaría de Gobernación fijar los lugares destinados al tránsito de personas por puertos y fronteras, oyendo previamente a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes, y Salubridad y Asistencia".

III. - Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Artículo 2o. - A la Secretaría de Gobernación, corresponde el despacho de los siguientes asuntos: XXIV. - Dirigir la política demográfica en sus aspectos migratorios, con excepción de colonización y turismo; ...

Artículo 5o. - A la Secretaría de Marina corresponde el despacho de los siguientes asuntos;

IV. - El ejercicio de la soberanía nacional en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables e islas nacionales.

VII. - Intervenir en la promoción y organización de la Marina Mercante;

X. - Organizar y administrar el servicio de policía marítima;

Artículo 6o. - A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

IV.- Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la federación;

IV.- Código Aduanero:

Artículo 22o., Queda facultado el Ejecutivo Federal para I) Establecer o clausurar aduanas marítimas, fronterizas, interiores y secciones dependientes de aquellas.

II.- Designar la ubicación, categoría y jurisdicción de las oficinas a que se refiere la fracción anterior.

III.- Autorizar a las secciones aduaneras para que efectúen operaciones reservadas a las aduanas:

V.- Establecer perímetros y zonas libres; zonas francas interiores y puertos libres; fijar sus límites; modificar o suprimir los ya existentes; modificar los límites de los mismos y dictar las disposiciones reglamentarias que se requieran.

VI.- Prohibir o restringir la importación, exportación o tránsito de las mercancías que considere nocivas a la salubridad pública, que afecten a la moral, al decoro nacional o a la economía del país, o que consituyan un peligro

para la tranquilidad o seguridad del mismo.

VIII.- Decretar la exención o disminución temporales de los impuestos de importación para toda clase de mercancías en los casos de escasez o de calamidad pública, a fin de prevenir o remedir éstos.

V.- Decreto que crea la Zona Franca de San Pedrito, Colima.

El Decreto de 6 de agosto de 1971 y 7 del mismo mes y año, al crear la zona franca de San Pedrito de la jurisdicción del puerto de Manzanillo, Colima, nos dá el concepto mexicano y nos ayuda a determinar la naturaleza jurídica de la zona franca aunado ésto a los antecedentes legislativos que hemos citádo. "Artículo 6o., se establece una zona franca para maniobras de carga, descarga, manejo y almacenamiento de mercancías, en el perímetro relacionado en el inciso a) del Considerando Segundo de este Decreto, la cual forma parte del recinto portuario de San Pedrito, Colima.

Artículo 7o.- La zona franca a que se refiere el artículo precedente se declara hábil para el reconocimiento aduanero.

Artículo 80.- Las operaciones aduaneras en la zona franca se llevarán a cabo de conformidad con las normas generales siguientes:

I.- La maniobra a que se refiere el artículo 60., podrán efectuarse libremente, sin perjuicio de las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para, por conducto de la Dirección General de Aduanas, determinar los créditos fiscales y dictar las medidas necesarias de control, vigilancia y verificación;

II.- Las mercancías de exportación solo podrán ingresar a la zona franca previo el pago de los impuestos respectivos y el cumplimiento de los requisitos a que están sujetas;

III.- Causarán abandono en favor del Fisco Federal las mercancías que no sean retiradas.

Así pues, el concepto actual de zona franca difiere del concepto que de ella se tenía en la Edad Media ya que entonces no había intervención de las autoridades aduaneras o algunas otras como en la actualidad vemos que existen. Más modernamente no podría ser de otra manera dado el desarrollo de comercio internacional y de las comunicaciones en ge-

neral más aún la multiplicación de las Secretarías de Estado que cada vez se vuelven más numerosas y con mayores facultades habiendo por otra parte interés en proteger a la Nación de diferentes problemas, entre otros la salud, el contrabando, el tráfico de drogas, etc.

Así pues, el concepto actual de zona franca es un concepto sui generis considerado con el antiguo ya que en la actualidad lo que se logra es hacer más rápido el tráfico, menos complicado, menos burocrático, pero en realidad está bastante intervenido y como dijimos no podría ser de otra manera.

VI.- Naturaleza Jurídica de la Zona Franca.

Así las cosas, podemos decir que la naturaleza jurídica de la zona franca se limita a una institución jurídica de derecho constitucional, internacional, mercantil y administrativo que tiene por finalidad incrementar las relaciones comerciales con otras naciones reduciendo o suprimiendo los impuestos, reduciendo los trámites burocráticos a su menor expresión y fomentando la confianza y buena fé entre las relaciones humanas que en ellas se desarrollan, decimos que es de derecho constitucional no solamente por el fundamento

legal que necesariamente aunque el Derecho constitucional es un derecho político y aquí la política aduanera y comercial tiene importancia fundamental para el desarrollo económico del país. Es de derecho internacional porque afecta las relaciones comerciales de importación y exportación e incluso se dan todas las hipótesis referentes al tráfico internacional incluyen inmigración y emigración clandestina, ingreso de buques de guerra por caso fortuito en tiempos de conflicto, etc. Además de que el mar y las costas siempre tienen y han tenido relación e interés para el derecho internacional.

Es de derecho mercantil porque las relaciones comerciales son uno de sus principales aspectos, carga y descarga de mercancías, almacenamiento, que evidentemente son actividades comerciales y además sus finalidades tienen que ver con el comercio, al que quieren facilitar y fomentar.

Y por último, es de derecho administrativo si se tiene en cuenta que las facultades concedidas a las Secretarías de estado que intervienen en su administración, son parte del Poder Ejecutivo que tiene el carácter de administrativo que en la actualidad casi es sinónimo de ejecutivo.

CAPITULO QUINTO

EL PUERTO DE SAN PEDRITO EN MANZANILLO COLIMA COMO ZONA FRANCA

No tenemos menos que elogiar el hecho de que se haya creado la Zona Franca de San Pedrito, en el estado de Colima, y esto no solamente por el lugar estratégico para el comercio y por la situación geográfica que ocupa, así como sus comunicaciones, sino también porque consideramos que estaban haciendo falta esta clase de iniciativas en nuestro país que se desarrolla en forma sorprendente.

En base al Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de agosto de 1971, por medio del cual, quedaron habilitadas para el tráfico marítimo de altura, mixto y de cabotaje, las instalaciones construidas en San Pedrito en el puerto de Manzanillo, Col.; mediante el mismo, se estableció una zona franca para maniobras de carga y descarga, manejo y almacenamiento de mercancías, así como la habilitación de la misma de una sección aduanera autorizada para efectuar todas las operaciones reservadas a las aduanas marítimas.

En el Artículo 2o. transitorio del citado Decreto que faculta tanto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como a la de Marina, para que en coordinación y dentro del ámbito de sus respectivas competencias, expidan las normas e instrucciones necesarias para el cumplimiento del mismo Decreto.

En cuanto al funcionamiento en la Zona Franca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante un instructivo hace resaltar las nuevas modalidades a que estará sujeto el despacho aduanal en la zona franca.

Es así que las operaciones a que se destina la zona franca quedan perfectamente establecidas en el citado instructivo como lo mencionamos en el párrafo anterior, así como la prohibición expresa para modificar en cualquier forma el estado en que llega la mercancía y su venta dentro de la zona. A su vez determina que el despacho de mercancía se realice siguiendo las normas contempladas en el Código Aduanero mexicano en vigor, señalando las modificaciones necesarias para agilizar su trámite y simplificar su procedimiento.

I. - Innovaciones en los trámites del despacho aduanal en San Pedrito, Col.

Entre las innovaciones más importantes en este nuevo procedimiento, destaca por el ahorro de tiempo que representa, un nuevo formato de pedimento cuya utilización lleva implícitos:

1o. - Se establece que el nombramiento de Vista se lleve al cabo mediante un rol previo, en el cual se asigna a cada Vista dos números de un solo guarismo, en virtud de que adscrito a esa aduana son cinco. La sección de Recepción de Documentos de Importación y Exportación tendrá este rol y anotará en los pedimentos el nombre del Vista que tenga asignado el guarismo que coincida con el último dígito del número del pedimento, obteniéndose un nombramiento de Vista automático y gratuito, sin necesidad que lo haga el Administrador y evitándose así, cuatro trámites innecesarios que se realiza en las diferentes aduanas del país.

2o. - Se acepta por la Aduana la forma de pago que señala en el pedimento el interesado, siempre y cuando sea la que corresponda al tipo de operación que se efectúe, sin necesidad de que sea autorizada por el Subjefe mediante el trámite tradicional que exige tres pasos irrelevantes.

3o. - Se acepta para el pago de los impuestos el ajus

te que hace en el pedimento el interesado, si el resultado del reconocimiento es conforme. Este ajuste será verificado al momento o posteriormente, sin detenerse la secuela del trámite.

4o. - La certificación hecha por la máquina registradora de la caja, el sello y firma del cajero acusando recibo del importe de los impuestos en los ejemplares del pedimento, serán suficientes para que el interesado pueda disponer de su mercancía de importación o de exportación, sin necesidad de autorización de salida otorgada antes por el Subjefe. Este trámite ahorra cuatro pasos de registro y control.

II. - Diferentes pasos a efectuar en una operación aduanal.

En términos generales, los trámites de una operación se limitan a cuatro, con un total de seis pasos y tres más paralelos o diferidos.

En lo que corresponde a la distribución de los ejemplares del pedimento, en virtud de que el almacenamiento será función de la empresa permissionaria o concesionaria de la Zona Franca, una de las copias será para que el interesado solicite el embarque y salida de la mercancía, o entrada en la exportación.

Las Garitas en las puertas de camiones y ferrocarril de la Zona Franca, son los únicos lugares por donde pueden entrar o salir mercancías para o del país. El personal de vigilancia permanente que se encuentra en estos lugares, así como el empleado que deba recibir el documento con que transitan las mercancías para confrontar marcas, números y cantidad de bultos, será el indispensable.

En el mismo instructivo especifica que serán únicamente el número de Celadores indispensables, por turno quienes cubran la vigilancia a bordo de cada barco que atraque en los muelles de la Zona Franca.

En igual forma, se señala que la documentación que el Comandante del Resguardo debe recabar al efectuar la visita de fondeo, como serían por ejemplo la relación de materiales explosivos o corrosivos, relación de pasajeros y equipaje, inventario de efectos de la tripulación, inventario de la peluquería, salón de belleza, etc., la que servirá de base para la comprobación del cargamento y sello de los lugares de depósito de mercaderías, incluyendo la gambuza, y se indica la distribución que debe hacerse de los manifiestos de carga, de los que una copia será entregada de inmediato a los permisionarios o conce-

sionarios de maniobras y almacenamiento, para que puedan cumplir con la obligación de entregar a la aduana la liquidación del cargamento.

Sería de desearse y de ponerse en práctica la creación de otras muchas zonas francas a lo largo de nuestras extensas costas y aún en nuestras fronteras, principalmente por la rapidez que imprimen a las relaciones comerciales, ya que dicha rapidez en la actualidad es factor importantísimo para el desarrollo de cualquier país.

La creación de estas zonas francas en relación a su aspecto jurídico son ejemplo a seguir de las combinaciones de Secretarías de Estado que en ellas intervienen, determinándoles a cada una de ellas sus facultades y obligaciones como son la Secretaría de Marina, la Secretaría de Patrimonio Nacional, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Salubridad y Asistencia, así como el organismo descentralizado Servicios Portuarios de Manzanillo, S. A. de C. V., y la relación laboral que se estableció entre ésta última institución y los trabajadores de la zona con todas las prestaciones y derechos de la Ley Federal del Trabajo y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Esta Institución de Zona Franca será ejemplo a seguir, no solamente para el Gobierno Mexicano en la creación de otras similares, sino también en otras naciones especialmente de América Latina principalmente en su Constitución jurídica de dicha Zona Franca.

Aunque nuestras leyes al respecto eran bastante completas, en ellas se habla de Puertos Libres, de Perímetros Libres y de Zonas Libres más no de zonas francas y por lo tanto esto es una novedad que crea más impacto en el mundo de los negocios y relaciones comerciales ya que ese concepto es del tiempo de la Edad Media y todas las personas conocedoras saben su contenido y lo aprecian seguramente.

CONCLUSIONES.

1.- El concepto actual de Zona Franca difiere del concepto que se tenía en la Edad Media, más aún en la modalidad que en México se le da.

2.- Los conceptos de Puertos Libres y Perímetros libres mexicanos difiere con el actual concepto de Zona Franca.

3.- La Zona Franca se limita a una Institución Jurídica de Derecho Constitucional, Derecho Internacional Público, Derecho Mercantil y Derecho Administrativa con base en el interés y finalidades de dicha zona.

4.- Creemos que la Zona Franca en su concepción mexicana sería positiva para incrementar las relaciones comerciales, así como la reducción de los trámites burocráticos con el consiguiente ahorro de tiempo.

5.- En cuanto al abandono en favor del Fisco Federal de las mercancías almacenadas en la Zona Franca en tres

meses a que se refiere la fracción Tercera del Artículo Octavo del Decreto del 6 de agosto de 1971 que dá creación a la misma en San Pedrito, Col., consideramos que es una medida adecuada ya que contribuye a la aceleración de los trámites por parte del interesado. Es conveniente hacer notar en estas conclusiones que en la Zona Franca de San Pedrito en Manzanillo, Col., la única intervención de la aduana es el cómputo de la estada de las mercancías en el almacén.

6.- Consideramos que en práctica la Zona Franca de San Pedrito en Manzanillo, Col., rendirán dividendos muy favorables, ya que tanto la carga como la descarga, las maniobras y la seguridad en la misma serían óptimas dada su organización actual.

7.- En el hecho de que la operación de la Zona Franca en su modalidad mexicana se le haya concesionado a un organismo descentralizado denominado Servicios Portuarios de Manzanillo, S. A. de C. V., así como la relación laboral que se establece entre éste y la Unión de Estibadores y Jornaleros del Pacífico del Puerto de Manzanillo, influirá grandemente para avaratar los costos en la exportación y

en la importación de mercancías en un 60%.

8.- Deberán realizarse mayores y constantes estudios basados principalmente en la práctica de la zona franca de San Pedrito para reducir cada vez más los trámites burocráticos para dicha zona y para que sea cada vez menos necesaria la intervención de las Secretarías del Estado que a la fecha intervienen.

9.- Es positiva la creación de la zona franca de San Pedrito por la forma en que ha sido planeada y por su constitución jurídica.

Estimamos conveniente la creación de zonas francas a lo largo de las costas y aún de las fronteras mexicanas, naturalmente en lugares estratégicos para el comercio y comunicaciones.

I. BIBLIOGRAFIA. -

- 1.- Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) Comisión Asesora de Política Comercial. Cuarta Reunión del Grupo de Expertos en Técnica Aduanera. 9 - 18 de junio de 1969, Montevideo - Uruguay.
- 2.- Asociación Latino Americana de Libre Comercio. Comisión Asesora de Política Comercial. Quinta Reunión del Grupo de Expertos en Técnica Aduanera. 19 - 30 de mayo de 1970. - Montevideo - Uruguay.
- 3.- Comisión Nacional Coordinadora de Puertos. Boletín Informativo. Año I. Número 6, México 1971.
- 4.- Flores Zavala Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Octava Edición, Editorial Porrúa, S. A. México - 1966.
- 5.- Fraga Gabino, Derecho Administrativo. Undécima Edición. Editorial Porrúa, S. A. México 1966.
- 6.- Mantilla Molina Roberto L. Derecho Mercantil, Novena

Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, MCMLXVI.

7.- Sepúlveda Cesar, Curso de Derecho Internacional Público, Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S. A. México, 1964.

8.- Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Octava Edición Editorial Porrúa, S. A. México 1967.

9.- Korovin F. A. y otros, Derecho Internacional Público - Academia de Ciencia de la U. R. S. S. Instituto de Estado y Derecho. Versión española de Juan Villalba. Editorial Grijalba, S. A. México, D. F. 1963. Primera Edición.

II. LEGISLACION CONSULTADA

10.- Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

11.- Código Fiscal de la Federación. Décimaprimer Edición Editorial Porrúa, S. A. México 1969.

12.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente.

13.- Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Texto vigente.

14.- Ley General de Bienes Nacionales. Texto en vigor.

15.- Ley General de Población, Texto vigente.

16.- Ley de Nacionalización de Bienes, reglamentaria de la Fracción II del Artículo 27 Constitucional. Texto en vigor.

17.- Ley de Nacionalidad y Naturalización. Texto en vigor.

18.- Ley de Puertos Libres Mexicanos, de 17 de septiembre de 1946. D. O. de 11 de octubre de 1946.

19.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Texto en vigor.

I N D I C E

CAPITULO I

GENERALIDADES SOBRE EL REGIMEN ADUANERO MEXICANO.

El Régimen Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos y sus Fundamentos Legales. - Derecho Aduanal. - Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos. - Tarifa General de Impuestos a la Importación y a la Exportación. - Dirección General de Aduanas y sus Dependencias. - Las Operaciones Aduaneras. - Las Aduanas. 1

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LAS ZONAS FRANCAS Y SU EVOLUCION.

Zonas Francas en la Edad Media. - Cámara de Comercio de Marsella. - Puerta Libre de Hamburgo. - Concepto de Zona Franca en América Latina. - Definición de Zona Libre según el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas. - Definición de Zona Franca según el Glosario de Términos Aduaneros Latino Americanos. - Zonas Francas según el Consejo de las Comunidades Europeas y sus características y elementos fundamentales. - Control Aduanal en la Zona Franca. - Programa de Armonización Aduanera de la ALALC. - Comunidad Económica Europea. - Regímenes de Zonas Francas en algunos países de Latino América. 63

CAPITULO III

CONCEPTO MODERNO DE ZONA FRANCA Y SU - DISTINCION CON OTROS REGIMENES ADUANEROS

Regímenes Aduaneros de efectos equivalentes en algunos países de Latino América.- Diferencias con el concepto de la Zona Franca.- Organización de los Regímenes de efectos equivalentes.- Restricción a la entrada de mercancías a los diferentes regímenes.- Internación aduanal en los diferentes regímenes de efectos equivalentes.- Disposiciones legales relativas a los regímenes de efectos equivalentes...	100
--	-----

CAPITULO IV

NATURALEZA JURIDICA DE LA ZONA FRANCA

Fundamentos legales.- Ley General de población.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.- Código Aduanero.- Decreto que crea la Zona Franca de San Pedrito, Col.- Naturaleza Jurídica de la Zona Franca.	119
---	-----

CAPITULO V

EL PUERTO DE SAN PEDRITO EN MANZANILLO, COLIMA COMO ZONA FRANCA.

Innovaciones en los trámites del despacho aduanal en San Pedrito, Col.- Diferentes pasos a efectuar en una operación aduanal.	130
CONCLUSIONES.	137