



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS
Y SOCIALES

21
25

EL PAPEL DEL AGENTE ADUANAL EN
EL COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN RELACIONES
INTERNACIONALES

P R E S E N T A ;

ETHEL YAZMIN ESTRADA ROMERO



MEXICO, D. F.

OCTUBRE DE 1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

EL PAPEL DEL AGENTE ADUANAL EN EL COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO.

	Pág.
INTRODUCCION	
CAPITULO I: BREVES CONSIDERACIONES TEORICAS	1
1.1.-Teorías	1
1.1.1.-Teorías de las Relaciones Internacionales	1
1.1.1.1.-Teoría Marxista	3
1.1.1.2.-Teoría de la Dependencia	5
1.1.2.-Teorías del Comercio Internacional	7
1.1.2.1.-Teoría Mercantilista	7
1.1.2.2.-Teoría Clásica	11
1.1.2.3.-Teoría Neoclásica	16
1.2.-Derecho Internacional	18
1.3.-Categorías Generales del Comercio Internacional	21
1.3.1.-Comercio Internacional	21
1.3.2.-Oferta y Demanda	23
1.3.3.-Consumo	24
1.3.4.-Mercancías	25
1.3.5.-Trabajo	27
1.3.6.-Relaciones de Intercambio	28
1.3.7.-Balanza de pagos	29
1.3.8.-Divisas	31
1.3.9.-Tipos de cambio	32
1.3.10.-Aranceles	32
1.3.11.-Aduana	33
1.4.-Política Comercial	35
1.4.1.-Política Comercial de México	38
1.4.1.1.-Precedentes	38
1.4.1.2.-Etapa de crisis	44
1.4.1.3.-Antecedentes del cambio	47
1.4.1.4.-Apertura Comercial	55

CAPITULO II: EL AGENTE ADUANAL EN MEXICO	68
2.1.-Origen y evolución histórica del Agente Aduanal en México	68
2.2.-Requisitos para obtener el título de Agente Aduanal	82
2.2.1.-Requisitos que fija la actual Ley Aduanera	86
2.2.2.-Requisitos para operar	102
2.3.-Funciones	103
2.3.1.-Regímenes Aduaneros	105
2.3.1.1.-Importación	106
2.3.1.2.-Exportación	107
2.3.1.3.-De las Marinas Turísticas	108
2.3.1.4.-Depósito Fiscal	109
2.3.1.5.-Tránsito de Mercancías	109
2.3.2.-Fases del despacho aduanal	110
2.3.2.1.-Primer Fase: Actos previos al despacho	111
2.3.2.2.-Segunda Fase:Actos durante el despacho	113
2.3.2.3.-Tercer Fase:Actos posteriores al despacho	120
2.3.3.-Funciones Opcionales	123
2.3.3.1.-Transporte Interno	123
2.3.3.2.-Consolidadoras y Desconsolidadoras de Carga Internacional	124
2.4.-Obligaciones	126
2.4.1.-Obligaciones de carácter administrativo	128
2.4.2.-Obligaciones de carácter fiscal	132
2.5.-Derechos	135
2.6.-Limitaciones	142
2.7.-Causas de suspensión y cancelación de la patente	144
2.7.1.-Causas de suspensión de funciones	145
2.7.2.-Causas de cancelación de la patente	148
2.8.-Costo de sus servicios	150
2.8.1.-Honorarios	150
2.8.2.-Gastos complementarios	153
2.9.-Agencias Aduanales	156

2.10.-El Agente Aduanal como parte integrante del Comercio Exterior de México	160
CAPITULO III: BREVE CARACTERIZACION DEL AGENTE ADUANAL A NIVEL INTERNACIONAL Y SU RELACION CON EL TRANSPORTE	164
3.1.-Estados Unidos	164
3.2.-Canadá	172
3.3.-Argentina	177
3.4.-España	177
3.5.-Chile	178
3.6.-Integración Aduanera	182
3.7.-El Agente Aduanal y los Transportes	189
3.7.1.-Transporte aéreo	195
3.7.2.-Transporte ferroviario	197
3.7.3.-Transporte marítimo	199
3.7.4.-Transporte carretero	202
3.7.5.-Transporte multimodal	203
CAPITULO IV: EL AGENTE ADUANAL Y LOS INSTRUMENTOS FISCALES DEL COMERCIO EXTERIOR	205
4.1.-Evolución de los sistemas arancelarios en México	206
4.2.-Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías	229
4.3.-Medidas Fiscales	237
4.3.1.-Impuestos Generales	239
4.3.1.1.-Ad Valorem	239
4.3.2.-Impuestos Normales	244
4.3.2.1.-I.V.A.	244
4.3.3.-Impuestos adicionales	249
4.3.3.1.-Importación	249
4.3.3.2.-Exportación	250
4.3.4.-Derechos	250
4.3.4.1.-Derecho de Trámite Aduanal (D.T.A)	250
4.4.-Ley del Impuesto General a la Importación	254
4.4.1.-Reglas Generales	257
4.4.2.-Reglas complementarias	259

4.4.3.-Deficiencias	264
4.4.4.-Propuestas para el mejor funcionamiento	264
4.5.-Ley del Impuesto General a la Exportación	265
4.6.-Código Fiscal de la Federación	269
4.7.-El Agente Aduanal como auxiliar del Gobierno Federal en la recaudación fiscal y como instrumento de política comercial	274
EVALUACION	282
BIBLIOGRAFIA	303

INTRODUCCION

Durante las décadas que van de los años cuarentas a los setentas, la economía mundial se caracterizó por el predominio de las ideas sustentadas por los teóricos mercantilistas en los siglos XVI y XVII, cuyo objetivo central fué la creación de economías cerradas que tuvieran como fundamento una política de autosuficiencia. En razón de lo anterior y durante el período señalado, los gobiernos de algunas naciones centraron su atención en impedir la entrada de productos extranjeros, utilizando como estrategia políticas de suma protección comercial.

No obstante, a partir de la década de los ochenta comienzan a manifestarse cambios importantes en la economía mundial, mismos que rápidamente se convertían en síntomas de un resurgimiento del liberalismo económico, a saber: pérdida de competitividad de los productos estadounidenses como resultado de una profunda recesión económica iniciada en la década anterior; una tendencia cada vez más fuerte de integración de las economías de los países europeos; la aparición de nuevas potencias económicas, concretamente Japón, así como el surgimiento de algunos países asiáticos como naciones productivas y potencialmente competitivas, en virtud principalmente a que ofrecen mano de obra barata.

De manera particular, dichos cambios influyeron directamente en los diferentes aspectos que forman parte del comercio internacional, con lo cual se hizo evidente una clara tendencia a la internacionalización de la economía. Producto de ello, el comercio exterior adquiere un nuevo matiz que se

caracteriza por la globalización de los procesos tanto productivos como comerciales, que inherentemente conllevan a una apertura de las economías.

En tanto que en México se presentaba un panorama de crisis económica producto del agotamiento de un modelo de desarrollo económico implantado en la década de los cuarenta por el gobierno de Manuel Avila Camacho. Con dicho esquema, el crecimiento económico del país se basó en las fuerzas internas, es decir, se puso en marcha un modelo de desarrollo conocido como "hacia adentro" o de "sustitución de importaciones", el cual tenía como principal objetivo crear las condiciones propicias para la consolidación del proceso de industrialización interna.

Dicho modelo permitió el despegue de ciertas actividades productivas y por lo tanto hizo posible un crecimiento económico sostenido por algunos años, sin embargo, su permanencia por tanto tiempo y su falta de adecuación a los diversos acontecimientos económicos, propició tendencias negativas en la economía nacional cuyas consecuencias comenzaron a hacerse evidentes a finales de los setentas, las cuales finalmente condujeron al país a una profunda crisis económica.

Es pues, por un lado la difícil situación económica por la que atraviesa nuestro país y por otro la incapacidad del propio modelo económico para responder a los diversos cambios suscitados en el entorno internacional, lo que llevó al gobierno mexicano a replantear un nuevo esquema de desarrollo económico que le permitiera salir de la recesión económica y al mismo tiempo integrarse a las nuevas tendencias que comenzaban a enmarcar a la economía mundial.

Al respecto, durante el sexenio de Miguel de la Madrid comienzan a reorientarse las fuerzas del crecimiento económico al sector externo de la economía, en virtud de que la apertura comercial ofrecía el acceso a nuevas tecnologías que podrían contribuir a la eficientización de nuestro sector industrial, lo que a su vez permitiría hacer más competitivos nuestros productos no sólo a nivel interno, sino también externo, planteándose con ello la posibilidad de incursionar en nuevos mercados internacionales.

De esta forma, es a partir de 1985 cuando comienza un proceso de apertura de la economía mexicana que se concretaría en la puesta en marcha de políticas relativamente liberalizadoras orientadas a eliminar aquellos aspectos que representaban un obstáculo en el intercambio comercial de mercancías con el exterior.

Dentro de este contexto de apertura el Agente Aduanal ha desempeñado un papel preponderantemente estratégico, tanto en la definición de las políticas comerciales, como en la puesta en práctica de las mismas.

Cabe mencionar, que la internacionalización de la economía no solo ha implicado la globalización de los diversos aspectos que intervienen en el comercio, sino también la regionalización de mercados y, por tanto, una fuerte tendencia a la integración comercial.

En virtud de lo anterior, a finales de la década pasada comienza a hacerse evidente el interés de los gobiernos de los EUA, y México por crear una zona de libre comercio, misma que se les presenta como una posibilidad para

fortalecer mutuamente sus economías, primero en el ámbito interno y después en el internacional.

A México dicha integración le ofrece, como ya mencionamos, la posibilidad de acceso a nuevos procesos productivos y tecnologías más avanzadas, mientras que a EUA se le presenta como la oportunidad de desplazar parte de su procesos productivos a una zona con mano de obra barata y geográficamente cercana que le permitiría abatir sus costos de producción y recuperar con ello el terreno perdido frente a la competitividad externa.

Dentro de este proceso de integración comercial, el sector aduanal constituye uno de los aspectos de mayor importancia, ya que las disposiciones comerciales asentadas en el Tratado de Libre Comercio, firmado con EU y Canadá*, finalmente se concretizarán en las aduanas de las tres naciones, por lo tanto, dentro de este contexto de integración el Agente Aduanal nuevamente se erige como un instrumento de fundamental importancia al convertirse en el vínculo directo de los sectores comerciales de los tres países, así como en el elemento clave para la puesta en marcha de las disposiciones técnicas y arancelarias, resultado de las negociaciones con los gobiernos de los dos países del norte.

De ahí que con este trabajo se pretenda comprender el papel y la importancia que el Agente Aduanal desempeña en el comercio exterior de México, así como el rol que actualmente ejerce en la cooperación económica

*Nota: La firma del Tratado de Libre Comercio del Norte se efectuó el 13 de agosto de 1992 y los acuerdos paralelos el 12 de agosto de 1993, sin embargo, aún se encuentra pendiente la ratificación por parte de los respectivos Congresos.

internacional al tratar de facilitar y hacer "transparente" la actividad de intercambio comercial entre los países.

Asimismo, se intenta destacar la importancia del mismo a nivel internacional para poder determinar en que grado dicha figura puede contribuir a alcanzar los beneficios económicos derivados de la globalización económica que vivimos, así como la dirección en que los diferentes gobiernos deberán encauzar sus esfuerzos para aprovechar de ella las mayores ventajas posibles.

En el mismo sentido y en virtud del momento histórico que vivimos, consideramos necesario definir el papel que desempeña el Agente Aduanal en el comercio exterior de EUA y Canadá, la relación que existe entre ambos y el Agente Aduanal de nuestro país, así como las influencias que la próxima puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio del Norte podría tener en dicha relación.

En razón de lo anterior, el presente trabajo se divide en cuatro capítulos, que en forma particular se abordan de la siguiente manera:

En el primer capítulo se presenta un marco teórico referente a los diversos aspectos que intervienen en el comercio internacional, así como sus actuales tendencias, con el objetivo de exponer la evolución de este sector de la economía en México y de las políticas comerciales implementadas por los diversos gobiernos en turno.

En un segundo capítulo se analiza desde su origen lo relativo a la figura del Agente Aduanal en México, particularizando su evolución a través de los diferentes ordenamientos jurídicos dictados en materia aduanal, hasta llegar a conformar la institución jurídica que actualmente representa.

En el tercer capítulo se manifiesta un breve panorama del Agente Aduanal en el contexto internacional, aunque centrandó la atención en las funciones y el papel que éste representa en EU y Canadá, ante la inminente puesta en marcha del TLC. Asimismo, se expone en forma breve la estrecha relación existente entre el Agente Aduanal y el sector transportes.

Por último, en el cuarto capítulo se analiza el aspecto fiscal del Agente Aduanal y su relación con el sistema arancelario, así como su efecto en la política económica y su impacto en el desarrollo de la economía nacional.

Con base en lo anteriormente expuesto, se manejan las siguientes hipótesis:

El sector aduanal ha constituido desde siempre un elemento de fundamental importancia en la economía nacional, por lo que ha sido centro de atención de los diferentes gobiernos en turno; sin embargo, debido a la falta de organización e incongruencia de las políticas adoptadas entre un gobierno y otro, los diversos sistemas aduanales implementados no han logrado conseguir satisfactoriamente los objetivos deseados.

Por lo anterior, la Administración Pública Federal se ve, en un principio, en la necesidad de delegar al Agente Aduanal las funciones de tipo

fiscal que de las actividades de comercio exterior se derivan; sin embargo, al decidir posteriormente que dicha función de fiscalización abarque una área cada vez mayor del sector importador y exportador del país, le delega un poder jurídico que lo convierte en un elemento de legitimación del comercio exterior de México y, por lo tanto, en una institución de Fe Pública.

En virtud de las funciones que actualmente ejerce, el Agente Aduanal se ha convertido en un importante instrumento de política comercial, ya que su estructura y funciones se han modificado y adecuado en forma tal que pueda cumplir con los diferentes lineamientos comerciales orientados a garantizar las transacciones comerciales con el exterior.

Es tal la importancia que ha adquirido el Agente Aduanal en el comercio exterior de México, que no solo se ha convertido en una pieza clave en las negociaciones comerciales realizadas por nuestro país con terceros, sino también en un factor determinante en el posible éxito o fracaso de dichas negociaciones, concretamente de las asentadas en el Tratado de Libre Comercio con EU y Canadá.

En síntesis, lo que se trata de demostrar con este trabajo, es que si bien el sector aduanal ha constituido uno de los principales centros de atención de nuestras administraciones, éstas no han podido consolidar un sistema que permita ejercer un control adecuado de las actividades de comercio exterior, por lo que le han delegado al Agente Aduanal, casi en su totalidad, responsabilidades que en principio solo al Gobierno

Federal le corresponde, convirtiéndolo de facto en parte de la Administración Pública misma, lo cual ha llevado a dejar un tanto en el olvido al sector aduanal que sí forma parte de ella, mismo que necesita ser modernizado para que, en conjunto con el Agente Aduanal, puedan enfrentar en una forma competitiva los retos comerciales derivados de la globalización económica y en lo particular, de la firma del Tratado de Libre Comercio con EU y Canadá.

CAPITULO I

BREVES CONSIDERACIONES TEORICAS

1.1. TEORIAS

1.1.1. TEORIAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

A raíz de la Segunda Guerra Mundial surge una tendencia generalizada por tratar de conceptualizar los fenómenos que constituyen la realidad internacional, es decir, de crear una teoría que englobara los diferentes aspectos que influyen en las acciones de los Estados, con el fin de poder predeterminar o condicionar, en un momento dado, las acciones de un país en relación con los demás.

Sin embargo, estas tendencias de conceptualización del entorno internacional partieron de diferentes ideas, debido fundamentalmente al dinamismo de este contexto por un lado, y a los numerosos factores que en él intervienen por el otro. Al decir un contexto con gran dinamismo nos referimos a que se trata de una realidad en donde hay una evolución constante de los elementos que la constituyen, por lo que en la creación de una teoría determinada no sólo fue decisivo el enfoque de partida, sino también el momento histórico en que éste fue planteado.

Por ello, actualmente no puede afirmarse la existencia de una teoría de las Relaciones Internacionales en virtud de que es prácticamente imposible la aprehensión de los fenómenos internacionales como algo

definitivo, sin embargo, existen varias teorías, cada una de las cuales parte de un enfoque y un momento histórico específicos y pretenden la comprobación de diferentes objetivos, situación que desafortunadamente ha sido causa de algunas confusiones.

Todas estas teorías consisten en la determinación de los elementos que intervienen en las Relaciones Internacionales, el objetivo de las acciones de los diferentes gobiernos y los medios utilizados para alcanzar ese fin último. Así vamos a encontrar que a pesar de ser teorías diferentes algunas tienen elementos comunes, como es el caso de los actores de la sociedad internacional por ejemplo, ya que en todas ellas el actor principal lo constituye el Estado. Sin embargo, las diferencias entre estas teorías son básicamente el ámbito que toman como base para realizar el análisis, es decir, la determinación de los factores que llevan a los Estados a actuar en cierta forma, el objetivo de dichas acciones y los medios para conseguir el fin.

Consideramos que el tomar una de estas teorías como el marco teórico-conceptual para el estudio de un fenómeno internacional limitaría mucho el análisis del mismo. Si bien es cierto que la aplicación de una teoría específica en el análisis de un fenómeno puede adecuarse y darle mayor amplitud y profundidad a su estudio, también hay elementos de cada teoría que pueden ser retomados, con lo que nuestro análisis se vería sumamente enriquecido en virtud de que el fenómeno podría ser estudiado partiendo de diferentes enfoques, lo cual nos ayudaría a determinar las diversas variables que conllevan a los gobiernos a actuar en una forma específica.

En el caso del comercio internacional no cabe duda que son las teorías "Marxista" y de "la Dependencia" (Cepalina) las que ofrecen el marco teórico más adecuado para su estudio, en virtud del carácter predominantemente económico de las mismas. Sin embargo, hay ciertos elementos de las otras teorías que nos pueden ayudar a un mejor planteamiento y comprensión del problema objeto de estudio, por lo que dichos elementos fueron tomados en cuenta para la realización de este trabajo.

1.1.1.1. TEORIA MARXISTA

La teoría marxista traslada los conceptos utilizados para analizar un contexto político-social específico al plano internacional, es decir, plantea que la realidad internacional parte de una lucha de clases, de la división internacional del trabajo, etc., en donde el motor que mueve estas relaciones es la economía.¹

En el plano internacional la lucha de clases se da entre los sujetos que conforman esa realidad, es decir, como una lucha de intereses fundamentalmente económicos entre los Estados, los cuales se dividen en dos: los dueños de los medios de producción y los que aportan la mano de obra (capitalista y obrero). El primer grupo lo conforman los países industrializados, poseedores de avanzada tecnología, mientras que el segundo está constituido por los países en desarrollo que tan sólo poseen mano de obra barata y materias primas.

¹ CABRAL de Varela, Ma. Luisa, "Las Tendencias Actuales en la Teoría de las Relaciones Internacionales", Vol. VIII No. 29 Abril-Junio de 1988, p. 45 y 46

El enfoque marxista para el estudio de las relaciones internacionales y particularmente del comercio internacional es sumamente útil "... por que considera el carácter dinámico de la realidad social, en este caso internacional, puesto que su interpretación del mundo es esencialmente dinámica: la concepción del desarrollo dialéctico de la realidad."²

Es así como esta teoría planteó la realidad internacional del siglo XIX (las relaciones entre los Estados) como simples relaciones de producción, es decir, que los Estados se relacionaban entre sí debido a la necesidad de intercambiar productos, algunos de ellos escasos en un país pero abundantes en otros, para obtener tanto los insumos como el capital suficiente que les permitiera completar el ciclo de la producción.

Aquí es evidente que la base de estas relaciones la constituía la economía. El fin último de las relaciones internacionales, según este enfoque, es utilizar a la sociedad internacional como un paso a la "comunidad", en donde desaparezcan los Estados como entes supremos con intereses individuales para dar paso a un "todo" en donde sus integrantes puedan ser en igual forma partícipes de los procesos económicos, y por supuesto, puedan recibir equitativamente sus beneficios.

Dentro de este mismo contexto, pero partiendo del enfoque del realismo político, se confirma que el modelo económico imperante en el siglo XIX estuvo basado en la explotación del hombre (que en el plano internacional era igual a la explotación de los países pobres) resultado

² Ibid. p. 46

del estado de naturaleza en el que vivía la sociedad internacional, en donde imperaban los instintos "naturales" del individuo (codicia, egoísmo, agresividad, etc) y en donde sólo el más fuerte podría lograr la supervivencia. Dentro de este enfoque el fin último es el "poder" y el medio para alcanzarlo la "fuerza".³

Vistos rápidamente, los anteriores parecen ser enfoques muy distintos, ya que el objetivo de los gobiernos y los medios para alcanzarlos son diferentes, sin embargo, llevando un poco más a fondo el análisis podemos percatarnos que algunos de los elementos que se manejan en una y otra teoría en realidad se complementan.

1.1.1.2. TEORIA DE LA DEPENDENCIA

Esta teoría concibe a la sociedad internacional como un contexto en donde los principales actores son los Estados, los cuales conforman dos polos:

- CENTRO: Países desarrollados e industrializados

- PERIFERIA: Países subdesarrollados o países pobres

La relación que se da entre ambos es precisamente una relación de dependencia básicamente de tipo económico que tiene como base la función que cada parte desarrolla en el contexto internacional; plantea

³ Burton, J.W., Teoría General de las Relaciones Internacionales, U.N.A.M./FCPyS, 2a. edición, México, 1986, p. 106-118.

que de las relaciones económicas se desprenden otro tipo de relaciones, como son las políticas, sociales y culturales.

El fin último de esta teoría es crear un sistema que acabe con esta dependencia; el medio, una política exterior que de paso a la "apertura del comercio" y fomente la "cooperación económica".

En contraposición, la política exterior del centro (el medio para lograr sus objetivos) va a estar orientada a intensificar esa relación de dependencia a través de diferentes medios: inversión en los sectores estratégicos de los países de la periferia, manejo de los medios masivos de comunicación, etc.

En respuesta a estas acciones del centro, los países de la periferia adoptan una política exterior tendiente a la "integración" como una estrategia que les dará mayor fuerza económica y política así como mayor representatividad en los diversos foros internacionales.

En base a lo anteriormente expuesto reiteramos que cada teoría puede conformar un marco perfecto para el estudio de determinados fenómenos, pero el retomar ciertos elementos de otras teorías resulta también muy enriquecedor, pues como podemos apreciar, las diferentes categorías que se manejan en las teorías expuestas constituyen la realidad internacional que estamos viviendo.

Por otro lado, algunas de las ideas comunes de las diferentes teorías han llegado a ser consideradas incluso como "categorías generales" de las

Relaciones Internacionales. Estas categorías consisten básicamente en la idea de que existe una natural tendencia hacia la llamada "Comunidad Internacional", y de garantizar, o al menos intentar a través de la cooperación, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, tratando de evitar con ello el recurso de la guerra.⁴

Si bien hubo momentos en los que dichas categorías parecían haber sido extraídas de un sueño, las situaciones económicas, políticas, sociales, armamentistas, etc. que conforman nuestro actual contexto internacional han llevado a numerosos gobiernos no tan sólo a dejar de verlas como inalcanzables, sino a la convicción de que la adopción de las mismas constituye una buena estrategia para cambiar el rumbo de sus naciones.

1.1.2. TEORIAS DEL COMERCIO INTERNACIONAL

1.1.2.1. TEORIA MERCANTILISTA

Durante los siglos XVI y XVII los mercantilistas fueron los primeros teóricos en atribuir gran importancia al comercio internacional. Al tratar de explicar el surgimiento y desarrollo del mismo partieron de la realidad económica que estaban viviendo, es decir, de una etapa de transición en donde la economía natural daba paso al intercambio comercial de mercancías (transición del feudalismo al capitalismo comercial).

⁴ Seara Vázquez, Modesto, Derecho Internacional Público, Porrúa Editores, 20a. edición, México, 1986, p. 344.

Si bien en la economía feudal el intercambio de mercancías se daba en una forma natural (en especie) y éste se limitaba al interior de las comunidades, el mercantilismo tuvo como base el "lucro" que podía obtenerse del intercambio comercial, el cual sería mayor entre mayor fuera el número de mercancías y de consumidores; de aquí que lucharan por la eliminación de todo proteccionismo local que impidiera el libre flujo de los intereses económicos, y que posteriormente los llevaría a ver en el comercio internacional de mercancías una forma de obtener mayor riqueza.⁵

Cabe mencionar que los mercantilistas encontraron que la principal causa que llevaba a los países al intercambio comercial de mercancías era la desigual distribución de los recursos naturales, ya que aunque ciertas regiones eran ricas en determinados recursos, no poseían algunos otros, los cuales, a su vez, eran abundantes en otros lugares. Esta abundancia y a la vez escasez de recursos propició el intercambio comercial de mercancías a nivel internacional.

Sin embargo, no podemos atribuir a esta categoría ser la causa originaria del comercio internacional, la realidad es que en conjunto con otros factores propició el surgimiento del mismo. Tal es el caso de la aparición del capitalismo en su fase industrial, en donde la producción de mercancías ya no estuvo orientada a la autosuficiencia, sino a un fin eminentemente lucrativo, para lo cual eran necesarios nuevos mercados en donde insertar la gran cantidad de productos resultado de numerosas

⁵ Torres Gaytán, Ricardo, Teoría del Comercio Internacional, S. XXI editores, 15. edición, México, 1989, p. 29

innovaciones en las formas de producción, lo anterior, motivó al productor ir más allá de las fronteras en búsqueda de mayores y más grandes mercados.

Debido a las corrientes de pensamiento imperantes en lo político y social en ésta época (las ideas renacentistas, la formación de los primeros Estados-Nación, etc.), los mercantilistas partieron de la idea que el Estado constituía el centro de la actividad económica, ya que ésta debía estar orientada al fortalecimiento económico del mismo, "... era, pues, una política que tendía a prestar apoyo a una filosofía nacionalista, y el principal medio para alcanzar esta meta era lograr una balanza comercial favorable, cuyo saldo produjera los tan codiciados metales preciosos".⁶

Los mercantilistas mantuvieron la idea de que la acumulación de metales preciosos generaba riqueza, lo cual convertiría al Estado en un ente económicamente poderoso. Traspolando esta idea al plano internacional, se dedujo que entre más mercancías fueran vendidas al exterior, mayor sería la riqueza que se obtendría por ello (balanza comercial favorable), de aquí que estos teóricos aconsejaran el fomento de las exportaciones y la detención, en la medida de lo posible de las importaciones, ya que con el excedente obtenido de las primeras se acumulaba riqueza, mientras que con las segundas esa riqueza se perdía al irse al exterior.

Por lo anterior, estos teóricos fueron partidarios de que, para restringir las importaciones, era necesario establecer altos aranceles (de los cuales

⁶ Ibid. p. 32

también podía sacarse provecho económico) y reglamentar en forma estricta el comercio exterior.

No obstante, el afán de los mercantilistas de fomentar las exportaciones y detener las importaciones con el fin de acumular metales preciosos estuvo erróneamente sustentado, ya que la acumulación de riqueza propiciaba la elevación de los precios y los salarios a nivel interno, en tanto que los precios del exterior se abarataban.

Lo anterior conduciría a importar más (ya que los precios externos serían más bajos que los internos) y a exportar menos. Por el lado contrario, la pérdida de riqueza implicaba una baja tanto de los precios como de los salarios en lo interno, es decir un encarecimiento de los productos en el exterior, situación que llevaría a exportar más e importar menos así como a obtener riqueza. Con esta ventaja, en poco tiempo podría recuperarse la riqueza perdida hasta nivelar los precios con los del exterior.

Estas fueron básicamente las primeras ideas de las que partieron los mercantilistas para determinar el surgimiento y desarrollo del comercio internacional, ideas que no fueron del todo erróneas, como algunos teóricos opinaron. Lo que sucedió es que estas concepciones fueron tomadas por los mercantilistas como factores determinantes, dejando de lado muchos otros con los que había una interacción y por los que, por lo tanto, se encontraban al mismo tiempo condicionados. Tal es así, que dichos elementos fueron retomados posteriormente por los clásicos, quienes sustentaron y concatenaron estas ideas de manera que

constituyeran un cuerpo teórico y posteriormente fundamento científico del comercio internacional.

1.1.2.2. TEORIA CLASICA

A finales del siglo XVII comienzan a tomar forma las primeras ideas preliberales en virtud de que las corrientes de pensamiento habían cambiado y eran distintas a las del siglo anterior; asimismo, las formas de producción habían evolucionado, lo cual condujo a una mayor producción de mercancías que exigía la aparición de nuevos mercados en donde insertarlas.

Es así como el capitalismo comercial, al propiciar la ampliación del mercado y lograr la acumulación de capital, sentó las bases para el surgimiento de un capitalismo industrial que tendría como base fundamental el "librecambismo".⁷

En todos los aspectos parecía imperar "un orden natural", es decir, libertad en todos los sentidos. En el aspecto económico esto se tradujo en que el libre acontecimiento de los fenómenos podía dar mejor resultado que la reglamentación excesiva, es decir, eliminar la intervención estatal y dejar que las diversas fuerzas económicas actuaran libremente. Con lo anterior, se sentaron las bases para un libre comercio internacional, mismas que quedaron plasmadas en la llamada "Teoría Clásica", encabezada por las ideas de David Ricardo, Adam Smith, David Humme y John Stuart Mill principalmente.

⁷ Ibid. p. 53

Esta teoría postulaba un comercio internacional libre y tenía como sustento la teoría de "La División Internacional del Trabajo" y la de "Los Costos Comparativos" (especialización en base a ventajas comparativas). Dichas teorías sostenían que era más conveniente especializarse en una determinada función sobre la cual se tuvieran ciertas ventajas, que aventurarse a emplear los recursos en actividades en las cuales eran más eficaces otros países, mismos que podían incluso suministrar a menor precio los productos resultado de dicha actividad.

El término "ventajas comparativas" se refiere al beneficio que un país tiene sobre otro en relación a determinados bienes, es decir que los productos que representan la "ventaja" pueden ser intercambiados por otros bienes, con lo cual éstos últimos resultan así más baratos que produciéndolos.

Lo anterior significa que el intercambio comercial basado en las ventajas comparativas de un país no implica intercambiar lo que más se tiene por lo que no se posee, a un bien caro por uno barato, sino intercambiar los mismos valores económicos. Aquí podría surgir la duda de que si se intercambian los mismos valores, cuál es entonces la ventaja. Esta radica en que un país intercambia productos con un determinado valor económico y recibe a cambio otros con un valor equivalente, pero que de ser fabricados resultarían más costosos.

Es así como las ventajas comparativas significan el provecho que tiene un país al intercambiar productos que tiene en abundancia por otros, que aunque del mismo valor que los que está intercambiando, resultan más

baratos que si se produjeran en la propia nación; en este tipo de ventajas, el trabajo es el único que puede tomarse como parámetro de valores.

Por otro lado, los clásicos postularon que la división internacional del trabajo es a la vez causa y efecto del comercio internacional. Es causa por que como ya mencionamos anteriormente el intercambio comercial parte, entre otras cosas, de la desigual distribución geográfica de los recursos y de la facilidad de producir determinados bienes, lo que se traduce en la necesidad de obtener determinados satisfactores, pero también en la posibilidad de ofrecer otros a cambio. Cuando un país tiene facilidad en la creación de ciertas mercancías, ya sea por que cuenta con los recursos naturales necesarios, con la situación climatológica o productiva propicia, decide partir de ahí como una ventaja, es decir, se "especializa" en ese ramo.

En otras palabras, los países incursionan en el intercambio comercial partiendo de las "ventajas comparativas", mismas que conllevan a la división internacional del trabajo, pues ofrecen los bienes que representan dicha ventaja a cambio de otros.

Asimismo, la división del trabajo es efecto del comercio internacional porque una vez que los países han identificado las ventajas comparativas que tienen con respecto a otros, deciden encaminar todos sus esfuerzos a esa actividad que resulta ciertamente ventajosa, es decir, optan por la "especialización de sus funciones", lo cual implica, a su vez, una mayor productividad.

El aumento de la productividad, resultado de la división del trabajo, plantea la necesidad de expansión de mercados para que todos esos productos puedan culminar con el objetivo final de la actividad económica que es el consumo. Sin embargo, la expansión del mercado implica mayores consumidores (demandantes) de productos, demanda que sólo podrá satisfacerse si las funciones se dividen aún más, pues a mayor especialización, mayor productividad. De ahí que el propio intercambio internacional propicie una mayor división del trabajo.

No podemos negar que, tal y como lo afirmaron los mercantilistas, la desigual distribución de los recursos naturales fue una de las causas que condujo al intercambio internacional de los mismos, pues mientras algunos de ellos abundaban en un país, en otros eran escasos; asimismo, se demostró en la economía interna que la división social del trabajo propiciaba mayor productividad. Sin embargo, el traspasar estas categorías al plano internacional significó que los países desarrollados que contaban con ciertos avances tecnológicos se dedicarían a la creación de medios aún más avanzados, mientras que los menos desarrollados se especializarían en lo que la naturaleza les había dotado: generación de materias primas y mano de obra. Así, los países pobres podrían obtener la tecnología necesaria para su desarrollo industrial, y los ricos la materia prima y mano de obra necesarias para la producción de mercancías.

Todo parecía ser muy sencillo: especialización de las funciones para intercambiar productos. Sin embargo, el problema que ello implicaba eran las relaciones de intercambio que a partir de ello se generaban, es decir, un intercambio de mercancías en términos totalmente desiguales.

No cabe duda que esta teoría resultó sumamente provechosa para los países desarrollados, ya que consolidó las ventajas de éstos a costa de los países pobres, generando además un círculo de dependencia. Al respecto, Ricardo Torres Gaytán opina lo siguiente:

"La teoría de la división del trabajo y de los costos comparativos condujeron a una especialización entre los países colonizadores y la subyugación política, la explotación de la mano de obra y de los recursos naturales de la mayoría de los países que fueron conquistados por firmas poderosas con el apoyo de los gobiernos respectivos".

Paralelamente a la etapa del capitalismo industrial surgió una teoría monetaria del comercio internacional sustentada por David Humme, quien únicamente retomó los elementos que los mercantilistas habían dejado de lado (por centrar toda su atención en la acumulación de los metales preciosos) y creó con ellos una teoría que, como su nombre lo indica, centró su enfoque en el papel que desempeña el dinero en el comercio internacional.⁸

Lo que esta teoría postuló fue que la riqueza no generaba mayor riqueza, como lo habían sustentado los mercantilistas, sino que en forma contraria, la acumulación de riqueza llevaba a la pérdida de la misma. Por lo tanto, era necesario permitir una libre circulación del dinero para que existiera un equilibrio, tanto en la balanza comercial como en los precios internos en relación a los externos.

⁸ Ibid. p. 59-64

Por lo anterior, esta teoría postuló que era necesario mantener un equilibrio, el cual sólo se lograría permitiendo una "libre circulación de dinero" (teoría cuantitativa del dinero) que a su vez determinaría los precios internacionales y mantendría un equilibrio entre éstos y los precios internos.

De lo anterior se desprende que, a diferencia de lo sostenido por los mercantilistas, una balanza comercial equilibrada asegura más la circulación de moneda (existencia de riqueza) que una balanza comercial siempre favorable.

1.1.2.3. TEORIA NEOCLASICA (HECKSCHER-OHLIN)

Esta teoría parte de dos principios fundamentales: del sustento de los "costos comparativos" y la proporción de los factores productivos.

Los teóricos neoclásicos postulan que la primer condición del comercio reside en que algunos bienes pueden producirse más económicamente en una región que en otra, de tal forma que las mercancías que contienen factores más costosos se importan, mientras que las que los tienen más baratos se exportan. De lo anterior se deriva que los "factores productivos" se encuentran localizados en regiones, por lo que tomando en cuenta que precisamente de la desigual dotación de recursos se deriva la desigualdad en los costos de producción y por lo tanto en los precios, la distribución geográfica de los factores productivos resulta ser una de las condiciones determinantes del comercio internacional.

De la misma forma que algunas regiones cuentan en mayor cantidad con ciertos factores productivos, también los individuos poseen mayor habilidad que otros para realizar ciertos trabajos; esta habilidad significa en términos reales mayor productividad, lo que constituye un aspecto importante de lo que se conoce como "economías de la producción en gran escala", es decir, que por la dotación de determinados recursos naturales y ciertas habilidades en los individuos, una región se especializa en la producción de determinados artículos, lo que propicia que una región se vaya adecuando para la formación de industrias específicas, que por su especialización y productividad, se conocen como economías de escala.⁹

Los teóricos neoclásicos manejan los elementos que dan origen al comercio interregional, y al comercio internacional como un caso especial del primero. Determinan que son las habilidades naturales de los individuos y la diferente dotación de factores productivos los que dan origen al comercio interregional, dentro del cual se da una movilidad directa de las mercancías, lo que permite que los precios tiendan a nivelarse (ofertas y demandas recíprocas).

Sin embargo, al existir una estructura de costos y precios diferente en cada país, la competencia entre países se realiza en condiciones diferentes a la interna. Por lo tanto, para que pueda existir una tendencia a la igualación de los precios de los factores productivos (Teoría del Equilibrio Económico General) es necesario una apertura entre

⁹ Ohlin, Bertil, Comercio Interregional e Internacional, 1a. Edición, Barcelona, Editorial Oikos-Tau, p. 35-42

las naciones que permita una mayor movilidad tanto de los factores productivos como de las mercancías.

1.2. DERECHO INTERNACIONAL

El Derecho Internacional es la ciencia que regula las relaciones entre los sujetos que conforman la sociedad internacional; se considera que las partes integrantes de dicha sociedad las constituyen los Estado y los organismos internacionales, por lo tanto, éste Derecho se encarga de regular jurídicamente las relaciones entre los Estados y las organizaciones internacionales.¹⁰

Al decir que el Derecho Internacional regula jurídicamente dichas relaciones nos referimos a que lo hace dentro de un marco legal (basado en la aceptación de la mayoría sobre ciertos hechos) edificado sobre determinadas normas, que de la misma manera que en el Derecho interno, generan ciertos derechos y obligaciones.

Sin embargo, debido a la estructura internacional, conformada por numerosos Estados con derecho al ejercicio pleno de su soberanía, el orden jurídico del Derecho Internacional no cuenta con una autoridad suprema que pueda sobreponerse a la soberanía de cada Estado, como sería en el caso de la aplicación de sanciones en caso de transgresión de la ley en el Derecho interno; de aquí que se considere que la sociedad internacional es una sociedad organizada pero imperfecta, en donde precisamente dicha imperfección conlleva al surgimiento de conflictos entre los sujetos que la conforman.

¹⁰ Seara Vázquez, Modesto, Op. Cit. p. 19

No debemos olvidar que el Derecho Internacional así como regula la realidad internacional, es al mismo tiempo producto de ella, es decir, es un cuerpo dinámico que responde a las necesidades de la sociedad internacional, de tal forma que al evolucionar la realidad de la misma, el Derecho tiene que adecuarse a las nuevas necesidades que ésta plantea. Como ejemplo de lo anterior tenemos que a mediados del siglo XVIII cuando surge el Estado-Nación y el nacionalismo cobra gran importancia el Derecho Internacional estuvo orientado a la protección de la soberanía estatal y a la delimitación de competencias estatales. Sin embargo, actualmente cuando se tiende a la concentración del poder político y económico a través del "regionalismo", el Derecho Internacional se orienta a la determinación de normas que permitan la unificación de los Estados a través de la cooperación.

En el mismo sentido, la gravedad de los actuales problemas no solo económicos y políticos, sino también los ecológicos, culturales y armamentistas que aquejan a la sociedad internacional ha llevado a la aceptación de que el intentar darles solución desde un punto de vista individual es prácticamente imposible.

La gravedad de estos problemas reclama la creación de una nueva forma de organización humana, es decir, de una organización basada en la "Cooperación Internacional". Es así que al ser la cooperación la tendencia actual de las relaciones entre los Estados, también lo es del Derecho Internacional mismo.

En razón de lo anterior, podemos afirmar que el Derecho evoluciona con el fin de adecuarse a las necesidades de la sociedad internacional en un momento histórico determinado; es así, que muy por el contrario al objetivo que le da origen (como el Derecho regulador del conflicto), actualmente el Derecho Internacional tiende a establecer un marco jurídico que de legitimidad a los recursos utilizados para el logro de la cooperación entre los Estados, tratando de aprovechar con ello al máximo sus beneficios.

Es así como el Derecho Internacional contemporáneo ofrece ya un marco jurídico para que los pueblos puedan alcanzar la paz y la libertad.

Al respecto, Seara Vázquez opina lo siguiente:

" Dado que la cooperación internacional es cada vez más intensa y por ello la cantidad de normas de cooperación aumenta cada vez más, es indudable que tienen un importancia creciente dentro de la totalidad del Derecho internacional".¹¹

Por otro lado, aunque el individuo no es considerado como sujeto del Derecho Internacional, no podemos excluirlo de este contexto, ya que incluso como algunas instituciones de esta materia opinan, es el destinatario directo de la norma del Derecho Internacional. Se afirma que este Derecho regula las relaciones entre los Estados, sin embargo, lo que hace que estas relaciones tengan sentido es el individuo mismo; si se excluye al individuo y sólo hablamos de Estados o de organismos

¹¹ Ibid. p. 43

internacionales nos estaríamos refiriendo a puras abstracciones. No debemos olvidar que el Estado es una institución creada por el individuo mismo para lograr la satisfacción de ciertas necesidades, por lo tanto la regulación del Derecho Internacional recae directamente sobre el hombre.

En base a lo anteriormente expuesto se concluye que actualmente el Derecho Internacional responde a la necesidad de integración que plantea gran parte de la sociedad internacional, y aunque su normatividad esta dirigida a los sujetos que la componen (Estados y Organismos Internacionales) su acción recae y está orientada directamente al individuo, es decir, está trabajando en la creación de un contexto que permita a los diferentes gobiernos poner en práctica las políticas que aseguren un mayor bienestar a sus habitantes.

1.3. CATEGORIAS GENERALES DEL COMERCIO INTERNACIONAL

1.3.1. COMERCIO INTERNACIONAL

Consideramos necesario definir con exactitud qué es lo que debe entenderse como "comercio internacional", ya que tal y como lo menciona Ricardo Torres Gaytán, al hacer referencia a dicho concepto se utilizan indistintamente los términos "economía internacional", "relaciones económicas internacionales" o "intercambios comerciales externos". Aunque el término comercio internacional parece referirse únicamente al intercambio comercial de mercancías, en realidad incluye la compra-venta de servicios y los movimientos de capital y población.

Es muy común que el comercio externo sea estudiado en forma separada al interno por las situaciones especiales que le dan origen, pero la realidad es que el comercio internacional no es más que una extensión del comercio interno. En el primero, al igual que el segundo, intervienen factores básicos del intercambio comercial, como es el fin lucrativo del mismo, la ley de la oferta y la demanda (que dan lugar a los precios) y la ley del valor, entre otros. Sin embargo, se considera que la diferencia entre uno y otro es que en el comercio internacional intervienen otros actores considerados como "factores artificiales", refiriéndose concretamente a los aranceles y los tipos de cambio.

Mientras en el comercio interno el intercambio comercial se deja a las libres fuerzas del mercado, en el internacional los gobiernos adoptan medidas que les permitirán obtener de él mayores beneficios, según el modelo de desarrollo económico implementado, pero que sin duda, alteran el rumbo natural de las fuerzas económicas.

El comercio exterior se erige como una actividad económica estratégica en los países industrializados con la recuperación posterior a la II Guerra Mundial. Sin embargo, para los países subdesarrollados esta actividad cobra importancia muy recientemente. Podemos decir que lo anterior se debe a los diferentes esquemas de desarrollo económico planteados por cada gobierno, ya que en base a las circunstancias particulares de cada país se determinó una línea económica a seguir para alcanzar determinados objetivos. Lo anterior significa, en pocas palabras, que se adoptaron diferentes políticas económicas, de ahí la diferencia de

criterios para considerarlo en unos países antes y en otros después, como instrumento de desarrollo económico.

Es tal la importancia que ha adquirido el comercio internacional, tanto cuantitativa como cualitativamente, que actualmente "... constituye uno de los indicadores del crecimiento económico de un país, crecimiento que se manifiesta principalmente en su capacidad para sustituir competitivamente importaciones y exportar productos generalmente manufacturados que proporcionen divisas para pagar las importaciones de las mercancías y servicios necesarios al crecimiento de la economía nacional".¹²

A continuación definiremos las diferentes categorías que de una u otra manera intervienen en el comercio internacional, con el fin de comprender la forma en que éstas interactuaron para dar lugar al surgimiento del mismo, así como de su evolución, misma que lo ha llevado a ocupar una posición de suma estrategia económica; estas categorías "generales" también nos permitirán comprender la tendencia de las políticas comerciales adoptadas en México por los diferentes gobiernos.

1.3.2. OFERTA Y DEMANDA

Estos factores son indudablemente los que rigen cualquier actividad comercial y en conjunto con otros como la distribución de los recursos naturales, el consumo y los precios, forman parte de un mismo proceso económico.

12 Torres Gaytán, Ricardo, Op. Cit. p. 9

La desigual distribución geográfica de los recursos naturales planteaba dos actores: ofertantes y demandantes, es decir, que quienes gozaban de la abundancia de determinados recursos o de la facilidad para fabricar algo en especial estaban en posibilidades de ofrecerlo a través del intercambio, mientras que quienes carecían de ello estaban en la misma posición, pues demandaban aquéllos insumos en los que eran precarios, pero también ofrecían a cambio los que poseían en abundancia o sobre los que tenían alguna ventaja. De esta forma, la abundancia y a la vez escasez de recursos implicaba un ofertante que al mismo tiempo demandaba productos y viceversa.

Es así como estas dos categorías, oferta y demanda, propiciaron también el surgimiento del comercio a nivel internacional, ya que éste último tiene sus raíces en la "necesidad" y la "posibilidad" de brindar satisfactores, lo cual nos lleva automáticamente a considerar la siguiente categoría: el consumo.

1.3.3. CONSUMO

Desde el punto de vista de la producción capitalista esta categoría es medular en el intercambio comercial de mercancías, tanto a nivel interno como externo, ya que la producción de las mismas no está destinada al consumo individual inmediato (autoconsumo), sino a la comercialización con fines lucrativos, de ahí que se considere que "... el consumo es el punto de partida de toda actividad económica y al mismo tiempo su meta final."¹³

¹³ Ibid. p. 8

Con el capitalismo comercial se presentan los primeros síntomas de un intercambio con fines lucrativos, pero es con el surgimiento del capitalismo industrial, en donde dicho intercambio, ya no solo se caracteriza, sino que está ya motivado por el beneficio económico que éste implica; la producción de mercancías se orienta a una creación masiva de las mismas con el fin de insertarlas en los diferentes mercados y obtener así el mayor lucro posible, el cual a su vez permitiría mejorar la formas de producción para crear más productos (ciclo de la producción).

Se dice que el consumo es el punto de partida de toda actividad comercial por que es la necesidad de satisfactores lo que lleva a la producción de mercancías, es decir, que la necesidad de "adquirir" un producto es lo que origina que dicho bien sea creado. Por lo anterior, consideramos que el consumo es, mejor dicho, el punto de partida de la producción y el punto final de la actividad comercial.

Es así como el consumo esta íntimamente ligado al desarrollo del modo de producción capitalista, y al ser el primero uno de los factores originarios del comercio internacional, éste último, el comercio, queda también en estrecha relación con ese modo de producción.

1.3.4. MERCANCIAS

Hemos tocado un punto fundamental que se refiere a que el origen y evolución del comercio internacional esta íntimamente ligado al desarrollo del modo de producción capitalista, lo cual tiene como

sustento que el comercio exterior, al igual que el interno, está regido por una serie de factores económicos como lo son: la fuerza de trabajo, bienes de producción, oferta, demanda, consumo, etc., que conjugados dieron origen a un modo de producción que se fué manifestando con distintas variables según su grado de evolución.

Hablamos ya de lo que es el comercio internacional y de algunos de los factores que intervinieron en el surgimiento del mismo, sin embargo, consideramos que las categorías que se han manejado constituyen un "contexto de origen", es decir, las circunstancias que propiciaron ese surgimiento, pero la categorías que a continuación vamos a mencionar constituyen en realidad el punto de partida, no sólo del comercio, sino de la actividad económica en general y que de no ser consideradas sería imposible hablar de comercio en su aspecto interno, y mucho menos de comercio exterior.

Ya Marx mencionaba en *El Capital* que "La riqueza de las sociedades en que impera el régimen capitalista de producción se nos revela como un "inmenso arsenal de mercancías" y la mercancía como su forma elemental. Por eso nuestra investigación arranca del análisis de la mercancía".¹⁴

Al hablar de comercio nos referimos al intercambio de mercancías, el cual se efectúa a través de dinero; el comercio internacional significa lo mismo, sólo que dicho intercambio traspasa las fronteras de las

¹⁴ Marx, Karl, El Capital, T. I, Editorial Fondo de Cultura Económica, 15a. edición, México, 1987, p. 12

naciones. Por lo anterior la "mercancía" o producto es la que hace posible dicho intercambio.

Así como el consumo es el punto de partida de la producción, la mercancía lo es del intercambio comercial; sin necesidad de satisfactores la producción no tiene objeto; sin mercancías, el intercambio comercial simplemente es imposible. Por lo tanto, "la mercancía" indudablemente se erige como el punto de partida del comercio exterior, es decir, constituye la célula del tejido que conforma el comercio internacional.

1.3.5. TRABAJO

Si profundizamos más, vamos a encontrar que detrás de la mercancía hay otra categoría aún más específica, es decir, una sustancia que da origen a la célula: **el trabajo**.

El trabajo es el único agente creador de valores económicos, ya que es a través de él como se generan productos que al poder ser cambiados por otros manifiestan un "valor". De la misma forma en que el trabajo humano se destina a la producción de mercancías, también se orienta a la creación de instrumentos de producción y técnicas con el fin de hacer más eficiente la producción de mercancías, por lo que todos aquéllos instrumentos que en un momento dado pueden dar origen a mercancías o productos (instrumentos de producción, técnicas, capital, etc.) son resultado del trabajo humano, y no como llegó a pensarse, generadores de riqueza.

Es pues, el trabajo el generador de mercancías, y por lo tanto de valores económicos; si ya anteriormente dijimos que sin mercancías el intercambio comercial resulta simplemente imposible, sin trabajo lo es aún más.

El trabajo no sólo es considerado como una categoría general del comercio internacional por constituir el origen de la propia actividad económica, sino que por ser precisamente un agente generador de valores tiene mucho que ver en la determinación de los términos de intercambio comercial entre un país y otro.

1.3.6. RELACIONES DE INTERCAMBIO

Al hablarse de comercio internacional escuchamos constantemente el término "relaciones de intercambio" el cual tiene un sustento mucho más profundo del que parece.

Ya al hablar de las ventajas comparativas mencionamos que éstas se refieren a aquéllos productos cuyo intercambio representa un beneficio, pero siempre y cuando éste se realice en una forma equitativa.

Lo anterior significa que la relación de intercambio entre dos países no se mide por el número, peso o volumen de los bienes intercambiados, sino por el valor económico que éstos representan. En virtud de que el trabajo humano es el único generador de valores económicos, una relación de intercambio se mide por la cantidad de trabajo que contienen los bienes intercambiados, o lo que es lo mismo, por su valor

económico. De esta forma, el precio de una mercancía importada no está determinado por lo que le costó al país fabricante producirla, ni por lo que le costaría producir esa misma mercancía al país que la adquiere; está determinado por lo que le cuesta a este último producir las mercancías que se darán a cambio.¹⁵

Lo anterior significa que las relaciones de intercambio, teóricamente, deben darse en los mismos términos, es decir, que el valor económico de las mercancías intercambiadas debe ser equitativo con el fin de mantener un equilibrio de la balanza de pagos.

1.3.7. BALANZA DE PAGOS

Al hablar de balanza de pagos inmediatamente pensamos en un cuadro estadístico en donde se encuentran registradas la cantidad de importaciones y exportaciones efectuadas por un país en un período determinado. Efectivamente se confrontan importaciones y exportaciones, pero no en cantidad, sino en valor, el cual se expresa en divisas, concretamente en dólares.

En otras palabras, la balanza de pagos es un documento de tipo contable que registra la cantidad de divisas que ingresan y egresan de un país en un tiempo determinado, incluso "... se podría comparar a un corte de caja, en el que el saldo inicial es la existencia de divisas de la Reserva Internacional del Banco Central; las entradas y salidas de divisas lo afectan hasta dejar un saldo final, que es el inicial del ejercicio siguiente.

¹⁵ Torres Gaytán, Ricardo. Op. Cit. p. 100

En México no se presentan los saldos inicial y final, sino solamente la variación final de las reservas".¹⁶

La Balanza de Pagos está compuesta por tres partes:

a) **BALANZA EN CUENTA CORRIENTE**, que es el saldo resultante de la compra y venta, al exterior, de mercancías y servicios.

b) **BALANZA EN CUENTA DE CAPITAL**, que se refiere a los ingresos y egresos de tipo monetario y financiero, derivados generalmente de los préstamos e inversión directa.

c) **ERRORES Y OMISIONES**, que es un renglón que justifica el desajuste del saldo con respecto a los ingresos y egresos. Cuando el saldo de los ingresos y egresos esta anormalmente descompensado, los errores y omisiones encubren esa diferencia como divisas no documentadas; cuando la descompensación del saldo final es negativo se considera como una fuga de capitales.¹⁷

Ya el economista David Humme, a mediados del S. XVIII, demostró que lo que proporciona poderío económico a una nación no es un balanza comercial superavitaria, sino una balanza comercial equilibrada, es decir, permitir que las fuerzas que intervienen en los procesos económicos interactúen libremente, ya que con ello se logra que lo precios internacionales se regulen por sí mismos, lo que permite que el

¹⁶ Lazcano Espinoza, Enrique, Política Económica de México, 2a. edición, IMEF, México, 1989, p. 62

¹⁷ Ibid

intercambio comercial entre países se da en los mismos términos (igual intercambio de valores económicos), pues de no ser así, si los términos de intercambio son desiguales puede darse un déficit o un superávit que implican una influencia negativa en la economía de un país.

De aquí parte el hecho de que se busque una relación de intercambio en términos equitativos y por tanto un balance de pagos equilibrada.

1.3.8. DIVISA

La divisa es una moneda extranjera que es indispensable para que un país pueda efectuar transacciones internacionales. Cualquier moneda extranjera es una divisa, sin embargo, actualmente el sistema monetario internacional está regido por el patrón dólar, de tal forma que dicha moneda constituye la divisa internacionalmente aceptada. Cabe mencionar que la internacionalidad de esta moneda se debe también en parte a que la mayoría de las transacciones comerciales se efectúan con los EUA, principalmente las de nuestro país.

Las divisas, al igual que cualquier mercancía, están sujetas a una oferta y una demanda; generalmente se demandan (más que nada el dólar) para pagar las importaciones que efectúa un país así como la deuda externa, mientras que la oferta de las mismas proviene de las exportaciones y de las inversiones extranjeras, tanto directas como indirectas.

Como sabemos, la consecuencia inmediata de la oferta y la demanda es un precio, que en el caso de las divisas es igual al tipo de cambio.

1.3.9. TIPO DE CAMBIO

Es así pues, que el tipo de cambio constituye el "precio" de las divisas; teóricamente, si la determinación de este precio se diera en condiciones de libre competencia, el tipo de cambio se definiría por las propias fuerzas de la oferta y la demanda, sin embargo, el tipo de cambio es en realidad el resultado de estas dos variables, pero también de políticas reguladoras impuestas por los gobiernos a través de los bancos; ellos son quienes, siguiendo los lineamiento de una política económica determinada, establecen un tipo de cambio de referencia. Cabe señalar, que no solamente los bancos, con sus políticas cambiarias modifican el natural curso de la oferta y la demanda de divisas, sino que también intervienen otros factores como son la especulación y las intenciones de los gobiernos por tratar de darle cierta solidez a la moneda nacional frente a la divisa.¹⁸

1.3.10. ARANCELES

Los aranceles son medidas de tipo fiscal implementadas por el gobierno que consisten en la aplicación de tasas porcentuales sobre el valor de las mercancías a través de las cuales se determina el monto de impuestos de comercio exterior. Los aranceles, o tasas porcentuales, pueden variar según el grado de protección que se le desea dar a un producto determinado, es decir, que se aplican aranceles altos cuando se trata de una política proteccionista, y bajos cuando se trata de una política de apertura.

¹⁸ Ibid. p. 61

Los aranceles son el resultado de múltiples esfuerzos por determinar una forma de clasificación de mercancías más uniforme, ya que anterior a ellos existían diversas maneras para determinar la cantidad de impuestos de comercio exterior que debían pagar las mercancías, pues se tomaba en cuenta no sólo el tipo, sino también los pesos y volúmenes de las mismas.

1.3.11. ADUANA

En 1866, el Encomendador de Aduanas de España se refería a la Aduana como:

"La Oficina Pública establecida generalmente en las costas y fronteras, para registrar el tráfico internacional, así como los géneros y mercaderías que se introdujeran o se sacaran del reino para cobrar los derechos que adeuden. Posteriormente, constituidos los Estados, las aduanas se establecían, además de las ya señaladas, en el centro de la capital del Estado para determinadas mercaderías interiores, las que antiguamente existían como refuerzo de las exteriores, o entre provincias sometidas a una misma soberanía, para cobrar el tributo del pase o de validación de mercancías".¹⁹

¹⁹ López Guzmán, Gabriel, La Función Económica y Social de la Aduana (Escuela Nacional de Capacitación Aduanera; Tesis para obtener el título de Vista Aduanal) México, 1971, p 6

Por su parte, Máximo Carvajal Contreras la define como:

"... el órgano de la Administración Pública Federal, autorizado para permitir con las limitaciones y prohibiciones que las leyes fijan a las mercancías de comercio exterior, percibiendo los impuestos que se generen, regulando la economía nacional".²⁰

Ambas concepciones son muy atinadas, sin embargo, debido a la evolución, no sólo del comercio internacional, sino de la estructura que conforma la administración pública de cada país, y de las nuevas necesidades económicas que se presentan, este concepto resulta ser un poco más amplio.

Actualmente, la aduana es un órgano de la administración pública destinado a verificar que las mercancías que se introducen o extraen del país cumplan con todos los requisitos que en materia fiscal y de control (permisos de cupo, de salud, impuestos, etc.) ha determinado el Gobierno; dicho órgano consiste en los recursos humanos (personal administrativo) y recursos materiales (oficinas y recintos fiscales) que se ubican tanto en las zonas fronterizas y puertos, como dentro del territorio nacional.

Por las funciones que dicho órgano desempeña, sobretodo las de tipo fiscal, la aduana representa un aspecto fundamental en la economía nacional.

²⁰ Carvajal Contreras, Máximo, Derecho Aduanero, Porrúa editores, 2a. edición, México, 1980, p. 47

1.4. POLITICA COMERCIAL

La política económica es el conjunto de acciones y medidas adoptadas por el gobierno para regular la vida económica en general, es decir, todos aquéllos instrumentos implementados para acompañar todas las actividades que de una u otra forma intervienen en la economía de una nación. Los instrumentos que conforman esta política son tantos y tan diversos como los aspectos que conforman la propia economía.

De esta forma, tenemos que como parte de la política económica se encuentra la política industrial, agrícola, cambiaria, monetaria, fiscal, comercial, etc., siendo esta última, la política comercial, la que constituye precisamente el punto central de nuestro estudio, ya que es la que se encarga de regular las actividades de intercambio comercial de un país.

En razón de lo anterior, por política comercial se entiende "El conjunto de medidas de carácter fiscal y administrativo, tendientes a controlar, regular y verificar los movimientos de entrada y salida de mercancías y servicios".²¹

Es muy importante mencionar que en la definición de una política comercial es necesario plantear primero los objetivos a lograr, es decir, definir qué es lo que se pretende alcanzar, ya que en base a ello se estudian las diferentes posibilidades de llegar a ese fin último,

²¹ Ortíz Wadgymar, Arturo, Introducción al Comercio Exterior de México, 2a. edición, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1990, p. 118

considerando ventajas, desventajas, posibilidades de llevarlas a la práctica, etc. Asimismo, la política comercial generalmente parte de una base, en este caso de las teorías que existen sobre el comercio internacional, las cuales constituyen por lo tanto el fundamento de la política comercial.

Al respecto, Ricardo Torres Gaytán opina que "... la teoría económica se justifica a través de y por la política económica, y en materia de comercio internacional la teoría tiene por objeto orientar y servir de guía a las decisiones de la política comercial".²²

El objetivo primordial de toda política económica es el crecimiento económico, ya que éste permitirá elevar el nivel de vida de la población, es decir, ofrecer un mayor bienestar social. Es así como los hombres de estado analizan la realidad económica del país tanto en lo interno como en lo externo; en base a dicha evaluación definen las situaciones que podrían en un momento dado permitirles alcanzar ese desarrollo económico, es decir, fijan los objetivos de la política económica (el logro del pleno empleo, la estabilidad de los precios, la distribución equitativa del ingreso, por ejemplo).

Una vez establecidos los fines, delinean en base a un sustento teórico los instrumentos y medidas de los que se valdrán para alcanzar dichos objetivos. Es así como se crea la política comercial, la cual constituye pues, una estrategia para logro de los objetivos que el gobierno se propone en materia económica. Decimos estrategia por que aún y

²² Torres Gaytán, Ricardo, Op. Cit. p. 8

cuando existan los mismos objetivos económicos entre varias naciones, el éxito de alcanzarlos dependerá de la política comercial que cada uno de ellos implemente.

Los elementos que constituyen la política comercial son de tipo interno, pero algunos de ellos tienen el objeto de influir en el exterior, de forma que la respuesta del mismo se revierta y tenga los efectos esperados en el sector externo de la economía, lo cual se reflejará también en la economía interna. En otras palabras, la política comercial va a estar conformada por una serie de medidas de tipo fiscal y administrativo que son puestas en práctica en el interior del país, pero con el fin de influir en el contexto externo para que la interacción que se derive de ello se refleje directamente en la balanza de pagos.

En base a lo anterior, podemos considerar que los elementos que constituyen la política comercial se resumen en los siguientes:

- a) **FISCALES**, que consisten en los aranceles y gravámenes que se aplican a las mercancías objeto de comercio exterior.
- b) **ADMINISTRATIVOS**, que se refieren a las medidas de tipo no arancelario, es decir, a los requisitos tales como permisos previos, certificados de salud, permisos fitosanitarios, certificados de origen, trámites aduanales, etc.

Cuando se implementa una política comercial restrictiva (proteccionista) ambos elementos tienden a limitar el intercambio comercial con altos

aranceles y gravámenes, así como numerosos requisitos para realizar la importación de mercancías.

Por el contrario, cuando se trata de una política liberal se reducen los niveles arancelarios y gravámenes, de manera que no constituyan un obstáculo en el intercambio comercial; de la misma forma, en el aspecto administrativo se tiende a "simplificar" todos aquéllos trámites y requisitos que el gobierno hubiese impuesto en un momento determinado para ejercer mayor control sobre las importaciones y exportaciones del país.

Como ya mencionamos, tanto los aspectos fiscales como administrativos de una determinada política comercial propiciarán respuestas en aspectos internos y externos de la economía, lo cual se reflejará en la balanza de pagos, de tal forma que la política comercial, independientemente de su tendencia, procurará que dicha balanza se mantenga en equilibrio.

1.4.1. POLITICA COMERCIAL DE MEXICO

1.4.1.1. PRECEDENTES

En el comercio internacional, la teoría tiene como fin orientar y ayudar a la toma de decisiones en materia de política comercial, considerando tanto las circunstancias económicas que prevalecen en un país, como las del contexto que les rodea. Es importante señalar que el comercio exterior es regulado en beneficio de la nación, lo que lleva a que cada

país determine las políticas comerciales que puedan brindarles mayores beneficios.

De esta manera, tenemos que de los años cuarentas a los setentas, la política comercial externa de México se basó en un modelo económico proteccionista, el cual partió de las ideas sustentadas por los mercantilistas en los siglos XVI y XVII: intervención del Estado en los procesos económicos, fomento de las exportaciones y sustitución de las importaciones, para lo cual fueron puestas en marcha políticas sumamente restrictivas y llenas de reglamentaciones.

Aunque fueron las circunstancias tanto internas como externas (la Segunda Guerra Mundial, la necesidad de satisfacer la demanda de productos básicos e intermedios, así como la oportunidad de producir este tipo de bienes y exportarlos, la expropiación petrolera, el comienzo de la era de industrialización de nuestro país, etc.) las que llevaron a la inclinación del gobierno mexicano por este modelo de desarrollo económico, para finales de la década de los setentas el agotamiento de dicho esquema arrojó como consecuencia el desarrollo de un sector industrial de segunda y falta de competitividad (en calidad y precio) frente a los productos provenientes del exterior, situación que condujo a un grave desequilibrio de la balanza comercial, pues las exportaciones eran mínimas y las importaciones eran cada vez mayores en virtud de que los productos extranjeros resultaban más baratos y de mejor calidad.

Algunos consideran que desde la década de los setentas surgieron los primeros síntomas tendientes a liberalizar un poco la economía, sin

embargo, éstos no fueron más que políticas de apoyo y subsidio orientadas al fomento de las exportaciones para la obtención de divisas que les permitieran continuar con el proceso de industrialización y así lograr la sustitución de importaciones; en otras palabras, estas acciones no estuvieron orientadas a la liberalización del comercio, simplemente fueron medios utilizados para alcanzar los objetivos planteados dentro del modelo proteccionista adoptado treinta años atrás.

Estos síntomas consistieron básicamente en las siguientes políticas:

- La creación en 1961 de una forma de exención fiscal conocido como "Subsidio Triple", el cual es considerado como el predecesor de los "CEDIS" (Certificados de Devolución de Impuestos), ya que consistió en un incentivo fiscal para beneficiar a los exportadores de manufacturas.
- Se pusieron en marcha actividades orientadas a la conexión de transacciones fronterizas, mismas que culminaron con el establecimiento de las empresas maquiladoras, las cuales iniciaron en 1965 con el "Programa de Industrialización de la Frontera".
- Se creó la "Regla 14" de la Ley General del Impuesto a la Importación (en aquél tiempo Tarifa de importación) con el objetivo de fomentar la importación de maquinaria, ya que la industrialización apenas había alcanzado lograr la producción de bienes primarios e intermedios, pero no los de bienes de capital.

Esta Regla establece que será considerada como una unidad, o maquinaria completa a aquéllos aparatos que, por facilidad de transporte se trasladan desarmados, ocupando más de una remesa, lo cual resulta sumamente beneficioso ya que a las partes sueltas de maquinaria generalmente les corresponde un arancel más alto.

- Se crearon las "importaciones temporales", es decir, la importación de mercancías necesarias para la producción nacional, pero que sólo podían permanecer por tiempo limitado en el país para no desalentar la producción nacional de las mismas.

- En 1963 se creó el "Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados" (FOMEX) como un apoyo a las actividades financieras para la exportación, mismas que ya realizaba el Banco de Comercio Exterior; este instrumento funcionaba como un fideicomiso del Banco de México, el cual se fué conformando con el producto de la tasa ad valorem equivalente al 10% que pagaban algunos artículos considerados como de lujo y aquéllos que se importaban bajo las llamadas fracciones "genéricas".

- En 1970 se dió origen al "Instituto Mexicano del Comercio Exterior" (IMCE), también con el objeto de fomentar las actividades de comercio exterior a través de promociones y asesorías. Sin embargo, este organismo solo funcionó de 1970 a 1985, año en que se liquidó debido a que en él se estaban duplicando funciones

tanto administrativas, como de fomento y asesoría realizadas por SECOFI y BANCOMEXT. Al eliminarse dicha institución, sus funciones fueron transferidas al Banco de Comercio Exterior, con lo cual éste se convirtió no sólo en un institución de financiamiento, sino también de promoción.

- En 1971 surgieron los llamados "CEDIS" como una necesidad de impulsar las exportaciones a través de la devolución de impuestos de productos destinados a la exportación. Más tarde se extendieron a la venta de tecnología y a la posterior asistencia técnica.

- De 1971 a 1976 el requisito para la obtención de CEDIS era el de exportar manufacturas con un contenido nacional hasta de un 40%; posteriormente se amplió a todas las empresas exportadoras. La devolución de impuestos iba desde un 11% hasta un 15% del valor del producto exportado.

- En 1976 se modificó un tanto el sistema para el otorgamiento de los mismos, ya que éstos sólo se otorgarían a las empresas que demostraran que necesitaban de este subsidio para mantener su competitividad en el exterior.

- En 1977 nuevamente se modificó dicho sistema, ya que la necesidad de participación nacional en el producto de exportación se redujo de 40% a 30%. En este caso la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial sería la encargada de calcular este porcentaje

en base a información proporcionada por los interesados, así como de elaborar las listas de productos susceptibles para la aplicación de los CEDIS.

La devolución del impuesto dependería del comportamiento de las exportaciones de la empresa interesada, es decir, que si éstas crecían durante el año entre 5% y 10% se devolvería el 10% de impuestos; si este crecimiento era entre el 10% y e 15% la devolución sería de un 15%, y por último la devolución de impuestos sería de hasta un 20% si las exportaciones registran un aumento mayor al 15%.²³

En 1972 se creó el "Fondo de Equipamiento Industrial" (FONEI), que al igual que FOMEX era un fideicomiso del gobierno federal para otorgar financiamientos a las empresas industriales con proyección exportadora. Este programa también buscó contribuir a la descentralización industrial, por lo que sus financiamientos eran preferenciales para aquéllos proyectos que se ubicaban fuera de las zonas industriales.

Considerando que el turismo constituye parte importante de la cuenta de servicios de la Balanza Comercial (por la captación de divisas), se creó el "Fondo Nacional de Fomento al Turismo", que también funciona como un fideicomiso, pero en este caso de NAFINSA, proporcionando financiamientos a los proyectos para la

²³ Véase: "Políticas de Fomento a las Exportaciones", *Excelsior*, México, agosto 10 de 1990.

creación de "polos de desarrollo turísticos" y para la expansión de los ya existentes.

Estos fueron algunos de los instrumentos de la política comercial adoptada por el gobierno mexicano durante la década de los setentas, que como mencionábamos, aunque fueron medidas de fomento a las exportaciones no estuvieron orientadas a una apertura de la economía, simplemente se pretendió con ello incentivar el sector exportador para obtener divisas que permitieran la reactivación del proceso de industrialización.

1.4.1.2. LA ETAPA DE CRISIS

Es muy importante mencionar que durante la Presidencia de José López Portillo se dieron cambios fundamentales tanto en el aspecto económico como político.

Hubo un replanteamiento importante de la política económica, ya que se consideró que la intervención del Estado debía continuar pero ahora en conjunción con la participación del sector privado. Con ello se rompió un tanto con el esquema proteccionista que se había venido manejando por tantos años, en donde el Estado había constituido el eje de la economía.

Un factor decisivo en la reorientación de la política económica fue sin duda el descubrimiento de yacimientos petroleros, con lo cual el petróleo se erigió como el eje del desarrollo nacional, ya que ello significaba la oportunidad de crear nuevos productos que seguramente tendrían

demanda en el exterior así como la venta del producto bruto, lo que se traducía en entrada de divisas y atracción de capitales extranjeros; el petróleo fungiría incluso como aval para la concesión de financiamientos externos.

Partiendo del poder de autosuficiencia generado por el "boom petrolero", a nivel interno se manejaron ambiciosos proyectos en todas las esferas que implicaron fuertes gastos públicos. Se realizaron por ejemplo, proyectos de empleos partiendo de la base de que a mayor empleo mayor poder adquisitivo, de ahí mayor demanda de productos y por lo tanto mayor producción, elementos que en conjunto conducirían a un mayor desarrollo económico. Sin embargo, precisamente la mayor demanda de productos requería de una expansión industrial que pudiera satisfacerla, para lo cual se destinaron amplios capitales, los cuales fueron financiados con las divisas captadas de la venta del crudo.

Por otro lado, aunque las exportaciones petroleras habían crecido desorbitadamente, el incremento de las importaciones de bienes de capital, insumos industriales y manufacturas continuaba siendo considerable. Asimismo, la demanda resultado de la expansión del empleo, superó a la producción, lo que inmediatamente se tradujo en inflación; por lo anterior, se recurrió a las importaciones confiando en que la balanza comercial se equilibraría con las exportaciones petroleras. En el mismo sentido, el gobierno consideró que con la importación de bienes de consumo y de capital se daría fin a las presiones inflacionarias, lo cual efectivamente resultó pero con ello se propició una increíble fuga de capitales en virtud de la flexibilización de las políticas arancelarias.

Por otro lado, la política exterior se caracterizó por la iniciativa de fortalecer las relaciones con los países centroamericanos y por llevar a cabo proyectos con el fin de independizarse del yugo económico de los EUA, fuerza que partió del autofinanciamiento y autosuficiencia proporcionado por el petróleo.

Sin embargo, estas actitudes llevaron a crear un clima de tensión entre el gobierno mexicano y estadounidense, ya que afectaban directamente la hegemonía norteamericana en el área (Latinoamérica); por lo anterior, el gobierno de EUA adoptó medidas de gran presión para México pues se le excluyó del grupo de países con preferencias en la importación de bienes y a muchas de nuestras exportaciones se les impusieron aranceles compensatorios.

En este período se manifestaron los efectos de una recesión económica a nivel mundial: decremento del PIB de las naciones industrializadas, devaluación de sus monedas (franco, libra esterlina) que condujo a una drástica reducción de sus importaciones, lo cual afectó directamente a las exportaciones de México. La crisis interna de estos países llevó al aumento de sus tasas de interés, situación que también afectó directamente a nuestro país, pues con ello hubo un incremento inmediato de los pagos por el servicio de la deuda externa, lo que llevó al gobierno mexicano a "deuda para pagar deuda".

En junio de 1981 se anunció la caída del precio del barril de crudo debido a una sobreproducción mundial del hidrocarburo, junto con el cual también cayeron los precios de algunos minerales y ciertos productos

agrícolas de exportación: plata, café, camarón, algodón y plomo. Este acontecimiento sería el comienzo de una profunda crisis económica.

Es así como para 1982 el panorama económico de nuestro país se resumía de la siguiente manera: endeudamiento externo, déficit fiscal, desequilibrio de la balanza comercial, índices inflacionarios, fuga de capitales, numerosas demandas empresariales y de trabajadores.

1.4.1.3. ANTECEDENTES DEL CAMBIO

Ante este panorama, la necesidad primordial era atacar el desastre económico, por lo que al asumir la presidencia Miguel de la Madrid se implementó de inmediato el "PIRE" (Programa Inmediato de Recuperación Económica), el cual tendría como objetivo contrarrestar la espiral inflacionaria, el déficit de la balanza de pagos, el gasto público y la deuda externa e interna, intentando al mismo tiempo proteger el empleo y la planta productiva.²⁴

Al definirse el programa de gobierno, en lo que respecta al ámbito económico, se decidió que el sector industrial fungiría como motor del desarrollo económico, mientras que la política económica tendría como objetivo lograr el crecimiento económico a través del aumento de la producción destinada al exterior y la apertura a la inversión extranjera.

²⁴ Rivero, José Manuel y Oplin, León, "Evolución de las Transacciones Comerciales Internacionales de México", en Revista del Banco Nacional de México, No. 2, México, 1989

Lo anterior en virtud de la necesidad de divisas para el pago de la deuda externa, para la inyección de capitales al proceso industrializador e incluso para el pago de la propia importación de bienes; por ello, se continuó con la política de fomento a las exportaciones aunque en una forma más organizada.

Sin embargo, debido a la incapacidad del aparato productivo para satisfacer los requerimientos internos y a la necesidad de bienes intermedios y de capital que permitieran acelerar el proceso de industrialización, fue necesario iniciar un proceso de "liberalización" de la economía. De aquí que se señale el año de 1982 como el parteaguas de la política comercial de nuestro país.

Aquí es muy importante considerar que esta política "liberalizadora" fue efectivamente adoptada como un instrumento que coadyuvaría al desarrollo económico del país; era evidente que el modelo económico que fue el sustento del desarrollo en décadas anteriores se había agotado y era imprescindible un reordenamiento. Sin embargo, esta política sería al mismo tiempo el resultado de una serie de presiones externas, básicamente de EUA, para abrir nuestro mercado a los productos provenientes del exterior, de las cuales se hablará más adelante con más detalle.

Dentro del marco de liberalización se hizo énfasis en la política arancelaria y de permisos previos. A partir de 1982 la apertura se programó de manera que el sistema de permisos previos fuera revisado dos veces por año para eliminar los controles cuantitativos en lo mayor

posible. De la misma forma se propuso un calendario para la reducción de fracciones correspondientes a las manufacturas, mismas que se harían cada diez meses; los precios oficiales siguieron en función pero sólo hasta 1987, fecha en que desaparecieron. De esta forma, la política comercial estuvo dirigida a disminuir la dispersión arancelaria, es decir, la discriminación por tipo de mercancía e intentó que las tasas más bajas fueran para las materias primas, mientras que las más elevadas para bienes intermedios y de consumo final.

En 1983 se inició una primer etapa de desgravación arancelaria. Se eliminaron 16 niveles arancelarios, con lo que sólo quedaron 10; el arancel promedio ponderado se redujo de 16.4% a 8.6%. De la misma forma, las fracciones sujetas a permiso previo se redujeron de 8,072 a 5,228.²⁵

Todos éstos eran indudablemente síntomas de una política liberalizadora; sin embargo, hasta aquí, dicha liberalización fué muy relativa, ya que se redujeron fracciones sujetas a permisos previos, pero se elevaron aranceles; se eliminaron niveles arancelarios pero se mantuvieron algunos de los más altos; asimismo, se liberaron mercancías cuyo valor era poco representativo.

En 1982 se adoptó por primera vez un sistema de control generalizado de cambios, el cual consistió en el manejo del tipo de cambio libre y el controlado. Esto fue de suma importancia, ya que dentro de la política comercial, la política cambiaria juega un papel sumamente estratégico,

25 Noyola, Pedro, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, 1991, p. 16

pues es lo que en un momento dado denota incertidumbre o seguridad en las transacciones comerciales de un país, lo que motiva o desalienta el flujo del comercio y las inversiones internacionales; por lo tanto, para fomentar las actividades comerciales era necesario un tipo de cambio estable y flexible.

En agosto de 1984 se dió a conocer el "PRONAFICE" (Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior) en el cual se consideró la necesidad de reducción de los permisos previos y aranceles, así como los subsidios a la exportación. Este programa consistió básicamente en los siguientes puntos:

- Los CEDIS quedaron eliminados.
- Fomento tecnológico a la planta productiva.
- Racionalización gradual y programada de la protección, así como el uso racional de las divisas.
- Apoyo a la especialización de la industria exportadora conforme a la ventaja comparativa.
- El impulso a los proyectos de infraestructura que beneficien el proceso de exportación.
- La expansión de los sectores prioritarios a través de la asignación creciente del crédito.
- Una mejor localización industrial (integración y desarrollo de las franjas fronterizas).
- Mejor políticas de precios que fomente la oferta y proporcione mayor estabilidad de precios.

- Negociaciones comerciales internacionales.²⁶

En 1985 aparentemente se acelera el proceso de liberalización arancelaria, por que aunque se eliminaron los permisos previos para 4,408 fracciones arancelarias, se elevaron los niveles arancelarios, con lo que el arancel promedio ponderado se incrementó de 8.6% a 13.3% . Sin embargo, con la entrada de México al GATT nuestro país se comprometió a continuar con la reducción de las fracciones sujetas a permisos previos, de los niveles arancelarios, así como de los precios oficiales.

En 1985 se creó el PROFIEX (Programa de Fomento Integral de las Exportaciones Mexicanas), que estuvo orientado al fomento del sector exportador. El objetivo de dicho programa fué "... organizar la oferta exportable, diversificar mercados, brindar apoyos institucionales y financieros para fomentar la producción, ampliar la información y asesoría al exportador".²⁷

Este programa contempló los siguientes puntos:

- La eliminación de permisos previos y la reestructuración arancelaria para que en un plazo medio la estructura de protección se sustentara principalmente por aranceles.

²⁶ Ortíz Wadgymar, Arturo, Op. cit. p. 149 y 150

²⁷ Ibid. p. 148

Fomento y apoyo a la producción, coordinada por el IMCE, BANCOMEXT y FOMEX.

Estímulos fiscales a las exportaciones. Como mencionamos, con el PRONAFICE los CEDIS quedaron eliminados para las exportaciones, por lo que ahora se concederían únicamente a las importaciones. Con este programa se implemento la devolución del IVA en las exportaciones, la deducción anticipada del impuesto sobre la renta y deducción de impuestos por gastos en el extranjero.

Implantación del Programa de Importación temporal de Maquinaria, equipo y herramienta.

Estímulo a la investigación y venta en el extranjero de tecnología y servicios de ingeniería y construcción.

Actividades promocionales en el interior y exterior del país.

Apoyos financieros

Fomento a la producción en franjas fronterizas y zonas libres, con estímulos a sus exportaciones.

Diversificación en las maquiladoras.

Debido a la efectividad de este programa en 1986 se hicieron algunas adiciones:

Fomento a la formación de empresas de comercio exterior
Optimización de los trámites de comercio exterior

Ampliación de los apoyos financieros

Devolución del IVA en la exportación de bienes y servicios
Tasa 0% a las empresas de comercio exterior

Apoyos a exportadores indirectos (como la Carta de Crédito Doméstica, por ejemplo).

Agilidad en el transporte de exportación.

Lo anterior parecía denotar mayor decisión en la orientación de la política comercial, ya que los instrumentos implementados no fueron en razón de que permitirían exportar más, obtener divisas y poder sustituir importaciones, sino que nuevas ideas comenzaron a conformar la base de la cual partiría el desarrollo económico del país.

Sin embargo, como ya mencionamos, hubo factores de tipo externo que influyeron en la forma de aplicación de estas nuevas ideas. El contexto internacional del que México forma parte, presentaba cambios inusitados, como fué la apertura comercial de varios países, particularmente de los que se encontraban a la vanguardia de la economía mundial.

Presiones externas en la apertura comercial

El caso más concreto fué el de EUA, quien enarbó las ideas de una política liberal cuando en realidad puso en práctica políticas proteccionistas en sus renglones débiles; proclamó el libre comercio, pero sólo para sus productos. Como claro ejemplo de ello tenemos la "Ley de Acuerdos Comerciales" promulgada en 1979, misma que sería reformada (corregida y aumentada) en 1984 y dada a conocer como la "Ley de Comercio y Aranceles de EUA".

Ambas leyes fueron instrumentos extremadamente proteccionistas, ya que establecían una serie de lineamientos que significaron una total supeditación de las economías en desarrollo (particularmente la de México) a la estadounidense; exigían la liberalización de los mercados a los productos norteamericanos, y de no hacerlo los países quedarían fuera del Sistema Generalizado de Preferencias (única forma de comerciar con EUA); se les negaría la "prueba de daño" o se aplicarían impuestos compensatorios a sus productos.

Otro factor que contribuyó al cambio económico fué sin duda las cartas de intenciones del Fondo Monetario Internacional. Como ya se explicó, la situación económica de México para 1982 era de una profunda crisis; se necesitaba financiamiento externo, incluso para pagar el propio servicio de la deuda, por ello se recurrió a dicho organismo, mismo que condicionó los préstamos de la siguiente forma:

Eliminación de los permisos previos a la importación.

- Sustituir prácticas proteccionistas por aranceles bajos.
- Abandonar todo tipo de subsidios a la exportación (razón por la cual se eliminaron los CEDIS).

Sin embargo, ante la necesidad del financiamiento externo nuestro país firmó la carta de intenciones en noviembre de 1982. Por lo anterior, decíamos que los primeros rasgos de apertura fueron muy relativos y condicionados.

Un tercer elemento que contribuyó al cambio fué el "Memorándum de Entendimiento Comercial" firmado por nuestro país y EUA en 1985. En él se establecieron las medidas que el gobierno mexicano debería adoptar para no lesionar la economía estadounidense a cambio de que EUA abogara en nuestro favor ante las acusaciones de subsidiar nuestros productos.

1.4.1.4. LA APERTURA COMERCIAL

Es a partir de 1985 cuando comienza a determinarse la tendencia real de la política comercial de nuestro país; aunque como acabamos de mencionar, hubo situaciones que presionaron para el cambio, en realidad hubo también un reordenamiento de las ideas que determinarían el nuevo modelo económico a seguir.

Estas ideas partirían de un modelo neoliberal que respondería a la necesidad de crear una economía "abierta", la cual además de ofrecer la posibilidad de contrarrestar los efectos negativos de las anteriores

políticas proteccionistas, permitiría a nuestro país pasar a formar parte del nuevo orden económico internacional que comenzaba a vislumbrarse.²⁸

Las nuevas políticas de apertura tendrían como objetivo reducir las barreras que se interponían al fácil flujo de mercancías, la creación de programas de fomento que alentaran al sector exportador, y la emisión y reajuste de disposiciones legales reguladoras del comercio exterior.

En lo que se refiere a las barreras arancelarias el gobierno comenzó por disminuir las restricciones cuantitativas por aranceles, eliminando muchos de los permisos previos requeridos para la importación de mercancías. En 1988 el 2% del valor total de las importaciones estaban sujetas a permisos previos, mientras que en la actualidad solo el 1.6% requiere de ellos.

En lo que se refiere al aspecto de fomento, el gobierno, en conjunción con diversas dependencias públicas, puso en marcha una serie de programas que tendrían como objetivo alentar a exportar al productor nacional, fomentar las actividades de los ya exportadores, promover nuestros productos en el exterior y diversificar mercados, entre otras. Como parte de este esfuerzo se implementaron los siguientes programas:

²⁸ La filosofía neoliberal se particulariza por permitir que la economía quede totalmente dirigida por las libres fuerzas del mercado y que sean las naturales leyes de la oferta y la demanda las que se encarguen de la distribución de la riqueza, las desigualdades económicas, el tipo y monto de producción y la división del trabajo. Véase: Fukuyama, Francis, "La bomba ideológica", Novedades, septiembre 8 de 1990.

PITEX

Este programa fue decretado el 9 de mayo de 1985, mismo que fue modificado en 1986 y 1988 para ampliar sus ventajas. El objetivo de este programa es fomentar la actividad exportadora beneficiando con exenciones fiscales tanto al exportador directo como al indirecto. Consiste concretamente en permitir a las empresas de productos de exportación y a los proveedores de insumos o partes que se integran a productos de exportación, la importación de las mercancías sin el pago de la tasa ad valorem e IVA. El único requisito para inscribirse a este programa es que parte de la producción realizada con los insumos importados sean destinados al exterior.

La permanencia de las mercancías importadas al amparo de PITEX varía según el tipo de producto:

Materias Primas	2 años
Combustibles y Lubricantes	1 año
Maquinaria y Equipo	5 años prorrogables

Además de la ventaja de no pagar impuestos de importación no se requiere garantizar el interés fiscal, ni causan el pago mensual del 2% del arancel ni el pago semestral de 5% de IVA. Las mermas y desperdicios resultado de un proceso de industrialización al amparo de

PITEX no tendrán que ser destruidas, retornarse al extranjero o nacionalizarse pagando los impuestos.²⁹

DRAW BACK

Este programa fue publicado el 24 de abril de 1985 y modificado en 1985 también para ampliar sus ventajas.

Draw back significa la devolución de los impuestos de importación de artículos integrados a productos exportables. Los beneficiarios de este programa pueden ser tanto los importadores finales como los indirectos.

La solicitud de devolución de impuestos debe presentarse en la Dirección de Servicios al Comercio Exterior (SECOFI) en un plazo no mayor a 60 días después de la exportación del producto, en el caso de los exportadores directos, y serán aplicables a aquéllas mercancías que hayan entrado al país en un lapso no mayor a 1 año antes de presentar la solicitud.

Los exportadores indirectos podrán gozar de los beneficios de este programa siempre y cuando cuenten con carta de crédito doméstica, venda los insumos a industrias maquiladoras o comercializadoras registradas ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Para estos exportadores el plazo para presentar la solicitud de devolución de impuestos son 60 días hábiles después de la negociación de la carta de

²⁹ SECOFI, Programa de importación temporal para producir artículos de exportación, PITEX, y Devolución de impuestos de importación a los exportadores, DRAW BACK, 2a. edición, México, 1986.

crédito doméstica, de la venta del producto a la maquiladora o la comercializadora, siempre y cuando se haya entregado la mercancía.

Cabe mencionar que se devuelve el impuesto general de importación, cuyo cálculo se hace tomando como base el equivalente en dólares del monto que se haya pagado en moneda nacional, pero considerando el tipo de cambio del día en que se autorice la devolución de los impuestos; la devolución del mismo es en efectivo.³⁰

COMPEX

La Comisión Mixta para la Promoción de Exportaciones fue creada en julio de 1989 con la representación del sector público y privado. Su principal objetivo es el aportar propuestas de solución para los problemas que enfrenta el exportador nacional. Aunque éste es su principal objetivo, dentro del seno de esta Comisión se estudian nuevos proyectos de fomento a la exportación.

Las funciones de COMPEX han resultado muy satisfactorias, ya que en su seno se han resuelto más de 11,500 problemas planteados por exportadores nacionales. Esta Comisión actúa a nivel estatal, regional y nacional, por lo que ha logrado obtener una gran representatividad. Tal éxito llevó a que esta comisión se internacionalizara, estableciendo sedes en Italia, Francia y Alemania.

30 Ibid

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial es la encargada de darle seguimiento a las actividades de esta Comisión.

ALTEX

Este programa fue publicado en el Diario Oficial el 3 de Mayo de 1990 con el objetivo de concertar acciones de promoción con las empresas que en mayor medida contribuyen a la generación de divisas, concentrar los recursos con que cuenta el país para promover exportaciones, así como dar facilidades administrativas para las operaciones de exportación. Con este mismo decreto se crea el Programa ECEX (Empresas de Comercio Exterior), del cual hablaremos más adelante.

En realidad este programa está orientado a las empresas que contribuyen fuertemente a la obtención de divisas, ya sea directa o indirectamente, de ahí el nombre del mismo: Programa para Empresas Altamente Exportadoras.

Por lo anterior, para poder ingresar a dicho programa es necesario cumplir con los siguientes requisitos:

Realizar ventas mínimas al exterior por 2 millones de dólares anuales o que representen el 40% de las ventas totales, exportaciones que serán comprobadas previamente.

- Para el caso de los exportadores indirectos, las ventas de mercancías que se incorporen a productos de exportación deberán ser equivalentes al 50% de sus ventas totales (mínimo).

El 21 de agosto de 1990 se firmó un convenio de concertación con nueve dependencias de gobierno federal para apoyar a las empresas ALTEX, entre ellas se encuentra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de Comercio Exterior, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Salud, Secretaría de Minas e Industria Paraestatal, entre otras.

ECEX

Como mencionamos anteriormente, este programa fue creado al mismo tiempo que ALTEX, al cual es muy parecido, ya que sus objetivos consisten en fomentar la actividad exportadora a través de financiamientos, facilidades operativas y administrativas; sin embargo, la diferencia radica en que EXEC está orientado básicamente a las empresas comercializadoras, conocidas como "Trading Companies", las que además de permitir el desarrollo de canales de comercialización, facilitar las actividades de exportación de empresas pequeñas y medianas, así como de adecuar la oferta para satisfacer las necesidades del mercado externo, pueden ser también un instrumento eficaz para integrar la cadena productiva de las mercancías de exportación, localizando y desarrollando proveedores nacionales.

En virtud de lo anterior, este programa ofrece una tasa 0% de I.V.A. en la compra de productos nacionales para la exportación y un servicio de información comercial gratuito.

El requisito para poder ingresar a dicho programa es el tener registro como empresa comercializadora, por lo cual es necesario un mínimo de ventas al exterior de 3 millones de dólares anuales.

La empresa que obtiene su registro ECEX automáticamente obtiene su registro ALTEX, y los proveedores de mercancías exportadas por las EXEC pueden ser considerados como ALTEX indirectos.

PRONAMICE

Reiterando la política comercial de apertura, dentro del Plan Nacional de Desarrollo de la actual administración se implementó el Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior, mismo que se resume en los siguientes puntos:

- Se reitera la apertura al exterior

- Se plantea lograr un desarrollo industrial que implica la desconcentración de las industrias.

- Mayor defensa de los intereses comerciales en el exterior

- Internacionalización de la industria, modernizándola y haciéndola más competitiva.
- Mayor productividad y absorción de la tecnología
- Desregulación económica
- Promoción de importaciones
- Fortalecimiento del mercado interno

Es muy importante mencionar, que dentro de este contexto de apertura comercial que vive nuestro país, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y el Banco Nacional de Comercio Exterior han desempeñado un papel fundamental, pues la mayoría de los programas de fomento se han realizado bajo el seno de ambas dependencias.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial se ha encargado de simplificar los trámites administrativos y técnicos que implican las actividades de comercio exterior, así como de promover dichas actividades a través de ferias y exposiciones internacionales, permitiendo al mismo tiempo, a los importadores y exportadores un fácil acceso a la información, asesoría y capacitación (creación del Centro de Servicios al Comercio Exterior).

Por su parte, las actividades del Banco Nacional de Comercio Exterior han tenido como fin complementar las de la SECOFI. Podemos decir que las actividades del BANCOMEXT han abarcado dos áreas en general: financiamiento y promoción.

En lo que se refiere al financiamiento, ofrece apoyos a la importación y exportación con líneas de crédito acordadas con los principales socios comerciales de México; ofrece financiamientos para la producción y venta, así como seguros de crédito. Tan solo en 1990 el Banco otorgó créditos por casi 13,600 millones de dólares y garantías por 850 millones de dólares.³¹

Las actividades de promoción se realizan bajo cuatro rubros:

- Ferias Internacionales
- Exposiciones Internacionales
- Misiones Comerciales
- Asesoría técnica e información.

Para ello, el Bancomext cuenta con 38 representaciones en el exterior, establecidos en los países que son nuestros principales socios comerciales.

Como parte del proceso de apertura comercial, nuestro gobierno ha llevado a cabo numerosas negociaciones comerciales con el fin de diversificar mercados y lograr acuerdos concretos en materia de comercio e inversión. Dichas negociaciones han sido tanto en forma bilateral como multilateral, lo cual ha resultado muy positivo, ya que

³¹ Noyola, Pedro, op. Cit. p. 25

algunas de ellas ha implicado la simplificación de los trámites que toda relación comercial lleva consigo.

Sin embargo, el hecho de que estas negociaciones se realicen en esta forma (bilateral y multilateralmente) también implica que la "simplificación" finalmente se convierta en "complicación", ya que mientras una disposición es válida para un determinado país no lo es para resto de los países o viceversa. De esta forma, las disposiciones administrativas, arancelarias y técnicas que se aplican en una forma general, terminan por no tener aplicación en algunos casos, con lo que pierden su carácter de generales, obligando a remitirse a disposiciones específicas, las cuales se modifican constantemente y a las que no todo el mundo tiene acceso.

En materia legal, dentro del mismo contexto de apertura, se publicó el 13 de enero de 1986 la Ley Reglamentaria del artículo 131 Constitucional, conocida como **Ley de Comercio Exterior**, la cual además de definir las atribuciones que tendría el Ejecutivo en esta materia, establece todo un sistema de protección a la producción nacional contra las llamadas prácticas desleales de comercio exterior.

A primera vista, esta disposición denota un carácter altamente proteccionista, sin embargo, el objetivo de la misma al momento de su creación fue preparar un marco legal para lo que la apertura comercial podría implicar; al liberalizar la economía se pretende enfrentarse a la competitividad externa para hacernos más competitivos, pero en términos de una competencia justa; por ello, la creación de esta ley tiene

como fin proteger a la industria nacional contra prácticas de comercio realizadas en términos de desigualdad.

En el mismo sentido, la Ley Aduanera, ordenamiento jurídico que regula las actividades de comercio exterior, ha sido objeto de numerosas y sustanciales modificaciones, las cuales han estado orientadas a simplificar en gran medida los diversos trámites y reglamentaciones que implica cualquier operación comercial, aunque tratando de garantizar en lo mayor posible el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Dentro de este contexto de liberalización económica, el aspecto aduanal cobra gran importancia, ya que es a través de este sector, el aduanal, que se ponen en práctica las diversas disposiciones comerciales acordadas por el gobierno; por lo anterior, se ha centrado mucha atención en el reordenamiento de las bases legales sobre las que se desarrollan las actividades de comercio exterior de nuestro país, tales como la Ley Aduanera* de la que hacíamos mención, su Reglamento, la Ley de Comercio Exterior,** el Código Fiscal, así como las Reglas de Carácter General emitidas por las autoridades en la materia.

En el mismo sentido, el Agente Aduanal adquiere gran importancia en este reordenamiento comercial, de tal forma que es prácticamente quien pone en marcha las disposiciones de la política comercial adoptada por el gobierno.

* Dicho ordenamiento ha sido objeto de sustanciales modificaciones, siendo las más recientes las publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1993.

** Esta Ley fué sufrió cambios muy importantes, mismos que fueron dados a conocer en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993.

En el momento histórico que vivimos, en donde la política comercial de nuestro país está orientada a la apertura y por la que el comercio exterior se erige como uno de los principales motores de la economía, el Agente Aduanal se convierte en un instrumento de suma estrategia, el cual no sólo le permitirá a nuestro gobierno materializar las diversas negociaciones comerciales efectuadas con otros países, sino también obtener de ellas los mayores beneficios posibles.

CAPITULO II

EL AGENTE ADUANAL EN MEXICO

2.1. ORIGEN Y EVOLUCION HISTORICA DEL AGENTE ADUANAL EN MEXICO.

Se puede decir que la figura jurídica del Agente Aduanal es relativamente nueva, ya que hasta principios de este siglo no existió ningún precepto legal que regulara en forma específica las funciones del mismo, aún y cuando desde tiempo atrás ya existían personas que se dedicaban habitualmente y por cuenta de terceros al despacho de las mercancías objeto de comercio exterior.

La ausencia de normatividad al respecto responde un tanto a los antecedentes heredados por la colonia en materia de comercio, mientras que la aparición de las primeras disposiciones jurídicas a principios de este siglo se debió en gran parte a la necesidad de satisfacer ciertos intereses englobados ya dentro de un proyecto Estado-Nación.

Durante la época colonial el intercambio comercial de mercancías de la Nueva España con la metrópoli se caracterizó por la falta de homogeneidad, tanto en la variedad como en la cantidad de los productos. Mientras que de México se enviaba oro, plata en barras o monedas, grana, vainilla, añil y cueros curtidos, de España se embarcaba ropa, telas de hilo de algodón, paños, sederfa, aguardiente, papel, hierro,

vinos y ceras, todos ellos con un valor cuatro veces menor al de los productos mexicanos.¹

Dicho comercio también se caracterizó por los numerosos y diversos impuestos de los que fue objeto; algunos de ellos se aplicaban a la salida de las mercancías de España mientras que otros a su llegada a México; algunos se calculaban en base al tipo de mercancía y otros en base al peso o la cantidad de las mismas.

Aunque la aplicación de impuestos constituyó una forma de regular el intercambio comercial entre la Nueva España y la metrópoli, fue mayor el peso que éstos tuvieron como medio para obtener recursos. Cabe señalar, que la aplicación de éste tipo de gravámenes no fué ninguna actividad especializada, simplemente se aplicaron, como ya dijimos, en base a las características de las mercancías.

Quienes se encargaban de hacer efectivos dichos impuestos eran personas designadas por la autoridad real, mientras que quienes efectuaban el pago de los mismos y realizaban los trámites necesarios eran directamente los portadores de las mercancías, que en la mayoría de los casos eran los dueños de las mismas.

En base a lo anterior podemos afirmar que durante el período colonial no existió una estructura aduanal organizada, los procedimientos para controlar actividades de entrada y salida de mercancías aunque muy

¹ Núñez Garduño, Jorge, El Régimen Aduanal México-Norteamericano, Tesis Facultad de Derecho/U.N.A.M., México 1979, p. 19

variados, fueron muy simples, y por esta razón no pudo darse la aparición de una persona especializada en dicha materia.

Es hasta el México independiente cuando en respuesta a la necesidad de satisfacer intereses de tipo económico comienza a ejercerse cierto control sobre las mercancías objeto de comercio exterior.

La primer disposición legal que se emitió para regular sobre las personas que podían intervenir en el despacho aduanal de las mercancías fue la "Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas" del 12 de junio de 1891, la cual sólo reconocía personalidad para el trámite de las operaciones aduaneras a:

- 1.- Los consignatarios de buques
- 2.- Los capitanes de los mismos
- 3.- Los consignatarios de las mercancías, señalados en los conocimientos
- 4.- Los agentes de express
- 5.- El último endosatario de un conocimiento a la "orden"
- 6.- A quien presentara un conocimiento "al portador"
- 7.- Los pasajeros, respecto de sus equipajes
- 8.- Los representantes o apoderados de los importadores o exportadores ²

2 Olivo Amoros, Humberto, El Agente Aduanal en México, Tesis Facultad de Derecho, México, 1967, p. 23

Para las fechas en que fue emitida esta ordenanza ya existían personas que se dedicaban exclusivamente a tramitar el despacho aduanal de mercancías, sin embargo, dicha disposición no autorizó la aparición formal de los Agentes Aduanales.

Lo anterior quedó establecido en el artículo 112 de dicho ordenamiento, mismo que a continuación citamos:

"Los administradores de las Aduanas, cuidarán, bajo su más estrecha responsabilidad, de no admitir en ninguna de las operaciones de las Aduanas, más persona ni firma que la del consignatario de la mercancía; a no ser que éste otorgue poder suficiente a alguna persona o, por lo menos que la acredite con carta poder para los asuntos aduanales".³

Aunque esta disposición no admitió la intervención profesional de los Agentes Aduanales, tampoco prohibió el que terceras personas efectuaran los trámites propios del despacho, ya que en el párrafo arriba citado se establece que personas distintas al consignatario podrían intervenir en las operaciones de aduana siempre y cuando el consignatario les otorgara el poder para hacerlo. Esto no cambió en nada la forma en que habían venido trabajando las personas que realizaban el despacho aduanal, ya que lo hacían precisamente con poder otorgado por el dueño de los bienes, por lo tanto, aunque estas personas no fueron reconocidas jurídicamente constituyeron el antecedente directo del Agente Aduanal en México.

³ Ibid

Fue durante el gobierno de Venustiano Carranza cuando se aplicó una de las políticas arancelarias más liberales, lo cual propició un crecimiento notable de las operaciones comerciales con el exterior, sobretodo en lo que se refiere a la importación de mercancías. Con dicho crecimiento, cada vez fueron más las personas que se dedicaron a realizar por cuenta de terceros los trámites del despacho, y al mismo tiempo, mayor la necesidad del gobierno para que se le auxiliara en este campo.

Aunque en 1900, durante el gobierno de Porfirio Díaz, se creó la Dirección General de Aduanas con el fin de apoyar en forma unificada a todas las aduanas de la República Mexicana, sus funciones fueron cada vez mayores, enfocándose al análisis de las políticas aduanales en marcha e índices y datos estadísticos, por lo que fue necesario que se les auxiliara en la parte operativa y en la recaudación fiscal derivada de la importación y exportación de mercancías.

En respuesta a estas necesidades, el 15 de Febrero de 1918 se expidió una disposición que dió origen a la primer **LEY SOBRE AGENTES ADUANALES**, la cual fue publicada en el Diario Oficial el 20 de febrero del mismo año.

En dicha Ley se definió por primera vez la figura jurídica del Agente Aduanal, la cual quedó establecida de la siguiente manera:

"Para los efectos de esta Ley, se reputan como Agentes Aduanales las personas que, en legítima representación de los dueños, remitentes o consignatarios de mercancías, gestionen habitualmente ante las oficinas

aduaneras, la Dirección General de Aduanas o ante los Consules y Viceconsules de México en el extranjero, las operaciones que autoriza la Ordenanza General de Aduanas y disposiciones relativas".⁴

En este decreto, además de definir la figura jurídica del Agente Aduanal se determinaron las funciones que le serían propias, así como los requisitos para poder obtener dicho título. Aunque la mayoría de las fuentes indica que es en esta ley en donde se sientan por primera vez los derechos y obligaciones del Agente, en realidad es en el reglamento de la misma en donde quedan definidos, disposición que quedó establecida en el artículo 6o. de la ley:

"Los Agentes Aduanales tendrán los derechos y obligaciones que señale el reglamento que de esta Ley se expida por el Ejecutivo".⁵

El 7 de mayo de 1918 se emitió el **REGLAMENTO** a la Ley anterior, el cual consistió en tres capítulos: a) Condiciones para ser Agente Aduanal, b) Obligaciones de los Agentes y c) Penas.

Los requisitos prácticamente no tuvieron ninguna diferencia en relación a los establecidos en la ley, sin embargo, aquí es donde aparecen por primera vez las "obligaciones del Agente Aduanal", entre las cuales se citaron la siguientes:

4 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario Oficial de la Federación, México, 20 de febrero de 1918.

5 Ibid.

- a) Desempeñar por sí mismo las funciones de su cargo ante las Aduanas respectivas.
- b) Llevar un libro de registro de todas las operaciones en que intervengan.
- c) Dar oportuno aviso de su cambio de residencia para las debidas anotaciones en los registros.

Como podemos ver, las obligaciones originarias del Agente fueron muy sencillas pero delinearon un marco legal al cual éstos debían apegarse. Precisamente para infundir con más fuerza este carácter de obligatoriedad también por primera vez se definieron las sanciones que se aplicarían a los Agentes Aduanales en caso de transgredir lo dispuesto por la ley y el propio reglamento.

El 15 de mayo de 1925, siendo Presidente de la República el General Plutarco Elías Calles, fueron abrogados la ley de 1918 y su reglamento, argumentándose que las causas que llevaron a generar dichas disposiciones jurídicas habían desaparecido, por lo que la existencia de las mismas era innecesaria. Sin embargo, como opina Humberto Olivos, las causas que llevaron a tomar esta determinación debieron ser de tipo político o de alguna otra índole, ya que durante la presidencia del propio General Calles se emitió una nueva ley y reglamento de Agentes Aduanales.

La nueva **LEY DE AGENTES ADUANALES** se expidió el 27 de agosto de 1927 y por su contenido puede percibirse que era urgente la necesidad de regular sobre esta materia, lo cual incluso fue expresado por el propio General Calles en la apertura del período ordinario del primer año de sesiones el 1o. de septiembre de 1928, en donde indicó lo siguiente:

"El inconveniente más perceptible de los impuestos aduanales, ha sido la falta de una política arancelaria definida, ya que tales impuestos, en conjunto y, en general, han sido puramente medios para obtener recursos... es necesario reformar los procedimientos aduanales, tanto para ajustarlos a las necesidades del comercio con la simplificación de prevenciones legales, cuanto para corregir situaciones y prácticas que se traducen en perjuicio del Fisco".⁶

La Ley anterior fue de suma importancia, ya que en ella algunos conceptos fueron definidos con más detalle, al mismo tiempo que dispuso situaciones totalmente nuevas, como el que se designara al Agente Aduanal como un auxiliar de la Administración Pública Federal, por ejemplo.

En principio, se exigieron mayores requisitos para obtener el título de Agente Aduanal; se excluyó la posibilidad de que las patente fuesen expedidas a favor de sociedades o personas morales y a las funciones del Agente se les imprimió un sello profesional y "personalísimo", es decir, que sólo él podía ponerlas en práctica. Sin embargo, en forma contradictoria se estableció en el artículo 12, Fracción IV de esta ley que

⁶ Olivo Amoros, Humberto, Op. Cit. p. 27

se autorizaba al Agente Aduanal, "sin limitación alguna", para que delegara sus funciones en uno o más empleados suyos, siempre y cuando lo notificara a la aduana de su jurisdicción.

Asimismo, se le consideró al Agente Aduanal como responsable en forma "solidaria y mancomunada" con su comitente de todas las obligaciones pecuniarias a favor del Fisco.

El 21 de febrero de 1928 se expidió el **REGLAMENTO** de la Ley de 1927, el cual únicamente consignaba las disposiciones, formas o procedimientos necesarios para la debida interpretación y aplicabilidad de la Ley.

En este mismo año, concretamente el 18 de abril, se dio a conocer una nueva **LEY ADUANAL**, la cual fue el primer esfuerzo por conjuntar las diversas disposiciones legales emitidas al respecto que se encontraban dispersas en ordenamientos jurídicos autónomos o independientes. Aunque esta ley trata todo lo relativo al ramo aduanal, dedica un capítulo completo a las actividades del Agente. Sin embargo, por causas aún no definidas esta ley nunca entró en vigor.

Durante el mismo año de 1928 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los **REGLAMENTOS** a la Ley Aduanal (en total fueron 14), pero corrieron con la misma suerte que esta última, pues no fueron aplicados en ese año sino hasta 1930 como Reglamento de la Ley Aduanal de 1929 que sustituyó a la de 1928.

Para 1930 la situación económica por la que atravesaba el país, concretamente el crecimiento significativo del comercio exterior, exigía una legislación aduanal acorde a la situación que vivía México, y en virtud de que la ley de 1928 y su reglamento nunca fueron puestos en marcha, el 31 de diciembre de 1929 se publicó otra **LEY ADUANAL** que entraría en marcha el 1o. de enero de 1930.

Se considera que esta ley mantuvo la esencia de la de 1928 aunque con algunos cambios. Aparecieron por ejemplo las diversas clases de tráficos y operaciones de aduanas, sus requisitos, formas y consecuencias; las facultades y obligaciones del Ejecutivo Federal en esta materia, así como las sanciones e infracciones para determinados actos o procedimientos.

El **REGLAMENTO** de la Ley de 1929 lo constituyeron los 14 reglamentos de la ley de 1928 que no habían entrado en vigor. Como en todo reglamento, en éste se establecieron disposiciones aclaratorias y de procedimiento, pero hubo algunas innovaciones, entre las cuales cabe mencionar la autorización a los Agentes Aduanales para formar sociedades de carácter mercantil de cualquier clase. Lo anterior significó que los Agentes podrían asociarse para la explotación comercial de su patente.

El 31 de agosto de 1935 se publicó otra **LEY ADUANAL**, la cual entró en vigor el 1o. de enero de 1936. Esta ley estuvo en vigor hasta 1951 fecha en que fue sustituida por el Código Aduanero. Su texto original varió muy poco de la ley anterior, sin embargo, durante todo el tiempo

que estuvo vigente fue objeto de numerosas modificaciones; entre las más importantes cabe mencionar la que se estableció en el artículo 44 con la que se obligaba a los Agentes Aduanales de cada localidad a agruparse en una asociación, que en conjunto con las de las demás localidades conformara una confederación que tendría su sede en la Cd. de México.

El objetivo tanto de las asociaciones como de la confederación sería vigilar el buen desempeño de sus miembros, tanto con sus comitentes como con el gobierno federal.

El 13 de diciembre de 1935 se expidió el **REGLAMENTO** a la ley anterior en la cual se dedicó un capítulo completo a las actividades del Agente Aduanal, mismo que contenía 5 secciones a saber:

Sección I. "Expedición de las patentes"

Sección II. "Actuación de los Agentes Aduanales"

Sección III. "Obligaciones de los Agentes Aduanales"

Sección IV. "Visitas a los Agentes Aduanales" y

Sección V. "Suspensión y cancelación de patentes"

Aunque ya en una ley anterior se había dedicado un capítulo completo a los Agentes Aduanales, ésta fue la primera en que se abordó todo lo relativo al Agente en una forma más completa y ordenada.

Posteriormente, el 18 de septiembre de 1939, se emitió una **TARIFA PARA EL COBRO DE HONORARIOS DE LOS AGENTES ADUANALES**,

primer reglamentación dispuesta para controlar el costo de los honorarios del Agente así como de los servicios brindados, ya que aunque en 1938 se había emitido una tarifa con el mismo fin, nunca fue puesta en práctica.

Esta tarifa fijó el porcentaje, que por concepto de honorarios aplicaba el Agente en base al valor y clase de la mercancía y al número de artículos, etc. El incumplimiento de lo establecido por esta tarifa tendría como consecuencia la cancelación de la patente aduanal. Como podemos ver, ya para 1939 la actividad del Agente Aduanal era tan solicitada por los importadores y exportadores, que la demanda de sus servicios propició un incremento considerable del costo de los mismos, por lo que el gobierno federal decidió reglamentar al respecto expidiendo la tarifa anterior, a la cual los Agentes Aduanales debían apegarse para el cobro de sus honorarios.

La Ley Aduanal de 1935 fue sustituida por el **CODIGO ADUANERO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS** del 30 de diciembre de 1951, mismo que entró en vigor el 1o. de enero de 1952. Este Código constituyó el marco jurídico sobre el cual se rigieron las actividades aduanales por poco más de treinta años, tanto en el aspecto administrativo y operativo, como en el concerniente a las actividades del Agente Aduanal; durante todo este tiempo sólo fue objeto de reformas en cuatro ocasiones: 1954, 1957, 1961 y 1965.

Desde principios de la década de los ochentas nuestro país comenzó a sufrir cambios importantes en lo que al sector económico se refiere,

ESTA COPIA NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

desprendiéndose de ello diversas políticas que tendrían como fin insertar a México en el nuevo contexto internacional que comenzaba a vislumbrarse. Tanto el sustento jurídico como los procedimientos que reglan las actividades de comercio exterior no respondían ya a este nuevo panorama, por lo que fue necesario hacer un reordenamiento jurídico que respondiera a las nuevas situaciones que se presentaban.

De esta forma, en 1982 se emite la LEY ADUANERA que vendría a sustituir al antiguo Código Aduanero, misma que se encuentra en vigor, pero que cabe mencionar, ha sido objeto de numerosas reformas, sobretodo de 1988 a la fecha.

En esta Ley también se dedica un capítulo completo a la reglamentación de las funciones del Agente Aduanal (Cap. IX) y en él se pueden notar cambios importantes con relación a lo establecido en el Código Aduanero. Entre ellos lo más importante es que se le delega al Agente Aduanal amplia responsabilidad sobre los procedimientos aduanales, se le exigen diversos requisitos con el fin de lograr un mejor desempeño de sus funciones y por último, también se le designa, aunque no formalmente, como auxiliar de la Administración Pública Federal en la recaudación fiscal.

Con este breve panorama histórico, podemos constatar que el Agente Aduanal surge como un simple gestor de trámites y como un elemento de apoyo para la captación de impuestos, sin embargo, su papel poco a poco se ha ido fortaleciendo en razón de las responsabilidades que el gobierno federal le ha ido delegando. No sólo ha auxiliado a la

administración pública en la captación de impuestos de comercio exterior, sino que también ha constituido el medio a través del cual las importaciones y exportaciones adquieren un carácter legítimo. Su papel como legitimador de las operaciones de comercio exterior se ve fortalecido con lo dispuesto por el gobierno federal en enero del presente año, en donde determina que todas las personas físicas que deseen realizar la importación o exportación de mercancías deberán hacerlo a través de un Agente Aduanal, con el fin de que dichas operaciones se realicen dentro del marco jurídico establecido y se cumpla con las obligaciones fiscales correspondientes.⁷

Por último, en la actualidad el Agente Aduanal funge también como asesor de asuntos sobre comercio exterior, ya que al ser él precisamente el responsable de realizar todos los trámites con estricto apego a la política comercial en marcha, es una de las personas que conoce con mayor exactitud las numerosas disposiciones en la materia y que por lo tanto puede orientar más eficientemente al importador y exportador nacional.

⁷ A partir de enero de 1993 todas las importaciones cuyo valor exceda al equivalente a \$1,000 dólares deberán realizarse a través de un Agente Aduanal. Las que sean menores a esta cantidad podrán ser efectuadas directamente por el interesado a través del sistema simplificado, en módulos establecidos en la aduana correspondiente.

2.2. REQUISITOS PARA OBTENER EL TITULO DE AGENTE ADUANAL

Como se mencionó en el punto anterior, el decreto del 10 de febrero de 1918 fue la primer disposición gubernamental en la que se incluyó al Agente Aduanal como una figura jurídica reconocida.

Aunque se establece que dicho decreto define los derechos y obligaciones del Agente Aduanal, en realidad hace mayor hincapié en el señalamiento de los requisitos para poder ejercer como tal.

Entre estos requisitos se incluía la necesidad de tener la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no ser empleado del ramo de aduanas o de la secretaría mencionada y no haber sido sentenciado por delitos de orden común o con una pena mayor de seis meses de arresto.

Aunque parece increíble, en este decreto no se señala el requisito de ser mexicano; en su Art. 2o. establece que los extranjeros y las sociedades extranjeras no podrán ser Agentes Aduanales cuando en su país de origen los mexicanos tengan esa limitación, de lo que se deduce que en caso de que los mexicanos gocen de ese derecho en el extranjero, se les tratará recíprocamente, existiendo con ello la posibilidad de que tales figuras podrían ejercer como Agentes Aduanales.

En el reglamento relativo a los Agentes Aduanales del 7 de mayo de 1918 se agregaron como requisitos, el ser mayor de 21 años de edad y

aunque se señala la necesidad de ser mexicano por nacimiento o naturalización, continúa la posibilidad para los extranjeros de aspirar a ser Agentes Aduanales en los casos en que haya reciprocidad con nuestros conacionales.

En la ley de Agentes Aduanales del 27 de agosto de 1927 se exigen mayores requisitos en el otorgamiento de la patente. Entre éstos, se encontraba la necesidad de ser únicamente una persona física la que pudiese solicitar la patente, por lo que quedaban fuera de esta posibilidad las sociedades y personales morales; también se señaló como necesario el contar con una garantía sobre la ejecución de sus funciones, así como el no ser empleado o funcionario de la federación, ni militar en servicio activo.

Como podemos ver, con esta ley los requisitos se hicieron más rigurosos, ya que anteriormente sólo los empleados del ramo de aduanas eran los únicos funcionarios que no podían aspirar a la obtención de la patente aduanal, y con la promulgación de la misma, esta imposibilidad se extendió a todo tipo de empleado público y militar.

El hecho de que se prohibiese a los empleados del ramo de aduanas aspirar a la obtención de la patente realmente fue y continúa siendo algo absurdo, ya que se imposibilita para ser Agente Aduanal a las personas que más experiencia tienen en el ramo; esta disposición tuvo el objeto de evitar que estas personas pudieran utilizar sus conocimientos o sus relaciones a su favor; sin embargo, no deja de resultar un tanto ilógico, pues anteriormente e incluso ahora es muy común que las personas que

han estado relacionadas con el ramo (vistas aduanales, clasificadores, despachadores, cotizadores, transportistas, agentes fiscales, etc.) sean los principales aspirantes a Agentes Aduanales, ya que en el desempeño de sus funciones llevan cotidianamente a la práctica las disposiciones aduanales tanto fiscales, administrativas y técnicas.

Del criterio anterior, de la limitación para los empleados públicos a ser Agentes aduanales, se derivó el nuevo requisito que apareció en la Ley Aduanal del 19 de agosto de 1935 que señalaba que para poder obtener una patente aduanal era necesario no tener parentesco con el Jefe o Subjefe de la Aduana en cuya adscripción se fuera a actuar, "... en línea recta sin limitación y en la colateral dentro del cuarto grado...".⁸

En esta misma ley se estableció que sería facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el limitar la expedición de patentes al número que considerara necesario, según las necesidades de cada aduana.

El Código Aduanero del 30 de diciembre de 1951 incluyó en una forma más ordenada y específica los requisitos que deberían cubrir los aspirantes a obtener una patente aduanal.

De los requisitos señalados en el art. 691 de dicho Código para la obtención de la patente aduanal se desprendían las siguientes categorías:

a) Nacionalidad

⁸ Olivo Amoros, Humberto, Op. Cit. p. 33

- b) Edad
- c) Capacidad legal
- d) Honorabilidad
- e) Preparación técnica
- f) No ser funcionario o empleado de la federación o de los Estados, o militar en servicio activo, ni representante, empleado o agente de alguna empresa de transporte de nacionalidad extranjera o en la que la mayoría del capital o de los socios tengan ese carácter.
- g) No tener parentesco por consanguinidad o afinidad con el Jefe o Subjefe de la aduana de adscripción de la patente.
- h) Realizar trámites para la obtención de la patente
- i) Otorgar garantía de su actuación

Como podemos apreciar, en este Código se recopilaron todos los requisitos que se habían incluido en leyes y reglamentos anteriores, aunque agregando algunos otros.

2.2.1. REQUISITOS QUE FIJA LA ACTUAL LEY ADUANERA

Los requisitos fijados en la Ley Aduanera de 1988 no difieren en gran medida de los señalados en el Código Aduanero, simplemente algunos de ellos se concentraron en uno solo, mientras que otros se determinaron en forma más detallada. Sin embargo, como ya se mencionó anteriormente, de 1988 a la fecha, este ordenamiento jurídico ha sido objeto de numerosas modificaciones, y entre ellas algunas han sido relativas a los requisitos para ser Agente Aduanal.

A continuación haremos un análisis detallado de los mismos con el fin de dar a conocer en qué grado han sido modificados y en respuesta qué interés.

"Artículo 143. Agente Aduanal es la persona física autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos en esta ley".

Para obtener la patente de Agente Aduanal se requiere:

I. SER CIUDADANO MEXICANO POR NACIMIENTO Y EN PLENO EJERCICIO DE SUS DERECHOS.

Aquí se le da un giro distinto al concepto de nacionalidad, ya que en el antiguo Código Aduanero se establecía la necesidad de "ser mexicano

por nacimiento", mientras que en la Ley Aduanera indica la necesidad de ser "ciudadano mexicano por nacimiento".

Aunque a primera vista parece no haber diferencia alguna, existe una diferencia de fondo, ya que la ciudadanía mexicana además de exigir la nacionalidad mexicana (bajo las hipótesis establecidas en el Art. 30 constitucional) implica otros conceptos, como la edad, la honorabilidad y la responsabilidad de la persona. Al exigir la ciudadanía mexicana se está exigiendo al mismo tiempo que el aspirante a Agente Aduanal sea mayor de edad, se encuentre en pleno ejercicio de sus derechos y tenga un modo honesto de vivir.

Ya en el Código Aduanero se había eliminado por completo la posibilidad para extranjeros y sociedades extranjeras de ejercer como Agentes Aduanales, pues desde entonces, aunque el sector comercial externo no tenía el dinamismo de la actualidad, éste era importante en el sentido de ayudar al gobierno a frenar aquéllos artículos que pudieran ser nocivos para la producción nacional y lo auxiliaba, igual que ahora, en la captación fiscal; por ello, desde entonces el Agente Aduanal comenzó a asumir un papel de suma importancia para el gobierno, y en virtud de ello descartó la posibilidad de que estas funciones tan importantes, pudieran obrar en manos de extranjeros. Lo anterior tiene como sustento el Artículo 32 Constitucional, en cuyo segundo párrafo se establece que:

"Para pertenecer a la Marina Nacional de Guerra o a la Fuerza Aérea, y desempeñar cualquier cargo o comisión en ellas, se requiere ser mexicano por nacimiento. Esta misma calidad será indispensable en

capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria la calidad de mexicano por nacimiento para desempeñar los cargos de capitán de puerto, y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo, así como todas las funciones de **AGENTE ADUANAL** en la República".

II. NO HABER SIDO CONDENADO POR SENTENCIA EJECUTORIA POR DELITO INTENCIONAL O RESPONSABILIZADO EN RESOLUCION FIRME POR ALGUNAS DE LAS INFRACCIONES PREVISTAS EN LOS ARTICULOS 127 Y 130 DE ESTA LEY, NI HABER SUFRIDO LA CANCELACION DE LA PATENTE, EN CASO DE HABER SIDO AGENTE ADUANAL.

Ya en el decreto de 1918 se incluía como requisito el no haber cometido ningún delito del orden común; mientras que en el Código de 1951, aunque no se menciona específicamente la no comisión de algún delito, se incluye la necesidad de que el aspirante a Agente Aduanal sea una persona "honorable".

Existen delitos menores, que incluso en ocasiones pueden cometerse involuntariamente; sin embargo, el haberlo cometido no implica que la persona pierda su buena reputación u honorabilidad. Por ello, ésta disposición fue considerada y se hizo menos restrictiva en el sentido de la gravedad del delito; no obstante, también se le dió un carácter más específico al referirse sobretudo a delitos relacionados con sus posibles

futuras funciones, es decir, establece la necesidad de no haber sido responsabilizado en resolución firme por alguna de las infracciones previstas en los artículos 127 y 130 de esta ley, ni haber sufrido la cancelación de la patente, en caso de haber sido Agente Aduanal.

Tanto el artículo 127 como 130 de la Ley Aduanera se refieren a la ejecución de contrabando en cualquiera de sus modalidades; como mencionábamos anteriormente, en ocasiones se cometen delitos involuntariamente; en el caso de delito de contrabando, que no es un delito menor, pues es severamente castigado, se incurre muy a menudo y aunque la mayoría de las veces es intencional también se da por falta de conocimiento de sus causantes.

El artículo 130 del Código Fiscal establece que se presume como consumación de contrabando la posesión de mercancías extranjeras y el no poder demostrar su entrada legal al país. Es muy común que una empresa, por ejemplo, importe mercancías para posteriormente venderlas dentro del territorio nacional, o incluso para exportarlas; tal vez en un principio conserve los documentos que amparan la importación legal de las mismas, pero posteriormente, después de haberlas vendido, no las conserve más por considerarlo innecesario. Si en el proceso de reventa, estas mercancías son transportadas y llegan a transitar por zonas de vigilancia permanente (zonas fronterizas) sin los documentos que amparan que fueron importadas cumpliendo todos los requisitos que marca la Ley, son decomisadas y el responsable, es acusado de contrabando.

En un caso así, una vez que se aclaran las cosas y se presentan los documentos necesarios, el responsable no pierde en ningún momento su honorabilidad, pues se trató simplemente de un error cometido por falta de información; sin embargo, si el aspirante a Agente Aduanal tiene un antecedente como éste, no puede deslindársele de esta responsabilidad. Se supone que para aspirar a obtener este título debe tener amplia experiencia en todos los aspectos aduanales, por lo que sería injustificable que moviéndose en ese medio hubiese cometido un error de este tipo. Es por lo anterior que la Ley Aduanera especifica en este punto la no comisión de delitos relacionados con las funciones a las que está aspirando.

Lo mismo sucede con la parte que se refiere a "no haber sufrido la cancelación de la patente, en caso de haber sido Agente Aduanal"; aquí es indiscutible el requisito. La cancelación de la patente aduanal puede darse por cualquiera de las causas indicadas en el artículo 148 de la Ley Aduanera y que se refieren básicamente a las faltas cometidas durante el desempeño de sus funciones. Se sobreentiende que una vez cometida alguna de estas faltas, evidentemente de gravedad, no será posible por ninguna forma volver a obtener el título de Agente Aduanal.

III. GOZAR DE BUENA REPUTACION PERSONAL

En realidad este requisito no es particular para los Agentes Aduanales, este es indispensable para los aspirantes a obtener cualquier título o empleo.

IV. NO SER SERVIDOR PUBLICO, MILITAR EN SERVICIO, NI SOCIO, REPRESENTANTE, EMPLEADO O AGENTE DE ALGUNA EMPRESA DE TRANSPORTE, NI HABER PRESTADO SUS SERVICIOS EN LA ADMINISTRACION ADUANERA DURANTE LOS DOS AÑOS ANTERIORES A LA SOLICITUD.

Los requisitos que incluyen éste apartado son de los más antiguos, ya que casi todos ellos ya se habían previsto desde 1927, pero lo importante son las modificaciones de que han sido objeto, y de las cuales hablamos a continuación.

Los requisitos de no ser servidor público ni militar en servicio fueron establecidos concretamente en la Ley Sobre Agentes Aduanales de 1927, y aunque se argumentó que esto era con el objetivo de que el tener otro cargo no le restara atención sobre sus funciones como Agente Aduanal, en realidad fueron por las mismas razones sobre la prohibición para los trabajadores del ramo de aduanas: evitar que su posición de funcionario público pudiera darle ciertas ventajas en relación con los demás Agentes Aduanales.

Cabe señalar que era ilógico imposibilitar a las personas que habían trabajado en el ramo de aduanas para ejercer como Agentes Aduanales, por lo que éste requisito, en vez de una imposibilidad fué convertido en una limitación de tiempo, pues ya sólo establece la necesidad de no haber prestado servicios en la administración aduanera durante los dos años anteriores a la solicitud.

Sin duda ésta disposición fué reconsiderada debido a las constantes solicitudes de éstas personas para obtener la autorización correspondiente; las autoridades aduaneras reconocen que éstas personas reúnen todos los requisitos que la ley establece, por lo que decidieron reducir esta imposibilidad a sólo una restricción de tiempo.

A diferencia del Código Aduanero, la limitación de "no ser empleado de alguna empresa de transporte de nacionalidad extranjera o en la que la mayoría del capital o los socios tengan ése carácter" se extendió, en la Ley Aduanera, a empresas transportistas nacionales, es decir, que el aspirante a Agente Aduanal no debía tener relación con ningún tipo de empresa transportista, ya fuera nacional o extranjera.

En enero de 1991 la Ley Aduanera sufrió sustanciales modificaciones, entre las cuales se incluyó esta fracción, con lo cual quedó de la siguiente manera:

"IV.-No ser servidor público ni militar en servicio activo"

Como podemos apreciar, se eliminó la parte que se refería a la restricción de no haber prestado servicios en la administración aduanera en los dos últimos años y el no ser empleado, representante o socio de alguna empresa de transporte; como lo indicamos anteriormente, ambos puntos no eran lógicos, pues lo único que se había logrado con ello fué que en muchos casos, los Agentes Aduanales no pudieran prestar un servicio completo.

Por otro lado, también se impidió que personas con los suficientes conocimientos técnicos, por haber trabajado en el área no pudieran aspirar a obtener un título de Agente Aduanal. Esto fue previsto desde la promulgación de la Ley Aduanera en 1982, sin embargo, sólo la realidad pudo hacer ver a las autoridades aduaneras que éstas dos disposiciones debían ser disueltas.

V. NO TENER PARENTESCO POR CONSANGUINIDAD O AFINIDAD CON EL JEFE O SUBJEFE DE LA ADUANA DE ADSCRIPCION DE LA PATENTE.

De la misma forma que en el Código Aduanero, en la Ley Aduanera no se estableció hasta qué grado de parentesco era aplicable este requisito, lo cual generó gran incertidumbre, sobretodo para aquéllos que ya eran Agentes Aduanales.

En los despachos aduaneros suelen presentarse un sin número de situaciones especiales; entre las más comunes se encuentran el que haya excedentes o faltantes en los embarques, que llegue mercancía dañada, que se trate de mercancía difícil de clasificar, que no venga acompañada de los requerimientos en materia de restricción, que las facturas declaren valores muy bajos, que se trate de mercancía para exposiciones o congresos, etc., situaciones ante las cuales el Agente Aduanal no puede proceder normalmente, ya sea por que no se está cumpliendo con todos los requisitos, o por que no está completamente seguro de cómo debe hacerlo por tratarse precisamente de una situación especial.

Entre otras funciones, el Jefe o Administrador de la Aduana, se encarga de atender éste tipo de situaciones. El Agente Aduanal se encarga de informarlo de la situación por la que atraviesa y de proporcionarle todas las pruebas, de manera que el Administrador en base a ellas, pueda autorizar el despacho o indique como deberá procederse.

El requisito sobre relación familiar con la autoridad de la aduana fué establecido considerando que en el caso de existir una relación de parentesco entre Agente Aduanal y Administrador, el primero podría verse favorecido en este tipo de situaciones especiales, y por tanto, con ventaja sobre los demás Agentes Aduanales.

Sin embargo, al establecer ésta disposición no se tomó en cuenta que esta clase de favoritismos pueden darse sin necesidad de existir una relación de parentesco de por medio, de manera que éste requisito en nada ayuda a evitar los actos inmorales o ilegales que según las autoridades aduanales podrían surgir en caso de existir una relación familiar, pero por el contrario, sí afecta severamente a los Agentes Aduanales en ejercicio de sus funciones.

La fracción X del artículo 720 del Código Aduanero, que establecía que el dejar de cumplir con los requisitos con los que se obtuvo la patente implicaría perder el título de Agente Aduanal, fué considerado en la actual Ley aduanera, pero ésta prohibición tan determinante sólo se hizo menos restrictiva, y se estableció lo siguiente:

Artículo 147.- "El Agente Aduanal será suspendido en el ejercicio de sus funciones hasta por noventa días, por las siguientes causas:

Fracción XI. Asumir los cargos o tener el parentesco a que se refiere el artículo 143, fracciones IV y V. La suspensión será por el tiempo que subsista la causa que lo motivó.

En todo caso de suspensión el afectado no podrá iniciar nuevas operaciones, sino solamente concluir las que tuviera ya iniciadas a la fecha en que le sea notificado el acuerdo respectivo.

Lo anterior quiere decir que el Agente Aduanal será suspendido de sus funciones el tiempo que dure el Jefe de la Aduana, (con el cual existe la relación de parentesco) en dicho puesto. Aunque en comparación con lo establecido en el Código Aduanero esta limitación se hizo menos restrictiva, no deja de ser injusta.

En nada ayuda ésta disposición a evitar actos indebidos y muy por el contrario, afecta seriamente los intereses del Agente Aduanal, razón mas que suficiente para considerar que ésta disposición debe ser derogada.

VI. TENER TITULO PROFESIONAL DE INSTITUCIONES DEL ESTADO DESCENTRALIZADAS O DE INSTITUCIONES PARTICULARES QUE TENGAN RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS, EN LAS SIGUIENTES RAMAS:

Licenciado en Derecho.

Licenciado en Economía.

Licenciado en Administración de Empresas.

Contador Público.

Vista Aduanal.

Otras ramas profesionales que aseguren el eficaz ejercicio de la patente y que señale el reglamento.

En el Código Aduanero se había establecido ya la necesidad de que el aspirante a Agente Aduanal contara con cierta capacidad técnica para el ejercicio de estas funciones; para certificar lo anterior se aplicaría un examen de conocimientos; sin embargo, nunca se especificó que debía tener cierto grado de preparación profesional, mucho menos el de una licenciatura.

En la mayoría de los casos, quienes aspiraban a obtener una patente eran aquellas personas que habían incursionado en el ramo aduanal, y que contaban con los conocimientos técnicos necesarios para poder desempeñar bien estas funciones; de aquí que no se exigiera como requisito indispensable un título profesional.

Sin embargo, debido al nuevo contexto de apertura comercial al que nuestro país aspira a formar parte, el Agente Aduanal adquiere un papel muy importante por ser quien, en conjunto con las autoridades aduanales, harán efectivas las políticas comerciales que respondan a este interés. De tal forma, que es indispensable que los Agentes

Aduanales no se limiten a desarrollar sus funciones sólo desde un punto de vista técnico, sino que es necesario que conozcan los retos que ésta apertura comercial implica, para lo cual, se necesita de gente profesional que no sólo les haga frente, sino que sepa obtener de ellos los mayores beneficios posibles.

VII. TENER EXPERIENCIA ADUANERA, MAYOR DE TRES AÑOS

Como parte del proceso para obtener la patente era necesario presentar un examen de conocimientos. Sin embargo, éste requisito implica que esos conocimientos deben partir de una experiencia previa en el área, es decir, haber trabajado por lo menos tres años, en cualquiera de las áreas relacionadas con el aspecto aduanal; aquí es muy importante mencionar que los requisitos fueron planeados de manera que uno se complementara con el otro, pues en uno de los puntos anteriores se establece la necesidad de contar con un título profesional para que los servicios puedan ser prestados con la mayor eficiencia posible; sin embargo, si no se cuenta con ningún conocimiento al respecto, es imposible desempeñar estas funciones, mientras que si se cuenta con la experiencia necesaria, pero no se tiene un título que ampare que los servicios y todo lo que derive de ellos serán tratados con profesionalismo, tampoco podrá ejercerse como Agente Aduanal.

En pocas palabras, lo que se trata con todos éstos requisitos es reunir la práctica con la teoría, la cual puede encauzar esta experiencia a la obtención de los mayores beneficios posibles.

Al respecto, sobre teoría y práctica, Ricardo Torres Gaytán opina lo siguiente:

"Resulta falsa la aseveración de cierto autor al afirmar que la teoría es la sirvienta de la política, por que una política sin el apoyo de una teoría opera sin rumbo fijo y su aplicación empírica puede conducir a una política equivocada o menos eficiente. Asimismo una teoría sin el complemento de una política concreta queda en el plano de las meras abstracciones".⁹

VIII. EXHIBIR CONSTANCIAS DE SU INSCRIPCION EN EL REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES

Este requisito es con el fin de certificar su legal establecimiento, así como garantizar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, derivadas de la venta de sus servicios.

IX. CONSTITUIR UN FONDO DE GARANTIA PARA LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS DE AGENTE ADUANAL, MEDIANTE DEPOSITO DE DINERO ANTE NACIONAL FINANCIERA A FAVOR DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION, POR UNA CANTIDAD DE \$351,622,000.

Dicho fondo debe invertirse en valores gubernamentales, el cual junto con sus rendimientos, garantizarán el correcto desempeño de sus

⁹ Torres Gaytán, Ricardo, Teoría del Comercio Internacional, 15a. Edición, Siglo XXI editores, México, 1989.

funciones; también se podrá cumplir con esta obligación mediante fianza otorgada por compañía autorizada. No se requerirá autorización para sustituir la garantía.

Este requisito se incluyó por primera vez en la Ley de Agentes Aduanales de 1927; pero no se fijó una cantidad específica.

Es en el artículo 701 del Código Aduanero en donde se estableció que dicha garantía debería ascender a 25 mil pesos. Obviamente, en la formulación de la Ley Aduanera se consideraron sobretudo las disposiciones que se referían a multas o garantías, ya que las establecidas en el Código eran totalmente obsoletas.

Este fondo resulta ciertamente importante si se considera que el Agente Aduanal tiene que desembolsar efectivo para el pago de ciertos servicios que él engloba dentro de los suyos, tales como pago de transportes, ocasionalmente impuestos al comercio exterior, consolidación y desconsolidación de carga, maniobras, etc, pues si el Agente no contara con este fondo tendría que solicitar dinero al cliente cada vez que lo necesitase, retardando con ello los trámites del despacho de la mercancía; en cambio con esta garantía de fluidez de efectivo, el Agente realiza todos los trámites a la brevedad posible, reduciendo tiempos de entrega y al mismo tiempo costos. Sin embargo, actualmente la garantía de este fondo es sumamente alto, ya que asciende a casi \$ 800 mil nuevos pesos, lo que en realidad se convierte en un gran obstáculo para todos aquéllos que aspiran a obtener una patente aduanal.

No podemos dejar de considerar que se dan casos en los que el aspirante a Agente cuenta con todos los requisitos establecidos por la Ley, menos con el dinero que implica ésta garantía. Previendo éstos casos, se dispuso que ésta garantía también podría ser cubierta con una fianza otorgada por cualquier compañía autorizada, es decir, que el interesado compra una "fianza" la cual funge como la garantía en cuestión.

Aunque lo anterior parece ser una gran facilidad para cubrir la garantía, hay que tomar en cuenta que las compañías afianzadoras venden las "fianzas" según las condiciones que se presentan, es decir, si el ramo para el que la fianza será comprado es susceptible de siniestros, el precio de la fianza es sumamente alto. Aquí habría que ver si dicha fianza representa una ventaja o no.

La recaudación de esta garantía se realiza una vez que el aspirante a Agente Aduanal ha sido aprobado en el examen de conocimientos y que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha autorizado la expedición de la patente; dicha garantía deberá ser enviada a la Tesorería de la Federación y, conforme a lo establecido por el artículo 190 del reglamento a la Ley Aduanera, deberá permanecer el tiempo que el Agente ejerza la patente y cinco años después de la cancelación de la misma.

Consideramos que difícilmente las autoridades aduaneras contemplarían la eliminación de este fondo, ya que para el gobierno es de suma importancia que exista en virtud de que éste le asegura el pago de las

multas que pudieran derivarse de la mala actuación del Agente Aduanal durante la ejecución de los actos que le han sido encomendados. Sin embargo, bien podría contemplar la reducción de esta cantidad.

X. EXAMEN PSICOTECNICO QUE PRACTIQUEN LAS AUTORIDADES ADUANERAS.

Este requisito está muy relacionado con el punto VII en el que se establece la necesidad de contar con una experiencia aduanera mayor de tres años; el examen es con la finalidad de certificar que efectivamente se tienen los conocimientos y la experiencia requerida.

Según lo establecido por el artículo 189 del Reglamento a la Ley aduanera, éste examen es aplicado por un jurado integrado por personas con capacidad profesional en la materia y en base a un índice temático dado a conocer previamente al interesado.

Aprobado dicho examen y autorizada la expedición de la patente se procede a cubrir la garantía señalada en la fracción IX de éste artículo; el acuerdo a través del cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorga la patente, se publica en el Diario Oficial de la Federación a costa del interesado y por una sola y única vez.

El artículo 191 del Reglamento a la Ley Aduanera establece que a los diez días de haber publicado dicho acuerdo, expedirá la patente y la registrará, entregando la original al interesado y copias a la aduana de

adscripción de la patente. A partir de éste momento, el ahora Agente Aduanal puede dar comienzo al ejercicio de sus funciones.

2.2.2.REQUISITOS PARA OPERAR COMO AGENTE ADUANAL

Los requisitos de los que anteriormente hicimos mención son los obligatorios para todos aquellos que aspiran a obtener una patente aduanal; sin embargo, una vez que se ha obtenido dicha patente existen otra clase de requisitos que son indispensables para que el Agente Aduanal pueda continuar con en el ejercicio de sus funciones, mismos que a continuación señalamos:

El Artículo 143-B Fracción I, establece que para que el Agente Aduanal pueda operar en un mes determinado, es necesario que en el mes inmediato anterior haya efectuado despachos para por lo menos cinco personas con actividades empresariales, requisito indispensable durante los dos primeros años de actuar como Agente Aduanal. En caso de no cumplir con dicho requisito el Agente no podrá operar en el siguiente mes.

En su Fracc. II, el artículo en cuestión señala que el Agente Aduanal deberá proporcionar a las autoridades aduaneras, con la frecuencia que ellas lo soliciten, información estadística de los pedimentos que haya formulado, grabada en un medio magnético. El incumplimiento de dicho requisito inhabilitará al Agente Aduanal el tiempo que tarde en proporcionar dicha información.

2.3. FUNCIONES

A partir de que el Agente Aduanal fue reconocido jurídicamente se han promulgado numerosas disposiciones relativas a los procedimientos aduanales, algunas modificando determinados preceptos, otras aumentando o detallando los ya existentes; sin embargo, tanto la figura del Agente como sus funciones fueron muy específicas desde el momento en que surge. No obstante que éstas se han ampliado debido al incremento de la actividad comercial de nuestro país y variado ligeramente en razón del nuevo papel que ahora desempeña el Agente, las funciones básicas han permanecido con la misma esencia.

Ya en el Diario Oficial de la Federación del 10 de febrero de 1918 se estableció que el Agente Aduanal era la persona que en legítima representación de los dueños o los consignatarios de las mercancías se encargaría de gestionar ante las autoridades aduaneras las operaciones que autorizara la Ordenanza General de Aduanas.¹⁰

En las diferentes disposiciones jurídicas posteriores, hubo numerosos cambios en lo que se refiere a requisitos para ser Agente Aduanal, derechos, obligaciones, regímenes y todo lo relacionado con cuestiones aduaneras, sin embargo, la función primordial del Agente Aduanal se mantuvo con el mismo fin: la de gestionar legítimamente por cuenta de terceros, los trámites que implican las operaciones de comercio exterior ante las autoridades competentes.

¹⁰ Ordenamiento jurídico que se encargaba de regular las operaciones comerciales externas.

En el artículo 143 de la Ley Aduanera se define al Agente Aduanal como "... la persona física autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos en esta ley".

Aquí cabe mencionar que al decir "promover el despacho" se refiere al mismo en todas sus fases, actos y consecuencias, con lo cual las funciones del Agente Aduanal quedarían definidas de la siguiente manera:

Gestionar ante las autoridades aduaneras y demás autoridades de la Administración Pública Federal, los trámites necesarios para el despacho, en todas sus fases, actos y consecuencias, de las mercancías de comercio exterior bajo los diferentes regímenes aduaneros previstos en la Ley Aduanera en vigor.

Bajo la anterior definición hay varios conceptos eminentemente técnicos, como es el término de "despacho" y de "regímenes aduaneros", por lo que para poder comprenderla es necesario detallar éstos conceptos.

El artículo 5o. de la actual Ley Aduanera define al despacho aduanal como:

"... el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficó y regímenes aduaneros establecidos en el

presente ordenamiento, deben realizar en la aduana las autoridades fiscales y los consignatarios o destinatarios en las importaciones y los remitentes en las exportaciones".

Asimismo el artículo 63 de la misma ley establece los diferentes regímenes aduaneros bajo los cuales pueden ser sometidas las mercancías de comercio exterior, los cuales pueden clasificarse de la siguiente forma:

2.3.1. REGIMENES ADUANEROS

- GENERICOS:
- a) Importación
 - b) Exportación
 - c) Depósito Fiscal
 - d) Tránsito de Mercancías
 - e) De las Marinas turísticas y de los campamentos de casas rodantes

Mismos que, a su vez, se dividen de la siguiente manera:

	Definitiva	
Importación		Para retornar al extranjero en el mismo estado
	Temporal	Para reparación, elaboración o transformación

	Definitiva	
Exportación		Para retornar al país en el mismo estado
	Temporal	Para elaboración, transformación o reparación

2.3.1.1. IMPORTACION

IMPORTACION DEFINITIVA. Según lo establecido por el artículo 70 de la Ley Aduanera la importación definitiva consiste en la entrada de mercancías de procedencia extranjera al país sin límite de tiempo, es decir, para quedarse en él. Sin embargo, aún cuando se ha realizado una importación definitiva, las mercancías pueden salir del país por "algún imprevisto", es decir, por que hayan salido defectuosas o hayan resultado no ser la mercancía solicitada o quizás por que no cumplieron con las normas de calidad requeridas; a la modalidad de ésta salida de mercancías se le conoce como "retorno".

El artículo 71 de la Ley señala algo sumamente importante: para poder efectuar un "retorno" de mercancías que originalmente fueron importadas, deberá realizarse durante los primeros tres meses a partir de cuando fué liberada del recinto fiscal y la mercancía deberá ser sustituida durante los seis meses siguientes a partir del retorno, con el fin de que no se paguen los impuestos de exportación; sin embargo, en caso de haber diferencia (de más) entre el valor de la mercancía sustituida, deberán pagarse los impuestos correspondientes.

IMPORTACION TEMPORAL. Es la entrada de mercancías al país para quedarse en él por tiempo limitado. Las importaciones temporales pueden realizarse con dos finalidades:

- a) Para regresar al extranjero en las mismas condiciones en las que entraron al país (material para una exposición por ejemplo).
- b) Para transformación, elaboración o reparación, al amparo de algún programa de fomento.

Aquí es muy importante señalar que las importaciones temporales quedaron eliminadas debido a que no se estaba cumpliendo con la obligación de regresarlas al exterior, con lo que se introducían al país mercancía en calidad de importación temporal, quedándose definitivamente en él y sin pagar las contribuciones correspondientes. Por ello, ahora únicamente se pueden efectuar importaciones temporales al amparo de algún programa de fomento (ALTEX o PITEX, por ejemplo), o para exposiciones, exhibiciones, congresos, o reparaciones, siempre y cuando se demuestre a la autoridad aduanal que efectivamente tendrán esos fines.

2.3.1.2. EXPORTACION

EXPORTACION DEFINITIVA. La exportación definitiva es la salida de mercancías del territorio nacional para permanecer por tiempo ilimitado en el extranjero.

De la misma forma que en importación, se supone que este régimen, al ser definitivo consiste en la salida de una mercancía para quedarse en el extranjero, pero pueden presentarse situaciones que obliguen a regresar dicho material al país de origen, es decir "retornar" al país; a diferencia de las importaciones esto será posible siempre y cuando se haga dentro del primer año después de despachada la mercancía.

EXPORTACION TEMPORAL. Al igual que en importación, la exportación temporal puede ser de dos tipos:

- a) Que sale del país para permanecer en el extranjero por tiempo limitado, y que regresará en las mismas condiciones en las que salió del mismo (exposiciones o congresos por ejemplo).

- b) Que sale para ser reparada, elaborada o transformada.

El artículo 75 de la Ley Aduanera define por cuanto tiempo podrán las mercancías permanecer en el extranjero, según la situación especial de que se trate y el tipo de mercancía.

2.3.1.3. DE LAS MARINAS TURISTICAS.

Se refiere a los yates de más de 4 1/2 mts. de eslora que (turísticamente) entran a mar territorial; éste es un régimen aduanal que se adquiere siempre y cuando se cumplan con los requisitos establecidos por el artículo 95 de la Ley Aduanera.

2.3.1.4. DEPOSITO FISCAL.

Este régimen aduanero consiste en depositar en almacenes fiscalizados las mercancías procedentes o destinadas al extranjero. El beneficio de dicho régimen radica en que la importación o exportación de dichas mercancías no se da por concluida hasta que éstas son retiradas de dichos almacenes, pagando las cuotas correspondiente de almacenaje, así como los impuestos al comercio exterior actualizados.

Este régimen es utilizado por numerosas empresas con el fin de no tener demasiadas mercancías en inventario, lo cual les resulta sumamente costoso.

Aunque se paga una cuota por tipo de mercancía y por espacio (metros cúbicos) muchas veces resulta más conveniente pagar éste tipo de almacenaje e impuestos al comercio exterior actualizados, que pagar inventarios.

2.3.1.5. TRANSITO DE MERCANCIAS.

El régimen de tránsito (mejor conocido como IN BOND) puede ser de dos tipos:

- a) Nacional o Interno
- b) Internacional

- a) **Interno.** Es cuando la aduana de entrada envía las mercancías a otra aduana, siendo ésta última la que se encargará del despacho de las mismas, y viceversa, cuando la aduana de entrada envía a otra aduana (de salida) las mercancías para que se encargue de la exportación correspondiente.

- b) **Internacional.** Cuando el territorio nacional es utilizado únicamente como "paso o puente" para que las mercancías lleguen a otro país, por lo que la aduana de entrada envía las mercancías a la de salida, y viceversa, es decir, cuando territorio extranjero es utilizado como "puente" para que mercancías entren a nuestro país.

Estos son los regímenes aduaneros, permitidos por la Ley Aduanera en vigor, y bajo los cuales el Agente Aduanal puede realizar el despacho de mercancías. A continuación detallaremos las diferentes fases del despacho el cual, como ya mencionamos, constituye la función primordial del Agente Aduanal.

2.3.2. FASES DEL DESPACHO ADUANAL

Por "despacho aduanal" generalmente se entiende la liberación de las mercancías del recinto fiscal, es decir, sacarlas de la zona federal que constituye la aduana; sin embargo, en realidad ésta es la última fase del despacho, ya que éste implica una serie de gestiones previas, por medio de las cuales se adquieren los documentos y autorizaciones necesarias para efectuarlo.

2.3.2.1. PRIMER FASE: ACTOS PREVIOS AL DESPACHO.

Para un mejor entendimiento, los podemos subdividir, a su vez, en dos subfases:

- a) De Información
- b) De Trámite

- a) **DE INFORMACION.** Cualquier persona que se inicia en actividades de comercio exterior, lo primero que debe hacer es remitirse a un Agente Aduanal, no sólo por que a través de él podrá efectuar legítimamente dichas operaciones, sino también para que lo oriente con respecto a la documentación necesaria para realizarlas.

La primer función del Agente Aduanal consiste en informar al cliente los documentos que éste debe proporcionarle para realizar la importación o exportación; éstos documentos dependen del tipo de operación que desee realizarse: importación, exportación, definitiva, temporal, etc.

Dentro de la parte de información o asesoramiento al cliente, puede incluirse información relativa a la llegada o salida de buques, aviones o camiones, costo de fletes y maniobras, cálculo sobre impuestos y derechos, así como la necesidad de presentar, cuando se requieran, requisitos administrativos y técnicos previos a una

operación, tales como permisos, franquicias, certificaciones, visas consulares, etc.

- b) **DE TRAMITE.** El segundo paso es que una vez que el cliente proporciona al Agente Aduanal los documentos requeridos, gestiona ante la dependencia pública correspondiente los trámites necesarios, previos a la realización de la operación de comercio exterior.

Sin embargo, debido a los constantes cambios en las disposiciones aduanales, algunos de los trámites han sido designados como obligatorios por gestionar por el interesado; un claro ejemplo de ello es dar de alta Registro Federal de Causantes dentro del padrón de importadores y exportadores. Por disposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en octubre de 1992, únicamente el interesado (la persona que va a realizar la operación de comercio exterior) puede tramitarlo, y ya no el Agente Aduanal.

Otros trámites de este tipo continúan existiendo y aunque algunos consideran que no son obligatorios de ser realizados por el Agente Aduanal, si lo son, pues la función del Agente es el "despacho" aduanal en todas sus fases.

Por lo tanto, la obtención de permisos previos para mercancías controladas o restringidas, la presentación y trámite de solicitudes de reducción de impuestos o franquicias para los productos, así como las facturas o visas consulares, deben ser efectuadas por el

Agente Aduanal, a menos que el interesado desee hacerlo personalmente.

2.3.2.2. SEGUNDA FASE: ACTOS DURANTE EL DESPACHO.

De acuerdo a la definición de Humberto Olivos, es en esta fase cuando "... el Agente Aduanal realiza las funciones que le son más propias, más características y que deben considerarseles como absolutamente intransferibles y personalísimas puesto que son aquéllas que exigen su capacidad y preparación técnica".¹¹

Una vez que el Agente Aduanal tiene en su poder la documentación necesaria para realizar la importación o exportación de mercancías, las cuales se encuentran ya en recinto fiscal, o en sus propios almacenes fiscalizados, comienzan entonces los actos propios del despacho.

Esta segunda fase del despacho también se subdivide en varias subfases, la primera de las cuales consiste en:

a) Reconocimiento de la Mercancía

Una vez recibida la mercancía en recinto fiscal el Agente Aduanal procede a checarla contra factura, es decir, se verifica que sea efectivamente el tipo de mercancía señalada en la misma, el número de

¹¹ Olivo Amorós, Humberto, Op.Cit. p. 57

piezas indicadas, y que el valor declarado en dicha factura sea un valor lógico de acuerdo al tipo de mercancía que se trate.

Este reconocimiento tiene como objeto cerciorar el tipo de efectos, la cantidad y los valores reales sobre los cuales se hará la declaración de impuestos correspondientes.

Es muy común que el cliente solicite que se calcule el monto de los impuestos sobre el valor estipulado en la factura, cuando aún no se cuenta con la mercancía física, lo cual puede hacerse pero no es conveniente, ya que es muy común que aunque la factura indique cierto número de piezas y valores al llegar la mercancía vengan piezas incompletas, con excedentes, averiadas, o de una composición distinta a la estipulada, lo cual puede llevar a una tasa arancelaria distinta, y por tanto a un cantidad por concepto de impuestos totalmente diferente.

Por lo anterior, mientras no se tienen las mercancías en recinto o almacén fiscalizado, sólo puede informarse al cliente un cálculo de impuestos aproximado, el cual puede variar si al llegar la mercancía cuenta con valores distintos o condiciones diferentes.

b) Determinación y notificación de impuestos.

La determinación de los impuestos a pagar por concepto de importación o exportación es según la fracción y tasa arancelaria que le corresponda a la mercancía, en base a su naturaleza, composición y función. El

procedimiento para el cálculo de dichos impuestos está descrito detalladamente en el capítulo IV de éste trabajo.

Realizado el reconocimiento de las mercancías y determinado el monto de los impuestos, éstos son notificados al cliente, quien procederá a efectuar el pago en forma previamente convenida con el Agente Aduanal. Aquí cabe señalar que es precisamente durante el reconocimiento de la mercancía, cuando el Agente Aduanal se puede percatar de la necesidad de presentar cierto tipo de documentos o de información a las autoridades aduaneras, es decir, que durante este acto puede regresarse a la primer fase (información al cliente para la gestión de trámites o la entrega de información).

Una vez que se obtiene la información o los documentos requeridos y que el cliente ha efectuado el pago de los mismos al Agente Aduanal se procede a la elaboración del pedimento aduanal.

c) Elaboración del Pedimento Aduanal y su presentación ante la aduana.

Aunque el pedimento aduanal fué considerado en algún tiempo como un documento a través del cual se solicitaba el reconocimiento aduanero de las mercancías que se importaban o exportaban, en realidad es un documento a través del cual se declara la mercancía a importar o exportar y sus impuestos correspondientes, lo cual le da legitimación a la operación comercial, pues la declaración es con el objeto de presentarla

antes las autoridades aduanales, pagar los impuestos y realizar todos los trámites que le dan legalidad a la operación.

Dicho documento contiene todos los datos que pueden servir a las autoridades aduanales para la certificación de los datos declarados en él. El pedimento también fué considerado en algún tiempo como instrumento de tipo administrativo en virtud de que es un trámite que tiene que gestionarse en las instalaciones de las Aduanas internas y fronterizas pertenecientes a la administración pública federal, sin embargo, más que un instrumento administrativo es el elemento principal que da legitimidad a las operaciones de comercio exterior.

En el pedimento aduanal se sientan los siguientes datos:

- 1) Fecha de presentación del pedimento en la Aduana
- 2) Nombre del importador y datos (Razón social, dirección, Estado, etc.)
- 3) No.(s) de la(s) factura(s) que amparan las mercancías
- 4) Nombre del exportador y datos
- 5) Términos de compra-venta (INCOTERM)
- 6) No. de bultos
- 7) Placas del vehículo por el que serán conducidas las mercancías a su destino.
- 8) Valor de la factura en la moneda del país de origen de las mercancías.
- 9) Valor comercial y valor normal de la mercancía en moneda nacional.

- 10) Valor del flete extranjero
- 11) Tipo de cambio
- 12) Descripción de la mercancía
- 13) Cantidad, ya sea en No. de bultos o Kgs.
- 14) Fracción arancelaria.
- 15) Tasa arancelaria y su equivalente en moneda nacional
- 16) Derecho de Trámite Aduanal (D.T.A.)
- 17) Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.)
- 18) En el espacio de observaciones se indica el régimen de importación/exportación, el tiempo que podrá permanecer dentro/fuera del país, se citan los artículos de la Ley Aduanera que sustentan la observación o se menciona si se necesita presentar adjunto algún permiso.
- 19) Datos del Agente Aduanal que promueve el despacho de las mercancías.

Realizado el pedimento aduanal, el Agente Aduanal procede a pagar los impuestos en la Aduana por la que se efectuará el despacho, misma en que presenta el pedimento, facturas correspondientes documentos técnicos en caso de necesitarse.

d) Mecanismo de Selección Aleatoria y Reconocimiento Aduanero.

Efectuado el pago de los impuestos, la mercancía es sometida al mecanismo de selección aleatoria, también conocido como "semáforo fiscal". Este consiste únicamente en apretar un botón; si la luz se enciende en "rojo" el embarque deberá ser sometido a reconocimiento

aduanero por parte de un vista aduanal, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el cual se hace exactamente lo mismo que en el reconocimiento "previo" realizado por el Agente Aduanal para la determinación de los impuestos.

El reconocimiento aduanero es considerado como "... una de las acciones y formalidades del despacho y consiste en que la autoridad aduanera, por conducto del vista designado para el despacho de que se trate efectuará el reconocimiento o examen de las mercancías que se vayan a exportar (o importar) con el propósito de precisar su origen, naturaleza, composición, estado, cantidad, especie, envases, peso, medidas y demás características a fin de verificar que la clasificación arancelaria, la nomenclatura, los pesos, números y marcas de los bultos, cajas, empaques o embalajes que contengan la mercancía, así como también los valores y unidades para que el cálculo de los impuestos de importación y exportación sean correctos y que la totalidad de los impuestos a cubrir sea exacta".¹²

Aunque la finalidad de éste reconocimiento es el de verificar que la mercancía física coincida con los datos declarados en el pedimento y las facturas, el modo de hacerlo puede variar según el vista aduanal en turno. Algunos vistas deciden, ante embarques voluminosos y pesados, reconocer algunas cajas al azar; otros deciden bajar del vehículo toda la mercancía y checar caja por caja.

12 "El Papel del Agente Aduanal y del Vista Aduanal", en Manual del Exportador, Banca Confía, México, enero de 1989, p. 206.

Actualmente el mecanismo de selección aleatoria es el más tardado del proceso aduanal, por lo que no puede definirse el tiempo que éste puede implicar, ya que ello depende de la hora en que se entre al sistema aleatorio, del vista aduanal en turno, la cantidad de embarques en espera, el día de la semana que se trate, etc. Este procedimiento toma tiempo, aún y cuando se encienden más luces verdes que rojas, habría que imaginar la tardanza cuando no existía éste mecanismo y el reconocimiento aduanero se efectuaba a todos los embarques sin distinción alguna.

Es muy importante mencionar que durante el despacho, el Agente Aduanal es el encargado de interponer recursos administrativos a resoluciones de las autoridad fiscales.

e) Liberación y Despacho de las Mercancías

Una vez que se ha cumplido con el mecanismo de selección aleatoria, y se ha realizado o no (según sea el caso) el reconocimiento aduanero, el Agente Aduanal procede a la liberación de las mercancías de los recintos fiscalizados mostrando el pedimento autorizado y firmado por el vista aduanal.

Liberadas las mercancías, el Agente Aduanal procede a entregar a la línea transportista el embarque con el fin de hacerlas llegar al punto de destino convenido con el cliente.

Esto es a grandes rasgos en lo que consiste el despacho aduanal de mercancías, sin embargo, su fase final puede variar, ya que depende de los términos de compra-venta (INCOTERMS) de la mercancía en cuestión o del arreglo entre cliente y Agente Aduanal, es decir, que hayan convenido que la mercancía se entregue en el domicilio del cliente o que éste lo recoja en la Aduana de despacho.

2.3.2.3. TERCER FASE: ACTOS POSTERIORES AL DESPACHO

Como hemos podido apreciar a lo largo de éste capítulo, el Agente Aduanal cumple con dos compromisos: 1) con información y gestiones ante dependencias de la Administración Pública y 2) con información y asesoramiento al cliente; esto es tanto en los actos previos al despacho, así como durante y posterior al mismo.

Una vez concluido el despacho aduanal, el compromiso del Agente continúa tanto con el gobierno federal como con el cliente, compromisos que en éste mismo orden citamos a continuación.

a) Compromisos con Gobierno

El artículo 143-B de la Ley Aduanera (Fracc.II) establece que el Agente Aduanal deberá "Proporcionar a la autoridad aduanera en la forma y periodicidad que ésta determine, la información estadística de los pedimentos que formule, grabada en un medio magnético".

El artículo 145 Fracc. VII establece que deberá llevar un registro de todas las operaciones en que intervenga, mismo que deberá mantener actualizado y que deberá conservar durante cinco años en la oficina principal de la agencia, poniéndolo a disposición de la autoridad aduanera, cuando ésta así lo solicite.

En la Fracc. XI de este mismo artículo se dispone que el Agente Aduanal deberá aceptar las visitas que ordene la autoridad aduanera para comprobar que cumple con sus funciones o para cualquier tipo de investigación.

En la Fracc. XIV se señala que el Agente Aduanal deberá presentar en febrero de cada año un informe de los honorarios cobrados a cada cliente en el año inmediato anterior.

También posterior al despacho, el Agente Aduanal se encarga del trámite, en la Dirección General de Aduanas de los actos de controversia arancelaria, así como de la presentación y trámite, ante las autoridades administrativas correspondientes, de cualquier recurso o de solicitudes de devolución de impuestos pagados de más o indebidamente en las operaciones que hayan realizado.

b) Compromisos con el cliente

Si el acuerdo establecido entre el Agente Aduanal y el cliente fue el de entregar la mercancía en el domicilio de éste último, inmediatamente después de haber despachado la mercancía de recinto fiscal deberá

informar al cliente el nombre de la línea transportista y el número del talón de embarque, con lo que comprueba que la mercancía fué liberada; lo anterior es para que en caso de que la mercancía no llegue a su destino en el tiempo estimado, el cliente, o incluso el propio Agente Aduanal pueda identificar con la línea transportista en donde se encuentra su mercancía.

Posterior al despacho de las mercancías, el Agente Aduanal deberá entregar las cuentas de gastos respectivas, las cuales deberán incluir todos los comprobantes de gastos realizados por el Agente Aduanal. Este punto es de suma importancia, tanto para el Agente Aduanal como para el cliente; para el Agente por que es a través de ellas con que cobra sus servicios, mientras que para el cliente son indispensables para hacer sus cierres contables, ya sea mensuales o anuales, pues sólo con los documentos originales (factura, comprobantes de gastos y pedimentos) puede comprobar gastos y presentar sus declaraciones fiscales.

Anteriormente, la cuenta de gastos era aún más indispensable, ya que el pedimento original venía acompañado de una copia llamada "pedimento rosa" que era únicamente válido para efectos de cambios, es decir, era el documento con el cual el cliente podía comprobar la compra de la mercancía extranjera y tener con ello la facilidad de adquirir el dólar controlado, más barato que el libre; por lo anterior, el cliente exigía que dichas cuentas se le entregaran a más tardar en 20 días después de concluida la operación, incluso en el art. 145 Fracc. IX se establece que es obligación del Agente Aduanal entregar dichas cuentas en un plazo no mayor a 30 días.

Sin embargo, a partir de noviembre de 1991, se eliminó el control cambiario, con lo cual el pedimento rosa dejó de tener funcionalidad, pues los dólares se cotizan según las fuerzas libres del mercado; de esta forma, ahora la cuenta de gastos sólo incluye el llamado "pedimento franja amarilla", (original) los comprobantes de gastos y la factura del Agente Aduanal.

También es un compromiso del Agente que en los casos que el cliente lo requiera, deberá presentarle un estado de cuenta mensual, pues hay clientes cuyos movimientos de comercio exterior son numerosos, por lo que es necesario llevar un seguimiento de las implicaciones contables de cada operación.

Estas son pues, las funciones primordiales del Agente Aduanal, y decimos primordiales, por que debido al crecimiento de su área de trabajo, cada día va adquiriendo nuevas funciones con el fin de poder dar un servicio cada vez más completo y eficiente. A continuación hacemos mención de otras funciones que puede prestar el Agente Aduanal, que aunque no son obligatorias, si son opcionales.

2.3.3. FUNCIONES OPCIONALES DEL AGENTE ADUANAL.

2.3.3.1 TRANSPORTES INTERNOS

En el punto relativo a los requisitos para ser Agente Aduanal se menciona que hasta 1991 se había establecido como requisito el no ser empleado o socio de una empresa de transporte, ya fuera extranjera o

nacional, disposición que fue derogada en enero de 1992 en virtud de que lo único que propició fué dos situaciones negativas: por un lado, que el Agente Aduanal no pudiera dar un servicio más eficiente al tener que depender de una empresa transportista ajena; mientras que por otro, que el Agente Aduanal estableciera su propia empresa transportista al amparo de un "prestanombre", es decir, en una forma ilegal.

Al derogarse esta disposición, el Agente Aduanal se ha visto sumamente favorecido, al igual que sus clientes, ya que ahora puede contar abiertamente con sus propia línea transportista y ofrecer un servicio integrado.

2.3.3.2. CONSOLIDADORAS Y DESCONSOLIDADORAS DE CARGA INTERNACIONAL

Una empresa consolidadora es aquélla que sin necesidad de contar con camiones, barcos o aviones (según sea el caso) dan el servicio de una empresa transportista, actuando como remitente en el envío de mercancías y con la ventaja de que pueden ofrecer tarifas más bajas que las de las propias empresas transportistas.

Cuando se hace uso de un transporte normal, ya sea de un camión, trailer, o cualquier otro vehículo, es común que no se ocupe todo el espacio; sin embargo, el usuario paga por la utilización del vehículo completo, no por el espacio que ocupa. Por el contrario, cuando se maneja carga "consolidada", es decir, cargas de diferentes usuarios hasta llenar un vehículo, el costo se divide equitativamente, lo que es

sumamente benéfico para el cliente, pues sus costos de transporte se reducen notablemente.

Las empresas consolidadoras de carga se dedican precisamente a ello, a recopilar carga de diferentes usuarios con un mismo destino, ya sea en el interior o fuera del país. Lo que puede ser un tanto curioso, es que estas empresas generalmente no cuentan con el medio de transporte, únicamente tienen los contactos, que son los clientes por un lado y las líneas transportistas por el otro.

A una línea transportista le resulta más ventajoso relacionarse con empresas consolidadoras que con clientes individuales, por que mientras éste último hace uso de sus medios de transporte esporádicamente y con pesos y volúmenes pequeños, la empresa consolidadora solicita constantemente sus servicios y con pesos y volúmenes considerables en virtud de contar con un número infinito de clientes. De aquí es que las líneas transportistas ofrezcan a las empresas consolidadoras tarifas muy bajas.

El representar a una empresa consolidadora no solamente implica beneficios para el Agente Aduanal (por las comisiones que gana por cada manejo) sino también el cliente, a quien le resulta más fácil que los servicios del Agente incluyan los de transporte con tarifas que por sí mismo no podría obtener.

En contraparte se encuentran las empresas "Desconsolidadoras", que hacen el papel de consignatario en la recepción de mercancías; éstas son

las que representan a empresas consolidadoras extranjeras en el país y se encargan de recibir la carga consolidada y notificarla o remitirla al destinatario final.

A las empresas consolidadoras les resulta más fácil y económico pagar una comisión a una empresa establecida en el país (desconsolidadora) para que reciba su carga y le de el seguimiento adecuado a cada embarque, que instalar sus propias oficinas en un país extranjero para el desempeño de éstas funciones; lo anterior significa que las consolidadoras internacionales pagan a una empresa nacional para que la represente en nuestro país. Las consolidadoras internacionales prefieren a los Agentes Aduanales como representantes, ya que por estar estos últimos en constante contacto con los medios de transporte tienen experiencia para resolver adecuadamente las controversias que pudieran suscitarse, además de que las auxilia en las cuestiones aduanales.

Estos son en sí los servicios opcionales que ofrece el Agente Aduanal los cuales, como podemos ver, tienden a ofrecer un servicio integrado que lo haga cada vez más competente, contribuyendo con ello a que, por medio de la eficiencia y agilidad en los aspectos de logística, el comercio exterior de México pueda insertarse en el nuevo ordenamiento económico internacional que estamos viviendo.

2.4. OBLIGACIONES

Al analizar las disposiciones que regulan jurídicamente las funciones del Agente Aduanal, nos encontramos con que todas ellas son de carácter

obligatorio, pues precisamente de ahí parte la legitimidad de su figura. Los requisitos que debe presentar el aspirante a Agente Aduanal son obligatorios, pues de no tener este carácter perderían su calidad y dejarían de tener razón de existir; las funciones que le han sido encomendadas al mencionado Agente evidentemente le son obligatorias, pues en base a ciertas condiciones se le ha otorgado la facultad de desempeñarlas.

Sin embargo, existen ciertas disposiciones señaladas en el artículo 145 de la Ley Aduanera que sin ser requisitos para obtener la patente, ni funciones propias del Agente están señaladas como "obligaciones" del Agente Aduanal. Estas "obligaciones" son en realidad "requisitos" que el Agente aduanal debe cumplir antes, durante y después del despacho de las mercancías para garantizar el buen desempeño de sus funciones y poder así, continuar ejerciendo como tal. En éste apartado nos referiremos concretamente a estos requisitos.

Algunos juristas, como Humberto Olivos Amoros por ejemplo, consideran que las obligaciones que el ordenamiento jurídico impone al Agente Aduanal son de muy diverso contenido y carácter, por lo que pueden dividirse en dos tipos:

- a) **ABSTENCIONES** (u "obligaciones" negativas"), que como su nombre lo indica consisten en que el Agente Aduanal tiene que evitar la ejecución de cierto acto para cumplir con lo que el orden jurídico le impone; sin embargo, no trataremos este tipo de obligaciones por que debido a su carácter, todas ellas se refieren a

los requisitos para obtener una patente de Agente Aduanal, los cuales ya fueron detallados y analizados en su momento; como ejemplo de este tipo de "obligaciones" tenemos el no ser empleado, representante o agente de alguna empresa de transporte extranjera, no haber cometido algún delito del orden común o haber sido condenado, no ser funcionario público, entre otros.

b) PRESTACIONES (u "obligaciones" positivas), que consisten en la comisión de algún acto para cumplir con lo establecido por la ley. Este tipo de obligaciones pueden dividirse a su vez en:

- "Obligaciones" de carácter administrativo
- "Obligaciones" de carácter fiscal

2.4.1. OBLIGACIONES DE CARACTER ADMINISTRATIVO

Este tipo de obligaciones se dan en todas las fases del despacho aduanal, es decir, algunas de ellas son disposiciones que tienen que cumplirse en forma previa, otras durante y posterior al mismo para asegurar que las funciones del Agente Aduanal puedan desempeñarse en una forma segura, general y permanente. A continuación citamos las "obligaciones" de carácter administrativo previas al inicio sus funciones, mismas que se encuentran determinadas en el artículo 145 de la Ley Aduanera.

- El Agente Aduanal siempre deberá presentarse con este carácter en los trámites o gestiones aduanales;
- Deberá residir y mantener su oficina principal dentro de la adscripción de su patente.

Aquí puede darse la excepción, un ejemplo de ello es cuando el Agente Aduanal ha cumplido con las disposiciones que establecen la necesidad de garantizar el interés fiscal para actuar en adscripciones distintas a la suya; sin embargo, el incumplimiento de la misma puede causar la suspensión de sus funciones hasta por noventa días.

- Deberá informar a la autoridad aduanera del domicilio de su oficina principal, para que cuando ésta necesite realizar alguna visita o algún documento, sepa a donde deberá remitirlo.

El incumplimiento de esta disposición puede causar la suspensión de las funciones del Agente Aduanal hasta por noventa días.

- Deberá cumplir con las funciones encomendadas, por lo que no podrá endosar ni transferir documentos que vengan a nombre suyo, sin previa autorización de quien lo otorgó.
- Deberá declarar bajo protesta de decir verdad, la veracidad de todos los datos sentados en el pedimento, tales como el nombre, domicilio y registro federal del remitente, del consignatario y el propio; la naturaleza y descripción de las mercancías, etc.

El incumplimiento de esta disposición es considerado como de las más graves, ya que interviene información fiscal, lo cual puede llevar incluso a la cancelación de la patente.

- Informar a la aduana de su adscripción los nombres de auxiliares, empleados y apoderados aduanales autorizados, sobre cuyos actos el Agente Aduanal será totalmente responsable.

Las obligaciones administrativas del Agente Aduanal durante el despacho de las mercancías consisten básicamente en:

- Desempeñar personalmente sus funciones, las cuales no deberá suspender si así no lo ha autorizado o dictado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; también es obligación del Agente Aduanal firmar en forma autógrafa el 15% del total de pedimentos mensuales durante once meses del año.
- Es obligación del Agente Aduanal y de sus empleados, llevar consigo los gafetes de identificación personal en los recintos fiscales en los que actúe.
- Realizar los actos que le correspondan conforme a la ley en el despacho de las mercancías empleando el sistema electrónico, para lo cual deberá contar con el equipo necesario.

- Deberá ocuparse personalmente, por lo menos, del 15% de las operaciones de importación o exportación que no rebasen el valor fijado por Reglas de Carácter General.
- Utilizará los candados y engomados oficiales, establecidos por las Reglas de Carácter General, para los vehículos que transporten las mercancías.

Las obligaciones administrativas posteriores al despacho de las mercancías consisten en lo siguiente:

- Una vez que ha efectuado el despacho de las mercancías, deberá llevar un registro del mismo y un expediente de todos los documentos relativos, los cuales deberá conservar por cinco años en la oficina principal y a disposición de las autoridades aduaneras.

El incumplimiento de esta medida puede causar la cancelación de la patente, pues constituye la evidencia de las operaciones manejadas por el Agente, y de la cual pueden deducirse perfectamente cuales son los deberes fiscales del Agente Aduanal con el gobierno federal por dicho manejo.

- Deberá entregar a sus clientes las cuentas de gastos correspondientes al despacho de mercancías, con todos sus comprobantes, en un plazo no mayor a 30 días después de efectuado el mismo, pues de lo contrario el Agente puede ser suspendido en el ejercicio de sus funciones hasta por noventa días.

2.4.2. OBLIGACIONES DE CARACTER FISCAL

Estas obligaciones se refieren a todos los actos concretos que el Agente Aduanal debe realizar para garantizar y efectuar el pago de los impuestos al comercio exterior a la autoridad aduanal. Cabe señalar que si hemos dividido estas obligaciones en dos rubros (administrativas y fiscales) ha sido únicamente con el fin de demostrar hasta donde llegan cada una y en qué consisten, por que como vamos a ver a continuación el aspecto administrativo (ya sea en los requisitos, en las funciones o como es en este caso, en las obligaciones del Agente Aduanal) conlleva al aspecto fiscal, ya que ambas forman parte del mismo proceso de legitimación.

Antes de definir concretamente las obligaciones fiscales del Agente Aduanal, se considera pertinente dar una breve explicación del papel que éste juega en dichas obligaciones.

El concepto de "impuesto" implica automáticamente la existencia de dos elementos: quien exige el pago y la persona obligada a concederlo. Es el Estado quien ejerce el poder tributario, a cuya observancia quedan obligados los órganos del mismo, mientras que las personas obligadas a concederlo son las que están sujetas a su potestad. De esta manera surge una relación especial entre Estado y contribuyente, es decir, una "relación tributaria", lo que a su vez implica una "relación jurídico-impositiva".¹³

¹³ Olivo Amoros, Humberto, Op. Cit. p. 87

En toda relación tributaria existe un sujeto activo y uno pasivo. En la mayoría de los casos es el Estado el que asume la parte activa, pues es quien ejerce el poder tributario, mientras que el contribuyente constituye la parte pasiva de la relación, es decir, se convierte en el "sujeto pasivo del impuesto".

Sin embargo, en esta relación pueden surgir terceras personas, que sin ser las obligadas a pagar el impuesto, tienen la obligación de cumplir con las formas o procedimientos para lograr la captación del mismo. En virtud de que estas terceras personas no están directamente obligadas en el pago, también asumen un papel pasivo, es decir, se convierten en el "sujeto pasivo de la obligación", siendo precisamente éste el rol que asume el Agente Aduanal, pues en realidad no es él quien está obligado a pagar los impuestos de comercio exterior, pero sí de realizar todos los procedimientos para lograr que el estado perciba correctamente el pago de los mismos.

Es en este sentido que el Agente Aduanal adquiere ciertas obligaciones fiscales, sin olvidar que también está sujeto a este tipo de obligaciones en las que él pasa a ser "sujeto pasivo del impuesto", es decir, el responsable directo del pago, como es en el caso en que tiene que asegurar ciertas condiciones a través de fondos de garantía, o en el propio pago de impuestos por la prestación de sus servicios.

Es así como las obligaciones fiscales del Agente Aduanal pueden quedar definidas como los actos que éste ejecuta para lograr la captación de los impuestos al comercio exterior.

De la misma forma que en las obligaciones administrativas, las fiscales tienen una fase previa, es decir, que para poder llegar a la determinación y captación de los impuestos de comercio exterior primero se tiene que pasar por la parte administrativa, es decir, haber solicitado a la parte correspondiente las facturas comerciales, listas de empaque permisos para operaciones especiales, franquicias, haber realizado la clasificación de las mercancías, formulado el pedimento, etc. .

Con toda esta información el Agente Aduanal puede cumplir con sus obligaciones fiscales, ya que es a través de ella que podrá realizar un reconocimiento aduanero adecuado, clasificar las mercancías y determinar la fracción y tasa arancelaria correspondiente, lo cual constituye el primer paso en el cumplimiento de dicho compromiso fiscal, que además constituye una de las funciones más importantes que desempeña el Agente Aduanal.

Una vez que se ha definido la fracción, y de ahí la tasa arancelaria, se procede a aplicarla sobre el valor (normal o comercial según el tipo de operación de que se trate) de la mercancía para determinar el monto de impuestos, en moneda nacional, que deberá pagar el contribuyente. Al mismo tiempo que se calcula el impuesto Ad Valorem, se calcula el Derecho de Trámite Aduanal y el IVA.

Calculados dichos impuestos, se procede a la elaboración del pedimento aduanal, en el que se declara el total de impuestos a pagar, que es el principal objetivo de dicho documento.

La última fase de las obligaciones fiscales consiste en la recaudación de los impuestos y su ingreso a la secretaría encargada de la captación de los mismos: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Tesorería de la Federación; dicho pago se efectúa al momento de presentar el pedimento en el banco de la aduana respectiva.

Es muy importante reiterar que los errores cometidos por el Agente Aduanal en los aspectos fiscales del procedimiento aduanero pueden implicar desde una multa, hasta la cancelación de la patente.

2.5. DERECHOS

Los derechos del Agente Aduanal se definen en el artículo 146 de la Ley Aduanera, mismos que detallamos a continuación:

I).- "EJERCER LA PATENTE".

Este apartado se refiere a que una vez que el Agente Aduanal ha obtenido la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para actuar como tal otorgándole la patente, éste se encuentra posibilitado para comenzar a ejercerla tan pronto como cumpla con las obligaciones señaladas en el artículo 145 de la Ley Aduanera; este derecho puede ejercerlo tanto tiempo como él lo decida y siempre y cuando continúe con el cumplimiento de dichas obligaciones y la Secretaría antes mencionada no contraponga dicha decisión.

II).RECUPERAR POR SI O POR SUS HEREDEROS O BENEFICIARIOS EL MONTO DEL FONDO DE GARANTIA QUE HUBIERE CONSTITUIDO CONFORME A LOS ARTICULOS 143, FRACC. IX, o 144, INCISO B), SEGUNDO PARRAFO, CON SUS RENDIMIENTOS, EN LOS CASOS PREVISTOS POR EL PENULTIMO PARRAFO DEL CITADO ARTICULO 144, PREVIO ACUERDO A LA AUTORIDAD ADUANERA".

EL PODERDANTE TAMBIEN TENDRA DERECHO A RECUPERARE EL FONDO DE GARANTIA PREVISTO EN EL PARRAFO ANTERIOR, CUANDO REVOQUE EL NOMBRAMIENTO DE TODOS LOS APODERADOS ADUANALES".

Como ya se mencionó en el punto 2.1 de este trabajo el aspirante a obtener la patente debe reunir ciertos requisitos; entre ellos se señala la necesidad de que dicho aspirante constituya un fondo de garantía de casi N\$800 mil nuevos pesos, mismo que tiene como objetivo garantizar el buen desempeño de sus funciones.

Por otro lado, el artículo 144 establece algunas de las limitaciones del Agente Aduanal en el ejercicio de sus actividades, entre las cuales se encuentra el no poder actuar en aduanas distintas a las de su adscripción, a menos de que como indica el inciso b) de este mismo artículo, amplíe el fondo de garantía señalado en el artículo 144 a una cantidad de N\$703,243 pesos. En caso de tener apoderados aduanales, éstos podrán actuar en aduanas distintas a la que le corresponde, o en su defecto, el poderdante podrá nombrar apoderados aduanales que actúen ante dos o más aduanas.

El Agente Aduanal tiene el derecho de recuperar dicho fondo de garantía cuando decida retirarse, por ejemplo. En el caso de que lo haya ampliado, podrá retirar el excedente cuando decida revocar el nombramiento de apoderados aduanales que actúan en dos o más aduanas. De la misma forma, también gozarán del mismo derecho sus herederos o beneficiarios en caso de fallecimiento del Agente Aduanal; podrán retirar el monto total de la garantía, así como sus rendimientos.

III.- "CONSTITUIR SOCIEDADES INTEGRADAS POR MEXICANOS PARA FACILITAR LA PRESTACION DE SUS SERVICIOS. LA SOCIEDAD Y SUS SOCIOS, SALVO LOS PROPIOS AGENTES ADUANALES, NO ADQUIRIRAN DERECHO ALGUNO SOBRE LA PATENTE, NI DISFRUTARAN DE LOS QUE LA LEY CONFIERE A ESTOS ULTIMOS".

Esta disposición se refiere a que la patente aduanal es "personalísima", por lo que, tanto los derechos como obligaciones que de ella se derivan recaen directamente sobre el Agente Aduanal, de aquí que únicamente él pueda hacer valer los derechos que dicha patente le confiere.

En virtud de que las funciones del mencionado Agente han ido adquiriendo cada vez mayor relevancia y que el papel que éste juega en las relaciones comerciales internacionales exige de él funciones cada vez más eficientes, esta disposición lo autoriza a conformar sociedades mercantiles, siempre y cuando estén constituidas por mexicanos, para el mejor desempeño de sus funciones.

IV.- "SOLICITAR EL CAMBIO DE ADSCRIPCIÓN A ADUANA DISTINTA, SIEMPRE QUE TENGA DOS AÑOS DE EJERCICIO ININTERRUMPIDOS Y CONCLUYA EL TRAMITE DE LOS DESPACHOS INICIADOS".

En caso de que el Agente desee simplemente ejercer en una aduana distinta a la de su adscripción, tendrá la opción de solicitar su cambio.

Debe reconocerse que lo establecido por este artículo le da mayor flexibilidad a los derechos y funciones del Agente; anteriormente la adscripción de la patente no podía ser modificada, sin embargo, la evolución de las transacciones comerciales de nuestro país ha llevado al crecimiento de las personas dedicadas a este ramo, de manera que en algunas aduanas hay un sobrecupo de agentes aduanales, por lo que en ocasiones es necesario cambiar de adscripción.

V.- "DESIGNAR HASTA TRES REPRESENTANTES CUANDO REALICE UN MAXIMO DE TRECIENTAS OPERACIONES AL MES; SI EXCEDE DE ESTE NUMERO PODRA DESIGNAR HASTA CINCO REPRESENTANTES".

Es evidente que ante el crecimiento del comercio exterior de México, el Agente Aduanal ha visto incrementar notablemente el número de operaciones en las cuales interviene, por lo que actualmente le resulta difícil realizar personalmente las funciones que como Agente Aduanal tiene que prestar; ante esta situación, el presente artículo establece como un derecho del Agente el poder designar personal para que lo asista en sus funciones, lo cual será posible en el caso de que dicho Agente maneje el número de operaciones arriba señaladas.

Cabe mencionar que en la práctica la mayoría de los Agentes Aduanales emplea personal para que lo asista en sus funciones, pero a medida que aumenta el número de operaciones que maneja emplea mayor personal para poder realizarlas con mayor eficiencia; sin embargo, llega el momento en que sus operaciones han crecido tanto, que el Agente se dedica a resolver las situaciones controversiales, mientras que su personal se encarga de realizar todos los trámites necesarios para el despacho de las mercancías; se supone que el personal del Agente Aduanal es capacitado previamente para las funciones que va a desempeñar (ya sea en el reconocimiento de las mercancías, cotización de impuestos, trámites ante la aduana, etc.), sin embargo, nunca es la misma función que la realizada por el Agente Aduanal, pues este último ostenta dicho título por que demostró contar con la capacidad y los conocimientos necesarios para ejercer este tipo de funciones.

En sus inicios no se aceptaba la delegación de funciones del Agente Aduanal en sus empleados; al respecto, Humberto Olivos comenta lo siguiente:

"Se puede tratar de justificar esta situación, argumentando que el trabajo de una Agencia Aduanal es sumamente variado y difícil y que la celeridad en el despacho de las mercancías obliga a designar a uno o mas colaboradores, sin embargo, para los actos del despacho, que son los principales que realiza el Agente Aduanal y que se le encomiendan precisamente a él por su preparación, su responsabilidad, su nacionalidad, su capacidad y sus conocimientos técnicos, para esos

actos, repito, no existe razón alguna que justifique su delegación en empleados de dicho agente".¹⁴

Y más adelante continúa:

"En todo caso, si los agentes aduanales no pueden realizar personalmente, cuando menos, los actos del despacho - reconocimiento de las mercancías, su clasificación, etc.- por el gran número de embarques que tenga encomendados, las autoridades administrativas deberían aumentar el número de ellos en cada plaza, para exigir que esos actos los realice precisamente el agente aduanal con lo que se darán mayores oportunidades a las personas que puedan cumplir debidamente con esa función".¹⁵

No se está en la posición de que si un Agente no realiza personalmente sus funciones hay que nombrar más para que haya posibilidades de encontrar a un Agente que si lo haga. Como mencionamos anteriormente ya se da incluso el caso de sobrecupo de Agentes Aduanales en determinadas aduanas, por lo que es imposible continuar con el nombramiento indiscriminado de ellos. Se reconoce que las funciones del Agente Aduanal son numerosas y complicadas, por lo que hay que aceptar que es necesario que éste se valga de personal que lo "asista" en sus funciones; sin embargo no puede aceptarse que éste delegue completamente sus funciones a personas de las que no esté seguro de su capacidad. Se considera que aunque llega el momento en que no

¹⁴ Ibid. p. 59

¹⁵ Ibid.

puede realizarlas personalmente, si es necesario de que por lo menos, "supervise" la manera en que las realiza el personal a su cargo y lo capacite constantemente.

Precisamente la Fracc. V del art. 145 de la Ley señala como obligación del Agente Aduanal el "... ocuparse personal y habitualmente de las actividades propias de su función y no suspenderlas en caso alguno, excepto cuando lo autorice u ordene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

Para finalizar este apartado, es importante mencionar que el derecho señalado en la Fracc. I del art. 146, "Ejercer la patente", tiene un límite. Lo anterior quiere decir que este derecho dejará de existir cuando el Agente Aduanal deje de cumplir con cualquiera de los requisitos señalados en el art. 143, esto es, los que originalmente le permitieron obtenerla.

Con lo anterior, concluimos que aunque el contratar personal que asista al Agente Aduanal en sus funciones constituye un derecho del mismo, no significa que este tipo de personal pueda llegar a sustituirlo, como dijimos, es obligación del Agente Aduanal intervenir en las funciones que le son propias.

De esta forma, reiteramos que es necesario que las autoridades aduaneras sean más enérgicas en este aspecto, pues el que frecuentemente resulta afectado de los errores, consecuencias de la inexperiencia del personal a cargo del Agente Aduanal, es quien recibe

sus servicios, es decir, el importador y exportador, tanto nacional como internacional.

2.6. LIMITACIONES

En puntos anteriores se expuso con detalle las funciones propias del Agente Aduanal, así como sus derechos y obligaciones, sin embargo, debemos mencionar que estas categorías las ejerce con ciertas limitantes; dichas restricciones están determinadas en el artículo 144 de la Ley Aduanera, mismas que consisten en lo siguiente:

El Agente Aduanal sólo podrá actuar en la aduana de adscripción de su patente; podrá actuar ante aduanas distintas a la suya, previa autorización de las autoridades aduaneras, sólo en los siguientes tres casos:

- a) Cuando se trate de mercancías que vengán en tránsito interno para ser sometidas a otro régimen en la aduana de su adscripción.
- b) Cuando se constituya una sociedad (formada por mexicanos) para la prestación de sus servicios.
- c) Cuando se amplíe el fondo de garantía depositado como requisito para obtener la patente aduanal, de la cantidad inicial de N\$351,622 a N\$703,243. La ampliación de dicho fondo, igualmente que la garantía original se invertirá en valores

gubernamentales, los que junto con los rendimientos, garantizarán el buen desempeño de las funciones del Agente Aduanal.

En los casos de apoderados aduanales, también podrán actuar ante aduanas distintas cuando el poderdante cumpla el requisito de la ampliación del fondo de garantía, siempre y cuando así lo haya autorizado la autoridad aduanera.

Cubiertos los requisitos para actuar en aduanas distintas, la autoridad aduanera deberá otorgar el permiso en un plazo no mayor de dos meses.

En el caso de que se llegara a suprimir alguna aduana, los agentes o apoderados aduanales adscritos a ella podrán escoger otra en la cual ejercer sus funciones.

Con respecto a la patente, existen también algunas limitaciones, ya que ésta es totalmente PERSONAL e INTRANSFERIBLE. Esto quiere decir que nadie podrá ejercerla más que el Agente Aduanal al que se le otorgó. En el caso de fallecimiento, incapacidad física, permanente o total, o retiro voluntario y existiese algún sustituto, se le permitiría a éste, bajo la responsabilidad del Agente, la continuación de las funciones de la Agencia por un plazo de tres meses. Cabe mencionar que dicho sustituto deberá contar con todos los requisitos para ser Agente Aduanal para poder ser así el sustituto autorizado; en el caso de fallecimiento del Agente, la autoridad aduanera podría otorgar la patente aduanal al sustituto autorizado.

Se considera que en realidad las mencionadas limitaciones no lo son en toda la extensión de la palabra, ya que existen opciones ante las dos limitantes primordiales.

Con lo anterior nos referimos a que en el caso de que el Agente Aduanal sólo puede actuar en la aduana de su adscripción, existe la posibilidad de ampliar el fondo de garantía y tener así acceso a otras aduanas. Mientras que en el caso de la patente, es posible que alguien más la ejerza en casos especiales: si existe incapacidad por parte del Agente, el sustituto autorizado podrá suplirlo por un tiempo, mientras que en caso de fallecimiento, la patente podría serle entregada a dicho sustituto (transferencia).

De esta forma, concluimos que en realidad no existen verdaderas limitantes para el Agente Aduanal, ya que sobre las pocas que señala la Ley Aduanera, la misma sobrepone opciones para superarlas. La actual legislación aduanera, a pesar de ser sumamente estricta sobre las actividades del Agente, muestra cierta flexibilidad, pues después de todo no hay que olvidar que es el principal auxiliar en la captación de los ingresos más representativos del erario público nacional.

2.7. CAUSAS DE SUSPENSIÓN Y CANCELACIÓN DE LA PATENTE

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorga la patente de Agente Aduanal a los aspirantes que cumplieron debidamente con todos los requisitos marcados por la Ley; pero así como otorga dicha patente como una autorización para ejercer como tal, también se reserva el

derecho de suspender el ejercicio de dichas funciones cuando el Agente deja de cumplir con algunos de estos requisitos, y decimos algunos por que el incumplimiento de ciertos requisitos implica suspensión de funciones, mientras que la inobservancia de otros conlleva a la cancelación de la patente.

En virtud de que puede darse tanto la suspensión de funciones como la cancelación de patente, analizaremos las causas que conllevan a cualquiera de las dos situaciones. A continuación exponemos las causas que implican suspensión de las funciones de Agentes Aduanal por un tiempo determinado.

2.7.1. CAUSAS DE SUSPENSION DE FUNCIONES

El Agente Aduanal puede sufrir la suspensión de su patente hasta por 90 días, por las siguientes razones:

- Por no firmar en forma autógrafa, como mínimo, el 15% del total de pedimentos mensuales durante once meses de cada año, en donde además deberá utilizar su clave confidencial de identidad.
- Si no se ocupa de por lo menos el 15% de las operaciones de importación y exportación que no pasen del valor señalado por Reglas de Carácter General.

- Por el incumplimiento en su obligación de informar en febrero de cada año los honorarios cobrados a cada cliente en el año inmediato anterior.
- Por no realizar las funciones propias del Agente Aduanal y por endosar o transferir documentos consignados a él sin previa autorización escrita del remitente.
- En el caso de que el Agente Aduanal no mantenga su oficina principal dentro de la adscripción autorizada a su patente, no notifique el domicilio de la misma a las autoridades aduaneras, o no acepte las visitas señaladas por estas últimas, sus funciones podrán ser suspendidas hasta por 90 días.
- También es causa de suspensión el que el Agente no notifique a las autoridades aduaneras el nombre de sus empleados o las personas que lo auxilian en todos los trámites del despacho aduanero, ya que él es ilimitadamente responsable de todos los actos de dichas personas, por lo que también será causa de suspensión el que el Agente Aduanal o sus empleado no porten su gafete de identificación mientras actúen en los recintos fiscales.
- Por no entregar a los clientes, en un plazo menor a treinta días, las cuentas de gastos, comprobantes de pago y demás documentos, así como por llevar atrasados los registros de los despachos efectuados.

- Por intervenir en el despacho aduanal sin la autorización de quien tenga legítimamente el poder para darlo.
- Por declarar con inexactitud los datos del remitente o consignatario de las mercancías, así como las características de la mercancía y el tipo de régimen que lesionen el interés fiscal.
- Se considerará también causa de suspensión de la patente, si el Agente Aduanal llega a asumir algún parentesco con el Administrador de la Aduana de su adscripción, o adquirir algún puesto como militar o servidor público. Cabe mencionar que en este caso, la suspensión no será solo de 90 días, sino que dicha suspensión perdurará hasta que termine la causa que lo motivó.

En el supuesto de que la causa fuera el parentesco con el administrador de la aduana, la suspensión podría incluso durar años, lo cual se considera totalmente injusto.

La patente aduanal es suspendida cuando se está en un proceso de cancelación, es decir, la cancelación de una patente no se dicta de forma automática e inmediata, sino que primero se suspenden las funciones del Agente; dicha suspensión consiste en el tiempo que se tomen las autoridades para reevaluar la causa que motivó dicha suspensión y decidan cancelar o no la patente. Aquí cabe mencionar que la diferencia entre suspensión y cancelación es que en la primera el Agente Aduanal no puede iniciar nuevas operaciones, pero sí terminar

las que tenga comenzadas, además de que no se trata de una resolución definitiva.

2.7.2. CAUSAS DE CANCELACION DE LA PATENTE

El art. 148 de la Ley Aduanera es el que fija las causas por las cuales podrá cancelarse la patente; este artículo señala en su Fracc. I que será cancelada la patente si el Agente llega a conformar una sociedad con extranjeros para facilitar la prestación de sus servicios.

La Fracc. II indica que es causa de cancelación de patente el no declarar con veracidad el nombre y el domicilio fiscal del remitente o el destinatario, así como el registro federal de contribuyentes de estos últimos y el propio. Declarar con inexactitud las características de la mercancía puede llevar a la omisión del pago de impuestos; en este caso la cancelación procederá cuando la omisión exceda de N\$ 20,000 y del diez por ciento de las contribuciones causadas, así como cuando la inexactitud de los datos declarados permita efectuar trámites sin el permiso de autoridad competente, cuando así se requiera.

La cancelación de la patente procederá también en los siguientes casos:

- Cuando el Agente Aduanal no lleve al corriente los registros de los despachos que efectúa y no conserve durante cinco años los expedientes correspondientes.
- En el caso de exportación, cuando se declare con inexactitud el valor de las mercancías, siempre y cuando la diferencia entre lo

declarado y lo que debió declararse exceda de N\$ 100,000 o del 10% del valor total declarado.

- Cuando el Agente Aduanal haya sido condenado por la comisión de delitos fiscales, u otro tipo de delitos intencionales que ameriten pena corporal. Aquí es necesario ser más preciso, ya que en la actualidad en nuestro país no existe la pena corporal, por lo que sería conveniente que las autoridades definieran a qué otro tipo de delitos se refieren.

- Permitir que una tercera persona, independientemente de quien se trate, actúe al amparo de su patente. Aquí es necesario que las autoridades aduaneras definan bajo qué condiciones específicamente, por que actualmente este caso se da en la práctica (el caso de las corresponsalías, por ejemplo).

Como se mencionó al comienzo de este apartado, hay ciertas situaciones que conllevan a la suspensión de la patente; entre ellas se encuentran algunas que pueden perdurar el tiempo que el Agente Aduanal se tome en subsanarla; en el caso de que el Agente no repare dicha situación antes del plazo de vencimiento, la cancelación de la patente será inminente. Lo mismo sucederá en el caso de que el Agente sea suspendido dos veces por la misma causa o tres veces por causas distintas, en un plazo de tres años.

Reiteramos que las autoridades muestran gran flexibilidad en las regulaciones del Agente Aduanal, ya que como acabamos de mencionar,

el Agente puede incurrir en la misma falta hasta tres veces en un periodo de tiempo, lo que quiere decir que pueden ser no sólo tres, sino seis, diez o quizás veinte veces en un periodo más largo.

2.8. COSTOS DE SUS SERVICIOS

El Agente Aduanal solía determinar el costo de sus servicios en base a una tarifa establecida por la Secretaría de Hacienda y Créditos Público, la cual era dada a conocer a través de reglas de Carácter General. Dichos servicios incluyen sus honorarios y los llamados "gastos complementarios". A continuación detallaremos el procedimiento que se utilizaba para el cálculo de los mismos, y los criterios que se tomaban en cuenta para su aplicación.

2.8.1 HONORARIOS

Lo honorarios del Agente Aduanal se determinaban a través de un porcentaje en relación al valor de la factura de la mercancía en cuestión. En la medida que aumentaba el valor de la factura aumentaba el porcentaje aplicable.

T A R I F A I M P O R T A C I O N M E R C A N C I A E N G E N E R A L

VALOR FACTURA	% APLICABLE	CUOTA	MINIMA
Hasta	N\$1.00		\$.10
Hasta	5.00	4%	.20

Hasta	10.00	3%	.25
Hasta	25.00	2%	.35
Hasta	50.00	1.5%	.50
Hasta	100.00	1%	.75
Hasta	300.00	0.75%	1.80
Hasta	1,000.00	0.60%	4.50
Más de	1,000.00	0.45%	6.00 ¹⁶

Como podemos ver, en la tarifa se señalaba qué porcentaje, por concepto de honorarios, se aplicaría en base al valor de la factura de las mercancías. Como podemos apreciar, el valor de la factura se consideraba por rangos, y debido a ello existía la columna de "CUOTA MINIMA", es decir, que a pesar de aplicarse un porcentaje, hay un mínimo a pagar.

Ejemplo:

Si se tiene una mercancía con valor de N\$ 15 pesos, el porcentaje de aplicación que le corresponde por concepto de honorarios es el de 2%. Para el cálculo de honorarios en el manejo de operaciones de IMPORTACION, se toma como base el VALOR NORMAL O VALOR DE TRANSACCION DE LA MERCANCIA más GASTOS COMPROBABLES (impuestos). Supongamos que los gastos comprobables ascienden a N\$ 1.50, de manera que la suma del valor de la mercancía y los gastos comprobables da un total de N \$16.50 pesos; sobre esta cantidad se aplica el 2% de honorarios lo que da un total de N\$ 33 pesos, lo cual es

¹⁶"Tarifa de Honorarios del Agente Aduanal", en Manual del Exportador, Banca Confía, México, enero de 1989, p. 209.

el equivalente a los honorarios el Agente Aduanal. Sin embargo, en la columna de cuotas mínimas se indica que para este rango de valor factura el pago mínimo es de N\$ 35 pesos. Lo anterior es una manera de equilibrar los valores mas bajos de un rango contra los más altos.

Honorarios en Exportación

Para el cálculo de honorarios del Agente Aduanal sobre el manejo de operaciones de exportación se tomará como base el 40% de la Tarifa de importación, salvo aquéllas que se exporten bajo programa de importación temporal para producir artículos de exportación (PITEX), así como las que exporten las empresas prioritarias de exportación, autorizadas por la Dirección General de Aduanas.

La tarifa de Honorarios se aplica normalmente cuando en el pedimento se declaran hasta 10 artículos diferentes. De 11 hasta 100 artículos la Tarifa aumenta en un 25%, y de 100 artículos en adelante la Tarifa aumenta en un 50%

Como ya mencionamos anteriormente, la BASE GRAVABLE, para sacar el monto de los honorarios, es la suma del VALOR NORMAL (que incluye valor comercial mas gastos incrementables) de las mercancías más el MONTO DE GASTOS COMPROBADOS, que generalmente son únicamente los impuestos. Lo anterior podemos resumirlo de la manera siguiente:

VALOR NORMAL + GASTOS = BASE GRAVABLE PARA
DE LAS MERCANCIAS (IMPUESTOS) EL CALCULO DE
HONORARIOS DEL
AGENTE ADUANAL
 (valor comercial
 mas gastos incre-
 mentables).

En el caso de que hubiese mercancías perdidas o bultos faltantes, el valor correspondientes se descartaría del valor total, y sobre el resultante se aplicaría el porcentaje de honorarios.

2.8.2. GASTOS COMPLEMENTARIOS

Como ya mencionamos en el punto anterior, el costo de los servicios del Agente Aduanal incluye, además de sus honorarios, un renglón de gastos complementarios, cuyo monto asciende a la cantidad que haya negociado el Agente y el cliente; el costo de los gastos complementarios es independiente del valor de la factura de las mercancías.

Los gastos complementarios pueden incluir diversos conceptos, ya que como mencionamos anteriormente, se incluirá lo que previamente se haya negociado. La determinación de estos gastos también depende del tipo de operación que se esté manejando: terrestre, aérea o marítima.

En el caso de la operación terrestre, los gastos complementarios pueden incluir un costo por emisión del pedimento, por fotostáticas, un porcentaje de financiamiento (en caso de que se la hayan financiado al cliente los impuestos), etc.. En la operación aérea los complementarios pueden incluir, además de los que se acaban de mencionar, un costo por

desconsolidación de la mercancía, almacenaje, descarga y llamadas telefónicas. Por último, en el caso de las operaciones marítimas, además de las anteriores pueden incluir gastos por concepto de fumigación (cuando se trata de mercancía de tipo vegetal), por la compra de madera (para flejar la mercancía) y salario de alijadores.

Cabe mencionar que el artículo 193 del Reglamento de la Ley Aduanera establece que la tarifa para el cobro de honorarios de los Agentes Aduanales será dada a conocer por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de Reglas de Carácter General. En Dichas reglas se establece que las cuotas y porcentajes señalados en la tarifa de honorarios comprende todos los servicios que presta el Agente Aduanal, por lo que éste no podrá argumentar el cobro de servicios adicionales por ningún motivo. Sin embargo, actualmente, todos los Agentes Aduanales cobra el renglón de gastos complementarios, lo cual va totalmente en contra de lo señalado por las Reglas de Carácter General.

Aunque ya quedó establecido que los honorarios del Agente Aduanal se aplican de acuerdo al monto de las facturas que amparan las mercancías, así como del número de artículos declarados por pedimento, hay algunas excepciones.

Se aplica sólo el 50% de los honorarios establecidos en la Tarifa cuando:

- a) La clasificación arancelaria del despacho sea realizada por una persona oficial y no por el Agente Aduanal.

- b) El Agente actúe en aduanas establecidas en zonas fronterizas, con la excepción de los productos importados por empresas maquiladoras, ya que en este caso los honorarios serán del 40% de los que fija la tarifa.

Existían otros casos en los que los honorarios el Agente Aduanal se calculaban a un porcentaje menor que el establecido por la tarifa, como era en el caso de los centro comerciales de las poblaciones fronterizas, por ejemplo, si embargo, esto actualmente ya no opera.

De la misma forma, existen otras situaciones en los que sólo se cobra una parte de los honorarios establecidos, o en los que dichos honorarios se reparten con otro Agente Aduanal, por ejemplo:

- a) Cuando la declaración arancelaria la realice el interesado o su apoderado y el Agente sólo intervenga para el envío de las mercancías.
- b) En los casos de transbordo de mercancías en los que intervenga un Agente.
- c) En los casos de corresponsalía.

Sin embargo, el 1o. de octubre de 1990 se modificó lo dispuesto sobre los honorarios del Agente Aduanal, que más que una modificación, se decretó la eliminación de los porcentajes a cobrar según el valor de la mercancía, dejando que el cobro de los mismos se autorregule en base a

la libre competencia; los criterios para el cálculo de los honorarios siguen siendo los mismos.

2.9. AGENCIAS ADUANALES

La Agencia Aduanal es una empresa de servicios al comercio exterior cuya función principal consiste en llevar a cabo los trámites necesarios para la importación y exportación de mercancías; este tipo de empresas pueden estar organizadas de acuerdo con cualquiera de las formas que establece la Ley de Sociedades Mercantiles de nuestro país.

Dicha Agencia consiste concretamente en la infraestructura (instalaciones) a través de las cuales opera el Agente Aduanal y el equipo humano que lo auxilia en el desempeño de sus funciones; por lo anterior, se entiende que el Agente Aduanal es el responsable de ella, lo cual es una gran responsabilidad. Sin embargo, después de haber presentado examen de conocimientos ante la autoridad aduanal y de haber realizado los depósitos de garantía para el desempeño de sus funciones, se da por entendido que dicha persona cuenta con la capacidad (conocimientos) y el respaldo (liquidez) necesarios para asumir una responsabilidad de tal magnitud.

Los requisitos legales para establecer una Agencia Aduanal se reducen básicamente a uno: contar con una patente, es decir, que antes que nada es indispensable obtener el título de Agente Aduanal, lo cual lleva implícito la disponibilidad de liquidez y la experiencia en el ramo, que vendrían siendo otros de los requisitos.

En realidad la Agencia Aduanal puede tener sus instalaciones en diferentes lugares, pero es indispensable que las oficinas centrales se encuentren en la aduana, (o en zonas adyacentes a la misma) de adscripción de la patente del Agente.

La Agencia como cualquier otra empresa, cuenta con departamentos especializados para que las actividades puedan realizarse en una forma organizada y precisa (contabilidad, operaciones, atención al cliente, informática, almacén, etc.). Sin embargo, existen departamentos específicos en donde se concentra la actividad fundamental de dicha empresa, como son por ejemplo:

- Departamento de reconocimiento o clasificación
- Departamento de Captura o Informática
- Departamento Operativo o Tráfico

El Departamento de clasificación es el encargado de realizar el reconocimiento aduanero de las mercancías, es decir, verifica que la mercancía física concuerde con lo establecido en las facturas que la ampara, tanto en número de piezas o bultos, tipo de la mercancía y valor de la misma, para en base a ello clasificarla conforme al Sistema Armonizado de Descripción y Codificación de Mercancías y determinar tanto la cantidad de impuestos a pagar, como los requisitos técnicos con los que debe cumplir (Norma Oficial Mexicana, permiso fitosanitario, carta de cupo, etc.)

El Departamento de captura o informática vierte toda la información recolectada por los clasificadores en los pedimentos, los cuales son formatos que se presentan ante las autoridades aduanales para realizar el pago de impuestos correspondientes, y con ello realizar, en forma legal, la importación o exportación de mercancías.

Cabe señalar que las funciones de este departamento son de las más complicadas y de mayor responsabilidad, ya que debido al interés del gobierno por ejercer cada vez mayor control sobre la entrada de mercancías, así como de la percepción fiscal que dicha entrada implica, se han adoptado diversos sistemas de control fiscal y comercial orientados a la automatización del sector aduanero del país, tales como el CADEPA (Captura Desconcentrada del Pedimento Aduanal) y el SAAI (Sistema de Automatización Aduanera Integral, que sustituyó al CADEPA). Este último es un sistema de cómputo con el que trabajan los Agentes Aduanales para la realización del pedimento aduanal.

Dentro de este sistema los procedimientos son muy específicos y en ocasiones complicados para realizar la correcta captura de datos, mientras que los errores en esta labor son penados con altas sanciones económicas.

El Departamento de Tráfico es el vínculo entre la Agencia Aduanal y el cliente, ya que su función es mantener a este último informado de todo el procedimiento aduanal por el que pasa su mercancía. Se encarga de informarle del arribo de los embarques a recinto fiscal o frontera, notificarle que tipo de requisitos debe presentar, el monto de impuestos

que deberá cubrir, los contratiempos que se presentan, así como la fecha de liberación y entrega de su mercancía.

Estas son a grandes rasgos las funciones principales de una Agencia Aduanal, aunque es posible que cada Agencia tenga una organización propia, que sus departamentos tengan diferentes nombres, que algunas tengan una estructura muy pequeña y simple y otras una muy extensa y diversificada, las funciones que acabamos de describir son las fundamentales y que por lo tanto no pueden pasarse por alto.

A continuación presentamos un organigrama de la Agencia Aduanal **TRAMITADORES ASOCIADOS DE AEROCARGA, S.A.** con adscripción a la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, como un simple ejemplo de la estructura base de las agencias aduanales en nuestro país.

TRAMITADORES ASOCIADOS DE AEROCARGA, S.A
ESTRUCTURA

DIRECCION GENERAL

GERENCIA GENERAL

GERENCIA
ADMINISTRATIVA

GERENCIA
DE OPERACIONES

GERENCIA
DE VENTAS

- Recursos Humanos

- Importación

- Rel. Públicas

- Contabilidad
 - Exportación
 - At'n al cliente
 - Informática
 - Clasificación de Mercancías
-

2.10. EL AGENTE ADUANAL COMO PARTE INTEGRANTE DEL COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO

A lo largo de este capítulo se ha reiterado la importancia del Agente Aduanal en virtud de la función legitimadora que ejerce sobre las actividades de comercio exterior de nuestro país, siendo precisamente ésta la función principal que desempeña. El Agente Aduanal realiza actividades de diversa índole, como son las de tipo fiscal y administrativo, por ejemplo, sin embargo, es el cumplimiento de todas ellas las que imprimen al Agente ese carácter legitimador.

La creación del Agente Aduanal como una figura jurídicamente reconocida tuvo dos finalidades: por un lado, la posibilidad de que el despacho aduanal de las mercancías pudiera ser efectuado por una persona distinta al dueño o consignatario de las mismas; y por otro, que auxiliase a la Administración Pública en la recaudación de los impuestos de comercio exterior.

Con esta disposición, se le designa oficialmente como un auxiliar de la administración y como una institución de fe pública, ya que al igual que

un notario, certificaría la legalidad del despacho aduanal en la importación y exportación de mercancías. Por lo anterior, podemos afirmar que el Agente Aduanal surge con un poder legitimador limitado, ya que los despachos aduanales gestionados por él serían tan válidos como los realizados por los dueños o consignatarios de las mercancías, siempre y cuando cumplieran con todos los requisitos preestablecidos.

Posteriormente, con los diversos cambios de la situación económica de nuestro país los gobiernos en turno pusieron en marcha diferentes políticas comerciales, con las que el Agente Aduanal comienza a adoptar gran importancia. Poco a poco se van depositando en su figura responsabilidades que en el pasado sólo la Administración Pública podía desempeñar; primero responsabilidades de tipo fiscal, como es la recaudación de impuestos; después de tipo administrativo y técnico, como es la realización del pedimento aduanal y su tramitación en las aduanas, reconocimiento de las mercancías, y la gestión de diferentes permisos ante diversas dependencias públicas.

Sin embargo, lo más importante es que la delegación de responsabilidades por parte del gobierno ha ido incluso al aspecto más delicado: al poder para legitimar, es decir, de hacer que una actividad tenga valor legal. Esto fue un proceso que, como ya mencionamos, tomó tiempo, pero que muy recientemente tuvo su culminación: el día 8 de enero de 1993 se decretó que cualquier importador que pretenda introducir al país mercancías cuyo valor rebase los \$1,000 USD, obligatoriamente deberá hacer uso de los servicios de un Agente Aduanal.

Con esta disposición se obliga a que prácticamente todas las operaciones de comercio exterior se realicen a través de un Agente, con el fin de garantizar el cumplimiento de los requisitos en materia fiscal y de control. Este ordenamiento no sólo convierte al Agente en el único medio de legitimación de las actividades comerciales, sino que al mismo tiempo lo convierte en un elemento más del comercio exterior de México.

Si anteriormente al hablarse de comercio exterior resultaban indispensables los términos aranceles, aduana, pedimentos, permisos, transportes y financiamientos, ahora lo es también el de Agente Aduanal, y no sólo por lo gastos que éste representa, sino por que en conjunción con algunos de los anteriores hacen posible que las importaciones y exportaciones se realicen dentro de un marco jurídico reconocido.

Los transportes por ejemplo, constituyen un aspecto operativo del comercio exterior, ya que a través de ellos es como las mercancías pueden ser trasladadas a diferentes puntos; este elemento es indispensable en el comercio externo, sin embargo, no interviene en la fase de legitimación de una operación.

Los financiamientos también han pasado ya a formar parte del comercio exterior, pero digamos que como un aspecto estratégico en donde se elige la oportunidad más rentable según el tipo de transacción comercial, por lo que este aspecto puede ser simplemente opcional.

Lo que de ninguna manera puede ser optativo es el pago de aranceles, por ejemplo, las disposiciones en materia de restricción o requisitos especiales, o las disposiciones señaladas en la Ley Aduanera, ya que en conjunto, constituyen el marco jurídico sobre el cual se erige el comercio exterior de México, que ahora es llevado a la práctica por el Agente Aduanal.

CAPITULO III

BREVE CARACTERIZACION DEL AGENTE ADUANAL A NIVEL INTERNACIONAL Y SU RELACION CON EL TRANSPORTE

3.1. ESTADOS UNIDOS

La autoridad aduanera en los EUA está representada por el "Servicio de Aduanas" (U.S. CUSTOMS SERVICES) que depende del Departamento del Tesoro (DEPARTMENT OF THE TREASURY) con sede en la Cd. de Washington. La máxima autoridad del Servicio de Aduanas la constituye el Comisionado Aduanal.

Para tener una concepción más clara de esta organización jerárquica, podemos decir que el Departamento del Tesoro desempeña el papel de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en México, el Servicio de Aduanas es el equivalente a la Dirección General de Aduanas, mientras que el Comisionado Aduanal lo es del Director General de Aduanas.

El instrumento jurídico que conforma la base legal de las actividades de comercio exterior es la Ley Aduanera de 1930, que hasta la fecha ha sido objeto de numerosas modificaciones.

"La organización aduanera de Estados Unidos se compone de siete regiones geográficas, divididas en Distritos, los que a su vez tienen diferentes puertos de entrada. En cada Distrito existe un Comisionado

Regional, un Director de Distrito (o Director de área en el caso de Nueva York) y un Director de puerto".¹

Existen un total de 45 Distritos (CUSTOMS DISTRICTS) y 310 puertos de entrada (PORT ENTRY), entendiéndose por estos últimos las zonas designadas para permitir la entrada o salida de mercancías. El Oficial de Aduanas o Director es la autoridad de cada puerto.

Las actividades de las Aduanas en los EUA consisten básicamente en :

- Permitir el paso de las mercancías con estricto cumplimiento de la Ley que rige las actividades aduaneras.
- Recaudación de los ingresos derivados de la aplicación de aranceles y derechos sobre la importación y exportación de mercancías.
- Aplicar diversas disposiciones referentes a Leyes y Tratados en materia de Navegación.
- En virtud de los altos índices de contrabando que se han registrado (tanto de mercancías como de estupefacientes), sus funciones también están orientadas a combatirlo.

¹ "Aspectos Generales de la Organización Aduanera en los EEUU", en Informe Especial No. 11 del Banco de Comercio Exterior, México, diciembre de 1991.

- Por último, también se encargan de regular las actividades de los Agentes Aduanales (CUSTOM BROKERS), numerosos en todos los puertos de entrada, pero sobretodo en las zonas fronterizas de los EUA.

Al igual que en México, los Agentes Aduanales en los EUA son personas físicas (particulares), autorizadas por el Servicio de Aduanas, a través de una "licencia" para efectuar operaciones aduaneras en representación de terceras personas.

Sin embargo, a diferencia de México, los Agentes Aduanales estadounidenses son considerados como profesionales en procedimientos de aduanas, cuyos servicios son "opcionales", ya que la importación y exportación de mercancías puede ser realizada por los propios dueños o consignatarios de las mismas. De hecho, de la misma forma que en México, el Agente Aduanal puede actuar únicamente como destinatario o mandatario, siempre y cuando el dueño de la mercancía le haya otorgado ese poder.

El personal del Servicio de Aduanas no está autorizado para promover el despacho de las mercancías en nombre del interesado, pero sí tiene la obligación de asesorar al importador y exportador que no tenga experiencia en el ramo.

El Agente Aduanal en EUA por ser la única persona autorizada oficialmente para gestionar el despacho aduanal además del interesado, se encarga de preparar toda la documentación necesaria para la entrada

o salida de mercancías, vaciar los datos necesarios en dicha documentación, determinar el monto de impuestos correspondientes, hacerse cargo de la forma en que éstos serán liquidados a la Aduana, así como representar a los comitentes en cualquier asunto aduanal derivado de la importación o exportación de mercancías.

El costo de los servicios proporcionados por el Agente Aduanal puede variar de Agente en Agente y según el tipo de servicios brindados; aunque no hay un control oficial sobre el costo de sus servicios, éste se autoregula en base a la competencia.

Cuando una mercancía arriba a un puerto de entrada estadounidense las mercancías quedan bajo dominio fiscal, las cuales podrán ser liberadas cuando se presenten los "documentos de entrada" requeridos por las autoridades aduanales. Estos documentos pueden variar según el tipo de operación de comercio exterior que desee realizarse (definitiva, temporal, IN BOND, etc.), pero bajo circunstancias normales, importación o exportación definitivas, dichos documentos consisten en:

- **Manifiesto de Entrada (ENTRY MANIFEST).** Cuando se trata de una operación urgente puede presentarse una "Solicitud Especial para Despacho Inmediato" (APPLICATION AND SPECIAL PERMIT FOR IMMEDIATE DELIVERY).

- **Evidencia del Derecho de Entrada (EVIDENCE OF RIGHT TO MAKE ENTRY),** equivalente a lo que es el conocimiento de embarque, carta de porte o guía aérea.

- **Factura Comercial (COMMERCIAL INVOICE)**, o factura Pro-forma cuando la primera no existe.

- **Otros documentos** cuando se trate de mercancías que requieran de un trato especial: medicinas, animales, vegetales, explosivos, etc.

- **Fianza**, para cubrir los impuestos o multas en que pueda incurrirse. Este documento puede contratarse con una compañía afianzadora o de seguros, pagarse en efectivo o a través de ciertas obligaciones gubernamentales. Aquí el papel que juega el Agente Aduanal es fundamental, ya que al constituirse como tal, el Agente contrata una fianza de amplia cobertura, de manera que las operaciones que son manejadas a través de él pueden ser cubiertas con esa fianza. Esta es, entre otras cosas, parte de la eficiencia del servicio que ofrece el Agente Aduanal estadounidense.

- **Sumario de Entrada (IMPORT ENTRY FORM)** que es lo que en México conocemos como pedimento aduanal, sin embargo, hay una gran diferencia en la manera como es realizado en ambos países, ya que en EUA este documento es elaborado por la Aduana, por lo tanto, el reconocimiento de las mercancías (aunque es aleatorio) es efectuado por personal de la propia aduana.

En este documento se declara toda la información relativa a la mercancía (proveedor, destinatario, origen, destino, descripción de los bienes, peso, No. de piezas, valor, etc.) con el fin primordial de determinar los impuestos (IMPORT DUTIES) que deberán pagarse.

Una vez que las mercancías han arribado a un puerto de entrada quedan bajo dominio fiscal, por lo que toda la documentación arriba señalada deberá presentarse durante los primeros cinco días hábiles contados a partir del día de arribo, pues en caso contrario pueden ser puestas en una bodega de remate bajo el riesgo y costo del importador. Una vez que se han presentado estos requisitos, la mercancía puede ser liberada.

Mientras tanto, los impuestos deberán ser depositados durante los diez días hábiles posteriores a la liberación de las mercancías. Sin embargo, junto con los documentos de entrada se entrega una fianza que garantiza el pago de dichos impuestos.

Cabe mencionar que el procedimiento aduanal estadounidense es sumamente ágil, pues un despacho urgente puede ser liberado hasta en tres horas, mientras que los despachos normales se efectúan en un día. Esto es sin duda, resultado de la organización legal y administrativa del Servicio Aduanal, así como del apoyo de los avances tecnológicos, concretamente del uso de diversos sistemas de cómputo.

Un aspecto muy importante del procedimiento aduanal en EUA es que cuenta con un trámite para la "liberación inmediata de las mercancías" para lo cual se llena una "Solicitud de Permiso Especial de Entrega Inmediata" (forma aduanera No. 3461), misma que debe presentarse en la aduana, previamente al arribo de las mercancías. Si la solicitud es aprobada, la mercancía se libera en forma inmediata, presentándose posteriormente el sumario de entrada correspondiente y efectuando el pago de impuestos.

Este procedimiento de liberación inmediata sólo es aplicable a la importación de las siguientes mercancías:

- a) Productos que provengan de Canadá o México, si son aprobados por el director de Distrito y se cumple con el depósito correspondiente (fianza).
- b) Frutas y vegetales frescos para consumo humano, provenientes de Canadá y México.
- c) Embarques consignados a cuenta de cualquier agencia del Gobierno de EUA.
- d) Artículos para ferias comerciales.
- e) Mercancías bajo cuota. En los casos de la cuota absoluta, se requiere del procedimiento de entrada, aunque en algunas circunstancias puede aprobarse la liberación inmediata.
- f) En circunstancias muy limitadas, productos liberados de una bodega.
- g) Mercancías autorizadas directamente por el Jefe de Aduanas (Director de Aduanas) para ser liberadas en forma inmediata.²

² "Proceso aduanero en la importación de mercancías en EE UU", en Medidas Comerciales y Aduaneras Internacionales, Bancomext, Centro de Servicios al Comercio Exterior, año 1, Vol. I, junio de 1992, p. 18

En 1984 fue puesto en marcha el sistema ABI (Automatized Broker Interface System), a través del cual los Agentes Aduanales se encuentran enlazados a las oficinas de aduana, con lo que pueden hacer la declaración de las mercancías vía electrónica; en virtud de lo anterior, actualmente más del 96% de todas las operaciones aduanales en EUA son manejadas electrónicamente; en el 25% de todas las operaciones no se maneja ni un solo papel. Lo que se pretende es llegar precisamente a manejar las operaciones aduanales con el menor papeleo posible, lo cual se tiene contemplado para 1995.

EUA cuenta también con el llamado sistema AMS (Automatized Manifest System) o "pre-declaración", que consiste en que el Agente Aduanal o el declarante de la información envía a la Aduana, también vía electrónica, todos los datos relativos a la mercancía a importar o exportar, pudiendo recibir en forma automática la liberación provisional de las mismas. De esta forma, los bienes pueden atravesar fluidamente las fronteras, ya que se da un plazo de 30 días para que toda la información enviada electrónicamente en forma previa sea confirmada y se paguen las contribuciones correspondientes.

Este sistema automatizado o "pre-declaración" se emplea principalmente en las aduanas fronterizas.

Cabe mencionar que estos sistemas automatizados han tenido éxito no sólo por la forma en que facilitan la liberación de las mercancías, sino también por la rigidez de las leyes estadounidenses, ya que una declaración fraudulenta está sancionada con multas que van desde los

\$10,000 hasta \$30,000 dólares, pudiendo incluso accionarse en contra judicialmente.

3.2 CANADA

Entre los principales instrumentos legislativos que regulan el sector aduanero de Canadá se encuentran:

- a) La Ley Aduanera
- b) Tarifa Aduanera
- c) Ley de Medidas Especiales a la importación
- d) Ley de Permisos a la Exportación e Importación

Asimismo, existen otros instrumentos que aunque no son de índole aduanal, si lo son del tipo fiscal y técnico, por lo que también forman parte del marco jurídico que regula las actividades comerciales con el exterior:

- 1) La Ley del Impuesto al consumo (que juega el papel del IVA en las operaciones de comercio exterior).
- 2) Ley de Empaques y Etiquetado
- 3) Convención sobre el Comercio Internacional de Especies de Flora y Fauna en peligro de Extinción.
- 4) Ley de Marcas

5) Ley a la importación de bebidas alcohólicas

Para ejercer un mayor control sobre las mercancías que traspasan las fronteras de Canadá, el gobierno ha determinado una organización aduanera dividida geográficamente.

Dicha organización está compuesta por diez oficinas regionales divididas en distritos, los cuales suman aproximadamente 34, mismos que se encuentran distribuidos en todo el territorio nacional. Los distritos, a su vez, cuentan con diferentes oficinas o puertos aduaneros que en total suman 279. La mayoría de estos puertos de entrada se encuentran ubicados al sur de Canadá, es decir, en la frontera con los EUA, país con el que realiza el mayor porcentaje de su comercio exterior.

La ley aduanera de Canadá (National Trade an Tariff Service) establece que la política aduanera de la nación está orientada al logro de los siguientes objetivos:

- 1) Obtención de ingresos a través de los aranceles
- 2) Proteger a la industria doméstica estableciendo aranceles contra ciertos productos de importación.
- 3) Proteger la salud pública y la moral prohibiendo la importación de ciertos bienes o publicaciones.

- 4) Proteger a la industria doméstica contra importaciones de productos subsidiados o con "dumping".³

En Canadá el Agente Aduanal es un particular que presta los servicios de comercio exterior. De la misma forma que en México, se encuentra asociado en diversas organizaciones que se conjuntan en una Asociación de Agentes Aduanales, representada actualmente por el Sr. Richard Robinson.

Aunque hasta hace muy poco tiempo no desempeñaba una función indispensable en las actividades de comercio exterior en virtud de que podían ser tramitadas directamente por los interesados, actualmente, al igual que en EUA, el Agente Aduanal se encuentra enlazado a las Aduanas a través de sistemas computarizados de datos, lo cual tiene como fin primordial, después de la recaudación de impuestos, la información para fines estadísticos.

La documentación requerida para los procedimientos aduaneros es básicamente la misma que en EUA y México:

- Pedimento aduanal
- Factura comercial
- Guía aérea, conocimiento de embarque o carta de porte

³ "Organización aduanera y comercial de Canadá", en Informe Especial No. 14 del Banco Nacional de Comercio Exterior, junio de 1992.

- Lista de empaque, cuando es necesario
- Otros documentos, dependiendo del tipo de operación que se trate

Desde 1990 el sistema aduanal de Canadá también ha implementado procesos automatizados y de simplificación a fin de facilitar y agilizar el despacho de los productos, lo cual le ha permitido ejercer un buen control, cumplir con las disposiciones legales y reducir los costos por concepto de trámites tanto a los importadores como al gobierno.

De esta forma, la declaración de datos (pedimento aduanal) al igual que en EUA, puede hacerse previamente al arribo de las mercancías al puerto de entrada. Esto se hace a través del sistema **KADEX**, por medio del cual el Agente Aduanal puede transmitir la información a la aduana a través de redes de cómputo, pudiendo obtener el despacho de las mercancías en forma automática cuando éstas han arribado a la aduana de entrada. Este método ha resultado tan eficaz que tan sólo menos del 1% de los manejos comerciales son revisados físicamente, es decir, más del 99% son liberados en forma automática.

Es importante mencionar que este tipo de despachos (a través de **KADEX**) también lo pueden efectuar directamente algunos importadores cuyas actividades de comercio exterior son significativas.

También existe un sistema manual a través del cual se puede despachar las mercancías con la presentación de un mínimo de documentos; a este sistema se le conoce como **RNB**, y en él, al igual que en el **KADEX**, la

presentación final del pedimento aduanal puede ser hasta cinco días después.

Después de que se ha autorizado la salida de las mercancías, ya sea en forma automática o manual, puede haber varias revisiones. Con el propio sistema computarizado de datos pueden elegirse varios pedimentos, en base a diversos criterios, o incluso al azar, los cuales serán verificados por Vistas Aduanales (Especialistas en Mercancías), dependientes de Aduana.

La organización aduanal de Canadá actualmente está trabajando en el desarrollo de un nuevo sistema conocido como Sistema de Despacho Previo arribo, en donde el pedimento aduanal pueda ser presentado y autorizado antes de que las mercancías lleguen al puerto de entrada, de tal forma que éstas no se detendrían al entrar o salir del país. Lo anterior ya se maneja en EUA y es lo que se conoce como Sistema Automatizado de Interface o "Pre- declaración".

Cabe mencionar que el Agente Aduanal ha desempeñado un papel fundamental en todos los esfuerzos tendientes a la simplificación y efficientización de los sistemas aduanales, pues han participado activamente en la elaboración de los mismos, han adquirido los equipos de cómputo necesarios para ponerlos en marcha y han capacitado a su personal para su buen manejo.

3.3. ARGENTINA

En Argentina al Agente Aduanal se le conoce como Despachante de Aduanas, entendiéndose como tal "la persona o entidad que interviene ante la Aduana en todas las tramitaciones destinadas a obtener el despacho a plaza o la exportación de géneros sujetos a inspección aduanera, actuando por mandato comisión de los propietarios o consignatarios de las mercancías, y a la vez como auxiliares de la Administración".⁴

De esta forma, podemos decir que juega un papel muy similar al del Agente Aduanal en México, pues además de realizar los trámites aduanales por cuenta de terceros, constituye claramente un auxiliar de la administración en la recaudación fiscal, carácter que queda establecido en el artículo 3o. de la Ley Aduanera Argentina.

3.4. ESPAÑA

En España el Agente Aduanal es conocido como comisionista o Agente de Aduanas, mismo que gestiona en nombre de otros el despacho de géneros y mercancías; precisamente por constituir el intermediario entre la administración y el comercio se le considera como subordinado directo de la Dirección General de Aduanas. Por lo anterior, tienen la consideración de funcionarios públicos, y como tales, "...están sometidos a responsabilidad administrativa en el ejercicio de su cargo,

⁴ Chayet Volchansky, Isaac, El Régimen Aduanal México-Norteamericano (Tesis para obtener la licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho, U.N.A.M.), México, 1961, p. 151

siendo además responsables subsidiarios de las multas que se impongan por actos constitutivos de contrabando y defraudación o por infracciones reglamentarias que resulten cometidas como consecuencia del despacho de las operaciones en que intervinieran".⁵

Para poder actuar como Agentes Aduanales se necesita de una concesión que es otorgada por la Dirección General de Aduanas en base a las condiciones de orden profesional, cultural y de capacitación de los solicitantes.

Cuando la Dirección General de Aduanas otorga una concesión, ésta estará determinada para ejercerse en una adscripción (área), por lo que los Agentes Aduanales no pueden ejercer sus funciones fuera de la demarcación a donde están inscritos.

Cabe mencionar que la función del Agente de Aduanas es considerada como una profesión, la cual tiene un carácter intransferible, salvo algunas excepciones, como sería el caso de algún familiar, siempre y cuando exista previa autorización.

3.5. CHILE

En la legislación chilena existen varias categorías en las personas dedicadas al despacho aduanal de mercancías, que se diferencian entre unas y otras por la responsabilidad que su papel implica.

⁵ Op. Cit. p. 154

De esta forma, existen:

- Los Consignatarios o Consignantes de mercancías
- Agentes Especiales de Aduanas, y
- Agentes Generales de Aduanas

Según lo establecido por el artículo 239 de la Ordenanza General de Aduanas, tanto a los consignatarios como a los consignantes de mercancías se les otorga licencia para actuar como tales en las operaciones aduaneras, fungiendo como los destinatarios o remitentes de las mercancías.

Por su lado, el agente especial de aduanas es el que representa al consignatario o consignante con licencia, pero sin ser responsable ante la aduana de los actos y omisiones cometidos por sus representados, de esta forma, el agente especial no asume en nombre propio ninguna responsabilidad frente a la aduana, por lo que ésta última no acciona contra él en caso de alguna transgresión a las leyes y reglamentos aduaneros. Es precisamente esta condición jurídica la que lo diferencia del agente general de aduanas.

En lo que respecta a los agentes generales de aduanas, son aquellas personas que pueden representar ante la aduana para efectos del despacho, tanto a los consignantes, consignatarios o cualquier otra

persona natural o jurídica, por lo que se les considera como agentes de fe pública.

La representación que hace de los consignantes, consignatarios o cualquier otro tipo de personas la puede realizar de dos formas: mediante el endoso de los conocimientos para el sólo efecto del despacho, o por medio de poder especial extendido por escritura pública.

El agente general de aduanas es responsable ante la aduana por los cargos en su contra, resultado de cualquier infracción cometida por él mismo o por sus representados.

En realidad es el agente general de aduanas el que desempeña las funciones propias del Agente Aduanal, pues es el que está reconocido jurídicamente para efectuar los trámites de despacho en nombre de terceras personas, cualquiera que sea su naturaleza, y que por lo tanto, es responsable ante la aduana de todos los actos que ello implique. Su nombramiento está a cargo de la Junta General de Aduanas y del propio Presidente de la República.

Las otras dos figuras, consignantes y agentes especiales son sólo una especie de intermediarios o comisionistas.

Con lo anteriormente expuesto podemos percibir que las funciones que el Agente Aduanal realiza en diferentes países prácticamente son las mismas, es decir, que consisten básicamente en la ejecución del despacho aduanal, pero en lo que sí difiere es en las formas en que éste

lleva a cabo sus actividades así como en el rol que desempeña tanto en la estructura aduanal como en la economía nacional en general.

Para ofrecer una visión más estructurada de la manera en que se realizan los procedimientos aduanales en diferentes países, a continuación presentamos un cuadro comparativo de los procesos aduaneros de EUA, Canadá, Chile, Argentina y México.

PROCESO ADUANERO

ACTIVIDADES	EUA	CANADA	CHILE	ARG.	MEXICO
CANTIDAD DE ADUANAS	4	20		48	
HORARIO NORMAL DE ADUANA	8:30 17:00	9:00 18:00	9:00 17:00		AERO 9:00 16:00 LARE 8:00 21:00
DESPACHOS FUERA DE HORARIO NORMAL	21:00	20:30	21:00		AERO NO LARE 22:00
DESPACHOS EN FIN DE SEMANA	SI	SI	NO		AERO NO LARE SI
TIEMPO PROMEDIO EN DESPACHOS					
URGENCIAS NORMALES	3 HRS. 1 DIA	1 DIA 2 DIAS	1 DIA 2 DIAS	1 DIA 3 A 4	1 DIA 3 A 4

PROCESO EN ADUANA PARA EFECTUAR IMP.	ALEA. FISICO	ALEA.	ALEA ELECT VERDE/ ROJO	ALEA ELECT VERDE/ NARANJA/ ROJO	ALEA ELECT VERDE/ ROJO
SEGUNDA REVISION PARA EL DESPACHO	NO		NO	NO	SI
NIVEL ARANCELARIO MAS ALTO	200%		11%	20%	20% NO SGP
FORMA DE PAGO DE IMPUESTOS	EFFECTIVO CHE. CERT TESORERIA		TRANS. DE FONDOS	CRED BANCARIO	CHEQUE CERT TESOR.
FORMA EN QUE SE DETERMINA EL VALOR DE LA MERCANCIA	MANIF. DE VALOR		FOB+ FLETE+ SEGURO	FOB+ FLETE+ SEGURO	MANIF. DE VALOR
UNIFORMIDAD EN LAS DISPOSICIONES ADUANALES	SI		SI	SI	NO
FUNCION DEL VISTA ADUANAL	LIQUIDA ENTRADAS		VERIFICA	VERIFICA	VERIFICA

3.6. INTEGRACION ADUANERA

En el momento histórico que vivimos, en donde estamos a un paso de la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio con los EUA y Canadá, uno de los aspectos de mayor importancia es sin duda, la cuestión aduanera.

Se habla de apertura comercial, de libre flujo de mercancías, de reducciones arancelarias, de reglas de origen, etc., pero lo que poco se ha reflexionado es que todas estas pretensiones sólo podrán materializarse si se cuenta con un servicio aduanal eficiente que permita la concreción de estos objetivos.

Para comenzar, es necesario que haya uniformidad en los procesos aduaneros de los tres países (México, EUA y Canadá) para que lo que se ha negociado dentro del marco del Tratado de Libre Comercio se haga efectivo. Si no es así, de nada servirá la reducción arancelaria que se tiene programada, la desaparición de ciertos gravámenes o el trato preferencial a productos de la región, ya que todos éstos esfuerzos se verán entorpecidos y quizás detenidos definitivamente en los puertos y fronteras por la tardanza y elevación de costos que implicarán los numerosos trámites y la falta de coordinación de la información.

No sólo es necesario activar los mecanismos aduaneros en nuestro país para que los trámites sean más ágiles y uniformes, sino también es indispensable que exista coordinación con los de EUA y Canadá para que realmente pueda haber fluidez en la entrada y salida de mercancías.

Debido al papel que juega el Agente Aduanal en México, y el que ahora desempeña en EUA y Canadá, es necesario que mantenga una estrecha relación con las autoridades y Agentes Aduanales de los dos países del norte a fin de estar informado de los procedimientos que en equipo pueden realizar para hacer más ágiles y efectivos los movimientos de mercancías en los puertos y fronteras.

La anterior, es una inquietud que los Agentes Aduanales de nuestro país han hecho patente. En una entrevista sostenida con la Lic. Gloria Hernández Cota, Presidente de la ADAAM (Asociación de Agentes Aduanales del Aeropuerto Internacional de la Cd. de México) nos comentó que los Agentes Aduanales verdaderamente se preocupan por la eficientización de sus servicios así como de las implicaciones que puede tener para ellos los diversos acuerdos y negociaciones comerciales que realiza nuestro gobierno con otros países, teniendo preponderancia en estos momentos el Tratado de Libre Comercio del Norte.

En respuesta a estas inquietudes, continuó, en septiembre de 1991 se llevó a cabo en la Cd. de México el seminario titulado "El Agente Aduanal ante el Tratado de Libre Comercio" al que asistieron, además de representantes de algunos sectores comerciales de México los señores Robert A. Perkins y Richard Robinson, representantes aduanales de EUA y Canadá respectivamente, como resultado del interés de los Agentes Aduanales de los tres países por mantenerse constantemente informados sobre las modificaciones en los procedimientos aduaneros de los demás países.

En este seminario, la Lic. Hernández Cota propuso al Lic. Rafael Montalvo, Presidente de la CAAAREM (Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana) la integración de una comisión trinacional, en la que participaran los Agentes Aduanales de Canadá, EUA y México que constituyera un foro permanente de análisis, consulta y determinación de propuestas, para hacerlas llegar a los

gobiernos respectivos y pudieran ser consideradas en las decisiones de política comercial.

Como ya se mencionó a lo largo de este trabajo, el Agente Aduanal en México forma parte del comercio exterior mismo, ya que para que toda operación comercial con el exterior se efectúe en un marco de legalidad es indispensable la participación del mismo. Sin embargo, aunque en EUA y Canadá el Agente Aduanal también es una persona física que presta sus servicios en forma particular, hasta hace poco no desempeñaba el papel de legitimación como lo hace en México; sus servicios podían ser utilizados opcionalmente. En ambos países se les reconoce como profesionales en aspectos aduanales y se le solicitan sus servicios cuando el interesado prefiere dejar este tipo de asuntos en manos de un especialista, quien incluso puede orientarle para la obtención de ciertos beneficios.

Lo anterior se debía en parte a que por sus políticas comerciales de apertura, ambos países cuentan con amplios sistemas de automatización e intercambio electrónico de datos, lo cual les permite un intercambio de información con las aduanas casi en forma automática sin la necesidad de numerosos y complicados papeleos.

Sin embargo, el papel del Agente Aduanal en EUA y Canadá ha cambiado sustancialmente en los últimos tres años, como resultado de las propias políticas de apertura.

El 1o. de enero de 1990 los Gobiernos de EUA y Canadá firmaron un tratado de libre comercio, lo cual significó un gran cambio en la forma en que los asuntos aduanales se llevaban a cabo entre ambos países. En principio, EUA adoptó el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (S.A.D.C.M.) con lo que se unificaron criterios de clasificación; surgieron disposiciones especiales con el fin de que los productos estadounidenses y canadienses pudieran ser identificados y gozar así de las preferencias resultado de dicho tratado (reglas de origen).

Por otro lado, algunos procedimientos fueron simplificados para agilizar los movimientos comerciales. Lo anterior significa en pocas palabras que aunque se redujeron los procedimientos aduanales, éstos se hicieron más específicos y especiales, de tal forma que ahora requieren de gente profesional, especializada en ellos, para poder ser puestos en marcha. Si bien los servicios del Agente Aduanal fueron por mucho tiempo opcionales en EUA y Canadá (que oficialmente lo siguen siendo) ahora se convierten en algo indispensable para poder efectuar las operaciones comerciales dentro de un marco de agilidad, eficiencia y profesionalismo, que al mismo tiempo proporciona al importador credibilidad y confianza en las transacciones efectuadas con el exterior.

Para la implementación de los sistemas automatizados, se creó un grupo de investigación integrado por miembros de las autoridades aduaneras de EUA y Canadá y Agentes Aduanales de los dos países, quienes trabajaron en conjunto para determinar la forma en que podrían operar

dando cumplimiento a las disposiciones legales de cada país por un lado, y permitiendo agilidad en los movimientos de las mercancías, por el otro.

De esta forma afirmamos que hasta hace unos años la relación entre Agente Aduanal canadiense, estadounidense y mexicano no era tan indispensable, tanto por el diferente papel que cada uno desempeñaba en su país, como por las distintas políticas comerciales en marcha. Sin embargo, ahora, con la inminente puesta en marcha del Tratado de libre Comercio con EUA y Canadá es vital la interacción de los Agentes Aduanales de los tres países.

Aunque se habla de desgravación arancelaria, ésta no será total, y por lo que respecta a las barreras No arancelarias, todo indica que éstas se incrementarán debido a la necesidad de aplicar los beneficios del tratado sólo a los países signatarios; es aquí precisamente, en el renglón de las barreras No arancelarias, en donde se requerirá de mayores conocimientos técnicos y por lo tanto, de la participación del Agente Aduanal.

Al respecto, el Sr. Richard Robinson, representante de la Asociación de Agentes Aduanales de Canadá, comenta lo siguiente:

"...la formación de un bloque comercial trilateral norteamericano debe dar como resultado, por una parte, la eventual eliminación de las fronteras comerciales, y por la otra, la asociación aduanal entre los tres países...

Y continúa:

... existe un claro consenso de que los desarrollos, la integración y los procesamientos de datos relacionados con las operaciones de comercio internacional funcionarán a un ritmo acelerado. Esto implicará que todos los Agentes Aduanales deberán estar conectados al sistema. Según nuestro punto de vista, durante los años 90 y después, muchos Agentes Aduanales tendrán que establecer formas de trabajo o alianzas estratégicas con las líneas de transporte y embarque, firmas de asesoría, de seguros, e incluso, las financieras, si desean mantener un papel significativo en la logística del comercio internacional, deberán hacerlo con EUA y probablemente con otros países ".⁶

La necesidad de comunicación entre Agentes Aduanales es tan indispensable, que mucho antes de que se hablara de un Tratado de Libre Comercio con EUA y Canadá, ya se daba una relación abierta entre el Agente Aduanal mexicano y el estadounidense sobretodo, ya que aunque para el importador o exportador nacional es suficiente un Agente Aduanal para efectuar cualquier tipo de operación comercial externa, para el Agente nacional es indispensable tener una relación con el Agente extranjero para que éste actúe como contraparte, y en conjunto hagan posible la importación o exportación de mercancías.

En virtud de lo anterior, algunos Agentes Aduanales nacionales tienen incluso contratos de servicios firmados con Agentes Aduanales

⁶ El Papel del Agente Aduanal ante el Tratado de Libre Comercio, seminario auspiciado por la Asociación de Agentes Aduanales del Aeropuerto de la Cd. de México (AAADAM). 17 de septiembre de 1991.

estadounidenses, de manera que al conocer ambos perfectamente los requisitos con los que deben cumplirse tanto en un país como en otro, hacen posible que el cruce de mercancías por los diversos puntos fronterizos sea en una forma rápida y en cumplimiento con lo dispuesto en materia aduanal por ambos países. Sin embargo, éstos arreglos se han dado en forma particular y específica, por lo que sólo algunos han podido gozar de los beneficios de este tipo de servicios, mientras que lo que se pretende es que este tipo de negociaciones y arreglos sean en una forma oficial y generalizada para que la eficiencia y rapidez de los procedimientos aduanales dejen de ser la excepción y se conviertan en una característica del comercio exterior de México.

Es de esta forma como el Tratado de Libre Comercio con los EUA y Canadá no sólo propone una integración comercial, sino también la unificación de todos los aspectos que dicha integración implica, en este caso, la aduanal, tanto a nivel de autoridades, de Agentes Aduanales, así como de los propios sistemas de transportes, los cuales son indispensables en cualquier operación de comercio exterior por ser tan estratégicos como lo es el servicio del Agente Aduanal mismo.

3.7. EL AGENTE ADUANAL Y LOS TRANSPORTES

Desde sus inicios, el transporte se ha constituido como un elemento de vital importancia para el desarrollo de cualquier país, ya que no sólo agiliza el desplazamiento de personas de un lugar a otro, sino también el de mercancías, lo cual permite la realización de innumerables procesos económicos, políticos, sociales, comerciales e incluso recreativos.

Al ser una actividad que se encuentra interrelacionada con todos los ámbitos, el transporte es relevante a nivel urbano, suburbano, regional, nacional e internacional, siendo este último en conjunción con el comercio, en donde ha adquirido una gran diversificación y sobretodo un papel preponderantemente estratégico.

El transporte al igual que el Agente Aduanal desempeña un papel fundamental en las operaciones de comercio exterior, ya que a través de él es como las mercancías pueden ser conducidas a su destino, el cual por lo regular se encuentra a una distancia considerable con respecto al punto de origen.

Cabe destacar que la relación entre el Agente Aduanal y el transporte se caracteriza por su estrecho y a la vez distanciado vínculo, ya que éste último se encarga de iniciar y a la vez culminar la labor realizada por el primero; sin embargo, en el caso de México, esta relación durante mucho tiempo dio origen a una dependencia abierta del Agente Aduanal con respecto a los transportistas.

En razón a lo anterior y debido a que en el artículo 143 Fracción IV de la Ley Aduanera se establecía como requisito para ser Agente Aduanal el no ser empleado o representante de empresas transportistas nacionales o extranjeras, dicha dependencia se acentuó e incidió en la eficiencia del servicio prestado por el propio Agente.

Es de señalar que las disposiciones de este artículo fueron establecidas al considerar que al contar con una línea transportista propia se

originaba una ventaja desleal con relación a los demás Agentes Aduanales. Sin embargo, en virtud de que para el Agente Aduanal el contar con un transporte propio le permitía ofrecer un servicio más completo, algunos de ellos optaron por establecer sus propias líneas de transporte a través de los llamados "prestanombres", lo cual constituía una violación a lo establecido en la materia.

Por ambas situaciones, por una parte la dependencia que se había propiciado y por otra el surgimiento de los prestanombres a que se dio origen, esta disposición de la Ley Aduanera fue derogada en Enero de 1992, con lo que actualmente los Agentes Aduanales pueden contar con un transporte propio que les permita brindar un servicio más completo y eficiente.

Esta relación, Agente Aduanal-Transporte, tiene una vinculación muy especial, ya que debido a las necesidades del primero, ésta se convierte en una relación con constante intercambio de información, de proyectos de trabajo, así como de propuestas para el mejoramiento del servicio de ambos.

Para el Agente Aduanal es importante que la línea transportista proporcione un servicio de primer nivel, ya que como se mencionó en un principio, de nada sirve que el Agente realice sus funciones eficiente y rápidamente si la empresa transportista no conduce las mercancías en la misma forma, pues el tiempo ganado por el Agente Aduanal puede ser desperdiciado por el transportista.

Cabe mencionar que en la mayoría de los países cuyo comercio exterior es significativo no existe ningún tipo de restricción para el Agente Aduanal con respecto al transporte (EUA y Canadá, por ejemplo), lo que ha resultado sumamente benéfico, ya que el Agente Aduanal se encuentra en plena libertad de elegir la empresa transportista que satisface adecuadamente sus necesidades; también existe la posibilidad de ser transportistas, al mismo tiempo de Agentes Aduanales, lo cual les da la oportunidad de ofrecer un servicio más eficiente, y por lo tanto de ser más competitivos.

Aunque como en todo, existen empresas transportistas eficientes y otras que no lo son tanto, no se puede dejar de lado que en dicha eficiencia influye determinantemente por una parte la organización interna de la misma, y por otra, la infraestructura (vías de comunicación y equipo) con la que cuenta el país, aspecto sobre el cual los diferentes gobiernos han puesto gran énfasis.

Como ya mencionamos, el transporte ha constituido desde siempre uno de los aspectos fundamentales del comercio, ya que gracias a él fue posible en el pasado conectar distintos puntos, creando con ello diversas rutas comerciales; lo anterior significa que aunque el desarrollo del comercio presupone ciertas condiciones (como son la posición geográfica, las condiciones climatológicas, los niveles de productividad, etc.) el transporte constituye uno de los elementos más determinantes, ya que sin él los productos no se trasladarían de un lugar a otro y por lo tanto, no podrían ser comercializados; por lo anterior, nos atrevemos a afirmar que el transporte constituye un elemento originario del comercio,

pues de la misma forma en que los avances tecnológicos, las nuevas formas de producción, los adelantos científicos y técnicos han contribuido en la evolución de los procesos de comercialización, el transporte también ha contribuido a que dicha evolución sea posible.

No debemos olvidar que así como la actual tendencia de la producción mundial es la de la producción compartida (en la que distintas partes y componentes de un bien son fabricados en diferentes países), en el comercio también se tiende al compartimiento de los canales de distribución, en donde los avances tecnológicos en materia de transportación y de las comunicaciones juegan un papel estratégico dentro de la competitividad internacional.

Con la apertura comercial que vive nuestro país se ha incrementado notablemente el número de transacciones comerciales con el exterior, por lo que el gobierno que encabeza Salinas de Gortari ha puesto gran atención en el rubro de las comunicaciones y los transportes, iniciando a finales de lo década de los ochenta la llamada "Modernización del Sector Transportes".

Con esta modernización se busca "...configurar un sistema eficiente, seguro e integrado, que haga posible la operación armónica de los diferentes modos en un mercado competitivo en el cual la oferta satisfaga la demanda ofreciendo una gama amplia de opciones para los usuarios y asegure la transportación y el abasto oportuno".⁷

⁷ "Puertos más modernos, levantan a México", en Revista Puertos, año III, No. 25, junio de 1992, p. 8

Con el fin de eficientizar los diferentes servicios de transporte, la presente administración ha invertido miles de millones de pesos en la adquisición de nueva tecnología, así como en construcción y reconstrucción de puertos, aeropuertos y carreteras. No sólo se ha puesto atención en el mejoramiento de las unidades con las que se prestan los servicios, sino que se han creado proyectos con el fin de crear programas de servicios que satisfagan las diferentes necesidades del usuario.

Como ejemplo de lo anterior, tenemos que en los puertos se ha proyectado el llamado "pilotaje nocturno" con el fin de atender incluso por la noche al usuario y se logre reducir los tiempos de estadía y también de entrega de las mercancías; se tiene proyectado no permitir que las tarifas sean más altas que las que ofrecen las empresas transportistas estadounidenses en un servicio similar, así como lograr precios especiales de las tarifas de transporte provenientes y con destino a puertos y fronteras y crear promociones con el fin de ofrecer tarifas atractivas en el regreso de los transportes.

Es importante considerar que la eficiencia del sector operativo del comercio internacional no sólo depende del buen funcionamiento del transporte a nivel interno, sino también del externo, pues entre uno y otro se entretiene una cadena que permite llevar el producto a su destino final; por ello, el interés de las autoridades mexicanas por modernizar el sector transportes de nuestro país no sólo se ha concretado en una serie de esfuerzos a nivel nacional, sino que dicho interés ha ido más allá de nuestras fronteras.

De esta forma tenemos que durante el año de 1990 se llevaron a cabo reuniones con representantes del gobierno y transportistas de los EUA y Guatemala, para tratar precisamente el mejoramiento del transporte fronterizo. De lo anterior se obtuvo la agilización de los trámites aduanales y los procedimientos para la expedición de permisos a los transportistas que operan en la zona fronteriza norte. Asimismo se ha continuado con la promoción para homogeneizar las normas de seguridad e inspección de México con las de EUA, para que el transportista nacional, una vez que ha cumplido con las normas nacionales, pueda tener fácil acceso al mercado norteamericano.

También se trabajó durante este año en la validez de la licencia para conductores de vehículos comerciales de carga expedidas por el gobierno mexicano, para tener efectos en los EUA.

3.7.1. TRANSPORTE AEREO

Debido a los altos costos del transporte aéreo, durante los años de 1988, 1989 y 1990 éste no tuvo una significativa participación en las operaciones de comercio exterior; sin embargo, en los últimos dos años ha comenzado a mostrar un relativo despegue, lo cual ha sido de consideración para la administración salinista, ya que es un factor que puede contribuir a la descentralización y atender la reactivación económica que se espera para los próximos años. Por lo anterior, nuestro gobierno ha continuado con la política de actualización y negociación de nuevos convenios bilaterales de los cuales podrían

derivarse nuevas oportunidades para diversificar e incrementar nuestro comercio exterior.

En razón de lo anterior " ... se adoptó el criterio de eliminar las restricciones de frecuencias, capacidad y equipos, se apoyaron las operaciones para realizar vuelos de fletamentos de pasajeros y se designaron cuatro empresas para realizar operaciones regulares de carga en los términos del Convenio Bilateral Aéreo-México-EUA".⁸

En lo que se refiere a inversión en esta área, en 1989 se invirtieron 66 mil millones de pesos para la modernización, ampliación y rehabilitación de pistas, rodajes, plataformas y edificios terminales.⁹

Con lo anterior podemos afirmar que los esfuerzos del gobierno mexicano por modernizar el sector transportes no sólo se han concretado en el esfuerzo material, es decir, en la inversión para la reconstrucción y mejoramiento, tanto de las unidades como de las vías de transporte, sino que le han dedicado mucha atención a las políticas y procedimientos que rigen esta área, tanto a nivel nacional como internacional.

En este contexto es de resaltar que gran parte de los pasos que ha seguido el gobierno federal han sido en el sentido de "suprimir trámites y eliminar obstáculos", pues con la incipiente participación de nuestro país

⁸ "1990: Un buen año para el transporte mexicano", en Logística Internacional, Vol. XII, nov-dic de 1990, p. 11

⁹ Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Programa de Trabajo, México, 1989, p. 5.

en un tratado de libre comercio con EUA y Canadá, se necesita ver a México liberado de trámites burocráticos y de autorizaciones constantes.

3.7.2. TRANSPORTE FERROVIARIO

En lo que se refiere a materia ferroviaria, podemos percibir que la atención que el gobierno actual le ha otorgado en el aspecto de inversión no ha sido la misma que en otros sectores, como es el marítimo por ejemplo. Sin embargo, se han realizado esfuerzos por destinar recursos, y sobretodo se ha puesto gran atención en lo concerniente a las políticas de funcionamiento, tarifas, servicio, etc., e indiscutiblemente se han logrado grandes avances, prueba de ello es el "Convenio de Modernización del Sistema Ferroviario Mexicano" firmado en Mayo de 1991, en el cual, entre otros puntos, se establecieron los siguientes:

- 1) La aplicación de un sistema tarifario flexible que elimine las tarifas fijas y las clasificaciones obsoletas.
- 2) El establecimiento de tarifas que sean el resultado de la negociación entre la empresa y los usuarios.
- 3) En los tráficos de comercio exterior, utilizarse las tarifas integradas y que no rebasen las tarifas conectantes en condiciones de servicios similares.
- 4) Utilización de tarifas competitivas con las internacionales, en los tráficos con origen en puertos marítimos y fronterizos.

- 5) La celebración de convenios con ferrocarriles norteamericanos y canadienses para ampliar el manejo de trenes unitarios entre puntos de estos países y México.

Como parte de la modernización del sector transportes, el gobierno federal consideró la idea de realizar proyectos con participación de la industria privada, tanto nacional como extranjera. Dentro de este contexto se negoció en diciembre de 1990 la renta de locomotoras con el ferrocarril Unión Pacific, al mismo tiempo de que se contrató con empresas privadas la reconstrucción de 137 furgones y 363 góndolas.

Durante 1989 se invirtieron N\$ 516.67 millones de pesos, 25% menos que en 1988. De este total, el 82.1% estuvo destinado a la operación y el 17.9% a la infraestructura. Entre 1983 y 1989 la inversión total disminuyó más del 50%.

Como resultado del apoyo brindado a este sector, el transporte ferroviario creció significativamente, pues tuvo un crecimiento de un 27% llegando a transportar 9.5 millones de toneladas y contribuyendo con el 25.6% del total manejado en 1990.

Actualmente, se analiza la posibilidad de realizar el intercambio de locomotoras entre ferrocarriles americanos y Ferrocarriles Nacionales, con el fin de que éstos puedan ingresar por lo menos hasta las terminales principales más cercanas a la frontera.

3.7.3. TRANSPORTE MARITIMO

El transporte marítimo constituye el de mayor importancia en cuanto a intercambio internacional de mercancías se refiere. Los puertos nacionales atienden alrededor de la tercera parte del movimiento de carga que opera el sistema nacional de transportes y el 90% del comercio exterior, representando además opciones estratégicas para lograr la modernización y la descentralización económica que requiere la nación. En 1991 este transporte aumentó en 1.3%, alcanzando los 23.5 millones de toneladas y participando con el 63.7% del total de toneladas de mercancías de comercio exterior manejadas. (Ver gráfica 1)

Como parte de la política del gobierno sobre el reforzamiento de infraestructura para el desarrollo de nuestro comercio exterior, se adoptó un amplio y ambicioso proyecto denominado "Sistema Portuario Nacional", para el cual se han invertido desde 1990 cantidades que rebasan los 398 mil nuevos pesos, cifra que es superior en un 94% respecto a la de 1989.¹⁰

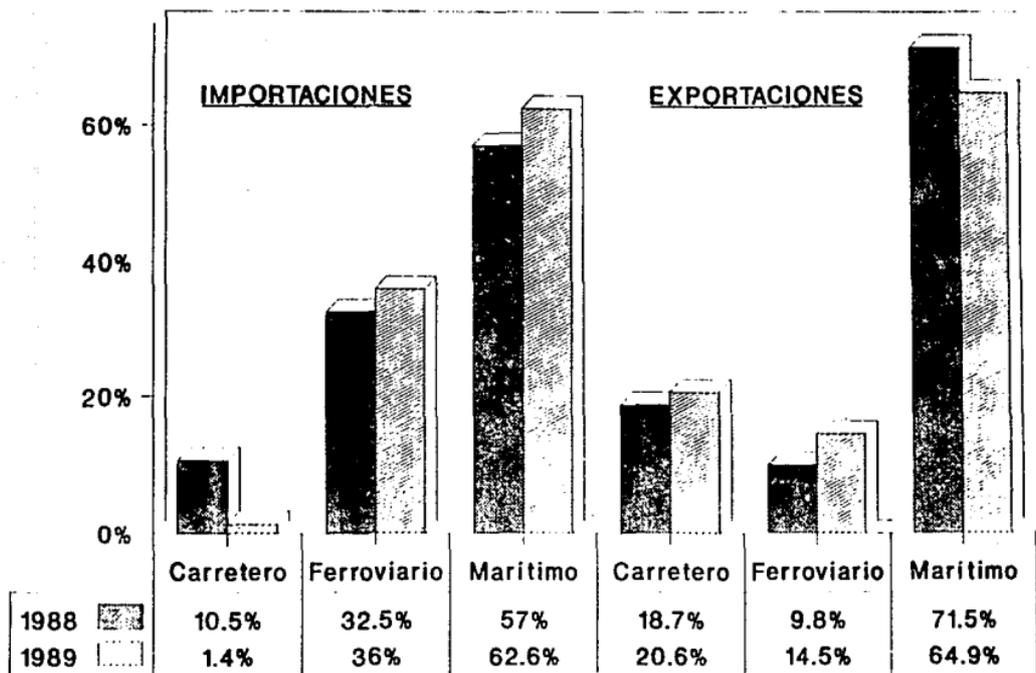
Como parte de este proyecto se destinó capital para las construcciones de mejoramiento y rehabilitación en los Puertos de Altamira, Lázaro Cárdenas, Manzanillo, Pichilingue, Topolobampo, Tuxpan y Veracruz. En octubre de 1988 se concluyó el "Puente Tampico", el cual gracias a la altura con la que fue construido, permitirá el tránsito por el río a barcos de cualquier tonelaje.

¹⁰ "Inversión en puertos mexicanos", en Transportes y Comercio Internacional, Vol. IV, mayo-junio, 1992, p. 25

EVOLUCION DEL COMERCIO SEGUN MEDIO DE TRANSPORTE

% Miles de toneladas

Gráfica 1



Fuente: Manual Estadístico del Sector
Transporte, IMT-SCT, Documento Técnico
Querétaro, Qro., 1991

Además, en este mismo año se terminó de construir el Puente Internacional que une a la Cd. de Acuña, Coahuila, con Del Río, Texas. Mientras que la construcción del Reynosa II, en Tamaulipas, se terminó en 1989. Ambas construcciones se llevaron a cabo por la Dirección General de Carreteras Federales y de conformidad a convenios celebrados entre EUA y México con inversión bipartita.

Asimismo, con el fin de facilitar las maniobras de intercambio en los puntos fronterizos de Cd. Juárez, Nvo. Laredo y Matamoros, se estudia la posibilidad de construir nuevos puentes al oriente de estas ciudades.

El presupuesto de Puertos Mexicanos para la operación, conservación y reconstrucción de la infraestructura, así como la adquisición de nuevo equipo en 1991, ascendió a \$690 mil millones de pesos. El 68% de este total se financió con recursos provenientes de la propia operación; el 16% de recursos fiscales del gobierno federal y 16% de crédito externo.¹¹

Se inauguró el 3 de mayo de este año la primer etapa del Puerto de Pichilingue en Baja California Sur. Con la inyección de capitales a dicho puerto no sólo se pretende crear un polo de desarrollo, sino también brindar a los usuarios la posibilidad de colocar mercancías en Corea, China, Hong Kong, Japón, Taiwán y Singapur, con lo que al mismo tiempo se intenta que este puerto de atención a toda clase de barcos, tanto turísticos como portacontenedores.

¹¹ Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Programa de Trabajo, México, 1991, p. 5.

En este mismo año se concluyó la segunda posición de atraque del Puerto de Altamira, Tamaulipas, con lo que se agregaron 250 mts. de muelle y se pavimentaron 12.5 hectáreas más. El 1o. de junio de 1992 se puso en operación la tercer posición de atraque, con lo que la longitud del muelle ascendió a 750 mts. y las hectáreas pavimentadas a 29.

Con lo anterior, se pretende conectar la importante actividad industrial de los puertos de Coahuila, Nvo. León, San Luis Potosí y Tamaulipas, entre otros, con la Cuenca del Atlántico, y los mercados de Norteamérica, Centro y Sudamérica, así como con los de Europa y Africa.

En dichas construcciones el gobierno federal invirtió, a través de Puertos Mexicanos, N\$191.50 millones de pesos. La inversión privada en este importante puerto también ha sido muy dinámica en los últimos cuatro años, a lo largo de los cuales se han destinado N\$300 millones de pesos.¹²

En la ceremonia a través de la cual se puso en marcha las nuevas instalaciones en este puerto el Presidente Carlos Salinas de Gortari, manifestó:

"... no descansaremos en el objetivo de mejorar substantivamente nuestra capacidad naviera y portuaria... en los últimos tres años el Gobierno Federal ha realizado un importante esfuerzo para la modernización de nuestros puertos, para lo que actualmente se dedican

12 "Puertos más modernos, levantón a México", Op. Cit. p. 9 y 18.

grandes recursos humanos y financieros para la ampliación y modernización de los puertos de Altamira, Veracruz, Manzanillo, Lázaro Cárdenas y Topolobampo. Con estas obras - continuó el Presidente - se amplía estratégicamente la infraestructura portuaria y se fortalece en los hechos, la actividad marítima y comercial del país".¹³

Por su parte, el Secretario de Marina, Almirante Luis Carlos Ruano Angulo concluyó:

"... el Gobierno Federal ha promovido como nunca antes el desarrollo turístico y portuario... las obras puestas en marcha llevan un paso impresionante, este programa busca incrementar nuestras importaciones y exportaciones por vía marítima con la consecuente elevación del nivel de vida de las poblaciones norteamericanas".¹⁴

3.7.4. TRANSPORTE CARRETERO

En este rubro no han quedado de lado las intenciones del gobierno mexicano por mejorar la infraestructura de la comunicación terrestre. En la década pasada la longitud total de la red creció con una tasa de crecimiento anual del 1.2%. Tan sólo en 1989 la red de carreteras alcanzó los 237,057 Km., de los cuales, 155,096 Km correspondieron a los caminos No Pavimentados, mientras 81,961 Km fueron de carreteras Pavimentadas. (Ver gráfica 2).

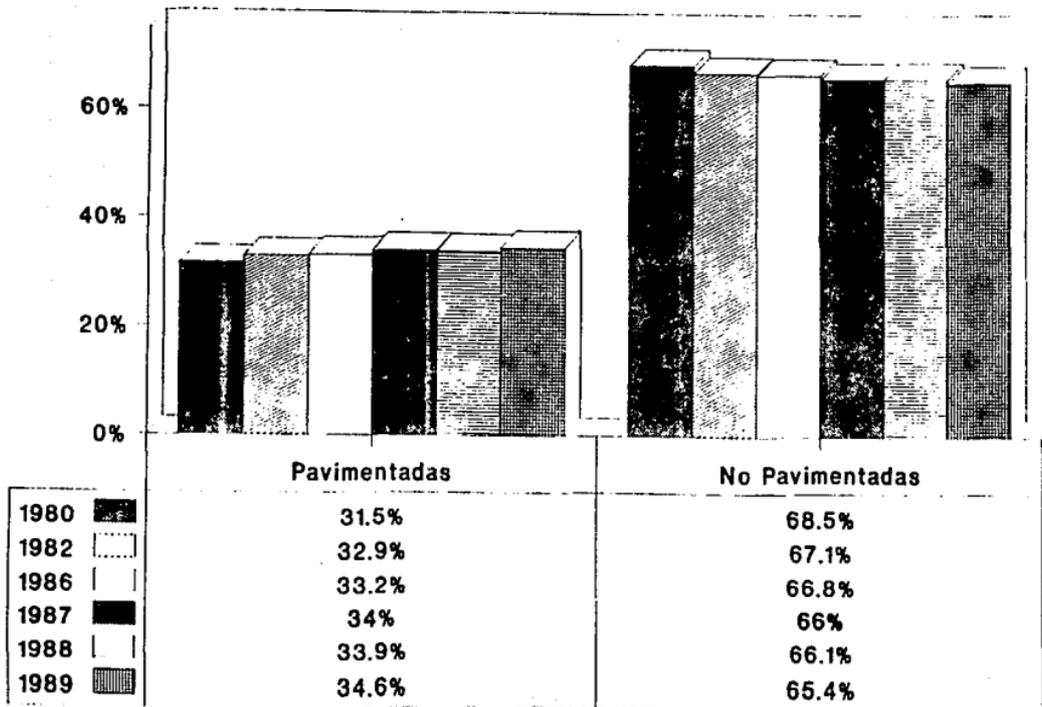
¹³ Op. Cit. p. 21

¹⁴ Ibid.

EVOLUCION DE LA RED CARRETERA

% en Kilómetros

Gráfica 2



Fuente: Manual Estadístico del Sector
Transporte, IMT-SCT, Documento Técnico
Querétaro, Qro., 1991 p. 109

3.7.5. TRANSPORTE MULTIMODAL

El transporte multimodal es un sistema en el que un operador de transporte internacional se obliga a llevar a cabo el traslado de mercancías de un punto determinado hacia otro específico acordado por las partes involucradas, utilizando diversos modos de transporte, bajo una sola responsabilidad civil por todo el trayecto, en términos y tiempos precisos, definidos en un solo contrato de transporte.

Este sistema de transporte no es algo novedoso, pues su definición y condiciones fueron enunciados en un convenio internacional establecido por la Organización de las Naciones Unidas en 1981, a través de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Este sistema, por ser competitivo y correspondiente con las formas de producción y distribución actuales es el que exige la comercialización internacional.

México necesita de una estrategia clara de implantación del transporte multimodal que le permita aprovechar las capacidades de sus sistemas de transporte, las cuales han evolucionado de manera diferente en cada uno de los modos.

Sobre el particular, Eduardo T. Aspero, delegado de Puertos Mexicanos en Quintana Roo, afirma lo siguiente:

"La modernización del transporte es una condición obligada para una economía como la de nuestro país, que se ha decidido a abrirse al mercado internacional. El transporte multimodal es por lo tanto, la respuesta técnica y organizacional para proporcionar al crecimiento del comercio exterior la base de su expansión".¹⁵

Los mercados internacionales con los que México está a punto de competir han denotado una gran especialización, no sólo en la producción de sus mercancías, sino también en los medios para canalizarlos al exterior. De aquí que al acceder a nuevos mercados y consolidar los ya existentes, depende en gran medida de la disponibilidad, eficiencia y desarrollo del transporte; el gobierno mexicano tiene conciencia de ello y responde afrontando los problemas que envuelven los diferentes sistemas de transporte, reorganizando tanto su estructura como su funcionamiento.

Es así como los retos que plantea la actual globalización de la economía requieren no sólo de la integración comercial para hacerles frente competitivamente, sino también de la integración de los diferentes aspectos que conforman la logística en el comercio internacional (Agentes Aduanales y transportes), ya que dichos aspectos son fundamentales en la determinación de costos y tiempos de entrega de los productos, y por lo tanto, influyen directamente en el nivel de competitividad de las mercancías en el exterior.

¹⁵ "El desarrollo del transporte multimodal internacional en el marco de la Organización de las Naciones Unidas", en Puertos Mexicanos, Vol.III, No. 25, México, junio de 1992, p. 8

CAPITULO IV

EL AGENTE ADUANAL Y LOS INSTRUMENTOS FISCALES DEL COMERCIO EXTERIOR

Por instrumentos fiscales se entiende el conjunto de normas y disposiciones emitidas por el gobierno federal para aplicar a determinadas actividades un gravámen de carácter tributario. En el caso del comercio exterior éstos están determinados por diferentes ordenamientos jurídicos, de los cuales los más importantes son las conocidas Leyes Generales del Impuesto a la Importación y Exportación basadas en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.

Dicho sistema es un conjunto de nomenclaturas arancelarias adoptadas en el seno del GATT en 1983 y puesto en marcha en 1988 a nivel internacional como resultado de múltiples esfuerzos por crear una forma de clasificación de mercancías que fuera más o menos común a todas las naciones y con el fin de que los intercambios comerciales se realizaran con mayor agilidad. Este sistema permite, además de una fácil identificación de las mercancías, determinar en forma rápida las contribuciones fiscales aplicables según el tipo de producto a través de "aranceles".¹

¹ Es una tasa porcentual que se aplica directamente sobre el valor de las mercancías para determinar la cantidad que deberá pagarse por concepto de impuestos al comercio exterior.

En razón de lo anterior, las Leyes Generales del Impuesto a la Importación y Exportación constituyen la parte medular de los instrumentos fiscales que rigen las actividades comerciales con el exterior, ya que además de ser una estructura de clasificaciones arancelarias, definen en una forma organizada las diferentes tasas arancelarias a través de las cuales se determinan los impuestos en esta materia. Cabe señalar, que estas disposiciones son también el resultado de múltiples esfuerzos de los diferentes gobiernos mexicanos en turno, ya que las cuestiones fiscales relativas al comercio exterior surgieron mucho antes de que México se conformara como nación.

Por lo anterior, considero pertinente hacer un análisis de los diferentes elementos fiscales que han regulado estas actividades a lo largo de la historia con el fin de conocer la evolución de los mismos, las situaciones que llevaron a la adopción de sistemas específicos y por qué posteriormente estos fueron abandonados para retomar otros, hasta llegar a la adopción de un sistema arancelario como el que actualmente rige nuestras transacciones comerciales con el exterior.

4.1. EVOLUCION DE LOS SISTEMAS ARANCELARIOS EN MEXICO

Es en la época colonial cuando surgen los primeros impuestos al comercio exterior ya que es a partir de aquí cuando comienzan a darse los primeros intercambios comerciales con el exterior, o mejor dicho, con la Metrópoli, pues como sabemos las colonias sólo podían comerciar con España, teniendo estrictamente prohibido comerciar con las demás colonias y por supuesto con otro imperio que no fuera el español.

Para establecer un mayor control sobre los productos que se introducían a la Nueva España, comenzaron a cobrarse impuestos sobre ciertos productos, estableciéndose el puerto de Veracruz como el único puerto de entrada.

Los objetivos principales del cobro de impuestos era recaudar fondos para la corona española por un lado, y evitar el contrabando por el otro, ya que éste crecía con gran fuerza. Tuvo también objetivos de tipo secundario como la recaudación de fondos para el mantenimiento de actividades específicas; tal fue el caso del impuesto de "AVERIAS o HABERIAS", que fue creado para solventar los gastos de mantenimiento de convoyes y flotas para la defensa de las Indias. Este impuesto consistía en la aplicación del 5% sobre el valor de las mercancías importadas, el cual se fue incrementando hasta llegar a constituir el 12% sobre el valor de las mismas. Debido a lo anterior, este impuesto fue eliminado en 1660, pero restablecido en 1762 con una tasa del 4%.²

Tal como este impuesto surgieron muchos otros, algunos de ellos basados en una cantidad fija o porcentaje en relación al peso, o al volumen de las mercancías. Como ejemplo de ellos, tenemos: a) el derecho de tonelaje, b) media anata, c) derecho de extranjería, entre otros.

Con lo anterior se pretende exponer que durante esta época la aplicación de impuestos no obedeció a una estructura definida, ni tuvo un fin

² Chayet Volchansky, Isaac, El Régimen Aduanal México-Norteamericano (Tesis para obtener la Licenciatura en Derecho, U.N.A.M, Facultad de Derecho), México, 1961, p. 18

específico; en realidad la base de la cual partieron dichos impuestos fué el interés por la recaudación de fondos, y en segundo término, ejercer control sobre los productos que se introducían en forma de contrabando.

A pesar de que fueron numerosos y muy diversos los impuestos que al respecto se crearon, se considera que tres de ellos constituyen el antecedente directo de los impuestos de comercio exterior que actualmente se manejan:

- a) El Almirantazgo
- b) El Almojarifazgo, o "diezmo del mar", y
- c) El Derecho de Alcabalas.

- a) El Almirantazgo fué creado como un fondo que sería donado a la persona que ocupara el cargo de "Almirante de Indias"; este impuesto consistía en la aplicación de un marco por cada 100 toneladas de mercancías enviadas a la Nueva España, por lo que este gravamen fué mas que nada de exportación.³
- b) El Almojarifazgo o diezmo del mar implicaba un derecho tanto de importación como de exportación, así como de carga, descarga y venta de las mercancías, ya que se pagaba el 2.5% del valor de las mercancías en Sevilla, y 5% al llegar a Veracruz. En 1776 este impuesto aumentó en un 100%, ya que para entonces debería

³ Ibid. p. 185

pagarse el 5% a la salida de España y el 10% al llegar a la colonia.⁴

- c) El **Derecho de Alcabala** representaba un impuesto por derechos de importación, pero a diferencia de los anteriores, el impuesto, que era del 6%, se aplicaba sobre la cantidad reunida con la primer venta de las mercancías.⁵

Cabe señalar que la estrechez de las relaciones comerciales de la Nueva España se mantuvo así por casi dos siglos, ya que el primer cambio tuvo lugar hasta 1767 cuando se derogó la prohibición de reexportar mercancías europeas desde Veracruz a Yucatán y Campeche. Aunque los sectores conservadores de la Nueva España se opusieron rotundamente en un principio a dicha disposición, finalmente fue aceptada por que así lo decidió el gobierno central de España.

Esta apertura al librecambismo se extendió para 1778 a la mayor parte de Hispanoamérica, ya que el 12 de octubre de ese año se dictó una Real Cédula de Libre Comercio, a través de la cual, se establecieron Reglamentos y Aranceles Reales para el comercio libre entre España y las Indias, así como entre éstas mismas. Sin embargo, aunque se redujeron algunas de las barreras comerciales, siguieron existiendo algunas otras que no permitieron a los comerciantes gozar de los beneficios del libre comercio, refiriéndonos concretamente a los impuestos de importación y exportación, los cuales no fueron

4 Prida Barrio, Ricardo, La Economía Mexicana y su Sistema Aduanal (Tesis para obtener la Licenciatura en Economía, U.N.A.M., Facultad de Economía) México, 1963, p. 161

5 Ibid, p. 161

considerados en estos decretos, por lo que estos gravámenes se siguieron aplicando y continuaron siendo sumamente altos.

Un tanto debido a este tipo de gravámenes y otro poco a la guerra en que se había enfrascado España al aliarse con Francia en contra de Inglaterra, el intercambio comercial de la colonia con la metrópoli se estancó, por lo que el 18 de enero de 1798 se emitió una ordenanza en la que se estableció que "... los productos embarcados en puertos peninsulares hacia las colonias, en barcos neutrales o españoles, tendrían que pagar solamente la mitad de los derechos regulares de exportación e importación"⁶

Sin embargo, en 1799 fué derogada tal ordenanza debido a que el libre comercio había permitido al enemigo (Inglaterra) hacerse de plata y oro, lo cual le permitiría continuar la guerra.

Es así pues, como durante la época colonial surgieron las primeras formas de impuestos al comercio exterior, los cuales, como ya mencionamos, no respondieron a una política definida ni contaron con una estructura organizada; los criterios para la aplicación de los mismos fueron muy variados, ya que algunas veces estos impuestos se aplicaron en base al tipo de mercancía, otras en base a la cantidad de las mismas, mientras que otras más en base a un porcentaje sobre su valor (ad valorem); de manera contraria, los objetivos de la aplicación de dichos gravámenes si estuvieran bien definidos: la recaudación de fondos para

⁶ Tandón, Humberto, El Comercio de la Nueva España y la Controversia sobre la Libertad de Comercio 1796-1821, 5a. edición, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, México, 1976, p. 29

la corona española y el control sobre la entrada de mercancías para evitar el contrabando.

Este "sistema" de impuestos al comercio exterior perduró en nuestro país por más de dos siglos, y vendría a ser sustituido por otros, que para efectos prácticos, fueron igual de superfluos e ineficientes, ya que también por carecer de un criterio bien fundamentado y una estructura definida, los fines para los cuales fueron creados no fueron alcanzados.

Al iniciar nuestro país su vida independiente se encuentra devastado económica y políticamente, por lo que busca nuevas alternativas que le permitan iniciar su recuperación económica. En razón de lo anterior, mostró una gran inquietud por el sector externo del comercio, pues se presentaba la posibilidad de contactar comercialmente a otros países.

Nuevamente con el objeto de controlar la entrada de productos al país y de lograr una buena captación de recursos, se expide en 1821 el primer arancel que rige en México después de lograda la independencia: el "Arancel General Interino para el Gobierno de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio", en él se establecía el libre comercio de algunos productos, principalmente de aquéllos destinados al crecimiento de la industria y al fomento de la enseñanza y la cultura.⁷

Por el lado contrario, este arancel prohibía la entrada de productos como los encajes, la seda y el algodón. Es muy importante mencionar que éste

⁷ Carvajal Contreras, Máximo, Derecho Aduanero, Porrúa editores, 2a. edición, México, 1980, p. 68

permitía la entrada de barcos de cualquier nacionalidad a puertos mexicanos, siempre y cuando pagaran los derechos de tonelaje y anclaje. Este arancel fue modificado en 1824, cuando se incluyó un lista de otros productos que podrían ser objeto de libre comercio, pero prohibiendo al mismo tiempo la entrada de comestibles.

El 16 de noviembre de 1827 Guadalupe Victoria da a conocer un nuevo arancel, el cual amplió aún mas el sentido liberal en las importaciones, ya que en los artículos de libre importación se incluyeron objetos preciosos e instrumentos de estudio natural.

Este arancel contenía cuatro aspectos muy importantes:

- 1) Los derechos de importación se podían pagar en dos partes: 90 y 180 días.
- 2) Cada Estado tenía su propio interventor que vigilaba la aplicación y el cobro de los derechos.
- 3) Se estableció el sistema específico, es decir, que los impuestos que deberían pagar las mercancías serían en relación a su cantidad, peso y tamaño.
- 4) Las mercancías introducidas por Yucatán, Chiapas y las Californias pagarían solo las 3/5 partes de la cantidad que les correspondiese

por concepto de impuestos: estas zonas serían posteriormente "zonas libres".⁸

Sin embargo, el sentido liberal del segundo arancel vino a ser restringido por la Ley del 11 de marzo de 1830, en la que aunque no hubo variaciones de fondo, se limitó la libre importación de algunas mercancías, como las casas de madera, por ejemplo.

Más tarde, el 30 de abril de 1842 se emitió un arancel de suma importancia, ya que además de aumentar la lista de libre importación para los artículos destinados a la enseñanza, la ciencia y la cultura, se establecieron ciertas disposiciones que regulaban los trámites para el arribo de los buques a los puertos de México, los requisitos para la descarga y el despacho de las mercancías.

Un año después, el 26 de septiembre de 1843 apareció un nuevo arancel que no tuvo grandes diferencias en relación al anterior, ya que únicamente a la lista de libre importación se agregaron el carbón de piedra y la letra y tinta impresa.

El arancel del 4 de octubre de 1845 continuó con la misma tendencia del anterior, adicionándose algunos artículos a la lista de libre importación, y creando, por otro lado, la Junta de Aranceles, misma que se encargaría de resolver las dudas relativas a la clasificación de las mercancías y las cuotas; ésta estaría integrada por cuatro empleados de la Secretaría de

⁸ Ibid. p. 62

Hacienda, dos comerciantes y una persona de la Secretaría General de Industrias.

Debido a la guerra en que se encontraba México con EUA en 1848, este arancel designó a los puertos de Tampico y San Blas como puertos para el comercio exterior, ya que Matagorda, Velasco y Galveston (principales puertos de entrada) fueron cerrados por este motivo.

Ante la impotencia del país de salir victorioso en esta contienda, el 2 de febrero de 1848 se firmaron los tratados de Guadalupe-Hidalgo, con los cuales México perdió los territorios de Texas, Nuevo México, Arizona y Alta California. A raíz de esto, se planteó la necesidad de delimitar la nueva zona fronteriza, con el propósito de comenzar a crear la infraestructura necesaria para la vigilancia y detención del contrabando.

No cabe duda que tal y como lo señala Carlos Sierra, es muy probable que la actividad aduanal haya comenzado en México muchos años antes que en otros países debido a las numerosas mutilaciones de territorio sufridas, mismas que obligaron a la creación de nuevas zonas fronterizas y resguardos que ejercieran cierto control para evitar el contrabando.

Posterior al arancel de 1845 le correspondió al secretario de Hacienda, Manuel Payno, desarrollar una reglamentación relativa a la vigilancia aduanal en la frontera norte, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Puertos Habilitados de Escala y Cabotaje del 24 de noviembre de 1849.

El primer documento reglamentario se expidió el 20 de julio de 1850, con el título de "Reglamento para el Contraresguardo de Nuevo León y Tamaulipas". Esta disposición estableció la creación de un contraresguardo en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas, el cual según el reglamento, estaría integrado por un jefe o comandante, diez tenientes y cincuenta guardas, quienes estarían montados y armados por cuenta propia.

Las funciones concretas del contraresguardo serían "... impedir la introducción clandestina de efectos que se hacía por el Río Bravo del Norte y que sin pagar los derechos establecidos por el arancel se internaban en los Estados de Nuevo León, Coahuila, Tamaulipas, San Luis Potosí y Zacatecas; igualmente debían impedir la exportación fraudulenta de monedas y metales preciosos", su función también sería la de ayudar a los comerciantes en caso de ataques por robo.

El 31 de julio del mismo año, el secretario Payno emitió el Reglamento correspondiente para los estados de Chihuahua y Coahuila, y un mes más tarde, el correspondiente a Sonora.

Desde entonces se establecía en dichos reglamentos que las mercancías importadas por las aduanas marítimas del sur y fronterizas debían ir acompañadas por la guía y la factura, en caso de no llevar estos documentos, las mercancías serían decomisadas. A pesar de este tipo de disposiciones el contrabando traficaba con toda la libertad por todo el territorio debido a los trastornos políticos y sociales que sufría el país,

incluso las mercancías que entraban ilegalmente al mismo, procedentes de EUA, llegaban hasta el centro de la República Mexicana.

Es precisamente con la emisión de los reglamentos para los Resguardos de la Frontera Norte con los que se sientan las primeras bases de una estructura aduanal, ya que es en ellos en donde por primera vez se designa a cierto número de personas para que se encarguen del control sobre los productos entrantes y salientes del país, y con el objetivo fundamental de evitar en la medida de lo posible la entrada de mercancías ilegales provenientes de los EUA.

Es así como las funciones de la aduana fronteriza comenzaron por ser más que nada de tipo policiaco, pues incluso cuando se dió a conocer la convocatoria para el personal que laboraría en ella (Contraresguardo de Nuevo León y Tamaulipas) se solicitó que los interesados fueran personas con un mínimo de estatura, robustas y fuertes; incluso los cargos de dicho personal fueron de tipo militar (comandante, tenientes y guardías).

Como vamos a ver más adelante, las funciones de la aduana se fueron adecuando hasta llegar a ser también de tipo administrativo.

En 1855 el Ejecutivo expidió un decreto a través del cual se creó el Cuerpo de Gendarmería Fiscal, que tendría como función "... perseguir el contrabando que se hiciere en la internación y circulación de efectos extranjeros, así como a la exportación de los productos nacionales

gravados por las leyes; también perseguiría el contrabando que pudiera existir en establecimientos comerciales o casas particulares...".⁹

En junio de 1853, entró en vigor el "Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas", en donde además de agregar ciertos artículos a la lista de libre importación se presentó una relación de las aduanas fronterizas existentes en el país.

No puede dejar de mencionarse la "Ley u Ordenanza General de Aduanas" del 31 de enero de 1856, ya que debido al tipo de productos que se incluía bajo libre importación mostró una tendencia a estimular la introducción de productos que coadyuvaran al crecimiento de la industria, la agricultura y los transportes, es decir, se notó ya un interés por utilizar a la escala arancelaria como un elemento de fomento de las actividades económicas.

Debido a los trastornos políticos y sociales de los que hablábamos anteriormente, el Resguardo de la frontera Norte dejó de operar por un tiempo.

Posteriormente, siendo Juárez Presidente de la República, propuso (1869) el restablecimiento del Contraresguardo de la Frontera Norte; en virtud de lo anterior, el Congreso expidió la Ley del 31 de mayo de 1870 denominada "Ordenanza de Aduanas Marítimas y Fronterizas de la República", la cual fué de suma importancia en el aspecto técnico de la

⁹ Cosío Villegas, Daniel, La Cuestión Arancelaria en México, T.III, 4a. edición, Ediciones del Centro Mexicano de Estudios Económicos, p. 34

vigilancia aduanal, ya que autorizó, dentro del Contraresguardo, una plaza para los "VISTAS ADUANALES". Para regular las funciones de los mismos, el 28 de junio de 1870 el secretario de Hacienda, Matías Romero, expidió "la Instrucción para los Vistas del Contraresguardo de la Frontera Norte", en donde se definieron sus funciones y el equipo con que deberían contar para el reconocimiento de las mercancías.

Esta Ley, además de asignar un lugar a los Vistas en el contraresguardo, permitió la entrada de productos prohibidos por la ley anterior y clasificaba ya a los productos por orden alfabético, dividiéndolos en cinco capítulos:

- 1) Fibra para ropa
- 2) Productos alimenticios
- 3) Drogas medicinales
- 4) Químicos y
- 5) No indispensables ¹⁰

La tendencia de esta Ordenanza se confirmó con el arancel del 1o. de enero de 1872 denominado "Reglamento de Aduanas Marítimas, Fronterizas y de Cabotaje", que señalaba las funciones del Resguardo en la jurisdicción de la aduana conforme a las órdenes del Administrador. En

¹⁰ Sierra, Carlos y Martínez, Vera, Op. Cit. p. 45

él se señalaron claramente los tipos de tráfico que podían darse (terrestre, aéreo y marítimo), especificando que el cabotaje sólo podían realizarlo barcos mexicanos. Es muy importante mencionar que es aquí donde por primera vez un reglamento acompaña a la Ley.¹¹

Cada vez que se hacían modificaciones al reglamento, aumentaba el número de personas dentro de los contraresguardos, en virtud de que las necesidades comerciales se incrementaban cada día, y que en igual forma lo hacía el contrabando, ya que éste crecía a pesar de la adopción de medidas severas, como fueron las penas corporales, por ejemplo; al mismo tiempo que a los contrabandistas se les consideró como reos de un delito de orden común.

En razón de lo anterior, en 1878 el ejecutivo propuso el aumento de empleados en los resguardos de algunas aduanas; en agosto de este mismo año, Matías Romero dictó un nuevo reglamento para el Contraresguardo de la Frontera Norte, a través del cual se aumentó el cuerpo de vigilancia.

El 8 de noviembre de 1880 Pórfiro Díaz promulgó una nueva Ley sobre aranceles; no hubo grandes cambios con respecto a la anterior, tan solo se eliminaron algunos productos de la lista de libre importación, se incluyeron otros, en fin, se continuó con la misma tendencia: procurar el fomento de las actividades económicas. En realidad la importancia de

¹¹ Ibid. p. 45

esta Ley radica en que incluía un nuevo sistema de cobro de impuestos: " el impuesto ad valorem".¹²

El 24 de enero de 1885 entró en vigor una nueva Ley que redujo los artículos libres de impuestos; la forma de cobro de los mismos fue modificada, ya que ahora también se tomaría en cuenta el peso de la mercancía.

En la Ordenanza General de Aduanas del 1o. de marzo de 1887 se incluyeron diferentes tipos de alambre y sustancias químicas para algunas industrias. Es importante mencionar que con esta Ordenanza se dió algo nunca antes registrado en la historia de nuestra política arancelaria: se permitió la libre importación de huevos y pescado fresco (artículos de consumo básico).

En junio de ese mismo año se emitió una nueva Ley Arancelaria, que junto con otra que se promulgó en 1891 vinieron a complementar sustancialmente la legislación anterior; lo relevante de esta nueva Ley, es que dividió a las mercancías según su naturaleza, para una fácil clasificación de las mismas, es decir, tomó en cuenta si eran de origen animal, mineral, vegetal o si se trataba de manufacturas.

Es importante mencionar que después de la Ordenanza General del 12 de junio de 1891, que sustituyó a la de 1887, no volvió a darse otra de carácter general sino hasta el 1o. de enero de 1930.

¹² Este tipo de impuestos se determina a través de la aplicación de un porcentaje sobre el valor de la factura que ampara las mercancías.

Con la Ley del 19 de febrero de 1900, siendo todavía Presidente Pórfiro Díaz, se creó la "Dirección General de Aduanas", la cual tendría bajo su cargo a la Gendarmería Fiscal, vigilando sus funciones y procedimientos; cabe señalar que esta Gendarmería constituyó el antecedente directo de lo que más tarde sería "El Resguardo Aduanal Mexicano".

La Dirección General de Aduanas fué creada bajo el criterio de la necesidad de que existiera una dependencia que conociera perfectamente las funciones de las aduanas y de que éstas últimas reportaran nuevas situaciones, de tal forma que la institución se fuera modificando según las necesidades reales. A lo anterior se sumaba la necesidad de un apoyo proveniente de la Secretaría de Hacienda en este rubro, de lograr en lo mayor posible la captación de recursos por este concepto (impuestos a la importación y exportación de mercancías) y la detención de bienes que pretendieran introducirse al país en una forma ilegal.

Las funciones iniciales de la Dirección General de Aduanas consistieron básicamente en lo siguiente:

- a) Proponer todas las reformas o medidas que considerara conveniente para el mejor servicio de las aduanas.
- b) Revisar y aprobar la penas impuestas por las aduanas o por la Gendarmería Fiscal.

- c) Autorizar los procedimientos instruidos en las aduanas con motivo de las controversias suscitadas sobre la clase arancelaria de las mercancías.
- d) Resumir y enviar periódicamente a la Secretaría de Hacienda la estadística fiscal y las noticias relativas que deben formar las aduanas.
- e) Presentar a la Secretaría una memoria anual que señalara la situación de la renta de aduanas, el estado de la recaudación y la marcha del servicio ¹³

A través de este análisis sobre las políticas arancelarias de México durante el siglo pasado podemos percibir que desde que nuestro país inició su vida independiente los diferentes gobiernos en turno denotaron un marcado interés por sentar un sistema aduanal que les permitiera ejercer un control sobre los productos que se internaban al país; pero también demuestra que al igual que los productos libres de importación, los artículos prohibidos se reducían e incrementaban con las diferentes leyes arancelarias puestas en marcha, sin que éstas tuvieran como base un criterio con objetivos definidos.

Lo único que puede deducirse de estas leyes es que prohibían la importación de mercancías que podían afectar el consumo de productos nacionales, es decir, tuvieron un carácter proteccionista; pero trataron al

¹³ Castro, Sra, et. al. Legislación Aduanera aplicada en los Puertos Mexicanos (Tesis para obtener la Licenciatura en Relaciones Internacionales, FCPyS, U.N.A.M.) México, 1992.

mismo tiempo de fomentar actividades económicas mediante el fácil acceso de instrumentos y materiales que de una u otra manera intervinieran en ellas.

En virtud de que las actividades de comercio exterior siempre han resultado ser muy provechosas en la recaudación de impuestos, las diferentes Leyes arancelarias que rigieron el comercio exterior de México durante el siglo pasado, respondieron más al interés de la percepción de recursos que a la necesidad de crear un sistema aduanal que permitiera ejercer un verdadero control de mercancías; por ello, en varias ocasiones algunos productos de importación que no afectaban en nada la producción nacional fueron gravados con altos aranceles llegando incluso a prohibirse la importación de productos sumamente insignificativos; estos hechos denotaron sin duda una abierta actitud hostil de las políticas arancelarias contra todo lo que fuera extranjero.¹⁴

Por estos años, nuestro país enfrentó diversas trabas al comercio internacional, lo que lo llevó por un lado, a adoptar actitudes de suma protección, que a la larga, lo sumieron en profundas depresiones económicas; por el otro, esta situación recesiva lo hizo reconsiderar sus políticas comerciales y arancelarias impregnándoles un sentido más liberal; precisamente en esta última situación fue cuando nuestro gobierno desgravó ciertas mercancías y permitió la entrada de otras que antes habían estado prohibidas.

¹⁴ Tan sólo en 1992 los ingresos por concepto de recaudación aduanera ascendieron a \$7,742 millones de dólares, es decir, 209.6% más que en 1988. Fuente: "Carta Informativa", en Via Laredo: la Aduana No. 1 de América Latina, Publicación Oficial de la Asociación de Agentes Aduanales de Nuevo Laredo, A.C. 5 de Abril de 1993, p. 4

El grado de protección a través de los aranceles fue mayor de 1821 a 1827, que de 1845 a 1872, volviendo a aumentar desde entonces hasta la pasada década de los 80's, siendo la excepción las reformas de Carranza, resultado de la Revolución.

No puede decirse que durante el período señalado haya existido una política uniforme, ya sea proteccionista o librecambista, sino que en ocasiones la política arancelaria tuvo una tendencia liberal y en otras ésta fué más restrictiva.

Aunque en el período analizado se percibe que para 1872 la política aduanal fue menos proteccionista que en 1821, los gastos por concepto de importación eran sumamente altos, ya que debían pagarse los siguientes derechos, sobre el valor de las mercancías:

-	Derecho de importación	100%
-	Derecho de mejoras materiales	20%
-	Derecho de ferrocarril	15%
-	Derecho de internación	10%
-	Derecho de contra-registro	25%
-	Derecho municipal	3%
-	Derecho de 1 peso por bulto de 8 arrobas, en sustitución de peajes, que equivalía al	9%
-	Derecho de exportación sobre la moneda	35% 15

En base a lo anterior, podemos afirmar que los legisladores en materia arancelaria tuvieron muy poca idea de las diversas funciones de los aranceles así como de la fuerza de los mismos ya que nunca realizaron una política arancelaria acorde con las necesidades del país; los fines que movieron estas políticas, como ya mencionamos, fueron básicamente la necesidad de percepción de impuestos y de relativa protección a los productos nacionales, decimos "relativa" por que se permitía la introducción de bienes de producción, los cuales no eran fabricados en el país y eran necesarios para la consolidación del mercado interno.

La Ley Aduanal de 1891 se mantuvo durante todo el porfiriato, y aunque se intentó realizar algunas reformas, esto fue imposible debido al estallido del movimiento armado de 1910.

Fue hasta julio de 1916, con el triunfo del movimiento carrancista, que se realizaron dichas modificaciones. Se considera que con la puesta en marcha de las mismas se dió paso a una de las leyes más liberales que ha tenido México en toda su historia arancelaria, ya que en ella, la única mercancía que estuvo prohibida fue el opio; se permitió la entrada de artículos suntuarios, asignándoles solamente un arancel más alto en relación con las demás mercancías.

En 1917, con la Promulgación de la Constitución, se estableció en el Art. 117 que los Estados no podrían determinar los impuestos o derechos que se efectuaran por aduanas locales, la documentación que

acompañase la mercancía, ni emitir leyes ni disposiciones fiscales que implicaran diferencias de impuestos por la procedencia de las mismas.

Esto fué algo de gran importancia, ya que con ello comienzan a especificarse las instituciones encargadas de regular el comercio exterior, delimitándose funciones y sentándose con ello, las bases de una legislación aduanera más estructurada.

En 1930, durante el gobierno de Emilio Portes Gil se emitió una ley que vino a darle un giro completamente distinto a la tendencia de la política arancelaria en México, pues aunque incluyó aspectos que ya se habían mencionado en otras leyes, ahora los clasificaba y les daba un tratamiento específico, es decir, reguló concretamente el tráfico aéreo, marítimo, y terrestre; simplificó los documentos administrativos necesarios en el trámite aduanal, suprimiendo la certificación y la visa consular de la factura; se redujeron los costos de honorarios por los servicios del Agente Aduanal. Cabe señalar que aunque varios autores señalan que el Agente Aduanal aparece por primera vez en esta Ley, la realidad es que ya desde 1918, por decreto presidencial, había surgido como figura jurídicamente reconocida.

La Ley de 1935 vino a sustituir a la anterior y en ella se incluyó el tráfico por vía postal.

El 13 de noviembre de 1943 apareció la segunda tarifa arancelaria en donde la clasificación de los productos se hacía a través del sistema decimal.

Esta Ley fué sustituida por el Código Aduanero del 1o. de abril de 1952, sumamente importante en el desarrollo de la legislación aduanera, ya que por primera vez se estableció por escrito que el comercio de México estaba abierto a todos los países del mundo, a menos de que se encontrasen en guerra o que existiera algún otro impedimento, como medidas de sanidad o de prohibición; asimismo fue un ordenamiento jurídico en el que se congregaron todas las disposiciones relativas al ámbito aduanal, detallando los tipos de regímenes aduaneros, impuestos al comercio exterior así como funciones y obligaciones del propio Agente Aduanal.

Por lo anterior, dicho Código Aduanero constituyó la base legal del comercio exterior de México durante 30 años, pues en 1982 fué sustituido por la Ley Aduanera original.

La tercer tarifa arancelaria fué la que entró en vigor el 27 de diciembre de 1955, la cual se vió complementada con la Tarifa de Exportación del 10 de enero de 1958, que se basó en la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional para los Países de Centroamérica.

La siguiente Tarifa fué emitida el 26 de noviembre de 1964 la cual fué creada en base a la Nomenclatura Aduanera del Consejo de Bruselas, sobre cuya estructura se crearon las Tarifas de Importación y Exportación de 1975, que a diferencia de las anteriores, disminuyeron las reglas complementarias y generales.

Las tarifas anteriores fueron sustituidas por las actuales Leyes Generales de Importación y Exportación, basadas en la estructura del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías y puestas en marcha en febrero y julio de 1988 respectivamente.

Es de suma importancia hacer mención que durante todo el siglo pasado y la primer mitad de éste, las políticas arancelarias partieron básicamente de la situaciones internas que prevalecían en el país, sin embargo, para finales de la década de los cincuentas debido a que los problemas que se presentaban en el reconocimiento y clasificación de las mercancías no permitía un intercambio comercial fluido, el gobierno mexicano comienza a mostrar gran interés por participar en los diversos esfuerzos internacionales para conformar un sistema que permitiera a las Naciones un flujo ágil de las mercancías. Es por ello que para finales de los años cincuentas algunas de las disposiciones aduanales emitidas por nuestro gobierno tuvieron como base estructuras adoptadas en el seno de diversas organizaciones internacionales, siendo el caso de las actuales Leyes Generales del Impuesto a la Importación y Exportación, las cuales están basadas en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, mismas que constituyen la columna vertebral del sistema arancelario de México.

4.2. SISTEMA ARMONIZADO DE DESIGNACION Y CODIFICACION DE MERCANCIAS (S.A.D.C.M.).

Es indudable que la situación geográfica de nuestro país influyó determinantemente en el tipo de sistemas arancelarios adoptados por los diferentes gobiernos mexicanos, ya que la cercanía con los Estados Unidos propició numerosos enfrentamientos con dicho país del norte que tuvieron como resultado varias mutilaciones de nuestro territorio, mismas que obligaron a la redefinición de nuestra frontera con el fin de evitar la introducción de contrabando; por otro lado, el hecho de que las actividades de comercio exterior resultaran ser sumamente cuantiosas, debido precisamente al carácter proteccionista de nuestras políticas, condujo a la adopción de sistemas arancelarios enfocados más para dificultar que para facilitar el flujo de mercancías.

Al cambiar el contexto económico, tanto nacional como internacional, (refiriéndonos concretamente a los períodos de posguerra: Primera y Segunda Guerra Mundial) en donde los proyectos de recuperación económica se basaron en las actividades comerciales externas, la llegada de productos extranjeros y la demanda de bienes de consumo básico por parte de los países participantes en la guerra incrementó notablemente el comercio exterior de nuestro país. Sin embargo, éste se encontró con numerosos obstáculos al tratar de interpretar los sistemas arancelarios de otros países, al mismo tiempo de que por las propias diferencias entre dichos sistemas y el nuestro los términos de intercambio de productos eran profundamente desiguales.

A raíz de lo anterior, los gobiernos mexicanos comenzaron a interesarse por la instauración de una forma de clasificación de mercancías más sencilla y a la vez uniforme, es decir, que constituyera un "lenguaje común" para todas las naciones. Al hablar de un lenguaje común, nos referimos a un sistema arancelario homogéneo que permitiera la clasificación de las mercancías en una forma más fácil y rápida, y que al ser precisamente un sistema uniforme permitiera una competencia más clara, es decir, que los términos de intercambio de productos se dieran en una forma equitativa.

Esta necesidad se planteó a todos los niveles, tanto en los países de América Latina como en los de Europa, a pesar de las marcadas diferencias tanto a nivel económico como social.

Precisamente debido a las diferentes situaciones que imperaban en los países de Europa, la necesidad de un sistema arancelario común se presentó desde finales del siglo pasado, acentuándose después de la Segunda Guerra Mundial. En los países europeos no sólo se planteaba la necesidad de un sistema que fuera un "lenguaje común" para que el tratamiento de un producto fuera considerado de igual manera entre dos países, sino también que permitiera llevar una recopilación de datos estadísticos con el fin de poder conocer el mercado mundial de una manera más precisa.

Es así como los primeros esfuerzos a nivel internacional por instaurar un sistema tal, se dieron en Europa, en el seno de Asociaciones Internacionales de Nomenclaturas Aduaneras que más tarde se

convertirían en lo que hoy conocemos como el Consejo de Cooperación Aduanera (C.C.A).

Como ya mencionamos, desde mediados del siglo XIX surgió una inquietud generalizada por establecer un sistema de clasificación de mercancías más preciso, ya que los que hasta entonces se utilizaron habían sido muy sencillos, pues consistían básicamente en enumerar los productos o acomodarlos en orden alfabético.

Entre 1853 y 1908 se realizaron varios congresos con el fin de crear una nomenclatura estadística internacional que permitiera clasificar las mercancías de una manera uniforme y llevar al mismo tiempo datos estadísticos.

En 1889 (en París) se propuso la idea de una clasificación arancelaria con un vocabulario común a diferencia de las tarifas arancelarias aduaneras y estadísticas ya oficiales.

Más tarde, en 1913, ya con el antecedente de congresos, asambleas y diferentes propuestas para la instauración de un sistema arancelario homogéneo, fué aprobado y firmado en Bruselas, Bélgica, la "**Nomenclatura Estadística Uniforme**" (compuesta por 29 países), misma que serviría como base para la primer recopilación estadística de 1922.

Dieciocho años después, en 1931, se realizó un Proyecto de Nomenclatura Aduanera, al cual se le conoce como "**Nomenclatura de Ginebra**", sin embargo, a pesar de que esta nomenclatura contaba ya

con una estructura de nomenclaturas más o menos definida, nunca fue utilizada internacionalmente.

Posterior a la Segunda Guerra Mundial se acrecentó aún más, la necesidad de una nomenclatura internacional en virtud del incremento de las actividades comerciales resultado de los proyectos de recuperación económica. En razón de lo anterior, el Grupo de Estudios para la Unión Aduanera Europea (con sede en Bruselas), a través de su Comité Aduanero, preparó una tarifa aduanera común, basándose en la anterior nomenclatura de Ginebra (1931), aunque realizando importantes reformas al texto y considerando además otros aspectos del comercio internacional como fueron los de reglamentación aduanera y valoración de mercancías.

En 1949 este proyecto fue incorporado al "Convenio de Bruselas sobre la Nomenclatura para la Clasificación de las Mercancías en Tarifas Aduaneras" (NAB), adoptándose al mismo tiempo el "Consejo de Cooperación Aduanera" (CCA) y el "Convenio sobre Valoración de Mercancías para fines Aduaneros", los cuales entraron en vigor en 1959.

Para 1974, la Nomenclatura de Bruselas (NAB) quedó denominada como "Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera" (NCCA), la cual incluía ya una lista sistemática de mercancías de 1,011 partidas, distribuidas en 99 capítulos que se agrupaban en 21 secciones. Cada partida se identificaba en dos dígitos cada una, en donde el primero señalaba el número de capítulo y el segundo, la posición de la partida en

el capítulo; como apoyo para la consulta de dicha nomenclatura se encontraban las notas explicativas, un índice alfabético y un compendio de criterios de clasificación.

Así pues, la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera quedó definida como un sistema internacional de mercancías que tenía esencialmente el propósito de facilitar el comercio internacional, simplificar las negociaciones internacionales relativas a los aranceles y hacer más fácil la comparación de los mismos y las informaciones estadísticas del comercio exterior.

La simplicidad del sistema radicó en la utilización de una terminología internacionalmente conocida y en el poder ser fácilmente interpretada por los diversos sectores, que en conjunto, constituyen el comercio internacional.

Sin embargo, la simplicidad no debía perjudicar la precisión de la nomenclatura, por lo que dicho concepto fue considerado y se plasmó en los epígrafes de las partidas, donde las mercancías son designadas o incluidas de una forma más concisa y tan completa como es posible. El objetivo de la precisión era uno de los más importantes en relación a los términos de intercambio, por lo que fué sumamente contemplado y estudiado. Es así como se decidió establecer un cuerpo de notas legales insertadas en la mayor parte de los capítulos y secciones, con el fin de alcanzar este objetivo.

La objetividad fue otro de los aspectos considerados en la creación del sistema; con el fin de alcanzar dicha objetividad se establecieron las **Reglas Generales o Interpretativas**, mismas que definen las condiciones en las cuales debe efectuarse la clasificación de los productos que, en razón de su naturaleza o de su composición, fueran susceptibles de ser clasificados en varias partidas. Con el principio de la objetividad se propuso asegurar que la clasificación de una misma mercancía fuera idéntica a la realizada por los países, usuarios de la Nomenclatura Internacional.

En respuesta al gran interés de las diferentes naciones por contar con datos estadísticos de los intercambios comerciales y de lograr un sistema aún más preciso y eficiente en la clasificación de mercancías, el Consejo de Cooperación Aduanera preparó una reunión en 1983 en la que participaron todas aquellas partes que tenían algo que ver con el comercio internacional. En dicha reunión participaron 60 países y 20 organizaciones nacionales e internacionales tales como el GATT, IATA, CIC y ALALC.

Al concentrarse tantos países y expertos en la materia, se consideró que la formación de un nuevo sistema arancelario debía tomar en cuenta las necesidades globales. Con este fin se tomaron como base algunas tarifas arancelarias particulares, como la de los EUA, y al mismo tiempo otras que englobaban necesidades comunes, como la "Nomenclatura Arancelaria de la Asociación Latina de Libre Comercio", entre otras. Sin embargo, por contar con una estructura bien definida, el proyecto del nuevo sistema arancelario se basó en la NCCA (Nomenclatura del

Consejo de Cooperación Aduanera), la cual como ya mencionamos constaba de una estructura de cuatro dígitos. Al trabajar conjuntamente se llegó a hacer un desdoblamiento de partidas en subpartidas, las cuales se codificaron con dos cifras más, de aquí que a las subpartidas se les reconozca por los 6 dígitos.

Es así como el proyecto que da origen al Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías fué ratificado en Bruselas el 14 de junio de 1983, pero puesto en marcha hasta el 1o. de enero de 1988 a nivel internacional.

De esta manera el S.A.D.C.M. puede ser definido como:

"...una nomenclatura de 6 cifras de uso múltiple y una estructura basada en una serie de partidas subdivididas en 4 cifras. Además podrá establecer adecuadas tarifas de fletes, confeccionar estadísticas de transportes, facilitar datos de política nacional y regional; se podrá comprobar las órdenes de magnitud de ingresos y gastos de las empresas para evaluar la estructura de costos...".¹⁶

El Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías además de constituir una estructura que agiliza y facilita la clasificación de las mercancías, que permite la cuantificación de los productos de comercio internacional con fines estadísticos, que instituye un lenguaje común para una competencia más clara, también elimina, en la medida de lo posible, la facultad de los encargados del reconocimiento de la

¹⁶ Castro Sara, Op. Cit. p. 48

mercancía, sobre la apreciación y el arbitrio en la clasificación arancelaria de las mismas. Por lo tanto, constituye un sistema completo y comprensible, que propone ser, al mismo tiempo, simple, preciso y objetivo.

Este sistema esta estructurado de la manera siguiente:

REGLAS GENERALES

(6)

SECCIONES	NOTAS
XXI	(38)

CAPITULOS
(97)

PARTIDAS	NOTAS
(1,241)	EXPLICATIVAS

SUBPARTIDAS	NOTAS
(5,019)	(35)

REGLAS GENERALES. Estas reglas que también son conocidas como "Reglas Interpretativas" son las de uso oficial que establecen los principios generales que rigen el Sistema Armonizado y que al mismo tiempo permiten un mejor entendimiento y aplicación del mismo. Como

se puede apreciar en el cuadro anterior son seis en total y definen lo que será determinante para la clasificación de las mercancías, así como qué concepto se sobrepondrá a cual.

Las Reglas Generales serán detalladas en el apartado correspondiente a las Leyes Generales del Impuesto a la Importación y Exportación, en virtud de que son aplicadas casi en forma idéntica a las del Sistema Armonizado; asimismo hablaremos de las Reglas Complementarias, se describirá en qué consisten, como están estructuradas las secciones, capítulos, partidas, subpartidas y fracciones arancelarias, así como la forma de operar de las notas explicativas y de capítulo, que son las que constituyen el cuerpo legal de dicho Sistema.

4.3. MEDIDAS FISCALES

Los instrumentos fiscales constituyen la parte más importante de cualquier política comercial; en la política comercial externa, los instrumentos fiscales son el equivalente a los impuestos que se pagan por concepto de importación y exportación.

Decimos que estos instrumentos son medulares en la política comercial por que es en ellos donde se refleja la tendencia de la misma, es decir, si los niveles arancelarios son bajos, se trata de una política de fomento, y si son altos, de una política proteccionista.

El viraje de la política comercial externa de México, que dió comienzo a principios de los ochentas, comprendió algunos esfuerzos en la

reducción de gravámenes fiscales; dichos esfuerzos se reflejan en los niveles arancelarios que prevalecían en 1988, por ejemplo, y los que existen ahora. De 1982 a la fecha, la desgravación arancelaria ha sido considerable, pues de un nivel máximo arancelario del 100% que llegó a aplicarse en este año, se ha llegado a un nivel máximo del 20%, con un promedio del 15%.

A pesar de dicha reducción, los actuales niveles arancelarios (que son del 20, 15 y 10%) aún representan un peso costoso en las actividades comerciales, lo que ha llevado a que en los mercados internacionales se nos de un trato recíproco aplicando a los productos mexicanos tasas arancelarias sumamente altas que conlleva a que nuestros productos pierdan competitividad a nivel internacional. Por lo anterior, los esfuerzos de la actual administración están orientados a reducir los aspectos fiscales que gravan las mercancías objeto de comercio exterior con el fin de hacer más competitivos nuestros productos en los diversos mercados internacionales y permitir la entrada de productos y bienes extranjeros que obligue al productor nacional a mejorar la calidad y el precio de sus productos, y que al mismo tiempo permita eficientizar nuestros procesos de producción.

En razón de lo anterior, el objetivo de este capítulo es dar a conocer los diversos aspectos fiscales que intervienen en el comercio exterior, el papel que juegan en la negociación internacional, las situaciones que han llevado a la modificación de los mismos, así como determinar el papel que desempeña el Agente Aduanal en la aplicación de dichos gravámenes.

Según el Código Fiscal de la Federación, las contribuciones se dividen en:

- a) Impuestos
- b) Aportaciones de seguridad social
- c) Contribuciones de mejoras
- d) Derechos

En el caso del Comercio Exterior, encontraremos gravámenes de dos tipos:

- a) IMPUESTOS, los cuales pueden ser, a su vez, de tres clases:
 - 1) **GENERALES**
 - 2) **NORMALES**
 - 3) **ADICIONALES**, y
- b) DERECHOS

4.3.1. IMPUESTOS GENERALES

4.3.1.1. AD VALOREM

Los impuestos generales también conocidos como "ad valorem" consisten en la aplicación de una tasa arancelaria (porcentaje sobre el valor de las mercancías) la cual se determina en base a la naturaleza y función de las mismas.

Estos son impuestos obligatorios y deberán cubrirse al pretender introducir alguna mercancía al país, a menos que se trate de situaciones especiales, como el caso de las importaciones temporales, por ejemplo; en forma contraria, en las exportaciones sólo deberán cubrirse en algunas ocasiones, ya que la actual política de fomento a las exportaciones consiste precisamente en la liberación de impuestos, por lo que son contadas las fracciones arancelarias de exportación que los pagan. En general, el 95.5% del total de las fracciones de exportación están exentas del pago de impuestos generales.

Como señalábamos en el párrafo arriba citado, los impuestos generales no se cubrirán en situaciones especiales como son las siguientes:

IMPORTACION

- a) Cuando las mercancías correspondientes se encuentren exentas de pago conforme a lo establecido por las Leyes del Impuesto General a la Importación y Exportación; los casos concretos de esta disposición se encuentran señalados en el Art. 46 de la Ley Aduanera.
- b) Cuando se realice la importación de mercancías exportadas temporalmente (retorno).
- c) Cuando regresen a territorio nacional las mercancías exportadas definitivamente, ya sea para ser reparadas, o sustituidas por otras (rechazo).

- d) Cuando se realice la importación de mercancías al amparo de algún programa de importación temporal para productos exportables.

EXPORTACION

- a) Cuando se encuentren exentas según lo establecido por la Ley General del Impuesto a la Exportación.
- b) Cuando se trata de alguna exportación temporal.
- c) Al regresar al extranjero las mercancías introducidas en el territorio nacional en calidad de "rechazo".

BASE GRAVABLE EN IMPORTACION

La cantidad que se toma como base para calcular el ad valorem, es el equivalente al valor normal de las mercancías, es decir, el valor real de las mismas determinado en condiciones de libre competencia.*

Aquí es muy importante señalar las diferencias entre valor normal y comercial, ya que en cuestiones prácticas es muy susceptible de ser confundido. La diferencia es que éste último (el valor comercial) incluye, además del valor real de las mercancías, otros cargos determinados o negociados en la transacción de compra-venta, las cuales pueden consistir en otro tipo de impuestos, seguros, fletes, etc.

* Según lo establecido por la Ley Aduanera existen 5 criterios para determinar el valor de las mercancías. Véase "La Nueva Valoración Aduanera y el TLC". Witker Velázquez, Jorge, Primera Edición, México, 1992.

A continuación citamos un ejemplo del valor que debe tomarse como base gravable para la determinación del impuesto general en importación:

$$\begin{array}{rcccc}
 1'000,000 & + & 1'200,000 & = & 2'200,000 \\
 \text{VALOR NORMAL} & & \text{SEGURO} & & \text{VALOR COMERCIAL}
 \end{array}$$

BASE GRAVABLE: La tasa ad valorem se aplicará sobre 1'000,000.

Es importante señalar que sólo cierto tipo de cargos podrán incluirse en el valor normal de las mercancías, los cuales están señalados en el Art. 53 de la Ley Aduanera.

Según lo establecido por el art. 55 de la Ley citada, en el caso de mercancías usadas se tomará en cuenta la depreciación de las mismas para determinar su valor normal, y de ahí, su base gravable.

Esta facultad le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual procederá en un primer momento a determinar el valor de la mercancía como si fuera nueva, y a esa cantidad le restará un porcentaje de depreciación según los años de antigüedad.

La escala de depreciación vigente es la siguiente:

1 - 4 años 10%

4 - 8 años	20%
8 - 12 años	30%
12 - 15 años	40%
15 o mas	50%

Por lo tanto, el valor normal quedará determinado al restar el porcentaje de depreciación del valor actual de las mercancías.

BASE GRAVABLE EN EXPORTACION

En el caso de las exportaciones, la base de cálculo para la determinación del ad valorem es el valor comercial sin incluir fletes ni seguros. En el caso de que existan precios oficiales de la mercancía en cuestión y éste resulte más alto que el valor comercial, se aplicará como base gravable el precio oficial.¹⁷.

El pago de los impuestos generales a la importación y exportación deberán cubrirse a la hora de presentar el pedimento ante la aduana para su trámite, y antes de activar el mecanismo de selección aleatoria. Este pago podrá realizarse antes de que la mercancía entre o salga del país, sólo por tres días por adelantado siempre y cuando en los tres días posteriores a este pago se active la selección aleatoria y se concluya la operación; en este caso se respetará la fecha de presentación del

¹⁷ NOTA: Los precios oficiales dejaron de existir en 1987.

pedimento en lo que se refiere a tipos de cambio, restricciones y requisitos especiales.

El pago de los impuestos y las contribuciones puede hacerse en efectivo o a través de depósitos en cuentas aduaneras si se cuenta con los requisitos establecidos por el Art. 58A de la Ley Aduanera.¹⁸

4.3.2. IMPUESTOS NORMALES

4.3.2.1. I.V.A.

Como indicamos al inicio de este apartado, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) es una contribución más que interviene en el aspecto fiscal de las actividades de comercio exterior que aunque no entra en la categoría de "Impuesto General", corresponde a la de "Impuestos Normales". Este impuesto por ser aplicado no sólo en actividades de comercio exterior, sino en toda operación que implica la venta de un bien o servicio, tiene su propia Ley, misma que se encarga de regular todos sus aspectos. Sin embargo, únicamente trataremos la forma en que dicho impuesto es aplicado a las mercancías objeto de comercio exterior.

¹⁸ Las cuentas aduaneras son cuentas bancarias a través de las cuales los Agentes Aduanales pueden efectuar el pago de los impuestos generales (sólo ad valorem) en la importación de mercancías destinadas a un proceso de elaboración o transformación o para regresar al extranjero en el mismo estado, pero con la opción de poder recuperar dicho impuesto al demostrar que las mercancías han sido retornadas al exterior. Sin embargo, hay que reunir ciertos requisitos para poder hacer uso de dichas cuentas.

Son los capítulos V y VI de esta Ley los que se refieren a la forma en que será aplicado este impuesto en las operaciones de importación y exportación respectivamente.

IMPORTACION.

- a) Particularmente en las operaciones de importación, el IVA deberá pagarse cuando dicha operación se consume, es decir, cuando una mercancía entre al país para quedarse definitivamente en él.
- b) Cuando se trate de "retorno" de mercancías exportadas temporalmente, cuyo valor se haya incrementado en el extranjero como resultado de alguna reparación, aditamento, etc.
- c) Cuando se trate de una importación definitiva cuya fracción arancelaria indique que esta exenta de impuestos generales.

En el primer caso (importaciones definitivas que pagan tasa ad valorem), el monto del IVA se calculará de la manera siguiente:

Se tomará como base el resultado de sumar el valor normal de la mercancía y el ad valorem.

Ejemplo:

$$2'000,000 \quad + \quad 200,000 \quad = \quad 2'200,000$$

VALOR NORMAL DE LAS MERCANCIAS **10% DE AD VALOREM** **BASE SOBRE LA QUE DEBERA CALCULARSE EL IVA.**

En el caso de los retornos, cuando la mercancía entra nuevamente al país, esta ya no paga impuestos generales ni el IVA, a menos de que el valor de esta mercancía se haya incrementado como resultado de alguna reparación, algún aditamento, etc., en este caso, la forma para calcular el IVA será la siguiente:

Se calculará el ad valorem sólo sobre el incremento del valor originado en el exterior, es decir, que dicho incremento es el que funcionará como valor normal, por lo que el IVA se calculará sobre el resultado de sumar el valor del incremento con la parte proporcional del ad valorem.

Ejemplo:

100,000 + 15,000 = 115,000

VALOR DEL INCREMENTO **15% DE AD VALOREM SOBRE EL INCREMENTO** **BASE SOBRE LA QUE SE CALCULARA EL 10% DE IVA.**

Conforme a lo dispuesto por el Art. 42 del Reglamento de la Ley del IVA, el incremento del valor de una mercancía exportada temporalmente y retornada al país, se calculará en base al valor de las materias primas o de la mercancía de procedencia extranjera incorporadas al producto.

El Art. 28 A del Código Fiscal de la Federación establecía que en el caso de las importaciones temporales que regresaran al extranjero en las mismas condiciones y que en el país se utilizaran en actividades empresariales, solo pagarían una tasa del 5% sobre el valor normal de las mercancías, sin la inclusión del ad valorem, ya que éste no se pagaba en virtud de que se trataba de una importación temporal. Sin embargo, este artículo fué derogado en virtud de que se eliminaron las importaciones temporales; actualmente sólo son posibles si se cuenta con algún programa de fomento.

Se pagará el 0% de IVA en la importación de alimentos con la excepción de:

- a) Bebidas que no sean leche
- b) Jarabes, polvos, esencias, extractos o sabores que al diluirse se conviertan en refresco.
- c) A los que se le aplica la tasa de 0% de IVA.
- d) Medicinas de patente.

El Art. 36 del Reglamento de la Ley del IVA establece que en los desperdicios, resultado del proceso de transformación, elaboración o reparación de productos importados temporalmente, deberá aplicarse el IVA correspondiente.

El Art. 38 del mismo Reglamento establece que no se pagará IVA en la importación de bienes de primera necesidad destinados a las franjas fronterizas de 20 Kms. paralelas a las líneas divisorias internacionales del país; lo anterior, de acuerdo al Art.. 46 Fracc. VIII y el Art.. 114 de la Ley Aduanera.

De acuerdo a lo anterior, podemos deducir que el IVA no se aplicará en los siguientes casos:

- a) En las importaciones temporales que se realicen bajo el amparo de algún programa de fomento a las exportaciones.
- b) A los bienes donados por extranjeros a la Federación.
- c) En los retornos de mercancías que regresen al país en las mismas condiciones que se exportaron.
- d) Mercancías en tránsito (IN BOND).
- e) A los equipajes y menajes de casas.
- f) A los que se les aplica la tasa de 0% de IVA.
- h) Las obras de arte destinadas a exhibición pública.

EXPORTACION

Antes que nada, es importante precisar que como exportación no sólo se considera la venta de productos al exterior, sino también el de un servicio (transporte, publicidad, seguros, reaseguros, afianzamientos,

operaciones de financiamiento, etc.), es decir, no sólo consiste en la venta de bienes y servicios tangibles, sino también intangibles (venta de tecnología, patentes, marcas, etc.) e incluso, la renta de los mismos.

A cualquiera de los tipos de exportación mencionados anteriormente se les aplicará una tasa del 0% de IVA, tanto a exportaciones definitivas como exportaciones temporales.

El Art. 31 de la Ley del IVA es de suma importancia, ya que establece que también será considerado como exportación "... la enajenación de bienes realizada por personas residentes en el país a empresas dedicadas exclusivamente a la exportación de bienes o aquellas consideradas como maquiladoras de exportación..."

Lo anterior significa que las empresas residentes en el país que venda un bien o servicio a otra empresa (también residente en México), que utilice el producto para crear otro exportable, o que lo exporte directamente, aplicará tasa 0% de IVA al facturar, de manera que la primera, al presentar sus declaraciones no paga IVA, y la segunda tampoco lo pagará al comprar a la primera.

4.3.3. IMPUESTOS ADICIONALES

4.3.3.1. IMPORTACION

En el caso de las importaciones, los impuestos adicionales pueden consistir en las cuotas compensatorias a la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales al comercio internacional.*

* A partir del 26 de julio del año en curso, las cuotas compensatorias dejan de ser una modalidad de los impuestos al comercio exterior. Véase Art. 35 de la Ley Aduanera.

4.3.3.2. EXPORTACIONES

En el caso de las exportaciones podrán ser, según lo establecido por el Art. 35 de la Ley Aduanera:

- a) El 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados; y 2% en las demás exportaciones; y
- b) 10% sobre el impuesto en exportaciones en vía postal.

4.3.4. DERECHOS

4.3.4.1. DERECHO DE TRAMITE ADUANAL (D.T.A.)

Algunas de las contribuciones a las que están obligadas las actividades de comercio exterior corresponden a la categoría de "Derechos", según lo establece el Código Fiscal de la Federación. Tal es el caso del Derecho de Trámite Aduanal, mejor conocido como "DTA", mismo que tiene como sustento los derechos de uso de los bienes del dominio público (en este caso las instalaciones aduanales y recintos fiscales).

Se pagará el Derecho de Trámite Aduanero por toda operación aduanal realizada a través de un pedimento y, como vamos a ver a continuación, en su aplicación hay ligeras variantes.

La aplicación del DTA normalmente se efectúa considerando 8 centavos por cada 10 nuevos pesos sobre el valor que se tome en cuenta para la determinación del impuesto general de importación y exportación, es decir, a una tasa .08/10. Sin embargo, en el caso de las exportaciones se aplica un DTA fijo equivalente a N\$ 41 pesos debido a que son muy pocas las fracciones arancelarias de exportación que implican el pago de ad valorem; mientras que en el caso de que por la operación aduanera que se trate no se tenga que pagar el impuesto general de importación, el DTA se determinará sobre el valor normal de las mercancías. El pago de este derecho deberá efectuarse al mismo tiempo que del impuesto general, y en el caso de que no existiera este último se hará antes de retirar las mercancías del recinto fiscal.¹⁹

En el caso de las importaciones temporales de bienes de activo fijo efectuadas por las maquiladoras se tomará una tasa .0176/10.

Para las importaciones temporales de bienes diferentes a los señalados en el párrafo anterior, siempre y cuando sean para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación se aplicará un DTA fijo equivalente a N\$ 41 pesos.

Para los casos señalados en los artículos 46 y 75 de la Ley Aduanera que se refieren a las importaciones exentas del pago de los impuestos generales a la importación y exportación, así como a las importaciones

¹⁹ En el caso de importación se toma el "valor normal", mientras que en exportación el "valor comercial".

temporales de mercancías, también se pagará un DTA fijo de N\$ 41 pesos.

De acuerdo con el artículo 50 de la Ley Federal de Derechos el pago del D.T.A. debía pagarse antes de las 11:00 a.m. en las oficinas de la Aduana, ya que después de esta hora dicho pago podría efectuarse incluso hasta las 4:00 p.m. pero pagando un DTA "adicional", es decir, a una tasa de .16/10 (doble DTA).

Sin embargo, el mismo artículo establecía que el DTA adicional no se pagaría en las siguientes operaciones:

- a) Las que realizaran los pasajeros
- b) Las que se realizaran por mensajería y vía postal
- c) Las que por el volumen de la mercancía que se trate impidieran efectuar el pago antes de las 11:00 a.m., y sólo por las aduanas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante Reglas de Carácter General.
- d) Cuando se tratara de productos químicos en carro-tanque, productos a granel, de mercancías explosivas, inflamables, contaminantes, radiactivas, corrosivas, perecederas o de fácil descomposición, así como de animales vivos.

Esta disposición estuvo vigente hasta el 21 de octubre de 1992, día en que se publicó en el Diario Oficial la eliminación de los DTA's

adicionales, de tal forma que actualmente es posible efectuar el pago de pedimentos (en donde se declara la cantidad de ad valorem y DTA a pagar) desde las 9:00 a.m. a las 4:00 p.m. aplicando únicamente la tasa de .08/10

A primera vista, esta contribución parece un tanto superflua, ya que .08 Cvs. por cada 10 pesos parece no ser mucho, sin embargo, si tomamos en cuenta que los valores que se manejan en las actividades de comercio exterior ascienden a millones y miles de millones de pesos, este Derecho resulta ser un peso sumamente costoso, razón por la cual las autoridades aduanales, dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, decidieron abrogar dicho derecho adicional.

La derogación del Derecho de Trámite Aduanal Adicional conforma también un preámbulo a la apertura pactada con los dos países del Norte, ya que en el capítulo IV del Tratado de Libre Comercio con los EUA y Canadá se establece que los Derechos por Trámite Aduanal serán eliminados totalmente en julio de 1999.

No debemos olvidar que, dentro del marco del Tratado de Libre Comercio con EUA y Canadá, al hablar de eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias se refieren a una "desgravación paulatina", con el fin de que los diversos sectores de la economía no se vean tan afectados como sería si se realizara un desgravación total e inmediata.

Por lo anterior, el primer paso en la desgravación arancelaria, además de la reducción de ciertos aranceles, es precisamente la eliminación del

Derecho de Trámite Aduanal adicional, con lo que se pretende llegar, tal y como quedó pactado entre los tres países, a la eliminación total de dicho derecho.

4.4. LEY DEL IMPUESTO GENERAL A LA IMPORTACION

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1988, año en que México adoptó el Convenio del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, por lo que su estructura y funcionamiento están basados en la de dicho sistema. Como vamos a ver a continuación, esta Ley consta casi de los mismos componentes que los que constituyen al Sistema Armonizado salvo ligeras variaciones:

REGLAS COMPLEMENTARIAS REGLAS GENERALES

(MEXICO)

(6)

SECCIONES	NOTAS
XXI	(38)
CAPITULOS	98 UNICO
(97)	EN MEXICO
PARTIDAS	NOTAS
(1,241)	EXPLICATIVAS
SUBPARTIDAS	NOTAS
(5,019)	(35)
FRACCION MEXICO	(11,812)

Entre las diferencias entre una y otra, se encuentra que esta Ley contiene 10 Reglas Complementarias, en vez de 97 tiene 98 capítulos y cuenta con 11,812 fracciones arancelarias, cantidad que se ha movido a través del tiempo.

En 1980 esta Ley estaba conformada por 7,776 fracciones, de manera que de entonces a la fecha, ha habido un incremento de 4,036, incremento que ha tenido como fin permitir que la clasificación de las mercancías sea en una forma mas específica y clara.

La estructura arancelaria de esta Ley es en forma ascendente, es decir, que las fracciones van de un producto con poco grado de elaboración, a uno mayor; en la misma forma están estructurados los aranceles, pues se desarrollan a lo largo de la Ley en una forma creciente, es decir, de menor a mayor.

De lo anterior podemos deducir que lo que se pretende con dicha estructura es dar una mayor protección a los productos que requieren de un mayor grado de elaboración.

Para 1982, en dicha Ley existían dieciséis tasas arancelarias, dentro de las cuales la tasa más alta era de 100%; con lo que el arancel promedio ponderado se ubicaba en un 16.4%

En 1983, se eliminaron seis de los dieciséis niveles arancelarios, lo que contribuyó a la disminución del arancel promedio ponderado (a 8.6%), sin embargo, el nivel máximo siguió siendo del 100% ²⁰

La eliminación de 4,408 permisos previos para fracciones arancelarias en 1985 fue considerado por algunos como una "apertura" demasiado drástica, por lo que para equilibrarla un poco, se elevaron los niveles arancelarios, de manera que el arancel promedio ponderado aumento de 8.6 a 16.4% nuevamente, como en 1982.

Con la entrada de México al GATT, el arancel máximo se redujo de 100% a 50%, mismo que para 1986 se ubicó en un 45%, siendo ya únicamente para entonces once los niveles arancelarios.

En 1987 con el Pacto de Solidaridad Económica, los niveles arancelarios se redujeron a cinco: 0, 5, 10, 15 y 20%. 12.5% promedio.

Posteriormente, en 1988 con el fin de homogeneizar la tasa de protección efectiva entre sectores, los niveles de 0 y 5% se elevaron a 10 y 20% respectivamente, quedando de esta manera, únicamente 3 niveles arancelarios que son los que rigen actualmente: 10, 15 y 20%.

Las Reglas Generales y Complementarias son la base en la consulta y en la interpretación de lo dispuesto en las Leyes Generales a la Importación y Exportación.

²⁰ Noyola, Pedro, "Apertura Comercial y Fomento a las Exportaciones," en Publicaciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, p. 16

Dichas reglas nos proporcionan bases para la clara y rápida clasificación de las mercancías, por lo que es muy importante tener conocimiento de lo que disponen y en qué forma operan.

4.4.1. REGLAS GENERALES

1er. Regla) Establece que la clasificación de una mercancía esta legalmente determinada por los textos de las partidas y de las notas de sección o de capítulo, por lo que los títulos de las secciones, los capítulos y los subcapítulos solo tienen un carácter indicativo.

2a. Regla) Determina que una partida que ampara una mercancía X, incluye también dicho artículo incompleto o sin terminar (parte de un equipo por ejemplo), siempre y cuando las características que éste presente permitan identificarlo como si fuera el producto X, o en su caso, en varias partidas (por partes).

Lo mismo será en el caso de materias o sustancias, es decir, que una partida que cubra una determinada materia, también lo hará cuando esa materia se encuentre mezclada con otras. Cabe señalar que puede darse el caso en que una misma mercancía, para efectos de clasificación, pueda ser amparada por dos o más partidas. Por ejemplo, el caso de una manufactura que contenga alguna sustancia o materia prima determinada; según la 2a. regla, esta manufactura puede ser amparada por la partida que cubre la materia de que esta hecha, y al mismo tiempo, por la partida que se refiere a una manufactura que presente esas características.

3a. REGLA) En un caso como el anterior, si una mercancía puede clasificarse en dos o más partidas, la partida mas específica tendrá prioridad sobre la mas genérica. Sin embargo, en el caso de que una mercancía pueda ser clasificada por dos o más partidas debido a que se refieren sólo a una de las partes constitutivas de la mercancía, ambas partidas deberán considerarse como igualmente específicas, aún y cuando alguna de las dos la describa de una manera mas precisa y completa.

- a) Si lo anterior no operara para mercancías compuestas, se clasificarán entonces en base a la materia de carácter esencial, si es que ésta pudiera determinarse.
- b) Ya en el caso de que ni la regla 3, ni 3a pudiera aplicarse, entonces operará la última partida en orden numérico de todas aquéllas susceptibles de aplicarse.

4a. Regla) Si ninguna de las tres anteriores reglas fueran posible de lograr la clasificación de la mercancía, entonces se aplicará la partida dentro de la que se incluyen las mercancías más parecidas o de características semejantes.

5a Regla) Establece que los estuches o envases de mercancías se clasificarán junto con su contenido (tomando como base lo que guarda) siempre y cuando dicho envase corresponda normalmente al producto que porta.

- a) Sin embargo, la disposición anterior no se aplicará cuando los envases sean del tipo que se puede utilizar varias veces para un mismo fin (carretes para cable, por ejemplo).

6a Regla) Esta regla establece que las que determinarán legalmente la clasificación de las subpartidas de una misma partida serán los textos y notas de subpartidas, y en su caso, las reglas anteriores, ya que según lo que ellas disponen, sólo podrán compararse subpartidas del mismo nivel.

4.4.2. REGLAS COMPLEMENTARIAS

REGLAS COMPLEMENTARIAS. Estas reglas son opcionales, es decir, que pueden ser adoptadas o no, o modificadas según las necesidades de cada país. Puede ser que el sistema arancelario de otros países que trabajan con el Sistema Armonizado no incluya reglas complementarias, o que si las incluye pero sólo con validez para el país que las haya emitido.

Así tenemos que las reglas complementarias de México para la interpretación del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías no son válidas para otros países, únicamente para México. En el caso de nuestro sistema arancelario existen para detallar aún más las Reglas Generales al mismo tiempo de que se toman en cuenta situaciones específicas y necesidades particulares de nuestro comercio exterior.

Las Reglas Complementarias establecen más que nada la manera en que deberán ser utilizadas las partidas, las subpartidas, las fracciones arancelarias, etc., qué unidades de medida se tomarán como oficiales, así como las mercancías que por su naturaleza no serán objeto de gravación de impuestos.

Las Reglas Complementarias que conforman parte del cuerpo legal de nuestro sistema arancelario son los siguientes:

1er. Regla) Establece que los criterios establecidos por las Reglas Generales para la clasificación de las mercancías serán igualmente válidos para definir dentro de cada subpartida, la fracción arancelaria correspondiente.

2a. Regla) Se refiere a la codificación de las fracciones. De la misma manera que las nomenclaturas del Sistema Armonizado, esta Ley esta formada por 21 secciones designadas con números romanos, los cuales no intervienen en la codificación, es decir, las secciones únicamente nos ayudan a localizar más rápidamente una mercancía determinada, y aquéllas con características semejantes.

La codificación de las mercancías esta compuesta por 6 dígitos, en donde los dos primeros se refieren al número del capítulo; los dos siguiente dígitos (3o. y 4o.) se refieren a la partida y al lugar que esta ocupa en el capítulo. Los dígitos 5o. y 6o. se refieren a una subpartida, las cuales pueden ser de dos tipos: de primer o segundo nivel, también llamadas de un guión o dos, respectivamente.

Las subpartidas de un guión o de primer nivel son aquéllas en donde el sexto dígito es cero; y de segundo nivel, aquéllas en las que el sexto dígito es distinto de cero.

Ejemplo: 84. 21. 10.

Los dos primeros dígitos indican que se trata de una partida que aparece en el capítulo 84, mientras que la 3a. y 4a. cifra indican el lugar que esta partida tiene en el capítulo, es decir, que se trata de la partida 21 del capítulo 84.

Inmediatamente identificamos que se trata de una subpartida por que existen 6 cifras, la 5a. y la 6a. son las que nos indican el número de la subpartida. El ejemplo que tenemos arriba se trata de una subpartida de primer nivel o de un guión, ya que el sexto dígito es 0.

84. 21. 11.

A diferencia de la anterior, esta codificación nos indica que se trata de una subpartida de segundo nivel o dos guiones. Por lógica se deduce que las subpartidas de segundo nivel son más específicas, pues tienen 10 posibilidades más que las de primer nivel.

La fracción arancelaria se define concretamente por un séptimo y octavo dígito, los cuales podrán ir desde el 01 hasta el 98, "... reservando el 99 para ubicar a las mercancías que no se cubren en las fracciones anteriores y que corresponden al campo de la subpartida correspondiente".

3a. Regla) Establece que para la mejor interpretación de la tarifa, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la de Hacienda y Crédito Público darán a conocer, a través el Diario Oficial, las notas explicativas de la nomenclatura, así como sus posteriores modificaciones.

4a. Regla) Dispone que para unificar principios de clasificación arancelaria, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dará a conocer, a través del Diario Oficial, dichos criterios sobre los cuales podrá trabajarse en dicha unificación. En caso de diferencias al respecto, éstas se resolverán mediante procedimientos establecidos por dicha Secretaría.

5a. Regla) Establece las abreviaturas utilizadas en la tarifa sobre:

- a) Unidades de medida
- b) Cantidad
- c) Países
- d) Asociaciones Económicas Internacionales.

6a. Regla) Señala que al referirse a límites de peso, será en relación al peso de la mercancía, expresado en Kilos o sus múltiplos.

7a. Regla) Dispone que se mencionará en las fracciones correspondientes o en un apéndice, las mercancías que estén sujetas a un trato preferencial, el tipo de tratamiento preferencial y el país (es) al que se le (s) otorga dicho tratamiento.

8a. Regla) En la segunda Regla General se establece que una partida que ampara a una mercancía X, también ampara esa mercancía incompleta, o en partes, siempre y cuando presente las características esenciales del producto terminado.

A diferencia de esta regla, la 8a. complementaria establece que para el caso de aquellas empresas que cuentan con programas de fomento aprobados por SECOFI, se considerará como artículos terminados aquéllos incompletos o en partes, aún y cuando no presenten las características esenciales del producto terminado, pudiendo hacer la importación de las mercancías por una o varias aduanas.

La misma situación será aplicable para las partes de productos que se vayan a ensamblar en México, las cuales podrán clasificarse bajo la fracción del producto final.

9a. Regla) Establece los efectos que no serán considerados como mercancías y que por tanto, no se gravarán:

- a) Ataúdes con cadáveres
- b) Piezas postales, o efectos importados por esta vía que no excedan la cantidad indicada por la SHCP.
- c) Las muestras o muestrarios.

10a. Regla) Indica que ante cualquier duda, la Dirección General de Aduana podrá solicitar las pruebas que permitan la identificación

arancelaria de las mercancías, mismas que deberán ser entregadas en 15 días naturales.

4.4.3. DEFICIENCIAS

Aunque el número de fracciones arancelarias se ha incrementado con el fin de hacerlas más específicas y precisas, la actual descripción de los productos causa problemas en la clasificación de las mercancías, ya que debido a la poca profundidad de las descripciones, los productos pueden ser clasificados en dos o más fracciones; se da también el caso de que aunque la clasificación es clara con respecto a un producto, la fracción cambia según el peso, medida o cantidad del mismo.

Incluso fracciones genéricas clasifican el producto como "los demás", lo cual es una descripción sumamente imprecisa, ya que algunas de ellas causan un arancel inferior a las fracciones específicas, lo que induce a registrar la mercancía a través de la fracción genérica.

4.4.4. PROPUESTAS PARA EL MEJOR FUNCIONAMIENTO DE LA LEY

Debido a las deficiencias que presenta actualmente la Ley del Impuesto General a la Importación es necesario que en las revisiones que actualmente se están haciendo para simplificar su contenido, sobretodo ahora que estamos próximos en pasar a formar parte del mercado más grande del mundo, se tomen en cuenta los siguientes criterios:

- a) En la medida de lo posible, dejar una sola fracción específica, idéntica al texto de la subpartida correspondiente.
- b) Reducir a una sola las fracciones que se refieren a un mismo producto, pero que se diferencian por el volumen, medida y peso, o uso del mismo.
- c) Homogeneizar el nivel arancelario en cada subpartida.

Lo anterior, es de suma importancia, ya que la mala clasificación de la mercancía puede llevar a una tasa arancelaria menor a la que realmente le corresponde, lo cual conlleva a una cantidad de impuestos también menor, hecho que se traduce en forma automática en contrabando, delito que implican sanciones económicas muy fuertes que pueden ir incluso a la cancelación de la patente del Agente Aduanal que promovió el despacho aduanero de las mercancías en cuestión.

4.5. LEY DEL IMPUESTO GENERAL A LA EXPORTACION

De la misma forma que la Ley del Impuesto General a la Importación esta Ley esta basada en la estructura y funcionamiento del sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, misma que fue decretada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio de 1988, conteniendo cuatro niveles arancelarios: 0, 10, 20 y 50%.

Esta Ley ha sufrido modificaciones sustanciales, aunque no en la medida en que lo ha sido La Ley del Impuesto General a la Importación. Dichas

modificaciones han estado orientadas a la liberación de barreras tanto arancelarias como no arancelarias en virtud de que impedían el fácil flujo de mercancías al exterior.

En febrero de 1991 el total de fracciones arancelarias de exportación ascendía a 5,302, de las cuales 362 fracciones (6.8% del total) estaban controladas a través de permisos previos.

Un año más tarde, en febrero de 1992 se puso en marcha lo decretado en el Diario Oficial de la Federación en noviembre del 1991, consistente en la eliminación de 118 fracciones de exportación, pues de 5,302 se redujeron a 5,184. El nivel de protección en este mismo período se redujo considerablemente ya que de 362 fracciones bajo control se pasaron a 343 (19 fracciones se liberaron), es decir, sólo el 6.6% del total de las fracciones de exportación quedaron sujetas a permiso.

A continuación se expone la composición de la Ley del Impuesto General a la Exportación en febrero de 1992.

ARANCEL%	TOTAL	FRACCIONES CONTROLADAS	FRACCIONES LIBERADAS
0	5,158	335	4,823
10	1	0	5

20	50	0	5
50	20	8	12
<hr/>			
TOTAL	5,184	343	4,841

Hasta julio de 1992 la Ley del Impuesto General a la Exportación se mantuvo sin ningún cambio, excepto por el correspondiente a la fracción arancelaria referente a "Hembras de Ganado Bovino" la cual pasó del 25% de arancel a 0%.

En agosto del mismo año se puso en marcha la eliminación de permisos previos para 227 fracciones arancelarias, de las cuales 167 pertenecen al capítulo 72 (fundición de hierro y acero), 52 al capítulo 73 (manufacturas de fundición de hierro o de acero) y únicamente 8 pertenecen al capítulo 86 (vehículos y material para vías férreas o similares).

Como podemos apreciar, en un mes (de julio a agosto de 1992) hubo una reducción sustancial de las fracciones sujetas a control, pues de 343 fracciones pasaron a tan sólo 116 (del 6.6% del total al 2.2%).

En noviembre de 1992 nuevamente se redujo el número de fracciones controladas, pues de 116 pasaron a 102, quedando ya bajo control únicamente el 1.9% del total de las fracciones de exportación. De esta

forma tenemos que actualmente la Ley del Impuesto General a la Exportación esta conformada por 5,184 fracciones, de las cuales 102 se encuentran sujetas a permiso previo.

Las Reglas Generales que conforman esta Ley son exactamente las mismas del Sistema Armonizado, y por tanto, también son iguales a la de importación; de ellas ya se hizo un análisis detallado en el punto anterior.

Las Reglas Complementarias, como ya mencionamos en el punto precedente son opcionales, por lo que estas reglas sólo aparecen en el S.A.D.C.M. como una "categoría" que puede ser adoptada por los diferentes países según sus necesidades.

Estas reglas (las complementarias) son las mismas tanto para importación como para exportación, las únicas excepciones son las reglas 7a. y 8a., las cuales no son válidas para estas últimas. La 7a. por que se refiere al trato preferencial para las importaciones de ciertos países, que en exportación sería totalmente diferente, ya que en este caso lo que sería válido es el trato preferencial que le dan los demás países a nuestros productos; mientras que la 8a. también es inoperante para exportación por que se trata de concesiones para aquéllas empresas importadoras que cuentan con programas de fomento (PITEX, ALTEX, por ejemplo).

El caso de la Ley de exportaciones no es tan complejo como el de importaciones, ya que debido a la necesidad de incrementar esta actividad es poco ya el control que se ejercer sobre las mismas.

La problemática sobre la descripción de las fracciones arancelarias que mencionábamos en el punto correspondiente a las importaciones también se presenta en el caso de las exportaciones, sólo que decíamos que no es tan complejo por que si se llega a clasificar mal una mercancía por esta razón no hay consecuencias significativas, ya que lo más seguro es que también se trate de una mercancía exenta; el problema en importación es que al clasificar mal una mercancía el resultado puede ser que se aplique una tasa arancelaria incorrecta, con lo que podría estarse dejando de pagar impuestos al fisco, situación que es severamente castigada.

4.6. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

Dentro de las funciones legislativas del Congreso se encuentran las de tipo hacendario, es decir, aquéllas funciones encaminadas a la creación de leyes tributarias, entendiendo como tales, las disposiciones que se encargan de regular la percepción de impuestos.

Puede decirse que las funciones "legislativas-hacendarias", se efectúan a través de tres actos:

- a) La expedición de la Ley de Ingresos
- b) La expedición del Presupuesto de Egresos, y

c) La aprobación de la Cuenta Anual

Esta última, la cuenta anual, es un acto que se refiere al año inmediato anterior y pretende comprobar que el ejecutivo se ajustó a los gastos autorizados por el presupuesto.

La expedición del presupuesto se refiere al año inmediato posterior, y se reduce a un informe de cifras en el que se establece qué cantidad se autoriza para los pagos e inversiones que tiene que realizar el gobierno.

La Ley de Ingresos enumera las fuentes tributarias, es decir, las leyes destinadas a regular la captación de impuestos; dentro de cada una de estas leyes se definen las cantidades tributarias y modo en como serán aplicadas. Aunque estas leyes se diferencian por normativizar diferentes actividades, tienen un mismo fin: la captación de impuestos.

Generalmente las leyes referentes a una misma materia (en este caso materia tributaria) se unifican en un mismo cuerpo jurídico, dando lugar así, al código.

Es de esta forma como el Código Fiscal de la Federación es el cuerpo jurídico en donde se desarrolla con más detalle, lo dispuesto en las diferentes leyes fiscales, o en su caso, incluye preceptos no mencionados en dichas leyes.

A continuación haremos un breve análisis de las disposiciones de dicho Código que tienen como finalidad detallar lo dispuesto por la Ley Aduanera sobre las operaciones de comercio exterior.

El Artículo 41 Fracción II establece como facultad de las autoridades fiscales el realizar el **embargo precautorio**, al que se refiere el Art. 116 fracc. X de la Ley Aduanera.

Este artículo establecía que la autoridades aduaneras tenían la facultad de verificar que durante el transporte de las mercancías se probara su legal estancia en el país; sin embargo, en enero de 1991 este artículo fue modificado y ahora establece que dichas autoridades tienen la facultad de "embargar precautoriamente" los bienes y los medios de transporte en que se conduzcan, cuando el importador, agente o apoderado aduanal no compruebe la legal importación de los mismos.

El recurso administrativo a través del cual el interesado podrá ofrecer pruebas para demostrar la legal internación de las mercancías se hará de conformidad con lo establecido en los Arts. 123 y 130 del Código Fiscal.

Los Arts. 121 y 122 del Código, complementan lo anterior, ya que en ellos se establece el plazo en que deberá interponerse el recurso de oposición al embargo precautorio, los requisitos que deberá llevar el escrito y los anexos que éste deberá presentar.

Del Artículo 173 al 179 se establece todo lo relativo al remate de las mercancías de comercio exterior, es decir, de mercancías que al

pretender o haber sido importadas o exportadas quedaron abandonadas en los recintos fiscales.

Los Artículos 102 y 103 son de suma importancia, ya que se refieren a la entrada ilegal de mercancías, es decir, al contrabando, al cual define de la siguiente forma:

Se entenderá como contrabando la introducción o extracción del país de mercancías:

- a) Omitiendo el pago total o parcial de los impuestos.
- b) Sin permiso de autoridad competente, cuando así lo requieran.
- c) Mercancías prohibidas.
- d) Cuando en cualquiera de las tres anteriores condiciones, se internen mercancías extranjeras, de zonas libres o fronterizas al resto del territorio nacional, así como cuando se retiren mercancías de los recintos fiscales o fiscalizados sin antes haberlas entregado legalmente por las autoridades competentes.

El Art. 103 establece los casos que podrán ser considerados como presunta consumación de contrabando, cuya fracción I es de suma importancia, ya que precisamente por falta de información, muchos importadores incurrir en ello:

"Se presume como consumación de contrabando, cuando se descubren mercancías extranjeras dentro de los lugares y zonas de inspección y vigilancia permanentes, sin los documentos que acrediten su legal tenencia, transporte, manejo o estancia en el país."

Precisamente en este tipo situaciones es en donde se pone en práctica el embargo precautorio del que se habló con anterioridad y sobre el cual hay la posibilidad de interponer el recurso de revocación si realmente se cuenta con los documentos que acrediten la legal estancia de la mercancía en el país. Cuando no hay manera de comprobar esto, se considera como contrabando con todas las agravantes, y el responsable (importador, agente o apoderado aduanal) deberá ajustarse a lo establecido por el artículo 104 del Código Fiscal, que se refiere a la sanción económica que implica este delito.

En el Art. 105 se definen otros casos que también podrán ser considerados como contrabando, y por tanto, implicarán las mismas penas de este delito.

En el Art. 106 fracc. II se señalan los documentos con los que se podrá comprobar la legal estancia de mercancías extranjeras en el país.

El Art. 107 establece los casos en los que el contrabando será considerado como calificado, con lo cual, a la sanción original del mismo se le aumentan de tres meses, a tres años e incluso prisión. Aquí hay que tomar en cuenta que si el hecho de "calificado" constituye otro delito (muerte por ejemplo), se aplicarán las reglas de la acumulación.

El Art. 115 establece la sanción a la que se acreditará aquél que se apodere de mercancías que se encuentren en recinto fiscal o fiscalizado, o que destruya o deteriore dichas mercancías.

4.7. EL AGENTE ADUANAL COMO AUXILIAR DEL GOBIERNO FEDERAL EN LA RECAUDACION FISCAL Y COMO INSTRUMENTO DE POLITICA COMERCIAL

Desde que el Agente Aduanal surge, se le imprime a su figura una función eminentemente fiscal, ya que precisamente es creado para garantizar los derechos del fisco a través de la captación de los impuestos al comercio exterior; al delegarle al Agente esta responsabilidad, éste actúa incluso como parte de la Administración Pública misma.

A pesar de las diferentes tendencias de las políticas comerciales puestas en marcha en nuestro país a lo largo de este siglo, ésta función del Agente Aduanal ha sido igualmente importante. Cuando se trató de políticas proteccionistas con altos aranceles a los productos provenientes del exterior, el Agente ejercía más que nunca esta función, ya que era cuando más impuestos y gravámenes implicaba cualquier operación de comercio exterior. Cuando se le dió un carácter más liberal a dichas políticas (que generalmente consistió en la reducción de aranceles pero incremento de regulaciones no arancelarias) también tenía que encargarse de que se cumpliera con la presentación de permisos, certificados de origen, de salud, etc.

Cabe mencionar que al mismo tiempo que el Agente Aduanal actúa como un auxiliar de la Administración Pública en la recaudación de impuestos cumple con su función "legitimadora", ya que el cumplimiento en el pago de los gravámenes que implica cualquier operación de comercio exterior significa que se está actuando de conformidad con lo establecido por la ley. Por lo tanto, al delegarle el gobierno federal la responsabilidad de la captación fiscal relativa al comercio exterior lo erige también como un "instrumento legitimador" de las operaciones comerciales externas.

Puede decirse que en un principio esta función legitimadora fue hasta cierto punto relativa, ya que no sólo el Agente Aduanal podía llevar a cabo las funciones propias del despacho aduanal de las mercancías, sino que podían hacerlo los apoderados aduanales, los consignatarios de las mercancías, los dueños de las mismas, etc., por lo que no era posible ejercer control sobre los bienes que entraban y salían del país ni de los impuestos que por ello debía pagarse. En razón de lo anterior, esta función, poco a poco, se fue dejando en manos del Agente Aduanal, tomando como base la siguiente lógica:

- 1) Que sería más fácil la existencia de una sola figura que tuviera poder para efectuar el despacho aduanal de las mercancías.
- 2) Que reponsabilizando a esa figura sobre el pago de impuestos de comercio exterior se garantizaría una mayor captación fiscal por este concepto.

Hasta el año pasado (1992) era posible realizar un operación de comercio exterior por cuenta del interesado (sin necesidad de la intervención del Agente Aduanal) cuando el valor de las mercancías en cuestión no rebasara un valor equivalente a los \$3,000 dólares. En enero de este año se decretó que en todas las operaciones en donde el valor de las mercancías rebasara los \$1,000 dólares sería necesario la intervención de un Agente Aduanal.

Con lo anterior se reivindica la intención del gobierno por convertir al Agente en el "único" elemento legitimador del comercio exterior de México.

Para poder hablar del papel que juega el Agente Aduanal como instrumento de política comercial es indispensable hablar del arancel y la función que este desempeña.

El arancel es la cuota que se aplica sobre el valor de las mercancías (valor normal o comercial según sea el caso) para determinar el monto de impuestos que deberá pagar una mercancía para entrar o salir del país. Los aranceles se adecúan según la tendencia de la política comercial en marcha. Si se trata de una política proteccionista los aranceles son altos, con el objetivo de que los fuertes costos frenen la entrada de productos al país. Por el contrario, en una política comercial liberal los aranceles se reducen para fomentar las actividades de comercio exterior.

El Agente Aduanal determina y logra la captación de los impuestos al comercio exterior al hacer efectivas las tasas arancelarias (aranceles), por lo tanto, arancel y Agente Aduanal son categorías que van de la mano; podría decirse incluso que el primero constituye la teoría y el segundo la práctica, ya que si el arancel no es hecho efectivo por el Agente no tendría ninguna función.

El arancel es indiscutiblemente uno de los instrumentos de política comercial más importante, ya que le ha permitido a nuestro gobierno modular sus políticas comerciales de acuerdo a los objetivos que se propone en materia económica, tomando en cuenta el contexto en el que esta inmerso.

De esta forma tenemos que en la época en que el modelo de desarrollo adoptado por el gobierno se centró en las fuerzas internas, los altos y excesivos aranceles fungieron como un fuerte caparazón contra todo lo proveniente del exterior. Posteriormente, cuando comenzaron a sentarse las bases para dar un giro de este modelo a uno de corte más liberal, los aranceles fueron utilizados como una estrategia que les permitiría poco a poco abrir nuestra economía.

Con las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre EUA, México y Canadá, el arancel se reivindicó como uno de los instrumentos de política comercial de mayor fuerza, ya que gracias a la estructura arancelaria de los tres países se logró la conclusión de la negociación en base a una apertura "escalonada". La apertura será más rápida para los productos más elaborados, y más retardada para aquéllos productos de

consumo básico que pudieran en un momento dado, representar un peligro para los nacionales.

Al igual que el arancel, el Agente Aduanal constituye un instrumento de política comercial de suma importancia, ya que de igual forma que el primero sus funciones y responsabilidades se han modulado para lograr los objetivos planteados por las diversas políticas comerciales.

De hecho, todo lo que dicta el gobierno federal en materia arancelaria, requisitos previos, permisos fitosanitarios, cuestiones fiscales relativas al comercio exterior, etc. es puesto en marcha por el Agente Aduanal, ya que el cumplimiento de todo ello forma parte del marco legal. En la medida que el gobierno cambia su estrategia comercial, ya sea con nuevas tasas arancelarias, mayores permisos, disminución de requisitos, etc., el Agente Aduanal se encarga de reunir y cumplir con las nuevas disposiciones, cumpliendo de esta forma con su función legitimadora y al mismo tiempo llevando a la práctica una nueva política comercial.

La firma del Tratado de Libre Comercio entre EUA, México y Canadá es una estrategia a través de la cual se pretenden abrir las puertas a la competencia externa para que la producción nacional se enfrente a productos de alta calidad y trate de mejorarlos; una vez logrado este objetivo le será posible "brincar" a otros mercados internacionales, y así pasar a ser un ente activo en la economía global que estamos viviendo.

En esta estrategia, el Agente Aduanal constituye un elemento fundamental, ya que gran parte de las disposiciones que engloba dicha

estrategia serán llevadas a la práctica por él. La disminución de los aranceles será hecha efectiva por el Agente, ya que es él quien se encarga de aplicar las tasas arancelarias, y lo mismo con la eliminación total de aranceles; la eliminación de gravámenes fiscales al comercio exterior (como será la eliminación del DTA) también será llevada a la práctica por él, pues dejará de incluirse este costo en los pedimentos de importación y exportación. Las "reglas de origen", aspecto fundamental del Tratado de Libre Comercio, serán puestas en marcha por el Agente Aduanal, ya que será él quien se encargará de verificar a través de diversos documentos (certificados de origen, manifestaciones de composición de la mercancía, etc.) que a los productos se les aplique las tasas preferenciales cuando realmente les corresponda.

Tan sólo el segundo capítulo del texto del TLC, dado a conocer el 13 de agosto de 1992 sobre desgravación y eliminación arancelaria y no arancelaria, son disposiciones que sólo el Agente Aduanal podrá hacer efectivas, ya que al delegarle la administración pública federal la responsabilidad fiscal del comercio exterior, lo convierte en el responsable directo en la aplicación y no aplicación de tasas arancelarias, presentación de permisos y otros requisitos, principal objeto de contemplación en la negociación de dicho acuerdo.

En base a lo anteriormente expuesto, podemos afirmar que el Agente Aduanal, con sus firmes conocimientos y experiencia en lo que a prácticas de comercio exterior se refiere, no sólo agiliza las gestiones que implican dicha operaciones, sino que también constituye un instrumento de política comercial, mismo que ha permitido al gobierno

mexicano poner en marcha las disposiciones comerciales necesarias que le hacen posible cumplir con el esquema económico que, a su consideración, le permitirá obtener mayores beneficios.

En materia legal relativa al comercio exterior, el gobierno ha tenido que llevar a cabo numerosas modificaciones con el fin de que exista plena congruencia entre las disposiciones legales y las políticas comerciales adoptadas; de la misma forma que con los aranceles, el Agente aduanal es el encargado de hacer efectivas dichas disposiciones, ya que de no hacerlo estaría realizando sus funciones fuera del marco de legalidad.

No podemos dejar de mencionar que se presume que es de este sector, del sector comercial externo, de donde proviene el mayor monto de ingresos al fisco, y al ser el Agente Aduanal el responsable de garantizar el pago de los mismos, éste se erige como el instrumento de captación de ingresos de mayor importancia.²¹

La función del Agente Aduanal ha llegado a tal reconocimiento que de un papel simplemente administrativo pasa a asumir uno de tipo fiscal, posteriormente se convierte en un instrumento legitimador del comercio de México y por último adopta un papel estratégico, como instrumento de política comercial.

Su importancia como legitimador ha llegado a tal grado, que la administración pública se apoya cada vez mas en él para la ejecución de funciones que en realidad sólo le competen a ella, lo que lo convierte en

²¹ Ver pie de página No. 14, Cap. IV

un auxiliar indispensable del gobierno federal en todo lo que a operaciones de comercio exterior se refiere.

Asimismo, su importancia como instrumento de política comercial le ha permitido a nuestro gobierno negociar con cierta facilidad y confianza un tratado de libre comercio sin precedentes en la historia.

EVALUACION

Desde que nuestro país inicia su vida independiente los diferentes gobiernos en turno han denotado gran interés por regular la entrada y salida de mercancías del territorio nacional con la intención de que dicho control permita la satisfacción de ciertos intereses, básicamente de tipo económico.

Sin embargo, como se puede apreciar a través de lo expuesto en el capítulo IV de este trabajo, las políticas arancelarias puestas en marcha a lo largo del siglo pasado y hasta mediados del presente no tuvieron un criterio definido. Fue mayor el peso que éstas tuvieron como una forma de captación de ingresos para el erario público nacional, que como un instrumento de estrategia económica, por lo que a pesar de los múltiples esfuerzos de nuestros gobiernos por crear un sistema aduanal que les permitiera ejercer un control efectivo sobre las mercancías provenientes del exterior, los objetivos planteados no lograron ser alcanzados.

La tendencia de dichas políticas arancelarias varió de un gobierno a otro, pero la realidad es que casi sin excepción mostraron una actitud hostil a todo lo proveniente del exterior. Lo anterior se debió en parte a ciertos rasgos heredados de la colonia, en donde no existió una estructura aduanal organizada ni un sistema arancelario definido, ya que los criterios en la aplicación de gravámenes a las mercancías de comercio exterior fueron tan diversos, que el único punto que tuvieron en común fueron los objetivos: la recaudación de ingresos y el impedir a toda costa la entrada de mercancías procedente del exterior.

Aunque la desorganización y falta de uniformidad de los criterios aplicados en materia aduanera durante el período colonial pueden ser considerados como uno de los elementos que incidió en la determinación de las políticas arancelarias del México independiente, la realidad es que la inexactitud y falta de especificidad de las mismas se debieron sobre todo a la falta de conocimiento de las funciones de los aranceles, de la forma en que éstos debían ser manejados para el logro de ciertos beneficios económicos, así como a los constantes disturbios políticos y sociales en los que el país se vio envuelto, mismos que no permitieron un funcionamiento adecuado de las políticas y los organismos aduanales implementados.

Debido a la ineficiencia de los sistemas aduanales en la recaudación de impuestos por un lado, y al aumento de las actividades de comercio exterior resultado de la política liberal del Gobierno Carrancista por el otro, se decide nombrar oficialmente al **Agente Aduanal** como un particular que, además de tener el poder de gestionar en nombre de terceros los trámites aduanales correspondientes, tendría como función principal la de auxiliar a la administración pública en la recaudación de los impuestos de comercio exterior.

Es así como desde el momento en que surge el **Agente Aduanal** en México ha desempeñado un papel de suma importancia en la economía mexicana, ya que al ejercer como función primordial la recaudación de los impuestos de comercio exterior ha contribuido a la captación de uno de los ingresos más significativos para el erario público nacional.

En virtud de la importancia que adquiere el Agente y de la relación que surge entre éste y el rubro arancelario, los posteriores ordenamientos jurídicos en materia aduanera regularían cada vez más detalladamente sus funciones, derechos y obligaciones, pero sin ir más allá del papel que originalmente se le había asignado.

Dichas disposiciones jurídicas trataron cada vez más de conjuntar en un solo ordenamiento los diferentes aspectos aduanales, profundizándolos y haciéndolos a la vez más específicos, y aunque en todos ellos fueron consideradas las actividades del Agente, es en el Código Aduanero de 1951 en donde éstas se reglamentan en una forma más completa y organizada.

Cabe hacer mención que dicho Código constituye sin duda la base de la legislación aduanera que actualmente rige nuestras actividades de comercio exterior, sin embargo, debido a la evolución de la situación económica, tanto a nivel externo como interno, gran parte de sus disposiciones resultaron obsoletas para satisfacer las nuevas necesidades comerciales de nuestro país. Es a partir de ello que se planteó la necesidad de un reordenamiento jurídico que respondiera más adecuadamente a las nuevas políticas comerciales, resultando de ello la actual Ley Aduanera y su Reglamento, mismos que fueron puestos en marcha en 1982 y en donde se percibe una regulación más estricta sobre las actividades del Agente. Lo anterior en virtud de que dentro del nuevo contexto económico que para estos años comienza a vislumbrarse, éste se erige como el candidato más viable para auxiliar al gobierno federal en los diferentes aspectos de la política comercial.

En base a lo anterior, podemos afirmar que es a partir de los años ochentas cuando el Agente Aduanal adquiere mayor importancia, por lo que a partir de entonces la administración pública comienza a delegarle cada vez más responsabilidades en el rubro aduanal.

De esta forma, las funciones del Agente poco a poco se fueron incrementando hasta llegar a asumir inclusive aquéllas que en principio sólo le correspondían a la administración pública desempeñar, tales como la captación fiscal y la certificación de legalidad en las actividades de comercio exterior. Esto fué resultado, por un lado, de la necesidad de reducir el gasto público para orientar recursos a sectores más estratégicos, lo que llevó a las dos últimas administraciones a buscar un apoyo cada vez mayor en los particulares para el ejercicio de estas actividades; y por el otro, de la constante evasión de impuestos de comercio exterior, situación que planteó que al existir un sólo canal de información y de percepción de los mismos podría ejercerse un control más efectivo.

Es así como actualmente el Agente Aduanal en México no sólo auxilia a la administración pública en la captación fiscal, sino que por ser oficialmente la única institución con personalidad jurídica para la realización de los diversos trámites aduanales, constituye el instrumento legitimador de las operaciones de comercio exterior, ya que su intervención es indispensable para que dichas actividades se efectúen dentro del marco de legalidad preestablecido. De esta forma, el papel tradicional que el Agente Aduanal ejerció por muchos años como simple tramitador aduanal ha quedado en el pasado. Ahora, por realizar la captación de impuestos y legitimar las actividades comerciales constituye un elemento más del comercio exterior mismo.

La disposición de la Ley Aduanera de 1936, con la que se obliga a los Agentes Aduanales de cada localidad a agruparse en asociaciones que en conjunto conformaran una confederación, ha sido una de las más importante en el desarrollo del Agente Aduanal en nuestro país, ya que tanto las asociaciones como la propia Confederación de Agentes Aduanales (CAAAREM) han fungido como foros en los que se han ventilado muchos de los diversos problemas a los que se enfrenta el Agente Aduanal en el desempeño de sus actividades. De la misma forma, con estas asociaciones ha sido posible la unificación de intereses comunes, con lo cual se han logrado avances importantísimos no sólo en la eficiencia de sus servicios, sino también facilitando al gobierno federal la captura de datos y la recolección de información estadística para efectos de comercio exterior.

Por lo anterior, debe reconocerse la labor que el Agente Aduanal ha realizado en la modernización del sistema aduanero de México, ya que los grandes avances se deben en gran parte al interés que éstos y sus asociaciones han demostrado en la colaboración para la eficientización de los procedimientos. Sin embargo, la objetividad de este trabajo nos lleva a reconocer que así como el Agente, en conjunción con el gobierno, ha actuado en beneficio del comercio exterior de nuestro país, también tiene algunos aspectos que podrían incidir negativamente en el mismo, y que por lo tanto no podemos pasar desapercibidos.

La función de fiscalización y legitimación que el Agente actualmente desempeña ha propiciado que algunos Agentes Aduanales no se esfuercen en mejorar la calidad de sus funciones. No debemos olvidar que finalmente dicha figura, aunque "auxilia" al gobierno federal en el cumplimiento de las

suyas, es una persona física que vende un servicio, y como tal debe manejar los conceptos de calidad y competitividad como actualmente se hace con cualquier otro producto o servicio, sin embargo, al extenderse sus funciones de fiscalización a casi todo el sector exportador e importador del país, se le ha creado un "mercado cautivo" constituido por los importadores y exportadores nacionales, ya que todos ellos tienen forzosamente que hacer uso de los servicios de un Agente Aduanal para dar cumplimiento a lo dispuesto por las leyes y reglamentos en la materia.

En el mismo sentido, el incremento de las actividades comerciales con el exterior ha implicado que algunos Agentes, muy contrariamente a lo que se había pensado, no presten el suficiente interés en el nivel de eficiencia de sus servicios y en la atención que brindan al cliente, ya que son tantas las personas que día a día se suman al sector importador y exportador de nuestro país, que para el Agente Aduanal es seguro tener ininterrumpidamente clientes suficientes que reditúan buenas utilidades. Si el importador o exportador decide en un momento dado prescindir de sus servicios y acudir a otro Agente en virtud de la ineficiencia o el trato recibido, seguramente habrá otros, emprendedores en esta actividad, que lo sustituyan.

Por lo anterior, es evidente que el Agente Aduanal mexicano aún no ha comprendido la importancia de sus funciones, de lo que representa para el comercio exterior, y en general para la economía de nuestro país. No se ha percatado de que esa falta de interés no sólo afectará muy directamente la actividad de intercambio comercial de México, sino que, de continuar así,

poco a poco irá debilitando su estructura hasta provocar la desaparición de lo que es su propio medio de supervivencia.

Lo anterior no es sólo resultado de la falta de concientización del Agente, sino también del propio gobierno, quien al delegarle en forma casi completa las funciones que en principio solo a él le corresponden, ha propiciado que algunos aspectos de dichas funciones hayan escapado de sus manos y se encuentren totalmente fuera de su control. Por ello, consideramos que en el rubro de Agentes Aduanales también debe haber una apertura, es decir, debe brindarse al importador y exportador nacional la oportunidad de elegir el servicio que satisfaga completamente sus necesidades.

Por lo anterior, es necesario que haya mayores facilidades para la obtención de las patentes aduanales, y no precisamente en el aspecto de los conocimientos y la preparación, sino en lo que se refiere al plano económico, así como mayores exigencias en la profesionalización de sus servicios.

Originalmente los requisitos para ser Agente Aduanal no eran muy amplios ni estrictos, incluso podría decirse que el único requisito era contar con la autorización correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, por el papel que éste ahora desempeña dichos requisitos son más rigurosos, ya que tienen como objetivo, por un lado, asegurar que las funciones del Agente, actualmente de suma estrategia, permanezcan sólo en manos de mexicanos garantizando de esta manera el firme cumplimiento del interés nacional en materia comercial; y por el otro pretende evitar situaciones ventajosas en el desempeño de sus funciones procurando que

éstas se realicen con la mayor eficiencia posible y con estricto apego a la ley.

Sin embargo, consideramos que algunos de estos requisitos se están convirtiendo en una barrera para todas aquéllas personas que tienen la preparación necesaria y aspiran a la obtención de una patente aduanal. Nos referimos concretamente al fondo de garantía que señala la Fracción IX del artículo 143, mismo que debe ser depositado por el aspirante una vez que ha aprobado el examen de conocimientos practicado por las autoridades aduaneras.

Anterior a los requisitos que actualmente señala la Ley Aduanera, existieron otros que en su momento fueron considerados como necesarios, pero que posteriormente fueron disueltos en virtud de que habían impedido que el Agente Aduanal ofreciera un mejor servicio. En el mismo sentido, creemos que las autoridades aduanales deben considerar la posibilidad, si no de eliminar el fondo de garantía antes mencionado, por lo menos de reducir el monto del mismo, ya que existe gente profesional y capacitada que bien puede aspirar a la obtención de dicho título, pero que no lo hace por no llenar este requisito; creemos que la capacidad y experiencia de dichas personas, previamente verificada, constituyen de antemano una garantía en la prestación de un servicio eficiente. Al haber mayor número de Agentes Aduanales **profesionales**, se forzarán a los ya existentes a ser más competitivos.

Por otro lado, consideramos que si bien el gobierno le ha delegado al Agente gran parte de las funciones aduanales, el primero debe contar por lo menos

con una pequeña infraestructura que preste los mismos servicios y que por lo tanto constituya otra opción para el importador y exportador nacional, es decir, que éstos últimos tengan la oportunidad de decidir si acuden a un Agente Aduanal para la tramitación de sus importaciones y exportaciones, o si ellos lo realizan directamente con la asesoría de personal designado a ello. Al parecer, ya hay muestras de interés en ello, ya que recientemente se designó al Banco del Ejército (parte integrante de la administración pública) como institución alternativa para el pago de impuestos de comercio exterior.

A lo largo del capítulo dedicado al Agente Aduanal en México pudimos apreciar la evolución que ésta figura ha tenido en sus diferentes aspectos, siendo de mayor importancia la relativa a sus funciones. Hubo ciertas disposiciones que las incrementaron sustancialmente y otras que vinieron a darle un giro completamente distinto, sin embargo, los acontecimientos económicos que vive nuestro país, concretamente la firma del Tratado de Libre Comercio con EUA y Canadá, viene a revolucionar nuevamente, no sólo el papel del Agente Aduanal mexicano, sino también el del Agente Aduanal de los dos países del norte.

Como pudimos apreciar a lo largo del capítulo III, el Agente Aduanal en EUA y Canadá es considerado como especialista en materia aduanera, cuyos servicios, hasta hace un par de años, eran opcionales; sin embargo, a raíz de la firma del tratado de libre comercio entre estos dos países (1989) su carácter se ha ido modificando hasta convertirse en casi obligatorios, ya que se consideró que las diversas disposiciones acordadas en materia técnica y arancelaria, así como las formas de determinar el origen de las mercancías

sólo podrían ser puestas en marcha a través de gente profesional y especializada.

Si el tratado de libre comercio entre EUA y Canadá modificó sustancialmente el papel que el Agente Aduanal había venido desempeñando en esos países, el que recientemente firmaron con México nuevamente incidirá en el carácter del mismo, ya que las nuevas disposiciones técnicas, las preferencias arancelarias y reglas de origen acordadas implicarán más necesariamente de la participación del Agente. Si bien el Agente Aduanal en México representa una garantía en la fiscalización, en EUA y Canadá comienza ya a representar una garantía de las operaciones comerciales efectuadas con el exterior, de tal forma, que seguramente en muy poco tiempo los servicios del Agente Aduanal en esos dos países serán tan indispensables y obligatorias como lo son actualmente en México.

Lo anterior no significa que al igual que en México, el Agente Aduanal en EUA y Canadá se convertirá en el único medio para efectuar las operaciones de comercio exterior, por que como ya mencionamos, esto también tiene sus desventajas; más bien creemos que su papel se fortalecerá como elemento de credibilidad y confianza, ya que en el aspecto de fiscalización ambos países cuentan con sistemas avanzados que le permiten garantizar dicho interés casi en su totalidad, además de que en ellos el nivel de calidad de las funciones del Agente es tan alto por que los importadores y exportadores tienen la posibilidad de acudir a ellos o de efectuar por sí mismos los trámites correspondientes, de tal forma que el Agente se prepara y actualiza constantemente para hacer cada vez más atractivos sus servicios.

Por su parte, la próxima puesta en marcha del TLC implica que el Agente Aduanal mexicano debe actuar con una mentalidad más abierta que le permita enfrentar los futuros retos con competitividad y profesionalismo, ya que trabajará directa y constantemente con Agentes Aduanales, que como ya mencionamos, son gente profesional y sumamente competitiva. Al hablar de profesionalismo y competitividad nos referimos a que el Agente Aduanal mexicano deberá, además de continuar con su función fiscal y de legitimación, elevar la calidad de sus servicios y hacerlos más amplios, ya sea como agente de carga, en lo relacionado a las maniobras en los puertos, aeropuertos y fronteras, al transporte multimodal e incluso como asesor de Comercio Internacional. Esta última alternativa es de suma importancia, ya que se refiere a que el Agente Aduanal deberá propiciar una relación más cercana con el usuario (importador y exportador), orientarlo, informarlo constantemente de los cambios que se susciten en el ámbito aduanal para que el cliente defina que opciones le resultarían más ventajosas, para lo cual es necesario que el Agente haga de la disposiciones emitidas por el gobierno una información de carácter público y no un instrumento de tipo "secreto" del que en muchas ocasiones se valen para obtener "jugosos" resultados.

Esta labor no es fácil, ya que no sólo depende del Agente, sino también del gobierno federal, pues como se expuso a lo largo de este trabajo el Agente actúa conjuntamente con autoridades aduanales en el desempeño de estas funciones, de tal forma que para que el Agente Aduanal pueda actuar eficientemente es necesaria, como ya dijimos, concientización de su parte, pero también es indispensable una reestructuración de nuestro sistema aduanero que permita una adecuada funcionalidad con el Agente.

El gobierno mexicano está consciente de que la modernización de nuestro sistema aduanal es necesaria para poder enfrentar los retos comerciales que implica la apertura comercial que actualmente vivimos. En razón de ello, durante los últimos tres años ha implementado diversas disposiciones con el fin de eficientizar los servicios aduanales y en general, los servicios que forman parte de la logística en el comercio internacional. Como claro ejemplo de ello, tenemos la modificación al Artículo 143 de la Ley Aduanera que prohibía a los Agentes Aduanales ser al mismo tiempo transportistas, la requisita a la aduana del Puerto de Veracruz en 1991, la apertura a la inversión privada en los servicios portuarios, la emisión de un reglamento referente a las maniobras en las zonas federales terrestres para evitar la monopolización de las maniobras de carga y descarga, y la adopción del sistema SAAI entre otras.

Sin embargo, aún nos falta un gran camino por recorrer y tenemos muy poco tiempo para actuar. Aunque hay muestras de interés por parte del gobierno para modernizar dicho sector ha sido mayor el énfasis que ha puesto en las declaraciones sobre los avances logrados en este rubro, que lo que realmente se ha llevado a cabo. Se ha publicado por ejemplo, que con la implementación del sistema SAAI (Sistema Aduanal de Automatización Integral) el manejo aduanero se lleva a nivel electrónico y con sistemas de intercambio de datos. La realidad es que sólo algunas aduanas (la del Aeropuerto en México y de Nvo. Laredo, Tamps.) utilizan dicho sistema, haciendo la aclaración de que en Nvo. Laredo no lo aplican adecuadamente en virtud de que ello "detendría el ágil flujo de las mercancías" en la aduana más concurrida del país.

De la misma forma, aunque ya todos los pedimentos aduanales se imprimen bajo formato SAAI, la mayoría de las aduanas del país vacía los datos con formato CADEPA (Captura Desconcentrada del Pedimento Aduanal), que es el antecedente del SAAI y el cual fue modificado por que ya no respondía a las necesidades de control de las autoridades aduanales, ni del propio Agente Aduanal para cumplir con los requisitos legales establecidos.

Por tal motivo, si lo que se pretende con la firma del TLC son beneficios arancelarios y fluidez en los procedimientos operativos, nuestro país tiene que trabajar primero internamente, forzar al Agente Aduanal a un cambio de mentalidad tendiente a la competitividad y uniformar los criterios y procedimientos de las aduanas del país, para después trabajar en el mismo sentido con los EUA y Canadá.

Aunque las autoridades aduanales han declarado que ésta no es una labor fácil y que llevará tiempo, es necesario que se orienten recursos tanto materiales como humanos para la aceleración de este proceso, ya que la puesta en marcha del Tratado no esperará a que nosotros nos organicemos, sino que tenemos que estar ya organizados para entonces.

En este esfuerzo es indispensable la participación del gobierno federal pero no sólo para determinar lo que se impondrá en materia legal, sino que debe trabajar directamente con los Agentes Aduanales para que éstos le expongan las dificultades a las que se enfrentan, intercambien ideas y puedan crear un marco legal que permita al gobierno hacer efectiva la política comercial adoptada en armonía con las funciones del Agente.

Asimismo, la conjunción de esfuerzos del sector público y privado es indispensable para que el resultado de sus negociaciones tenga un carácter oficial y pueda ser llevado a la práctica en una forma generalizada, facilitando con ello la funciones de ambos sectores y fortaleciendo de esta manera al comercio exterior de México.

De la misma forma a como debe actuarse internamente, es necesario que las autoridades aduaneras y los Agentes Aduanales de los tres países signatarios del Tratado, trabajen conjuntamente, que organicen mesas de trabajo, intercambien puntos de vista, en fin, que haya comunicación para que mutuamente se faciliten el desempeño de sus funciones, y con ello contribuyan a hacer efectivos los beneficios económicos esperados de la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio del Norte.

Los Agentes Aduanales de México están conscientes de la necesidad de dicha interacción, por lo que a través de sus diversas asociaciones (como la AAADAM y la propia CAAAREM) han realizado diversos esfuerzos con el fin de lograr un acercamiento con los Agentes Aduanales de EUA y Canadá, prueba de ello es el Seminario realizado en el mes de septiembre de 1991 bajo el seno de la AAADAM, en donde participaron los representantes de las Asociaciones de Agentes Aduanales de estos dos países.

Sin embargo, reiteramos que mientras estos esfuerzos sólo se realicen en forma particular, y por tanto no tengan reconocimiento de los gobiernos involucrados, quedarán solo en eso, en "intentos", pues si se logra acordar ciertas disposiciones o procedimientos éstos quedarán finalmente supeditados a lo que los gobiernos decidan.

Con la firma del Tratado se pretende una gradual reducción arancelaria, eliminación de ciertos gravámenes y de ciertas barreras No arancelarias con el fin de lograr una mayor fluidez en los intercambios comerciales realizados. Sin embargo, de la necesidad de determinar el origen de las mercancías para que los beneficios sólo se apliquen a las partes integrantes del Tratado se derivarán situaciones sumamente técnicas a las que el Agente Aduanal deberá hacer frente.

Aunque la determinación del origen de las mercancías tiene como objetivos la utilización de los materiales que presentan ventajas comparativas e incentivar los procesos de integración comercial, el fin de mayor peso es el de evitar la "triangulación comercial", es decir, evitar que a productos originarios de países que no pertenecen a la región comercial se les otorgue el tratamiento arancelario preferencial pactado. Por ello, en las negociaciones realizadas con los Gobiernos de EUA y Canadá, se puso gran énfasis en los procedimientos para determinar el origen de las mismas, entre los cuales se encuentran: la identificación de la nacionalidad de los insumos que las constituyen, el cambio de clasificación arancelaria (salto arancelario) cuando se les incorporan insumos extraregionales, así como el cumplimiento de un cierto porcentaje de contenido regional. Para la determinación de cualquiera de estos procedimientos es necesario un amplio conocimiento y utilización del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (S.A.D.C.M.), y de los distintos métodos para determinar el valor de las mercancías. Dichos ordenamientos constituyen los instrumentos básicos de trabajo del Agente Aduanal, y por tanto, son procedimientos que nadie mejor que él conoce.

Por lo anterior, muy por el contrario a lo que muchos consideran, el TLC no significará fronteras libres y por tanto desaparición del Agente Aduanal, sino que por las funciones que éste actualmente desempeña, el Agente Aduanal constituye un elemento más del comercio exterior de México, y en virtud de la especialización de los aspectos derivados del Tratado, su papel, hoy más que nunca, se fortalece.

POST ESCRITUM

El pasado 26 de julio se dieron a conocer en el Diario Oficial de la Federación las reformas, adiciones y derogaciones a la ley Aduanera y a otras disposiciones relacionadas, mismas que consideramos pertinente analizar por la estrecha relación que guardan con el tema central de este trabajo.

De un total de 148 artículos, 93 sufrieron modificaciones, lo cual denota el fuerte interés de la actual administración por todos los asuntos relacionados con el comercio exterior de nuestro país. No obstante que dichas modificaciones parecen estar orientadas a simplificar y hacer más eficiente y seguro el despacho de mercancías, pueden percibirse tres claras intensiones:

- Trata de conjuntar en un sólo cuerpo jurídico los diferentes aspectos que intervienen en el despacho aduanal de mercancías, tales como la Ley de Puertos, y los Reglamentos referentes a las maniobras en las zonas federales terrestres y los almacenes generales de depósito. Sin embargo, al dejar numerosos aspectos para ser consultados en disposiciones paralelas o misceláneas fiscales, vuelve a caer en el mismo error de legislaciones anteriores: complicado manejo de la Ley por la multiplicidad de disposiciones colaterales.
- Precisa conceptos para lograr que exista congruencia con modificaciones realizadas con anterioridad, como el cambio de sistema de valoración aduanera del año pasado y la aplicación de cuotas compensatorias a prácticas desleales de comercio exterior. Cabe hacer mención, que sobre este último concepto (el de las cuotas

compensatorias) las autoridades hacendarias mostraron un especial interés, ya que fue incluido en todos los artículos que hacen alusión al pago de los impuestos de comercio exterior, es decir, que aunque con las recientes modificaciones las cuotas compensatorias dejan de ser una forma de impuestos de comercio exterior, para el fisco son igualmente importantes como percepción de ingresos.

- Enfatiza el interés en la utilización del Agente Aduanal para la importación y exportación de mercancías, ya que anteriormente en varios artículos se refería al "interesado", mientras que ahora se refiere únicamente el Agente o Apoderado Aduanal. Cabe hacer mención que la inclinación de las autoridades aduaneras por el Agente Aduanal se encuentra por encima de la del Apoderado, ya que algunas disposiciones muestran flexibilidad para el primero pero no para el Apoderado Aduanal.

Por considerarlo de suma importancia para el tema expuesto en este trabajo, a continuación presentamos y analizamos algunas de las modificaciones realizadas a los artículos relativos a la figura del Agente Aduanal.

El Artículo 143 referentes a los requisitos para ser Agente Aduanal sufrió modificaciones de suma importancia, ya que aunque para obtener una patente sigue siendo una condición indispensable el tener un título profesional, la Ley ya no especifica las carreras a que dicho título deberá corresponder, es decir, que "abre" las posibilidades de obtención de la patente al permitir que cualquier profesionistas, independientemente de su especialidad, aspire a la obtención de la misma.

Consideramos que aunque la intención de esta modificación es la de ampliar las posibilidades de los particulares para la obtención de una patente aduanal, éste no es el camino para lograr que gente más profesional participe en el sector aduanal de nuestro país. En el capítulo II y III del presente trabajo se habló de la necesidad de que los Agentes Aduanales sean personas profesionales y especializadas que puedan hacer frente a los nuevos retos del comercio exterior y de que precisamente la cada vez mayor preparación y especialización de los mismos los forzará a ser más competitivos.

Lo anterior significa que efectivamente se requiere de gente profesional, pero especializada en la materia. Un título de médico no ofrece una garantía en el buen desempeño de funciones como Agente Aduanal; claro que el título profesional no basta para la obtención de la patente, pues se debe contar con ciertos conocimientos y experiencia, sin embargo, si un médico demuestra contar con éstos últimos requisitos significa que dichos conocimientos los adquirió empíricamente, lo cual también puede hacerlo cualquier otra persona que no tenga un título profesional.

En pocas palabras, creemos que es necesario ampliar las posibilidades para ser Agente Aduanal pero no de manera que cualquier persona pueda aspirar a ello, más bien en el sentido de que todas las personas interesadas y preparadas para ello puedan hacerlo.

Con la derogación de la Fracción IX de este mismo artículo se pone fin al requisito de los casi N\$ 400,000 como fondo de garantía para la obtención de la patente aduanal, situación que realmente abre las posibilidades para la

obtención de dicha licencia, ya que en numerosos casos este requisito era el que impedía que gente realmente preparada pudiera obtener el título de Agente Aduanal. Esto constituye sin duda un gran avance en el materia.

El Artículo 144 fue modificado en el sentido de que ya no será necesario que el Agente Aduanal solicite autorización a las autoridades aduaneras para actuar en otras aduanas, podrá hacerlo tan pronto como cumpla con los requisitos que este mismo artículo señala, no siendo así para los apoderados aduanales.

El Artículo 145, referente a las obligaciones del Agente Aduanal, fue modificado en varias de sus fracciones, en la que se incluye la de utilizar el sistema electrónico y de descargo a permisos de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la de proporcionar un "dictamen técnico" cuando la autoridad aduanera se lo requiera. Asimismo, se agrega la suspensión de pagos a o de Agentes Aduanales suspendidos o de sus sociedades mercantiles por atender clientes de éstos, y la obligación de archivar cada uno de los pedimentos o guardarlos en discos ópticos imborrables, las garantías por diferencia de contribuciones de "precios mínimos", así como presentar tal garantía e informar mensualmente de los cobros mínimos y máximos por cada concepto cobrado.

Con la modificación del Artículo 147 se agregaron algunas situaciones por las que el Agente Aduanal podrá ser suspendido en el ejercicio de sus funciones, tales como estar sujeto a un procedimiento legal por delitos fiscales y por no proporcionar por más de tres veces la información sobre sus cobros mensuales mínimo y máximos.

Finalmente con las modificaciones realizadas al Artículo 148 se concretizan las situaciones por las que podrá ser cancelada la patente aduanal, que van desde la falsedad de información declarada en el pedimento, la declaración de los datos fiscales en un pedimento de un contribuyente que no haya solicitado sus servicios y el no efectuar la suspensión de pagos a Agentes Aduanales suspendidos.

Aunque se aumentan las multas que deberán pagar los Agentes Aduanales por la inobservancia de lo dispuesto en esta Ley, la realidad es que dicho ordenamiento continúa mostrando gran flexibilidad y tolerancia para los Agentes Aduanales, así como un fuerte interés en convertir a dicha figura en el único canal de información y percepción fiscal, situación que facilita al gobierno federal el cumplimiento de sus funciones en la materia, pero sobre todo, que garantiza la captación de los impuestos al comercio exterior.

BIBLIOGRAFIA

Andere, Eduardo, et al. México y el Tratado Trilateral de Libre Comercio, 1a Edición, México, ITAM, 1992.

Baena, Guillermina, Instrumentos de Investigación, 13a. Edición, México, Editores Mexicanos Unidos, 1986.

Burton, J.W., Teoría General de las Relaciones Internacionales, 2a Edición, México, UNAM/FCPyS, 1986.

Cosío Villegas, Daniel, La Cuestión Arancelaria en México, T. III, 4a. Edición, México, Ediciones del Centro Mexicano de Estudios Económicos, 1978.

Chapoy Bonifaz, Alma, Ruptura del Sistema Monetario Internacional, 3a. Edición, México, UNAM/Inst. Inv. Eco., 1987.

Flores Gómez González, Fernando, Carvajal Moreno, Gustavo, Nociones de Derecho Positivo Mexicano, 23a Edición, México, Porrúa editores, 1984.

Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 14a. Edición, México, Porrúa editores, 1971.

Garza Mercado, Ario, Manual de Técnicas de Investigación para Estudiantes de Ciencias Sociales, 3a Edición, México, El Colegio de México, 1981.

Lazcano Espinoza, Enrique, Política Económica de México, 2a. Edición, México, Instituto Mexicano de Ejecutivo de Finanzas (IMEF), 1989.

Martínez, Vera y Sierra, Carlos, El Resguardo Aduanal y la Gendarmería Fiscal, 2a. Edición, México, 1976.

Mendieta Alatorre, Angeles, Tesis Profesionales, 16a. Edición, México, Porrúa editores, 1983.

Ohlin, Bertil, Comercio Interregional e Internacional, 1a. Edición, Barcelona, Editorial Oikos-Tau.

Ortiz Wadgymar, Arturo, Introducción al Comercio Exterior de México, 2a. Edición, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1990.

Reyes Díaz-Leal, Eduardo, La Mentalidad Exportadora, 3a Edición, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1993.

Seara Vázquez, Modesto, Derecho Internacional Público, 20a Edición, México, Porrúa editores, 1988.

Tandrón, Humberto, El Comercio de la Nueva España y la Controversia sobre la libertad de Comercio 1796-1821, 5a. Edición, México, Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), 1976.

Tena, Felipe, Derecho Mercantil Mexicano, 6a Edición, México, Porrúa editores, 1970.

Torres Gaytán, Ricardo, Teoría del Comercio Internacional, 15a. Edición, México, Siglo XXI Editores, 1989.

Witker Velázquez, Jorge, La Nueva Valoración Aduanera y el TLC, 1a Edición, México, Impresos Chávez, 1992.

HEMEROGRAFIA

Banca Confía, "El Papel del Agente y del Vista Aduanal" en Manual del Exportador, México, Enero de 1989.

Banca Confía, "Tarifa de Honorarios de los Agentes Aduanales", en Manual del Exportador, Enero, 1989.

Banco Nacional de Comercio Exterior, Enlace con la Comunidad de Comercio Exterior, No. 26, Año 3, Vol. III, febrero de 1992; No. 28, abril de 1992; No. 27, marzo de 1992; No. 31, Vol. IV, julio de 1992; No. 33, septiembre de 1992; No. 34, octubre de 1992.

Banco Nacional de Comercio Exterior, "Aspectos Generales de la Organización Aduanera en los EE UU", en Informe Especial No. 11, México, diciembre de 1991.

Banco Nacional de Comercio Exterior, "Los Cambios en Materia Aduanera para 1992", en Informe Especial No. 13, México, febrero de 1992.

Banco Nacional de Comercio Exterior, "Organización Aduanera y Comercial de Canadá", en Informe especial No. 14, México, junio de 1992.

Banco Nacional de Comercio Exterior, Medidas Comerciales y Aduaneras Internacionales, México, No. 1, Año 1, Vol. I, junio de 1992.

CAAAREM, Revista de Comercio, México, No. 7, diciembre de 1991.

CAAAREM (Confederación de Agentes Aduanales de la República Mexicana), XLIX Congreso Nacional, México, T. I, 1988.

"El Desarrollo del Transporte Multimodal Internacional en el Marco de la Organización de las Naciones Unidas", en Revista Puertos Mexicanos, México, No. 25, Año III, junio, 1992, p. 12 - 18.

Infocompex, Boletín Informativo de la Comisión mixta para la Promoción de las Exportaciones, México, No. 26, Vol II, marzo-abril de 1992.

"Inversión en Puertos Mexicanos", en Transporte y Comercio Internacional, México, Año IV, Mayo-Junio, 1992, p. 8-13; marzo-abril de 1992; Año 3, julio agosto de 1991; mayo-junio de 1991; Año 2, julio-agosto de 1990; noviembre-diciembre de 1990; mayo-junio de 1990; Año 1, noviembre-diciembre de 1989.

Martínez Cortés, José Ignacio, "El Proteccionismo Comercial en la Globalización de la Economía Mundial", en Carta ANIERM, México, No. 129, Año 11, Vol. XXVI, mayo de 1993, p.10 y 11; No. 126, febrero de 1993; No. 116, Año 10, Vol. XXV, abril de 1992; No. 118, junio de 1992.

Mundo de la Exportación, México, Nos. 2 y 3, año 2, octubre de 1991.

"Puertos Más Modernos, levantón a México: CSG", Revista Puertos Mexicanos, México, No. 25, Año III, Junio, 1992, p. 3-7.

Vía Laredo, La Aduana No. 1 de América Latina, México, No. 5, abril de 1993.

"1990: Un Buen Año para el Transporte Mexicano", en Logística Internacional, México, Año 2, Vol XII, Noviembre- Diciembre, 1990, p. 7 y 8; Año 2, Vol. XIV, marzo-abril de 1991.

PERIODICOS

"El Financiero", varias fechas. 1990, 1991, 1992.

"Excelsior", varias fechas. 1990, 1991, 1992, 1993.

"Uno más Uno", varias fechas. 1990, 1991, 1992, 1993.

"El Universal", varias fechas. 1991, 1992.

"El Economista", varias fechas. 1993.

DOCUMENTOS

CAAAREM, "La Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera y el Imperativo de su Actualización", México, abril de 1989.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 1990.

Ley Aduanera y Reglamento, 2a Edición, México, Ediciones Delma, 1991.

Ley del Impuesto General a la Importación, Información Aduanera de México, México, 1992.

Lev del Impuesto General a la Exportación, Información Aduanera de México, México 1992.

SCT, "Puertos Mexicanos", Programa de Trabajo, México, 1989, 1990, 1991, 1992.

SCT, "La Integración del Transporte de Carga como elemento de Competitividad Nacional Empresarial", Publicación Técnica, Querétaro, Qro., 1990.

SCT, "Manual Estadístico del Sector Transportes", Documento Técnico, Querétaro, Qro., 1991.

SECOFI. "Apertura Comercial y Fomento a las Exportaciones", México, marzo de 1992.

SHCP, Código Fiscal de la Federación, 12a. Edición, México, 1993.

SHCP, Diario Oficial de la Federación, México, D.F., Febrero de 1918; julio de 1993.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Presidencia de la República, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1a. edición, México, Mayo de 1989.

U.S. Department of the Treasury, United States Customs Service, Importing into the United States, Washington D.C. 20229, January, 1989, 1990.

TESIS

Castro, Sara, et al. Legislación Aduanera Aplicada en los Puertos Mexicanos: Caso Veracruz, Tesis/FCPyS, U.N.A.M., 1992.

Chayet Volchansky, Isaac, El Régimen Aduanal México-Norteamericano, Tesis/ Fac. de Derecho, U.N.A.M., México, 1961.

Olivos Amoros, Humberto, El Agente Aduanal en México, Tesis Fac. Derecho, U.N.A.M., México, 1966.

Prida Barrio, Ricardo, La Economía Mexicana y su Sistema Aduanal, Tesis/ Fac. Economía, U.N.A.M., México, 1963.

SEMINARIO

"La Política Aduanal Mexicana dentro del Comercio Exterior", Seminario auspiciado por la Asociación de Agentes Aduanales del Aeropuerto de la Cd. de México (AAADAM) del 4 de abril al 29 de mayo de 1993