

878509

UNIVERSIDAD NUEVO MUNDO

17
2ey

ESCUELA DE DERECHO

**CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**



**SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA DEL DESPACHO
ADUANERO EN BASE AL SISTEMA MECANIZADO
DE SELECCION ALEATORIA**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

RAUL F. PIZ ENRIQUEZ

DIRECTOR DE TESIS : LIC. ARMANDO SANCHEZ ROSALES

MEXICO D.F.

MARZO 1995.



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.

A mi padre, por ser
mi guía y apoyo en el difícil
camino de la vida, por ser
ejemplo de honradez y por
su gran sentido de la
responsabilidad.

**A mi madre con amor,
por su cariño y comprensión
de siempre.**

A mis hermanas
Verónica, Ollie y Rossana
por su ejemplo y ayuda.
Gracias.

**Al Lic. Pablo Rendón
con gratitud y reconocimiento.**

**A mis maestros, quienes
participaron en mi formación
profesional con su cátedra.**

Gracias

**A mis amigos,
de ayer y siempre.**

**A Letty, con todo mi amor, por darme
la fuerza para poder cristalizar este esfuerzo.**

**A Raúl, mi pequeño hijo por ser fuente
de inspiración para mi superación en la vida.**

INDICE

PAG.

INTRODUCCION.....	I
--------------------------	----------

CAPITULO I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

DEL DESPACHO ADUANERO	I
------------------------------------	----------

1. 1. El Despacho Aduanero en la Edad Media	1
1. 2. El Despacho Aduanero en la América Precolonial.....	3
1. 3. El Despacho Aduanero en la América Colonial.....	4
1. 4. Evolución del Despacho Aduanero de 1821 a 1951.....	5

CAPITULO II. ANALISIS COMPARATIVO DE LA INSTITUCION

DEL DESPACHO ADUANERO	37
------------------------------------	-----------

2. 1. Concepto de Despacho Aduanero	37
2. 2. Código Aduanero	39
2. 2. 1. El Despacho Aduanero para el Código Aduanero	39
2. 3. Ley Aduanera.....	47
2. 3. 1. Consideraciones prácticas del Despacho Aduanero de mercancías con respecto a la Ley Aduanera vigente	47
2. 4. El Despacho Aduanero para la Ley Aduanera vigente	52
2. 5. Análisis comparativo del Despacho Aduanero entre el Código Aduanero y la Ley Aduanera vigente	57

CAPITULO III. EL DESPACHO ADUANERO A TRAVES DEL SISTEMA MECANIZADO DE SELECCION ALEATORIA	61
--	-----------

CAPITULO IV. EL SISTEMA MECANIZADO DE SELECCION ALEATORIA Y EL NUEVO SISTEMA DE AUTOMATIZACION ADUANERO INTEGRAL	73
---	-----------

4. 1. Sistema Aleatorio	73
-------------------------------	----

4. 2. Sistema de Automatización Aduanera Integral	79
---	----

CONCLUSIONES	86
---------------------------	-----------

BIBLIOGRAFIA	96
---------------------------	-----------

INTRODUCCION

La ley que regula todo lo concerniente a los actos relativos al comercio exterior fue promulgada mediante decreto presidencial de 28 de diciembre de 1981 y publicada el siguiente día 30. Se dispuso su entrada en vigencia para el 1 de julio de 1982.

Con este acto legislativo se dió por terminada la época de aplicación del código aduanero, que transcurrió entre el 1 de abril de 1952 y el 30 de junio de 1982. Y anteriormente había sido otra ley aduanal de 19 de agosto de 1935.

Estos dos cuerpos de leyes tuvieron menos reformas que las que se han hecho a la vigente ley en sus casi trece años de aplicación.

Como el sistema tributario es el medio a través del cuál el gobierno procura la transferencia de recursos en general del sector privado al público y es evidente que nuestra administración pública contemporánea ha tenido como fin principal hacerse de esos recursos, se ha mantenido una constante presión administrativa sobre el llamado poder legislativo para lograrlos, partiendo de criterios esencialmente administrativos y no sociales. Este criterio enunciado parcial y originariamente por Tino Rosembuj, me permite adecuarlo al actual estado de nuestro sistema tributario.¹

Esto ha dado paso a que los textos legislativos sean redactados casuísticamente, olvidando que el lenguaje jurídico es el que debe darles concisión y precisión y que, en consecuencia, al usarse un lenguaje anfibológico, carezcan de claridad para que sean entendidos aún por legos en la materia.

Pero, más aún, el criterio de los administradores públicos persigue, además de la optimización de la recaudación, el trascender este efecto a través de lo que consideran "*simplificación administrativa*".

¹ ROSEMBUJ: *Introducción a la Reforma Tributaria*. Ed. Blume, España, Barcelona, primera edición, 1970, p. 11.

La modernidad en la informática, medios de comunicación y la expansión de la información inmediata a niveles globales, son algunos de los puntos esenciales para que exista tal simplificación, aunada a la cuestión legal y reglamentaria, por supuesto.

Sin embargo, llevamos en nuestro país casi 18 años en que los administradores públicos vienen realizando programas de simplificación que, en la casi totalidad de los casos, han resultado inoperantes, ineficaces y, peor aún, motivos de corrupción.

El ejemplo más visible de esta inoperancia se observa en la reforma legal anual, que no se realiza en forma coordinada con sus reglamentos, lo que da origen a que existan periodos en que no existe realmente la reglamentación, puesto que el precepto legal que le había dado origen ya no existe. Además, el texto legal reformado anualmente es materia de una interpretación constante por parte de la autoridad administrativa, cuya denominación burocrática es la de "*normatividad*" que, desde el punto de vista pragmático, es todo un régimen extralegal pero que tiene preeminencia de aplicación sobre el llamado "*estado de derecho*".

O sea que no es posible hablar de simplificación administrativa desde el punto de vista conceptual que le dan los administradores públicos, precisamente porque debe denotar la máxima optimización de los servicios, funciones y actos realizados por la burocracia administrativa en beneficio de sus mandantes constitucionales y legales, que lo somos todos los que tenemos la necesidad de establecer un vínculo con los órganos del gobierno.

Por tanto, el punto de partida de esta introducción al tema que se propone en calidad de tesis es negativo.

Sin embargo, la tesis que sostengo es propositiva de lo que realmente debe significar "*modernización administrativa*".

Y esto, precisamente con relación específica al sistema aduanal mexicano y al mecanismo ideado para sujetar al control del administrador todo el movimiento de entrada y de salida de mercancías, al y del país.

Es evidente que la administración pública establece sus políticas administrativas en los términos del pensamiento de quienes tienen la función, atribución y competencia, sin que importe su capacidad, conocimiento y experiencia, por lo que siempre se hace a un lado todo aquello que no sea el control inmediato sobre las mercancías en el momento preciso de su introducción y extracción.

Así, la supuesta "*simplificación administrativa*" responde a necesidades de control simple, que hacen recaer el peso de todo un régimen legal en un proceso electrónico, sin que exista siquiera un procedimiento intermedio que sirva de válvula de seguridad en casos de excepción, ya que el establecimiento de normas legales relativas a las cosas de aduanas ha seguido un pensamiento en el que todo es importable o exportable, sin discriminar si beneficia o perjudica a los intereses nacionales, pero en tanto que lo es, se imponen todas las obligaciones a cargo de los sujetos activos de las importaciones o exportaciones. La burocracia siempre actúa en función del "*interés fiscal*", lo que le permite establecer todas esas reglas que se dicen de "*simplificación administrativa*", pues en el supuesto de que se dé un acto que vaya en contra de la ley de aduanas, de su reglamento, de la normatividad y de la discrecionalidad particular de cada funcionario, la culpa siempre recaerá sobre el gobernado en razón de que los servidores públicos, por regla son sujetos inimputables, por ende impunes.

Estas cosas de la aduana son más complejas de lo que se persigue y se ha logrado con la "*simplificación administrativa*". No en vano se trata de una institución que, etimológicamente, se ubica en el primer uso del vocablo aduana en 1261, y aduana en las partidas, derivados del árabe diwan 'registro', 'oficina', 'oficina de aduanas', y éste del persa divan. ²

2 J. COROMINAS: *Diccionario Crítico Etimológico de la Lengua Castellana*

La India, Egipto, China y Grecia practicaban ya el impuesto sobre el comercio de mercancías extranjeras. Roma utilizaba la "portoria", derechos percibidos en los puertos a la entrada y a la salida de las mercancías, por medio de un sistema de rentas. Hay que recordar que el más célebre de los aduaneros antiguos, en su función de "portitor", fue Mateo, uno de los apóstoles, quien tenía las funciones de aduanero y receptor de Cafarnaum, lugar de paso de las caravanas que venían de oriente, e importante la fronteriza de la Galilea sobre los bordes del lago de Tiberiades.

Es histórico igualmente que la Guerra de las Galias tuvo como origen unos derechos de peaje hasta la llegada misma de César, quien fija un impuesto aduanero de 1/40 (Quadragesima Galliorum) del valor de las mercancías.

Como podrá advertirse, las aduanas y los impuestos relativos tenían una función de imperio, de arbitrio y de discrecionalidad que no tiene razón lógica de subsistencia en un régimen constitucional moderno y contemporáneo.

Es necesario que se considere primariamente cual es la función de la aduana en nuestra época, partiendo de la filosofía económica y social del Estado, que tienda a que las relaciones comerciales con otros países sirvan de motor industrial, comercial y personal en nuestro país, y no a una exhibición del país consumista, tendiente a suplir la producción de bienes con su compra en el extranjero, sin cumplir su función de crear una economía nacional.

De esta manera, el objetivo general de la investigación es efectuar un análisis del despacho aduanero en cuanto a los procedimientos y legislación actual, particularmente del sistema mecanizado de selección aleatoria, y del sistema de automatización aduanero integral, destacando sus ventajas y limitaciones.

Para lograrlo, la investigación se estructura en cuatro partes.

En la primera, se exponen los antecedentes legislativos más relevantes del derecho aduanero como marco teórico para fundamentar la investigación del despacho aduanero.

En el segundo capítulo se hace un análisis detallado del despacho aduanero, como una institución; Basado éste en las dos legislaciones aduaneras mas relevantes de este siglo: *el código aduanero y la ley aduanera vigente.*

En el tercero se analiza el despacho aduanero a través del sistema mecanizado de selección aleatoria, ya que es importante conocer su funcionamiento general y sus limitaciones principales, con el fin de establecer una comparación con sistemas más avanzados.

En el cuarto y último capítulo se profundiza sobre la operación de dicho sistema, así como del nuevo sistema de automatización aduanero integral, destacando sus ventajas y la falta de previsión en la legislación actual.

Finalmente, se presentan las conclusiones de la tesis.

CAPITULO I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL DESPACHO ADUANERO.

El contenido histórico del despacho aduanero permite advertir que las numerosas disposiciones que lo conforman son susceptibles de ser ubicadas en otras ramas del derecho ya que desde hace mucho tiempo se le consideró como un acto "administrativo", "tributario", "penal" y "procesal". Aunque tan solo se trata de diferentes perspectivas que de una u otra manera logran su objetivo principal de regular la entrada o salida de mercancía hasta quedar a la libre disposición del interesado..

1.1. EL DESPACHO ADUANERO EN LA EDAD MEDIA

La caída del Imperio Romano de Occidente (476) significa el resquebrajamiento del espacio económico romano. En las provincias situadas al norte del Mediterráneo la vida económica y social comienza a repliegarse hacia el interior de los grandes dominios y se entra en la Edad Media.

Sin embargo, las actividades económicas no se detienen abruptamente. El comercio y la consiguiente circulación de bienes prosigue, aunque disminuye y se va haciendo más selectivo.

La disolución del imperio occidental tampoco implicó la desaparición de su sistema administrativo. En especial, nos interesa señalar que la organización financiera, con aduanas y tributos aduaneros, subsiste. El rey cobra peajes en las ciudades, en los *portus*. Son los antiguos peajes romanos, y así el tesoro seguía nutriéndose ampliamente en la medida en que el comercio seguía siendo floreciente.

La condición de los caminos no facilita por cierto el tráfico comercial, sin embargo, los peajes que hubieran debido servir para conservarlos no solo desaparecen sino que se crean los portazgos (*teloneum*).

Poco a poco se va tomando conciencia de la importancia de los mercados y de las ferias como medios para obtener recursos significativos. Entonces comienzan a mejorarse los caminos y se adoptan medidas para hacer mas seguro y confortable el traslado y la estadia de los mercaderes. Y, también, se acondicionan las aduanas que han de controlar la circulación de bienes y percibir los correspondientes *tonlieux* (derecho de puente, de mercado, de puerta, de rueda, de ruta.) . Ello hará decir a Montesquieu : " *Donde hay comercio hay aduanas* ".³

Por extraño que parezca, el comercio medieval se desarrolló desde sus orígenes, no bajo la influencia del comercio local, sino bajo la del comercio de exportación.

A mediados del siglo XIV solia haber, y quizás aún haya hoy en toda ciudad maritima y con puerto, la usanza de que todos los mercaderes, cuando arribaran con mercancías, al hacerlas descargar las llevaran a un almacén que en muchos lugares es conocido con el nombre de *aduanas* y que pertenecía a la comunidad o al señor de la tierra. Y ahí, dando a los encargados nota de todas las mercancías y su precios, ellos daban al mercader un depósito, en el cual él, guardando la mercancía, encerrada bajo llave. Los dichos aduaneros escriben en el libro de la aduana la razón que da el mercader de toda sus mercancías, haciéndole pagar unos derechos, por toda o parte misma, cuando la retira de la aduana.

Con referencia a la percepción de esos derechos aduaneros y a las funciones de control encomendadas a las aduanas, nos damos cuenta fácilmente de que la aglomeración en las bodegas evidentemente no facilita el control de las mercancías transportadas por mar. La aduana se dota entonces de almacenes en donde la verificación es fácil. Esta formalidad de almacenamiento, que exige tiempo y mano de obra, puede ser una fuente de gastos suplementarios para el mercader, pero también puede dispensarlo de buscar uno por sí mismo. Respecto al comercio terrestre se destaca, que era mas difícilmente gravable. Había que vigilar las puertas de las ciudades, las vías de acceso, los pasos y los puentes. Se establecian procedimientos de control. Vemos así que un transportista que se dirige a Milán deberá presentar una factura declaratoria, visada por los agentes del fisco; los bultos son sellados entre la declaración y el pago de los derechos, lo que permite descubrir las ventas subrepticias antes de ese pago. Se llega incluso a verificar por sondaje los bultos para asegurarse que éstos son homogéneos y no esconden, mezclados con el algodón o el trigo, mercancías de precio superior.

Con relación al siglo XV, los tributos e impuestos recibidos en los puertos son numerosos. Así, a la entrada o salida del puerto, los patrones de buques deben pagar además de la costumbre, es decir la aduana, derechos portuarios como el anclaje y el quillaje, "*derechos de depósito, como el pontage, murage, wherfage, cranage.*"⁴ Naturalmente, se acordaron exenciones a ciertos grupos de mercaderes dependiendo del origen de las mercancías. De ahí la existencia de una contabilidad precisa del movimiento en puerto.

Durante mas de cuatro siglos el impuesto va estar exclusivamente en manos de los señores y el rey no tiene otros recursos que aquellos de su propio dominio; su situación no es diferente, desde este punto de vista, de la de los otros señores que lo han llevado al trono.

La Edad Media es pues identificable con el sistema feudal, asentado en una economía cerrada basada en la explotación agropecuaria. Al margen de la Europa rural que durante la Edad Media se repliega sobre sí misma, algunas ciudades de este continente permanecieron abiertas al exterior y, mediante el dominio de ciertos sectores del Mar Mediterráneo y un floreciente intercambio comercial, lograron un desarrollo notorio.

1.2. EL DESPACHO ADUANERO EN LA AMERICA PRECOLONIAL

En América, con anterioridad a la conquista los indígenas conocían y aplicaban tributos, que podemos calificar de aduanero a tal fin, existían personas a las que se asignaban el control de las mercancías que entraban y salían de ciertos lugares.

Así puede observarse en las importantes civilizaciones, la de los aztecas y la de los incas. Hernán Cortés refiriéndose a la organización de los indígenas en la conquista de México y con relación a la ciudad de Teotihuacán se percató de que existían chozas con guardias en los lugares en donde las canoas cargaban y descargaban, y que además pagaban de alguna manera un tributo por el paso de un lugar a otro.

3 *CARLOS DE SECONDA, BARÓN DE MONTESQUIEU, Ob. cit., Libro XX, Capítulo XIII, p.219.*

4 *RICARDO XAVIER BASALDUA Introducción al Derecho Aduanero. Concepto y Contenido, Ob. cit., p.60.*

1.3. EL DESPACHO ADUANERO EN LA AMERICA COLONIAL.

A raíz de la conquista española, se estableció en el virreinato de la Nueva España el llamado derecho de almojarifazgo, que deberían cobrarse en el puerto de Veracruz.

Durante la dominación española, se abrió al comercio internacional el puerto de Acapulco, en el océano pacífico, pero estaba solamente habilitado para el comercio con Asia y las colonias españolas de América del Sur. Antes de que se habilitara este puerto, lo fue el de Barra de Navidad. Las autoridades españolas habían comisionado a recaudadores de impuestos de comercio exterior en todos estos puertos.

Se expidieron varias cédulas que regulaban este comercio como la del 5 de abril de 1720, para establecer los derechos que deberían pagarse por la salida de mercancías de España y para el oro, plata y frutos que se condujeran de todas partes de América, estableciendo por lo general un derecho del cinco por ciento para todas las mercancías de América.

En Acapulco también se cobraba un tres y medio por ciento a los frutos de la Nueva España que se remitían a Filipinas.

Conforme al reglamento de aranceles reales para el comercio libre de España e Indias de 12 de octubre de 1778, se exigía un tres por ciento en el puerto de Veracruz, a los frutos de España, que en calidad de registro se introdujeron a él.

Un extraordinario antecedente sobre la garantía del interés fiscal en el ramo de aduanas y alcabalas, lo constituyen el bando del 29 de agosto de 1780, ratificado por el de 31 de julio de 1803, en el que se precisó que con el fin de corregir la evasión de impuestos de alcabala y aduanas, los causantes que venían confundiendo y entorpeciendo el pago de sus gravámenes con injustos litigios, se dispuso que en lo sucesivo se hiciera, previamente al litigio, el depósito respectivo de los tributos causados, advertidos los administradores que no deberían despachar mercancías, ni extender tornaguías cuando no se hubiere cubierto dicha responsiva. 5

Otro antecedente está constituido por el bando de 28 de noviembre de 1809, que estatuye la jurisdicción que competía a los oficiales reales como ministros de la real hacienda, y a los administradores de aduanas, para el pronto cobro de los derechos pertenecientes a la corona. En este documento se ordenó que los administradores de aduanas ejercieran en forma coactiva su jurisdicción, a fin de que pudieran hacer un pronto cobro de los tributos causados.

Esto constituye un importante antecedente de la actual facultad económica-coactiva que ejerce el fisco sobre los deudores de créditos.

1.4. EVOLUCION DEL DESPACHO ADUANERO 1821 A 1951.

La independencia Política de México, consumada en 1821, presentó a los nuevos gobernantes una ardua tarea en materia de organización.

En materia aduanal el trabajo no fue sencillo, por la enorme extensión territorial, como por la falta de estudios previos al gran cambio jurídico que se operó.

5 SIERRA, CARLOS J. Y MARTINEZ VERA, ROGELIO: *Historia y Legislación Aduanera de México*. Op. cit., p. 11.

Por decreto de 19 de octubre de 1821, se establecieron los sueldos de los empleados foráneos en el ramo de aduanas, medida que vino a dar cierta confianza a este personal especializado, que en un momento pensó en que seguramente sería cesado por el nuevo régimen gubernativo.

También por decreto de 22 de noviembre de 1821, se dispuso que hasta en tanto se formara el arreglo de las aduanas interiores de la manera más conveniente para remediar en la mejor forma posible desordenes que de pública notoriedad se habían advertido en perjuicio de la hacienda nacional y del comercio en general, se estableciera un orden riguroso de tornaguías, disponiéndose también que las aduanas marítimas remitieran cada 15 días a la dirección general de alcabalas, una nota de las guías que se hubieran dado para la capital del imperio, con el fin de que mediante riguroso cotejo se viera si los empleados de aduanas habían cumplido con las instrucciones, ordenándose a su vez que las guías cuyo valor excediera de quinientos pesos, fueran despachados por dos vistas y no por uno solo, como se había venido acostumbrando.

Debido a la complejidad con que se presentó el problema organizativo del ramo aduanal, la regencia del imperio mexicano se vio obligada a reconocer el decreto de las cortes españolas de 9 de noviembre de 1820, cuyos aspectos fundamentales se introdujeron en el denominado arancel general interino para el gobierno de las aduanas marítimas en el comercio libre del imperio. 6

Este fue el primer documento legal que existió en el México independiente.

La regencia del imperio se encontró con que los causantes que adeudaban impuestos aduaneros procedentes de la época colonial, se negaban sistemáticamente a cubrirlos, razón por la cual se expidió el decreto de 4 de enero de 1822, por el que se mandó que todos los adeudos provenientes de esa época se hicieran efectivos.

Como en este momento solamente estaban habilitados para el comercio exterior los puertos de Veracruz y Acapulco, por decreto de 14 de enero y 6 de febrero de 1822, se habilitaron para el comercio internacional, con sus respectivas aduanas, los puertos de San Blas, Campeche, Mazatlán de los Mulatos, San Diego de las Californias, Soto la Marina y El Refugio.

El primer arancel mexicano publicado durante el imperio de Iturbide, reimpresso en 1825 por la república y vigente hasta 1827, se refería a los géneros cuyo avalúo o aforo queda a la inteligencia de los vistas, prohibición de entrada de frutos y géneros sobre los puertos habilitados, y una importante instrucción para el gobierno de las aduanas en donde se especificó acerca del trabajo que debían realizar el administrador, resguardos y vistas; nomenclaturas y clasificación de los géneros; derechos de exportación que se habían de cobrar al oro y algunas otras mercancías valiosas.

A los problemas de organización, vino a sumarse el contrabando de hacienda; junto a la penuria de los recursos del erario, el fraude hizo su aparición siniestra. El 4 de septiembre de 1823, el congreso mexicano expidió el "reglamento para la distribución de comisos" que se orientó a restringir el tránsito fraudulento de mercancías y se establecieron penas para los empleados a los que se les probaran cohechos u omisión que facilitaran el contrabando.

A pesar de la urgencia para combatir el fraude, la organización no era menos importante, y la dirección de aduanas entró en la esfera de las reformas administrativas, mismas que la llevaron a desaparecer en virtud de la ley del 16 de noviembre de 1824, sobre arreglo de la Administración de la hacienda pública, que puso a cargo del secretario de Hacienda la dirección de todas las rentas; el director de aduanas pasó a fungir como director de alcabalas conforme al espíritu de reformas entonces prevalecientes en el gobierno la "instrucción provisional a que han de arreglarse las comisarias generales que manda establecer el soberano decreto del 21 de septiembre de 1824 para la Administración de los ramos de hacienda pública del gobierno general de los estados de la federación de la república mexicana".⁷

7 *Guía de Hacienda de la República Mexicana. Parte Legislativa. México, 1825. Imprenta del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, en Palacio Nacional.*

De esta manera se fue forjando la estructura inicial de las aduanas marítimas.

Como dato complementario, cabe señalar que la primera aduana del golfo, fue la de Veracruz, que en 1530 empezó a cobrar derechos de importación y de exportación; la segunda aduana marítima por su antigüedad fue la de Acapulco, que en 1562 ya tenía un pagador .8

No obstante todo lo anterior, no existía un criterio uniforme sobre las rentas de las aduanas, pues por decreto del 22 de diciembre de 1824, el congreso general constituyente facultó a los estados de la federación a cobrar una contribución del tres por ciento por concepto de derechos de consumo a los efectos extranjeros, sobre la base de los aforos hechos en las aduanas fronterizas, en el momento de su introducción.

Con el fin de fomentar la exportación de productos nacionales, por decreto de 10 de mayo de 1826, se indicó que todos los géneros, frutos y efectos nacionales que se exportaren, quedarían libres de derechos; y que ni los estados donde transitaren, ni en los litorales, podrían imponérseles gravámenes bajo ninguna denominación, excepción hecha del oro acuñado, que pagaría un dos por ciento, el oro labrado en piezas, que pagaría la misma cuota, así como la plata labrada y acuñada que pagaría el tres y medio por ciento.

La organización no sufrió interrupciones graves, de tal manera que en 1827, el secretario José Ignacio Esteva admitió que las aduanas marítimas formaban con sus recursos, la parte más importante de los ingresos del erario federal, por lo que el arreglo de sus oficinas era urgente, para hacer efectiva la responsabilidad de sus empleados; mientras, apareció el primer arancel de la Administración republicana, el 16 de noviembre de 1827; que lo fue para las aduanas marítimas y de frontera de la república mexicana.

8 *Cfr. Memoria sobre el Estado de la Hacienda Pública. Leída en la Cámara de Diputados y en la de Senadores por Ministerio del Ramo, el 14 de enero de 1825. Imprenta del Supremo Gobierno de los E.U.U. en Palacio Nacional.*

El importador de las mercancías era el directo responsable del pago de los gravámenes cuya cantidad se dividiría por mitad, debiéndose pagar al puerto, la primera parte dentro de los noventa días contados a partir del momento de la descarga, y la segunda, a los noventa días de cumplido el primer plazo en el mismo puerto, en la tesorería general o en las comisarias que pertenecieran a los puertos por donde se hubiere efectuado la introducción, advirtiéndose que sin cubrir o afianzar el pago de impuesto a satisfacción del administrador de la aduana, no se permitiría la extracción de mercancías del recinto aduanal. Se le llama "*impuesto*" por primera vez a este gravamen aduanero.

Cuando hubiese mercancías averiadas, el vista de la aduana, en presencia del administrador y de acuerdo con el interventor o interventores, haría la rebaja de derechos que fueran de justicia, conforme al demérito que hubieran sufrido los géneros en su valor.

La lista de mercancías libres de todo gravamen aduanero se alargó, incluyéndose todas aquellas mercancías que seguramente en ese momento eran necesarias para el desarrollo de nuestro país.

Con todas las omisiones y defectos que ostensiblemente tenía este arancel, significó un paso adelante en la organización aduanera de nuestro país.

Para el mejor cumplimiento de este arancel, y siendo en ese entonces secretario de Hacienda; Lorenzo de Zavala, expidió el 29 de julio de 1829, el reglamento de aduanas marítimas que se orientó hacia el recibo y despacho de géneros y efectos de importación, y establecía reglas sobre formación de noticias para la balanza de comercio, como librar guías de efectos extranjeros para el interior y para el despacho de los buques de cabotaje.

Se dispuso que para que se llevara la cuenta de los productos del derecho causado, los comisarios generales y subalternos, en cada uno de los lugares de su residencia, llevarían un libro firmando la primera y la última de sus hojas, y rubricando todas las demás, en cuyos términos lo entregaría sin demora a la oficina del estado respectivo.

En cuanto al Distrito Federal y territorios, los respectivos administradores de sus aduanas cumplirían las disposiciones de ese ordenamiento en cuanto al cobro de derecho de consumo sobre efectos extranjeros conforme a las reglas dictadas.

Se exhortó a los gobernantes de los estados para que prestaran toda su colaboración para hacer efectiva esta ley.

Como complemento de esta ley, con fecha 7 de octubre de 1830, se expidió una circular en la que se dieron las reglas a que debería sujetarse el derecho de consumo sobre efectos extranjeros y el de alcabala sobre nacionales.

Se hicieron intentos de reorganización en el ramo aduanal, desgraciadamente con pobres resultados; así se expidieron dos aranceles que con todos sus defectos fueron instrumentos que aliviaron, aunque sea en parte, la pesada carga económica que soportaba la hacienda pública. Se dictaron numerosas disposiciones tendientes a evitar el contrabando y el fraude fiscal; y se legisló en diversos ramos aduaneros, aunque en forma fraccionada y casuística.

Al ir cambiando la organización hacendaria, se impuso una evolución administrativa en el ramo de las aduanas; el 26 de enero de 1831 se estableció la dirección general de rentas, bajo cuya inspección se pusieron los ramos de hacienda administrados por cuenta de la federación; el cargo tuvo tanta importancia, que podemos estimar que la dirección de rentas es el antecedente de la Subsecretaría de Ingresos.

El arreglo aduanal no podía establecerse definitivamente, sino que la experiencia, el momento político y las necesidades económicas iban definiendo conforme a las circunstancias del momento, su organización; así lo sentimos al saber que el congreso en 1833 se ocupaba de encontrar una solución a la cuestión, pero mientras llegaba a un criterio uniforme, autorizó al gobierno el 27 de abril, para que nombrara en las aduanas marítimas y de frontera a los empleados necesarios.

El 22 de octubre de 1833 se reformó la organización, ampliándose el personal y facultades en el resguardo de la aduana de la ciudad de México, a pesar de que siguió subsistiendo el reglamento del resguardo de 5 de enero de 1794, lo que ofrece idea de la lentitud en poner en vigor disposiciones nuevas y dejar las colonias, pues en cierta forma se había adquirido la independencia Política, más no la administrativa en lo que a régimen jurídico se refería.

En ese entonces, la mayoría de las disposiciones sobre aduanas se refieren al contrabando, sea directa o indirectamente, lo que obligó a comprender la dimensión del fraude y el problema que ocasionaba. 9

Así se desarrollaron una serie de ideas y medidas para reprimir el contrabando, sistematizando y facultando a la autoridad respectiva, como fue la comunicación del 23 de octubre de 1835, dirigida a José Joaquín Calvo, gobernador de Chihuahua, para que estableciera dos aduanas fronterizas para evitar el tránsito ilícito de mercancías: una en Paso del Norte y otra en San Carlos.

Las aduanas marítimas y fronterizas se dividieron en cinco clases, siendo de las primeras; Veracruz, Santa Anna de Tamaulipas y Matamoros.

Con fecha 2 de abril de 1831, se expidió una ley sobre derechos de consumo a los efectos extranjeros, diciéndose en ella que este derecho impuesto a los géneros, frutos, efectos y licores extranjeros se pagaría en la respectiva aduana o receptoría marítima o fronteriza, al momento de su internación.

9 Cfr. SIERRA, CARLOS J. Y MARTINEZ VERA, ROGELIO. *Op.cit.*, p. 44.

Por ley de 1 de mayo de 1831, se aumentó uno por ciento (para los efectos extranjeros, por concepto de derecho de consumo). Este producto sería destinado para disminuir el déficit que había en los gastos generales de la federación. El ramo de aduanas constituiría ya en este momento, la principal fuente de ingresos de la hacienda pública federal, y por tal motivo se recargó la tributación en este renglón, buscando con ello la fórmula salvadora que aligerara el desfaldo presupuestal de la federación.

La propia desorganización hacendaria de la época, daba lugar a una creciente demora y a veces hasta incobrabilidad de los derechos aduaneros, por esta virtud, con fecha 24 de agosto de 1831 se expidió una circular en la que se indicó que los administradores de las aduanas tenían responsabilidad por las fianzas que recibieran y el cobro de los adeudos pendientes.

Debido a las constantes revueltas que en esta etapa padeció nuestro país y con el objeto de conservar las rentas en el ramo de aduanas, se expidió la ley de 22 de febrero de 1832 que otorgó facultades al gobierno federal para cerrar al comercio los puertos ocupados por fuerzas militares que no lo obedecieran.

Como esta situación propició que en ocasiones se exigieran a los importadores el doble pago de derechos, por circular de la dirección general de rentas del 23 de noviembre de 1833, se decidió derogar los artículos 3 y 4 de la ley anterior, que regían la forma en que deberían hacerse los pagos mencionados sobre las importaciones.

La contabilidad de los ingresos y gastos en las aduanas seguía siendo un problema, y a pesar de las disposiciones que al efecto se habían dictado, en cada aduana se adoptaron medios de control diferentes y a veces contradictorios; por tal motivo, con fecha 23 de junio de 1832 se dictó una circular en la que se dispuso la forma en que debían llevarse las cuentas y razón de los caudales de la hacienda pública federal, en los libros de cargo y data.

Era tal la importancia que tenía el puerto de Veracruz en la descarga de mercancías extranjeras, que con el fin de aliviar la situación económica del lugar, por ley del 18 de enero de 1834 se estableció una contribución municipal que pagarían los importadores de mercancías.

Como ya antes dije, el contrabando constituye en nuestro país un mal al que en forma sistemática se ha atacado siempre, sin lograr a veces contenerlo al menos. Sobre esto, en la circular expedida por la Secretaría de Guerra, el 24 de septiembre de 1834, en la cual se indicaron los auxilios que las fuerzas armadas deberían prestar para combatir el contrabando.

En vista de que la situación del contrabando era ya un problema grave en esa época, se dispuso en esta circular que no sólo la fuerza armada debería de prestar auxilio a los empleados de la hacienda pública para evitar o atrapar un contrabando, sino que debería de servir como sostén en el ejercicio de sus atribuciones para que aquéllos estuvieran en posibilidad de lograr el fin que perseguían.

Las penurias económicas del erario, agravadas por la falta oportuna del pago de los impuestos de importación y por el contrabando, se vieron frecuentemente afectados aún más por la introducción de moneda acuñada fuera del país, que con un contenido menor de oro o plata, se pretendía frecuentemente hacer circular dentro del territorio nacional. 10

Por ley de 7 de diciembre de 1837, se otorgaron a los gobernadores facultades en el ramo de Hacienda, a fin de que vigilaran la recaudación de los tributos y participaran de un cincuenta por ciento de dicha recaudación para satisfacer los gastos de los departamentos, excepción hecha de los gravámenes cobrados en las aduanas que ingresarían íntegros a la tesorería de la nación.

10 Cfr. SIERRA, CARLOS J. *Ibidem.* p. 59.

Como no existía una delimitación clara de las facultades de los gobernadores de los departamentos sobre las aduanas marítimas y fronterizas ubicadas en sus respectivos territorios, con fecha 11 de abril de 1838 se expidió una circular del ministerio de Hacienda otorgándose a dichos gobernadores atribuciones sobre la aduana.

En esta circular se indicó que los gobernadores podrían ejercer atribuciones de control y vigilancia sobre las aduanas marítimas y fronterizas.

Entre 1839 y 1853 la reducción del territorio nacional y los golpes de Estado, así como la incidencia en el contrabando, fueron situaciones que propiciaron una nueva organización en las aduanas, así como la expedición de nuevas disposiciones que modificaron el sistema aduanal mexicano.

Esta etapa comienza con la expedición de la circular de fecha 20 de marzo de 1839, por la cual se declaró extinguida la oficina de inspección general de guías, en virtud de que la experiencia acreditó, según dice la propia circular, que lejos de haber proporcionado beneficio al erario, había sido gravosa su existencia; por tal motivo desapareció esta dependencia controladora de documentos.

La Política adoptada por la Secretaría de Hacienda en esta etapa, fue la de organizar este ramo y obtener de él un mayor rendimiento fiscal; no obstante su interés, no pudo dictar medidas que tuvieran cierta duración, pues estando sujetos a una Política en extremo cambiante, las disposiciones dictadas resultaban muchas veces inadecuadas. A mayor abultamiento, una guerra extranjera y la mutilación de nuestro territorio vino a agravar la incipiente organización del sistema aduanal.

No obstante todas las medidas tomadas, el fraude fiscal seguía dañando al erario público. Los secretarios de Hacienda dramatizaron el problema como sucedió en 1840:

".....la inseguridad de los empleos, con la mala dotación de éstos, con la impunidad y con la falta de responsabilidad de los empleados, han dado impulso al contrabando, sistematizándolo de manera que no es peregrino ver repentinamente progresar y ver enlazadas y ostensibles la riqueza del empleado y la del que defraudó los derechos a la hacienda pública.....".11

Pretendiendo una nueva unificación de la legislación aduanera, con fecha 30 de abril de 1842 se expide un nuevo arancel general de aduanas marítimas y fronterizas, que sustituyó al de 11 de marzo de 1837. Los puertos habilitados para el comercio internacional fueron los mismos que ya estaban funcionando con anterioridad.

El capítulo más importante de este arancel, sin duda es el que nos habla del arribo de los buques a los puertos de la república ; en él se establecen los procedimientos de los manifiestos, así como de vigilancia, descarga y almacenamiento de mercancías. Una novedad en este arancel, significó establecer las equivalencias de monedas extranjeras con el peso mexicano.

Un antecedente importante a la importación de efectos destinados a un servicio público, lo constituye el derecho de fecha 8 de junio de 1842, por el cual se declararon libres de derecho los materiales importados para la construcción del ferrocarril a Veracruz, así como los trenes, carruajes y demás efectos. Se exceptuaron también del pago de tributos aduaneros, la internación al país de diligencias nuevas que se destinaren de inmediato para la prestación de servicios públicos.

La parte administrativa de la Secretaría de Hacienda sufrió una nueva reforma, ya que el 17 de octubre de 1842 la dirección de rentas se transformó en la dirección de alcabalas y contribuciones directas, y el decreto que la ratificó el 23 de diciembre de 1843, especificó que estaría a su cargo todo lo directivo y Económico de las aduanas marítimas, fronterizas e interiores de la república .

11 Memoria de Hacienda Durante el Tiempo que Francisco Maria Lombardo fue Secretario de Estado. México, 1840. Imprenta de Ignacio Cumplido, 1840.

También se advertía la utilidad que al comercio internacional prestaban los almacenes de depósito. La diferencia de este decreto con las disposiciones anteriores, fue la consistente en que todas las mercancías que se introdujeran por Acapulco, podían gozar de un plazo de un año para pagar los tributos aduaneros, siempre que dichas mercancías se depositaran en los almacenes de la aduana.

Los problemas del contrabando seguían multiplicándose y a causa de ello, por decreto de 7 de agosto de 1843, se clausuraron varias aduanas; como las de Taos, en Nuevo México, Paso del Norte y Presidio del Norte en Chihuahua.

Dada la importancia que tenía el ramo de aduanas en el manejo de rentas públicas, con fecha 26 de diciembre de 1843, se expidió un decreto mediante el cual se estableció con suma claridad la responsabilidad en que podían incurrir los empleados de las aduanas, así como la manera de hacer efectiva ésta. Este decreto constituye un antecedente importante de la actual ley federal de responsabilidades de los servidores públicos, y de ahí la importancia de su conocimiento.

Por ley de 27 de agosto de 1845, el congreso general autorizó al poder administrativo para formar un nuevo arancel, fijándose las bases a las que debería sujetarse. Se ordenó que los puertos habilitados para el comercio tanto extranjero como nacional, fueran de cabotaje, fueren los mismos que en ese momento lo estaban usando; se deberían conservar las mismas prohibiciones para la introducción de mercancías a la república; no se harían variaciones en cuanto a los artículos exentos; se conservarían las cuotas de derechos; el pago de los derechos se haría en las aduanas donde se causaren, con excepción de Veracruz y Tampico, en cuyo caso, los pagos se harían en la tesorería general de México.

La novedad introducida en este arancel, fue precisamente el último capítulo, que habló de la integración de una junta denominada de aranceles, que estuvo integrada por cuatro empleados de la Secretaría de Hacienda, que serían nombrados al comienzo de cada año, elegidos de entre los de más capacidad e instrucción; por dos comerciantes de notoria probidad y conocimientos que nombraría la junta de fomento, y de un individuo que nombraría la dirección general de industrias;

debería también de nombrarse por cada una de las autoridades a siete suplentes. Esta junta sería presidida por turno mensual por cada uno de los individuos que la integraban, fungiendo con el carácter de secretario sin derecho a voto, alguno de los empleados de la dirección general de alcabalas, nombrado por el director.

Esta junta estaba incapacitada para conocer de asuntos que de acuerdo con el arancel, implicara la imposición de una multa cuya cuantía no excediera de cincuenta pesos.

En síntesis, las funciones de esta junta de aranceles, consistían exclusivamente en ser un cuerpo consultivo que proponía una resolución al ejecutivo, en los casos sujetos a sus facultades, pero de ninguna manera sus dictámenes tenían valor alguno de resolución.

El Tratado de Paz de 1848, no solamente impuso una pérdida considerable de territorio nacional, sino también provocó numerosos problemas en la administración hacendaria, y principalmente en el ramo de aduanas, es por ello que marca el principio de una serie ininterrumpida de disposiciones sobre aquella franja limítrofe, tratando de contener todo lo perjudicial que nos invadía de la nación vecina.

Disposiciones y problemas afectaron el esquema administrativo y la dirección general de aduanas volvió a desaparecer, incorporándose sus funciones a la junta de Crédito Público, cuyas atribuciones se reglamentaron el 19 de diciembre de 1850.

Aparte de las disposiciones que fueron variando el organigrama de aduanas, el fraude persistió.

A treinta años de consumada la independencia, eran tantos ordenamientos sobre aduanas, que ya era difícil tener fácilmente los antecedentes de cada una de ellas, así lo comprendieron Manuel Payno, Guillermo Prieto y Bonifacio Gutiérrez, los tres secretarios de Hacienda en aquellos años, se dieron a la tarea de investigar fuentes y completar datos que hoy nos permiten conocer los orígenes y desaparición de nuestras aduanas, pues Bonifacio Gutiérrez con la colaboración de Guillermo Prieto lo elaboraron, y el primero de ellos firmó el 31 de diciembre de

1850 un "cuadro histórico de las aduanas marítimas, fronterizas y de cabotaje de la República Mexicana", con expresión de las que cesaron de pertenecerle a consecuencia del Tratado de la Paz celebrado con Estados Unidos de América, el 30 de mayo de 1848.

El 9 de octubre de 1851, se expidió un nuevo decreto que establecía nuevas cuotas y modalidades, el derecho de consumo que debería pagarse por los efectos extranjeros, señalando una cuota del ocho por ciento a lo introducido ya sea por frontera o por mar.

La junta de aranceles sufre una modificación sustancial en su organización debido al decreto expedido el 24 de octubre de 1853, en cuanto a que los cuatro empleados de Hacienda y sus suplentes, que deberían ser nombrados por el gobierno, serían elegidos entre los cesantes y jubilados en los ramos de aduanas marítimas y terrestres y entre los demás individuos de esa clase que tuvieran conocimientos especiales en el ramo de aduanas. Las funciones de presidente y secretario serían desempeñadas por dos de los vocales no suplentes que eligiera el gobierno y las de escribiente, por un empleado cesante o jubilado de corto sueldo.

Poco después, otra variación al crearse el 6 de diciembre de 1853 la dirección de impuestos, cuya planta se integró con la sección primera de aduanas marítimas y la sección segunda de aduanas interiores; los jefes de las secciones tuvieron a su cargo todo lo administrativo y Económico en los ramos de su conocimiento.

La importancia de las aduanas durante el lapso de 1854-72 no fue únicamente fiscal, sino que también tuvieron repercusión política; la aduana de Acapulco, cuyo administrador era Ignacio Comonfort, fue clausurada por la dictadura de Santa Anna en marzo de 1854, en virtud que su titular se sumó a la revolución liberal de Ayutla. Más adelante (en la Guerra de Reforma contra la intervención y el imperio) aquellas oficinas jugaron un papel importante en la economía de las fuerzas en contienda.

El desorden tributario en el ramo de aduanas llegó al máximo en esta etapa de la dictadura de Santa Anna.

En el camino de los frecuentes cambios en la organización, es preciso señalar que el 11 de febrero de 1854 se expidieron *"las bases generales para el arreglo de la hacienda pública"*, por medio de las cuales se dispuso la Constitución de la dirección general de aduanas, desapareciendo las secciones correspondientes de la dirección general de impuestos.

Nuevas modalidades a la legislación aduanera vigente en ese tiempo se vinieron a implantar con la expedición del primer código de comercio en México, de fecha 16 de mayo de 1854. En este código se habló de los agentes de fomento comisionados en los puertos habilitados para el comercio exterior, de los impuestos establecidos por las leyes sobre el comercio.

Se indicó asimismo que uno de los motivos de perpetuo empobrecimiento y disgusto de los pueblos de la frontera era el pésimo sistema fiscal que subsistía, las restricciones mercantiles y la comparación entre las franquicias que disfrutaba el comercio en los Estados Unidos, y las vejaciones que los sistemas enunciados habían hecho padecer a aquellos pueblos.

Por lo tanto, se ordenó que se restableciera el arancel vigente en todos sus términos, tomándose de inmediato las medidas que fueran indispensables para solucionar las justas exigencias de los pueblos fronterizos.

Como el comercio internacional seguía siendo manejado por flotas extranjeras, con fecha 16 de enero de 1856 se expidió un decreto por el cual se asignaron premios a los buques nacionales que condujeran mercancías extranjeras a los puertos de la república .

El 31 de enero de 1856 se expidió la ordenanza de aduanas, que resolvió en ese momento las infinitas dudas y divergencias del comercio exterior.

La moneda designada para el pago de los derechos fue el peso fuerte de ocho reales de plata y sus céntimos.

El derecho de mejorar materiales sería el equivalente a la quinta parte de la cuota total a la que ascenderían los derechos de importación.

El derecho de internación tendría un monto equivalente a la décima parte de la cuota total de los derechos, y debería de pagarse a la salida de los efectos de los puertos y aduanas fronterizas para las poblaciones del interior.

El derecho de contra-registro, sería el equivalente a la quinta parte de los derechos de importación, liquidadas las facturas en los términos indicados.

El derecho de amortización de la deuda, sería el equivalente a la cuarta parte de los derechos de importación y debería de pagarse precisamente en la tesorería general de la nación en bonos de la deuda pública liquidada y consolidada.

Después de terminada la Guerra de Reforma, nuevas vicisitudes se presentaron en las aduanas, pues por decreto de 26 de enero de 1861 se extinguió la junta de Crédito Público, destinándose sus labores a integrarse en la tesorería, creándose una oficina de recaudación subordinada al ministerio de Hacienda con el nombre de "*dirección del tesoro federal*" y que tuvo como oficinas las aduanas marítimas y la aduana de México.

Por decreto de 19 de diciembre de 1861, el Congreso de la Unión facultó al ejecutivo para que formara un nuevo arancel de aduanas marítimas y fronterizas, realizando todas las reformas que la experiencia hubiera demostrado como indispensables para conciliar los intereses del erario, del comercio, de la agricultura y de la industria.

Podía disminuir hasta un cuarenta por ciento los derechos de importación que en esa época pagaban los efectos extranjeros.

Al acontecer la invasión francesa, nuestras aduanas sufrieron consecuencias tremendas, que se presintieron desde el principio, pues en las pláticas de la soledad, antes de iniciarse las hostilidades, las pretensiones del ministro francés Dubois de Saligny, eran intervenir las aduanas marítimas y otras pretensiones a las que se opuso el presidente Juárez porque de haber accedido a ellas hubiera significado renunciar a la soberanía e independencia.

Manuel Payno hizo unas consideraciones y reproches válidos en ese momento, vigentes hoy:

"Precisamente el periodo de intervención fue el de la guerra Americana y el de la prosperidad de Matamoros. Si la República Mexicana no hubiera sufrido la injusta invasión de Europa, no sólo aprovechándose de los productos de la aduana, sino que el establecimiento de muchas familias acomodadas de los estados del sur había sido un hecho positivo y permanente. Todo lo que esto hubiera podido importar de riqueza y movimiento a México debe reclamarse a Francia, así como todas las sumas producidas por la aduana marítima y destinadas en su mayor parte a mantener y fomentar inútilmente la guerra entre los mexicanos y digo inútilmente porque ni siquiera cumplió el emperador Napoleón su propósito y sus ofrecimientos, y al momento que le convino retiró sus tropas dejando comprometidos a los que le habían ayudado, y al país pobre, talado de un extremo a otro por las muchas fuerzas, ya republicanas, ya reaccionarias, que hacían la guerra y tomaban de las poblaciones y haciendas lo que necesitaban". 12

La aduana de Acapulco, entre otras, estuvo sometida a las autoridades de la intervención y el imperio de 1864 a 1866; en 1865 pasaron los empleados de la aduana a Tepic, con el carácter de emigrados y permanecieron ahí hasta febrero de 1866 en que el administrador dió cuenta de su vuelta al puerto de Acapulco; es pues que las autoridades y fuerzas republicanas residieron en la población citada durante unos trece meses consecutivos del tiempo en que tuvo su mayor apogeo el régimen imperial.

12 Cfr. PAYNO, M. Cuentas, Gastos, Acreedores y Otros Asuntos del Tiempo de la Intervención Francesa y del Imperio de 1861 a 1867. México, 868.

La guerra contra la intervención francesa abrió un paréntesis y no fue sino hasta 1867 en que triunfó la causa del presidente Juárez, cuando la organización hacendaria emprendió su marcha nuevamente; el 6 de agosto derogó la ley del 16 de agosto de 1861 y en la nueva planta del ministerio de hacienda, se restableció la sección I de aduanas.

La Administración Juárez, con Matias Romero en Hacienda, imprimió un vigoroso ritmo de organización y desde 1867 se comenzó a trabajar en las reformas al arancel hasta llegar a formar un nuevo proyecto que a fines de 1869 se hizo circular entre los administradores de las aduanas para recoger sugerencias. El congreso no tuvo tiempo de discutirlo y aprobarlo en esos días, más no por ello las reformas se detuvieron; al contrario, así fue que el presidente Juárez propuso a la cámara el 25 de octubre de 1869, el establecimiento del contrarresguardo en la frontera del norte, como uno de los instrumentos más eficaces para dificultar y disminuir el contrabando. El congreso aprobó la cuestión y se expidió la ley respectiva el 31 de mayo de 1870; lo que se refiere a tecnificación de la vigilancia aduanal.

El primer antecedente de las zonas libres lo encontramos en el decreto de 4 de abril de 1849, por el cual se permitió por el término de tres años, la importación de víveres y maderas destinadas al consumo de los pueblos de la frontera del estado de Tamaulipas. Es de advertirse que este decreto fue dado por el ejecutivo estatal sin que las autoridades federales lo hubieren nulificado como seguramente era su facultad.

Un nuevo intento para frenar el contrabando lo constituye el reglamento del contrarresguardo, integrado por un comandante, diez tenientes, nueve vistas y cincuenta guardas.

El objeto de este contrarresguardo fue impedir que se hiciera el contrabando, mediante una estrecha vigilancia de la intervención de efectos extranjeros, así como cuidar la exportación de moneda y metales preciosos. 13

13 SIERRA, CARLOS J. Y MARTINEZ VERA, ROGELIO. *Op. cit.*, p. 161 y ss.

La organización aduanera durante la etapa de 1873 a 1887 continuó sufriendo cambios. La sección I del ministerio de Hacienda, se denominó en 1872-73, de aduanas marítimas y fronterizas, Administración de rentas del territorio federal y territorio de Baja California, considerándose que los ramos que comprendían esta dependencia eran la fuente más abundante de las rentas públicas; sin embargo, la extensión del litoral hizo casi imposible evitar embarcos clandestinos, por lo que era preciso adquirir los vapores guardacostas; las aduanas del pacífico resintieron la desorganización por las revoluciones que se dieron en aquellos lugares; la subversión perjudicó las fronteras, por lo que el contrabando tomó una inusitada proporción.

Con el fin de fomentar la exportación de productos nacionales, el 15 de marzo de 1873 el ministerio de fomento celebró un convenio con la compañía limitada del ferrocarril mexicano, en el cual se estipuló que la tarifa máxima para frutos destinados a la exportación sería de tres pesos por carga de 16 arrobas desde México a Veracruz, y la parte proporcional de esta cuota según el número de kilómetros recorridos desde las estaciones intermedias hasta el puerto.

El proceso judicial que debería de seguirse a las personas consignadas por el delito de contrabando y las atribuciones legales a los agentes fiscales en este ramo, no había quedado claramente establecido en el arancel del 1 de enero de 1872, razón por la cual, la Secretaría de Hacienda expidió una circular, determinando en ella procedimientos judiciales a seguir en tales casos.

Como el pago de los derechos aduanales venía prestándose a diferentes interpretaciones, con el fin de unificar el criterio en este importante aspecto, se expidió la circular de fecha 15 de noviembre de 1873 en la cual se dispuso que de acuerdo con el arancel vigente, y con la ley de fianzas de 11 de diciembre de 1833, el pago de derechos aduanales quedaba sujeto a lo siguiente: En todas las aduanas del país los derechos deberían pagarse de contado como lo prevenía el arancel, y por lo tanto, no debería exigirse fianza para el pago de tales derechos; y si sólo para los casos de que no fuere posible liquidar dichas facturas dentro del plazo marcado por el arancel o de que fuera necesaria una mayor demora, situación que bajo su responsabilidad deberían evitar los administradores, y cuando no se quisiera dejar en depósito mercancías que bastaren para cubrir el adeudo al fisco.

En 1874 el presidente Sebastián Lerdo de Tejada, firmó el decreto del 6 de enero, en el cual consideró la conveniencia que le resultaría al erario fiscal establecer, desde luego, una aduana fronteriza en la intersección de la línea divisoria con los Estados Unidos en Baja California, que se encargase de hacer el cobro de derechos a las mercancías que por ahí se introducían, estableciendo la vigilancia necesaria para impedir el tráfico clandestino.

En 1875 las aduanas para el comercio de altura eran 22, el mismo número para el de cabotaje y 8 fronterizas, que daban un total de 52 oficinas servidas por 730 personas, además de 83 que formaban el contrarresguardo, 15 auxiliares de ese cuerpo y 2 visitantes; es decir, un total de 830 personas en el servicio aduanero.

El arancel del 31 de enero de 1856 fue el primero que habló de vapores, aunque tan sólo para hacerlos de mejor condición que los buques de vela, por lo que respecta al pago de derecho de toneladas.

El arancel de 1 de enero de 1872, aunque conservando derechos relativamente altos, contiene medidas más liberales para el comercio exterior que todos los anteriores.

En las fracciones II y V de su artículo 6 se conservaron las franquicias del arancel en favor de los vapores, por lo que hace al derecho de toneladas, y el artículo 8 les concedió otras nuevas. El artículo 45 autorizó expresamente a los buques extranjeros a traer carga para dos o más puertos mexicanos. El 49 los autorizó a conducir correspondencia y pasajeros de uno a otro puerto mexicano.

El 79 a tocar en cualquier otro punto de la costa, aún cuando estuviere abierto al comercio de altura o cabotaje, para cargar efectos nacionales con objeto de facilitar su exportación; y el 77 autorizó al tránsito de efectos extranjeros a través del territorio de la república .14

14 *Ibidem*, p. 175.

El transporte de mercancías por ferrocarril comenzó a tener auge en esta época, y para los efectos extranjeros que se trasladaban del puerto de Veracruz a esta capital por vía férrea, se expidió el reglamento del 12 de abril de 1878 en el que se dispuso que el despacho de estas mercancías se debería hacer en la estación de Buenavista de esta ciudad, conforme a las prescripciones que en el propio reglamento se hicieron.

Apuntó el secretario Matias Romero que: "Mientras subsista legalmente la zona libre, necesaria porque situados los pueblos que ella comprende, como Matamoros, Reynosa, Camargo, Mier, Guerrero, Monterrey, y Laredo, frente a otras de la nación vecina que gozan de un comercio libre, la supresión de ella que les otorga mejores franquicias, daría por resultado la inmigración de nuestros habitantes, y con ella, la decadencia y pérdida de dichos pueblos; pero consistiendo esas franquicias en el consumo y circulación libre de derechos de las mercancías extranjeras que se importan por ellos; la necesidad que había de reglamentar esas franquicias era incuestionable, para evitar la internación y reexportación de las mercancías clandestinas de las mercancías extranjeras con perjuicio del erario, de nuestro comercio de buena fe y el de los pueblos americanos que se hallan a la margen izquierda del Bravo".

Una medida importante para evitar que el tráfico de efectos se hiciera en forma fraudulenta, consistió en exigir que los importadores de mercancías por las zonas fronterizas de la república, devolvieran los documentos de internación que les hubieran dado las aduanas.

Los comerciantes que, sin causa justificada, no devolvieran dichos documentos en el término que se les designara, incurrirían en una infracción que se sancionaría con una multa equivalente a la mitad de los derechos de importación causados; siendo que, para este fin, otorgarían fianza a satisfacción del administrador de la aduana, antes de expedirse los documentos de internación mencionados.

La cuestión arancelaria era compleja nuevamente en virtud a tantas y distintas disposiciones; fue por ello que se comenzó a desarrollar el laborioso trabajo de refundir en un sólo ordenamiento todos los preceptos dictados; de esta manera se llegó a la promulgación, el 8 de noviembre de 1880, del nuevo arancel de aduanas marítimas y fronterizas; sin embargo, la necesidad de nuevas reformas se hizo sentir de inmediato, por los constantes cambios en el comercio.

Los ajustes y pagos de derechos de importación se harían precisamente en el término de veinticinco días, contados desde la fecha en que concluyera la descarga.

En este arancel se declararon también libres del pago de derechos, las exportaciones de mercancías nacionales, excepción hecha de las antigüedades mexicanas, cuya exportación continuaría prohibida; el oro, la plata, las maderas preciosas y la orchilla, si pagarían derechos de exportación, conforme a las cuotas establecidas en el propio arancel.

Al llegar a su punto final, los efectos importados por las fronteras, los documentos de su internación deberían ser revisados por los jefes de Hacienda de las capitales de los estados o por el administrador principal de rentas de la capital de la república, o por el correspondiente administrador del timbre en cualquiera otra población.

Los años posteriores a 1880 se distinguen por el incremento en la construcción de vías férreas, principalmente de la ciudad de México, que ya se hallaba por ferrocarril con Veracruz desde hacía varios años, habiéndose incrementado los productos de aquel puerto hacia el norte del país; el comercio se hizo más ágil pero al mismo tiempo exigió mayor vigilancia aduanal fuera del límite fronterizo.

Después de los estudios previos que llevo a cabo una junta de aranceles, otro ordenamiento de esta misma clase se expidió el 24 de enero de 1885 con el nombre de ordenanza general de aduanas marítimas y fronterizas, que dispuso, entre otras cosas, que se suprimiera la inspección general de aduanas fronterizas de entrada y de despacho que se creó por decreto de 10 de mayo de 1885.

El año de 1885 se distinguió por reformas y renovados propósitos en el sistema y la organización aduanal, así tenemos que el 21 de marzo se estableció en la frontera del norte el cuerpo de gendarmería fiscal y la represión del contrabando, en seguida se dejó sentir en beneficio del erario y del comercio bien intencionado.

Otro antecedente importante para la legislación actual sobre la zona libre, lo constituye la circular de fecha 19 de febrero de 1886, que estipuló que las aduanas establecidas de la zona libre podían expedir permisos para que, por un plazo que no excediera de seis meses, pudieran internarse al resto del país artículos de uso, como carruajes, caballos y sus respectivas guarniciones, bajo la condición de que serían devueltos a dicha zona al expirar el permiso.

La forma rudimentaria de cómo en esta época se manejaban las aduanas, se nota en la circular de 15 de agosto de 1886, en la que la Secretaría de Hacienda reitera por tercera vez la orden de que los administradores de estas oficinas remitieran mensualmente las balanzas de importación y exportación, orden que indudablemente no había sido acatada por los funcionarios aduaneros.

Fue durante el periodo de 1886-1887, cuando la aduana de México, en la capital de la república, se trasladó de Santo Domingo a Tlatelolco con el propósito de que disfrutara de un local amplio para que pudiera hacerse dentro de su recinto el despacho de todas las mercancías que conducían los ferrocarriles a la ciudad de México; esta nueva situación se consideró que proporcionaría más eficaces garantías a los intereses del fisco y del comercio, supuesto que las casas introductoras de mercancías tendrían un sólo empleado que hiciera el despacho, en lugar de ocupar uno para cada estación o garita por donde recibían bultos. 15

15 *Cfr. Memoria de la Secretaría de Hacienda Correspondiente al Ejercicio Fiscal de 1886-1887. Presentada al Congreso por el Ministro de Ramo, Lic. Manuel Dublón. Imprenta del Gobierno Federal, en el Ex Arzobispado. México, 1888.*

La función de la gendarmería fiscal a poco de su establecimiento, siguió funcionando con buenos resultados. Renovados intentos legislativos y administrativos se suscitaron durante el período de 1887 a 1900, ya que el 1 de marzo de 1887 se expidió una nueva ordenanza de aduanas marítimas y fronterizas; con esta nueva ley se pretendía corregir las deficiencias del arancel anterior.

La tarifa general de los derechos que deberían pagar las mercancías extranjeras que se importaran por las aduanas del país quedó fuera de la ordenanza, ya que se incluía como anexo no. 1.

Entonces, las mercancías importadas podrían destinarse a su consumo en el país, o podrían internarse para su simple tránsito por el territorio nacional, para depósito o para su reexportación. También se autorizó a los conductores de efectos que pudieran realizar el transbordo en aguas territoriales de la república

En cuanto a la exportación, se declararon libres de derechos todos los efectos, con excepción de los que en dicha ley se gravaran o posteriormente fueran gravados; no obstante, los exportadores quedaban obligados a formular un pedimento de embarque.

La zona libre comprendía, de acuerdo con esta ley, desde Matamoros hasta Tijuana, en los estados de Tamaulipas, Coahuila, Chihuahua, Sonora y territorio de Baja California, en un sentido longitudinal y en una latitud de 20 kilómetros hacia el interior de la franja fronteriza. La concesión de la zona libre se hizo consistir en el hecho de que los efectos que por ella se importaren, disfrutarían en su despacho y tráfico de las prerrogativas que en tal ordenanza se establecieron. Se dispuso, asimismo, que para gozar del beneficio de la zona libre, era necesario que la importación se efectuara por alguno de los puntos en que estuvieran establecidas las aduanas fronterizas. Se estableció un horario para la entrada de trenes en la línea fronteriza. Se ordenó que las mercancías que se introdujeran en la zona libre, deberían venir amparadas con las facturas correspondientes y tendría que formularse el pedimento de importación correlativo.

El desorden legislativo que al parecer no encontraba justificación con una ordenanza como la analizada, se inició de inmediato y como ejemplo citaré el decreto expedido por el jefe del poder ejecutivo federal, de fecha 14 de septiembre de 1887, en el cual se autorizó la creación de almacenes de depósito en la aduana de México.

La mercancía nacionalizada pagaría por derechos de almacenaje, cuotas dobles que la mercancía nacional.

El código de aduanas expedido el 1 de marzo de 1887 se vio sustituido por una nueva ordenanza general de aduanas marítimas y fronterizas que se dio a conocer el 12 de junio de 1891 y que comenzó a regir a partir del siguiente 1 de noviembre. Esta nueva disposición obedeció a las necesidades cada día mayores de relacionar la percepción de los impuestos con los adelantos de la industria y del comercio.

En virtud de que las capitánías de puerto de reciente creación no estaban aún integradas en muchos lugares, por circular de fecha 6 de abril de 1892 la Secretaría de Hacienda ordenó que los jefes de secciones aduanales desempeñaran la función de capitanes de puerto, en aquellos lugares en que aún no funcionaran las capitánías.

Reformas y cambios se sucedían constantemente; esta situación obligó a introducir ideas más o menos de cierta permanencia y ahorro en la ley de organización de aduanas de Limantour del 30 de octubre de 1893, por lo que el cuerpo de gendarmería fiscal redujo su personal de 792 empleados a 683, modificándose el servicio y reglamentándose la revisión de mercancías en la forma y lugares más adecuados, dado que además el contrabando había disminuido.

Las oficinas aduaneras se dividieron en 2 clases: marítimas y fronterizas; se reglamentaron las funciones del personal y las aduanas se clasificaron en 6 categorías, de primer, hasta sexto orden.

La organización volvió a tener en el ramo que estudiamos una nueva variante en virtud del decreto de febrero de 1900 que volvió a establecer la dirección general de aduanas; las consideraciones del secretario Limantour fueron las siguientes: "Para la eficaz vigilancia en el servicio de aduanas y la uniformidad de sus procedimientos, aprecia conveniente concentrar en una oficina la dirección e inspección, que estaba ejerciéndose por esta Secretaría y por la tesorería general....".

Se estableció pues, bajo la dependencia y sujeta a la revisión de esta Secretaría, la dirección general de aduanas, concediéndole además de las atribuciones económicas propias de su carácter, las siguientes: proponer reformas a las leyes, reglamentos y organización del ramo; entender en lo relativo a su contabilidad; autorizar determinados procedimientos de las aduanas, establecidos por la ordenanza; conocer de los expedientes de controversia sobre la clase arancelaria de mercancías, y revisar y aprobar las penas por infracción de la propia ordenanza". 16

Como se verá, fue la primera organización pie de la moderna. Asimismo, se inició la formación de un museo de muestras y de una gran colección de catálogos.

La organización y régimen legal de las aduanas en la etapa contemporánea, que comprende los años de 1901 a 1988, empieza a distinguirse cuando la dirección general de aduanas comenzó a publicar separadamente su informe de labores, con una relación de funciones, balanza y disposiciones legales.

La circular del 2 de abril de 1901 señaló que con motivo de quejas expuestas por los representantes de la compañía de ferrocarril internacional mexicano contra el procedimiento de revisión de equipajes que se hacía en la aduana de ciudad Profirió Díaz (Piedras Negras), a los pasajeros que salían para el extranjero, revisión, que según los quejosos, no se hacía en otras aduanas del país, por lo que se dispuso que si bien era verdad que no estaba prevenida de manera expresa y especial en la ordenanza

16 *Bis, Memoria de la Dirección General de Aduanas. Correspondiente al año fiscal 1 de julio de 1904 a 30 de junio de 1905. México, Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas. Palacio Nacional, 1909.*

citada ni por alguna otra disposición, no por eso era menos cierto que la exportación de una mercancía sin documentos que la amparasen se consideraba como contrabando.

Después de tantos años que duró la zona libre, el 30 de junio de 1905 se expidió el decreto que la suprimió; razones y antecedentes fueron expuestos de la siguiente manera por el secretario Limantour: "El aislamiento en que se encontraban en años anteriores las poblaciones de la frontera norte, dió origen al otorgamiento en su favor de la franquicia especial de la zona libre; pero ese motivo dejó de existir desde que varias vías férreas pusieron en comunicación las poblaciones expresadas con las más importantes del resto del país, permitiendo así el fácil transporte de los efectos nacionales y su venta a precios muy parecidos a los de los artículos extranjeros....".

En el año de 1906 se reformó el sistema aduanero con varios decretos, el primero de ellos de 12 de mayo, según el cual la importación, el tránsito y la exportación de mercancías sólo podrían efectuarse con la intervención de las oficinas aduaneras.

El decreto de 12 de junio de 1907, nos permite conocer las aduanas existentes en esa época, entre otras: Marítima de Acapulco, secciones de Toconapa y Zihuatanejo; frontera de Agua Prieta; marítima de Alta: sección Perihuate; frontera de Camargo; marítima de Campeche: sección de Champotón; marítima de Coatzacoalcos; marítima de Chetumal, etc.

Esta organización suprimió la anterior que era más compleja; la estructura de estas aduanas y sus secciones se nos presenta más actual y positiva no sólo administrativamente, sino también de acuerdo a la geografía del país.

El ramo de aduanas, a partir de 1911 comenzó a sufrir interrupciones en su Administración, a consecuencia de los movimientos revolucionarios, por ejemplo: En febrero de 1912, la aduana de Ciudad Juárez fue ocupada por los rebeldes hasta el 22 de agosto, con este motivo fue clausurada y reabierto cuando la plaza fue recuperada por las fuerzas del gobierno.

En el período 1912-1913, el servicio creció en irregularidad por causa de la revolución, hubo aduanas que se clausuraron cuando estuvieron en poder de fuerzas hostiles y después se reabrieron cuando se estableció en ellas el orden legal.

Las irregularidades administrativas que habían venido presentándose en la carga, descarga y despacho de buques en días festivos y horas extraordinarias, se pretendieron eliminar con la expedición de la circular número 144, publicada en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 25 de enero de 1913, en la que se dieron las reglas de trabajo para el personal de aduanas.

El 17 de octubre de 1913, Venustiano Carranza, primer jefe del ejército constitucionalista, firmó en Nogales, Sonora, el decreto por el cual creó ocho secretarías de estado para el despacho de negocios administrativos, nombrándose entre ellos la Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio con atribuciones sobre aranceles de aduanas marítimas y fronterizas, policía fiscal, impuestos federales y otros conceptos. 17

La tecnificación del ramo aduanero se hacía ya sentir claramente en esta época, y ello motivaba que frecuentemente los importadores o exportadores de mercancías se valieran de personas versadas en tráfico internacional, para realizar sus operaciones.

Esta situación motivó la expedición del decreto del 15 de febrero de 1918, que estableció la figura y definió los derechos y obligaciones de los agentes aduanales. Este es el primer antecedente legal sobre los agentes aduanales.

Alberto J. Pani, secretario de Hacienda en el lapso de 1923-1925, presentó una memoria, ocupándose del ramo aduanal de la siguiente manera:

"Nuestra Política aduanera tradicional ha sido esencialmente proteccionista y aún, en cierto modo prohibitiva, como continuación de la Política colonial española, basada sobre el más severo régimen de prohibición y de monopolio.....".

17 Cfr. SERRA, CARLOS J. *Op. cit.*, p. 246.

Con fecha 25 de agosto de 1927, se expidió una nueva ley de agentes aduanales, que derogó todas las disposiciones que con anterioridad habían sido dictadas. En esta ley se dijo que tenían la calidad de agentes aduanales, todas las personas a quienes el ejecutivo federal, por conducto de la dirección general de aduanas, autorizaba mediante la patente respectiva.

Se dispuso que ninguna persona que careciera de patente aduanal, podría ser admitida con tal carácter en gestiones habituales ante las oficinas del ramo, no podría tampoco mantener oficinas abiertas para realizar despachos o anunciarse en forma alguna para dar a conocer al público su ocupación en tales funciones.

El reglamento de la citada ley se expidió el 7 de mayo de 1928.

El presidente Calles amplió sus conceptos en el informe correspondiente al 1 de septiembre de 1928, expresando:

"El inconveniente más perceptible de los impuestos aduanales, ha sido la falta de una política arancelaria definitiva, ya que tales impuestos, en conjunto y en general, han sido puramente medios para obtener recursos....". 18

Como se comprende, durante el gobierno del presidente Calles, la organización aduanal tomó características muy particulares que le dieron estabilidad y una salida perspectiva; fue un gran esfuerzo válido, en el estudio de esas cuestiones que requieren reflexión y experiencia.

18 *Ibibem. Cfr. p. 267.*

El 1 de septiembre de 1929, el presidente Emilio Portes Gil habló sobre el ramo al Congreso de la Unión, expresándole sus ideas acerca de la reforma fiscal, comprendida ésta en el código fiscal de la federación y en una nueva ley aduanera, misma que trataría de modernizar y simplificar los procedimientos para el despacho de mercancías en las aduanas; junto con ellas se pretendió la unificación en una sola tarifa de los diferentes impuestos que gravaban la importación de mercancías y productos extranjeros, haciéndose así más sencilla su aplicación en la práctica, abaratándose la actividad comercial con la supresión de trámites y documentos con que se sujetaba el tráfico de importación y exportación.

De tal manera, el gobierno realizaba esfuerzos encaminados a lograr una actividad aduanal saludable, como fue la ley aduanal de 30 de agosto de 1935 que entraría en vigor en la misma fecha de su reglamento, publicado el 27 de diciembre de 1935, vigente el 1 de enero de 1936, la ley constaba de 435 artículos y el reglamento de 597, más 172 modelos de formas oficiales.

El 18 de noviembre de 1931, se había expedido el reglamento interior de la dirección general de aduanas.

En 1946 se reglamentó la estructura funcional de la Secretaría de Hacienda al expedirse su reglamento interior, que contempla a la dirección general de aduanas en el artículo 20, en el artículo 21 estableció sus funciones, y en el 22 su organización.

Por ley de 30 de diciembre de 1947, se creó con una nueva estructura la corporación denominada resguardo aduanal. En esta ley se estableció la organización y funcionamiento de este importante cuerpo de vigilancia.

Con el fin de darle una dimensión de la que carecía la comisión de aranceles, con fecha 30 de diciembre de 1949, se expidió un nuevo ordenamiento jurídico con el siguiente título: "Ley que crea la comisión general de aranceles".

La comisión general de aranceles quedó formada por cinco miembros designados directamente por el secretario de Hacienda y Crédito Público y además por un representante de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; por un representante de la Secretaría de Economía Nacional (Industria y Comercio); por un representante de la Secretaría de Agricultura y Ganadería; por un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores; un representante de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; por un representante de la Secretaría de Salubridad y Asistencia; por un representante de la comisión de cámaras de industriales y por un representante de la confederación de cámaras de comercio.

Por acuerdo de fecha 20 de febrero de 1950, se creó la comisión de importaciones y exportaciones con el fin de auxiliar al ejecutivo federal en la política aduanera.

La comisión de importaciones y exportaciones se integró por el subsecretario de economía como presidente; dos representantes más de la propia Secretaría, tres representantes de Hacienda, que incluye al director de estudios hacendarios, que actuaría como vicepresidente, el presidente de la comisión general de aranceles, un representante de Agricultura y Ganadería y otro más del Banco de México, S.A.

Con fecha 20 de octubre de 1950, se expidió un reglamento que creó la comandancia general del resguardo aduanal, dependiente de la dirección general de aduanas. A esta comandancia general pasaron a depender todos los miembros de la corporación del resguardo aduanal, a que se refirió el artículo 1 de la ley del 30 de diciembre de 1947.

La modificación de las cuotas arancelarias, con la celeridad requerida por la política económica del país, era frenada por un impedimento constitucional; por tal razón, por decreto de 30 de diciembre de 1950, se facultó al ejecutivo de la unión para crear, suprimir, aumentar o disminuir las cuotas de las tarifas de importación y exportación; señalar precios para la aplicación de éstas; restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos.

En ese propio año de 1951, se expidió el código aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, constante en 727 artículos y que entró en vigor el 1 de abril de 1952.

Asimismo, Por decreto de 27 de diciembre de 1955, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 siguiente, se expidió la tarifa del impuesto general de importación, que de conformidad con lo dispuesto por su artículo 1 transitorio, entró en vigor el día 1 de enero de 1958. Se facultó al ejecutivo federal para reformar en todo o en parte esta tarifa y las reglas para su aplicación y estructuración.

CAPITULO II . ANALISIS COMPARATIVO DE LA INSTITUCION DEL DESPACHO ADUANERO EN MEXICO

Desde el inicio de la década de los años cincuentas el intercambio de bienes y servicios experimentó un auge nunca antes visto, fue por ello que México adecuó los sistemas jurídicos a efecto de hacer posible la rápida integración del país al comercio internacional ordenando la legislación dispersa para integrarla en un cuerpo único, acorde a las necesidades de ese tiempo.

2.1. CONCEPTO DE DESPACHO ADUANERO

Es el conjunto de normas jurídicas que regulan los trámites necesarios para efectuar el control aduanero a la entrada o salida de mercancías del territorio nacional y que deben observar autoridades y administrados.

En el despacho, se regula desde el primer acto necesario para introducir o sacar las mercancías del país, hasta que éstas quedan a la libre disposición del interesado , una vez cumplidas las formalidades del régimen aduanero al que se destinan , de acuerdo a las modalidades del tráfico por el cuál se transportan.

Los trámites de despacho se llevan a cabo respetando una serie de formalidades, que pueden variar según el tráfico la clase de mercancías que se presentan a la aduana para ser despachadas, o el régimen aduanero al que van a ser destinadas.

Difieren por ejemplo en los documentos a presentarse en tráfico terrestre, marítimo y aéreo, en este último se utiliza como contrato de transporte la guía aérea a diferencia del talón o del conocimiento de embarque.

En el despacho por vía postal, las mercancías quedan confiadas a las oficinas de correo, pero bajo el control y vigilancia de las aduanas, de ello se deriva que las oficinas postales de cambio deban presentar las mercancías a reconocimiento, recibir el pago de los créditos, etc., se convierten las autoridades del correo, en un auxiliar de la administración aduanera.

Las mercancías explosivas, inflamables, corrosivas, contaminantes o radioactivas siguen un trámite especial. La ley establece que deben ser transportadas en empaques que ostenten la simbología internacionalmente obligatoria para indicar su naturaleza. Su almacenaje y manejo se llevará a cabo en áreas especialmente determinadas y alejadas de zonas urbanas.

Las formalidades y trámites variarán según se trate de regímenes definitivos o temporales, en el primero de los casos se autodeterminan los impuestos, la clasificación arancelaria, los permisos a presentar, etc. y, en el segundo, se requiere que la autoridad autorice la importación o exportación y sea ella quien determine los elementos antes señalados, además en estos regímenes temporales se garantizan los créditos fiscales.

La Ley Aduanera en su artículo 5° define el despacho aduanero de la manera siguiente :

" 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 tráficos 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 , así como los agentes o apoderados aduanales".

En el despacho de mercancías se presentan diversos momentos que la Ley Aduanera ha pretendido desarrollar en forma lógica; Así se establece cómo deben entrar o salir las mercancías por lugares debidamente autorizados, cómo deben llegar a ser depositadas en forma temporal, quién puede realizar los trámites para que se lleve a cabo el reconocimiento de mercancías o verificación de los bultos, qué impuestos se deben pagar, cuáles son los hechos gravados, cuáles son los regímenes aduaneros y cómo quedan a la libre disposición de los importadores o exportadores las mercancías, dando por terminado el despacho.

No podrán despacharse los alimentos en descomposición, los productos medicinales que se encuentren prohibidos en nuestro país y en general las mercancías que por razones de seguridad nacional, culturales y de salud pública puedan considerarse nocivas, así como las cosas mercantiles que la legislación aduanera no considere como mercancías, por ejemplo .. los ataúdes, los cadáveres.

2.2. CODIGO ADUANERO.

Fue así que en el diario oficial del 31 de diciembre de 1951, se promulga el Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que entró en vigor el primero de abril de 1952, en el cual se modifica notablemente la estructura de la legislación del ramo, tanto en sus procedimientos como en la documentación necesaria para sus trámites.

A mi juicio, son tres las reformas transcendentales que de este ordenamiento conviene hacer notar por su importancia, la primera de ellas que se refiere a la "Personalidad", al establecer la autorización para que el despacho de las mercancías y el trámite complementario para su retiro del dominio fiscal puedan efectuarlo los interesados directos en la operación.

Otro concepto de singular magnitud se refiere al " Abandono de las mercancías de Importación o Exportación ", en base al que se concede un plazo de tres meses contados a partir de la fecha en que haya terminado la descarga de la mercancía o de la fecha en que hubiera entrado al dominio fiscal.

Finalmente otra de las reformas de notoria importancia y de la que nos ocuparemos mas particularmente es la que se refiere al "*Despacho de las Mercancías* " que consiste en un nuevo y práctico reconocimiento de ellas.

2.2.1 EL DESPACHO ADUANERO PARA EL CODIGO ADUANERO.

El Código Aduanero delimitó al despacho de mercancías para el comercio internacional para llevarse a cabo a través de las aduanas marítimas, fronterizas, interiores, así como los aeropuertos internacionales, dejando abierta esta actividad a todas las mercancías provenientes de todos los países del mundo, marcando como excepción los momentos en que existiera guerra internacional, por exigencias de salubridad pública o cuando se sustraigan a la obediencia del gobierno federal. Las mercancías que arribaran al país provenientes del extranjero por un puerto clausurado que podrían importarse por algún otro habilitado que los interesados eligieran.

El mercado de los Estados Unidos Mexicanos quedó abierto a todos los productos extranjeros, sujetándolos a requisitos especiales, prohibiciones, o limitaciones que acordara el gobierno federal, así como las exenciones y franquicias para artículos específicos gravados por las tarifas de los impuestos de importación y exportación.

Desde el momento en que las mercancías cruzaran la línea divisoria, las aguas territoriales y el espacio aéreo mexicano quedarían sujetas a las disposiciones del código aduanero así como las tarifas, leyes federales y tratados internacionales que regularan el comercio internacional.

La vigilancia aduanera se ejercería en los recintos fiscales o fiscalizados y se extendería: en las fronteras, a una zona de 200 kilómetros de ancho, paralela a la línea divisoria internacional; en los litorales, a las aguas territoriales, playas marítimas y a una zona de 50 kilómetros de ancho, paralela a dichas playas. Se hace un alto hincapié para efecto de los tránsitos ya sea interno o internacional por cuestiones de seguridad económica y fiscal.

Las mercancías tendrían la obligación de responder directa y preferentemente ante el fisco por el importe de sus impuestos y derechos, así como por el de las multas y gastos a que dieran lugar.

Con las mercancías se podrían practicar las siguientes operaciones aduaneras:

I.- Importación:

a) Definitiva: Que significaba el arribo de mercancías destinadas al uso o consumo dentro del país.

b) Temporal: Introducción de mercancías extranjeras para permanecer dentro del país por un tiempo limitado.

c) Especial: Significaba el retorno al país de mercancías nacionales o nacionalizadas que se hubieran exportado de manera definitiva.

II.- Exportación :

a) Definitiva : Envío de mercancías nacionales o nacionalizadas para uso o consumo en el exterior

b) Temporal : Salida de mercancías nacionales o nacionalizadas para permanecer en el extranjero por tiempo limitado.

c) Especial : Retorno al exterior de mercancías extranjeras habiéndose importado previamente de manera temporal.

III.- Tránsito Internacional :

a) Por territorio nacional : Paso de mercancías extranjeras a través del país.

b) Por territorio extranjero : Salida de mercancías nacionales o nacionalizadas para ser reintroducidas a la República atravesando territorio extranjero.

IV.- Transbordo : Traslado de mercancías de un vehículo de transporte a otro, o al mismo vehículo en distinto viaje.

El código aduanero clasificó a las mercancías de tres maneras diferentes para determinar, de alguna manera, el origen de las mismas, y el estado que guardaban frente a las distintas operaciones aduaneras, para así poder clasificar el tipo de gravamen al comercio exterior que las regiría; Estas fueron:

a) Mercancías extranjeras; Aquellas que por su origen provengan del extranjero y no se hayan nacionalizado.

b) Mercancías nacionales; Las que se produzcan en el país o se manufacturen en el mismo con materias primas nacionales o nacionalizadas.

c) Mercancías nacionalizadas; Las que siendo extranjeras han satisfecho todos los requisitos y pagado sus impuestos de importación.

También el código aduanero fijó las características en la importación y la exportación para determinar el "momento" en que cada una de ellas surgía, y cuando concluía; Así, la importación comenzaba al entrar la nave conductora de las mercancías en aguas nacionales, o al cruzar las propias mercancías la línea divisoria internacional, concluyendo ésta cuando se ha terminado la tramitación fiscal, quedando así, las mercancías a la libre disposición del interesado; y la exportación principiaba en la fecha de presentación de las mercancías a las oficinas aduaneras, terminando ésta con la salida de las mismas del territorio a aguas nacionales.

El código aduanero, en su artículo once estableció las reglas a seguir para la aplicación de las cuotas, precios oficiales, tipos de cambio, recargos, requisitos especiales, restricciones, así como prohibiciones; A la importación, en tráfico marítimo, serían las que estaban establecidas en el momento de fondear las mercancías; en tráfico terrestre, las de la fecha en que las mercancías crucen la línea divisoria internacional; en tráfico aéreo, las que estuvieran vigentes en el momento en que la nave arribara al primer aeropuerto nacional; y en tráfico postal se atendería de acuerdo a las normas que estuvieran vigentes según sea el medio de transporte en que se realice, pudiendo ser éste, marítimo, aéreo o terrestre.

Para las mercancías que se importaran de una zona libre, se aplicaban las que regían en la fecha en que se realizara la clasificación arancelaria de las mercancías que se internaran al resto del país; de la misma forma, las mercancías que eran destinadas a las plantas de montaje.

Por lo que se refiere a la exportación regirían las de la fecha de presentación de las mercancías ante las oficinas aduaneras.

Si hubiese existido contrabando se aplicarían las reglas vigentes en el momento de la aprehensión de las mercancías o en el momento en que fuera descubierta la infracción.

Esta legislación estableció la zona de inspección y vigilancia conocida como *garita*, que se encontraban a doscientos kilómetros paralelos a lo largo de la línea divisoria de las zonas libres así como todo el perímetro que abarcaran los aeropuertos, en lo que las mercancías deberían de transitar al amparo de los siguientes documentos :

A) Pedimento o documento que acredite la legal importación al país de mercancías previamente nacionalizadas.

B) El documento expedido por establecimiento comercial que estuviera previamente escrito en el registro federal de causantes.

C) Factura de compraventa en el extranjero para productos comestibles, ropa, calzado y artículos en cantidades limitadas para uso o consumo de sus propietarios o tenedores.

D) Tarjetón del registro federal de automóviles para los vehículos ya fueren importados o nacionales.

La falta de cualquiera de estos documentos creó la infracción de contrabando y a consecuencia de ello, las mercancías quedarían secuestradas y consignadas a la autoridad aduanera para su averiguación y emisión de los resultados que de ésta derivaran.

El código aduanero se refiere particularmente al despacho de mercancías o tramitación fiscal como el conjunto de trámites a que toda operación aduanera esta sujeta ; dividiéndolo en dos fases; la primera para todos los actos o trámites que se relacionaban con la función del porteador o conductor de las mercancías y la segunda aquellos otros en que intervienen los remitentes o los consignatarios o destinatarios de las mismas. Siendo de ésta segunda fase la mas relevante " el reconocimiento aduanero " que tiene por finalidad el examen exhaustivo de las mercancías para así obtener su exacta clasificación arancelaria y por consecuencia la determinación del impuesto que les corresponda.

El despacho de las mercancías debería realizarse basado en un orden cronológico de las diligencias de los interesados, teniendo prioridad el de equipajes, menajes, materias explosivas o inflamables, frutas frescas, plantas, animales vivos, publicaciones periódicas, y en general todas las mercancías susceptibles de sufrir pronto perjuicio con la demora del despacho es decir todas las mercancías que se consideren perecederas.

Así, todos los funcionarios y empleados de las oficinas aduaneras tendrían la obligación de auxiliar en los servicios de salubridad, migración, comunicaciones, marina y estadísticas federales a las autoridades a quienes están encomendados estos servicios ; cuando lo juzgaran necesario podrían solicitar la cooperación de los empleados aduaneros, presentando la solicitud correspondiente al jefe de la aduana respectiva para que gire las ordenes pertinentes al personal que tiene a su disposición.

Los agentes del ministerio publico federal que ejercieran sus funciones donde estuvieran ubicadas las aduanas tendrían el carácter de asesores jurídicos para todos los asuntos en que los jefes de las aduanas solicitaran su opinión.

Cuando las mercancías adeuden cargos a los porteadores las aduanas de despacho deberán retenerlas en un lapso no mayor a quince días a petición previa y escrita del acreedor. al vencerse este plazo no se recibe orden judicial de retención, ésta se dará por concluida y así las mercancías quedarán a disposición del consignatario. Tratándose de aduanas interiores, la retención se hará de oficio por parte de los almacenistas, hasta que los interesados les presenten constancia de la empresa porteadora de que las mercancías no adeudan fletes.

Para el despacho y toda clase de trámites y gestiones relacionados con las mercancías es importante establecer que el código aduanero delimitó la *personalidad* para realizarlos, quedando así :

- A) El destinatario en importación y el remitente en exportación
- B) Los consignatarios designados en un conocimiento nominativo de embarque.
- C) A los agentes aduanales.
- D) A los consignatarios designados en las facturas comerciales.
- E) A los capitanes de buques.
- F) A las empresas de exprés y de transportes aéreos.
- G) A las plantas de montaje autorizadas.

H) A las personas que en tráfico terrestre gestionen operaciones temporales o de tránsito por el territorio nacional.

I) A los remitentes de mercancías al exterior o en tránsito por territorio extranjero

J) A las personas que presenten para su despacho, mercancías que traigan o lleven consigo.

Se entiende por destinatario al interesado directo de una importación ya sea que actuó por sí mismo o a través de un agente o apoderado aduanal

Se entiende por remitente al que del extranjero remite mercancías hacia la república y el que las envía al exterior o en tránsito por territorio extranjero.

El despacho aduanero quedará sujeto a los siguientes requisitos :

I.) El capitán del buque que vaya a salir deberá de presentar una solicitud por duplicado, pidiendo a la aduana la expedición de un certificado de solvencia en el que deberá de anotarse la clase, nacionalidad y nombre del buque, así como el puerto extranjero a que se dirija.

II.) Para expedir el certificado, es necesario que la nave haya terminado sus operaciones en el puerto y no tenga ningún adeudo fiscal o haya otorgado garantía por las prestaciones pendientes. Comprobado lo anterior, por duplicado se extenderá el mencionado certificado de solvencia.

La exportación en el tráfico de altura, se realizará con los siguientes requisitos : ante la aduana donde se efectúe el tráfico, deberán de haberse cubierto los impuestos a la exportación, la aduana expedirá el documento de exportación para agregarse al manifiesto de salida.

El tráfico de cabotaje, se regirá según disposición expresa del código aduanero, por las disposiciones de la ley de vías generales de comunicación, y la transportación de mercancías y equipaje, se llevará acabo sin intervención aduanera y sólo estarán sujetas a vigilancia para evitar que puedan mezclarse mercancías que correspondan a otro tráfico.

El tráfico mixto, por lo que se refiere a la importación o exportación, se seguirá por las disposiciones relativas al tráfico de altura, si las mercancías que se pretenden importar o exportar caen dentro de este supuesto o a las de tráfico de cabotaje en las mismas condiciones apuntadas.

El tráfico terrestre se efectuará por los lugares donde exista aduana, los cuales señalarán en sus reglamentos interiores, los lugares, vados, pasos, puentes y vías férreas, por las cuales podrá efectuarse dicho tráfico; así como las horas hábiles para la realización de este tráfico.

Para la importación de mercancías de tráfico terrestre, deberán entrar acompañadas de la factura comercial. Las naves que realizan el tráfico aéreo internacional, deberán de aterrizar y despegar de aeropuertos declarados por el Ejecutivo Federal, con el carácter de internacionales.

En el reglamento interior de la aduana, se marcará el tiempo hábil para el tráfico.

Las autoridades aduaneras efectuarán visitas de inspección a las naves que en tráfico aéreo internacional aterricen y despeguen.

La importación y exportación en éste tráfico, se realiza con la sola presentación de las mercancías a los empleados de servicio en los aeropuertos internacionales. El vista de servicio efectuará la clasificación arancelaria y expedirá un volante para cada bulto o bultos destinados a una misma persona; cobrando los impuestos o derechos que se causen.

En el tráfico postal, las mercancías de importación y exportación, quedan confiadas a la custodia pero bajo la jurisdicción de las aduanas. Es obligación ineludible de las oficinas postales presentar a la autoridad aduanera las mercancías que reciban para que se efectúe su registro y clasificación arancelaria.

La abertura de las valijas procedentes del extranjero, se hará en presencia de un interventor designado por el jefe de la aduana y la recaudación de los impuestos que se causen se llevará a cabo por las oficinas de correos, no debiendo entregarse las mercancías a sus destinatarios mientras no estén cubiertas todas las percepciones y requisitos especiales a que estén sujetas las mercancías; el reconocimiento aduanero será efectuado por los vistas que se designen para tal efecto, quines clasificarán en un documento aduanero denominado " boleta " .

En el reconocimiento aduanero se dan las reglas para la toma oficial de muestras y su remisión a la Dirección General de Aduanas, así como la formulación de pedimentos para el despacho de mercancías. Se regula el recurso de controversia arancelaria y su forma de tramitación .

2.3. LEY ADUANERA

La ley que regula todo lo concerniente a los actos relativos al comercio exterior fue promulgada mediante decreto presidencial de 28 de diciembre de 1981 y publicada el siguiente día 30. se dispuso su entrada en vigencia para el 1 de julio de 1982.

Con este acto legislativo se dio por terminada la época de aplicación del código aduanero, que transcurrió entre el 1 abril de 1952 y el 30 de junio de 1982. y anteriormente había existido otra ley aduanal de 19 de agosto de 1935.

2.3.1 CONSIDERACIONES PRACTICAS DEL DESPACHO ADUANERO DE MERCANCIAS CON RESPECTO A LA LEY ADUANERA VIGENTE

I.- Despacho aduanero de las mercancías .-

La Ley Aduanera vigente, la de los impuestos generales de importación y exportación, y demás leyes u ordenamientos aplicables al comercio exterior, regulan la entrada al territorio nacional y la salida al mismo de mercancías, así como los medios en que se transportan, a través del despacho aduanero.

Estarán obligados al cumplimiento de estas disposiciones quienes introduzcan mercancías al territorio nacional o las extraigan del mismo ya sean sus propietarios, destinatarios, apoderados, remitentes y/o agentes aduanales.

Para los fines de la ley aduanera se consideran mercancías, los productos, artículos, efectos y cualquier tipo de bienes aún cuando las leyes los consideren inalienables o irreductibles a propiedad del particular.

Así, la ley aduanera vigente define al despacho aduanero como el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que deberán realizarse en la aduana por las autoridades fiscales, los consignatarios o destinatarios en importaciones y remitentes en exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales; que deberán realizar de acuerdo con los diferentes tráficó y regímenes aduaneros establecidos en ese ordenamiento

II.- Documentos que deben acompañar a las mercancías durante el despacho.-

A) Pedimento

El artículo 25 de la ley aduanera nos indica que todo aquél que importe o exporte estará obligado a presentar ante la aduana un pedimento que es el documento aprobado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que contendrá los datos referentes al régimen aduanero al que se pretendan destinar las mercancías, así como los necesarios para la determinación del pago de los impuestos al comercio exterior y cuotas compensatorias. En los casos de las mercancías sujetas a requisitos de permiso de importación o exportación, el pedimento también deberá incluir la firma electrónica que demuestre el descargo total o parcial de dicho permiso y el código de barras que contiene la información compactada del pedimento referente a los datos del importador o exportador, guía aérea o conocimiento de embarque, fracciones arancelarias, tasa aplicable de impuesto ad-valorem, impuesto al valor agregado y derecho de trámite aduanero.

B) Factura comercial

La factura comercial es otro de los documentos que se acompaña al pedimento y en ella se expresan el valor de transacción de las mercancías a sujetarse a cualquier régimen aduanero. La factura comercial deberá contener los siguiente requisitos y datos :

1) Lugar y fecha de expedición.

2) Nombre y domicilio del destinatario de la mercancía. En los casos de cambio del destinatario la persona que asuma este carácter anotará dicha circunstancia bajo protesta de decir verdad, en todos los tantos de la factura.

3) La descripción detallada de las mercancías y la especificación de ellas en cuanto a clase, cantidad de unidades, números de serie, cuando éstos existan, así como los valores unitario y global en el lugar de venta. No se considerara descripción comercial detallada, cuando la misma venga en clave y existirá la obligación de que cuando la citada factura se encuentre en idioma distinto al español, inglés o francés, deberán traducirse dichos datos en el cuerpo de la misma factura o en documento anexo.

4) Nombre y domicilio del vendedor.

C) Conocimiento de embarque, carta de porte y guía aérea.

1) Conocimiento de Embarque es el documento o recibo de las mercancías embarcadas abordo de un buque, firmado por la persona que lleva acabo su transportación, o por su agente de carga y que describe las condiciones en que las mismas fueron recibidas y entregadas al buque.

La doctrina dominante admite que el conocimiento de embarque del transporte marítimo es un título de crédito, perteneciente a la categoría de los títulos representativos de mercancías.

2) La Carta de Porte, de acuerdo con nuestra legislación es el documento en que se especifican los objetos transportados y las condiciones de transporte que el portador de mercancías deberá extender al cargador de modo obligatorio y en el que se expresará el nombre apellido y domicilio del porteador ; el nombre, apellido y domicilio de la persona a

quien o, a cuya orden vayan dirigidos los efectos, o si han de entregarse al portador de la misma carta., la designación de los efectos con expresión de su calidad genérica, de su peso y de las marcas o signos exteriores de los bultos en que se contengan, el precio del transporte, la fecha en que se hace la expedición, el lugar de entrega al porteador, el lugar y plazo en que habrá de hacerse la entrega al consignatario, y la indemnización que haya de abonar el porteador en caso de retardo.

La práctica y la doctrina, le han dado, a la carta de porte, el tratamiento y los efectos de un título valor, aunque resulte sumamente discutible el que tengan tal naturaleza.

La carta de porte se distingue, en nuestro derecho, del conocimiento de embarque, por la circunstancia de que este documento es utilizado, exclusivamente, en el derecho marítimo. En el derecho anglosajón no existe la distinción sino que ambos documentos reciben un tratamiento unitario (bill of landing, waybill, freight bill).

3.- La guía aérea, es el documento que las empresas autorizadas para prestar servicio de transporte de mercancías en tráfico aéreo utilizan.

Así como el conocimiento de embarque y la carta de porte, la guía aérea servirá para documentar mercancías por vía aérea con las siguientes condiciones:

El piloto entregará la documentación que ampara las mercancías que la nave conduzca. Dicha documentación se llama manifiesto de carga, que es el conjunto de guías aéreas de las mercancías transportadas, no requerirá de certificado consular debiendo estar redactado en idioma español. Para la exportación de mercancías, el piloto de la nave que vaya a conducir las al extranjero deberá formular un manifiesto con las mismas características del manifiesto de importación.

Presentar los documentos y mercancías a la autoridad aduanera. En caso de que transporte mercancías en tránsito con destino a otro país, comprobarlo con el citado manifiesto.

Las aeronaves que salgan de las zonas libres o de las franjas fronterizas al interior del país serán revisadas a su salida por la autoridad aduanera .

Los datos que deberá contener la guía aérea son :

- Número de guía aérea.
- Nombre y domicilio del expedidor.
- Nombre y domicilio del destinatario.
- Agente transportista emisor.
- Aeropuerto de salida.
- Aeropuerto de destino.
- Notificación especial para el agente aduanal autorizado para realizar el despacho de mercancías.
- Valor declarado para el transporte (para efectos de seguro de carga). Valor declarado para aduanas.
- Vuelo y fecha.
- Instrucciones de manejo.
- Naturaleza y cantidad de la mercancía.
- Números de bultos.
- Peso bruto.
- Peso a cobrar.
- Tarifa a cobrar por kilo.

- Indicación de que el flete aéreo viene pagado o por cobrar.
- Fecha de salida del vuelo.
- Nombre y firma del agente de carga.

2.4. CONSIDERACIONES PRACTICAS CON RESPECTO AL DESPACHO ADUANERO

La ley mexicana define al despacho aduanero 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 tráficós y regímenes aduaneros establecidos en la ley, deberán realizar en las aduanas las autoridades fiscales y los consignatarios o destinatarios en las importaciones y los remitentes en las exportaciones ".

Podemos apreciar fácilmente que esta definición es limitativa a los actos y formalidades que deben realizar los consignatarios o destinatarios en la importación y los remitentes en la exportación, dejando fuera de los actos y consecuencias que en otros sujetos tiene el despacho aduanero, y que necesariamente tienen que intervenir como es el caso de los pilotos, capitanes, empresas consolidadas de carga, agentes navieros, porteadores, apoderados aduanales y agentes aduanales.

El despacho aduanero de mercancías, para realizarse, lleva un orden cronológico aparejado con la presentación de las solicitudes y documentación inherente al mismo, dándole prioridad a las mercancías perecederas, como son alimentos, frutas y legumbres, carnes, animales vivos e incluso las publicaciones periódicas (periódicos y revistas); y equipajes, menajes de casa, materiales explosivos, corrosivos, contaminantes o radioactivos e inflamables.

Quienes realicen el despacho aduanero, por obligación tendrán que presentar un documento aprobado previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público llamado *pedimento*, en donde los importadores o exportadores realizarán una declaración referente al régimen aplicable a las mercancías, descripción de las mismas, así como su origen , el valor de transacción en importación, y el valor comercial en exportación, la clasificación arancelaria correspondiente, el señalamiento a que estén sujetas dichas mercancías con respecto a las restricciones arancelarias como lo son los permisos y requisitos especiales , cuotas compensatorias, tipos de cambio aplicables a los factores de moneda extranjera y en

consecuencia la determinación de los impuestos al comercio exterior. Todos estos datos deberán estar manifestados bajo protesta de decir verdad.

En una operación de importación se deberá acompañar al pedimento la factura comercial. además dependiendo el tráfico, el conocimiento de embarque en vía marítima; si es aéreo la guía de carga aérea; si es terrestre carta de porte; estos documentos deberán ser revalidados por la línea porteadora. También se anexaran los documentos que comprueben el cumplimiento de las obligaciones en materia de restricciones o regulaciones no arancelarias; así como la comprobación del origen y de la procedencia de las mercancías.

En una operación de exportación se deberá acompañar al pedimento con la factura que exprese el valor comercial de las mercancías así como los documentos con los que se compruebe el cumplimiento de los requisitos especiales o regulaciones no arancelarias a que están sujetas las mercancías.

Estarán exentos de la obligación de presentar las facturas comerciales para las importaciones o exportaciones, las embajadas o consulados extranjeros, sus funcionarios o empleados y las relativas a la energía eléctrica, petróleo crudo, gas natural o sus derivados cuando se hagan a través de tuberías y por último, cuando se trate de menajes de casa.

Las facturas comerciales se deberán redactarse en idioma español, y en su defecto junto con el pedimento y la factura comercial se deberá acompañar de la traducción firmada por el remitente, destinatario o agente aduanal. Se considera como falta de factura cuando ésta tenga enmendaduras, borraduras o anotaciones que alteren sus datos originales, se redacte en idioma diferente al español y no se acompañe de su traducción firmada; carezca del nombre o domicilio del vendedor, o se omita señalar la clase, cantidad de unidades, número de serie o el valor unitario o global de las mercancías en el lugar de venta. También si al realizarse el despacho la autoridad descubre mercancía no comprendida en la factura presentada, o en mayor cantidad de la amparada por esta. Si el exceso no es mayor del 10 % y los bultos no varían en número no se considerará como falta de factura.

El despacho aduanero de mercancías deberá efectuarse a través del empleo de un sistema electrónico en el que participen las autoridades fiscales, administrativas, destinatarios y remitentes a través de los agentes aduanales o apoderados aduanales. Este sistema electrónico es el que se conoce con el nombre de sistema de automatización aduanero integral (S.A.A.I.) en el que los agentes o apoderados aduanales suministran la

información pertinente respecto de los actos y formalidades que deban realizar durante el mismo despacho, de conformidad con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros.

Cada agente o apoderado aduanal tendrá una clave electrónica confidencial que significará la firma autógrafa de ellos para los efectos legales consecuentes del despacho aduanero, y así cada despacho se grabara en discos ópticos imborrables . Se considera que el agente aduanal será responsable de la veracidad y exactitud de los datos e información suministrados, de la determinación del régimen aduanero de las mercancías y de las contribuciones causadas, así como el cumplimiento de las obligaciones que en materia de restricciones y regulaciones no arancelarias rijan para dichas mercancías. No serán responsables de la determinación del valor para efectos aduaneros en importación, cuando el importador se los manifieste por escrito y conserve en sus archivos el documento con dicha manifestación.

Según la ley aduanera sólo tendrán legitimación para promover el despacho aduanero:

- A) El agente aduanal .
- B) La persona física o moral que promueva el despacho aduanero por conducto del apoderado aduanal.
- C) El agente o apoderado aduanal que promueva el régimen del tránsito interno
- D) El agente aduanal que tramite el tránsito internacional.
- E) Los pasajeros provenientes de viajes internacionales por las mercancías que excedan de su franquicia de 300 usd, sin que excedan el valor de 1000 dólares americanos.
- F) Las personas que tramiten importaciones o exportaciones temporales de determinadas mercancías.
- G) La autoridad aduanera para todas las operaciones efectuadas por vía postal, cuando el interesado no recurra a los servicios de un agente aduanal.

Mecanismo de selección aleatoria " *Semáforo Fiscal* "

Otro de los profundos cambios en lo que al despacho aduanero se refiere fue la introducción en México en 1990 del llamado comúnmente semáforo fiscal o sistema aleatorio que supuestamente trajo como consecuencia la agilización del tráfico de mercancías en el comercio.

Este sistema funciona a través de un equipo muy sofisticado de computo en el que se seleccionarán los pedimentos a los cuales se les practicará el reconocimiento aduanero y a los que quedarán declarados con desaduanamiento libre. El porcentaje de 88 % pertenece al desaduanamiento libre, cuestión que nos deja con incertidumbre de la mercancía que amparan estos pedimentos y que puedan tener errores, omisiones, evasión fiscal o hasta contrabando.

Con esto quiero decir que queda desprotegida la garantía de certidumbre de que las mercancías cumplen con las especificaciones de los pedimentos con desaduanamiento libre.

Una vez validado el pedimento y efectuado el pago de las contribuciones determinadas por el interesado, incluyendo el de las cuotas compensatorias, se presentarán las mercancías y se activará el mecanismo de selección aleatoria que determinará si deberá practicarse el reconocimiento aduanero de las mismas; en caso afirmativo la autoridad aduanera lo efectuará ante quien presente las mercancías en el recinto fiscal. Por lo contrario, si el mecanismo de selección aleatoria otorga desaduanamiento libre, no se practicará el reconocimiento aduanero y por consiguiente se entregarán dichas mercancías de inmediato.

Las autoridades aduaneras, únicamente practicarán la revisión documental y verificarán la exactitud de los datos asentados en los documentos, antes de que el vehículo haya salido del recinto fiscal, en los casos en los que el mecanismo de selección aleatoria determine que debe practicarse el reconocimiento aduanero de las mercancías.

Reconocimiento Aduanero

Es el acto por el cual teniéndose las mercancías a la vista se examinan para así precisar sus características y proceder a clasificarlas, determinándose el pago de los

impuestos y los requisitos que deban cumplirse para considerar que estas mercancías están legalmente importadas o exportadas.

El reconocimiento aduanero consiste en el examen detallado de las mercancías a importarse o exportarse, así como de sus muestras, para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado, con respecto a los siguientes conceptos :

Descripción, naturaleza, estado, origen, los datos que permitan la identificación de las mercancías, las unidades de medida señaladas en las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, así como el número de piezas, y otros datos que permitan cuantificar la mercancía.

Si la autoridad aduanera detecta que de la documentación presentada para su despacho dentro del reconocimiento aduanero existe alguna irregularidad, ésta se hará constar en una acta circunstanciada que contendrá los hechos u omisiones observados y que a juicio de la autoridad se levantará el procedimiento administrativo en materia aduanera.

Segundo Reconocimiento

Las mercancías que hayan sido sujetas a reconocimiento aduanero, posterior a éste se conducirán a otro módulo, volviendo a activar un nuevo mecanismo de selección aleatorio que indicará un número de pedimentos a los que se les practicará un nuevo reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento que consistirá en examinar las mercancías presentadas previamente a la autoridad en el primer reconocimiento aduanero, pero ahora a una empresa privada autorizada por la Secretaría de Hacienda para realizar operaciones de apoyo y control sobre el despacho aduanero y así calificar la actitud de la autoridad aduanera por un dictaminador aduanal quien es un profesionista de conocida experiencia y probidad, y legalmente autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Si por motivo del segundo reconocimiento, se detectan irregularidades, éstas se harán constar en un acta circunstanciada que para tal efecto levante la autoridad; No se entregarán las mercancías cuando la autoridad aduanera determine un precio estimado para mercancías susceptibles de subvaluación o sobrevaloración, hasta que el importador no garantice la diferencia del monto de las contribuciones y de los accesorios que se causen en los doce meses siguientes.

2.5. ANALISIS COMPARATIVO DEL DESPACHO ADUANERO ENTRE EL CODIGO ADUANERO Y LA LEY ADUANERA VIGENTE

No obstante los grandes avances que en materia aduanera proporcionaba el precitado código aduanero en una etapa de incipiente comercio internacional, con el tiempo, sus sistemas procedimentales resultaban cada vez menos aplicables a las circunstancias y necesidades que requiere un comercio exterior en constante evolución y cada día con mayor complejidad, de donde cabe concluir que la concepción de los años cincuentas quedó ampliamente rebasada por la realidad de los treinta años en que duró la vigencia de tal ordenamiento.

De esta manera y a fin de que México estuviera en posibilidad de actualizar su sistema aduanero, requería de un ordenamiento firme, sistemático y moderno que coadyuvara a fomentar el Comercio Exterior; Que adicionalmente facilitara las operaciones y constituyera un verdadero instrumento de Política Económica.

Fue con esa idea que el Titular del Ejecutivo Federal sometió a consideración del H. Congreso de la Unión la iniciativa de la nueva Ley Aduanera que contiene los principios fundamentales sobre esa materia en 149 artículos, a diferencia de los 727 que consignaba el Código Aduanero.

Dicha Ley Aduanera, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de Diciembre de 1981 se elaboró con base a una estructura en la que los procesos de importación y exportación se presentaban en el orden sucesivo de sus fases normales de aplicación y en la que dentro de sus innovaciones más importantes pueden advertirse desde luego la actualización de su terminología para hacerla más compatible con la que se utiliza internacionalmente.

Tal es el cambio de denominación adoptada del término "Regímenes Aduaneros" en sustitución de "Operaciones Aduaneras" que contenía el Código Aduanero, ya que aquella tiene un ámbito universal de aceptación.

Asimismo en este nuevo ordenamiento, para ser congruente con la política tributaria de confianza en el contribuyente, se incluye la posibilidad de que el propio interesado formule su declaración y autodetermine los créditos fiscales que le corresponden, sin menoscabo de la facultad de la autoridad para comprobar su exactitud

Igualmente se incluye la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Importadores a todos aquellos que habitualmente lleven a cabo actividades de Comercio Exterior, con el fin de tener un mejor control y llevar estadísticas de este género de operaciones.

Se establecen también mecanismos dinámicos a fin de promover e impulsar ramas y sectores importantes de la economía, tal es el caso de los instrumentos encaminados a consolidar las actividades de la industria maquiladora.

Otro cambio interesante en esta legislación, lo constituye el establecimiento del Régimen de Reposición de Existencias, que permite la entrada al país, sin el pago de impuestos a la importación de mercancías idénticas por su calidad y características técnicas y arancelarias a aquellas importadas definitivamente con anterioridad y que fueron incorporadas a productos nacionales que se exportaron también definitivamente.

Adicionalmente se incorpora al nuevo ordenamiento el régimen de Depósito Fiscal que viene a ser similar al de la Industria Maquiladora, o sea que se otorga el beneficio de que no se paguen los impuestos de importación, cuando los productos resultantes a los que se hayan incorporado mercancías extranjeras sean exportados.

Dentro de todas estas reformas merece especial mención el capítulo de Desarrollos Portuarios, a los que se declara de utilidad pública, con el propósito de promover el desenvolvimiento industrial, fomentar la exportación de productos terminados, incrementar la captación de divisas y medios de pago, así como mejorar las condiciones de empleo.

Finalmente se observa que en la precitada Ley Aduanera, se conserva el régimen aplicable en las Zonas Libres y Franjas Fronterizas que ha venido operando en beneficio de las actividades económicas y en apoyo del bienestar de la población en tales zonas asentadas, mismas en las que la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial previa opinión de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público determinará qué mercancías estarán total o parcialmente desgravadas de los impuestos al Comercio Exterior.

Respecto de este ordenamiento actualmente en vigor en todos sus aspectos, cabe destacar que desde la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, por razones prácticas ha sido objeto de diversas modificaciones para tenerla actualizada paralelamente con los ordenamientos legales que con ella tienen íntima relación como es el caso de la Ley de Comercio Exterior.

De la misma manera y como consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, nuestro gobierno se vió en la necesidad de manejar diversos cambios a las legislaciones que rigen y regulan las operaciones internacionales, a las cuales la ley Aduanera hubo de adecuarse, siendo las más importantes la información concerniente a la negociación entre los países tratantes, tales como los relativos a la valoración comercial, reglas de Origen, Normas de Calidad, Tratamiento Arancelario y Administración Aduanera.

Por último se hace notar que las autoridades Hacendarias, tomando en cuenta que las normas en materia de Comercio Exterior requieren ser actualizadas de manera constante por la dinámica propia de esa actividad, así como porque tales normas están dirigidas a un sector muy especializado de contribuyentes y a que sus efectos son inmediatos, considerando conveniente expedir la "Resolución que establece para 1994 Reglas Fiscales de Carácter General Relacionadas con el Comercio Exterior" publicadas en el Diario Oficial de fecha 28 de marzo de 1994, mismas que serán aplicables a las contribuciones y aprovechamientos federales que se deban pagar con motivos de las operaciones de ese tipo de transacciones, reglas tales que estarán en vigor a partir del 1º de abril y con vigencia limitada al 31 de marzo de 1995.

Basado en este singular análisis de la legislación y organización del ramo aduanal en el despacho aduanero he querido señalar los caminos y precisar ideas sobre el problema tan complicado al que se ha enfrentado un país pobre como el nuestro durante más de ciento cincuenta años y que es el comercio internacional, que como se ha visto en otras latitudes, puede hacer florecer o puede hundir económicamente a una nación.

México tiene muchos problemas económicos en materia de comercio internacional, y es el contrabando, la evasión de impuestos, y las prácticas desleales de comercio los más graves de ellos; para acabar con ellos, o cuando menos para reducirlos a un grado tal que no causen daños de importancia, hace falta la conjugación de los siguientes factores: un alto concepto del honor de los empleados aduaneros; una adecuada conciencia fiscal y cívica de los mexicanos y honradez de los industriales nacionales, para que produzcan artículos de alta calidad a bajo precio que puedan competir con los productos extranjeros.

CAPITULO III. EL DESPACHO ADUANERO A TRAVES DEL SISTEMA MECANIZADO DE SELECCION ALEATORIA.

Después de conocer los aspectos más relevantes sobre el despacho aduanero en general, sus antecedentes históricos, consideraciones prácticas, así como del sistema aduanero mexicano, estamos en condiciones de realizar un análisis del despacho aduanero a través del sistema mecanizado de selección aleatoria, haciendo una descripción general del sistema y señalando sus principales limitaciones.

Las importaciones definitivas, temporales, para reposición de existencias y depósito fiscal, se ajustarán al siguiente procedimiento para su despacho:

1.- El importador o su representante legal determinará conforme a lo dispuesto en el artículo 59 de la ley aduanera, sus obligaciones fiscales en el procedimiento correspondiente, así como si la importación de que se trate está sujeta a restricciones y/o requisitos especiales, acompañando los datos y documentos que comprueben su cumplimiento, incluida la constancia que acredite que se han aplicado las medidas de seguridad en materia de sanidad fitopecuaria y las demás que exijan las leyes.

2.- Si quien debe formular el pedimento ignora las características de las mercancías en depósito ante la aduana, podrá examinarlas para ese efecto y procederá conforme a lo siguiente:

- a) El agente o apoderado aduanal, o su personal autorizado, solicitará en el almacén correspondiente, autorización para examinar las mercancías, debiendo presentar la guía aérea debidamente revalidada, carta de porte o solicitud de tránsito.
- b) El personal del almacén respectivo, previa identificación del solicitante procederá a la presentación de las mercancías para su examen previo al despacho.

- c) Una vez realizado el examen detallado de las mercancías, el agente o apoderado aduanal, deberá cerciorarse que los bultos o contenedores que contienen las mercancías por él reconocidas, quedan perfectamente cerrados y para tal efecto deben utilizar candados, cintas engomadas con logotipo, etiquetas, sellos, etc., que aseguren la inviolabilidad de los mismos.

3.- El importador o su representante, se presentará con la documentación completa de la operación en la ventanilla bancaria o caja de la aduana, según corresponda a efecto de cubrir el pago de la liquidación que bajo protesta de decir verdad hayan formulado en el pedimento; acompañarán al pedimento y sus tres copias, los documentos a que se refiere el artículo 25, fracción I de la ley aduanera (en las importaciones se deberá acompañar la factura comercial, cuando el valor de las mercancías se determine conforme al valor de transacción y que sea superior al equivalente en moneda nacional de 500.00 dólares U.S; el conocimiento de embarque en tráfico marítimo o guía en trámite aéreo, ambos revalidados por la empresa porteadora; los documentos que comprueben el cumplimiento de las obligaciones en materia de restricciones y requisitos especiales, la comprobación de origen y de la procedencia de las mercancías cuando corresponda). Tratándose de mercancías procedentes en régimen de tránsito que aún no arriben a la aduana de despacho, el interesado podrá presentar copia de los documentos a que se refiere el mismo artículo 25, fracción I de la ley aduanera, salvo los documentos que comprueben el cumplimiento de las obligaciones en materia de restricciones y de requisitos especiales que serán originales, excluida la autorización que en su caso otorgue la SEDUE y la SARH, que también podrá presentarse en copia debido a que el original debe presentarse en la aduana de entrada. El cajero certificará el original y las copias del pedimento, anotará fecha, número de pedimento, clave de la aduana y cantidad pagada.

Si en el caso se cuenta con un permiso de importación global que va a descargarse parcialmente, al presentar la documentación de la operación en la ventanilla de pago, deberá acompañarse el original del permiso de importación en cuyo reverso aparezca la declaración del beneficiario de que se hace aplicación parcial de dicho permiso, anotando el número de unidades, volumen o medida de la mercancía aplicada y el número de pedimento con el que se importa la misma. Debe acompañarse también una copia fotostática de anverso y reverso del permiso de importación mencionado.

4.- El responsable del módulo de la dirección de informática, contabilidad y glosa, (D.I.C.G.) separará el original del pedimento con anexos; las copias del pedimento le serán entregadas para que prosigan los trámites. Cuando el interesado haya entregado copia de los documentos mencionados en el artículo 25, fracción I de la ley aduanera en vez de sus originales, por encontrarse en el caso del punto 3, el personal de la D.I.C.G. imprimirá en el reverso de todas las copias del pedimento un sello con la inscripción "pendiente la entrega del original de los documentos anexos al pedimento", y anotará a continuación la descripción de los documentos cuyo original está pendiente de entrega.

En el caso previsto en el último párrafo del punto 3, el personal de la D.I.C.G. constatará que en el reverso del original y copia del permiso aparece la declaración indicada; a continuación procederá a imprimir la fecha en que se actúa, el sello oficial, el nombre y la firma del personal autorizado tanto en la copia como en el original de dicho documento, debajo o a un lado de la declaración del beneficiario del permiso. Acto seguido se devolverá al interesado el original del permiso y se conservará la copia para anexarla al original del pedimento. Si en el caso se agota la aplicación del permiso con el descargo parcial de que se trate, el personal de la D.I.C.G. conservará el original del mismo para anexarlo al original del pedimento.

Cuando se trate de los llamados "ingresos virtuales", el trámite de pago se efectuará ante las cajas de la aduana.

5.- En el caso de régimen de tránsito, al arribar el medio de transporte a la aduana, el personal de la garita de entrada autorizado por el administrador recibirá el original, la segunda y tercera copia de la solicitud de tránsito, imprimirá el sello con el texto "arribo a la aduana" (nombre de la aduana de despacho), el número consecutivo para el control de llegada en los vehículos en tránsito, la fecha y hora de llegada; devolverá al interesado las copias mencionadas con los documentos originales a que se refiere el artículo 25 de la ley aduanera que el interesado les hubiere exhibido, turnará el original de la solicitud de tránsito con una copia de los documentos anexos al administrador de la aduana y registrará la llegada del vehículo en el libro de control correspondiente. A continuación, el interesado podrá optar por pasar directamente ante el mecanismo de la selección aleatoria, caso en el que se permitirá el acceso de vehículo al área correspondiente o podrá optar por llevar la mercancía a depósito ante la aduana, supuesto este en que se le dará acceso al almacén.

6.- Una vez que el pedimento reciba el sello del pago, quien promueva el despacho lo presentará ante el módulo de selección aleatoria, para accionar un sistema electrónico que determinará si debe practicarse o no el reconocimiento aduanero de las mercancías; tratándose de vehículos en régimen aduanero de tránsito, el mecanismo de selección aleatoria se accionará una vez que el medio de transporte se encuentre en la aduana o despacho. En los casos en que el reverso de las copias del pedimento aparezca la inscripción "pendiente la entrega del original de los documentos anexos al pedimento" el interesado deberá entregar al personal de reconocimiento aleatorio -previamente a que se accione el mecanismo de selección aleatoria- el original de los documentos anexos al pedimento que estuvieran pendientes de entrega, los que se turnarán al personal de la D.I.C.G. para que se anexen al original del pedimento. En todos los casos al presentarse el interesado ante el módulo de selección aleatoria, entregará al personal oficial las copias primera a tercera del pedimento.

La autoridad aduanera digitará el número de pedimento o pedimentos de que se trate; el del apoderado o agente aduanal; el número de contenedor o el de la caja del trailer, o en su defecto, el de las placas del vehículo que transporte las mercancías en su caso, o el número o números de guía que ampare la mercancía y la cantidad pagada; una pantalla reflejará la información digitada que el interesado deberá verificar.

Concluida la captura de los datos referidos, se activará el mecanismo de selección aleatoria y se imprimirá el resultado. El mecanismo de selección aleatoria se accionará por cada pedimento, salvo en el caso en que la mercancía se presente en contenedores o en vehículo proveniente en tránsito de alguna aduana de entrada, caso en el que el mecanismo de selección aleatoria se accionará por cada contenedor o vehículo en que se transporte la mercancía, sin que resulte trascendente que dicha mercancía está amparada por uno o más documentos o que un mismo pedimento ampare mercancía transportada en dos o más contenedores o vehículos. En este último caso, los vehículos o contenedores de que se trate deberán presentarse juntos ante el módulo de selección aleatoria o deberán encontrarse en el almacén de la aduana, debiendo accionar el mecanismo que determine si debe practicarse o no reconocimiento aduanero, un número de veces igual a la cantidad de vehículos o contenedores de que se trate, y se imprimirá el resultado correspondiente en el pedimento cada vez que se accione el mecanismo. El resultado de la selección aleatoria puede ser de dos tipos: el llamado "luz verde" o "desaduanamiento libre", que indicará que el interesado no se sujetará al reconocimiento en cuyo caso el personal autorizado por el administrador, entregará al interesado la documentación correspondiente para el desaduanamiento libre si la mercancía se encuentra en el almacén o fijara en el acto el engomado plástico oficial de la aduana sobre el candado que el interesado haya colocado previamente, al presentarse ante la autoridad aduanera cerrado el acceso al área de carga del vehículo o contenedor para su reconocimiento. Dicho engomado plástico oficial indicará a otras autoridades el contenido del vehículo de que se trata, y que se sujeta a los trámites de despacho y que en consecuencia no debe ser revisado con posterioridad. Quede bien entendido que estos engomados plásticos tienen por objeto evitar las molestias de nuevas revisiones en el trayecto del vehículo a su destino, donde el interesado podrá retirarlos antes si a juicio fuera conveniente.

Si el resultado es el llamado "luz roja" o "reconocimiento aduanero", se deberá practicar de inmediato dicho reconocimiento a la mercancía de que se trate. Cuando un sólo pedimento ampare mercancía en dos o más vehículos o contenedores, de resultar "luz roja" a uno de ellos se practicará el reconocimiento a todos los vehículos o contenedores que transporten las mercancías del pedimento de que se trata.

En importación de armas, explosivos, sustancias radioactivas o menajes de casa, se practicará reconocimiento en todos los casos.

7.- Una vez impreso el resultado de la selección aleatoria en las copias del pedimento, si resulta "luz verde" o "desaduanamiento libre", el personal actuante retendrá la tercera y la séptima copias para turnarlas al personal de la D.I.C.G., la tercera copia se destinará al archivo de la aduana que junto con sus anexos se remitirá ante la dirección de informática, contabilidad y glosa, como lo han venido haciendo hasta la fecha. El resto de las copias del pedimento se entregará al interesado, si resulta "luz roja" o "reconocimiento aduanero" se entregarán todas las copias del pedimento debidamente selladas con la leyenda "reconocimiento aduanero" al personal encargado de practicar el reconocimiento.

8.- El reconocimiento aduanero no debe llevarse más de tres horas, lo que significa que el vista designado deberá adoptar la medida que considere conveniente de acuerdo con el tipo de mercancías y forma de estiba para reconocer el embarque. El administrador de la aduana deberá supervisar personalmente los actos de reconocimiento por lo menos los últimos 45 minutos del mismo, debiendo firmar en todos los casos, las copias de los pedimentos correspondientes al término de la revisión. El vista encargado de practicar el reconocimiento deberá firmar y sellar el pedimento, como se ha venido haciendo actualmente. Si no encuentra irregularidades, el administrador anotará en todas las copias del pedimento la leyenda "reconocimiento aduanero practicado", y a continuación pondrá la fecha y su firma, entregará al interesado las copias del pedimento, salvo la tercera, a la que dará el destino mencionado en el punto anterior y se liberará de inmediato la mercancía.

En el caso de que con motivo de la práctica del reconocimiento se presuma que se ha cometido una infracción a las disposiciones legales que regulan la introducción de mercancías y de esta se deriva perjuicio para el interés fiscal, se estará a lo siguiente:

a) El administrador de la aduana resolverá si procede o no el inicio del procedimiento de sanción correspondiente.

b) Si el administrador de la aduana encuentra irregularidades que produzcan perjuicio al interés fiscal, por omisión en el pago de contribuciones y cuotas compensatorias en su caso exceda de \$ 20,362.00 nuevos pesos o hasta el 10 por ciento de los impuestos causados, procederá en el acto a determinar la diferencia de impuestos o derechos correspondientes y las multas que procedan, y un vez cubierto el Crédito fiscal por el particular, el administrador anotará en todas las copias del pedimento, "reconocimiento aduanero practicado", diferencia de contribuciones y accesorios cubiertos, mediante recibo oficial número "___", anotará la fecha y su firma, entregará al interesado las copias del pedimento, salvo la tercera que tendrán el destino mencionado en el punto 7, y liberará de inmediato la mercancía. Si el administrador considera que existe irregularidad que produzca perjuicio al interés fiscal por omisión de impuestos al comercio exterior u otros impuestos o derechos que se hubieran causado en más de 10 por ciento de los debidos, o si no existe el permiso o requisito especial correspondiente, dará aviso de inmediato al titular de la coordinación de Administración fiscal de la circunscripción, para que éste verifique e informe en un término de tres días si el importador se encuentra registrado y al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, y avisará también al administrador general de auditoría fiscal federal. Al mismo tiempo, el subadministrador ordenará que se levante el acta que se acompaña como anexo 1 con lo que iniciará el procedimiento administrativo en materia aduanera y procederá al secuestro de las mercancías. Dicho procedimiento deberá instruirse al agente importador o apoderado aduanal y en su caso al transportista de que se trate, notificándoles su inicio en forma personal o por estrados, según corresponda, conforme a lo dispuesto por los artículos 134, 136, 137 y demás relativos al código fiscal de la federación, y 25 de la ley aduanera. Si de la información recabada por la coordinación de Administración fiscal se deriva que el importador no se encuentra registrado o al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, o si existe en el caso la omisión en el pago de los impuestos al comercio exterior u otros que se hubieran causado, excede de NS 20,362.00 y del 10 por ciento de los impuestos debidos, o del 45 por ciento de los mismos cuando la omisión se deba a la inexacta Clasificación arancelaria en el caso previsto en el último párrafo del artículo 102 del código fiscal de la federación, o si carece del permiso de importación correspondiente o se trata de mercancías prohibidas, se procederá de inmediato a hacer del conocimiento de la Procuraduría Fiscal de la Federación los hechos en cuestión, a fin de que se formule la correspondiente declaratoria de perjuicio de conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 fracción II del código fiscal de la federación.

En estos casos, no se autoriza al interesado la liberación previa garantía de la mercancía, sino hasta que se emita la resolución correspondiente, se cubra por el interesado el Crédito fiscal a que haya lugar y se recabe el informe de la Procuraduría Fiscal de que se actuó penalmente contra los presuntos responsables por el delito de que se trate.

Si por el contrario, de la información recabada se deriva que el importador sí se encuentra registrado y al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, y una vez practicada la Clasificación arancelaria, el propietario, tenedor o conductor de las mercancías secuestradas, podrá solicitar que le sean entregadas previa la garantía de las probables contribuciones omitidas, multas y recargos, siempre que no se trate de mercancías de importación prohibida o sujeta a restricciones o requisitos especiales, a menos que en este caso hayan cumplido las obligaciones respectivas con anterioridad al secuestro, tal y como lo previene el artículo 171 del reglamento de la ley aduanera. En estos casos, la elaboración de la Clasificación arancelaria no deberá tomar más de 3 horas, a menos de que existan causas justificadas para ello, y una vez exhibida la garantía, el administrador anotará en todas las copias del pedimento la leyenda "reconocimiento aduanero practicado". A diferencia del Crédito fiscal garantizado en los términos del artículo 141 del código fiscal de la federación, anotará la fecha y firma, entregará al interesado las copias del pedimento, salvo la tercera que tendrían el destino mencionado en el punto 7 y se liberará de inmediato la mercancía y el vehículo correspondiente.

Si al tomar conocimiento de los hechos, el administrador considera que el agente o apoderado declaró con inexactitud los datos del pedimento, por lo que pudiera perfeccionarse el supuesto con el artículo 148, fracción II de la ley aduanera, dará aviso a la dirección general de aduanas, remitiendo copia certificada de toda la documentación relativa, incluso del acta mencionada en el párrafo anterior.

9.- Terminando el reconocimiento y cubierto en su caso las diferencias o multas o garantizando debidamente el interés fiscal en el caso del inciso (b) del punto anterior, el personal aduanero liberará en el acto las mercancías, y en su caso fijará el candado o precinto fiscal y el engomado plástico oficial de la aduana en el vehículo o contenedor correspondiente.

10.- El ejercicio de las facultades previstas en el artículo 2, fracción II, regla 10 complementaria de la ley del impuesto general de importación, en ningún caso darán lugar a retención o retraso en la entrega de la mercancía a los interesados fuera de los casos señalados con anterioridad, debiendo únicamente tomarse las muestras, fotografías o recabar los datos que permiten la identificación de la mercancía, levantando el acta correspondiente antes de proceder a su entrega. En el caso de duda o controversia prevista en la regla 10 mencionada, el administrador requerirá la documentación u otros elementos que considere necesarios para la identificación arancelaria de la mercancía, otorgando al interesado un plazo de 15 días naturales, a cuyo término clasificará la mercancía como corresponda.

En caso de probable irregularidad en la declaración del valor de la mercancías, si el interesado acredita ante el administrador que se encuentra inscrito en el registro federal de contribuyentes, se levantará la incidencia correspondiente.

En los casos previstos en los párrafos anteriores, el administrador anotará en todas las copias del pedimento la leyenda "reconocimiento aduanero practicado". Si se formula incidencia de valor, según se trate, asentará la fecha y su firma, entregará al interesado las copias del pedimento salvo la tercera y la séptima, que tendrán el destino previsto en el punto 7, ordenará que en su caso se coloque al vehículo o contenedor el candado y el engomado plástico oficial de la aduana y se liberará de inmediato la mercancía. En el caso previsto en el párrafo anterior, el administrador dará aviso de inmediato a la coordinación de Administración fiscal de la circunscripción sobre la incidencia del valor. Si en el caso de incidencia de valor el importador no acredita estar inscrito en el registro federal de contribuyentes, se secuestrará la mercancía y a la brevedad se iniciará el procedimiento administrativo en materia aduanera sin que se permita retirar la mercancía previa garantía.

11.- El sistema de selección aleatoria que se ha dotado a las aduanas tendrá un mecanismo que imprimirá una clave consecutiva con fecha e indicará el resultado de la selección, "reconocimiento aduanero" o "desaduanamiento libre".

12.- En cuanto a las cuotas, base gravable, tipos de cambio de moneda, restricciones, requisitos especiales y prohibiciones aplicables, se estará a lo dispuesto por los artículos 38 y 61 de la ley mencionada, por lo que en el módulo de selección aleatoria se deberá verificar que el pago se practicó dentro de los diez días hábiles anteriores al de presentación de la mercancía. Si excede de los diez días hábiles mencionados, se accionará el mecanismo de selección aleatoria, y si el resultado es "desaduanamiento libre", se tomarán las medidas necesarias para que en un plazo de cinco horas, se determine la diferencia de impuestos a que haya lugar y se documente y verifique el cumplimiento de las obligaciones en materia de restricciones y de requisitos especiales, conforme a lo dispuesto en el artículo 38, fracción I, en relación con el artículo 61 de la ley aduanera.

Sobre la diferencia de impuestos al comercio exterior mencionada en el párrafo anterior, se impondrá la multa prevista en el artículo 129 de la ley aduanera. Además se impondrá la sanción prevista en el artículo 139, fracción VIII en relación con el artículo 138, fracción IX del mismo ordenamiento. En caso de que conforme a la fecha prevista en el artículo 138, fracción I se requiera permiso de importación y no se exhiba, se iniciará procedimiento administrativo en materia aduanera y se decretará el secuestro de la mercancía sujeta a permiso. Todo ello sin que se practique reconocimiento aduanero. Si el resultado de la selección aleatoria es "reconocimiento aduanero" al término del mismo se determinará diferencia de los impuestos y sus accesorios, tal como se indicó anteriormente, independientemente de lo que proceda por otras irregularidades que se detecten.

13.- Tanto en los casos de reconocimiento, como en los que éste no se efectúe, la documentación presentada deberá ser objeto de la misma revisión, sólo que se efectuará con posterioridad al desaduanamiento y por el personal de la D.I.C.G. a quienes reforzarán los empleados de la mesa o mesas de importación. En los casos de infracción o simple incongruencia detectada en esta fase, los confrontadores rendirán al administrador el parte correspondiente para que éste determine lo que procede conforme a los lineamientos señalados con anterioridad.

14.- Sólo se admitirá la determinación y pago de los impuestos mediante el procedimiento simplificado para pasajeros a que se refiere el artículo 60 de la ley aduanera y el acuerdo correspondiente publicado en el Diario Oficial de la Federación, y que las mercancías no excedan en su valor del equivalente en moneda nacional a 1,000 dólares de los Estados Unidos de América, 300 dólares tratándose de aeropuertos, adicionales a la franquicia que integra el equipaje del pasajero, en los términos de la regla 7 de carácter general en materia aduanera. En ningún caso se tramitará el pago de impuestos promovidos por pasajeros mediante la utilización de las llamadas "boletas".

15.- Las importaciones que se sometan al régimen de depósito, se ajustarán a lo dispuesto al artículo 96 de la ley aduanera con la modalidad de que al promover el despacho para destinar la mercancía al régimen aduanero de depósito fiscal, únicamente se hará el pago de los derechos por servicios de trámite aduanero.

16.- Las importaciones que se realicen por maquiladoras o por empresas que a la fecha se encuentren autorizadas para despacho mediante verificación física de bultos, se sujetarán a lo dispuesto en la ley aduanera con una incidencia de un reconocimiento por cada cien despachos.

Ahora bien, aún cuando este sistema se estableció como una medida para lograr la simplificación de los trámites de despacho de las mercancías y homologar el procedimiento de despacho aduanero, es posible observar que presenta algunas limitaciones para lograr el control de aduana en el despacho. Entre las principales limitaciones cabe destacar las siguientes:

- Existe una gran probabilidad de que se dé luz verde o desaduanamiento libre a mercancía que requiere ser sujeta de reconocimiento.
- No permite el enlace oportuno y adecuado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como llevar un adecuado control diario de las operaciones realizadas.
- No se prevé la autorización para utilizar los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados, necesarios para llevar a cabo el despacho aduanero de manera eficiente.

En general, el sistema mecanizado de selección aleatoria no garantiza un control óptimo en el despacho aduanero, se ha hecho necesario desarrollar nuevos sistemas con los que se adelanten y actualicen los sistemas aduaneros, como es el caso del sistema de automatización aduanero integral, el cual será analizado en el siguiente capítulo.

CAPITULO IV. EL SISTEMA ALEATORIO Y EL NUEVO SISTEMA DE AUTOMATIZACION ADUANERO INTEGRAL.

Una vez que se ha descrito de manera general el procedimiento al que se ajustarán las importaciones definitivas o temporales para su despacho a través del sistema mecanizado de selección aleatoria, y se han señalado algunas de sus limitaciones, es conveniente analizar este sistema, profundizando sobre su operación, conjuntamente con el nuevo sistema de automatización aduanero integral.

4.1. SISTEMA ALEATORIO.

Las medidas administrativas que permiten actualmente ejercer el control aduanero sobre las operaciones de comercio exterior (importaciones y exportaciones), con el objeto de agilizar el trámite de su despacho y en lo referente a la implantación del sistema mecanizado de selección aleatoria, de conformidad con el artículo 116, fracción XVII de la ley aduanera y 80 fracción XLII del reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; fueron emitidas por la Administración general de aduanas. Mediante acuerdo de observancia general en las aduanas se encuentra establecido dicho sistema, ajustándose a las disposiciones establecidas por la ley de la materia, su reglamento y el código fiscal de la federación.

El sistema aleatorio forma parte de las actividades de mejoramiento general en la Administración y el servicio público prestado actualmente por la aduana en nuestro país y dicho sistema se implantó el 9 de octubre de 1989 para agilizar y simplificar las operaciones de comercio exterior o incrementar la recaudación, evitando la discrecionalidad y mejorar la calidad de los reconocimientos de embarque por parte del personal administrativo encargado.

Además, este mecanismo de selección aleatoria se estableció como una medida para lograr, como ya señalé anteriormente, la simplificación de los trámites de despacho de las mercancías propias del comercio exterior ante las de las oficinas públicas encargadas del control aduanal, además de homologar el procedimiento del despacho aduanero bajo cualquiera de los regímenes aduanales establecidos.

El sistema de selección aleatoria funciona por medio de un mecanismo que contiene una cinta debidamente programada e inviolable.

Cuando se trata de pasajeros que utilizan los medios de transporte terrestre, aéreo y marítimo, el mecanismo se acciona manualmente encendiéndose una luz verde o roja.

En el caso de despacho de mercancías, una vez que el interesado ha pagado los impuestos correspondientes, pasará al módulo en donde existe un equipo de computo que contiene una cinta programada del sistema, y una vez que se han capturado los datos de la operación de que se trate relativos al pedimento, el empleado de la aduana encargado del equipo, acciona la tecla del sistema de referencia emitiendo un sonido en la computadora si se trata de un despacho sujeto a reconocimiento aduanero o en caso contrario, la pantalla indicará "desaduanamiento libre", imprimiéndose en el pedimento cualquiera de las dos situaciones.

En el caso de que la luz del semáforo fiscal sea roja o que la computadora indique reconocimiento, se procederá de inmediato a practicar el reconocimiento de la mercancía que se trate. 19

En el caso de que por cualquier causa, no imputable al personal de turno encargado del mecanismo de selección aleatoria tuviese fallas en su funcionamiento, tanto los pasajeros como las mercancías sujetas a despacho, no serán objeto de revisión alguna.

19 Cfr. Lev Aduanera. Op. cit., arts. 28 y 29, p. 22.

Para los efectos de la ley aduanera, el reconocimiento aduanero consiste en el examen de las mercancías de importación o de exportación o de sus muestras, para precisar su origen, naturaleza, composición, estado, cantidad, especie, envases, peso, medidas y demás características, a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley.

Todas las personas en calidad de pasajeros nacionales o internacionales, provenientes de las fronteras, así como las mercancías objeto de comercio exterior, contempladas en cualquiera de los regímenes aduaneros, estarán sujetas al despacho correspondiente bajo este sistema de selección aleatoria.

El seguimiento del procedimiento de selección aleatoria se sujetará a los siguientes lineamientos:

1.- El personal comisionado se presentará ante el administrador de la aduana a efecto de entregarle el original del oficio de comisión citado, quien se dará por recibido en dos copias del mismo, anotando la fecha, cargo, nombre y firma (se identificará ante el administrador). En caso de ausencia del administrador, el oficio se deberá entregar al subjefe de la aduana, quien se dará por recibido en los términos señalados.

2.- Acto seguido, dicho personal solicitará que se le designe una persona para que se den traslados a los departamentos o secciones de la aduana en donde opera el mecanismo de selección aleatoria.

3.- Una vez ubicados en el departamento o la sección elegida en la que se aplica el sistema de selección aleatoria, en donde el representante del agente aduanal o el interesado presenta ante el empleado administrativo de la aduana la documentación relativa al despacho aduanero; los visitantes procederán a verificar el pedimento de importación o exportación, traerá anexo los siguientes documentos: factura comercial, shipper export, conocimiento de embarque, o en su caso, la guía aérea, permiso de importación, en su caso, o de cualquier otra dependencia que por la naturaleza de la mercancía lo requiera, como puede ser el caso de artículos perecederos (animales vivos, pieles, etc.), que pueden en un momento dado requerir permiso o certificado de la Secretaría de Salud; armas y explosivos que requieran permiso de la Secretaría de la Defensa; productos químicos tóxicos, etc.,

que requieran permiso de la SEDUE; productos farmacéuticos que requieran certificado de la S.S.A.

4.- El auditor comisionado procederá en forma selectiva a verificar que la tramitación del pedimento de importación que resultó desaduanado se haya cumplido con los siguientes requisitos; que el sello de certificación de la caja impresora en él contenga los siguientes datos: fecha, número de pedimento, clave de la aduana y cantidad pagada, que el chequeo efectuado por el empleado administrativo se realizó correctamente, es decir, que haya confrontado contra el pedimento de los datos; si se trata de mercancía restringida, el número de permiso, la fecha, la cantidad, valor y clase de mercancía; el shipper export, conocimiento de embarque guía aérea, la fecha, el número y la clase de mercancía.

5.- En el caso de que como resultado de la confrontación efectuada no se detecten observaciones, no deberá anotar a la copia del pedimento que se remite a la aduana la leyenda que fue revisada.

En el supuesto de que en la revisión citada se conozcan irregularidades, procederá a obtener copia fotostática de la documentación y en el informe que rinda al administrador de la aduana al final de su comisión se hará de su conocimiento las irregularidades determinadas.

6.- Tratándose de los pedimentos de importación sujetos a reconocimiento, el auditor comisionado; selectivamente elegirá uno de ellos, para que independientemente de dar desahogo a lo indicado en el punto 5, proceda lo siguiente, una vez designado el vista aduanal del reconocimiento, en compañía del interesado, el policía fiscal en turno, acudirá a presentar el reconocimiento de las mercancías en los almacenes fiscalizados, en dicho almacén el auditor se cerciorará de que el interventor coteje las marcas, números y cantidad de bultos contenidos en el medio de transporte contra los datos indicados en el pedimento, los cuales se asentarán en el documento de control formulado por el empleado en donde conjuntamente anotará los datos relativos al vehículo en el que se transportan las mercancías, relacionados a número de placas, marca, modelo en su caso, nombre de la empresa transportista, domicilio, nombre e identificación del conductor. Posteriormente el auditor verificará que tanto la mercancía como la documentación correspondiente es turnara

al almacenista, observándose que este empleado en su registro de control, dé entrada a la mercancía con los mismos datos antes citados.

A continuación, el auditor estará presente en el reconocimiento de la mercancía que realice el vista designado, tal acto, consistiendo en lo siguiente: verificar físicamente en forma selectiva algunas partidas de la mercancía con las declaradas en el pedimento constatando, además que las fracciones arancelarias declaradas, cuotas, requisitos, y tratándose de maquinaria, equipo o mercancías que contengan número de serie o clave de identificación, corresponden o no a las que se describen a la factura comercial o en el pedimento.

En el supuesto de que como resultado del reconocimiento efectuado no se determinen irregularidades, el vista sellará de reconocido y firmará anotando la fecha en el original y en cada una de las copias del pedimento, devolviéndoselos al interesado para que el almacenista e interventor le den salida correspondiente, en donde el policía fiscal que controla la salida de vehículos también sellará estos documentos de conformidad.

En caso de que con motivo del reconocimiento el vista encuentre alguna irregularidad, anotará al calce del pedimento las observaciones o las partidas correspondientes, sellando y estampando con su firma en el original y cada una de las copias del pedimento en cuestión. Finalmente el vista aduanal formulará un comunicado al administrador de la aduana, haciéndole del conocimiento de las irregularidades determinadas.

En la aplicación del sistema de selección aleatoria a los pasajeros y cuando éstos utilicen cualquier medio de transporte, deberán presentar en el módulo correspondiente una forma fiscal oficial aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículo 28 de la ley aduanera) debidamente firmada, manifestando si portan o no mercancía de procedencia extranjera distinta al equipaje con valor superior a los 300 dólares; en el caso de que su respuesta sea negativa procederá a accionar el mecanismo del semáforo fiscal, y si resulta luz verde, pasa automáticamente, sin revisión, y en caso contrario, si la luz es roja, el policía fiscal turnará el equipaje ante el vista aduanal que ejecutará el reconocimiento de los artículos contenidos en él.

Si a juicio del vista considera que efectivamente no hay exceso del monto autorizado, lo dejará proseguir; si determina exceso en su valor, procederá a efectuar las clasificaciones arancelarias y determinación de los impuestos correspondientes, sin descontar el monto de la franquicia formulando la boleta respectiva, pero en el caso de que la totalidad de las mercancías o parte de ellas requieran permiso de autoridad competente y no se exhibe así, deberán retenerse y consignarse por medio de un parte a la aduana correspondiente, en donde se girarán las instrucciones que procedan legalmente a efectos de continuar el trámite.

El personal comisionado elaborará el termino de la comisión, un informe dirigido al administrador de la Administración fiscal y federal, con copia al administrador de la aduana en el que se comunicará el resultado de la comisión efectuada, haciendo constar las irregularidades o incidencias determinadas, anexando las pruebas correspondientes a dichas incidencias, para que éstos tomen las medidas pertinentes, ya sea multa o algún tipo de medida coactiva, para castigar al interesado por excedente en lo importado o en las irregularidades presentadas.

Los resultados del sistema aleatorio en la aduana de el aeropuerto internacional de la ciudad de México son alentadores ya que se ha incrementado considerablemente la actividad recaudatoria, se ha constatado la agilidad en el desaduanamiento y en la calidad del servicio. Se presume que en los dictámenes que informan presuntas irregularidades y dictámenes totales durante el período que comprende de octubre de 1989 a la fecha, sólo se han presentado un 2.94% de irregularidades con lo que se está combatiendo en parte el problema tan grande que desde la antigüedad existe en las aduanas: El contrabando.

Asimismo, el número de pedimentos se ha incrementado considerablemente, por lo que se denota nuevamente que la recaudación a se ha incrementado en beneficio de la nación, por ejemplo en el año de 1988, el promedio por día en los pedimentos era de 720; en 1989 y hasta el 6 de octubre del mismo año, fueron 842 pedimentos por día, y desde la implementación del sistema aleatorio, es decir, desde el 9 de octubre de 1989 hasta el 23 de marzo de 1990 eran 811 pedimentos por día, para 1993, se lograron modular hasta 1500 pedimentos por día. (datos recogidos del centro de estadística de la aduana del aeropuerto internacional de la ciudad de México).

Por lo que respecta al personal que opera en la aduana del aeropuerto internacional de la ciudad de México, las acciones que deben asumirse con el presente sistema es: vigilar dicho sistema, administrar el cambio, mejorar la infraestructura, optimizar los recursos, mejorar en cuanto a profesionalismo, mecanización, comunicación y apoyo, ya que si bien es cierto que el mecanismo de selección aleatoria agilizará el despacho de mercancías en materia de importación y exportación, también es cierto que por su condición aleatoria, en un momento dado, pudiera llegar a sufrir desviaciones en su objetivo en perjuicio del erario federal.

4.2. SISTEMA DE AUTOMATIZACION ADUANERO INTEGRAL.

El sistema de automatización aduanero integral consiste en un proceso que parte de un sistema de captura desconcertada del pedimento aduanal (C.A.D.E.P.A.), pero al cual se le han agregado nuevas claves y campos para validar operaciones hechas directamente con el sistema de cómputo que será instalado en la aduana de adscripción. Es decir, que es un sistema de automatización aduanero integral, en el que los agentes aduanales tendrán una clave determinada para ingresar a él; y así poder capturar la información necesaria en las operaciones diarias que se susciten, todo en base a claves, inclusive habrá un apartado para clientes exclusivos que tratan directamente con el agente aduanal en una operación, ya sea de importación o de exportación o de tránsito de mercancías por el país.

Con este sistema habrá más control y seguridad en el trabajo del usuario, así como para la misma Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Administración general de aduanas, la aduana de entrada o salida de la mercancía, permitiendo que la validación se haga más completa, sobre datos estadísticos más reales y también sobre cuotas y requisitos especiales más actuales.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Con el inicio del sistema de automatización aduanero integral (S.A.A.I.), se permitirá además, registrar las claves de los dependientes autorizados de un agente aduanal, menciona las responsabilidades que asume el mismo al registrar sus claves. Permite también al usuario desarrollar un archivo de todos sus clientes, así como los bancos que operan los mismos. En este campo de clientes también se podrán registrar las empresas transportistas con las que comúnmente se llevan a cabo los tránsitos. Este módulo contiene un archivo de acciones arancelarias, tanto de importación como de exportación, que el usuario desarrollará con la información necesaria para la elaboración y validación correcta de las declaraciones aduanales.

Este programa de cómputo en el que estarán enlazados directamente el agente aduanal con la aduana del lugar de circunscripción, ayudará a agilizar más la elaboración de los pedimentos y transacciones que se llevan a cabo diariamente en las aduanas, eliminando la corrupción, burocracia y el intermediarismo.

El objetivo del S.A.A.I. es profesionalizar más la actividad del agente aduanal, agilizar el despacho de mercancías reduciendo los errores y la corrupción, teniendo al día la información de la recaudación de los impuestos.

Con esto, el S.A.A.I. nos ayudará a determinar situaciones como la balanza de pagos, empréstitos al extranjero y señalar el indicador del producto interno bruto (P.I.B.); ya que en la actualidad para determinarlo se basan en la información de los ingresos obtenidos por Pemex en conjunto con lo obtenido por el comercio exterior (recaudación de impuestos por importaciones y exportaciones). Con lo anterior se ve que la tecnología está invadiendo todos los terrenos y que facilita el manejo por terceras personas en información que debe estar al día para no rezagarse; inclusive se puede consultar en la computadora de la aduana el registro federal de contribuyentes de personas, empresas, fracciones arancelarias, status de en los que se encuentran las declaraciones aduanales validadas por el agente aduanal, etc... Es sumamente importante para estar actualizado en las operaciones aduanales que se han tramitado y además para poder actualizar archivos propios de la agencia aduanal.

Una explicación simple del procedimiento que se llevará a cabo por el S.A.A.I., es el siguiente:

- 1.- Recepción de mercancías, documentos y anticipo por parte del agente aduanal para su importación o exportación.
- 2.- Revisión y Clasificación arancelaria de las mercancías.
- 3.- Elaboración de la declaración aduanera en el programa de cómputo.
- 4.- Selección de las declaraciones aduanales en el programa de cómputo, para validar mediante este sistema.
- 5.- Llamar a la computadora del S.A.A.I. para transmitir las declaraciones.
- 6.- Esperar para recibir el reporte de validación y/o errores.
- 7.- Imprimir reporte de validación y/o errores.
- 8.- Corregir errores e iniciar con el inciso (5) nuevamente.
- 9.- Proceder al banco para hacer el pago de los impuestos para los pedimentos validados.
- 10.- Elaborar la relación de entrada con los datos de las declaraciones aduanales para su cruce.
- 11.- Cruce de las mercancías a México.
- 12.- Presentación de la mercancía junto con la relación de entrada al módulo de selección aleatoria correspondiente al tipo de operación.
- 13.- En caso de desaduanamiento libre, expedición de las mercancías a su destino final.
- 14.- Proceder al reconocimiento aduanero en caso de ser seleccionado para el mismo.

- 15.- De resultar conforme con el reconocimiento, se procede a desaduanar las mercancías y expedirlas a su destino final.
- 16.- En caso de existir diferencia de criterio, se inicia el procedimiento administrativo en materia aduanera, (P.A.M.A.).
- 17.- Al terminar este trámite y dejar debidamente satisfechas las diferencias en el reconocimiento, se procede a desaduanar las mercancías para su expedición a su destino final.
- 18.- Cancelación definitiva de la operación aduanera de la importación en el kilómetro 26.

Al iniciar el programa de S.A.A.I., deberá el agente aduanal o el usuario que haya sido dado de alta por la dirección general de aduanas, identificarse con su clave secreta que se le dará para empezar a usar el programa respondiendo a lo que la pantalla de la computadora le indique como: nombre del usuario, clave de acceso, tipo de cambio al día, fecha y hora, para después irse al menú principal de dicho sistema en el que se indican tres distintas operaciones: No. 1, pedimento de importación o exportación; no. 2, tránsitos; no. 3, otros.

Podrá seleccionar cualquiera de estos programas oprimiendo el número que le corresponda. El programa de otros incluye: dar de alta al agente aduanal, mantener archivo de clientes, mantener tarifa, seleccionar impresor, reindexar pedimentos, reindexar tránsitos, mantener archivo de usuarios, mantener claves de errores de archivos de transmisión.

Todo se llevará por claves, especialmente en la declaración aduanal que llevará en pantalla y que a continuación se indica con las claves más usuales que deberán rendir en su declaración los agentes con el sistema de automatización aduanero integral:

- 1.- Tipos de operación: 1= importación; 2= exportación.
- 2.- A1= pedimento definitivo común.

- 3.- Destino final de las mercancías importadas: 0= no aplicable; 1= zonas libres; 2= resto del país; 3= zonas fronterizas.
- 4.- Medio de transporte: 1= marítimo; 2= fluvial, 3= lacustre; 4= aéreo; 5= postal; 6= ferroviario; 7= terrestre (carretera); 8= tubería; 9= otros.
- 5.- Clave del país de origen: E8= Corea del Sur; F2= Costa de Marfil; G1= Dinamarca; G8= Estados Unidos de América; H5= Francia; I2= Grecia; J4= Holanda; J6= Hong Kong; K6= Italia; K9= Japón; L7= Líbano; M2= Madagascar; N3= México; T4= Isla de Santa Lucía; U7= Suecia; V1= Tailandia; W8= Venezuela; X2= Islas Vírgenes (Británicas); Z3= China Popular (Pekin); etc.
- 6.- Unidad de clave para medidas: 1= kilo; 2= gramo; 3= metro lineal; 4= metro cuadrado; 5= metro cúbico; 6= pieza; 7= cabeza; 8= litros; 9= par; 10= kilowatts, 11= millar, 12=juego.
- 7.- Forma de pago: 0= efectivo; 1= subsidio; 2= fianza; 3= virtual; 4= depósito en cuenta aduanera; 5= temporal no sujeto a impuesto; 6= pago pendiente; 7= virtual (entidades gubernamentales); 8= franquicia y 9= exento de pago.
- 8.- Clave de vehículos: A= tolva; B= caja; C= tanque; D= plataforma; E= contenedor; F= piggybank (ferrocarril), en camión; G= remolque caja cerrada; H= remolque plataforma o cama baja, y es igual a tanque o pipa; J= tortón o camioneta abierta y K= tortón o camioneta cerrada.
- 9.- C1= pedimento de importación a zona fronteriza.
- 10.- D1= pedimento para retorno al país por sustitución en importación.
- 11.- E1= operación que utiliza la regla octava complementaria de la ley del impuesto general de importación.
- 12.- K1= pedimento para retorno de mercancías exportadas en definitiva (en desistimiento de régimen).

- 13.- BP= muestras o muestrarios destinados a dar a conocer mercancías.
- 14.- AD= mercancías destinadas a ser presentadas o utilizadas en una exposición, feria, congreso o evento deportivo.
- 15.- AJ= importación y exportación de envases de mercancías.
- 16.- BM= exportación temporal de mercancías para su transformación, elaboración o reparación.
- 17.- Clave de permisos: C1= importación definitiva; C2= importación abierta; C3= refacciones urgentes; C4= cuota global; C5= plantas ensambladoras; C6= exportación definitiva; C7= exportación abierta; C8= carne deshuesada; C9= ganado en pie; C0= temporal de importación o exportación; R8= importación regla 8 (lo anterior para la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial).

Para la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos: A1= autorización sanitaria; A2= requisitos fitosanitarios para la importación de cárnicos; A3= tratamiento profiláctico.

Para la Secretaría de Salud: S1= autorización sanitaria de importación.

Secretaría de Ecología: E1= autorización para la movilización de materiales y residuos peligrosos, E2= importación para la internación al país de especies de flora o fauna silvestre y acuática.

Secretaría de la Defensa: D1= autorización para importación de armas, municiones y materiales explosivos.

Secretaría de Gobernación: G1= permiso para importación o exportación.

Secretaría de Educación: U1= permiso de educación para importación o exportación.

Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares: N1= autorización para importar materiales radioactivos. Autorización de empresa altamente exportadora: AX= Altex.

Autorización de importación con Pitex: PX.

Autorización para importación mediante verificación física: V1= verificación física.

Autorización para importación o zona fronteriza: FF= importación franja fronteriza.

Autorización programa de maquiladora: MQ= autorización programa maquiladora.

XX= otros.

La autoridad está pretendiendo simplificar las disposiciones en materia aduanera, aunque si bien hay algunos avances importantes, éstos no representan lo que se requiere para una modernidad.

Así por ejemplo, es evidente la falta de previsión en el derecho aduanero vigente, del sistema de automatización aduanero integral, pues se carece en absoluto de una disposición que reglamente su aplicación y desarrollo. Ahora bien, de acuerdo con la descripción del sistema de automatización aduanero integral, puede considerarse la importancia fundamental de este sistema para el adecuado funcionamiento de la actividad aduanal, por lo que se hace necesario preverlo en la legislación para así garantizar su eficiencia, funcionalidad y transparencia.

CONCLUSIONES

El cambio de las condiciones económicas internacionales ha creado la necesidad en el país de adoptar las medidas adecuadas para enfrentar los efectos producidos por la movilidad de capitales. Es así que la reorganización de las instituciones y modernización económica se convirtió en la presente administración en un imperativo insoslayable haciendo necesario actualizar las formas tradicionales e inoperantes, aprovechando así las oportunidades de desarrollo que estos procesos conllevan.

Una muestra de lo anterior es el dinamismo adquirido en las operaciones del comercio exterior producto de las acciones orientadas por la apertura comercial.

Siendo así el comercio exterior, uno de los instrumentos más importantes para promover el desarrollo de la economía a través de la captación de divisas, resultado de las exportaciones y la importación de bienes y servicios socialmente necesarios para el desarrollo.

Sensible a este concepto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Subsecretaría de Ingresos y la Administración General de Aduanas pretendió imponer como necesidad, la reestructuración y modernización de la operación aduanera buscando con esta acción que el país cuente con un sistema moderno y supuestamente simplificado que facilitara las operaciones de comercio exterior.

Pero para lograr sus aspiraciones tan elevadas, en la reestructuración de la operación aduanera se requerirá principalmente de la actualización de nuestra legislación aduanera sin tantas complicaciones como hasta ahora hemos venido observando, por la discrepancia y la confrontación que tienen los distintos ordenamientos en esta materia y que muchas veces se contraponen provocando confusión desde los funcionarios públicos hasta los mismos legislados.

Es por eso que para lograr los objetivos, y una plena simplificación se deberán confluir voluntades y conocimientos de los servidores públicos, el personal aduanero, así como los agentes y apoderados aduanales para formular un documento que pretenda guiar las acciones, y cumplir mejor su función, para así proporcionar un marco normativo que incorpore, en forma oportuna y sistemática, las medidas administrativas y los preceptos

legales derivados de las leyes correspondientes; apoyando la operatividad y la simplificación de los sistemas que rigen en las aduanas del país.

Entre los cambios que a mi consideración se deberían hacer para que exista una administración sana en el sistema aduanero del país y una verdadera simplificación administrativa en el despacho aduanero, considero que es necesaria la adecuación de la ley aduanera así como un nuevo reglamento, consolidar el manual de operación aduanera, la redefinición del segundo reconocimiento, mayores actos punibles para los servidores y usuarios de aduanas, así como la interconexión de las 46 aduanas de la República mediante el sistema de automatización aduanero integral (S.A.A.I.), con el fin de unificar los criterios de aplicación de la norma aduanera y que ésta sea cumplida en todas las aduanas a través de un solo validador que tenga la apertura para que las autoridades aduanales tengan facilidad en la toma de decisiones ante situaciones especiales que no estuvieran previstas por el citado validador. Y por último, será de gran importancia que el personal de las aduanas tenga una capacitación integral, para que al momento de dar cumplimiento a las normas exista uniformidad y apego pleno a las mismas, de tal manera que no exista división de criterios, y puertas abiertas para evitar el cohecho, el contrabando y la evasión de impuestos, ya que hoy en día el empleado de aduana intenta calificar tanto al contribuyente, como al agente aduanal como contrabandistas, y más aún, como evasores fiscales, como medio para obtener a base de presión de la famosa auditoría o la cancelación de la patente un ingreso extra, por lo que será necesario que sus sueldos sean justos y estén determinados por un escalafón para que no dependan también sus ingresos del porcentaje que les dejan las muy utilizadas multas.

En la actualidad, y con la problemática económica existente en el país, el movimiento de mercancías en las aduanas no es mucho, debido principalmente a que los trámites de despacho son complicados, por lo que la existencia de algunas aduanas pelagra, como es el caso de la aduana interior de la ciudad de México que cuenta con aproximadamente mil empleados y con un índice de operación casi nulo; Otro ejemplo es lo que fue la aduana de Cuernavaca Morelos, que desapareció por no tener productividad alguna, y sí un alto nivel de corrupción.

La nueva creación del padrón de importadores por giro de cada uno de los sectores productivos (padrón sectorial) es la muestra de la ineficiencia que en los sistemas de aduanas prevalece, pues parece difícil entender que después de ya implementado el sistema de automatización aduanera integral (S.A.A.I.) tengan que realizar mensualmente estadísticas de las cantidades de importaciones y exportaciones que se realizan, y más aún, que si ya existe un padrón de importadores que aunque no es por sector, ¿ que problemática tiene la autoridad para adecuarlo a sus necesidades sin hacerle más exigencias y barreras a los importadores ?; todo aquél importador que no se dé de alta para los primeros cinco meses de 1995, tardará en hacerlo hasta mes y medio y durante ese tiempo no podrá realizar ninguna operación en tanto no lo obtenga. Por lo que yo agregó ¿ esto es simplificación administrativa ?.

Para mejorar el servicio de las aduanas y eliminar sus fallas deberán implementar programas con los distintos sectores industriales entre los que se cuentan el acero, textiles y confección, calzado, agro, pañales, cerveza, vinos y licores, juguetes, hule y caucho, electrodomésticos, maquinaria, automotriz, etc... A través de estos programas se podrán revisar de mejor manera y exhaustivamente las importaciones en conjunto con los industriales, detectando así las especificaciones, pesos y dimensiones de algunos productos que la aduana nunca ha tenido la capacidad para hacerlo, por dedicarse principalmente a detectar contrabando.

En la actualidad el gobierno de los Estados Unidos lo ha hecho con gran éxito, y por consiguiente su actividad recaudatoria es mas amplia que la nuestra; Debemos aceptar que hay valores extranjeros que serian útiles para ser implementados en nuestro país pero muchas veces el sentido de nacionalidad ficticia nos impide adoptarlos; Por ejemplo refiriéndonos al certificado de origen, para la importación en E.U. si llegara a faltar se daría una prórroga para su presentación, y en México la falta de un dato en el certificado sería causal de secuestro de mercancía, y hasta multas por el tanto y medio del valor de las mismas, sin tener derecho incluso a que sean entregadas a sus propietarios, y también se podría obtener por la responsabilidad solidaria del importador con el agente aduanal, la cancelación de su patente.

La autoridad aduanera deberá contar con peritos especializados , con un alto grado de honradez y que conozcan de las principales empresas exportadoras de las diferentes regiones del mundo, para que así sepan detectar lo que se pretenda introducir a México y que no corresponda con la descripción que se haga en los documentos correspondientes. De tal manera que se termine con el presunto "detective fiscal" convirtiéndose así en analistas de la materia realizando un trabajo de inteligencia para detectar o al menos seguir " pistas " de embarques de mercancías que se deseen internar al país de forma ilícita.

Se trata de que, poco a poco, la función en las aduanas sea encaminada a ir dejando la ya trillada verificación de papelería, para darle mas importancia a la cuestión recaudatoria

Por ello, será de gran importancia que la interconexión de las 46 aduanas por medio del S.A.A.I. para cruzar información y se tengan bien identificados los cambios en materia arancelaria, norma oficial mexicana, requisitos especiales, franquicias o permisos que soliciten las Secretarías de Hacienda, Comercio, Salud, Agricultura y Recursos Humanos, Desarrollo Urbano y Ecología, Pesca, etc...

Por último considero importante mencionar que será necesario hacer algunos cambios en el marco legal aduanero, pero el cambio mas importante lo merece el Reglamento a la Ley Aduanera, ya que el actual de ninguna manera se correlaciona con la misma ley aduanera, y la contrapone con la difícil interpretación de la supuesta normatividad y más aún con la nueva miscelánea fiscal para el comercio exterior, ya que no corresponde a los requerimientos de la apertura comercial del país con el resto del mundo.

1.- EXISTENCIA DE LOS AMBITOS DE APLICACION : EL TERRITORIO Y LOS DERECHOS ECONOMICOS.

La aplicación de prohibiciones, relativas o absolutas, a la importación o exportación de mercancías, así como el cobro de los tributos o impuestos que gravan tales actos, nos han puesto de manifiesto la existencia necesaria de ámbitos espaciales con delimitaciones políticas, que podemos considerar territorios o circunscripciones aduaneras. Estas áreas quedan delimitadas por las llamadas fronteras aduaneras, cuyo cruce es precisamente, lo que da nacimiento a las figuras de "importación" o "exportación".

Sin embargo, la interacción, interdependencia e interrelaciones de los pueblos actuales entre sí han hecho surgir nuevos conceptos de gobierno y cooperación que trascienden la noción de la soberanía clásica y que van eliminando, igualmente, esa delimitación Política denominada frontera, v.g. la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio, etc.

2.- TIPIFICACION DE UN ILICITO : EL CONTRABANDO.

Sea el nombre que se le dé *en nuestro país ha dejado de llamarse así la infracción administrativa, no así el ilícito penal* el contrabando es el incumplimiento en la obligación de presentar las mercancías ante la aduana, el hacerlo por vías no autorizadas, en forma clandestina.

En fin, la violación de los controles del tráfico de importación y exportación encomendados a la aduana constituye el tipo del ilícito llamado *contrabando* y que está incorporado a las legislaciones aduaneras.

Este ilícito aduanero, a través del tiempo, se ha encontrado sujeto a penas severas, previéndose según los casos, la pérdida de la mercancía involucrada por comiso o confiscación, el pago de multas, prisión, castigos corporales, suplicio e incluso pena de muerte.

En México, actualmente se legisla dándole mayor importancia al efecto tributario hasta el grado de desaparecer, como se ha dicho, la infracción de contrabando en su aspecto administrativo para, simplemente, considerar que la violación que traiga consigo la omisión en el pago de los impuestos o sin los permisos, autorizaciones, formas, etc., es una infracción inominada, aunque en el mes de agosto de 1994 se ha planteado una reforma legal, para darle sanciones más severas, sin que esto responda a criterios de valoración jurídica, sino estrictamente represivos.

3.- CONFORMACION DE UN DERECHO ADUANERO.

Paralelamente a la evolución de la institución "aduana" como organismo encargado de la aplicación de las restricciones directas o indirectas a la importación y a la exportación, la investigación histórica efectuada nos ha permitido comprobar también una evolución legislativa tendiente a asegurar, mediante el dictado de un conjunto de normas, la mayor eficacia de la aduana en el cumplimiento de las funciones asignadas.

Al menos, tal es la pretensión legislativa. Sin embargo, en la realidad de nuestra legislación, ésta se modifica con tanta frecuencia que provoca un estado de inseguridad e ignorancia, no sólo en quienes realizan las importaciones o exportaciones en su carácter de personas privadas, sino también en quienes estén a cargo de la función pública aduanera, lo que genera un círculo vicioso de ineficiencia y corrupción.

4.- LA ADUANA EN EL ORDEN INTERNACIONAL.

El organismo internacional al que compete lo relativo a la materia aduanera es el Consejo de Cooperación Aduanera y en su Glosario de Términos Aduaneros Internacionales ha definido la palabra "ADUANA" (Douane-Customs) como sigue: " Los servicios administrativos responsables de la aplicación de la legislación aduanera y de la percepción de los derechos e impuestos a la importación y a la exportación y que igualmente estén encargados de la aplicación de otras leyes y reglamentos vinculados, entre otros, a la importación, al tránsito, y a la exportación de mercadería".

En la definición anterior se distingue la siguiente nota:

"1. Este término designa igualmente a una parte cualquiera de la Administración de aduanas y, especialmente, a un servicio o a una oficina. 2. Empleado como complemento, el término aduana se aplica a agentes de servicio, a los derechos y a los controles a los que se somete a las mercaderías a su entrada y salida, y a cualquier otra cuestión derivada de la competencia de la aduana (agentes de aduana, derechos de aduana, oficinas de aduanas, declaración de aduana, etc)."

También se define en el Glosario a la "oficina de aduana" (Bureau de douane-Customs office):..."Término aplicado, aislada o conjuntamente, a: A) los locales donde normalmente se llevan a cabo las formalidades aduaneras, así como los anexos a los mismos; B) las autoridades aduaneras que ejercen sus funciones en dichos locales. Notas: 1. Estas autoridades aduaneras pueden igualmente ejercer sus funciones fuera de los locales donde normalmente se llevan a cabo formalidades aduaneras. 2. La competencia de una oficina de aduanas puede limitarse a determinadas operaciones".

5.- TUTELA DE LA FUNCION DE CONTROLAR EL TRAFICO INTERNACIONAL DE MERCANCIAS ENCOMENDADAS A LA ADUANA.

La preponderancia de la función de control a ejercerse por parte de la aduana se pone de manifiesto al comprobarse que el ilícito aduanero por excelencia lo constituye el contrabando, y el bien jurídico de esta tutela es precisamente la función de control sobre el tráfico internacional de mercancías que se encomienda a la aduana.

Clásicamente constituye el tronco del derecho penal aduanero, aunque en nuestro país se ha dado énfasis al daño económico, o sea, que se desvirtúa la naturaleza de un acto ilícito que atenta contra la moral pública por el alto grado de corrupción que conlleva, contra la soberanía -en tanto se siga usando el término- en razón de que se evade el control de las fronteras, litorales, aeropuertos, y hasta entonces, el daño a la productividad nacional.

En tanto que la ley aduanal establece en su artículo 127: 20

Comete las infracciones relacionadas con la importación o exportación, quien induzca al país o extraiga de él mercancías, en cualquiera de los siguientes casos:

- I. Omitiendo el pago total o parcial de los impuestos o, en su caso, de las cuotas compensatorias, que deban cubrirse.

20 CFR. *Ley Aduanera. Op. cit., arts 25, 39, 127*

- II. Sin permiso de la autoridad competente o sin la firma electrónica en el pedimento que demuestre el descargo total o parcial del permiso antes de realizar los trámites del despacho aduanero o sin cumplir otros requisitos o regulaciones no arancelarias por razones de seguridad nacional, salud pública, preservación de la flora o fauna, del medio ambiente, de sanidad fitopecuaria o los relativos a normas, etiquetas, compromisos internacionales, requerimientos de orden público o cualquier otra regulación.

Las restricciones o regulaciones no arancelarias a que se refiere el párrafo anterior, son aquéllas a que se refiere el artículo 25 fracción I, inciso c) de esta ley.

- III. Cuando su importación o exportación está prohibida.
- IV. Si no se justifican los faltantes en los términos del artículo 39; o,
- V. Cuando se ejecuten actos idóneos inequívocamente dirigidos a realizar las operaciones a que se refieren las fracciones anteriores, si éstos no se consuman por causas ajenas a la voluntad del agente.

También comete la infracción relacionada con la importación o exportación, quien interne mercancías extranjeras procedentes de las zonas libres o franjas fronterizas al resto del territorio nacional en cualquiera de los casos anteriores, así como quien extraiga de recintos fiscales o fiscalizados sin que le hayan sido entregadas legalmente por la autoridad o por las personas autorizadas para ello.

El código fiscal de la federación define en su artículo 102 el delito de contrabando así: Comete el delito de contrabando quien introduzca al país o extraiga de él mercancías:

- I. Omitiendo el pago total o parcial de los impuestos que deban cubrirse.
- II. Sin permiso de autoridad competente, cuando sea necesario este requisito.

III. De importación o exportación prohibida.

También comete delito de contrabando quien interne mercancías extranjeras procedentes de las zonas libres al resto del país en cualquiera de los casos anteriores, así como quien extraiga de los recintos fiscales o fiscalizados sin que se le hayan sido entregadas legalmente por las autoridades o por las personas autorizadas para ello.

No se formulará la declaratoria a que se refiere el artículo 92, fracción II, si el monto de la omisión no excede de cincuenta veces el salario o del diez por ciento de los impuestos causados. Tampoco se formulará la citada declaratoria si el monto de la omisión no excede del cincuenta y cinco por ciento de los impuestos que deban cubrirse cuando la misma se deba a inexacta clasificación arancelaria por diferencia de criterio en la interpretación de las tarifas contenidas en las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, siempre que la descripción, naturaleza y demás características necesarias para la clasificación de las mercancías hayan sido correctamente manifestadas a la autoridad.

No existe distinción alguna en cuanto al tipo, sin que existan reglas de graduación para definir cuándo es infracción y cuándo contrabando, lo que contará a los principios de legalidad y de seguridad jurídica, pues queda al arbitrio de una autoridad administrativa resolver el conflicto de esa deficiente legislación.

El mismo Glosario del Consejo de Cooperación Aduanera se ocupa del contrabando, definiéndolo como: "*infracción aduanera consistente en pasar clandestinamente, por cualquier medio, mercaderías a través de la frontera aduanera, sustrayéndolas de tal modo al control de la aduana*". En las notas agrega: "*1) Este término puede cubrir igualmente ciertas violaciones de la legislación aduanera relativa a la detención y circulación de mercaderías en el territorio aduanero; 2) En ciertos países: 1. La idea de cruce clandestino de las fronteras no interviene necesariamente en la calificación del contrabando; 2. Una infracción no resulta calificada de contrabando sino cuando es intencional*".

Resumiendo, encontramos que la palabra *aduanas*, entendida en sentido institucional, designa a aquella dependencia administrativa del Estado a la que se encomienda el control del tráfico internacional de mercancías.

Ubicada en las fronteras aduaneras, los puertos, los aeropuertos y en puntos estratégicos del interior del país, la aduana controla la entrada y salida de mercancías y, eventualmente, la permanencia y circulación de las mismas en los espacios sometidos a su jurisdicción, para asegurar que las consiguientes operaciones se celebren de acuerdo a las leyes mexicanas. De tal manera que nuestra ley de aduanas establece que toda mercancía que se introduzca a la jurisdicción aduanera, o que se extraiga, debe someterse a alguno de los regímenes aduaneros siguientes: definitivo de importación, o de exportación; temporales de importación o de exportación; de marinas turísticas y de campamentos de casas rodantes; de depósito fiscal; de tránsito de mercancías; y de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado.

Por tanto, esto justifica la importancia de la aduana, pero al propio tiempo explica la necesidad de que cuente con auxiliares profesionales que hagan menos onerosa la carga de dicho control al Estado.

El derecho aduanero, entendido éste como las normas legales y reglamentarias determinantes del régimen fiscal aplicable a importaciones, exportaciones y cualquier operación con mercancías a través de las fronteras del país, ha adquirido una mayor relevancia dadas las crecientes operaciones de comercio exterior que realiza el país derivado de la gran apertura comercial.

De esta manera, es evidente la necesidad de contar con sistemas más modernos y avanzados que permitan un óptimo control en los procedimientos aduaneros a fin de eficientar las operaciones.

Además, para que la aplicación adecuada de tales sistemas sea posible, es imprescindible que la legislación adecúe y contemple nuevas disposiciones tendientes a la modernización en los sistemas aduaneros.

El sistema mecanizado de selección aleatoria fue creado para simplificar los trámites de despacho de las mercancías, mediante la homogenización de los procedimientos de

despacho aduanero. Sin embargo, este sistema presenta algunas deficiencias que impiden un óptimo control de aduana.

Para superar tales deficiencias se ha creado el sistema de automatización aduanera integral, con el cual se logrará un mayor control y seguridad en el trabajo de los usuarios, además para las autoridades fiscales permitiendo una adecuada coordinación entre las aduanas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con este sistema se pondrá en orden todo lo referente al comercio exterior en México, y que implique por los impuestos, que se lleguen a recaudar para hacer del sistema aduanero un ejemplo a seguir y que durante años han combatido males tales como; el entorpecimiento en los sistemas operativos de la aduana, lentitud en el despacho de mercancías, corrupción por terceras personas que por interés requieran una "estipendio" para lograr o evitar el desaduanamiento libre, errores en el cobro o despacho de mercancías y poca seguridad tanto del agente aduanal como de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de estar cumpliendo al nivel óptimo las operaciones tendientes a elevar el producto interno bruto.

Debemos pensar objetivamente respecto a los servicios que han de prestar tanto los agentes aduanales que junto con el personal administrativo de la administración general de aduanas, llámense vistas hasta el administrador de la aduana para mejorar el servicio e inspección correspondiente tanto a mercancías como a pasajeros, evitando la corrupción y el contrabando que son irregularidades que por décadas han asechado esta rama del derecho que viene a contribuir a que el país se fortalezca más y que brinde con el prestigio que se espera recuperar, por parte de dicha entidad administrativa, un servicio apto para cualquier individuo y que queden satisfechos por la calidad y práctica de sistemas; como es el de automatización aduanera integral (S.A.A.I.) y sobre todo porque con la simplificación administrativa que dicho sistema significa y presta, estaremos contribuyendo a hacer un México más fuerte, más organizado y menos corrupto.

BIBLIOGRAFIA

- ARRAZOLO, LORENZO: Enciclopedia Española de Derecho y Administración. Nuevo Teatro Universal de la Legislación Española e Indias, Tomo I. Imprenta de F. Andrés y Cia, Madrid, España, 1855.
- BELA BALASSA: Hacia una Teoría de la Integración Económica. Integración de América Latina. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1967.
- BASALDUA RICARDO XAVIER: Introducción al Derecho Aduanero. Concepto y Contenido. Abeledo-Perrot, Buenos Aires Argentina, 1988.
- BERR CLAUDE ET TREMEAU HENRI: Le Droit Douanier, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, Paris, 1975.
- CARVAJAL CONTRERAS, MAXIMO: Derecho Aduanero. Editorial Porrúa, S.A., México, segunda edición , 1986; y cuarta edición, 1993.
- CARVAJAL CONTERAS, MAXIMO: Las Aduanas de México. Editorial Porrúa, S.A., México, segunda edición , 1986.
- DI LORENZO. Principi di Dirritto Doganale. Nápoles, 1934.
- DUBLAN, MANUEL Y LOZANO, JOSE MARIA: Legislación Mexicana. Tomo I, México.
- ESCRICHE, JOAQUIN. Diccionario Razonado de la Legislación y Jurisprudencia. Imprenta de Eduardo Cuesta, Madrid, 1874.
- ENRIGUE LOERA, JORGE: Manual de Introducción a la Legislación Aduanera. Instituto Mexicano de Estudios Fiscales, S.C., México.

FERNANDEZ LALANNE, PEDRO: Derecho Aduanero. Volumen I, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1966.

FLORES ZAVALA, ERNESTO: Elementos de Fianzas Públicas Mexicanas. Editorial Porrúa, S.A., México, 1946.

GRAN SOPENA: Diccionario Enciclopédico. Tomo I, Editorial Ramón Sopena, S.A., Barcelona, España, 1973.

LA CALLE, JOSE MARIA: El Negocio de la Exportación. Barcelona, España, 1966.

LOMELI CEREZO, MARGARITA: El Poder Sancionador de la Administración Pública en Materia Fiscal. Cia Editorial, S.A., México, 1961.

OCEGUEDA GALLARDO, RAMON: Régimen Fiscal de los Puestos, Zonas y Perímetros Libres. México.

OVILLA MANDUJANO, MANUEL: Derecho Aduanero. Editorial Porrúa, S.A., México.

POLO BERNAL, EFRAIN. Tratado Sobre Derecho Aduanero. Código Aduanero. Fondo Editorial Coparmex, México, 1978.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario de Lengua Española. Décima quinta edición Talleres Espasa Calpe, Madrid España, 1925.

RINESSI, JUAN ANTONIO: Legislación Aduanera. Buenos Aires, 1971.

ROSENBUJ: Introducción a la Reforma Tributaria. Editorial Blume, primera edición España, Barcelona, 1970.

SAINZ DE BUJANDA, FERNANDO: Derecho Financiero Mexicano. Octava edición, México, 1978.

SIERRA J., CARLOS MARTINEZ VERA, ROGELIO: Historia y Legislación Aduanera de México. Ediciones del Boletín Bibliográfico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1973.

SILVEYRA, FELIX JORGE: Contrabando y Encubrimiento. Buenos Aires, 1968.

LEGISLACION CONSULTADA:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, S.A., México, 1993 y 1994.

Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Información Aduanera, México, (Abrogado)

Ley Aduanera. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995, 1994, 1993, 1992, 1991 y 1990.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial, Porrúa, S.A. México, 1976 y 1994.

Diarios Oficiales de la Federación.

REVISTAS CONSULTADAS:

Guías de la Hacienda de la República Mexicana. Parte Legislativa, México, 1825. Imprenta del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, en Palacio Nacional.

Memoria sobre el Estado de la Hacienda Pública. Leída en la Cámara de Diputados y en la de Senadores por Ministerio del Ramo, el 14 de enero de 1825. Imprenta del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, en Palacio Nacional.

Memoria de Hacienda Durante el Tiempo de Francisco María Lombardo que fue Secretario de Estado. México. Imprenta de Ignacio Cumplido, 1840.

Memoria de la Secretaría de Hacienda. Correspondiente al Ejercicio Fiscal de 1886-1887, presentada al Congreso por el Ministro de Ramo Lic. Manuel Dublón, México, Imprenta del Gobierno Federal, en el Ex Arzobispado, 1888.

Memoria de Hacienda y Crédito Público. De 1 de junio de 1899 a 30 de junio de 1900, México. Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas, Palacio Nacional, 1903.

Cuentas, Gastos, Acreedores y Otros Asuntos. Del tiempo de la Intervención Francesa y del Imperio, Manuel Paynó , de 1861 a 1867, México, 1868.