

70
25j.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ARAGON"

EL PAPEL DE LAS ADUANAS ANTE
EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

FALLA DE ORIGEN

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA
VALENTIN CASTILLO AGUIRRE

ASESOR LIC. MANUEL MORALES MUÑOS



SAN JUAN DE ARAGON. EDO. DE MEX.

1996

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Dios, te doy las gracias por haberme permitido
llegar al término de este trabajo.
Por que con tu palabra nos has enseñado
que con honradez, justicia y humildad se puede vencer
cualquier presagio por tempestuoso que se presente

Amen

in memoriam.

Ella, incansable, siempre preocupada
por el futuro, se fue esperando la llegada
de este momento, sin desfallecer en ningún
instante, siempre con la frente en alto,
orgullosa de sus logros y sus fracasos.
Ejemplo digno de seguir.

Él trabajador, responsable, creativo, optimista,
siempre preocupado por el bienestar de su familia.
Hombre de respeto y admiración.

Gracias por entregar su vida entera para
conseguir mi felicidad y la de mis hermanos.
Siempre los recordaré.

Dedico este trabajo a mis hermanos
Josefina, Micaela, Eva, Elisa, Alicia,
Alfredo, Marco Antonio y a mi sobrino
Ricardo, por su apoyo y por que a pesar
de los malos y amargos ratos supieron
mantenerse en pie lucha.

De igual forma, con el respeto y admiración que
se merece el Lic. Luis Manuel Gutiérrez Levy, por
permitirme ocupar un espacio dentro del equipo de trabajo
que dirige y muy en especial al Lic. Edmundo Sánchez
Rivas, Lic. Carlos Zamarripa de Luna, Carlos
Rodríguez, Lic. Jorge Enrique Loera y Lic. Alejandro Cano,
por su acertada orientación en los momentos mas complicados
de este trabajo de tesis.

Así mismo, a Mercedes, Mayra, Teresa Zuñiga,
Teresa Munguía, Magali, Leticia, Paty y Nora;
y con especial cariño a la familia Colín Díaz,
por haberme guiado hacia el camino de la
Verdad, hacia el encuentro con Dios.

Eternamente... gracias!

2.-	Facultad del Estado Mexicano para la Celebración de Tratados Internacionales	60
3.-	Reglas de Origen	64
	3.1.- Determinación de Bienes Originarios	67
	3.2.- Interpretación y Aplicación	70
4.-	El Procedimiento Aduanero	71
	4.1.- Certificado de Origen	72
	4.2.- Administración y Aplicación	74
5.-	Solución de Controversias	77
	5.1.- Revisión e Impugnación	88

CAPITULO 4 EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO Y SUS

	REPERCUSIONES ADUANALES	80
1.-	El Sistema Arancelario	85
2.-	Desgravación de Aranceles	91
3.-	Países no Integrantes del Tratado, Ventajas y Desventajas en el Procedimiento Aduanero	98
4.-	Efectos Jurídicos	101
	CONCLUSIONES	105
	BIBLIOGRAFIA	109

INTRODUCCION

Con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte se busca eliminar las restricciones arancelarias y no arancelarias entre México, Estados Unidos y Canadá, para facilitar la compraventa de productos y servicios elaborados en alguno de los tres países o complementariamente entre los tres. Por lo tanto, el sistema aduanero debe adecuarse a las exigencias de los importadores y exportadores de los tres países, tomando en cuenta que uno de los puntos claves para su buen funcionamiento lo constituye las reglas de origen, las cuales consisten en la verificación de mercancías por parte de la autoridad aduanera para determinar que los productos elaborados en el territorio de una de las Partes contengan con un mínimo de porcentaje requerido para ser considerados como originarios.

De igual forma, es necesario que las aduanas cuenten con personal capacitado y equipo de cómputo de punta, suficiente para emprender esta tarea, de lo contrario todo logro alcanzado podría derrumbarse por fallas que en su momento púdiéron prevenirse.

Por otro lado, corresponde al gobierno mexicano vigilar que las reglas de liberalización arancelaria tengan como efecto inmediato la

disminución en los costos de operación con un mínimo de trámites aduaneros. Sin embargo, este esfuerzo se ve afectado cuando existen servidores públicos en las aduanas que no auxilian o asesoran al público usuario en los momentos en que tenga dudas sobre el procedimiento aduanal; situación similar se presenta en diversos puntos de revisión aduanal, donde los medios que informan sobre los trámites aduaneros y la forma de utilizar su franquicia resultan insuficientes, ya sea por la falta de espacio o lugares adecuados para tal objetivo, en fin estos son algunos casos que motivaron la realización de este trabajo de investigación.

Por otra parte, se describe brevemente la evolución del sistema aduanero mexicano, aplicándolo a los compromisos internacionales que el Gobierno de México ha contraído; también se expone escuetamente el despacho aduanero de mercancías y los pasos a seguir cuando un pasajero arriba de un vuelo internacional; así mismo, se dan a conocer los efectos jurídicos a corto y largo plazo con la aplicación de las disposiciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y con la Nueva Ley Aduanera se dará seguridad jurídica a importadores y exportadores del país, garantizándose, al mismo tiempo, la transparencia en la operación aduanera.

CAPITULO 1

ANTECEDENTES DEL LIBRE COMERCIO

A lo largo de la historia, una de las principales actividades que se desarrollaron es la del comercio, la cual significa un elemento importante para el desarrollo económico de todo país, tanto en el ámbito interior así como en su proyección hacia el mundo exterior; alcanzando, de esta manera, el fortalecimiento de las instituciones jurídico-políticas que lo integran, para así sostener el Estado de Derecho que lo rige.

Desde la época antigua ya se practicaba esta actividad, creándose normas que contemplaban las ramas relacionadas con el comercio; así mismo, se implementaron mecanismos para facilitar el intercambio de mercancías entre los pueblos. Esta tendencia de intercambio contribuyó para que se desarrollara lo que se conoce como libre comercio.

Elvia A. Quintana Adriano, en su libro **"El Comercio Exterior de México"**, dice: "El librecambio es un movimiento que surgió en Inglaterra a fines del siglo XVIII, como reacción a la época mercantilista, eminentemente proteccionista y que tuvo su mayor esplendor en el siglo XIX. Sin embargo, países como Francia, Estados Unidos, Alemania y Japón, comenzaron protegiendo sus industrias nacientes de la competencia de los países ya industrializados, imponiendo aranceles altos, cuotas y otras restricciones. Por ello, el

proteccionismo coexistió con el libre cambio, aún en la época en que tuvo más partidarios éste." ⁽¹⁾

Otra etapa, es la correspondiente a la Segunda Guerra Mundial, la cual terminó con varios de los países importantes arruinados y con su planta industrial destruida, lo que generó entre los vencedores la necesidad de ayudar a la recuperación de los vencidos y crear organismos que facilitasen la producción y el comercio mundial. Surge así el Plan Marshall, un sistema internacional de pagos apoyado por el Fondo Monetario Internacional y un organismo encargado de facilitar el comercio, el GATT (Acuerdo General sobre Comercio y Tarifas), hoy Organización Mundial del Comercio.

Simultáneamente, se extiende el convencimiento entre los países menos desarrollados de que con la industrialización se favorecerá su crecimiento económico y para desarrollar ampliamente la industria deben protegerse. De esta forma, de nuevo aparece la tendencia proteccionista y se llega al general consentimiento de que es legítimo y necesario el que los países en desarrollo defiendan su producción contra la competencia de los países industrializados.

Por lo que corresponde a México, Guillermo Tardiff menciona: "La iniciación del Comercio Exterior de México solamente puede referirse al momento en que al país se le da una Constitución

⁽¹⁾ QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia. El Comercio Exterior de México. Marco Jurídico, Estructura y Política, 12a. Edición, Editorial Porrúa, México 1989, pág. 114.

Política como Estado Independiente, a partir de la fecha, aunque sea aproximada, en que adquiere personalidad jurídica un pueblo, que es cuando se convierte en sujeto de contratación, con la autonomía que le permite su capacidad económica".⁽²⁾

La independencia de un Estado representa un elemento esencial para ser sujeto de contrataciones ante la comunidad internacional, pues cuenta con una Constitución Política y una personalidad jurídica que le es reconocida.

Por otro lado, analizando la historia de México, destacan en la etapa precolombina los Aztecas y diversas culturas del Continente Americano, las que ya se dedicaban a las actividades comerciales. Sin embargo, las situaciones originadas en las plazas por la comercialización de productos, dieron la pauta para que se dictaran ordenamientos reguladores de la actividad comercial. Estos ordenamientos tenían como base la comercialización pacífica y directa de los productos, sin que ello representara obstáculo para su desenvolvimiento.

Fue hasta la época de la Colonia cuando comienza a desarrollarse la libre actividad comercial

"En 1777 se derogó la prohibición para que las colonias comerciaran entre si, dejando de hacerlo a través de España, como tanto tiempo

⁽²⁾ TARDIFF, Guillermo. Historia General del Comercio Exterior Mexicano. Tomo 1, México, 1968, pág. 105.

se había hecho, con lo cual se beneficiaron las colonias y disminuyeron los contrabandos, tan frecuentes en Nueva España.

En 1778, se dio el primer paso para que se estableciera el libre comercio y el intercambio múltiple y directo de las colonias con España..., esto se hizo con reformas impuestas por la Real Pragmática y el Reglamento de Aranceles Reales, cuyos beneficios fueron para todos los virreinos de América, pero no comprendieron a la Nueva España. Es decir, México no disfrutó de los avances de la libertad de comercio, pues con esas medidas de hecho propiamente subsistieron los dos más importantes gravámenes, que fueron el almojarifazgo y la alcabala".⁽³⁾

Durante las primeras décadas de este siglo, el libre comercio no era observado con la magnitud requerida para impulsar su desarrollo, debido al proteccionismo existente. Fue hasta los años 50 cuando se creó una Comisión encargada de estudiar los problemas del Comercio Exterior Latinoamericano, con la finalidad de establecer una zona de libre comercio. Fue hasta 1960 con la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), cuando se le da un mayor auge al libre comercio. De esta forma, los países Latinoamericanos centran su interés en la creación de una zona de libre comercio para llegar a formar un *Mercado Común Latinoamericano* y competir con las grandes potencias industriales, crear un arancel común y desarrollar un verdadero Derecho Aduanero.

⁽³⁾ Ibid., pág. 105

1.- Definición del Libre Comercio.

El "libre comercio" es el mecanismo utilizado por los países para la ampliación de sus mercados, mediante el intercambio de productos, bienes o servicios, por medio de la eliminación de ciertas restricciones arancelarias y no arancelarias. Las restricciones arancelarias de referencia se traducen en la reducción de impuestos de los llamados indirectos y son aquellos que cobra el Estado por las operaciones de comercio exterior. En cambio, las restricciones no arancelarias suelen ser los permisos previos dictados por las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial, de Salud, del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, entre otras; coadyuvantes, todos ellos, en el control de calidad del producto.

A todo esto debe agregarse un cambio en la legislación de cada país, sobre todo en materia aduanera. Este cambio debe abarcar la reducción en los impuestos al comercio exterior, disminución en el tiempo para el despacho de mercancías y automatización de todo el sistema aduanero para su agilización.

Ahora bien, analizando diversa bibliografía, se encontró que el libre comercio no cuenta con una definición propia, toda vez que se encuentra inmerso dentro de un proceso económico al que se la ha denominado "integración económica", al cuál sólo es posible llegar cuando la economía de los países esta bien orientada y su legislación es de fácil aplicación, es decir, los procedimientos para efectuar el

intercambio de mercancías no representan trabas que impidan su desenvolvimiento.

Por otro lado, "La integración, en estricto sentido, consiste, en que a través de los tratados internacionales, dos o mas Estados ceden algunas de sus prerrogativas soberanas, para crear una zona nueva con personalidad jurídica independiente a la de sus miembros, en el cual pueden circular libremente y con el mismo tratamiento; mercancías, servicios, personas y capitales, según sea el grado de amplitud de la integración"⁽⁴⁾.

Para entender mejor a la Integración Económica, es necesario considerar los grados que la componen, los que se presentan de diferentes formas; siendo estas las siguientes:

"Area de Preferencia Aduanera: Donde dos a más países se conceden rebajas arancelarias mutuamente...

Zona de Libre Comercio: La forman dos o más países que en forma gradual suprimen los aranceles aduaneros pero mantienen su sistema propio frente a terceros países.

Unión Aduanera: Además de la liberación del comercio interzonal se establece un arancel externo común a todos sus integrantes con relación al resto del mundo.

⁽⁴⁾ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Derecho Aduanero Mexicano. 13a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1994, pág. 37.

Mercado Común: A lo visto en la Unión Aduanera, se le agrega la libre circulación de los factores de la producción.

Comunidad Económica: Donde al punto anterior se le agrega la homologación de los países en su faz económica, con el establecimiento de lineamientos económicos similares y la creación de los órganos comunitarios.

Integración Económica Total: Donde a la anterior se le adicionan la unificación de políticas y la nominación de una autoridad supranacional⁽⁵⁾

Una explicación más clara de la integración económica se presenta a continuación y se desarrolla de esta manera: una zona preferencial arancelaria, se perfecciona cuando se convierte en una zona de libre cambio. En la zona de libre comercio, los países que la integran se comprometen a la eliminación progresiva, entre ellos, de los aranceles aduaneros, manteniendo en forma independiente los que afecten a terceros países, si en este orden de ideas deciden aplicar un arancel común entre los países miembros y lo hacen efectivo ante terceros países, entonces se estará en una Unión Aduanera. Cuando además de la libre circulación de mercancías, se establece la de capitales y de personas, la Unión Aduanera se habrá convertido en un Mercado Común. A la Comunidad Económica se llega cuando en un

⁽⁵⁾ LEDESMA, Carlos Alberto. Principios de Comercio Internacional. 3ª Edición, Ediciones Macchi, Buenos Aires, Argentina, 1990, pág. 80.

mercado común se establece una autoridad económica también común y se unifican las políticas fiscales, laborales, de seguridad social, etc.

Resulta difícil de creer, en el caso de México, que se de la Unión Aduanera, esto por las grandes diferencias económicas que existen entre los tres países, por lo que "la diferencia entre la unión aduanera y una zona de libre comercio es que en la primera hay un programa de derechos arancelarios, adoptado por todos lo países. En la segunda los países mantienen sus antiguos niveles de tarifas y simplemente renuncian a la recaudación de derechos sobre el comercio entre miembros."⁽⁶⁾

Después de haber ubicado la posición del libre comercio dentro de la integración económica, se puede afirmar que *el libre comercio es una actividad en la cual dos o mas países intercambian productos, bienes o servicios mediante la reducción o eliminación de aranceles aduaneros y otras restricciones no arancelarias, en forma gradual o progresiva, con la finalidad de igualar los precios en la región, crear mejores condiciones de vida y sobre todo el respeto mutuo de la soberanía.*

2.- México en los Tratados Comerciales.

En los Tratados Comerciales las partes involucradas buscan ampliar sus mercados, por medio del intercambio de mercancías, aunado a cambios en su legislación interna. Este cambio debe dirigirse

⁽⁶⁾ KINDLEBERG. Charles P. Economía Internacional. 7a. Edición, Ediciones Madrid, Madrid, España, 1982, pág. 193.

a la materia aduanera, por ser la que rige los actos relacionados con las operaciones de comercio exterior.

Los tratados, cualquiera que sea su naturaleza, son los vínculos de unión entre los países; si se tiene como base el progreso y la convivencia entre los Estados. Los tratados de comercio, por su parte representan el elemento clave para hacer posible la eliminación de las barreras existentes entre ellos, ya sea arancelarias o no arancelarias y así contribuir al crecimiento económico de los mismos. Por lo tanto, la legislación debe de ser aplicada conforme a las disposiciones acordadas, sin caer en tecnicismos complejos.

De las definiciones consultadas, se consideran a las siguientes como las más cercanas al tema expuesto.

"El tratado de comercio es la estipulación entre Estados, que establece las bases de intercambio de productos provenientes de otro a él destinados. Suelen contener estos tratados -de corta duración, pero renovados- relación precisa de cantidades máximas o mínimas de las exportaciones o importaciones, con detalles minuciosos sobre cada mercadería, derechos de aduanas que regirán (por lo general rebajados mutuamente)."⁽⁷⁾

"Frecuentemente en el encabezado del Tratado se expresan los motivos en cuya virtud se celebra el Tratado y generalmente se

⁽⁷⁾ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo 1, 21ª Edición. Editorial. Heliasta, S.R.L., República Argentina, 1990, pág. 194.

señalan la amistad y la necesidad de estrechar o fortalecer el comercio mutuo, mediante el establecimiento de reglas fijas. También suele aludirse a la igualdad y beneficios mutuos."⁽⁸⁾

Por lo tanto, las partes que conforman un Tratado Comercial suelen ser las mismas que se aplican a todos los Tratados Internacionales; en la cabeza del Tratado o, en su defecto, al calce del mismo, se anota el nombre y carácter oficial de la persona que, con facultades de plenipotenciaria, suscribe el tratado en representación de su respectivo país.

A continuación, en el clausulado se enuncian los deberes y derechos que son la materia central y de mayor relevancia del tratado, de lo contrario las partes, si así lo consideran necesario, someterían el tratado a una corte internacional para su interpretación.

En esa parte central deben establecerse los deberes y prerrogativas que tenderán a intensificar el comercio entre los países contratantes. tal parte central tendrá como tónica la de remover los obstáculos y excluir la incertidumbre relativas a su respectivo trato comercial a efecto de que el tratado bilateral sea un auténtico marco jurídico en el que habrá de desarrollarse un incremento comercial.

De esta forma, la participación de México en los Tratados Comerciales data desde la década de los 60's, pasando a formar parte

⁽⁸⁾ ARELLANO GARCIA, Carlos. La Diplomacia y el Comercio Internacional. , México, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980, pág. 114

de ellos los países que buscaban la formación de un Mercado Común Latinoamericano, aunque México no contaba aún con una legislación aduanera que le permitiera enfrentar tan importante acontecimiento. Enseguida será tratada la forma en que México ha tenido esa participación en los Tratados Comerciales.

2.1 La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

A mediados de los años 50's surge el concepto de Cooperación Económica Latinoamericana. "Esta Comisión presentó estudios sobre los problemas de comercio exterior latinoamericano que llevaban a hacer pensar en la conveniencia de establecer una zona de libre comercio. México solo participo como observador en las primeras negociaciones... Finalmente, en Febrero de 1960, México se incorporo como miembro en las negociaciones que llevarían a la firma del proyecto del Tratado"⁽⁹⁾

De esta manera en Febrero 18 de 1960, siete países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay firmaron el Tratado de Montevideo por el que instituyo la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). En 1962 se adhirieron Colombia y Ecuador; en 1966 se adhirió Venezuela y finalmente Bolivia en 1967.

"El objeto de esta Asociación era conseguir la liberación del comercio entre los países miembros, estableciéndose una zona de

⁽⁹⁾ QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia. Op. Cit. pág. 199

libre comercio por medio de una eliminación progresiva, en un periodo de 12 años, de las restricciones al comercio reciproco con respecto a los productos originarios de la zona"⁽¹⁰⁾

Sobre este punto Rómulo Ferrero comenta:

El Tratado de Montevideo "Constituye la cristalización de los esfuerzos que se han venido realizando en América Latina para el establecimiento de un Mercado Común o de una Zona de Libre Comercio... Pretende eliminar, en un periodo de 12 años, las restricciones aduaneras y de otra clase que obstruyen el comercio entre los países de la región."⁽¹¹⁾

La estructura funcional de la Asociación se conformaba: por "la Conferencia, la cual representa el Órgano Supremo y esta formado por los plenipotenciarios de los países signatarios, teniendo como funciones: el establecimiento de una liberación del comercio en una zona de Libre Comercio; reducción de gravámenes y restricciones gradualmente por medio de negociaciones entre las partes.

Los motivos mas significativos que justificaron el ingreso de México son:

1.- Las ventajas venideras por una mayor cooperación económica en América Latina; los lazos económicos y sociales que lo vinculan

⁽¹⁰⁾ Ibid., pág. 200

⁽¹¹⁾ FERRERO, Rómulo A. Comercio y Pagos Internacionales. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México 1963, pág. 177

con Latinoamérica; la formación de integraciones económicas en otras regiones del mundo; la creación de empleos; fomento al desarrollo económico; y la ampliación de los mercados nacionales de cada país.⁽¹²⁾

Sobre este tema, Guillermo Cabanellas en su Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, menciona: "El organismo se instituyó a imitación del Mercado Común Europeo y con la exagerada ilusión de obtener un desarrollo tan rápido y amplio como el de los países industriales de Europa engrupados en torno a aquel otro núcleo, con menor experiencia económica, y con la notoria insuficiencia de recursos monetarios, esta Asociación trazo objetivos poco ambiciosos en su comienzo, basados en una restricción gradual de los derechos de importación, hasta eliminarlos en un plazo de 12 años, muy superada ya, sin que se haya dado cumplimiento a lo estipulado"⁽¹³⁾

Sin embargo la Asociación no prosperó como se había pensado en principio, debido a diversas situaciones presentadas durante su desarrollo, mismas que culminaron con su extinción de las cuales se pueden mencionar las más importantes:

El incumplimiento y la indiferencia respecto a los compromisos establecidos en el Tratado; la falta de medidas eficaces para promover la cooperación entre políticas comerciales y de cooperación económica en los países miembros; la tendencia de algunas partes contratantes a

⁽¹²⁾ ARELLANO GARCIA, Carlos. Op. Cit. p.p. 177-181

⁽¹³⁾ Op.Cit. pág. 394.

celebrar negociaciones a través de acuerdos bilaterales de cooperación económica; el desigual desenvolvimiento de las naciones integrantes; la distribución de las mismas en inmensa área geográfica mal comunicada y algunas más

Pero no todo representó aspectos negativos, durante su existencia los países integrantes obtuvieron una gama de beneficios. Países como México, vieron, en estos 20 años, centuplicar su intercambio comercial. En la ALALC aprendieron a exportar los empresarios latinoamericanos, que hasta entonces desarrollaban sus empresas bajo el manto del proteccionismo. La ALALC unificó la nomenclatura arancelaria; contribuyó para que se realizara el cambio del Código Aduanero por la Ley Aduanera, vigente hasta nuestros días.⁽¹⁴⁾

2.2 La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Con la Firma del Tratado con el cual se crea la Asociación Latinoamericana de Integración se pone fin a un periodo de integración no concluido por factores ya expuestos anteriormente, entre los cuales se tienen: "Falta de integración física entre los Estados miembros, debido al deficiente sistema de transportación; grado diferente de desarrollo; políticas proteccionistas; sistemas económicos conflictivos; cambios políticos y económicos de algunos

⁽¹⁴⁾ ACEVEDO GARAT, Miguel(et.al). El Comercio Exterior de México Edit. Siglo 21, México, 1982, pág 507

miembros; influencias externas negativas, provenientes de Estados extraños a la Asociación."⁽¹⁵⁾

ALADI surge como un incentivo para que en México se efectuaran cambios en su legislación aduanera. Cambios efectuados a partir de 1980.

Ahora bien, se ha visto que la integración económica de Latinoamérica se ha efectuado en dos etapas; la primera, corresponde a la ALALC en donde no se llegó a su realización por incumplimiento de las partes. En la segunda etapa, la correspondiente a la ALADI, el proceso lleva un camino aceptable, sin embargo todavía existen grandes diferencias que han impedido su total desenvolvimiento, ya sea por cuestiones políticas, geográficas, demográficas y legislativas, las cuales no han permitido su amplio desarrollo.

"ALADI es creada de una circunstancia internacional compleja. Por una parte, recoge la experiencia de 20 años de la ALALC, mecanismo de integración, que tuvo que enfrentar desde 1960 un cúmulo de sucesos económicos y políticos diversos, pero que abrió posibilidades de cooperación económica y fue foro donde empresarios y gobiernos comenzaron a conocerse comercialmente logrando plasmar un verdadero Derecho Aduanero Latinoamericano."⁽¹⁶⁾

⁽¹⁵⁾ QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia. Op.Cit., pág. 201

⁽¹⁶⁾ WITKER V., Jorge La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Editorial Guma, S.A. de C.V., México, 1981, pág. 5

El acuerdo por el que se crea la Asociación Latinoamericana de Integración fue firmado el 11 de Agosto de 1980 en Montevideo, entrando en vigor el 18 de Marzo de 1981, tras la ratificación de México, Argentina y Uruguay y está integrado por 10 artículos se denominados de la siguiente manera:

I.- Objetivos Funciones y principios.

II.- Mecanismos.

III.- Sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo.

IV.- Congruencia y cooperación con otros países y áreas de integración económica de América Latina.

V.- Cooperación con otras áreas de integración económica.

VI.- Organización Institucional.

VII.- Disposiciones Generales.

VIII.- Personalidad Jurídica, inmunidades y privilegios.

IX.- Disposiciones finales.

X.- Disposiciones transitorias.

En lo referente a la personalidad jurídica y de acuerdo con el artículo 54 del Tratado de Montevideo, la personalidad jurídica de la ALALC, establecida en 1960, continuo, para sus efectos en la Asociación latinoamericana de Integración, incorporándose esta a partir de la vigencia del Tratado de 1980, las obligaciones y derechos de la anterior.

Como es sabido todo instrumento público de carácter internacional cuenta con órganos que rigen su estructura, así tenemos que la ALADI se integra por:

El Consejo: Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

La Conferencia: conferencia de Evaluación y Convergencia.

El Comité: Comité de Representantes.

La Secretaría General: Órgano Técnico de la Asociación.

El **Consejo** es el órgano supremo de la Asociación y adoptara las decisiones que correspondan a la conducción del proceso de integración económica. Le corresponde delegar en los órganos políticos (conferencia y Comité) la facultad de tomar decisiones en materias específicas y designar al Secretario General. Se constituye por Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros y se reúne mediante convocatoria que efectúe el Comité

La **Conferencia** está integrada por Plenipotenciarios de los países miembros; se reúne cada tres años en sesión ordinaria por convocatoria del Comité. Se le atribuye examinar el funcionamiento del proceso de integración; propiciar la negociación y concretar acuerdos de alcance regional.

El **Comité** esta constituido por un representante permanente de cada país con derecho a un voto; sesionará y resolverá con la presencia de representantes de dos tercios de los países miembros. Además, es el órgano permanente de la Asociación y tiene facultades para emprender negociaciones sectoriales o multisectoriales con la participación de todos los países miembros; representa a la Asociación frente a terceros países; crea órganos auxiliares y convoca al Consejo y a la Conferencia.

El **Secretario General** es designado por el Consejo, dura en su cargo un periodo de tres años y tiene facultades para administrar el patrimonio de la Asociación y para representarla; solicitar el asesoramiento técnico y colaboración de personas y organismos internacionales; procesar y regular las informaciones estadísticas sobre regímenes de regulación del comercio exterior, entre otras.

Con estos elementos se muestra que la Asociación cuenta con capacidad jurídica para enfrentar los compromisos adquiridos y por adquirir. Posee los elementos necesarios para que la integración llegue hasta la meta trazada con la participación de todos los países miembros. Por lo tanto, reiteramos que la función principal de la ALADI consiste en la creación de una zona de libre comercio. Sin embargo, con los recientes acuerdos celebrados, referentes a intercambios comerciales, se espera un crecimiento más acelerado de Latinoamérica.

De esta forma se observa que el esquema presentado en la Asociación, representa el resultado de esfuerzos realizados por los países latinoamericanos en la búsqueda de una integración en América. Integración que constituya el desarrollo de los países y la creación de una legislación que tenga como finalidad otorgar seguridad jurídica a toda aquella persona que se encuentre involucrada en el comercio exterior.

En distintas ocasiones los tratadistas del comercio internacional y del Derecho Internacional, sostienen que la celebración de tratados o convenios con la característica de ser multilaterales y de beneficio hacia la comunidad internacional, representan la base para la convivencia aún más representativa entre los Estados que conforman la comunidad internacional.

De lo contrario se correría el peligro de caer en situaciones desventajosas para la mayoría de los países en desarrollo, retrasando con esto su desenvolvimiento económico, social y político.

CAPÍTULO 2

LAS ADUANAS EN MEXICO.

La puerta de entrada hacia cualquier país es el paso precisamente por las aduanas, éstas regulan la entrada y salida de mercancías y el cobro de los impuestos que se generen con motivo de la importación o exportación de las mencionadas mercancías. Por medio de la utilización del Semáforo Fiscal el que aleatoriamente determina si la mercancía se somete a revisión o no, es decir, si lo declarado por el importador resulta ser verídico, en caso contrario aplicarle las sanciones que correspondan.

Por lo tanto, la aduana tiene la función de proteger la economía nacional, mediante la aplicación de disposiciones dictadas por las distintas autoridades facultadas para regular y controlar el paso o no de las mercancías.

1.- Concepto de Aduana.

"Cada vez que mencionamos la Aduana, nos estamos refiriendo a un ente puramente fiscal que sirve a los intereses de un Estado en la faz elemental para recaudar los gravámenes que se hubieren establecido para el comercio y la navegación, además de ser la encargada de controlar las mercaderías tanto sea que salgan, entren o transiten por el país."⁽¹⁷⁾

⁽¹⁷⁾ LEDESMA, Carlos A. Op. Cit., pág. 191.

Por su parte, el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, hoy Organización Mundial de Aduanas, define a la Aduana como: "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 están encargados de la aplicación de otras leyes y reglamentos vinculados, entre otros, a la importación, al tránsito y a la exportación de mercaderías."⁽¹⁸⁾

Las definiciones anteriores mencionan a la Aduana como una entidad que tiene las siguientes funciones: vigilar, registrar y controlar las operaciones aduaneras: importación, exportación, tránsito de mercancías por territorio nacional, clasificación de las mismas y la recaudación de impuestos, entre otras. Es por eso que su naturaleza es puramente fiscal.

Manuel Ovilla Mandujano, al referirse a las aduanas, dice: se trata de una oficina pública recaudadora de impuestos, lo cual se desprende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el Congreso de la Unión tiene facultad para establecer contribuciones sobre el comercio exterior y la Federación la de gravar las mercancías que se importen, exporten o que pasen en tránsito por territorio nacional. "Su establecimiento responde a requerimientos de una política económica y su marco de actividad es

⁽¹⁸⁾ BASALDUA, Ricardo Xavier. Introducción al Derecho Aduanero. Concepto y Contenido. Ediciones Abeledo Perrot, S.A.E. e I., Buenos Aires, Argentina, 1988, pág. 177

el comercio exterior, o para decirlo con mayor propiedad contribuye al desarrollo económico del país y participa en el control y regulación del comercio internacional.⁽¹⁹⁾

Puede decirse que la Aduana es una oficina pública que tiene como función la de regular la entrada o la salida de mercancías del territorio nacional y determinar los impuestos a pagar por la importación de las mismas.

2.- Desarrollo Histórico de la Aduana en México.

La historia de la Aduanas data desde la época de los romanos que, aprovechándose del dominio que ejercían sobre los pueblos dominados reglamentaron un tributo denominado "portorium" (de portum-puerta), el cual tenía un triple aspecto, el "de impuesto aduanal", por que se exigía a la entrada o salida del imperio o de las provincias que lo componían; "de peaje" o tasa establecida por el paso de ciertos caminos o puentes; y "de alcabala" o derecho exigido por una ciudad sobre las mercancías que se introducían en ella. Los romanos no establecieron esta distinción; pero en cambio habían dos portorium: el marítimo y el terrestre. Para hacer efectivo este tributo, crearon la figura de los "portitores" y se encargaban del reconocimiento de las mercancías con la finalidad de comprobar la

⁽¹⁹⁾ OVILLA MANDUJANO, Manuel. Derecho Aduanero. 2ª Edición, Escuela Nacional de Capacitación Aduanera, México, 1978, pág. 11.

exactitud de los datos declarados por el importador. Posteriormente el "portorium" fue cobrado por funcionarios imperiales que tenían la obligación de rendir cuentas de su gestión al emperador y recibían como recompensa por su labor, un tanto por ciento del total de la cantidad que enteraban. Finalmente, el impuesto fue percibido directamente por el Poder Público.

Por su parte, los árabes crearon un impuesto ad-hoc que gravaba el movimiento de importación y exportación, denominado almojarifazgo, que venía de "almojarife" y éste del vocablo "Al-morxif" (inspector). La misma palabra, se afirma, deriva del verbo "Xereje", ver o descubrir con cuidado un cosa.

En nuestro país la Aduana tiene su origen en las disposiciones que se dictaron en España a raíz del descubrimiento de América. En esta etapa se establece el derecho de Almojarifazgo, que era cobrado en el puerto de Veracruz y posteriormente en el de Acapulco.

En el México Independiente, al nuevo gobierno se le presentó la necesidad de ordenar los asuntos relativos a la Hacienda Pública. En materia aduanal el trabajo no fue fácil, dadas las características que presentaba el territorio, así como la falta de estudios previos al cambio jurídico que se efectuó.

En 1821 la regencia del imperio optó por reconocer el decreto de las cortes españolas del 9 de Noviembre de 1820, siendo éste el primer documento legal que existió en el México Independiente, no

obstante la urgencia para combatir el contrabando y la necesidad de la organización, es hasta de 1824, que la hoy Administración General de Aduanas se convierte en la Dirección General de Alcabalas.

Siguiendo su desarrollo histórico, en el periodo comprendido entre 1830 y 1890 México pierde parte de su territorio, surgió una nueva organización y expedición de disposiciones que modificaron el sistema aduanal.

Posteriormente, el 19 de Febrero de 1900 se establece la Dirección General de Aduanas, señalándose entre algunas de sus atribuciones proponer reformas a las leyes, reglamentos y organización del ramo. Manejar lo relativo a su contabilidad, autorizar y proponer procedimientos para el despacho de mercancías en las Aduanas, revisar y aprobar las penas por infracción de la propia ordenanza.

En 1919 la Dirección General de Aduanas se convierte en Departamento, restableciéndose de nueva cuenta la Dirección General de Aduanas el 26 de Septiembre de 1921.

En 1928 se decreta la Ley Aduanal la cual tuvo temas no tratados por las anteriores ordenanzas de Aduanas, compuesto por 766 Artículos y dividido en 18 Títulos que sirvió de modelo para el Código Aduanero.

En el año de 1930 se crea la corporación del Resguardo Aduanal Mexicano y el 20 de Octubre de 1950 se expidió el reglamento que

creó la Comandancia General del Resguardo Aduanal, dependiente directamente de la Dirección General de Aduanas.

El 30 de Diciembre de 1960, mediante decreto se faculta al Poder Ejecutivo Federal para crear, suprimir o disminuir las cuotas de las tarifas de importación y exportación, señalar precios para la aplicación de éstas, restringir y prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos. Debido a su importancia es incorporado a la Constitución Política, mediante una adición al Artículo 131 y una reforma al Artículo 49.

El 31 de Diciembre de 1951 se expide el Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos. Este Código constaba de 737 artículos y XIX Títulos, el cual estuvo vigente hasta el 30 de Junio de 1982.

El 30 de Diciembre de 1981 se publica en el Diario oficial de la Federación la Ley Aduanera. El 18 de junio de 1982 se publica en el Diario Oficial el Reglamento de la ley Aduanera y las Reglas Generales en Materia Aduanera.

El 26 de Agosto de 1983 se expide el reglamento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en donde en el artículo 137 establece la competencia de las aduanas, con las recientes reformas hechas el 25 de enero de 1993, entrando en vigor en febrero de ese mismo año.

El 25 de enero de 1993 se reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante el cual se cambia

de nombre a la entonces Dirección General de Aduanas por el de Administración General de Aduanas, con 47 aduanas, suprimiéndose al siguiente años dos de ellas y creándose la Aduana de Altamira, en el Estado de Tamaulipas, para quedar el sistema Aduanero con 46 aduanas y ocho Administraciones Regionales. Estas últimas creadas mediante modificaciones hechas al propio Reglamento el 23 de agosto de 1993. Determinando de esta forma la función específica de la Administración General de Aduanas, en coordinación con la Administración General Jurídica de Ingresos, Administración General de Recaudación y Administración General de Auditoría Fiscal Federal, todas ellas dentro del ámbito de su competencia.

El 15 de diciembre de 1995 es publicada en el Diario Oficial de la Federación una Nueva Ley Aduanera, la cual entrará en vigor en abril de 1996. Cuenta con 203 Artículos y nueve artículos transitorios.

La nueva legislación presenta cambios interesantes; establece, entre otras disposiciones, la posibilidad para las Cámaras Industriales y de Comercio contar con Apoderados Aduanales, que de acuerdo con el artículo 168 reformado de la Ley Aduanera, es la persona física designada por otra persona física o moral para que en su nombre y representación se encargue del despacho de las mercancías, siempre que obtenga la autorización de la Secretaría. Así mismo, establece cantidades mínimas y máximas para la aplicación de las multas en caso de infracciones cometidas a la Ley Aduanera.

En el artículo 203, establece la opción que tiene el contribuyente para interponer el recurso de revocación antes de acudir ante el

Tribunal Fiscal de la Federación, situación que la Ley Aduanera anterior no contemplaba. Por la tanto, con los cambios efectuados al Sistema Aduanero Mexicano se pretende dar mayor seguridad y confianza a los importadores y exportadores del país.

Estas reformas se fortalecerán aún más con la creación del **Sistema de Administración Tributaria**, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual entrará en operación en Julio de 1997, ya que contara con un Servicio Fiscal de Carrera, dotado de cuerpo de funcionario fiscales calificado, profesional y especializado en el desempeño de sus funciones.

3.- La Actividad Reguladora de la Aduana

Dentro de las facultades enmarcadas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se establece que la aduana tendrá la facultad para regular la entrada y salida de mercancías al territorio nacional. Esto es posible y ágil cuando en el despacho aduanero intervienen directamente las personas autorizadas para realizar esta operación.

La Ley Aduanera y el Manual de Operación Aduanera determina cuales son las personas que se encuentran legitimadas para actuar frente a la aduana y señalan:

Conforme a la Ley Aduanera están obligados al cumplimiento de las disposiciones de dicho ordenamiento, quienes introducen

mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo, ya sean propietarios o poseedores, destinatarios, remitentes, apoderados, agentes aduanales o cualquier persona que tenga intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje y manejo de las mercancías (Art. 1 último párrafo de la Ley Aduanera).

Los agentes o apoderados aduanales fungen como representantes legales de los importadores y exportadores en todas las actuaciones y notificaciones que se deriven del despacho aduanero (Art. 26-A Ley Aduanera).

El agente aduanal es responsable solidario del pago de los impuestos al comercio exterior y de las demás contribuciones, así como de las cuotas compensatorias que se causan con motivo de la introducción de mercancías al territorio nacional en cuyo despacho aduanero intervenga personalmente o por conducto de sus empleados autorizados (Art. 41 Ley Aduanera).

Dentro del mismo contexto se menciona 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 tráficos y regímenes aduaneros 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 (Art. 5 Ley Aduanera).

Las únicas personas legitimadas para promover el despacho aduanero son:

- * El agente aduanal adscrito a la aduana de que se trata o,
- * La persona física o moral que promueve por conducto de apoderado aduanal.
- * El agente o apoderado aduanal autorizado para actuar ante aduanas distintas a la de adscripción.

Como excepción a lo anterior, los particulares distintos a los agentes o apoderados aduanales podrán promover el despacho aduanero única y exclusivamente en los siguientes casos:

- a) Los pasajeros provenientes de viaje internacional podrán promover personalmente el despacho de mercancías adicionales a las que integran su equipaje en los términos de lo dispuesto en los artículos 28 y 2o. párrafo del artículo 60 de la Ley Aduanera, siempre que el valor de dichas mercancías, excluyendo la franquicia, no exceda del equivalente en moneda nacional a 1000 dólares de los E.U.A., y que dichas mercancías se encuentren comprendidas en la lista que aparece en la Reglas de Carácter General que dicte la Secretaría de Hacienda para tal efecto, las cuales aparecen publicadas cada año en el Diario Oficial de la Federación en el mes de marzo.

Además, podrá importarse sin utilizar los servicios de agente o apoderado aduanal un equipo de cómputo portátil, siempre que su valor sumado al de las mercancías señaladas en el párrafo anterior no exceda de 4,000 dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en otras divisas.

Los pasajeros que opten por pagar los impuestos correspondientes conforme a las disposiciones establecidas, deberán aplicar al valor de las mercancías, disminuido con la franquicia a quien tiene derecho, una tasa global de 23.97%, siempre que las mercancías no ostenten marcas, etiquetas o leyendas que las distinguan como originarias de países no parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Dicho pago deberá efectuarse mediante la presentación de la declaración de pasajero, ante las oficinas recaudadoras que para tal efecto determine la Secretaría de Hacienda, mediante Reglas de Carácter General.

En caso de que el pasajero no traiga mercancía por declarar pasara al área de revisión fiscal y activará el mecanismo de selección aleatoria (semáforo fiscal), en caso de que resulte desaduanamiento libre(sic.) (luz verde), no será sujeto de revisión alguna y se le devolverá su equipaje. Pero si el resultado del sistema aleatorio resulta con reconocimiento aduanero (luz roja), entonces se procederá a la revisión de su equipaje y si dentro de la revisión aduanera no se detecta ninguna irregularidad se le devolverá su equipaje, en caso

contrario se le embargará la mercancía que excede de la franquicia autorizada, dando inicio en ese momento al inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, determinando también el monto de los impuestos omitidos y la aplicación de la multa correspondiente, que en algunos casos puede ser de cuatro veces el valor de la mercancía y no tendrá derecho el pasajero a que le sea devuelta la mercancía.

Al momento en que se da por notificado el infractor del inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, situación que sucede al momento de levantarse el inventario de lo embargado, se le hace saber al infractor que cuenta con diez días hábiles para presentar pruebas tendientes a comprobar la legal estancia de las mercancías en el país y alegar lo que a su derecho convenga; de lo contrario, el expediente en cuestión será enviado a la Administración Local de Auditoría Fiscal que corresponda, para su trámite y resolución definitiva.

Cabe mencionar que en todo momento, la persona afectada cuenta con los medios de defensa que menciona el Código Fiscal de la Federación para impugnar la resolución emitida.

En cuanto al procedimiento en general:

a) El agente aduanal, teniendo toda la documentación necesaria para la operación, llena el pedimento determinado las contribuciones; proceden a liquidarlas mismas ante el módulo bancario, localizado en la aduana.

b) Una vez efectuado el pago de las contribuciones se presenta la mercancía junto con el pedimento, en el módulo de selección aleatoria, donde se activará el mecanismo que determine si se debe practicar o no el reconocimiento aduanero.

En ningún caso se activará el mecanismo de selección aleatoria si las mercancías declaradas en el pedimento no se encuentran en la zona fiscal, salvo tratándose de despacho a domicilio.

Cuando el mecanismo de selección aleatoria determine que las mercancías no deberán ser sujetas a la revisión aduanal, se liberarán las mercancías de inmediato sin practicarse el reconocimiento aduanero.

En caso contrario, la autoridad aduanera al efectuar el reconocimiento ante quien haya presentado las mercancías revisará la documentación y verificará la exactitud de los datos asentados en los documentos, antes de que las mercancías salgan del recinto fiscal.

Una vez efectuado el reconocimiento aduanero, en caso de no haberse encontrado irregularidades, quien haya presentado las mercancías activará otro mecanismo de selección aleatoria, que determinará si las mercancías serán objeto de un segundo reconocimiento.

En caso de detectarse irregularidades, en el primer reconocimiento, el agente o apoderado aduanal podrá solicitar que se practique el segundo reconocimiento de las mercancías.

Si como resultado de activar el otro mecanismo de selección aleatoria, se determina que no debe efectuarse el segundo reconocimiento de las mercancías, éstas se entregarán de inmediato. En caso contrario, se efectuará el segundo reconocimiento aduanero de las mercancías.

Los embarques que resulten con reconocimiento aduanero en la segunda selección aleatoria, son revisados por el dictaminador aduanal, perteneciente a una empresa privada concesionada por la Secretaría de Hacienda para estos efectos, que funge como control de calidad del primer reconocimiento, desalentando el contrabando y las prácticas de subvaloración, asegurando la confianza de los importadores en la autoridad, además de salvaguardar los intereses del fisco federal.

El reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento consisten en la revisión documental y en el examen de las mercancías de importación o de exportación, así como de sus Muestras, para allegarse elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado, respecto de las unidades de medida, número de piezas, volumen, descripción, naturaleza, estado, y demás datos y características de la mercancía, que permitan su identificación.

Posteriormente, se pasa a un módulo de internación en el que se lee el código de barras del pedimento y se verifica en el equipo de cómputo que en efecto la mercancía haya resultado con "desaduanamiento libre" o que en el reconocimiento no haya causado detección, otorgándole una certificación de "cumplido", tomando constancia de la internación.

Existe también un módulo de supervisión y control, en el cual se consulta y reporta todo aquello que brinda información sensible para el administrador de la aduana, en apoyo al control del despacho aduanero.

Toda información de los pedimentos a nivel nacional es concentrada en la Cd. de México para la formación de la balanza comercial.

En el Procedimiento en Tráfico Terrestre es igual al descrito como general, lo único que hay que destacar es que en éste, se pagan los impuestos correspondientes y se cuenta con tres días para presentar la mercancía ante el módulo de selección aleatoria del primer reconocimiento, cuando la mercancía se transporte en vehículos por carretera y si es por ferrocarril el plazo será hasta de veinte días (Art. 58 párrafo segundo Ley Aduanera).

Para el Procedimiento en Tráfico Marítimo, en el cual se manejan grandes volúmenes de mercancía, principalmente a granel, por ello el despacho de toda la mercancía similar contenida en el buque, se

realiza por medio de un pedimento global, con las contribuciones debidamente determinadas y pagadas previamente a la salida de la totalidad de la mercancía.

En cuanto al Procedimiento en Tráfico Aéreo, igual que el general, la única diferencia es que la línea aérea por la que son transportadas las mercancías tiene que descargar las mismas directamente del avión a los transportes de ella, los que se conducirán bajo su responsabilidad por la ruta fiscal, hasta la garita de entrada de la aduana, para su registro y control con destino a los almacenes fiscalizados correspondientes.

El que requiere de atención es el referente Procedimiento en Tránsito. En este procedimiento el agente aduanal debe llenar un pedimento especial de tránsito, así como entregar una "forma valorada", cuyo objetivo es garantizar que la mercancía llegue a su destino final, además deberá dar un aviso de tránsito a la aduana de salida.

Para poder realizar operaciones bajo este régimen es necesario estar inscrito en un padrón de tránsito que controla la Administración General de Auditoría Fiscal Federal.

El tránsito de las mercancías deberá efectuarse dentro de los plazos máximos de traslado que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general.

Para el Procedimiento en Tráfico Postal, es necesario aclarar que el interesado no interviene directamente en la operación, puesto que las mercancías quedan confiadas al correo bajo la vigilancia y control de la autoridad aduanera, la cual determina las contribuciones con la presentación de las mercancías por parte de los empleados postales, incluyendo las cuotas compensatorias.

Cuando esto suceda, el pago se efectuará dentro de los 5 días hábiles siguientes a la notificación de la determinación, siempre y cuando el valor de los bienes no exceda el equivalente en moneda nacional o extranjera a 2000 dólares de los E.U.A., caso en el cual, el interesado debe contratar los servicios de un agente aduanal.

Cuando se pretenda introducir al país, mercancías de difícil identificación, como son: productos químicos, materias textiles, acabados en piel, papel recubierto, etc., es obligatorio practicar el muestreo durante el despacho de las mismas, el cual lo realiza gratuitamente el personal especializado de la Unidad de Asesoría Técnica y Muestreo adscrito a la Aduana correspondiente.

Existen dos tipos de irregularidades, las simples y las graves. En materia aduanera, se consideran simples, aquellas que no dan lugar al embargo precautorio de la mercancía; y graves aquellas que si dan lugar al embargo de las mercancías.

Al momento de realizar el reconocimiento se debe levantar un dictamen en donde se asienten todos los datos que permitan identificar

la mercancía, relacionándola con el pedimento que la ampara; además en el caso de detectar alguna irregularidad que no de lugar al embargo precautorio de las mercancías, se levantará un acta circunstanciada, que contenga los hechos u omisiones observados y se determinarán las contribuciones y cuotas compensatorias, imponiéndose las multas que correspondan en forma provisional.

De conformidad con la ley aduanera, se procederá al embargo de las mercancías cuando:

-Se introduzcan a territorio nacional por lugar no autorizado.

-Sean prohibidas o estén sujetas a restricciones o regulaciones no arancelarias.

-No se acredite con la documentación aduanal correspondiente, que se sometieron a los trámites previstos por la ley para su introducción al territorio nacional.

Para pasajeros el embargo precautorio procederá sólo respecto de las mercancías no declaradas.

- Con motivo del primero o segundo reconocimiento o verificación en transporte, se descubran sobrantes en más de un 10% de lo manifestado en el pedimento, siempre que se trate de transportistas en vías terrestres.

-Se introduzcan dentro del recinto fiscal vehículos de carga que transporten mercancías de importación sin el pedimento que corresponda para realizar el despacho de las mismas.

-No se haya presentado la garantía requerida porque el valor declarado sea inferior a los precios estimados, hasta que dicha garantía sea presentada.

El embargo precautorio de las mercancías podrá ser sustituido por las garantías que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Una vez levantada el acta de inicio de procedimiento administrativo en materia aduanera (PAMA), el interesado cuenta con 10 días hábiles para presentar pruebas y alegatos; en caso de que con éstas se acredite la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país, la aduana dictará de inmediato la resolución provisional absolutoria, ordenando la devolución de la mercancía embargada, de lo contrario, como ya se mencionó el expediente será turnado al área correspondiente.

A grandes rasgos la actividad reguladora de la aduana se rige por medio del Manual de Operación Aduanera, mismo que deberá ser observado por el personal que se encuentre prestando sus servicios ante una aduana.

4.- Régimen Jurídico de las Aduanas

La aduana es una institución de servicio público ordenada por la Ley, por la propia Constitución Política; sin embargo es facultad del Presidente de la República, habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.

La aduana es un ente público que forma parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por política de funcionalidad administrativa sus asuntos caben dentro de la Subsecretaría de Ingresos.

También la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal precisa que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde el despacho y el cobro de los impuestos, derechos y aprovechamientos federales.

Las aduanas realizan una función fiscal, por el cobro de impuestos y derechos que se ocasionan por la entrada y salida de mercancías al país, mismos que se encuentran regulados en la Ley Aduanera en su Artículo Primero, al establecer: "Esta Ley, las de los Impuestos General de Importación y Exportación y las demás leyes y ordenamientos aplicables, regulan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, así como el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías".

Hemos visto que en la mayoría de los países del mundo las aduanas son las encargadas de la aplicación y percepción de los derechos, tasas contribuciones e impuestos que gravan las operaciones del exterior.

Por lo que por muchos años, en México, se ha discutido el por que la Aduana pertenece a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y no a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, puesto que las aduanas sólo están a las disposiciones dictadas por ésta última, es decir que la entrada y salida de mercancías son autorizadas por la SECOFI y es ella la que determina en que momento debe de suspenderse la importación o exportación de ciertas mercancías.

Esta problemática es resuelta mediante las convenciones celebradas por la Organización Mundial de Las Aduanas, al sostener que las Aduanas deben de servir a los intereses de los Estados y deben efectuar además el cobro de los impuestos, es decir la actividad de la Aduana es de carácter fiscal.

Las Aduanas son las encargadas del cobro de los impuestos al comercio exterior, de aquí se desprenden los llamados derechos aduaneros "son aquellos aranceles que son impuestos a las mercaderías afectadas al comercio exterior, tanto sea que entren, salgan o simplemente transiten por el país; la aplicación de estos derechos puede ser efectuada en base a dos criterios completamente dispares, uno de ellos denominado **ad-valorem** (aceptado por el Consejo de Cooperación Aduanera), se aplica por coeficientes o

porcentajes sobre el valor de la mercadería y por esta razón es que se presentan a arbitrariedades y/o actos de mala fe ya que al modificarse el valor se esta automáticamente modificando el monto resultante de la aplicación de la alícuota⁽²⁰⁾

En el transcurso de los últimos años, nuestro país ha experimentado cambios profundos en Política Aduanera, algunos de manera gradual y otros de fuerte impacto, pero todos en beneficio del comercio exterior.

La política de sustitución de importaciones, vigente en el período 1946-1970, habla obligado a la aduana a constituirse en elemento de protección a la industria nacional. Durante estos años y, como consecuencia de esta política México conformó un sistema que recurrió a la utilización de aranceles como instrumento de Política económica. Dicho elemento se complementó con la utilización de permisos previos, precios oficiales y otras medidas no arancelarias. El proceso de apertura comercial se inició formalmente en 1985 con la reducción de los requerimientos de permisos previos a la importación y simplificación de las tarifas a la importación y exportación.

En esta etapa se liberó del requisito del permiso previo a casi el 60% de las fracciones que hasta entonces se encontraban sujetas a dicho requisito y finalmente, en 1988, se eliminaron los precios oficiales.

⁽²⁰⁾ LEDESMA, Carlos A. Op. Cit., pág 191.

Tradicionalmente la aduana en México, había estado operando con una dirección centralizada sin una supervisión sistemática, lo que había propiciado la existencia de una diversidad de criterios en la aplicación de la Ley por parte de las autoridades y un alto grado de discrecionalidad e incertidumbre jurídica para los importadores y exportadores. Los procedimientos para el despacho de las mercancías eran complicados y costosos, ya que implicaban largos periodos de almacenamiento y la práctica del reconocimiento a discreción de la autoridad, respecto de todas las mercancías de importación, acrecentaba aún más el problema.

A partir de 1980, se inició una reforma sustancial a la operación y administración de las aduanas para adaptarlas al proceso de apertura económica del país. Esta reforma tenía como objetivos agilizar los procesos; reducir los trámites y el costo de las operaciones; sistematizar los procedimientos y lograr una mayor precisión en la estadística de comercio exterior, haciendo más ágil el despacho de las mercancías, incrementando con ello la recaudación y otorgando seguridad jurídica los importadores y exportadores.

En 1982, con la entrada en vigor de la Ley Aduanera, se introdujeron cambios importantes a la reglamentación de las actividades de comercio exterior en lo referente al despacho aduanero, siendo una de las más significativas la relativa a la autodeclaración, que permite al importador determinar y pagar sus impuestos antes del despacho de mercancías.

Posteriormente se introdujeron otros cambios, como la introducción del sistema de selección aleatoria el cual, mediante un proceso electrónico, determina las mercancías que se sujetarán a revisión aduanera o a la liberación inmediata de la mercancía.

Con esto se redujo la discrecionalidad de las autoridades aduaneras, se agilizó el despacho de las mercancías y se otorgó una mayor seguridad jurídica al particular, sin limitar las facultades de comprobación de la autoridad, quien siempre puede verificar con posterioridad al despacho el cumplimiento de las obligaciones en materia de comercio exterior.

Con el objeto de facilitar las operaciones de comercio exterior y de contar con información precisa y oportuna, se hizo necesario establecer un mecanismo para que los agentes aduanales hicieran la entrega periódica en medios magnéticos de la información detallada respecto de las transacciones en las que intervienen. En Enero de 1990, se implantó un sistema computarizado de captura para la obtención de datos de las operaciones de comercio exterior, denominado CADEPA (captura desconcentrada del pedimento aduanal), mediante el cual los agentes, apoderados aduanales, la aduana y el módulo bancario de recaudación proporcionan en medios magnéticos, la información de las operaciones en que intervienen y la envían periódicamente a la Administración General de Aduanas, donde se valida y se concentra.

Se introdujo el segundo reconocimiento aduanero como medida adicional para garantizar la transparencia del proceso de verificación de las mercancías en la aduana. Esta segunda revisión se encuentra a cargo de particulares con la suficiente experiencia y solvencia económica y moral, que son autorizadas por la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público para desempeñar esta función, que consiste en realizar una segunda verificación selectiva de las mercancías y de los datos asentados en el pedimento.

Las medidas descritas son sólo unas cuantas de las que se han tomado y que han logrado transformar a la aduana de México hasta llegar a lo que muchos han empezado a llamar "la nueva aduana".

En 1989 se implantó un sistema que revolucionó el servicio brindado por la aduana. En lugar de revisar cada uno de los embarques, se otorgó confianza en la autodeclaración del importador y exportador, revisando sólo uno de cada diez, que es elegido al azar por el equipo de cómputo, eficientando así el despacho aduanero sin limitar las facultades de comprobación posterior por parte de la autoridad y reduciendo en gran medida la discrecionalidad de los embarques a revisar.

La Administración General de Aduanas tiene como funciones primordiales la elaboración de los programas de actividades para la aplicación de la legislación que regula y grava la entrada y salida de mercancías en el territorio nacional y los medios de transporte, así como la regulación del control fiscal y el despacho aduanero, con los

hechos y actos que derivan de este. El sustento jurídico de estas facultados las encontramos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo 31, Fracción XII y establece: "Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación".

Así mismo, La Ley Aduanera en su Artículo 116 señala:

"ARTICULO 116. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá, además de las conferidas por el Código Fiscal de la Federación y por otras leyes, las siguientes facultades:

I. Señalar la circunscripción territorial de las aduanas, así como establecer y suprimir secciones aduaneras...;

II. Comprobar que la importación y exportación de mercancías se realicen conforme a lo establecido en esta Ley; la exactitud de los datos contenidos en los pedimentos, declaraciones o manifestaciones y el pago correcto de los impuestos al comercio exterior, de las cuotas y de los derechos causados...,"

Por su parte, El Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de fecha 25 de enero de 1993 establece:

"ARTICULO 72.- Compete a la administración General de Aduanas:

I.- Proponer, para aprobación superior, los programas de actividades para aplicar la legislación que regula el despacho aduanero, la prevención de delitos fiscales y el apoyo a las autoridades fiscales en la ejecución de sus facultades de inspección, supervisión y vigilancia; dictamen pericial, así como la política y programas en materia de agentes y apoderados aduanales.

II.- Proponer los sistemas, métodos y procedimientos a que deben sujetarse las Aduanas, en las materias a que se refiere la fracción anterior y evaluar sus resultados.

III.- Participar con la Administración General de Auditoría fiscal Federal, en la materia de su competencia, en la formulación de los programas de comprobación del cumplimiento de las obligaciones respectivas, así como en los de determinación de las contribuciones y accesorios correspondientes.

IV.- Participar con la Dirección General de Política de Ingresos y Asuntos Fiscales Internacionales en el estudio y elaboración de políticas y programas relativos a desarrollos portuarios y aeroportuarios, zonas libres, franjas fronterizas, fomento a las industrias de exportación, regímenes temporales de importación y exportación e importaciones para montaje y acabado automotriz.

V.- Representar a la Secretaría en los organismos internacionales en materia aduanera, en coordinación con la Procuraduría Fiscal de la Federación y con la Administración General de Auditoría Fiscal

Federal y dar cumplimiento a los acuerdos y convenios que se celebren en los asuntos de su competencia.

VI.- Proponer el establecimiento y supresión de Aduanas, Secciones Aduaneras y **Oficinas Aduaneras de Recaudación.**

VII.- Proponer, para aprobación superior, reglas generales y los procedimientos relacionados con las materias de su competencia.

VIII.- Emitir los acuerdos de expedición de patente de agente aduanal y de autorización de apoderado aduanal; llevar el registro de agentes y apoderados aduanales y comprobar el cumplimiento de sus obligaciones; determinar la lesión al interés fiscal, inclusive por inexactitud en la clasificación arancelaria o en la declaración del valor normal o comercial y la violación al permiso de autoridad competente, cuando constituyan causal de cancelación de patente de agente aduanal o de autorización de apoderado aduanal; cancelar las patentes de agente aduanal o autorizaciones de apoderado aduanal, así como suspenderlos, inhabilitarlos o declarar la extinción del derecho de ejercer la patente de agente aduanal, cuando proceda; y tramitar y resolver otros asuntos concernientes a los citados agentes y apoderados aduanales.

IX.- Integrar la información estadística sobre el comercio.

X.- Realizar los actos de prevención de delitos fiscales y apoyar a las autoridades fiscales en la ejecución de sus facultades de

inspección, supervisión y vigilancia.

XI.- Recibir de los particulares y, en su caso, requerir los avisos, pedimentos, declaraciones, manifestaciones y demás documentos que conforme a las disposiciones legales aplicables deben presentarse ante la misma, así como recabar de los servidores públicos y fedatarios los datos e informes que tengan con motivo de sus funciones.

XII.- Ejercer las facultades de las autoridades aduaneras en materia de abandono de mercancías.

XIII.- Ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera; la vigilancia custodia de los recintos fiscales y de los demás bienes y valores depositados en ellos, así como llevar a cabo otros actos de vigilancia para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales que regulan y gravan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, el despacho aduanero y los hechos y actos que deriven de este o de dicha entrada o salida, todo ello conforme a las políticas y lineamientos que señale la Administración General de Auditoría Fiscal Federal.

XIV.- Ordenar y realizar la inspección y vigilancia permanente en el manejo, transporte y tenencia de las mercancías en los lugares y en

las zonas señaladas legalmente para ello, incluyendo la vigilancia aérea.

XVI.- Ordenar y practicar la retención, persecución embargo o secuestro de las mercancías de comercio exterior, incluidos los vehículos, o de sus medios de transporte, cuando legalmente proceda.

XVII.- Ordenar y practicar embargo precautorio para asegurar el interés fiscal cuando a su juicio, hubiere peligro de que el obligado se ausente o se realice la enajenación u ocultamiento de bienes o cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento de las obligaciones fiscales, en coordinación con la Administración General de Auditoría Fiscal Federal; así como levantarlo cuando proceda.

XIX.- Determinar los impuestos al comercio exterior, derechos por servicios aduaneros, aprovechamientos en materia de importación o exportación, así como aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente, a cargo de contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, así como determinar las otras contribuciones que se causen por la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, cuando ello sea necesario o consecuencia del ejercicio de las facultades a que se refiere este precepto.

XXIV.- Normar y planear en las materias de su competencia y en coordinación con la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, la operación de las Salas de Servicios Aduanales de pasajeros del país en vuelos internacionales, respecto a la entrada al

territorio nacional y la salida del mismo, de mercancías y medios de transporte; el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de este o de dicha entrada o salida, así como la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones respectivas, inclusive las establecidas por las disposiciones sobre recaudación, cobro coactivo, imposición de sanciones, contabilidad de ingresos y movimiento de fondos.

XXVI.- Ordenar y practicar inspecciones, vigilancias, así como los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos al comercio exterior y de reglas de origen contenidas en los tratados internacionales; ordenar y practicar la verificación de aeronaves y embarcadores para comprobar su legal estancia en el país; imponer multas por el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo a los requerimientos que formule en los términos de esta fracción; clausurar los establecimientos de depósitos fiscales para la exposición y venta de mercancías extranjeras y nacionales libres de impuestos; expedir las credenciales o constancias de identificación del personal que autorice la práctica de las inspecciones, clausuras, vigilancias y demás actos antes mencionados.

XXX.- Autorizar el despacho de mercancías de importación en el domicilio de los interesados."

Las actividades de las Aduanas se encuentran bien definidas por los anteriores ordenamientos legales, sin embargo se encuentra

remarcado con un cuadro la Fracción VI de este Reglamento. Si bien es cierto la preocupación de las autoridades hacendarias era la de acabar un poco con la corrupción existente en las aduanas, una de las medidas que se tomaron con mayor eficacia fue la de no permitir el manejo del dinero recaudado al personal aduanero, para ello se autoriza a las instituciones bancarias el cobro de los impuestos al comercio exterior, a pesar de que todavía existen personas laborando en las aduanas a las cuales se les tiene que dar una gratificación por la prestación de un servicio propio de la aduana. Siendo esta una de las tareas que se deben de atender con la mayor rapidez posible para no alejar a los turistas extranjeros y atraer divisas hacia nuestro país.

4.1 La Participación de las Aduanas en la Vida Económica del País.

Al analizar la estructura política de México, se deben tener en cuenta las tres principales características de la economía. La primera consiste en la vecindad con Estados Unidos, el país de mayor desarrollo económico del mundo y con el que México comparte una frontera de mas de 3000 kilómetros. Esta circunstancia restringe la libertad de acción de México en cuanto a su política comercial y su desarrollo industrial, dado que las importantes diferencias existentes entre los precios mexicanos y los norteamericanos, provocan un amplio contrabando. La segunda característica es el largo periodo de crecimiento económico no sostenido por el que ha atravesado la economía mexicana. La tercera característica es la relativa a la

estabilidad de precios que han contribuido a mantener invariable el tipo de cambio desde décadas anteriores.

Es así como se determina la función de la aduana, es decir, su finalidad es proteger o estimular las industrias nacionales, mediante la implantación de medidas tendientes a impedir el paso de aquellos productos que dañan a la producción nacional, por lo tanto la legislación aduanera y las demás disposiciones relacionadas con las actividades de comercio exterior deben seguir la política de protección a la industria nacional.

Siendo las aduanas la puerta de entrada de los productos de importación, debe cuidarse que estos cumplan con los requisitos exigidos por los ordenamientos jurídicos, sin excepción alguna. Tomando en consideración que se trata de proteger una fuente de ingresos, en la que se encuentran mezclados millones de familias mexicanas y que con la aplicación estricta de tales medidas se fortalecerá el poder adquisitivo de la clase trabajadora.

Es por eso que la aduana en México, siempre debe estar alerta ante cualquier invasión de productos subvaluados o subsidiados por diversos países y pretendan acabar con la industria mexicana.

CAPITULO 3

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE

El esquema presentado por México para la creación de una zona de libre comercio fue el de la modernización en el sistema aduanero. Muchos cambios se han logrado en esta materia; sin embargo, aún falta por hacer.

Para el exportador o importador, los logros obtenidos han sido satisfactorios. Sin embargo, existen todavía incidencias que se traducen en trámites burocráticos o decisiones de carácter unilateral, afectando a todas aquellas personas involucradas con el tráfico internacional de mercancías. Por lo tanto, toda modificación pretendida debe contener sanciones severas, dirigidas a todas las personas que actúen de manera ilícita; especialmente a los servidores públicos involucrados, inclusive iniciar la querrela correspondiente ante las instancias judiciales en contra de los responsables, cuidando de que no se convierta en un simple trámite que traiga aparejada una sanción o amonestación, también de carácter administrativo.

La problemática ha sido atacada, lo cual puede ser observado con muchos productos que se comercializan en nuestro país y que en un tiempo se consideraron como de contrabando y ahora se encuentran dentro del territorio nacional con el debido pago de impuestos al comercio exterior y con la documentación que ampara su legal estancia.

Se tiene plena conciencia de que el problema del contrabando de mercancías de procedencia extranjera se sigue dando por las aduanas, debido a las artimañas empleadas por los Agentes Aduanales e importadores para introducir mercancía diversa sin el pago de los impuestos y sin cumplir con los permisos previos. Esto es posible, debido a que los mecanismos más usados por los Agentes Aduanales es de la subvaluación de mercancías y falsificación de permisos de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Existen otras modalidades, como es declarar en el pedimento de importación una determinada mercancía y en realidad la mercancía transportada es distinta a la declarada. Estos son algunos de los ejemplos de lo que se conoce como "Contrabando Documentado", del cual se necesitaría todo un capítulo para abordarlo.

En los siguientes párrafos serán tratados algunos temas de interés para la materia aduanera y que representan la puerta de entrada para la mejor aplicación de las disposiciones del Tratado de Libre Comercio de Norte América.

1.- ¿Que es el Tratado de Libre Comercio?

Como se mencionó en los primeros párrafos de esta exposición, un tratado de libre comercio celebrado entre dos o más países debe regirse por los lineamientos establecidos en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), hoy Organización Mundial del Comercio.

En esta ocasión se trata de la creación de una zona de libre comercio, la cual se encuentra dentro de un proceso conocido como "integración económica" (dentro de las primeras etapas de su desarrollo), por lo que las definiciones dadas en este campo resultan ser escasas, así se tiene al Tratado de Libre Comercio, como: "un Acuerdo entre un grupo de dos o mas países para eliminar las barreras arancelarias y la mayoría de las no arancelarias en el comercio entre ellos."⁽²¹⁾

Por su parte, la Secretaría de Comercio Y Fomento Industrial nos muestra su definición "Un Tratado de Libre Comercio es un acuerdo entre dos o más países para eliminar barreras comerciales entre ellos."⁽²²⁾

Como se observa, las definiciones anteriores tratan un aspecto importante: la eliminación de barreras arancelarias, es decir, la eliminación o reducción de los impuestos al comercio exterior, en forma gradual y progresiva, en un tiempo determinado.

Por otro lado, el texto del Tratado sólo habla de la creación de una zona de libre comercio, que en esencia es el acuerdo entre dos o más países de una región determinada que buscan la eliminación de barreras comerciales entre ellos.

⁽²¹⁾ WITKER V., Jorge. El Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México: del GATT al Tratado Trilateral. UNAM, México, 1991, pág. 440.

⁽²²⁾ SECOFI. EL ABC del TLC. Folleto editado por la Secretaría de Comercio Y Fomento Industrial. México, 1994.

Es importante resaltar, que los países contratantes para llevar a cabo la celebración de un tratado de esta naturaleza, deben tener una cercanía tal que les permita realizar transacciones comerciales sin mayores problemas. Esto es, deben existir medios de transporte y de comunicación adecuados. Otro elemento es la igualdad de circunstancias económicas y sólo así el acuerdo o tratado firmado alcanzará las metas esperadas.

Por su parte, el Decreto de promulgación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de Diciembre de 1993, establece:

"Artículo 101. Establecimiento de la Zona de Libre Comercio.

Las Partes de este Tratado, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, establecen una zona de libre comercio."

Se ha mencionado que el objetivo principal del TLCAN, es la creación de una zona de libre comercio y la eliminación de barreras arancelarias. El primer punto ya se observó el párrafo anterior y el objetivo del mismo, lo encontramos en el Artículo siguiente:

"Artículo 102. Objetivos.

1. Los objetivos del presente Tratado, desarrollados de manera mas específica a través de sus principios y reglas , incluidos los de

trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia son los siguientes:

- a) eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación fronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de las Partes;
- b) promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio;
- c) aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en el territorio de las Partes;
- d) proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en territorio de cada una de las Partes;
- e) crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado , para su administración conjunta y para la solución de controversias; y
- f) establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral, encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado.

2. Las partes interpretarán y aplicarán las disposiciones de este Tratado a la luz de los objetivos establecidos en el párrafo 1 y de conformidad con las normas aplicables del derecho internacional."

Con la instrumentación de las medidas contenidas en el Tratado de Libre Comercio, el reto para las aduanas se hace cada día mas interesante; especialmente en la aplicación de reglas de origen, que

por su complejidad y trascendencia requieren de un gran esfuerzo para lograr su similitud y así poder efectuar su efectivo cumplimiento.

La creación de la zona de libre comercio por medio de la firma de un instrumento ratificado por las Partes, es una muestra de que México es una Nación con capacidad y decisión para hacer frente a los constantes cambios que se están dando en el mundo entero. Esto se ve más a menudo, con la integración de diversas economías en bloques comerciales.

2.- Facultad del Estado Mexicano para la Celebración de Tratados Internacionales.

El Estado como un ente soberano, posee capacidad jurídica ante la comunidad internacional para celebrar tratados y convenios con los demás Estados soberanos.

En México los tratados internacionales son celebrados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado, según se desprende de los Artículos 89, Fracción X y 76, Fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De la misma manera, el Artículo 133 de la Carta Magna, reconoce a los tratados Internacionales, celebrados por México con potencias extranjeras, como la Ley Suprema. Así también, la misma Constitución desconoce cualquier facultad de los Estados de la Federación para celebrar acuerdo o tratado alguno de carácter internacional; siendo esta

facultad exclusiva del Poder Ejecutivo Federal por conducto del Presidente de la República. En seguida se transcriben los Artículos de la Constitución que contemplan estas situaciones:

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

X. Dirigir la política exterior y celebrar Tratados Internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado..."

"Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los Tratados Internacionales y Convenciones Diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión."

"Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y Tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados."

"Artículo 117.- Los Estados no pueden en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras

Se observa, en primera instancia, que es el Presidente de la República quien tiene facultades para celebrar tratados internacionales; sin embargo, esta prerrogativa se encuentra limitada. Al respecto Modesto Seara Vázquez menciona: " Hay limitaciones constitucionales en cuanto a la celebración de tratados internacionales: los que infrinjan la propia Constitución; los que interfieran la Autonomía de los Estados; los que violen las garantías individuales, y los que vayan en contra de la forma federal de gobierno"⁽²³⁾

En un mensaje dirigido por el Presidente de la República el 21 de mayo de 1991; el Primer Mandatario al referirse al Tratado Trilateral de Libre Comercio, hace alusión a la supremacía de la Constitución y reitera la inviolabilidad de la misma, sin dejar atrás las limitaciones que ella misma establece.

Un fragmento de ese discurso es el siguiente: "Ahora bien negociaremos comercio y servicios, pero no todos, por que aquello que por mandato establece la Constitución..., se quedará así; ese es el compromiso que hemos asumido y, reitero, adecuaremos el tratado a la Constitución y no la Constitución a los resultados del Tratado".

⁽²³⁾ SEARA VAZQUEZ, Modesto. Política Exterior de México, 3ª Edición, Editorial Harla, México, 1978, pág. 65

Todo Estado que cuenta con una Constitución Política u ordenamiento similar tiene facultades para celebrar tratados internacionales, cumpliendo previamente con los requisitos establecidos en la misma. "La aprobación del Senado autoriza al Presidente a llevar a cabo la ratificación, pero no lo obliga a hacerlo, a diferencia de su desaprobación que lo pone en trance de no ratificar el tratado. Ello se debe a que, una vez satisfecho el requisito de la aprobación de la Cámara Alta, la voluntad del Presidente queda libre para actuar en el plano internacional, al que pertenece la ratificación de los tratados."⁽²⁴⁾ Sólo de esta manera el tratado tiene plena validez, y así el Presidente podría ratificar el tratado, porque de lo contrario caería en una doble situación jurídica, la invalidez del tratado en el orden interno y la de su inexistencia en el orden internacional, pues es elemento importante para los demás partes el cumplimiento estricto de la Constitución de cada país.

El cumplimiento de las formalidades establecidas en la Constitución otorga seguridad jurídica a los países contratantes y otorga un ambiente de confianza para el desarrollo de cualquier tratado. Por tal motivo, se puede afirmar que México tiene plena capacidad para celebrar tratados o convenios de carácter internacional.

Siguiendo el esquema trazado el punto siguientes es la parte central en la aplicación de las disposiciones contenidas en el tratado y es el correspondiente a las reglas de origen.

⁽²⁴⁾ TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 26ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1992, pág. 420.

3.- Reglas de Origen.

El punto de mayor importancia para la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte fue sin duda el correspondiente a las reglas de origen, las cuales consisten en determinar la cantidad de materias primas utilizadas en la elaboración de un bien para ser considerado como originario del territorio de una de las partes o de la región. Así mismo permite determinar el trato arancelario que recibirá al ser importado al territorio de una de las Partes. Las reglas de origen, también permiten identificar la nacionalidad de los productos, y de esta forma establecer la tasa aplicable, siempre y cuando cumplan con las especificaciones marcadas en el acuerdo comercial.

"Las Reglas de Origen son el conjunto de requerimientos que deben cumplir los productos para ser considerados como originarios de Norte América y recibir las preferencias arancelarias acordadas dentro del Tratado Trilateral de Libre Comercio"⁽²⁵⁾

Para hacer mas efectiva la aplicación de la tasa arancelaria o la supresión de la misma, no sólo es obligación del gobierno vigilar el correcto cumplimiento de lo estipulado en el Tratado, sino que se vuelve en obligación natural de los productores al proporcionar la información necesaria para la plena identificación del bien. En este sentido, la manera de saber el contenido de materia prima de un

⁽²⁵⁾ ADMINISTRACION GENERAL DE ADUANAS. Las Reglas de Origen en el Tratado de Libre Comercio. México, 1992, pág. 2.

producto, puede determinarse mediante sencillos métodos, de entre los cuales, se tienen los aprobado por la Organización Mundial de Aduanas y por la Organización Mundial del Comercio y son el de costo neto y el de valor de transacción del bien, mismos que serán estudiados en párrafos subsecuentes.

Como resultado de lo anterior, también se estudió la posibilidad de crear un mecanismo adoptado por las partes para determinar el origen del bien, acordando los tres países signatarios en utilizar un "certificado de origen" único, que a su vez garantizara el origen del bien. Por lo tanto, se puede afirmar que los productos originarios son los producidos en la región o que han sido elaborados en su mayoría en la región, con insumos regionales, los cuales gozarán de las preferencias arancelarias descritas en el Capítulo Tercero de Tratado.

Las razones de la creación de las reglas de origen se basan en el supuesto de que la materia prima no es obtenida totalmente por el país productor debiéndose concluir su proceso de elaboración con materias primas provenientes de otras regiones, convirtiéndose en muchas situaciones como un país maquilador. En estos casos es cuando surge la necesidad de determinar el origen del bien, para así poder aplicarle el trato arancelario correspondiente.

El objetivo fundamental de las reglas de origen dentro de los acuerdos es excluir a terceros países de las concesiones negociadas entre los miembros, de tal manera que los países que participen en

estos acuerdos sean efectivamente beneficiarios de las concesiones, mismas que se aseguran para los productos que tengan un mínimo de contenido regional.

Hemos visto, constantemente la inclusión de la palabra región , por lo tanto, para efectos del Tratado, se define como el Territorio de México, Canadá y Estados Unidos. De esta manera, los insumos o productos provenientes de cualquiera de los tres países se considerarán como regionales indistintamente del país parte de donde procedan.

Las disposiciones sobre reglas de origen contenidas en el Tratado se diseñaron con tres propósitos:

a) asegurar que las ventajas del Tratado se otorguen sólo a bienes producidos en la región de América del Norte y no a bienes que se elaboren total o en su mayor parte entre otros países;

b) establecer reglas claras para que su aplicación tanto por los exportadores como por las autoridades arroje resultados previsibles;

c) reducir los obstáculos administrativos para los importadores, exportadores y productores que realicen actividades comerciales dentro del Tratado.

La Aduana, siendo la puerta de entrada a todo país juega ese papel muy importante en el intercambio de mercancías, pues se

pretende eliminar obstáculos administrativos y el burocratismo existente en las Aduanas, sobre todo en las de la frontera norte del país, siendo que estas representan el mayor número de operaciones hacia los vecinos países del norte.

Se ha estudiado también la soberanía de los países signatarios, por tal motivo, el TLC no establece una regla de origen única para todos los productos.

Por el contrario, las reglas de origen del TLC son distintas para cada tipo de producto, dependiendo de las características de éste. Por lo que las reglas de origen son la condición que debe cumplirse para tener derecho a las preferencias arancelarias negociadas por los tres países. Sin embargo, todos los productos de los tres países conservan la opción de no cumplir dichas reglas y seguir exportando con el mismo tratamiento arancelario que reciben actualmente. No se crea, por tanto, obligación alguna de importar de los EE. UU. o Canadá.

3.1.- Determinación de Bienes Originarios.

Siguiendo con el esquema anterior, se observa que existen distintos métodos para la determinación del origen de los productos; sin embargo, el Artículo 401 inciso (a) establece que se considerarán como originarios aquellos bienes que sean obtenidos en su totalidad o producidos enteramente en la región. Por lo tanto, se considera a un bien como originario del territorio de una de las Partes, cuando:

1. El bien es obtenido y producido totalmente en el territorio de una o más de las partes.

2. El bien se produzca totalmente en el territorio de una o más de las partes, a partir de materiales considerados como originarios, o

3. Cada uno de los materiales no originarios que se utilicen en la producción del bien considerado como originario y sea elaborado en el territorio de una o más de las partes Siempre que el valor del contenido regional del bien, no sea inferior al 60 por ciento, cuando se utilice el método de valor de transacción, ni al 50 por ciento cuando se emplee el método de costo neto y el bien cumpla con los demás requisitos aplicables en capítulo de reglas de origen.

Por otro lado, el TLCAN establece los requisitos de valor de contenido regional mínimo que debe cumplir un bien para considerarse como originario cuando la regla de origen que le sea aplicable así lo establezca. Para calcular el valor de contenido regional, el Artículo 402 proporciona dos fórmulas: el método del valor de transacción y el método de costo neto.

El valor de transacción es el precio total pagado o por pagar al productor del bien del que se trate, ajustado con base del Código de Valoración Aduanera.

Este método resulta de fácil aplicación, ya que el productor del bien al determinar el origen del mismo no tiene que realizar costosos

cálculos contables. La única información que debe tener disponible, es el precio de su producto de exportación así como la suma de los precios de los materiales no originarios adquiridos directamente por él. Sin embargo, en aquellos casos en los cuales el valor de transacción no refleje el valor real del producto, como podría ser el caso en algunas transacciones entre partes vinculadas, deberá seguir el método de costo neto.

El método de costo neto del bien se obtiene de disminuir al costo total de producción del mismo los costos por concepto de regalías, promoción de ventas, empaque y embarque. Es decir, el método de costo neto está basado, no en el precio pactado del producto de exportación, sino en una reconstrucción de sus costos

Por regla general, productor o exportador podrá elegir el método mediante el cual se ha de determinar el valor de contenido regional de un bien.

De esta manera, aquellos productos que sufran únicamente una transformación muy simple o nula al ser incorporados en el producto final, deberán ser originarios de la región para que el producto pueda calificar. Si tales componentes son importados de fuera de la región, deberán ser transformados substancialmente para ser incorporados al en el proceso productivo del producto final, para que el producto final califique como originario.

La instrumentación de estas reglas implicará, para los importadores, exportadores, productores, agentes aduanales y

autoridades, el conocimiento del Sistema Armonizado y del Código de Valoración Aduanera del GATT, hoy Organización Mundial del Comercio, así como la clasificación arancelaria de las mercancías con base en el Sistema Armonizado, para que interpreten y apliquen de manera uniforme entre los tres países que forman parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

3.2 Interpretación y aplicación.

El Artículo 413 del Tratado de Libre Comercio, Establece las bases para interpretar y aplicar las reglas de origen y la determinación de origen de los productos y del cual se transcribe a continuación.

"Artículo 413. Interpretación y aplicación.

Para efectos de este capítulo:

- a) la base de la clasificación arancelaria de este capítulo es el Sistema Armonizado;
- b) en los casos en que se refiera a un bien mediante una fracción arancelaria seguida de una descripción entre paréntesis, la descripción es únicamente para efectos de referencia;
- c) cuando se aplique el artículo 401(d), la determinación acerca de si una partida o subpartida conforme al sistema Armonizado es aplicable lo mismo a un bien que a sus partes, y los describe, se hará a partir de la nomenclatura de la partida o subpartida..."

Para la correcta interpretación y aplicación de las reglas de origen nos dice el artículo que debe emplearse lo establecido por el Sistema Armonizado, lo cual consiste en una clasificación de la mercancía de acuerdo a su naturaleza, para efectos de aplicarle el arancel correspondientes. Situación que será explicada en el capítulo 4 con mayor amplitud.

4.- El Procedimiento Aduanero.

En el capítulo de acceso a mercados del TLC, una de las disciplinas más importantes es la referente a las preferencias arancelarias otorgadas entre los tres países. Tales preferencias se otorgan a bienes originarios en alguno de los tres países o en la región. A fin de determinar que tipos de bienes son los considerados como originarios para efectos de preferencias arancelarias, se diseñaron reglas de origen específicas para cada uno de los productos contenidos en nuestra Tarifa de la Ley del Impuesto general de Importación, así como requisitos especiales, contenido esto en el capítulo correspondiente a reglas de origen.

Por su parte, el capítulo de procedimientos aduanales describe los procedimientos generales que deberán seguirse a fin de certificar que los productos cumplen con las reglas de origen y, por ende, recibir el correspondiente trato arancelario preferencial, así como los procedimientos que deben seguir las autoridades aduaneras para verificar el origen certificado por los exportadores o productores de los bienes.

4.1.- Certificado de Origen

Se establece un Certificado de Origen Común con el objeto de certificar que un bien que se exporte de uno de los países de la región hacia otro, califica como un bien originario y tiene derecho a recibir un trato arancelario preferencial. El certificado es el mismo en los tres países, el cuál estará en los tres idiomas, pero deberá ser llenado en el idioma del país importador . Deberá contener la información necesaria relacionada con el producto que se exporta y que permita determinar si el bien es originario, como lo relativo a su clasificación arancelaria , descripción del bien, precio pactado, valor en aduana, etc.

El certificado podrá amparar una sola importación o exportación del bien de que se trate, o bien varias exportaciones o importaciones de bienes idénticos que se vayan a realizar en un periodo determinado, mismo que no podrá exceder de un año. Cabe señalar que el certificado tiene validez por un periodo de cinco años a partir de la fecha de su firma, esto es, el periodo dentro del cual la autoridad del país importador deberá aceptarlo.

El exportador del bien es el responsable de la emisión del Certificado de Origen, mismo que puede estar basado en su propio conocimiento del bien o en otro Certificado expedido por el productor del bien.

El exportador deberá proporcionar el Certificado de Origen al importador que solicite trato arancelario preferencial y deberá

proporcionar una copia del certificado cuando lo solicite la autoridad aduanera. No se requerirá entregar una copia del Certificado a la autoridad del país importador, pero deberá conservarse en caso de que se le requiera.

En importaciones comerciales o no comerciales cuyo valor no exceda de mil dólares, o su equivalente, no se requerirá el Certificado de Origen, siendo que en las importaciones comerciales la certificación podrá hacerse en las factura comercial si así lo requiere el país importador.

El texto del Tratado de Libre Comercio para América del Norte establece:

Artículo 501. Certificado de origen

1. Las Partes establecerán un certificado de origen al 1º de enero de 1994 que servirá para certificar que un bien que se exporte de un territorio de una Parte a territorio de otra Parte, califica como originario. Posteriormente, las partes podrán modificar el certificado previo acuerdo entre ellas.

2. Cada una de las Partes podrá exigir que el certificado de origen ampare un bien importado a su territorio se llene en el idioma que determine su legislación.

3. Cada una de las Partes:

- a) exigirá al exportador en su territorio, que llene y firme un certificado de origen respecto de la exportación de un bien para el cual un importador pudiera solicitar trato arancelario preferencial en el momento de introducirlo en territorio de otra Parte; y
- b) dispondrá que, en caso de que no sea el productor del bien, el exportador, en su territorio pueda llenar y firmar el certificado de origen
 - (i) su conocimiento respecto de si el bien califica como originario;
 - (ii) la confianza razonable en la declaración escrita del productor de que el bien califica como originario; o
 - (iii) un certificado que ampare el bien, llenado y firmado por el productor y proporcionado voluntariamente al exportador.”.

4.2 Administración y aplicación.

Referente a este punto el Artículo 505, sección B, Capítulo V que trata lo relativo a la certificación de origen, del Tratado de Libre Comercio establece:

“Artículo 505. Registros contables.

Cada una de las Partes dispondrá que:

- a) un exportador o un productor en su territorio que llene y firme un certificado de origen , conserve en su territorio, durante un

periodo de cinco años después de la fecha de firma del certificado o por un plazo mayor que la Parte determine , todos los registros relativos al origen de un bien para el cual se solicitó trato arancelario preferencial en el territorio de la otra Parte...

- b) un importador que solicite trato arancelario preferencial para un bien que se importe a territorio de esa Parte conserve en ese territorio, durante cinco años después de la fecha de la importación o un plazo mayor que la Parte determine, tal documentación relativa a la Importación de un bien, incluyendo una copia del certificado, como la Parte lo requiera"

Para determinar si las preferencias arancelarias otorgadas por el país importador han recaído en bienes efectivamente originarios de la región, el TLCAN en su artículo 506 permite que la autoridad aduanera del país de importación, pueda llevar a cabo la verificación del exportador o productor para determinar si el bien califica como originario, según el Certificado de Origen.

En este tipo de verificaciones son utilizadas para ayudar a determinar si el bien del exportador o productor califica según las reglas de origen, si no se proporciona información suficiente en el cuestionario elaborado para tal efecto a fin de que la autoridad haga una determinación, pedirá más información o llevará a cabo una verificación física de las instalaciones.

Las verificaciones de origen de un bien se efectuarán principalmente mediante cuestionarios y visitas de verificación, los cuales permitirán revisar los libros y registros contables así como, en su caso, las instalaciones en donde se lleven a cabo la producción del bien. Para facilitar esta función, se ha acordado la elaboración de un Manual de Auditoría, común para los países. En ese Manual se establece que las verificaciones deberán notificarse por escrito señalando la fecha de verificación, así como el objeto de la misma. La visita no podrá realizarse sin el consentimiento expreso por escrito del exportador o del productor del bien. Si no se otorga su consentimiento, el país importador podrá negar trato arancelario preferencial al bien que había sido objeto de la visita, lo que se tendrá como una verificación de origen.

La Parte que efectúe la verificación deberá proporcionar al exportador, o productor del bien sujeto a verificación, una resolución escrita en la que se determine si el bien califica como originario, la cual deberá incluir las conclusiones de hecho y el fundamento jurídico para llegar a esa determinación. Dicha resolución podrá ser recurrible ante la propia autoridad administrativa que la emitió o ante el Poder Judicial del país importador..

Por otro lado, se establece la obligación de las Partes de mantener la confidencialidad de la información comercial obtenida de la manera establecida en su propia legislación y sólo podrá darse a conocer a las autoridades responsables de la administración y

aplicación de las resoluciones de determinación de origen, así como de asuntos aduanales y de ingresos.

5.- Solución de Controversias.

En el Tratado se establece un mecanismo general de solución de controversias ante la Comisión de Libre Comercio, integrada por representantes de los tres países. Dado que el tema de Reglas de Origen y de Procedimientos Aduanales es sumamente técnico, se acordó la posibilidad de que en caso de alguna diferencia entre las Partes en estas materias, tanto el Grupo de Trabajo de Reglas de Origen como el Subgrupo de Aduanas, pudieran conocer previamente sobre el conflicto.

Esto en virtud de que tales grupos estarán compuestos por personal técnico en las materias en cuestión, así como por funcionario públicos encargados de su administración en los tres países.

Las Partes podrán optar por presentar el asunto ante cualquiera de los dos grupos, dependiendo su objetivo, siendo que el Subgrupo de Aduanas tendrá 60 días para resolver el problema y en caso de no llegar a un acuerdo, turnará el asunto al Grupo de Trabajo de Reglas de Origen, quien a su vez contará con 30 días para resolver. En caso de no llegar a un acuerdo, el asunto deberá enviarse a la Comisión para su resolución final, pudiendo ésta evitar la etapa de consultas y entrar a la segunda etapa de buenos oficios, conciliación y mediación,

pero si en esta instancia no se resuelve, entonces se turnará a los Paneles para su resolución final.

5.1 Revisión e impugnación.

Un objetivo importante en este capítulo, fue el de asegurar que exportadores y productores de cualquiera de los tres países recibieran el mismo tratamiento en materia de medios de defensa que los importadores del país al cual van destinados sus productos.

En este sentido, cada una de las Partes se comprometió a otorgar los mismos derechos de revisión e impugnación que otorga a los importadores en su territorio, respecto de resoluciones de determinación de origen que dicte su autoridad, para cualquier persona, siempre y cuando:

- haya llenado y firmado un certificado de origen que ampare un bien que haya sido objeto de una determinación de origen;

Además, de los procedimientos de defensa generales dispuestos en el Tratado, nuestros productores y exportadores tendrán derechos de revisión e impugnación en el extranjero de por lo menos un nivel de revisión administrativa, independientemente del funcionario o dependencia responsable de la resolución sujeta a revisión.

Ante este planteamiento, la "RESOLUCION por las que se establecen las reglas de carácter general relativas a la aplicación de

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

las disposiciones en materia aduanera del Tratado de Libre Comercio de América del Norte", publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 de Septiembre de 1995, al hacer alusión a la revisión e impugnación, establece:

"89.- Para efectos de lo dispuesto en el artículo 510 del Tratado, en contra de las resoluciones de determinación de origen en las que se niegue trato arancelario preferencial a un bien..., procederán los siguientes medios de impugnación:

I.- El recurso administrativo de revocación previsto en el Título V del Código Fiscal de la Federación.

II.- El juicio de nulidad previsto en el Título VI del Código Fiscal de la Federación.

III.- El juicio de amparo."

Por su parte del Código Fiscal de la Federación, establece:

"Artículo 116. Contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrá interponer los siguientes recursos:

I. El de Revocación...

Artículo 117. El recurso de revocación procederá contra las resoluciones definitivas que:

...III. Siendo diversas de las anteriores, dicten las autoridades aduaneras"

Y en el Título VI, nos habla del Juicio de Nulidad, el cual se interpone ante el Tribunal Fiscal de la Federación en la Sala Regional

Competente, dentro de los 45 días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación.

Es importante mencionar que el Juicio de Nulidad debe interponerse después de que se haya agotado el recurso administrativo de revocación, tal y como lo establece el Artículo 142 de la Ley Aduanera, que a la letra dice: "ARTICULO 142. En contra de las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras procederán los recursos establecidos en el Código Fiscal de la Federación, salvo lo previsto por este artículo:

El recurso de revocación podrá agotarse por el interesado antes de interponer juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación"

El recurso de revocación deberá interponerse dentro de los 45 días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación, ante la propia autoridad que emitió el acto.

En las determinaciones de origen, pueden apelar la persona que haya llenado y firmado el Certificado de Origen o el importador que haya solicitado el trato arancelario preferencial, debiendo cumplir con los requisitos que establece el Artículo 18 de Código Fiscal de la Federación; además, señalar en acto que se impugna; los agravios que le cause el acto impugnado y las pruebas y los hechos controvertidos de que sea parte.

CAPITULO 4

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO Y SUS REPERCUSIONES ADUANALES

Uno de los objetivos del Tratado es el de ampliar no sólo las relaciones comerciales entre los particulares, sino las relaciones entre las autoridades aduaneras de los tres países. Para esto, se estableció un compromiso entre las Partes de notificarse las resoluciones o determinaciones de origen tomadas y de ser posible, aquellas que están en vías de elaborarse o de aplicarse, así como las relacionadas con clasificación arancelaria o valoración que pudieran afectar la determinación de origen de un bien.

La aplicación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte implica la necesidad de revisar los procedimientos, sistemas y mecanismos para el intercambio de información de cada país, con el objeto de simplificar y dar uniformidad a las prácticas, criterios y procedimientos vigentes en los tres países

Como resultado de este esfuerzo tripartita, México, Estados Unidos y Canadá han introducido procesos automatizados y de simplificación a fin de facilitar el despacho de los mercancías, disminuir costos de operación para los importadores y exportadores y para la aduana, la cual se encargará de hacer mas efectivo el cumplimiento de la Ley.

Sobre este punto y aprovechando las ventajas ofrecidas por los

modernos medios de comunicación por vía satélite, se está llevando a cabo el proyecto del programa "Prototipo de Automatización del Comercio de Norteamérica" por el que se controlará el tráfico de vehículos de carga a nivel regional, así mismo, se pretende que exista un intercambio de información sobre las operaciones de comercio exterior realizadas bajo el TLC, mediante una conectividad directa entre las autoridades aduaneras de los tres países, sin hacer revisiones en los cruces internacionales, lo que permitirá conocer con anticipación el resultado del embarque en el sistema aleatorio, es decir con desaduanamiento libre o reconocimiento aduanero.

Este programa funcionará de la siguiente forma:

1) Las autoridades aduanales de los tres países otorgarán a compañías transportistas, previamente seleccionadas, un permiso para colocar "cajas negras" en sus camiones, las cuales registran la información del vehículo, la carga y el chofer.

2) La misma información es enviada previamente por la compañía exportadora (proveedor) a la aduana por donde debe cruzar la carga. Cuando el vehículo se acerca a la frontera, la "caja negra" envía, vía satélite, una señal con su información, misma que es capturada en la aduana y cotejada con el reporte entregado anteriormente.

3) Si el registro de la caja y el proporcionado a la aduana coinciden, el camión pasa la frontera sin detenerse; de lo contrario, será sujeto el vehículo de carga a revisión, en su caso, detenerlo si

presenta alguna irregularidad y aplicar las sanciones correspondientes.

Actualmente, se están realizando pruebas de conectividad con Estados Unidos y Canadá, para determinar las ventajas y desventajas del sistema.

Se ha contemplado un cambio en la legislación aduanera para el año siguiente. Este cambio, debe contemplar al procedimiento aduanero como un mecanismo utilizado por las autoridades fiscales para verificar el cumplimiento de las disposiciones que contempla la Ley Aduanera.

Por otra parte, siendo que en materia fiscal uno de sus principios es atender a lo que está escrito y por tal motivo debe de atender; la autoridad aduanera, situaciones reales y concretas, en ocasiones el criterio aplicado para la interpretación de disposiciones legales por personas que desconocen la Ciencia del Derecho, han ocasionado un descontento entre aquellas personas que a diario tienen la necesidad que cruzar la línea fronterizas, o tienden a utilizar en forma constante los aeropuertos internacionales, se han visto inmersas con problemas con estas personas, que no tienen los conocimientos suficientes para la aplicación de los Principios Generales de Derecho, en el sentido de que la aplicación de la Ley debe ser equitativa y justa. Ante esta circunstancia debe aplicarse la legislación aduanera con razonamientos lógicos y reales, sin afectar los intereses del Estado como Fisco. Así también, debe existir un estricto control sobre el

personal de la Aduanas que tienen contacto directo con la gente y aplicar sanciones penales a aquellos que se salgan de la normatividad establecida.

No sólo los funcionarios de las Aduanas deben ser vigilados, también los pasajeros internacionales por vía aérea o marítima y más aún las personas que cruzan con su vehículo la frontera, que aprovechándose de algunas de las facilidades otorgadas por la Ley Aduanera en la importación de mercancías, emplean diversos medios para introducir en forma ilegal mercancías, sin el debido pago de los impuestos y abusando de la franquicia que les es otorgada; así como del sistema aleatorio (semáforo fiscal), tratando de burlar a la autoridad fiscal y no declarando la mercancía que realmente transportan o que acompañen con su equipaje.

Ante estas circunstancias, el proceso de automatización resulta benéfico para las operaciones efectuadas en la Aduana. Los congresos y reuniones efectuados por los tres países para lograr la uniformidad del Sistema de Automatización Aduanera Integral (S.A.A.I.), representa la puerta de entrada hacia la modernización aduanera por la que tanto se ha trabajado y de la cual será tratado en el siguiente capítulo.

Varias aduanas ya cuentan con el programa S.A.A.I.; los trabajos siguen firmes, para de esta forma llegar a formar parte de los modernos servicios de aduanas de primer nivel.

1.- El Sistema Arancelario.

"El arancel propicia la protección al producto nacional pero hasta cierto límite por encima del cual está sujeto a la competencia externa. Desde el punto de vista de la balanza de pagos, el arancel o impuesto a la importación es un instrumento proteccionista más eficiente que el permiso, pues siempre se puede establecer un arancel equivalente al permiso que limite la demanda de importaciones a la misma cantidad que un permiso." ⁽²⁶⁾

México "adoptó la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas, que establece el sistema de clasificación aduanera que está en vigor en la mayor parte de los países del mundo... En congruencia a la citada nomenclatura, se emitió la actual Tarifa del Impuesto General de Importación." ⁽²⁷⁾

El sistema arancelario se refiere esencialmente a los derechos que se deben cobrar en las aduanas por las operaciones de comercio exterior. Por lo tanto, la Ley de Comercio Exterior dice: "ARTICULO 12. Para efectos de esta Ley, los aranceles son las cuotas de las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación, los cuales podrán ser:

I. Ad-valorem, cuando se expresen en términos porcentuales del valor en aduana de la mercancía.

⁽²⁶⁾ ACEVEDO GARAT, Miguel. Op. Cit., pág. 37

⁽²⁷⁾ ARELLANO GARCIA, Carlos. Op. Cit., pág. 34

II. Específicos, cuando se expresen en términos monetarios por unidad de medida, y

III. Mixtos, cuando se trate de la combinación de los dos anteriores."

Debemos tomar en cuenta que los derechos de aduanas "son los tributos incidentes, jurídicamente calificados de impuestos, cualquiera que sea su denominación, forma de recaudar o destinación. En doctrina se considera tributo aduanero todo impuesto que grava el comercio internacional siempre que no constituya:

a) remuneración de servicios prestados a los importadores; y

b) simple extensión a los productos importados de tributos internos cobrados igualmente a los productos nacionales.

El cálculo de la adeudado por concepto de derechos aduaneros establecido en un arancel puede expresarse sobre dos bases.

a) se calcula el gravamen sobre cantidades físicas, expresadas en determinadas unidades métricas (kilogramo, litro, etc.);

b) el tributo se determina en función del valor o precio que tenga la mercancía importada. Con relación al valor o precio es frecuente encontrar en los aranceles las siguientes bases impositivas: valor CIF (costo, seguro y flete); valor FOB (precio libre a bordo). En donde CIF Cost, Insaure and Freight) el vendedor paga el flete de las mercancías hasta el puerto de destino convenido, acompañado con la contratación

y el pago de la prima del seguro que cubra la pérdida o daño de las mercancías durante su transporte. En la modalidad FOB (Free and Board), Se incluyen para el vendedor todos los gastos y riesgos hasta que la mercancía está a bordo del buque, adicionándose los del trámite aduanero, impuestos, derechos y cualquier cargo para la exportación .

De los dos sistemas anteriores emana la tradicional clasificación de aranceles en específicos y *ad valorem*.

Los aranceles específicos son los que establecen derechos que se aplican sobre las mercancías, según el número de unidades, el peso o el volumen. Es decir, gravan las mercancías de acuerdo con su peso, cantidad o medida y se expresan y generalmente en una determinada suma de dinero en moneda nacional (por ejemplo, 10 pesos por litro de vino importado, sin consideración de su precio o valor CIF.

Los aranceles *ad valorem* son los que establecen derechos según el valor del producto importado, el que puede ser, valor de exportación, valor CIF, FOB o incluso un valor legal fijado arbitrariamente por la legislación del país importador.

"Para la aplicación de los derechos de aduanas "*ad valorem*" el valor de las mercancías importadas con destino a consumo es el precio normal; es decir, el precio que se estima pudiera fijarse para estas mercancías, en el momento en que los derechos de aduanas son exigibles, como consecuencia de una venta efectuada en condiciones

de libre competencia entre un comprador y un vendedor independientes uno del otro.

El precio normal de las mercancías importadas se determinará suponiendo que:

a) Las mercancías son entregadas al comprador en el puerto o lugar de introducción en el país de importación.

b) El vendedor soporta todos los gastos relacionados con la venta y la entrega de las mercancías en el puerto o lugar de introducción, por lo que estos gastos se incluyen en el precio normal.

c) El comprador soporta los derechos y gravámenes exigibles en el país de importación, por lo que estos derechos y gravámenes se excluyen del precio normal.⁽²⁸⁾

Los derechos *ad valorem* se aplican a base de cuotas o porcentajes del valor de las mercancías, lo que le da una ventaja evidente sobre los específicos, originada en la facultad recaudatoria y en la sencillez del cálculo y de la predicción de sus efectos sobre los mercados internos.

El sistema arancelario que México adoptó, se ha transformado en base a derechos *ad valorem*, dejando a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial "el criterio de eliminar los impuestos específicos y

⁽²⁸⁾ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Op. Cit., pág 271.

Únicamente adoptar un arancel *ad valorem*, lo que significa un ahorro de tiempo en el despacho aduanal y permite al importador realizar sus operaciones con mayor certeza de costo.⁽²⁹⁾

De este modo, la facultad de gravar las mercancías para fomentar el pago de impuestos al comercio exterior, le corresponde a la Federación, ello se desprende de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 131 al establecer "Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad y de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia...

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior..."

Y siguiendo el orden jerárquico normativo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el artículo 34, faculta a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para proponer las modificaciones arancelarias, entre otros asuntos relacionados con la

⁽²⁹⁾ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., pág. 35

importación y exportación de mercancías, el cual menciona: "ARTICULO 34. A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

V. Estudiar proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación, participar con la mencionada Secretaría en la fijación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al comercio exterior."

Desde tiempos remotos, ha existido un interés por clasificar las mercancías. Este interés surgió del deseo de las autoridades de aplicar impuestos o peajes sobre las mercancías que circulaban dentro de sus territorios o a través de las líneas fronterizas. Más tarde con el desarrollo de las sociedades industrializadas, cobró gran importancia el saber el nivel de tal comercio aún cuando no se aplicaran impuestos o peajes⁽³⁰⁾

Los primeros sistemas de clasificación de mercancías consistían en una lista alfabética de mercancías a las cuales se aplicaban ciertos impuestos o peajes (tasa de derechos), o bien eran eximidas de tales gravámenes. Sin embargo, a medida que aumentaron las tasas diferenciales de derecho, se incrementaban las correspondientes listas alfabéticas, o las exenciones y se comprendió

⁽³⁰⁾ ADMINISTRACION GENERAL DE ADUANAS. Introducción al Sistema Arminizado de Clasificación y Codificación de Mercancías., pág. de Introducción.

que sería ventajoso utilizar un sistema de clasificación de mercancías basado en un criterio distinto al tratamiento fiscal (mercancías gravadas o mercancías exentas). Por tanto, se desarrollaron tarifas aduanales basadas en criterios tales como la naturaleza de las mercancías.

2.- Desgravación de Aranceles

Dentro de los objetivos del Tratado de Libre Comercio pretende eliminar barreras arancelarias al comercio entre los tres países, lo cual será posible mediante la eliminación total, parcial o progresiva de los aranceles aduaneros, también conocidos como aranceles a la importación, mismos que se aplican en los tres países integrantes del Tratado.

El Tratado de Libre Comercio contempla la eliminación de los aranceles en la mayoría de los bienes que se originen de Canadá, México y los Estados Unidos, sobre un periodo máximo de transición de 15 años.

El calendario para eliminar los aranceles ya establecidos en el Tratado se seguirá aplicando como se acordó, de manera que todo el comercio entre estos países estará libre de impuestos en 1998.

Para la mayor parte del comercio México-E.U. y Canadá México, el Tratado desgravará los aranceles existentes, ya sea de la manera

inmediata o gradualmente en un periodo de cinco a diez años dependiendo de las características de los productos y de las condiciones establecidas en el Tratado.

En algunos productos especiales, se desgravaran los aranceles en un periodo de quince años. Los países miembros del TLCAN, podrán acordar una desgravación más rápida de los aranceles de cualquier bien de acuerdo a su capacidad industrial y económica.

Durante el periodo de transición, las tarifas arancelarias variaran dependiendo del país miembro del Tratado de Libre Comercio en el que se produjo un bien. Esto significa que, el TLCAN puede otorgar un arancel diferente a un bien canadiense que ingresa a los Estados Unidos, que el que otorgaría a un bien mexicano al ingresar a los Estados Unidos. Para la mayoría de los bienes importados a Canadá, existirán tres tarifas arancelarias; el arancel depende de si un bien es de origen estadounidense, de origen mexicano, o producido conjuntamente con insumos estadounidenses y mexicanos.

Para saber cuál es el arancel aplicable, primero se debe determinar si el bien cumple con las reglas de origen del TLCAN y luego, aplicar las reglas relativas a trato arancelario establecidas en el Anexo 302.2 del TLCAN.

En general, los aranceles sólo se eliminarán respecto a bienes originarios, según la definición del Artículo 401 del TLCAN. Es decir

que, un bien elaborado en Guatemala que se transporta a través de México, no tendrá derecho al arancel preferencial.

El Tratado de Libre Comercio otorga beneficios a algunos bienes de Canadá, México y Estados Unidos que no son originarios pero que cumplen con las condiciones que establece. Por ejemplo: ciertas cantidades de bienes que no son originarios pueden ser objeto de trato preferencial de acuerdo a cuotas de aranceles especiales.

Dentro del marco jurídico que rige al Tratado de Libre Comercio, en la Sección Correspondiente a los Aranceles, en su artículo 302, establece la forma de eliminación de Aranceles y menciona:

"Artículo 302. Eliminación arancelaria

1. Salvo que se disponga otra cosa en este Tratado, ninguna de las Partes podrá incrementar ningún arancel aduanero existente, ni adoptar ningún arancel nuevo, sobre bienes originarios.

2. Salvo que se disponga otra cosa en este Tratado, cada una de las Partes eliminará progresivamente sus aranceles aduaneros sobre bienes originarios, en concordancia de sus listas de desgravación, incluidas en el anexo 302.2.

3. A solicitud de cualquiera de ellas, las Partes realizarán consultas para examinar la posibilidad de acelerar la eliminación de aranceles aduaneros prevista en sus listas de desgravación. Cuando dos o más de las Partes, de conformidad con sus procedimientos

legales aplicables, aprueben un acuerdo sobre la eliminación acelerada del arancel aduanero sobre un bien, ese acuerdo prevalecerá sobre cualquier arancel aduanero o periodo de desgravación señalado de conformidad con sus listas para ese bien.

4. Cada una de las Partes podrá optar o mantener medidas sobre las importaciones con el fin de asignar el cupo de importaciones realizadas según una cuota mediante aranceles (arancel cuota) establecido en el anexo 302.2, siempre y cuando tales medidas no tengan efectos comerciales restrictivos sobre las importaciones, adicionales a los derivados de la imposición del arancel cuota.

5. A petición escrita de cualquiera de las Partes, la parte que aplique o se proponga aplicar medidas sobre las importaciones de acuerdo con el párrafo 4 realizará consultas para revisar la administración de dichas medidas.

Por su parte el Anexo 302.2 del Tratado de Libre comercio menciona los pasos para que se de la eliminación arancelaria.

1. Salvo que se disponga otra cosa en la lista de desgravación arancelaria de cada una de las Partes adjunta a este anexo, las siguientes categorías de desgravación arancelaria se aplican a la eliminación de aranceles aduaneros por cada una de las Partes conforme al Artículo 302(2):

- a) los aranceles aduaneros sobre los bienes comprendidos en las fracciones de la categoría de desgravación A en la lista de

desgravación de una Parte se eliminarán por completo y dichos bienes quedarán libres de arancel aduanero a partir del 1º de enero de 1994;

- b) los aranceles aduaneros sobre los bienes comprendidos en las fracciones de la categoría de desgravación B en la lista de desgravación de una Parte se eliminarán en 5 etapas anuales iguales a partir del 1º de enero de 1994, y dichos bienes quedarán libres de arancel aduanero a partir del 1º de enero de 1998;
- c) los aranceles aduaneros sobre los bienes comprendidos en las fracciones de la categoría de desgravación C en la lista de desgravación de una Parte se eliminarán en 10 etapas anuales iguales a partir del 1º de enero de 1994, y dichos bienes quedarán libres de arancel aduanero a partir del 1º de enero de 2003;
- d) los aranceles aduaneros sobre los bienes comprendidos en las fracciones de la categoría de desgravación C+ en la lista de desgravación de una Parte se eliminarán en 15 etapas anuales iguales a partir del 1º de enero de 1994, y dichos bienes quedarán libres de arancel a partir del 1º de enero de 2008; y
- e) los aranceles aduaneros sobre los bienes comprendidos en las fracciones de la categoría de desgravación D en la lista de

desgravación de una Parte continuarán recibiendo trato libre de impuestos.

2. La tasa de arancel aduanero base y la categoría para de desgravación para determinar los aranceles aduaneros de transición en cada etapa de reducción para una fracción se indican para la fracción en la lista de desgravación de cada Parte adjunta a este anexo. Las tasas base generalmente reflejan las tasas de arancel aduanero vigentes el 1º de julio de 1991, incluyendo las tasas previstas en el Sistema Generalizado Preferencial de Estados Unidos y la Tarifa General Preferencial de Canadá."

Por su parte, la Resolución por la que se establecen las reglas de carácter general relativas a la aplicación de las disposiciones en materia aduanera del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de Septiembre de 1995, establece en que momento será aplicable el trato arancelario preferencial a los bienes originarios de alguno de los tres países integrantes del Tratado.

Esto lo contempla con mayor claridad el Título II: Trato Nacional y Acceso de Bienes al Mercado; Sección I: Eliminación Arancelaria, y establece:

"2.- De conformidad con lo dispuesto en la presente Resolución, se otorgará trato arancelario preferencial a los bienes importados a

territorio nacional que cumplan con las reglas de origen y demás disposiciones aplicables al Tratado.

3.- Para efectos de lo dispuesto en el Anexo 302.2 del Tratado, no procederá la aplicación de la tasa arancelaria preferencial que corresponda conforme a dicho Anexo a un bien originario que se importe a territorio nacional, no obstante que se cumpla con los requisitos y obligaciones establecidos en el artículo 502 del Tratado y en la regla 25 de la presente Resolución (la cual establece los requisitos que debe cumplir el llenado en el certificado de origen), en los siguientes casos:

I.- Cuando la aplicación del arancel preferencial a la importación de un bien no estuviera respaldada con los documentos necesarios que comprueben la ruta de envío y todos los lugares de embarque y transbordo del bien anteriores a su importación a territorio nacional, tales como facturas, guías o conocimientos de embarques o guías aéreas.

II.- Tratándose de algún bien que hubiera sido enviado a través de, o que hubiera sido objeto de transbordo en el territorio de algún país que no sea Parte del Tratado, cuando el importador del bien no proporcione, a solicitud de la autoridad aduanera, una copia de los documentos de control aduanero que comprueben que el bien permaneció bajo control aduanero en el territorio de dicho país.

4.- Salvo disposición en contrario, para los efectos de lo dispuesto en los Anexos 302.2 y 300-B del Tratado, la tasa arancelaria preferencial aplicable a un bien originario que se importe a territorio nacional, se determinará conforme a lo dispuesto en los párrafos 10 y 11 del anexo 302.2 y en el párrafo 2(b), de la sección 2 del anexo 300-B del Tratado, con base en las reglas de mercado establecidas de conformidad con el anexo 311 del Tratado, cuando los materiales utilizados en la producción del bien se hubieran obtenido de, o el procesamiento del bien se hubiera efectuado en el territorio de una de las Partes, excepto en territorio nacional o en la Parte de cuyo territorio se hubiera exportado el bien.

Es decir, la tasa arancelaria que deberá aplicarse en el caso de que un importador solicite trato arancelario preferencial deberá cumplir indistintamente con las reglas de origen y con el procedimiento para determinar el origen de un bien, que el propio Tratado establece, y de esta manera la autoridad aduanera pueda ejercer las facultades que le han sido conferidas en cuanto a la verificación de origen. .

3.- Países No Integrantes del Tratado, Ventajas y Desventajas en el Procedimiento Aduanero.

A lo largo de este trabajo, se ha hablado de las pretensiones del Tratado de Libre Comercio en materia aduanera. Además se ha mencionado que los cambios efectuados en la legislación aduanera han sido provechosos desde la entrada en vigor del mismo; sin embargo, variados pueden ser los beneficios que se obtengan dentro

del procedimiento aduanero, así como las desventajas del mismo, estando involucradas todas las personas importadoras, así como exportadoras de los tres países firmantes del Tratado Trilateral de Libre Comercio.

El procedimiento aduanero sigue siendo el mismo, únicamente que a los productos elaborados o provenientes de la región se les da un trato preferencial en relación con las mercancías provenientes de terceros países, cumpliendo con los requisitos de origen de las mercancías a las cuales se les pretenda dar o conceder un trato arancelario preferencial.

Las ventajas son reducidas, pero significantes, es decir, los productos provenientes de la región gozan de un trato preferencial cuando cumplen con la presentación de un certificado de origen que es expedido por el productor o por el exportador del bien, para de esta forma se de fe que el bien califica como originario de la región, independientemente de que los materiales de los cuales está elaborado son producidos o no en el país exportador. Para tal motivo los mecanismos implementados para saber si en realidad el bien cumple con los porcentajes mínimos requeridos para ser considerado como originario de la región.

Existen varios métodos para determinar el origen del bien, por lo que el Tratado sólo se limitó a tomar en consideración dos métodos: el de coste neto y el de valor de transacción, mediante estos se puede

determinar el porcentaje de material utilizado para la elaboración del bien y si puede recibir el trato arancelario preferencial.

Para esto las autoridades aduaneras de los tres países acordaron la implantación de un certificado de origen único, así mismo acordaron los pasos a seguir para verificar el origen del bien. En esta etapa, la autoridad aduanera del país importador tiene facultades para solicitar a los productores y exportadores que certifiquen el mismo origen del bien, mediante la elaboración de cuestionarios y visitas a las propias instalaciones del productor o exportador, así como imponer sanciones a aquellos que hayan declarado con falsedad en el llenado del certificado de origen. Al igual que los encuestados tienen la opción de impugnar las resoluciones que se emitan con motivo de la visita.

Ante la Aduana de entrada, en el caso de México, no se requiere de mayor trámite para la importación de un bien que sea originario de la región, sólo se requiere anexar al pedimento de importación una copia del certificado de origen, debiendo el importador conservar el original del mismo durante un periodo de cinco años, para presentarla ante la autoridad aduanera que se lo requiera; para de esta forma poder gozar del trato arancelario preferencial establecido en el Tratado.

El trato arancelario al que se hace alusión se refiere a la reducción en el cobro de impuestos al comercio exterior, en su caso, solamente al pago del Impuesto al Valor Agregado y el pago del Derecho de Trámite Aduanero. Esta disposición es aplicable

únicamente para los bienes producidos en cualquiera de los países Parte del Tratado.

Los bienes provenientes de países no integrantes del Tratado deberán pagar la tasa arancelaria establecida en la Ley General de Importación y Exportación, exceptuando a aquellos países con los que México haya celebrado cualquier acuerdo o tratado y se contemple un trato arancelario preferencial, como lo es con el Acuerdo de Complementación Económica celebrado recientemente con Chile y los Convenios de Libre Comercio celebrados con países Latinoamericanos. Por lo tanto, la desventaja del Tratado de Libre Comercio ante terceros países, reside en la no aplicación del trato arancelario preferencial a los bienes provenientes de los países que no forman parte de Tratado, es decir la no reducción en el cobro de los impuestos a la importación de los productos producidos o exportados por esos países.

4.- Efectos Jurídicos.

Una de las mayores preocupaciones de los legisladores de Estados Unidos de Norte América y Canadá, fue la referente a que en México no se contaba con una legislación aduanera confiable, ni con el material técnico y humano en las aduanas mexicanas para enfrentar este gran compromiso.

Los cambios estuvieron presentes desde tiempo atrás, debido a que el sistema aduanero durante los últimos años resultaba poco

eficaz, pero a finales de la década de los 80's se emprendió el camino para iniciar el cambio más profundo nunca efectuado en el sistema aduanero mexicano.

Las aduanas contaban con una autoridad centralizada, conformada por una Dirección General, misma que no contaba con mecanismos de supervisión sistemática, con los que se pudiera evaluar cuando fuese necesario la eficacia de sus propias oficinas. Además no existía una autoridad superior entre la Dirección General de Aduanas y el Secretario de Hacienda.

Para efectos del comercio exterior estas circunstancias caracterizaban al sistema aduanero como un modelo de economía cerrada y de altos niveles de protección, que inició a partir de los años 50, propiciando un mal manejo de las aduanas y de todo el sistema en sí. Existían una gran variedad de procedimientos para el despacho de las mercancías en las aduanas, ocasionando inseguridad jurídica para los importadores y exportadores, creándose a su vez malos manejos. Esto ocasionaba corrupción en el reconocimiento aduanero y a su vez se caía constantemente en el burocratismo, retardando con ello el trámite de las operaciones de comercio exterior. Ante esta situación, las funciones operativas de las aduanas se trasladaron a las áreas locales de la Subsecretaría de Ingresos, generándose tres niveles en el sistema aduanero:

- * El operativo en las aduanas;

- * El supervisor en ocho Administraciones Regionales de Aduanas;
- y
- * El normativo, en las oficinas centrales de la Administración General de Aduanas.

Esto fue regulado mediante las reformas efectuadas al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1993, entrando en vigor el 1º de febrero del mismo año.

Los trabajos iniciados en esta materia dieron un poco más de confianza a los congresistas de los países del Norte de América, con los que México celebraría el tratado Trilateral.

A partir de la puesta en marcha del Tratado, los estudios para continuar con la modernización del sistema aduanero siguieron adelante. Con motivo de este acontecimiento, se capacita constantemente al personal que labora en las aduanas, se simplificaron aún más los trámites para efectuar el despacho de las mercancías y aun lo más importante sólo se requiere la presentación del certificado de origen, para dar lugar a que el despacho de las mercancías se realice con mayor efectividad y precisión.

Los efectos que conllevan a la aplicación de las disposiciones legales, en materia aduanera, ante el Tratado de Libre Comercio, residen principalmente en dar seguridad jurídica a los productores,

importadores y exportadores de los tres países y con ello abrir el camino hacia un gran mercado latinoamericano.

CONCLUSIONES

Primera: El Tratado de Libre Comercio tiene como objetivo acelerar la desgravación arancelaria y eliminar otras restricciones no arancelarias, para esto se requiere unificar criterios, integrar la regulación dispersa en distintos ordenamientos jurídicos a fin de otorgar mayor seguridad jurídica, fomentar el comercio exterior con procedimientos ágiles y sencillos y combatir las prácticas ilícitas de comercio internacional.

Segunda: Es preciso definir un marco normativo propio que agilice el intercambio de bienes y servicios con el mundo y estimule la competitividad de los productos mexicanos.

Tercera: Las aduanas requieren adquirir un nuevo perfil y abandonar su papel como ente exclusivamente recaudatorio, además, convertirse en un instrumento estratégico para facilitar las operaciones de exportación de artículos mexicanos y así evitar prácticas ilícitas.

Cuarta: Prever la posibilidad de que la autoridad aduanera suspenda la libre circulación de mercancías pirateadas o falsificadas, previa instrucción de la autoridad administrativa o judicial competente, como un compromiso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Quinta: Cuando con motivo del depósito en el recinto fiscal, las mercancías sean extraviadas, de conformidad con el artículo 18 (28 reformado) de la Ley Aduanera, la Secretaría tiene la obligación de pagar su valor al momento de haber ingresado en depósito y haber quedado bajo la custodia de la autoridad aduanera. Sin embargo, debido a que desde la fecha de ingreso al recinto fiscal y el tiempo en que se determina su extravío, la mercancía en cuestión ha observado variantes en cuanto a su valor, lo mas conveniente y justo sería que la autoridad fiscal cubriera el monto total con el respectivo incremento de su valor, tomando en consideración la fecha en que es decretado su extravío y el personal aduanero encargado sigue siendo responsable por los mismos conceptos ante el Fisco Federal.

Sexta: En el mismo artículo 18 (28 reformado) se considera necesario agregar "....se extravíen, o sufran algún daño total o parcial imputable a la misma autoridad, así como...", puesto que al surgir un suceso de esta naturaleza la mercancía pierde su valor real, ocasionando, en consecuencia, el detrimento de la mercancía.

Séptima: En relación al abandono expreso de los contribuyentes en favor del Fisco Federal, en diversas ocasiones surge este abandono por que no declararon y no pagaron los impuestos correspondientes de la mercancía antes de pasar por el semáforo fiscal. Por lo tanto, con el fin de evitar trámites posteriores innecesarios que permitan declarar que la mercancía pasa a ser propiedad del Fisco Federal, considero conveniente emitir una disposición mediante la cual el contribuyente done en favor del Fisco Federal la mercancía, con las

limitantes que la Ley establece para las donaciones, es decir, que no afecte derechos de terceros, de lo contrario se procederá por la vía judicial en contra del donante.

Octava: Referente a la sala de Revisión en Aeropuertos Internacionales, la coordinación con las autoridades encargadas de verificar que se cumplan las restricciones no arancelarias, como son requisitos de sanidad, permisos, etc. ha resultado benéfica, sin embargo, se considera conveniente aplicar el sistema de selección aleatoria (semáforo fiscal), para que de igual forma las autoridades sanitarias efectúen esa revisión del equipaje de los pasajeros, tomando en cuenta que personal establecido en puntos estratégicos les indicó las sanciones a las que se hacen acreedores al no declarar la mercancía excedente a su franquicia y de que los productos alimenticios están restringidos o que deben cumplir con un permiso o inspección preestablecida.

Novena: Los medios de información acerca de la franquicia y la prohibición de introducir armas al territorio nacional deben mostrarse mediante medios ilustrativos en donde el pasajero, al mismo tiempo que se instruye sobre la mercancía que puede ingresar y cual es la que le causará problemas de carácter judicial, se divierte y se siente satisfecho con la información recibida por esos medios.

Décima: La implantación del semáforo fiscal es el resultado de revisiones excesivas, que ocasionan pérdida de tiempo y aumento en los costos de operación, tanto para la persona que cruza la línea

internacional o arriba a un Aeropuerto Internacional, como para la propia autoridad aduanera, para lo cual, ésta última confiando en que la persona al oprimir el semáforo fiscal se ha conducido con la verdad, abuse de esa confianza otorgada e introduzca mercancía en exceso, a sabiendas de que antes de cruzar el semáforo fiscal no estará sujeto a revisión alguna, por lo tanto, se considera como una necesidad, modificar la Ley Aduanera o el propio Reglamento para que del resultado de los rayos X o de la observación que haga la autoridad aduanera, se detecte a simple vista que el equipaje, bultos o maletas que trae consigo el pasajero contienen aparatos electrónicos, ropa, calzado, alimentos, juguetes, etc. y que su costo esta muy por encima de la franquicia a que tiene derecho sea objeto de revisión aún cuando el sistema aleatorio determine Luz Verde (sin revisión).

Decimoprimeramente: Con la implantación de los rayos X la revisión del equipaje de los pasajeros se hace mas rápida y efectiva, por lo que es indispensable que los Aeropuertos con llegadas Internacionales cuenten con este sistema y poder cumplir con uno de los objetivos del Tratado de Libre Comercio, que es la agilización de los trámites aduaneros.

Estas son algunas de las observaciones consideradas como necesarias para la mejor aplicación de las disposiciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, para poder otorgar mayor seguridad jurídica a los usuarios de las Aduanas del país.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA

ACEVEDO GARAT, Miguel (et.al.). El Comercio Exterior de México. Editorial Siglo Veintiuno, México, 1982, 488 p.

ARELLANO GARCIA, Carlos. La Diplomacia y el Comercio Internacional. Editorial Porrúa, S.A., México, 1980, 222 p.

BASALDUA, Ricardo Xavier. Introducción al Derecho Aduanero. Concepto y Contenido. Ediciones Abeledo Perrot, S.A.E. e I., Buenos Aires, Argentina, 1988, 229 p.

CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. 8 Tomos, 21ª Edición, Editorial Heliasta, S.R.L., República de Argentina.

CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Derecho Aduanero. 3ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1988, 432 p.

FERRERO, Rómulo. Comercio Y Pagos Internacionales. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1963, 211 p.

KINDLEBERG, Charles P. Economía Internacional. 7ª Edición, traducción de Jesús Ruiz, Ediciones Aguilar, Madrid, España, 1982, 608 p.

LEDESMA, Carlos Alberto. Principios de Comercio Internacional. 3ª Edición, Ediciones Macchi, Buenos Aires, Argentina, 1990, 489 p.

OVILLA MANDUJANO, Manuel. Derecho Aduanero. 2ª Edición, Escuela Nacional de Capacitación Aduanera, México, 1978, 503 p.

QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia. El Comercio Exterior de México. Marco Jurídico, Estructura y Política. Editorial Porrúa, S.A., México, 1989, 528 p.

SEARA VAZQUEZ, Modesto. Política Exterior de México. 3ª Edición, Editorial Harla, México, 1985, 651 p.

TARDIFF, Guillermo. Historia General del Comercio Exterior Mexicano. 3 tomos, México, 1968, 652 p.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 26ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, 651 p.

WITKER V., Jorge. La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Editorial Guma, S.A. de C.V., México, 1981, 131 p.

----- El Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México: Del GATT al Tratado Trilateral. UNAM, México, 1991, 460 p.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 9ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1990, 130 p.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de Diciembre de 1993.

Código Fiscal de la Federación y Reglamento. Secretaría de hacienda y Crédito Público, México, 1994, 147 p.

Ley Aduanera y Reglamento. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995 183 p.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Pac, S.A. de C.V., México, 1991, 166 p.

Ley de Comercio Exterior. Correlacionada con su Reglamento y otras Disposiciones Legales. Virgilio Vallejo Agente Aduanal,

RESOLUCION que establece para 1995 reglas fiscales de carácter general relacionadas con el comercio exterior. Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 1995.

Manual de Operación Aduanera. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1994.

ECONOGRAFIA

Las Reglas de Origen en el Tratado de Libre Comercio.
Administración General de Aduanas. México, 1992.

Introducción al Sistema Armonizado de Designación y Codificación
de Mercancías. Administración General de Aduanas, México.

Guía de Consulta para Procedimientos Aduaneros. Administración
General de Aduanas, México, 1994.

Proceso de Modernización Aduanera. Administración General de
Aduanas, México, 1994.

Revista Aduanera. Dirección General de Aduanas, Año 2, Número
3, México, 1989.